

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติกับการเข้าร่วมแก้ไขปัญหา  
ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า



นางสาวสฤติกาญจน์ วัชรคุปต์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ


คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2544

ISBN 974-03-0340-4

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

UNHCR' S PARTICIPATION IN SOLVING THE PROBLEM  
OF BURMESE DISPLACED PERSONS FLEEING  
FROM FIGHTING ALONG THE  
THAI-BURMESE BORDER



Miss Satirakan Vatcharacup

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2001

ISBN 974-03-0340-4



สิทธิกาญจน์ วัชรคุปต์: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติกับการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า (UNHCR'S PARTICIPATION IN SOLVING THE PROBLEM OF BURMESE DISPLACED PERSONS FLEEING FROM FIGHTING ALONG THE THAI-BURMESE BORDER.) อ.ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์, . 197 หน้า ISBN 974-03-0340-4.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับ UNHCR กับการเข้ามามีบทบาทร่วมแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาถึงแรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศที่ส่งผลให้รัฐบาลไทยยินยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทร่วมแก้ไขปัญหา ซึ่งในการศึกษาเรื่องนี้ ได้อาศัยแนวคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรอบของสหประชาชาติ

จากการศึกษาพบว่า ประเทศไทยเผชิญกับปัญหาผู้ลี้ภัยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหามาแต่เพียงลำพัง โดยอนุญาตให้มีการจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-พม่า และให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็นเท่านั้น จนกระทั่ง ค.ศ. 1998 รัฐบาลไทยจึงได้ยินยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย ทั้งนี้การที่ UNHCR สามารถปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครองดูแลผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-พม่าได้ เป็นผลเนื่องมาจากแรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศเป็นปัจจัยสำคัญ เพราะประชาคมระหว่างประเทศได้วิจารณ์รัฐบาลไทยว่าปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยอย่างไม่เป็นมนุษยธรรม จึงได้เรียกร้องและผลักดันให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทช่วยปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัย ซึ่งทางรัฐบาลไทยก็ยอมรับแรงผลักดันดังกล่าว ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยต้องการให้เจ้าหน้าที่ของ UNHCR เข้ามาเป็นผู้สังเกตการณ์เพื่อจะได้เป็นสักขีพยานถึงความโปร่งใสชัดเจนในการดำเนินการต่อผู้ลี้ภัย และตระหนักว่ารัฐบาลไทยยังคงยึดหลักมนุษยธรรมระหว่างประเทศตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ ประกอบกับได้เป็นการยืนยันว่า ประเทศไทยยังมีพันธะต่อการปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยตามหลักสิทธิมนุษยชนภายใต้ข้อตกลงต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี

ภาควิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ลายมือชื่อนิสิต.....
สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....
ปีการศึกษา	2544	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม -.....

## 4181183724 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEY WORD: UNHCR / BURMESE DISPLACED PERSONS FLEEING FROM FIGHTING / THAI-BURMESE BORDER

SATIRAKAN VATCHARACUP : UNHCR' S PARTICIPATION IN SOLVING THE PROBLEM OF BURMESE DISPLACED PERSONS FLEEING FROM FIGHTING ALONG THE THAI-BURMESE BORDER. THESIS ADVISOR: ASSOC. PROF. CHAYACHOKE CHULASIRIWONGS, Ph.D., 197 pp. ISBN 974-03-0340-4

This thesis focused on the United Nations High Commissioner for Refugees' participation in solving the problems of Burmese displaced persons fleeing from fighting along the Thai-Burmese border. However, the main objective of this thesis is to study the pressure from international community on the Thai government to allow the UNHCR's participation. This study employed the concept of human rights protection under the United Nations as a framework of analysis.

The study found that Thailand has been swamped with Burmese displaced persons fleeing from fighting since 1984. In solving this problem, the Thai government provided temporary shelters along the Thai-Burmese border and allowed non-governmental organizations to give as much assistance as it is permitted under the humanitarian principle. In 1998, Thailand did allow the UNHCR to participate in solving the problem due to pressure from the international community which accused the Thai government for being inhumanely treated the Burmese displaced persons. The international community also urged the Thai government to allow the UNHCR to have a role. Eventually the Thai government accepted the UNHCR's participation as it believed that the UNHCR could witness its transparent operation. The Thai government also wanted to show the UNHCR that it still adhered to the principle of human rights under the UN Charter and other agreements which Thailand was the signatory party.

Department	International Relations	Student's signature .....
Field of study	International Relations	Advisor's signature .....
Academic year	2001	Co-advisor's signature -

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สามารถสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความช่วยเหลืออย่างดียิ่งของ รองศาสตราจารย์ ดร.ชัยโชค จุลศิริวงศ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ซึ่งท่านได้ให้คำแนะนำ ให้กำลังใจ ข้อคิดเห็นต่างๆ ของการวิจัย และตรวจแก้ไขในการวิจัยมาโดยตลอด รวมทั้ง รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงษ์ ชูมาก ประธานกรรมการสอบที่ได้สละเวลาในการช่วยแนะนำ แก้ไข ปรับปรุง จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความถูกต้องและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ตลอดจนคณาจารย์ใน ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอีกหลายท่านที่มีได้เอ่ยนามในที่นี้ ซึ่งท่านเหล่านี้ได้ให้ความช่วยเหลืออย่างมาก ทั้งในการให้คำแนะนำและความอนุเคราะห์แก่ผู้วิจัยมาโดยตลอด

และขอขอบคุณ คุณเชิดเกียรติ อัครถาวร  
คุณทรงสิทธิ์ จารุปาน  
คุณวัลภา บุรุษพัฒน์  
คุณวนิดา บุญประคอง

ที่ทุกท่านได้กรุณาให้สัมภาษณ์ ให้ความช่วยเหลือในการรวบรวมข้อมูล

สุดท้ายนี้ ผู้วิจัยใคร่ขอกราบขอบพระคุณ คุณพ่อและคุณแม่ซึ่งสนับสนุนและเป็นกำลังใจให้ลูกได้มีวันแห่งความภาคภูมิใจและความสำเร็จนี้เกิดขึ้น และขอขอบใจเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ ปริญาโท ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทุกคนที่เป็นกำลังใจให้ผู้วิจัยมาตลอด

นางสาวสธิรกาญจน์ วัชรคุปต์

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ .....	ช
สารบัญตารางและแผนที่.....	ฎ
คำย่อ .....	ฏ
คำศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัย .....	ฐ
บทที่	
1. บทนำ .....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 ความหมายของคำว่า “ผู้ลี้ภัย” “ผู้อพยพ” และ “ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า” .....	5
1.3 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	10
1.4 สมมติฐานการศึกษา .....	14
1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....	14
1.6 ขอบเขตการศึกษา.....	14
1.7 วิธีการนำเสนอ.....	15
1.8 วิธีการดำเนินการศึกษา .....	15
1.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	16
2. UNHCR กับบทบาทการช่วยเหลือผู้อพยพลี้ภัย.....	20
2.1 ความเป็นมาในเรื่องการช่วยเหลือผู้อพยพลี้ภัย .....	20
2.2 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ.....	22
2.2.1 การจัดตั้งสำนักงานฯ.....	22
2.2.2 งบประมาณของสำนักงานฯ .....	24
2.3 บทบาทหน้าที่ของสำนักงานฯ.....	25
2.3.1 UNHCR กับการปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศ .....	26
2.3.2 กิจกรรมให้ความช่วยเหลือของ UNHCR.....	31

## สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.3.3	32
2.4	35
2.5	38
2.5.1	38
2.5.2	44
3	48
3.1	48
3.2	54
3.2.1	54
3.2.2	57
3.2.3	59
3.2.4	61
3.2.5	63
3.3	68
3.3.1	68
3.3.2	68
3.3.3	69
3.3.4	70
3.3.5	70
3.3.6	71
3.3.7	71
3.3.8	72
3.3.9	72
3.3.10	73



## สารบัญ (ต่อ)

บทที่		หน้า
4	นโยบายของไทยกับการเข้ามาของ UNHCR .....	75
4.1	นโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ .....	75
4.2	การจัดระเบียบภายในพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ.....	81
4.3	การตระหนักของประชาคมระหว่างประเทศในการปกป้องคุ้มครองผู้อพยพ...	85
4.4	คำวิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศกับข้อโต้แย้งของรัฐบาลไทย .....	89
4.4.1	คำวิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศ.....	90
4.4.2	ข้อโต้แย้งของรัฐบาลไทย.....	100
4.5	ความร่วมมือระหว่าง UNHCR กับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหา ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ.....	110
4.5.1	การให้ที่พักพิง.....	112
4.5.2	การจัดทำทะเบียน.....	114
4.5.3	การให้ UNHCR เข้าพื้นที่อย่างรวดเร็วและเสรี.....	114
4.5.4	การให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ .....	115
4.5.5	การย้ายพื้นที่พักพิง .....	115
4.5.6	การส่งกลับ .....	116
4.5.7	การแก้ไขปัญหาในระยะยาว.....	117
5	สรุปวิเคราะห์.....	122
	รายการอ้างอิง.....	127
	ภาคผนวก.....	135
	ภาคผนวก ก ธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ.....	136
	ภาคผนวก ข อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย.....	142
	ภาคผนวก ค ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNHCR ในการเข้ามา มีบทบาท แก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีน.....	159
	ภาคผนวก ง เอกสารปฏิญญาและแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ.....	166
	ภาคผนวก จ แนวทางปฏิบัติต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ .....	174
	ภาคผนวก ฉ บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติ .....	177

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก ช ข้อสรุปของการประชุมคณะกรรมการบริหาร .....	182
ภาคผนวก ช แนวทางการพิจารณาตีความการยอมรับให้เข้ามาใน ประเทศไทยของผู้หลบหนีภัยจากประเทศพม่า .....	194
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์ .....	197



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญตารางและแผนที่

	หน้า
ตารางที่ 1 จำนวนผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงต่างๆ ตามแนวชายแดน ไทย-พม่า.....	66
แผนที่ที่ 1 แสดงรัฐของชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า.....	52
แผนที่ที่ 2 แสดงพื้นที่ครอบครองของกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ.....	53
แผนที่ที่ 3 แสดงพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-พม่า.....	67



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## คำย่อ

AI	- Amnesty International องค์การนิรโทษกรรมสากล
CPA	- Comprehensive Plan of Action แผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์
HRW	- Human Rights Watch Asia องค์การเฝ้าดูสิทธิมนุษยชนในเอเชีย
ICCPR	- International Covenant on Civil and Political Rights กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
ICRC	- International Committee of the Red Cross คณะกรรมการกาชาดสากล
IRO	- International Refugee Organization องค์การว่าด้วยผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ
UNDP	- United Nations Development Project โครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ
UNHCR	- United Nations High Commissioner for Refugees สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
UNHCR EXCOM	- United Nations High Commissioner for Refugees Executive Committee คณะกรรมการบริหารของโครงการสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
USCR	- United States Committee for Refugees คณะกรรมาธิการว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งสหรัฐอเมริกา

## คำศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัย

Admission

### การรับเข้า

การรับผู้ลี้ภัย และ/หรือ คนต่างชาตินั้นๆ ตามขั้นตอนทางกฎหมายที่มีผลบังคับใช้ของประเทศผู้รับ เช่น กฎหมายการอพยพหรือกฎหมายผู้ลี้ภัย

Asylum

### การพักพิง

1. ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงในประเทศอื่น เพื่อลี้ภัยจากการถูกประหารชีวิตหรือทำร้าย 2. สิทธินี้อาจจะไม่สามารถยกขึ้นมาใช้ได้ในกรณีที่มีการประหารชีวิตนั้น โดยแท้จริงเกิดขึ้นจากอาชญากรรมที่ไม่ใช่ทางการเมือง หรือจากการกระทำที่ตรงข้ามกับวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ “การพักพิงอาจจะไม่สามารถยกขึ้นมาใช้ได้ถ้ามีเหตุผลสำคัญที่จะพิจารณาได้ว่าบุคคลนั้นได้ประกอบอาชญากรรมทำลายสันติภาพเป็นอาชญากรรมสงครามหรือเป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ตามที่ได้ระบุไว้ในกติการะหว่างประเทศที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับอาชญากรรมประเภทนี้”

Country of first asylum

### ประเทศแรกรับผู้ลี้ภัย

ประเทศที่ผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาแหล่งพักพิงเดินทางมาถึงและเป็นที่ซึ่งเขาหรือเธอคิดว่าจะได้รับหรืออาจจะได้รับการปกป้องจากการถูกประหารชีวิตหรือทำร้าย ปกป้องสิทธิของบุคคลนั้นในฐานะผู้ลี้ภัย รวมถึงมาตรการการไม่ส่งกลับ และมีโอกาสที่จะได้รับการแก้ไขปัญหาย่างถาวรตามมาตรฐานที่เหมาะสมของกฎหมายระหว่างประเทศ

Displaced persons

### ผู้พลัดถิ่น

ผู้พลัดถิ่นจำนวนมาก ซึ่งอาจไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามคำจำกัดความของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาแต่อยู่ในสถานการณ์คล้ายคลึงกับผู้ลี้ภัย

Durable solutions	<p><b>ทางแก้ไขอย่างถาวร</b></p> <p>หน้าที่ให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ลี้ภัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยประจำสหประชาชาติ รวมถึง “การหาทางแก้ไขถาวรสำหรับปัญหาของผู้ลี้ภัยโดยการช่วยเหลือรัฐบาล และในกรณีที่ได้รับอนุมัติจากรัฐบาล ก็จะทำให้ความช่วยเหลือองค์การเอกชนด้วยเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ลี้ภัยในการกลับถิ่นฐานโดยสมัครใจหรือปรับตัวกลืนเข้ากับชุมชนในประเทศใหม่” (กฎข้อบังคับของสำนักงานข้าหลวงใหญ่)</p>
International protection	<p><b>การให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ</b></p> <p>ความคุ้มครองตามหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ที่จะช่วยเหลือผู้อพยพ ทั้งในระดับปัจเจกชน หรือกลุ่ม เพื่อปฏิเสธหรือขาดการคุ้มครองจากประเทศของตน โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะประกันสิทธิของผู้ลี้ภัยให้ได้รับการเคารพและให้มีการแก้ไขปัญหาของผู้ลี้ภัย</p>
Non-refoulement principle	<p><b>หลักการไม่ส่งกลับ</b></p> <p>หลักการของกฎหมายสากลซึ่งกำหนดไว้ว่ารัฐต่างๆ ไม่ควรที่จะส่งผู้ลี้ภัย ไม่ว่าจะโดยวิธีใดก็ตามกลับไปยังประเทศที่ซึ่งชีวิตและเสรีภาพของเขาหรือเธออาจจะตกอยู่ในห้วงอันตราย นอกจากนี้หลักการนี้ยังหมายรวมถึงหลักการการไม่ปฏิเสธผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามายังเขตแดนหรือบริเวณชายแดนของรัฐอีกด้วย</p>
Persecution	<p><b>การคุกคามหรือการประหัตประหาร</b></p> <p>แม้ว่าคำศัพท์คำนี้สามารถจะนำไปรวมไว้ในแนวความคิดที่มีความหมายครอบคลุมมากกว่าในเรื่องของความรุนแรงทางด้านสิทธิมนุษยชน แต่ศัพท์คำนี้มักจะยังใช้รวมอยู่กับคำจำกัดความด้านผู้ลี้ภัยและได้ถูกนำไปประยุกต์ใช้ในบริบทของการกำหนดสถานภาพของผู้ลี้ภัย</p>

Refugees	<p><b>ผู้ลี้ภัย</b></p> <p>บุคคลใดๆ ก็ตามซึ่ง “ได้รับผลกระทบจากความหวาดกลัวขั้นพื้นฐานในการถูกคุกคามด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคมหรือกลุ่มความคิดเห็นทางการเมือง และต้องเดินทางออกนอกประเทศสัญชาติของตน และไม่สามารถหรืออับเสบเนื่องจากความหวาดกลัวเช่นนั้น ไม่ตั้งใจที่จะถือประโยชน์ที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศที่เดินทางเข้าไป หรือหมายถึงผู้ซึ่งไม่ได้รับสัญชาติ และต้องอาศัยอยู่ภายนอกประเทศที่มีไซ์ที่อยู่อาศัย”</p>
Resettlement country	<p><b>ประเทศที่รับในการตั้งถิ่นฐาน</b></p> <p>หมายถึงประเทศที่ได้คัดเลือกและรับผู้ลี้ภัยจากประเทศที่ให้ที่พักพิงหรือประเทศแรกรับ เพื่อมาตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร</p>
Temporary refuge	<p><b>การพักพิงชั่วคราว</b></p> <p>การได้รับความคุ้มครองชั่วคราวจากประเทศที่ให้ที่พักพิง โดยทั่วไปมักจะเป็นสถานการณ์ที่มีการอพยพเป็นจำนวนมากซึ่งรวมถึงการนำหลักการแห่งการไม่ส่งกลับ (non-refoulement) มาใช้และการได้รับสิทธิพื้นฐานในระหว่างที่ผู้ลี้ภัยกำลังรอหาข้อยุติถาวร</p>
Voluntary repatriation	<p><b>การเดินทางกลับถิ่นฐานด้วยความสมัครใจ</b></p> <p>การกลับมาตุภูมิ โดยอาศัยพื้นฐานของการแสดงความจำนงอย่างเสรีของผู้ลี้ภัย</p>

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) เป็นหน่วยงานสำคัญของ สหประชาชาติในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ซึ่งสหประชาชาติได้พิจารณาแต่เริ่มแรกแล้วว่า หน้าที่ในการดูแลผู้ลี้ภัยควรจะเป็นเรื่องระหว่างประเทศ และตามกฎบัตรสหประชาชาติ ประชาคมระหว่างประเทศควรจะรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังนั้นในการประชุมสมัยที่ 1 เมื่อปี ค.ศ.1946 สมัชชาสหประชาชาติจึงได้มีมติวางรากฐานกิจกรรมของสหประชาชาติในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย และร่างอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยขึ้นในปี ค.ศ.1951 จากนั้นได้มอบหมายให้ UNHCR ดำเนินการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย และกำหนดภาระหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยขึ้นมา คือ การให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ และแสวงหาทางแก้ไขปัญหายั่งยืน<sup>1</sup> แต่การที่ UNHCR จะสามารถเข้าไปดำเนินการในประเทศใดนั้น ต้องมีการทำความตกลงกับรัฐบาลเจ้าของประเทศนั้นก่อน ซึ่งที่ผ่านมาในห้วงปี ค.ศ.1975 ด้วยเหตุที่รัฐบาลไทยได้เผชิญกับปัญหาผู้อพยพจากอินโดจีนเป็นจำนวนมากกว่า 1.3 ล้านคน<sup>2</sup> รัฐบาลจึงได้ขอรับความช่วยเหลือจาก UNHCR โดยได้ทำความตกลงกับ UNHCR ให้ดูแลช่วยเหลือผู้อพยพจากอินโดจีน ในครั้งนั้นรัฐบาลไทยกับ UNHCR ได้ดำเนินการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวอินโดจีน โดยอำนวยความสะดวกให้ผู้อพยพเดินทางไปยังถิ่นฐานในประเทศที่สามได้ถึงประมาณ 700,000 คน และมากกว่า 400,000 คนสมัครใจที่จะกลับไปยังถิ่นฐานเดิม ปัจจุบันเหลือผู้อพยพอินโดจีนเพียง 162 คน คือ เป็นผู้อพยพชาวลาว ศูนย์อพยพบ้านนาโพธิ์ จังหวัดนครพนมจำนวน 116 คน และผู้อพยพชาวเวียดนามที่โรงเรียนตำรวจนครบาลบางเขนจำนวน 46 คน (15-31 มกราคม ค.ศ. 2000)<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันประเทศไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาผู้อพยพอีกกระลอกหนึ่ง ครั้งนี้เป็นปัญหาผู้อพยพจากประเทศพม่า ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญ และส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์

---

<sup>1</sup>เอกสารประชาสัมพันธ์ปกเหลืองของ UNHCR (ม.ป.ป.)

<sup>2</sup>UNHCR press release, 4 June 1999.

<sup>3</sup>เอกสารเผยแพร่ของกระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ป.)



ระหว่างไทยกับพม่าตลอดจนภาพพจน์ของประเทศไทยในเวทีระหว่างประเทศ เนื่องจากว่าการที่ประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงแก่ราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า และผู้ที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า ทำให้รัฐบาลทหารพม่ามีความหวาดระแวงประเทศไทยมาโดยตลอด แต่ถ้ามมีการผลักดันผู้อพยพกลับประเทศโดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่สมัครใจกลับก็ทำให้นานาประเทศมองว่าประเทศไทยไม่มีมนุษยธรรม สำหรับในกรณีผู้อพยพจากประเทศพม่า นั้น ทางรัฐบาลไทยโดยกระทรวงมหาดไทยได้จัดแบ่งประเภทเป็น กลุ่มนักศึกษาที่หลบหนีการปราบปรามจากรัฐบาลพม่าเมื่อปี ค.ศ. 1988 และผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบซึ่งเป็นราษฎรพลเรือนที่หลบหนีเข้าประเทศไทยเนื่องด้วยความไม่ปลอดภัยในชีวิตโดยมีสาเหตุมาจากการสู้รบกันระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อย และกองกำลังพม่าบริเวณพื้นที่ที่ติดต่อกับชายแดนไทย

ในกรณีของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ รัฐบาลไทยถือว่ามิใช่สถานภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 (ค.ศ. 1979) เนื่องจากบุคคลกลุ่มนี้เดินทางเข้ามาโดยไม่มีหนังสือเดินทางที่ถูกต้อง อีกทั้งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยมิได้รับอนุญาต<sup>4</sup> ขณะเดียวกันประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารต่อท้าย ค.ศ. 1964 ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงไม่มีพันธะสัญญาที่จะต้องยอมรับสถานภาพผู้ลี้ภัยของผู้ที่อพยพเข้ามา

อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ก็ตาม แต่ทางฝ่ายไทยก็ได้ดำเนินการต่อผู้อพยพโดยให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมมาโดยตลอด โดยมีนโยบายให้ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบพักพิงอยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อเหตุการณ์สู้รบในประเทศพม่าสงบลงหรือสถานการณ์เอื้ออำนวยต่อความปลอดภัยเพียงพอ บุคคลกลุ่มนี้ก็ต้องเดินทางกลับประเทศพม่า ซึ่งทางการไทยภายใต้การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทยได้ยินยอมให้มีการจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราว (temporary shelter) ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ตลอดจนอนุญาตให้กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน (non-governmental organization - NGO) เข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านเครื่องอุปโภค การรักษาพยาบาล และความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอื่นๆ เท่าที่จำเป็น นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังควบคุมดูแลองค์กรพัฒนาเอกชนที่เข้ามาช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของทาง

---

<sup>4</sup>โกศล โสภาคย์วิจิตร, “เอกสารการบรรยายเรื่องปัญหาข้อกฎหมายของบุคคลพลัดถิ่นเกี่ยวกับการเข้าเมือง การสมรสและสัญชาติ,” 6 ตุลาคม 2526.

รัฐบาลไทย ทั้งนี้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 10 ปี (ค.ศ.1984-ค.ศ.1997) รัฐบาลไทยยังไม่มีนโยบายให้ UNHCR เข้าไปมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในบริเวณพื้นที่พักพิงตามแนวชายแดน

การที่รัฐบาลไทยไม่ยินยอมให้ UNHCR เข้าไปมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครอง และความช่วยเหลือแก่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเนื่องมาจากเหตุผลที่ผู้วิจัยสรุปได้ดังต่อไปนี้ 1) เนื่องมาจากว่าผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาพักพิงอยู่ในประเทศไทย ทางรัฐบาลไทยได้ให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาให้การช่วยเหลือดูแลมาตั้งแต่ต้นอยู่แล้ว ไม่ว่าจะเป็น Burmese Border Consortium (BBC) Catholic Office for Emergency Relief and Refugees (COERR) Medicines Sans Frontiers – France (MSF)<sup>5</sup> 2) ในระยะแรก ทางรัฐบาลไทยมองว่า สถานการณ์ในประเทศพม่าเป็นเหตุการณ์ชั่วคราวเท่านั้น เมื่อเหตุการณ์สู้รบจบสิ้นลงก็จะสามารถส่งกลับได้จึงยังไม่เห็นความจำเป็นที่จะให้ UNHCR เข้ามามีบทบาท 3) เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ หากรัฐบาลไทยเปิดโอกาสให้ UNHCR เข้ามารับผิดชอบดูแลราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ที่หลบหนีภัยจากการสู้รบ อาจจะทำให้กลายเป็นปัจจัยดั่งที่สำคัญ คือ ทำให้ราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่ไม่มีปัญหาจากผลการสู้รบพากันเดินทางเข้ามาขอความช่วยเหลือในศูนย์รับผู้อพยพที่จัดตั้งขึ้นซึ่งสถานะเช่นนี้ย่อมส่งผลให้เป็นการเพิ่มปัญหาและภาระให้กับประเทศไทยมากยิ่งขึ้น<sup>6</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยภาพรวมการดำเนินนโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบยึดหลักการให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมมาโดยตลอด หากแต่ในทางปฏิบัติแล้วยังคงมีการดำเนินนโยบายสัปดาห์กันและผลักดันในบางครั้ง ทั้งนี้ถือเป็นเรื่องปกติวิสัยที่ทุกประเทศจะต้องวางมาตรการในการสกัดกั้นมิให้คนต่างชาติต่างภาษาลักลอบเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลไม่ต้องการให้ประชาชนของประเทศเพื่อนบ้านเข้ามาในเขตไทยเพราะอาจจะสร้างปัญหาความเดือดร้อนให้กับคนไทย ด้วยเหตุนี้จากการดำเนินการของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ที่มีการสกัดกั้นและผลักดันผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาในเขตประเทศไทยบ้างในบางครั้ง ได้ส่งผลให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศตะวันตกและองค์กรเอกชนต่างชาติที่ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

<sup>5</sup>Bangkok Post ( 7 December 1998), p. 20.

<sup>6</sup>สัมภาษณ์วัลภา บุรุษพัฒน์, 14 กันยายน พ.ศ. 2542.

ในระหว่างปี ค.ศ.1995-1997 รัฐบาลไทยตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก<sup>7</sup> ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานการณ์การสู้รบในพม่าได้แปรเปลี่ยนเป็นการสู้รบที่ยืดเยื้อจึงส่งผลให้มีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในเขตพื้นที่ประเทศไทยมากขึ้น การส่งกลับโดยคำนึงถึงความปลอดภัยภัยจึงเป็นไปได้ยากขึ้น ซึ่งแม้ว่าทางรัฐบาลไทยจะช่วยอำนวยความสะดวกในการเดินทางกลับให้แก่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ หากแต่ทุกครั้งที่มีการส่งกลับ รัฐบาลไทยถูกกล่าวหาว่าใช้กำลังบีบบังคับในการส่งบุคคลเหล่านี้กลับประเทศโดยปราศจากมนุษยธรรม อีกทั้งไม่ดำเนินการส่งกลับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบไปในเขตพื้นที่พม่าอย่างปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี<sup>8</sup> ยิ่งไปกว่านั้นได้มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์จากต่างชาติว่ารัฐบาลไทยดำเนินนโยบายที่ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับรัฐบาลทหารพม่า เมื่อประเทศไทยได้รับการตอบสนองที่ดีในความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจจากพม่า จะทำให้ไทยโอนอ่อนยอมดำเนินการเรื่องผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ตามความต้องการของพม่า คือ การส่งราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าซึ่งหลบหนีภัยจากการสู้รบกลับพม่า และการที่ทางรัฐบาลทหารพม่าต้องการให้ราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเหล่านี้กลับประเทศเป็นเพราะว่าต้องการแสดงให้เห็นถึงความสงบเรียบร้อยภายในประเทศพม่า<sup>9</sup>

ด้วยเหตุนี้จึงมีกระแสวิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศในกรณีที่ไทยดำเนินการบีบบังคับเพื่อส่งผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบกลับประเทศโดยไม่สมัครใจว่า รัฐบาลปฏิบัติต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบอย่างไม่มีมนุษยธรรม และไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน อีกทั้งเป็นการละเลยต่อหลักการสากลในการปฏิบัติต่อผู้อพยพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการไม่ผลักดันกลับ(non-refoulement) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่าเป็นแนวทางปฏิบัติของจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยระบุว่า “รัฐจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัย ไม่ว่าจะนำไปโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายแดน ซึ่ง ณ ที่นั้น ชีวิตและอิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจถูกคุกคาม” ดังเช่นกรณีการปฏิเสธที่จะให้ที่พักพิงแก่ราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าในทันทีที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย หรือไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์ในระหว่างปี ค.ศ. 1995-1997 การที่มีกองกำลังของกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธหลบเข้ามาโจมตีเผาพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ประกอบกับในช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาทางเศรษฐกิจถดถอยในช่วงกลางปี ค.ศ. 1997 ยิ่งทำให้นานาประเทศเป็นห่วงสถานการณ์ความ

<sup>7</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “เรื่องบทบาทของ UNHCR กับ ปัญหาผู้อพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า,” 8 ธันวาคม พ.ศ.2542. (อัดสำเนา)

<sup>8</sup> UNHCR press release , 7 December 1997.

<sup>9</sup> “Refugee “rights plea to premier,” Bangkok Post (16 May 1997), p.10.

มั่นคงปลอดภัย ตลอดจนการช่วยเหลือดูแลผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในด้านการจัดหาเครื่องอุปโภค และสิ่งของที่จำเป็นในการดำรงชีวิต

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ประชาคมระหว่างประเทศจึงเรียกร้องให้ทางรัฐบาลไทยยินยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทอย่างเป็นทางการ โดยการให้ความช่วยเหลือ และความคุ้มครองแก่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า<sup>10</sup> เพื่อที่ว่า UNHCR จะสามารถให้การรับรองได้ว่า บุคคลเหล่านี้จะไม่ถูกบีบบังคับส่งกลับไปประเทศพม่าโดยไม่สมัครใจ และจะไม่ดำเนินการส่งกลับ จนกว่าสถานการณ์ในพม่าจะเปลี่ยนแปลงในทิศทางที่ดีขึ้น ขณะเดียวกัน UNHCR จะสามารถประกันได้ว่า บุคคลเหล่านี้มีสิทธิในการขอ และได้รับที่พักพิง

ดังนั้น จากกระแสเรียกร้องและกระแสผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงได้ยินยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทร่วมแก้ไขปัญหาลูกหนีภัยจากการสู้รบ ซึ่งในวันที่ 23 มิถุนายน และวันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ.1998 รัฐบาลไทยได้มีเจตจำนงแลกเปลี่ยนกับทาง UNHCR โดยเจตจำนงแลกเปลี่ยนนี้รัฐบาลไทยยอมรับบทบาทของ UNHCR อย่างเป็นทางการ และเป็นครั้งแรกที่ UNHCR สามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครองดูแลแก่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

## 1.2 ความหมายของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" "ผู้อพยพ" และ "ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย – พม่า"

เพื่อความเข้าใจและเพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจะอธิบายถึงความหมายของคำต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ซึ่งในขั้นแรกสมควรที่จะต้องพิจารณากันก่อนว่า "ผู้ลี้ภัย" และ "ผู้อพยพ" มีความหมายอย่างไร และสำหรับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่าที่จะได้ทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เข้าข่ายที่จะเรียกได้ว่าเป็น "ผู้ลี้ภัย" หรือ "ผู้อพยพ" หรือไม่ อย่างไร

<sup>10</sup>กระทรวงการต่างประเทศ, “เรื่องผลการประชุม Brainstorming Session ระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNHCR ครั้งที่ 3,” 21 ธันวาคม พ.ศ. 2542. (อ้างสำเนา)

## แนวความคิดเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

คำว่า "ผู้ลี้ภัย" หรือในภาษาอังกฤษใช้คำว่า "refugee" ในความหมายที่ใช้กันอยู่ทั่วไปนั้น หมายถึง บุคคลที่ต้องพลัดพรากจากถิ่นฐานบ้านเมือง หรือต้องหลบหนีออกจากประเทศของตน ทั้งนี้โดยมีสาเหตุสองประการ คือ ประการแรก เนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ (natural disaster) อันได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว เป็นต้น และประการที่สอง เนื่องมาจากภัยพิบัติอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ (man-made disaster) ซึ่งอาจหมายถึง การสู้รบ สงคราม รวมทั้งการกดขี่ข่มเหงในทางต่างๆ เช่น ทางด้านศาสนา ลัทธิทางการเมือง เป็นต้น<sup>11</sup>

หนังสือ Encyclopedia Britannica ได้ให้ความหมายไว้ว่าผู้ลี้ภัย ได้แก่ บุคคลผู้เดินทางข้ามแดนไปด้วยความไม่สมัครใจ เนื่องจากไม่มีที่พำนักหรือที่พำนักถูกทำลาย และไม่ได้รับการพิทักษ์จากรัฐบาลของเขาต่อไปอีกแล้ว<sup>12</sup>

สำหรับทางสังคมศาสตร์นั้น ใน Encyclopedia of the Social Sciences ได้ให้ความหมาย "ผู้ลี้ภัย" ไว้ว่า บุคคลใดก็ตามที่ถูกบังคับด้วยกำลังให้ต้องละทิ้งบ้านเกิดของตน ไปพึ่งความโอบอ้อมอารีของผู้อื่น รวมถึงบุคคลที่ต้องพลัดพรากจากประเทศสัญชาติของตน โดยมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากประเทศเดิมของตนได้อีกต่อไป<sup>13</sup>

นอกจากนี้ยังมีเอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศ คือ อนุสัญญาองค์การสหภาพแอฟริกาว่าด้วยลักษณะพิเศษของปัญหาผู้ลี้ภัยในแอฟริกาใต้ ค.ศ.1969 (OAU\* Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa) ได้ให้ความหมายของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ว่า :

<sup>11</sup>กรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ, คำจำกัดความของคำว่าผู้ลี้ภัย (กรุงเทพมหานคร : กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, 2540), หน้า 1.

<sup>12</sup>The New Encyclopedia Britannica (Helen Hemingway Benton, Publisher, 1973 – 1974) Vol.8, p.477.

<sup>13</sup>Edwin R.A. Seligman, ed., "Refugee," Encyclopedia of Social Science (New York: Puritanism – Service, the Macmillan Co., 1957), p.200.

\*OAU : Organization of African Unity.



บุคคลซึ่งต้องอยู่นอกประเทศสัญชาติเดิมของตน อันเนื่องมาจากความหวาดกลัวที่จะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหาร ด้วยสาเหตุทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกภาพของกลุ่มสังคมใดสังคมหนึ่ง หรือ ความคิดเห็นทางการเมือง และจากความหวาดกลัวดังกล่าวนั้น จึงไม่ประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองจากประเทศเดิมของตน และรวมไปถึงบุคคลที่ต้องหลบหนีออกมานอกประเทศเดิมของตน อันเนื่องมาจากการถูกรุกรานจากภายนอก การเข้าครอบครองจากต่างประเทศ หรือ เหตุการณ์อันมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ไม่ว่าจะเพียงส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศหรือทั่วทั้งประเทศสัญชาติของตน และจำเป็นที่จะต้องละทิ้งประเทศถิ่นฐานเดิมของตนเพื่อขอลี้ภัยในสถานที่อื่นนอกประเทศมาตุภูมิของตน<sup>14</sup>

สำหรับ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ซึ่งเป็นเอกสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นสากลที่สุด ได้ให้คำนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” ว่าหมายถึง

ผู้ใดที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตน อันเป็นผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951 และด้วยความหวาดกลัว ซึ่งมีมูลเหตุอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคม หรือทางความคิดด้านการเมืองก็ตาม และในขณะเดียวกัน บุคคลผู้นี้ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติตน เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าวหรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำ แต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไป เพื่อพำนักในรัฐดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความกลัวที่กล่าวมาข้างต้น<sup>15</sup>

อย่างไรก็ดี จากบทนิยามข้างต้นของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ได้จำกัด เวลา และ เหตุการณ์ ที่จะถือว่าเป็นผู้ลี้ภัย เฉพาะผลเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951 ทั้งยังจำกัดขอบเขตทางภูมิศาสตร์โดยให้สิทธิแก่รัฐภาคีในอันที่จะเลือกที่จะจำกัด

<sup>14</sup>วิเชียร ชาติสุวรรณ, “ปัญหาผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกับความมั่นคงแห่งชาติ,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2525-2526, หน้า 6.

<sup>15</sup>Convention on the Status of Refugees, 1951.

พันธะของตนต่อบุคคลที่กลายเป็นผู้ลี้ภัย เนื่องจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในยุโรปเท่านั้น<sup>16</sup> ดังนั้น จึงได้มีพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 เกิดขึ้น เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย กล่าวคือ พิธีสารฉบับนี้ได้ยกเลิกข้อจำกัดในแง่เวลาและสภาพทางภูมิศาสตร์ ดังนั้น พิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 จึงได้กำหนดนิยาม “ผู้ลี้ภัย” ให้กว้างขึ้น โดยตัดเงื่อนไขเวลา “วันที่ 1 มกราคม 1951” และให้ยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานที่เกิด เหตุการณ์เฉพาะในทวีปยุโรปออก และให้หมายความถึง ผู้ใดที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 กล่าวคือ เป็นบุคคลซึ่งต้องหนีภัยอันเกิดจากความกลัวต่อการประหัตประหาร เนื่องจากสาเหตุทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มสังคม หรือ กลุ่มความคิดทางการเมือง โดยมีต้องคำนึงถึงว่าเหตุการณ์นั้นจะเกิดขึ้นเมื่อใด และในสถานที่ใด (ดูอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และพิธีสารต่อท้าย ค.ศ.1967 ในภาคผนวก ก)

โดยสรุปจากนิยามคำศัพท์ของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ตามความหมายในแง่ทั่วไปของ Encyclopedia และ OAU ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าคล้ายคลึงกับความหมายของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย กล่าวคือ มูลเหตุสำคัญของการที่บุคคลจะมีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยนั้น บุคคลนั้นจะต้องหลบหนีจากประเทศมาตุภูมิของตนไปยังประเทศอื่นเพื่อให้พ้นจากการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางด้าน เชื้อชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางด้านการเมือง ฯลฯ อันมิใช่เป็นเพียงการเดินทางเข้ามาเพื่อหลบหนีความคับแค้นทางเศรษฐกิจ หรือ เพื่อแสวงหาการดำรงชีวิตที่ดีกว่า และบุคคลนั้นไม่สมควรใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติตน เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว และด้วยเหตุเองนี้จึงเป็นข้อถึงสังเกตว่า การที่ได้มีการกำหนดข้อความที่ว่า "ด้วยความหวาดกลัวอย่างมีเหตุผล" (well-founded fear) ไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ก็เป็นไปเพื่อจำกัดขอบเขตของข้ออ้างในเรื่องการลี้ภัยให้แคบที่สุด<sup>17</sup> กล่าวคือ ประเทศที่ยอมให้ผู้ลี้ภัยได้เข้าไปพักพิงในประเทศของตนจะพิจารณาเหตุผลแต่เพียงกรณีเดียวว่าบุคคลผู้นั้นต้องหลบหนีออกจากประเทศตน เพราะมีสาเหตุจากความหวาดกลัวที่จะถูกประหัตประหารดังได้

<sup>16</sup>Vitit Muntarbhorn, "International Protection of Refugees on Displaced Persons : The Thai Perspective," Paper presented at the 7<sup>th</sup> Lawasia Conference , Bangkok , Thailand 8-12 August 1981.

<sup>17</sup>พัชรี ลิ้มโกคา, "นโยบายของไทยต่อปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528) , หน้า 7.

กล่าวแล้วเท่านั้น ดังนั้นผู้ที่ขอเข้าพักจึงจำเป็นต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าเขาเป็นเหยื่อของการประหาร  
ประหารอย่างแท้จริง หรือหากอยู่ในประเทศเดิมของตนต่อไป อาจจะได้รับอันตรายถึงชีวิต

### แนวความคิดเกี่ยวกับผู้อพยพ

อนึ่ง ยังมีบุคคลอีกประเภทหนึ่งซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่มีสถานะใกล้เคียงกับผู้ลี้ภัยหาก  
แต่ไม่เข้าข่ายที่จะเป็น "ผู้ลี้ภัย" กล่าวคือ ถ้าบุคคลใดไม่มีคุณสมบัติเป็น "ผู้ลี้ภัย" ตามคำนิยามที่  
กำหนดไว้ในอนุสัญญา ปีค.ศ.1951 แล้ว ย่อมถือได้ว่าบุคคลผู้นั้นมีสถานะเป็น "ผู้อพยพ"  
(displaced person) ทั้งสิ้น ซึ่งได้มีผู้ให้ความหมาย "ผู้อพยพ" เอาไว้ว่า หมายถึงผู้ที่มีความจำเป็น  
ต้องหนีออกจากประเทศถิ่นฐานเดิมของตนเป็นการชั่วคราว เนื่องมาจากสงครามหรือวิกฤตการณ์  
ทางการเมืองรวมทั้งภัยพิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น แผ่นดินไหว โรคติดต่อ เป็นต้น และการหนี  
ออกจากประเทศของตนดังกล่าวไม่ทำให้บุคคลนั้นขาดจากการเป็นคนในชาติของประเทศตน  
กล่าวคือ หากมีเหตุที่ทำให้พวกเขาเหล่านั้นได้รับความไม่เป็นธรรมหรือถูกกดขี่ข่มเหง ในระหว่าง  
ที่อยู่นอกประเทศถิ่นเดิมของตน รัฐเจ้าของสัญชาติจะสามารถยื่นมือเข้ามาให้ความคุ้มครองได้ และ  
ในกรณีที่เหตุการณ์ในประเทศถิ่นเดิมของบุคคลเหล่านั้นสงบลง ตามกฎหมายบุคคลเหล่านี้จะ  
ต้องเดินทางกลับประเทศของตน<sup>18</sup>

นอกจากนี้ทางการไทยโดยกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความหมายของ "ผู้อพยพ" ว่าเป็น  
ผู้อพยพหลบหนีภัยอันเนื่องมาจากการจลาจลการรบ หรือการสงคราม และเข้ามาในราชอาณาจักร  
โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายคนเข้าเมือง<sup>19</sup>

อีกทั้งทางสภาความมั่นคงแห่งชาติก็ได้อธิบายคำว่า "ผู้อพยพ" ว่าเป็นบุคคลที่เข้าเมือง  
โดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองและอาศัยพักพิงอยู่เพียงชั่วคราวเพื่อรอการส่งกลับ  
ประเทศของตน หรือ ประเทศที่สาม<sup>20</sup>

<sup>18</sup>วิสูตร ตูลยานนท์, "ไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน," รายงานการประชุมทางวิชาการ  
มหาวิทยาลัยมหิดล, 22 กุมภาพันธ์ 2522, หน้า 2.

<sup>19</sup>พนมวรรณ ยามัดเถียร, "กฎหมายและการปฏิบัติต่อผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย,"  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาวิทยาศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527), หน้า 77.

<sup>20</sup>กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, "คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนครอบครัวและพินัยกรรม," 2536.



ดังนั้นจากการพิจารณาคำนิยามของ "ผู้ลี้ภัย" และ "ผู้อพยพ" ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นถึงประเด็นความหมายที่แตกต่างกัน ในกรณีของผู้อพยพจะเป็นบุคคลที่ออกนอกประเทศของตนเป็นการชั่วคราวเท่านั้น ซึ่งเมื่อเหตุการณ์อันเป็นเหตุให้ต้องออกนอกประเทศสงบลงแล้ว บุคคลนั้นจะต้องเดินทางกลับประเทศของตน

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า ในกรณีของกลุ่มบุคคลที่ลี้ภัยไหลเข้ามาในประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นชาวเวียดนาม ชาวลาว ชาวกัมพูชา หรือ ชาวพม่า\* ทางกรมการไทยใช้คำว่า "ผู้อพยพ" กับกลุ่มบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากรัฐบาลไทยพยายามหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่า "ผู้ลี้ภัย" ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานการณ์ของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และพิธีสารต่อท้าย ค.ศ.1967 ดังนั้นจึงไม่มีพันธกรณีทางกฎหมายในอันที่จะต้องให้การปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้ตามอนุสัญญาฯ ค.ศ.1951 และพิธีสารต่อท้าย ค.ศ. 1967 หรือ ต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้ในสถานภาพ "ผู้ลี้ภัย"

ด้วยเหตุนี้ ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า ที่ได้ทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รัฐบาลไทยมิได้ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยและมิได้มีกระบวนการกำหนดสถานภาพผู้ลี้ภัยแก่บุคคลเหล่านี้ อีกทั้งตามกฎหมายภายในบุคคลเหล่านี้ก็เข้าข่ายว่าเป็นคนเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ค.ศ.1979

### 1.3 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา

ในการทำวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้วิจัยใช้แนวความคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรอบของสหประชาชาติ

ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศต่างๆ ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของปัจเจกบุคคลและสิทธิของบุคคลมากขึ้นซึ่งถือว่าเป็นสิทธิในชีวิต เสรีภาพที่มนุษย์มีมาแต่กำเนิด และสิทธิเหล่านี้ก็ไม่สามารถที่จะโอนให้แก่กันได้ และไม่มีใครจะล่วงละเมิดได้ เมื่อมีการให้ความสำคัญถึงปัจเจกบุคคลมากขึ้น จึงได้ให้การยอมรับกันว่า ปัจเจกบุคคลเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่าง

---

\*ผู้อพยพชาวพม่า ทางกรมการไทยจัดแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ

1. กลุ่มนักศึกษาพม่า และ 2. ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า

ประเทศเท่าที่กฎหมายระหว่างประเทศยอมรับ และจะได้รับการปกป้องคุ้มครองสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้ได้รับความเป็นธรรม ปราศจากถูกกดขี่ข่มเหง หรือ การถูกกระทำอย่างรุนแรง ไร้มนุษยธรรม<sup>21</sup>

จากแนวความคิดในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดังกล่าว จึงได้มีกลไกหรือระบบควบคุมระหว่างประเทศขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล<sup>22</sup> ระบบการควบคุมระหว่างประเทศโดยสหประชาชาติเป็นระบบสากลภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 และสหประชาชาติยังเป็นองค์การที่มีบทบาทสำคัญที่ส่งเสริมแนวคิดสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่ต้น ดังจะเห็นได้จากเจตนารมณ์ของกฎบัตรสหประชาชาติก็ได้กล่าวถึง “ความเชื่อในสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ในศักดิ์ศรี และคุณค่าของความเป็นคน” และตามมาตรา 1 มาตรา 13 มาตรา 55 มาตรา 56 ได้มีข้อความแสดงถึงวัตถุประสงค์ของสหประชาชาติ ซึ่งได้บัญญัติเอาไว้ว่า สหประชาชาติจะส่งเสริมให้มีการ “เคารพในสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานแก่บุคคลโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างเรื่อง เชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา” และจากกฎบัตรสหประชาชาติจึงทำให้มีการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในโอกาสต่อมา เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม ค.ศ. 1948<sup>23</sup>

ปฏิญญาสากลถือเป็นเครื่องหมายอันสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยสหประชาชาติและเป็นเอกสารที่มีความสมบูรณ์ในการเน้นย้ำถึง สิทธิ เสรีภาพต่างๆ ของมนุษย์ที่ควรได้รับการคุ้มครองในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งสิทธิเสรีภาพที่กล่าวไว้ในปฏิญญาส่วนหนึ่งเป็นสิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคลทั่วไป และอีกส่วนหนึ่ง ได้แก่ สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม<sup>24</sup>

สิทธิและเสรีภาพส่วนแรก ได้แก่ สิทธิของบุคคลในการดำเนินชีวิต ในการมีเสรีภาพและความปลอดภัยในชีวิต การห้ามกระทำการที่ปราศจากมนุษยธรรม การห้ามจับกุมและคุมขังตามอำเภอใจ และห้ามเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการ สิทธิในการเคลื่อนไหวและการไปไหนมาไหนอย่างเสรี สิทธิในเรื่องสัญชาติ และสิทธิที่จะแสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศอื่นเพื่อลี้ภัยจากการประหัตประหาร

<sup>21</sup> สมพงษ์ ชูมาก, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 442-444.

<sup>22</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 444.

<sup>23</sup> กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน 2538) หน้า 41.

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 48-49.

สำหรับ สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ สิทธิในการทำงาน สิทธิในการมีระดับการครองชีพที่เพียงพอ สิทธิในการศึกษา เป็นต้น

ทั้งนี้การที่ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชนได้กระตุ้นให้มีการส่งเสริมสิทธิเสรีภาพของมนุษย์ทั้งในระดับชาติ และระดับนานาชาติ จึงถือได้ว่าปฎิญาฯ เป็นมาตรฐานร่วมกันระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ในการปกป้องคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชน ซึ่งในระยะหลังนี้บรรดาประเทศสมาชิกต่างก็ให้การยอมรับในเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้น โดยเน้นการสร้างคุณค่าความเป็นมนุษย์บนมาตรฐานสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรม ตะวันตก ตลอดจนต่อต้านการกระทำที่กดขี่ข่มเหงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งสหประชาชาติถือว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องระดับระหว่างประเทศ และได้พยายามเผยแพร่แนวคิดดังกล่าวออกไปทั่วโลก ตลอดจนยังได้จัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court) เพื่อพิจารณาคดีที่เป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ และคดีที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และสหประชาชาติยังได้เรียกร้องให้ประชาคมระหว่างประเทศร่วมมือกันสอดส่องดูแลสถานการณ์ที่อาจนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน และรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่สำคัญคือ สหประชาชาติได้ผลักดันให้เรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ โดยสมัชชาสหประชาชาติได้อนุมัติกติกาสัญญาระหว่างประเทศ 2 ฉบับ ได้แก่ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” (International Convention on Civil and Political Rights) และ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม ค.ศ.1966 กติกาสัญญาทั้ง 2 ฉบับมีผลบังคับใช้เมื่อปี ค.ศ.1976 หลังจากที่ 35 รัฐได้ให้สัตยาบันและภาคยานุวัติ<sup>25</sup>

ในส่วนของการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในกรอบของสหประชาชาตินั้น ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมา ซึ่งได้แก่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ซึ่งมีภารกิจหลักในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ลี้ภัย การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยทางด้านมนุษยธรรม ตลอดจนการแสวงหาหนทางในการแก้ไขปัญหาถาวร ดังนั้น UNHCR จึงได้รับมอบหมายในการทำหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยในกรอบของสหประชาชาติ และเป็นที่รู้จักกันว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของ UNHCR เป็นการคุ้มครองระหว่างประเทศ โดยสิ่งสำคัญที่สุด นอก

<sup>25</sup>M.P. Tandon, Public International Law (Jawaharnagar : Pioneer Books), p.199.

จาก UNHCR จะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ตามที่ระบุเอาไว้ในปฏิญญาฯ แล้ว UNHCR จะต้องพยายามประกันว่าผู้ลี้ภัยจะไม่ถูกส่งตัวกลับไปโดยไม่สมัครใจไปยังประเทศที่เขามีเหตุแห่งความกลัวว่าจะถูกประหารชีวิต และยังมีเหตุแห่งการที่ UNHCR จะคอยติดตามพฤติกรรมของรัฐต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่ามีการเคารพมาตรฐานขั้นต้นในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย<sup>26</sup>

ด้วยเหตุผลเบื้องต้น เมื่อประเทศไทยตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศตะวันตก และองค์กรเอกชนต่างชาติที่ดำเนินการเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่น ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนอยู่แล้ว ประกอบกับความเป็นห่วงสถานการณ์ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า ประชาคมระหว่างประเทศจึงได้เรียกร้องให้รัฐบาลไทยยินยอมให้ UNHCR เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า

ดังนั้น ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติจึงมีพันธกรณีที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุเอาไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติและในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ขณะเดียวกันประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นภาคีของ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง” ในปี ค.ศ. 1996 และ เป็นภาคีของ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม” ในปี ค.ศ. 1999<sup>27</sup> ซึ่งถือเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ยอมรับพันธกรณีตามกติกาดังกล่าว อีกทั้งในฐานะเป็นประเทศสมาชิกของคณะกรรมการบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติก็ต้องยอมรับข้อสรุปของการประชุมคณะกรรมการบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติด้วยเช่นกัน

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยสมัยนายทศพร หลีกภัย จึงได้ตอบสนองให้ UNHCR เข้ามาร่วมแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ตามกระแสผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศเนื่องด้วยเห็นว่าการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR จะส่งผลให้การดำเนินการของทางการไทยต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ เป็นไปอย่างโปร่งใสชัดเจนในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ ตลอดจน

<sup>26</sup> UNHCR, 20 คำถามและคำตอบที่เกี่ยวกับ UNHCR (ม.ป.ป.)

<sup>27</sup> สัมภาษณ์ศราวดี ประทุมราช, เจ้าหน้าที่โครงการรณรงค์และประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน, 8 กุมภาพันธ์ 2543.

ยังแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชน และมีได้ปฏิเสธรวาทะของการเป็นสมาชิกชุมชนระหว่างประเทศที่จะพึงมีต่อมนุษยชาติ

#### 1.4 สมมุติฐานการศึกษา

การที่ UNHCR เข้ามาร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้พลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า เป็นผลเนื่องมาจากแรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศ

#### 1.5 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อให้ทราบถึงบทบาทของ UNHCR ในการปกป้องคุ้มครองผู้พลบหนีภัย
2. เพื่อให้ทราบถึงจุดยืนและนโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้พลบหนีภัย
3. เพื่อให้ทราบถึงการตระหนักของประชาคมระหว่างประเทศในการปกป้องคุ้มครองผู้พลบหนีภัยและแรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศในกรณีปัญหาผู้พลบหนีภัย
4. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของ UNHCR ในการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลไทยเพื่อช่วยเหลือผู้พลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า

#### 1.6 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษาถึงการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR ในการให้ความร่วมมือกับรัฐบาลไทยในสมัยนายกรัฐมนตรีชวน หลีกภัย (ค.ศ. 1998-2001) เพื่อช่วยเหลือผู้พลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งถือได้ว่า รัฐบาลไทยยอมรับบทบาทของ UNHCR อย่างเป็นทางการ และเป็นครั้งแรกที่ UNHCR สามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ให้ดูแลผู้พลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า ระหว่างรอการส่งกลับไปประเทศมาตุภูมิ โดยมีมุ่งศึกษาถึงกระแสผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยินยอมให้ UNHCR เข้ามา มีบทบาทร่วมแก้ไขปัญหผู้พลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า



## 1.7 วิธีการนำเสนอ

ในการนำเสนอผู้วิจัยใช้วิธีวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยการแบ่งการวิจัยออกเป็น 5 บท ดังนี้

บทที่ 1 บทนำ

บทที่ 2 บทนี้ศึกษาถึงบทบาทและภาวะความรับผิดชอบของ UNHCR เกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพลี้ภัยระหว่างประเทศ และได้กล่าวถึงการเข้ามาบทบาทของ UNHCR ในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย ทั้งที่เป็นผู้อพยพอินโดจีนและนักศึกษาพม่า

บทที่ 3 ในบทนี้ทำการศึกษาถึง สถานการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศพม่าซึ่งเป็นเหตุแห่งปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบและศึกษาถึงผลกระทบต่อประเทศไทยอันเนื่องมาจากผู้หลบหนีภัยฯ

บทที่ 4 บทนี้ได้ทำการศึกษาถึงนโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยฯ ซึ่งผู้ศึกษาจะชี้ให้เห็นถึงการที่รัฐบาลไทยยังคงปฏิเสธให้ UNHCR เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนไทย-พม่าในปี ค.ศ. 1984-1997 รวมทั้งกล่าวถึงการตระหนักของประชาคมระหว่างประเทศในการปกป้องคุ้มครองผู้อพยพ และกระแสวิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการการปฏิบัติของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยฯ ประกอบกับมีข้อเรียกร้องให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ

บทที่ 4 บทนี้ทำการสรุปวิเคราะห์เนื้อหาและเสนอปัจจัยอันเป็นสาเหตุของการที่ UNHCR เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ

## 1.8 วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาจะดำเนินการศึกษาจากเอกสาร (documentary research) เป็นหลักและศึกษาโดย สัมภาษณ์บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องเสริมในส่วนของคุณสมบัติที่ไม่สามารถได้จากเอกสาร

การศึกษาจากเอกสาร มี 2 ประเภท คือ

1. ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นต้น อันได้แก่ เอกสารการประชุมต่างๆ เกี่ยวกับปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ เอกสารการประชุมคณะกรรมการบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง

สหประชาชาติ เอกสารแถลงการณ์จากประชาคมระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นจากสหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย แคนาดา และองค์กรเอกชนต่างชาติ ที่เป็นข้อเสนอแก่ทางรัฐบาลไทยในกรณีปัญหาผู้พลบหนีภัยฯ และขอเรียกร้องให้ UNHCR เข้ามาแก้ไขปัญหา ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNHCR และ เอกสารของทางราชการที่ตีพิมพ์แล้ว

2. ข้อมูลที่เป็นเอกสารชั้นรอง (secondary sources) อันได้แก่ วิทยานิพนธ์ หนังสือบทความ วารสาร ทั้งภาษาไทย และภาษาอังกฤษ

3. สัมภาษณ์ข้าราชการจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และเจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)

## 1.9 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. เอกสาร Information paper ของ UNHCR ศึกษาเรื่อง On accession to the 1951 convention and the 1967 protocol relating to the status of refugees (มกราคม ค.ศ. 1999) ซึ่งให้เห็นถึง ความสำคัญของการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 เนื่องจากการเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว ทำให้เป็นการแบ่งปันความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การแบ่งเบาภาระทางด้านการเงิน ด้วยอาศัย เงินสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ อีกทั้งการเข้าเป็นภาคีย่อมแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลจะต้องมีพันธกรณีในการปฏิบัติต่อผู้อพยพลี้ภัยตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ซึ่งในกรณีนี้ถือเป็นข้อดีในแง่ที่ว่า รัฐบาลของประเทศนั้นสามารถกล่าวอ้างได้ว่า การให้ที่พักพิง และความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย เป็นไปเพียงเพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ หากแต่มีได้ให้ที่พักพิงเพื่อเป็นการสนับสนุนผู้อพยพลี้ภัย ให้กระทำการต่อต้านรัฐบาลของประเทศมาตุภูมิ

2. เอกสารเผยแพร่ของ UNHCR เรื่อง Interpretative guidelines for admission to Thailand of persons fleeing from Myanmar สาระสำคัญ คือ การชี้แจงถึง กระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยตามที่ระบุไว้ในธรรมนูญของ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง สหประชาชาติ ซึ่ง UNHCR จะให้การปกป้องคุ้มครองและความช่วยเหลือต่อกลุ่มต่างๆ ที่เป็นผู้ ลี้ภัยจากประเทศพม่า ทั้งที่ หนีภัยจากการประหารชีวิตประหาร จากสงครามสู้รบ ความขัดแย้ง และการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปในพม่า

3. เอกสารการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยผู้อพยพอินโดจีน (ที่นครเจนีวา เมื่อวันที่ 13, 14 มิถุนายน 1989) สำคัญ คือ ได้มีการลงมติยอมรับ แผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ (Comprehensive Plan of Action – CPA) ซึ่งกำหนดพันธกรณีให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องร่วมกัน แบ่งปันความรับผิดชอบ และเข้ามาร่วมกันแก้ไขปัญหาแบบครบวงจร คือ (1) ประเทศต้นเหตุปัญหา จะระงับยับยั้งมิให้ประชาชนของตนหลบหนีออกนอกประเทศ และรับบุคคลที่มีผู้อพยพที่แท้จริง (screened out) กลับประเทศ (2) ประเทศแรกรับจะรับผู้อพยพไว้ชั่วคราว และจัดให้มีมาตรการกำหนดสถานะ และ (3) ประเทศที่สามจะรับบุคคลที่เข้ามาตรการกำหนดสถานะแล้วว่าเป็นผู้อพยพที่แท้จริง (screened in) ไปตั้งถิ่นฐานโดยการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่สมบูรณดังกล่าวมี UNHCR ทำหน้าที่ประสานงานอย่างต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย

4. เอกสารการประชุม Asia – Pacific Forum of National Human Rights Institutions (ที่จาการ์ตา เมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ.1998) ประเด็นสำคัญคือ UNHCR มีบทบาทหลัก ในการปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศโดยการปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งสามารถรับรองได้ว่า ผู้ลี้ภัยจะไม่ถูกส่งกลับโดยไม่สมัครใจไปยังประเทศที่พวกเขาเหล่านั้นมีเหตุแห่งความกลัวจากการถูกประหัตประหาร อีกทั้งการดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยควรเป็นการส่งกลับโดยปลอดภัยและสมัครใจ

5. Gary John Risser ศึกษาเรื่อง นโยบายไทยต่อผู้อพยพชาวพม่า พ.ศ. 2531-2536 ผลการศึกษาพบว่า รัฐบาลไทย ยังคงประสบปัญหาเกี่ยวกับผู้อพยพชาวพม่าที่ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทย ซึ่งรัฐบาลไทยต้องแบกรับปัญหาและผลกระทบอันเนื่องมาจากปัญหาผู้อพยพชาวพม่าทั้งทางด้าน ความมั่นคง สิ่งแวดล้อม และการแพร่ระบาดของโรคติดต่อ

ทั้งนี้รัฐบาลไทยยังคงดำเนินนโยบายอย่างขาดความต่อเนื่องในการดำเนินการต่อผู้อพยพชาวพม่า เนื่องจากการดำเนินนโยบายเรื่องผู้อพยพต้องคำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้องหลายประการปัจจัยภายใน อันได้แก่ ความมั่นคงของประเทศ และความต้องการทรัพยากรธรรมชาติจากประเทศเพื่อนบ้านของรัฐบาลไทย รวมทั้งปัจจัยภายนอก อันได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างไทย-พม่าและแรงกดดันจากประชาคมนานาชาติ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้การดำเนินนโยบายของการไทยต่อปัญหาผู้อพยพชาวพม่าจึงขาดความชัดเจนมาโดยตลอด นอกจากนี้แล้วส่วนที่ยังคงเป็นปัญหาของนโยบายไทยในเรื่องนี้คือ การที่รัฐบาลไทยปฏิเสธไม่ให้ UNHCR เข้าไปมีบทบาทปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า



6. ประกิต กัญยาบาล ได้ทำการศึกษางานวิจัยของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เรื่อง ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีตปัจจุบัน เพื่ออนาคต ปี พ.ศ. 2540-2541 ทั้งนี้ไม่รวมถึงผู้ลี้ภัยหลบหนีเข้าเมือง ผลการศึกษาพบว่า ประเทศไทยยังคงเผชิญกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการต่อผู้อพยพต่อไป เนื่องจากสถานการณ์อันเป็นสาเหตุแห่งการอพยพในประเทศต้นตอซึ่งยังคงมีการสู้รบกันอย่างยืดเยื้อจึงไม่สามารถกำหนดเวลาสิ้นสุดหรือปิดศูนย์อพยพได้ล่วงหน้า อีกทั้งพบว่ากรณีที่หน่วยงานต่างๆ เข้าไปช่วยเหลือเกื้อกูลผู้อพยพได้ส่งผลกระทบต่อความรู้สึกของประชาชนคนไทยในชนบทตามพื้นที่ชายแดนเหล่านั้น เนื่องด้วยมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีลำบากเช่นเดียวกันกับผู้อพยพ

7. ประทีป สุนทรราชุน ศึกษางานวิจัยของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เรื่อง ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่ากับความมั่นคงของชาติ (พ.ศ.2536-2537) เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม 2519 และกลุ่มผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 2519 ไม่ว่าจะเป็นการหลบหนีเข้าเมืองด้วยเหตุผลจากการสู้รบ ผู้หลบหนีชายแรงงาน หรือกลุ่มปัญญาชนที่มีแนวความคิดทางการเมืองขัดแย้งกับทางการพม่า โดยวิเคราะห์ศึกษาถึงผลกระทบทางด้านความมั่นคงของประเทศไทยอันเนื่องมาจาก ปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า ทั้งนี้หน่วยงานราชการของไทยที่เกี่ยวข้องก็ได้ให้ความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าตลอดมาโดยในโอกาสแรกให้ดำเนินการสกัดกั้นผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองมาใหม่และหาทางให้ผู้หลบหนีจากการสู้รบ เดินทางกลับไปอยู่นอกเขตไทยทันที เมื่อสถานการณ์ในพื้นที่ฝั่งพม่ามีความปลอดภัยเพียงพอ ส่วนแรงงานพม่าให้ดำเนินการผ่อนผันตามความจำเป็นในเรื่องการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัว ขณะเดียวกันทางการไทยก็ได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าในระยะยาวโดยสนับสนุนให้พม่าสร้างความปรองดองในชาติส่งเสริมให้เปิดประเทศ ให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อว่าประชาชนในพม่าจะได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และไม่ต้องการอพยพหลบหนีเข้ามาประเทศไทย

8. วิเชียร ชาติสุวรรณ ศึกษางานวิจัยของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร เรื่อง ปัญหาผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกับความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2525-2526 โดยชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ อันเนื่องมาจากผู้อพยพชาวพม่า และผู้อพยพชาวอินโดจีน ทั้งนี้ปัญหาผู้อพยพเป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศ ดังนั้น ประชาคมนานาชาติควรที่จะรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ไขปัญหาโดยการแบ่งเบาภาระ และการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวอาจทำได้ในรูปแบบต่างๆ เช่น การดำเนินการส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

(resettlement) หรือ การส่งกลับถิ่นฐานเดิมด้วยความสมัครใจ (voluntary repatriation) ซึ่งการดำเนินการดังกล่าว อาจกระทำได้โดยความร่วมมือขององค์การระหว่างประเทศ

9. อาจารย์ พุ่มนิคม ศึกษาเรื่อง ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีนในประเทศไทย พ.ศ. 2518-2522 สารสำคัญคือ ประเทศไทยต้องรับภาระอันหนักเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีนที่อพยพหลังไหลเข้ามาในประเทศตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีได้เป็นภาคีของอนุสัญญาใดๆ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย แต่ก็ได้ยึดหลักมนุษยธรรมในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยอินโดจีน และการที่มีผู้อพยพจากอินโดจีนหลังไหลกันเข้ามาทางภาคใต้ของไทยจึงได้ขอความช่วยเหลือจากต่างชาติไม่ว่าจะเป็น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และองค์การการกุศลเอกชนต่างๆ หรือจากประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ฯลฯ หากแต่ประชาคมระหว่างประเทศ ยังมิได้ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจังในระยะแรก ทั้งๆ ที่เป็นปัญหาระหว่างประเทศซึ่งประชาคมนานาชาติควรมีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า งานวิจัยส่วนใหญ่จะศึกษาถึงภาพรวมของสภาพปัญหาผู้อพยพ การดำเนินนโยบายแก้ไขปัญหา ตลอดจนอุปสรรคและปัญหาในทางปฏิบัติ หากแต่งานวิจัยที่ทำการศึกษาเฉพาะเรื่อง ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในประเด็นของการศึกษา UNHCR กับการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาลี้ภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า ยังไม่มีผู้ใดทำการศึกษามาก่อนอย่างไรก็ดี งานวิจัยที่ผู้ศึกษาได้กล่าวมาแล้วนั้นสามารถนำมาเป็นข้อมูลอ้างอิงในวิทยานิพนธ์ที่จะทำการศึกษาเป็นอย่างดี

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 2

### UNHCR กับบทบาทการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย

#### 2.1 ความเป็นมาในเรื่องการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย

ก่อนจะศึกษาบทบาทและการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการปกป้องคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ จะกล่าวถึงภูมิหลังขององค์การดังกล่าว และความเป็นมาของปัญหาผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศเสียก่อนเพื่อความเข้าใจดี

ปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยได้ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาในระดับระหว่างประเทศ โดยความเชื่อที่ว่าประชาคมระหว่างประเทศมีภาระหน้าที่ร่วมกันในการให้ความคุ้มครองและแสวงหาทางแก้ไขปัญหาต่างๆ ของผู้ลี้ภัย ซึ่งมีจุดเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อครั้งสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง ในปี ค.ศ.1914 และยุติลงในปี ค.ศ.1918 ทั้งนี้เนื่องจากการเกิดสงครามโลกครั้งนั้นได้ทำลายล้างชีวิตผู้คน และทรัพย์สินต่างๆ เป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ประชาชน ผู้ได้รับภัยพิบัติอันเนื่องมาจากสงครามต้องพากันอพยพละทิ้งถิ่นฐานบ้านเรือนของตนเพื่อไปแสวงหาที่อยู่ใหม่อันปลอดภัยกว่า และหน่วยงานระหว่างประเทศหน่วยงานแรกที่รับผิดชอบช่วยเหลือผู้ลี้ภัยระหว่างสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง คือ คณะกรรมการกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross-ICRC)<sup>1</sup> ซึ่งเป็น NGO ของชาวสวิตเซอร์แลนด์ และเมื่อสงครามโลกครั้งที่หนึ่งสิ้นสุดลง สันนิบาตชาติได้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยอย่างจริงจัง โดยในปี ค.ศ.1921 สันนิบาตชาติได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยภายใต้หน้าที่หลัก 3 ประการ คือ<sup>2</sup>

- 1) กำหนดนิยามคำว่า "ผู้ลี้ภัย"
- 2) ช่วยเหลือให้มีการกลับคืนมาตุภูมิ หรือให้ตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศต่างๆ อันอาจจะรับผู้ลี้ภัยเหล่านั้นไปได้ รวมทั้งการพยายามหาทางที่จะให้บรรลุถึงหนทางดังกล่าว
- 3) บรรเทาทุกข์ให้ผู้ลี้ภัย โดยการรับการช่วยเหลือจากประเทศผู้ให้ความร่วมมือในการบริจาคสิ่งของต่างๆ

---

<sup>1</sup>สมพงษ์ ชูมาก และ อรณี นवलสุวรรณ, ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทำที่และการปฏิบัติของประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (พระนคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526), หน้า 19.

<sup>2</sup>สุขุม พัฒนะศิริ, "สิทธิในการขอลี้ภัยในดินแดนต่างประเทศ," วารสารกฎหมาย – จุฬาลงกรณ์ 5 (มกราคม – เมษายน 2523), หน้า 90.

นอกจากนี้ สันนิบาตชาติยังได้แต่งตั้งให้ ฟริดทอฟ เนนเสน (Fridtof Nansen) ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่องค์การสันนิบาตชาติว่าด้วยผู้ลี้ภัยเป็นคนแรก ซึ่งภารกิจอันดับแรกอันหนักยิ่งของเนนเสน คือ การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากการปฏิวัติในรัสเซีย ตั้งแต่ ค.ศ.1917 ซึ่งมีจำนวนประมาณหนึ่งล้านห้าแสนคน หลังจากนั้นก็มีภาระหน้าที่ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนชาวรัสเซียที่ต้องการอพยพหนีภัยอันเกิดจากการรบที่มีอยู่ตลอดเวลาในอาณาจักรรัสเซีย เนนเสนได้ปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศต่างๆ มากมาย จนกระทั่งในปี ค.ศ.1922 เขาจึงได้รับรางวัลโนเบลสาขาสันติภาพ สำหรับผลงานทางด้านผู้ลี้ภัย นายเนนเสนก็ได้ถึงแก่กรรมในปี ค.ศ.1930<sup>3</sup>

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น ทั้งนี้ผู้ลี้ภัยได้ทวีจำนวนขึ้นอย่างมาก ในปี ค.ศ.1933 มีผู้ลี้ภัยหลังไหลออกจากประเทศเยอรมนีอีกครั้ง หลังจากการรุกรานขับไล่ของนาซีเยอรมันในสมัยฮิตเลอร์ ด้วยเหตุนี้ประเทศต่างๆ จึงได้ตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยขึ้นมา หรือ "The Intergovernmental Committee On Refugees - IGCR" ในปี ค.ศ.1938 ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ร่วมมือกับสันนิบาตชาติ และได้ดำเนินการรับผิดชอบช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่หลบหนีภัยสงครามในยุโรปเรื่อยมาจนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2<sup>4</sup>

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลงแล้ว สหประชาชาติก็ได้จัดตั้งองค์การระหว่างประเทศอีกหลายองค์การ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่ยังตกค้างอยู่ตามประเทศต่างๆ องค์การดังกล่าว ได้แก่ องค์การช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ของสหประชาชาติ หรือ "The United Nations Relief and Rehabilitation Administration - UNRRA" ซึ่งก่อตั้งเมื่อเดือนธันวาคม 1944 มีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ผู้ลี้ภัยจากสงครามในทุกภูมิภาคที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ โดยการให้ความช่วยเหลือที่จำเป็นต่างๆ แก่ผู้ลี้ภัยซึ่งผลงานอันสำคัญ ของ UNRRA ได้แก่ การช่วยเหลือทหารสัมพันธมิตรให้ได้กลับคืนสู่ประเทศภูมิลำเนาเดิมของตน ได้มากกว่าหกล้านคน<sup>5</sup> อย่างไรก็ตามสำหรับการดำเนินงานของ UNRRA นั้น สหประชาชาติได้

<sup>3</sup>เอกสารประชาสัมพันธ์ปกเหลืองของ UNHCR (ม.ป.ป.)

<sup>4</sup>สมพงษ์ ชูมาก และ อรรณี นวลสุวรรณ, ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน: ท่าทีและการปฏิบัติของประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ, หน้า 21-22.

<sup>5</sup>ประกิต กันยาบาล, "ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย: ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต," เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันอาณาจักร 2540, หน้า 113.

ตระหนักว่า UNRRA เป็นเพียงองค์การชั่วคราวที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจเฉพาะหน้า คือ เพื่อแก้ไขบรรเทาทุกข์และช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในปัจจุบันทันด่วนเท่านั้น เมื่อภารกิจสิ้นสุดลงไปแล้วก็จะถูกยุบไป ดังนั้น ต่อมาสหประชาชาติจึงได้ก่อตั้งหน่วยงานใหม่อีกหน่วยงานหนึ่ง มีชื่อเรียกว่าองค์การว่าด้วยผู้ลี้ภัย หรือ "International Refugee Organization" (IRO)<sup>6</sup>

ทั้งนี้เจตนารมณ์ในการจัดตั้ง IRO นั้นก็เพื่อให้เป็นทบวงการชำนัญพิเศษชั่วคราวของสหประชาชาติ โดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย และผู้อพยพที่ยังคงอยู่ในค่ายส่วนใหญ่ในประเทศออสเตรเลีย เยอรมนี และอิตาลี บทบาทของ IRO ก็เพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น และหน่วยงานอาสาสมัครต่างๆ ในขณะนั้นหากแต่ปรากฏว่าปัญหา ผู้ลี้ภัยมิใช่เป็นเรื่องชั่วคราวเสียแล้ว หากแต่จำเป็นต้องมีการดำเนินการต่อไปอีก<sup>7</sup> ประเทศสมาชิกของ IRO จึงพิจารณาเห็นว่าความรับผิดชอบในเรื่องผู้ลี้ภัยสมควรที่จะได้ดำเนินการต่อไปโดยองค์การสหประชาชาติเอง อีกทั้งสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมดควรจะมีส่วนร่วมในการออกค่าใช้จ่ายช่วยเหลือผู้ลี้ภัยด้วย และในที่สุดสหประชาชาติจึงได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ขึ้น

## 2.2 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

### 2.2.1 การจัดตั้งสำนักงานฯ

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติซึ่งถือได้ว่าเป็นอีกหน่วยงานที่สำคัญของสหประชาชาติในการช่วยเหลือ ผู้ลี้ภัย จึงได้ถูกก่อตั้งขึ้นมาแทน IRO ตามข้อมติของสมัชชาสหประชาชาติ ที่ 319 (IV) วันที่ 3 ธันวาคม 1949 และเริ่มปฏิบัติการเมื่อวันที่ 1 มกราคม 1951<sup>8</sup> เป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อมนุษยธรรม สังคม และไม่เกี่ยวข้องใดๆ กับการเมือง หากแต่มีหน้าที่คุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัยทั่วโลก โดยมีข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเป็นผู้รับผิดชอบต่อการบริหารงาน ทั้งนี้ตามที่ประชุมสมัชชาใหญ่ได้มีบัญญัติธรรมเนียมของสำนักงาน

<sup>6</sup>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Information Paper (November 1985), p.1.

<sup>7</sup>วิเชียร ชาติสุวรรณ, ปัญหาผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกับความมั่นคงแห่งชาติ , หน้า 17.

<sup>8</sup>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Information Paper, p. 2.



ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ในเดือนธันวาคม 1950 (ดูธรรมนูญของสำนักงานใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ที่ภาคผนวก ก) ซึ่งในธรรมนูญ ได้กำหนดภาระความรับผิดชอบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ 2 ประการ คือ "การให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ" และ "การแสวงหาข้อยุติอันถาวรในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย" ซึ่งตามมติของสมัชชาสหประชาชาติสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานเป็นระยะเวลาเพียง 3 ปี นับตั้งแต่ปีที่ถูกก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1951 และขึ้นอยู่กับสมัชชาที่จะต่ออำนาจหน้าที่ให้ อย่างไรก็ตาม หลังจากระยะเวลาดังกล่าวและปรากฏว่าปัญหาผู้ลี้ภัยได้ทวีความรุนแรงขึ้น และต้องการความเอาใจใส่อย่างต่อเนื่องจากสหประชาชาติ ดังนั้น สมัชชาสหประชาชาติจึงได้ตัดสินใจให้มีการขยายอำนาจหน้าที่ของ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ต่อออกไปทุกๆ 5 ปี นับตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 1954<sup>9</sup>

ตามวรรคที่ 3 ของธรรมนูญสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ข้าหลวงใหญ่จะได้รับการเลือกโดยสมัชชาสหประชาชาติ จากการเสนอชื่อของเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งข้าหลวงใหญ่คนปัจจุบันคือ นางซาดาโกะ โอกาตะ ซึ่งในธรรมนูญก็ได้ระบุถึงขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ ในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัยภายใต้อำนาจของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ดังนี้<sup>10</sup>

- 1) สนับสนุนการหาข้อยุติ และการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ควบคุมดูแลการนำมาใช้และเสนอแนวทางแก้ไข
- 2) สนับสนุนให้มีการตกลงเป็นกรณีพิเศษกับรัฐบาลเพื่อการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อปรับปรุงสถานะของผู้ลี้ภัย และลดลงซึ่งจำนวนบุคคลที่ต้องการความคุ้มครอง
- 3) ช่วยเหลือในความพยายามของรัฐบาล และภาคเอกชนในอันที่จะส่งเสริมให้มีการกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมโดยสมัครใจ หรือการผสมผสานกลมกลืนรับผู้ลี้ภัยไว้เป็นพลเมืองของรัฐ
- 4) ส่งเสริมการยอมรับผู้ลี้ภัยเข้าไว้ในอาณาเขตแห่งรัฐ ทั้งนี้รวมถึงผู้ที่ทุกข์ยากแสนสาหัสด้วย
- 5) พยายามที่จะให้ผู้ลี้ภัยได้รับอนุญาตในการขนย้ายทรัพย์สินของพวกเขาโดยเฉพาะที่จำเป็น เพื่อการไปตั้งถิ่นฐานใหม่

<sup>9</sup>UNHCR, 20 คำถามและคำตอบเกี่ยวกับ UNHCR (ม.ป.ป.)

<sup>10</sup>Guy S. Goodwin, *The Refugee in International Law* (Oxford: Gill-Clarendon press, 1985), pp.6-8.

- 6) รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลต่างๆ ที่เกี่ยวกับจำนวนและสภาพผู้ลี้ภัยในอาณาเขตรัฐนั้นๆ อีกทั้งกฎหมายและกฎระเบียบของรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย
- 7) ติดต่ออย่างใกล้ชิดกับรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล
- 8) ติดต่อกับหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผู้ลี้ภัย ตามวิถีทางที่ข้าหลวงใหญ่ฯ เห็นว่าเป็นการดีและเหมาะสมที่สุด
- 9) อำนวยความสะดวกในการประสานงานร่วมกับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดูแลทุกข์สุขของผู้ลี้ภัย

ทั้งนี้การดำเนินปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยดังกล่าวข้างต้น ข้าหลวงใหญ่ฯ จะต้องดำเนินงานภายใต้แนวทางนโยบายของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และคณะกรรมการบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ซึ่งจะมีหน้าที่ให้ความเห็นชอบและควบคุมดูแลแผนงานและโครงการทางด้านความช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และมีหน้าที่กำกับดูแลงบประมาณของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ตลอดจนให้คำแนะนำเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัย เมื่อได้รับการร้องขอจากข้าหลวงใหญ่<sup>11</sup> ซึ่งในปัจจุบันประกอบด้วยประเทศสมาชิกหนึ่งร้อยกว่าประเทศ รวมทั้งประเทศไทยก็ได้เข้าเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกของคณะกรรมการบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ Excom ด้วยเช่นกัน

## 2.2.2 งบประมาณของสำนักงานฯ

ในขณะที่ UNHCR ต้องดำเนินงานเพื่อตอบสนองสถานการณ์ผู้ลี้ภัยใหม่ๆ ที่มีขึ้นอยู่อย่างต่อเนื่อง การปฏิบัติภารกิจในโครงการต่างๆ ของ UNHCR ได้รับเงินสนับสนุนจากการบริจาคโดยสมัครใจของรัฐบาลต่างๆ องค์กรที่มีใช้ภาครัฐบาล และบุคคลต่างๆ นอกจากนี้ยังมีเงินช่วยเหลือจากงบประมาณประจำของสหประชาชาติ ซึ่งนำมาใช้เฉพาะค่าใช้จ่ายทางการบริหารเท่านั้น ซึ่งเงินทุนของ UNHCR ก็ได้ถูกนำไปใช้จ่ายเพื่อปัจจัยสำคัญๆ ดังต่อไปนี้<sup>12</sup>

<sup>11</sup>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Information Paper* (April 1994), p. 14.

<sup>12</sup>สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, “เรื่องการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นที่อยู่อาศัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” 16 ตุลาคม พ.ศ. 2535.

- 1) จัดหาที่พักพิงอาศัย ให้การเลี้ยงดู (ในความหมายที่กว้างที่สุด) แก่ผู้ลี้ภัยและบุคคลพลัดถิ่นในประเทศที่ให้ลี้ภัยชั่วคราว
- 2) ให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินแก่ประเทศที่ให้ผู้อพยพได้ลี้ภัยชั่วคราว เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้ไปตั้งถิ่นฐานถาวรต่อไป ซึ่งรวมถึงบรรดาค่าใช้จ่ายต่างๆ ในการเดินทางด้วย
- 3) ให้ความช่วยเหลือทางด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดการปรับตัวที่พอเพียงให้ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าไปอยู่อาศัยได้
- 4) ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อชดเชยและปรับปรุงความสูญเสียทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้น ในกรณีที่ประเทศนั้นรับผู้ลี้ภัยเข้าอาศัยอย่างถาวร
- 5) ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร และในโครงการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน

ความช่วยเหลือที่ได้กล่าวข้างต้นนั้น เป็นเพียงแต่ส่วนหนึ่งของความช่วยเหลือทั้งหมด และสำคัญยิ่งก็คือการให้ความช่วยเหลือให้ผู้ลี้ภัยสามารถได้ปรับตัวและเข้าอยู่อาศัยในถิ่นฐานใหม่ ดังนั้นจึงยังมีส่วนประกอบด้านอื่นๆ อีก ดังต่อไปนี้

- 1) ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลของประเทศที่ได้ให้ลี้ภัยชั่วคราว ได้ใช้จ่ายไปในการช่วยเหลือ
- 2) ค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการให้ความดูแล อาทิเช่น อาหาร ที่อยู่อาศัย ซึ่งได้รับบริจาคมาจาก องค์การระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงองค์การที่เป็นทั้งของรัฐบาล และเอกชน
- 3) ค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่ได้รับจากประเทศที่รับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานถาวร
- 4) ค่าสิ้นเปลืองทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ในประเทศที่ให้ที่พักพิงทั้งอย่างชั่วคราวและถาวร

## 2.3 บทบาทหน้าที่ของสำนักงานฯ

ภาระหน้าที่อันสำคัญที่สุดของ UNHCR คือ “การปกป้องคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย” (international protection) และ “การแสวงหาลู่ทางแก้ไขปัญหอย่างถาวร” (durable solution) ดังจะเห็นได้จากในบทบัญญัติแรกของธรรมนูญสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้กล่าวไว้ว่า :



สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายใต้อำนาจของสมัชชาใหญ่ จะทำหน้าที่ให้การปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศภายใต้ความอุปถัมภ์ของสหประชาชาติแก่ผู้ลี้ภัย ภายในขอบเขตของธรรมนูญปัจจุบันและหาข้อยุติที่ถาวรของปัญหาผู้ลี้ภัยโดยให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาล และด้วยความเห็นชอบจากรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรของเอกชนเพื่ออำนวยความสะดวกในการกลับถิ่นฐานเดิมของผู้ลี้ภัยโดยสมัครใจ หรือการรับเข้าไว้ให้ชุมชนใหม่<sup>13</sup>

นอกเหนือจากธรรมนูญของ UNHCR ที่ได้ระบุถึงหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยแล้ว ยังมีเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นสากล คือ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ผนวกด้วยพิธีสารต่อท้ายในปี ค.ศ.1967 ซึ่งเป็นเอกสารอันสำคัญในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยได้อย่างสมบูรณ์ที่สุด โดยนอกจากในอนุสัญญาดังกล่าวยังได้กำหนดถึงมาตรฐานขั้นต้นในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ตลอดจนได้กำหนดถึงสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของผู้ลี้ภัย และหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่สำคัญในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการไม่ผลักดันกลับ (non-refoulement) อีกทั้งตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 จะนำมาใช้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใดๆ ต่อ เชื้อชาติ ศาสนา หรือ ประเทศที่มา

### 2.3.1 UNHCR กับการปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศ

ตามคำนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” คือ ผู้ไม่สามารถได้รับความคุ้มครองทางด้านสิทธิมนุษยชน และความปลอดภัยในชีวิตขั้นพื้นฐานจากรัฐบาลของประเทศภูมิลำเนาเดิมของตนอีกต่อไป พวกเขาเหล่านี้จึงได้เดินทางออกนอกประเทศเดิมของตนเพื่อแสวงหาการปกป้องคุ้มครองในสถานที่ใหม่อันปลอดภัยกว่า และในการนี้ UNHCR ก็เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติภารกิจในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยทั้งรายบุคคล และกลุ่มบุคคล ภายใต้กรอบของสหประชาชาติอย่างเป็นทางการ ดังนั้นหน้าที่ดังกล่าวนี้จึงเป็นที่รู้จักกันว่าเป็นการคุ้มครองระหว่างประเทศ สำหรับหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติอันเกี่ยวเนื่องกับการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศของ UNHCR มีดังต่อไปนี้

<sup>13</sup>Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1950.

1) เนื่องจากปัญหาผู้ลี้ภัยได้ทวีความรุนแรงขึ้นอย่างชัดเจน และในหลายจุดทั่วโลก ได้เกิดปรากฏการณ์ที่มีผู้ขอลี้ภัยเป็นจำนวนมาก ดังนั้น วัตถุประสงค์เบื้องต้นแรกของ UNHCR ในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย คือ การพยายามดำเนินการให้ผู้ลี้ภัย ได้รับอนุญาตให้มีสิทธิในการขอและได้ที่ลี้ภัยมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งสิทธิในการแสวงหาที่ลี้ภัยก็มีที่มาจาก ปฎิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อที่ 14 ที่ว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาและได้มาในประเทศอื่นซึ่งสถานที่ลี้ภัยจากภัยประหัตประหาร” (Everyone has the right to seek and to enjoy in other countries asylum from persecution.)<sup>14</sup>

2) การดำเนินการกำหนดสถานภาพของผู้ลี้ภัย ตามปกติแล้วการกำหนดสถานภาพของผู้ลี้ภัยก็เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานและได้รับการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951

ทั้งนี้กระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยของ UNHCR จะกระทำเป็นรายบุคคลและเป็นกลุ่ม (Individual and Prima Facie Determination of Refugee Status) อย่างไรก็ตามก็ดี ในบางสถานการณ์ การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยเป็นรายบุคคลนั้นกระทำไม่ได้ อาจจะเป็นเหตุผลอันเนื่องมาจากเกิดความขัดแย้งภายในประเทศบ้านเดิมของตนส่งผลให้มีการเคลื่อนย้ายหลังไหลออกนอกประเทศของผู้คนจำนวนมาก ดังนั้นในกรณีนี้จึงต้องให้การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยแบบเป็นกลุ่ม (prima facie)<sup>15</sup> นอกจากนี้ในทางปฏิบัติการพิจารณาให้ฐานะแก่ผู้ลี้ภัยจะกระทำให้ละเอียดและครบถ้วนเป็นรายบุคคลนั้นเป็นไปได้ยากมาก ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจึงพิจารณาตัดสินว่า บุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยหรือไม่ โดยกระทำการพิจารณาไปพร้อมกันทั้งกลุ่ม ซึ่งหลักเกณฑ์ในการพิจารณาจะคำนึงถึงสถานการณ์อันเป็นเหตุให้บุคคลเดินทางออกนอกประเทศของตนมากกว่าจะพิจารณาถึงมูลเหตุแห่งความกลัวของแต่ละบุคคล ซึ่งในการประชุมคณะกรรมการบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติครั้งที่ 28 ก็ได้กำหนดถึงระเบียบขั้นตอนเพื่อกำหนดสถานภาพของผู้ลี้ภัย ดังนี้<sup>16</sup>

<sup>14</sup>UNHCR, 20 คำถามและคำตอบเกี่ยวกับ UNHCR (ม.ป.ป.)

<sup>15</sup>Atle Grahl – Madsen, *The Status of Refugees in International Law* (Netherlands : A.W. Sijthoff's Uitgeversmaats Chappij) , p.4.

<sup>16</sup>Guy S. Goodwin, *The Refugee in International Law*, p.204.

(1) เจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ (เช่น เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง หรือตำรวจชายแดน) ซึ่งผู้ขอลี้ภัยได้แสดงตัวต่อที่ชายแดนเขตของรัฐภาคีในสัญญาควรจะต้องได้รับคำสั่งที่ชัดเจนสำหรับดำเนินการในกรณีต่างๆ ที่อาจจะอยู่ภายในกรอบของตราสารระหว่างประเทศ โดยที่เจ้าหน้าที่เหล่านั้นควรจะถูกลงโทษให้ปฏิบัติตามหลักการไม่ผลักดันกลับ

(2) ผู้ขอลี้ภัยควร ได้รับข้อชี้แนะที่จำเป็นว่าจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนอะไรบ้าง

(3) ควรจะต้องระบุหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่อย่างชัดเจน โดยที่เมื่อไรก็ตามที่เป็นไปได้ก็ควรจะมีหน่วยงานที่ศูนย์อำนาจหน้าที่ไว้เพียงหน่วยงานเดียว ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอสถานะภาพของผู้ลี้ภัย และสามารถตัดสินใจได้ในขั้นต้น

(4) ผู้ขอลี้ภัยควรจะได้รับความสะดวกเท่าที่จำเป็น รวมทั้งได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ล่ามในการยื่นคำร้องขอสถานะภาพของผู้ลี้ภัยต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผู้ขอลี้ภัยยังควรได้รับโอกาสที่จะติดต่อกับตัวแทนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยหากผู้ขอลี้ภัยได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ลี้ภัยผู้นั้นก็ควรจะได้รับแจ้งว่าตนมีสถานะภาพเป็นผู้ลี้ภัยแล้ว และควรได้รับเอกสารรับรองสถานะภาพของผู้ลี้ภัย

(5) หากผู้ขอลี้ภัยได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ลี้ภัย ผู้นั้นก็ควรจะได้มีเวลาพอสมควรที่จะยื่นเรื่องขออุทธรณ์ เพื่อจะได้รับการพิจารณาทบทวนการตัดสินใจนั้นอย่างเป็นทางการต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจเดิมหรือผู้อื่นที่มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะเป็เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือฝ่ายกฎหมาย ตามแต่ระบบที่รัฐภาคีใช้อยู่ในประเทศนั้นและผู้ขอลี้ภัยควรจะได้รับอนุญาตให้อยู่ภายในประเทศระหว่างที่รอการพิจารณาตัดสินใจจากคำร้องขอลี้ภัยในขั้นต้น

จากกระบวนการกำหนดสถานะภาพของผู้ลี้ภัยดังกล่าวข้างต้นนั้น UNHCR จะพยายามให้คำขอลี้ภัยได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมที่สุด รวมทั้งผู้ที่ขอลี้ภัยจะได้รับการปกป้องคุ้มครองจากการถูกส่งตัวกลับไปยังประเทศที่พวกเขาจะต้องเสี่ยงต่อการสูญเสียสิทธิหรือตกอยู่ในภาวะอันตรายระหว่างที่คำขอลี้ภัยของพวกเขาอยู่ในระหว่างการพิจารณาอยู่ หนึ่ง เพื่อเป็นการปกป้อง และส่งเสริมสิทธิของการได้มาซึ่งการมีสถานะภาพเป็นผู้ลี้ภัยอย่างสมบูรณ์ ปัจจุบัน UNHCR จึงได้จัดทำหนังสือคู่มือฉบับหนึ่งเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติของรัฐบาลต่างๆ ในการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาสถานะภาพของผู้ลี้ภัย

3) UNHCR จะต้องให้การปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยจากการถูกจับได้ หรือจากการถูกผลักดันกลับโดยไม่สมัครใจให้กลับไปยังประเทศที่ตนได้หลบหนีออกมา ซึ่งหลักการไม่ผลักดัน

กลับถือเป็นหลักการในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดมิให้ผู้ลี้ภัยถูกส่งกลับไม่ว่าจะในลักษณะใด ๆ ก็ตาม ไปยังอาณาเขตที่ซึ่งชีวิตและอิสรภาพของผู้นั้นอาจจะตกอยู่ในอันตรายได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้รวมไปถึง การไม่ปฏิเสธที่ชายแดน<sup>17</sup> เนื่องจากการไม่ยอมรับหรือปฏิเสธบุคคลเหล่านี้ที่ชายแดนก็เปรียบเสมือนเป็นการผลักดันบุคคลเหล่านี้กลับด้วยเช่นกัน

4) นอกจาก UNHCR จะดำเนินการเพื่อให้ผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิในที่อยู่อาศัยแล้ว วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองของผู้ลี้ภัยของ UNHCR ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในสิทธิพื้นฐานบางประการตามที่ระบุเอาไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อีกทั้งยังรวมไปถึงการดำเนินการให้ผู้ลี้ภัย ได้รับ ฐานะ และสิทธิต่างๆ ใกล้เคียงกับพลเมืองของประเทศที่ตนได้เข้าไปพักพิงเป็นการชั่วคราว โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในฐานะเป็นพลเมือง สิทธิทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และสิทธิในการเคลื่อนไหวย่างมีเสรีภาพ ซึ่งสิทธิต่างๆ เหล่านี้ได้บัญญัติเอาไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ด้วยเช่นกัน (ดูภาคผนวก ข)

5) ในระหว่างรอการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อยุติระยะยาว ผู้ลี้ภัยควรได้รับการปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต้นในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ซึ่งระบุไว้ในเอกสารกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ด้วยเหตุนี้ระหว่างรอการแก้ไขปัญหาย่างถาวร UNHCR จึงมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบ และติดตามพฤติกรรมของรัฐต่างๆ เพื่อให้แน่ใจว่า ได้มีการเคารพซึ่งมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อมนุษยชาติ เป็นต้นว่า บุคคลเหล่านี้ควรจะมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานดังที่นานาประเทศให้การรับรอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิเสรีภาพต่างๆ ตามที่ได้บัญญัติไว้ใน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อีกทั้ง พวกเขาควรได้รับความช่วยเหลือทุกอย่างที่จำเป็น และได้รับสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต รวมทั้งอาหาร น้ำ ยารักษาโรค และสิ่งอำนวยความสะดวกในเชิงสุขภาพอนามัยที่ถูกสุขลักษณะ นอกจากนี้ UNHCR ยังส่งเสริมดูแลเรื่องความปลอดภัยในชีวิตร่างกายของผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะความปลอดภัยจากการถูกโจมตีโดยกองกำลังทหาร และการแทรกแซงรุนแรงอื่นๆ เป็นต้นว่าพวกเขาไม่ควรจะได้รับการปฏิบัติอย่างโหดร้ายทารุณและไร้มนุษยธรรม และสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการคุ้มครองผู้ลี้ภัย คือ บุคคลเหล่านี้ไม่ควรจะได้โทษทัณฑ์ใดๆ เพียงด้วยเหตุที่ว่าพวกเขาได้เข้ามาอยู่ในประเทศอย่างมิชอบด้วยกฎหมายนอกเสียจากการกระทำดังกล่าวเป็น

<sup>17</sup>คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รายงานการสัมมนาเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นสิทธิมนุษยชนและปัญหาผู้ลี้ภัย (กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 2.

ความจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ทั้งนี้การดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยดังกล่าวจะมีได้มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยด้วยเหตุจากเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ ศาสนา ทัศนคติการเมือง หรือประเทศถิ่นเดิมแต่อย่างใด

6) ในเรื่องของสถานภาพความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัย UNHCR จะพยายามกำหนดให้สถานที่พักพิงของผู้ลี้ภัยจำรองลักษณะเพื่อพลเรือนเท่านั้น (humanitarian / civilian camps) และอยู่ในที่ตั้งที่มีความเป็นอยู่ที่ดี และมีความปลอดภัยเพียงพอโดยจัดให้ที่พักพิงอยู่ห่างจากชายแดนของประเทศถิ่นฐานเดิมอย่างพอสมควร

7) สนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารต่อท้าย ค.ศ. 1967 และพยายามให้บทบัญญัติของอนุสัญญานี้ได้รับการยอมรับเพื่อที่จะได้ปรับปรุงให้ผู้ลี้ภัยมีสถานภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยที่รัฐบาลของประเทศต่างๆ ที่เป็นภาคีอนุสัญญาฯ จะได้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนดเอาไว้ ซึ่งถือเป็นข้อปฏิบัติอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของประชาคมระหว่างประเทศ

### บุคคลที่อยู่ในความคุ้มครองดูแลของ UNHCR

ในระยะแรกนั้น UNHCR ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่อพยพหลบหนีออกจากดินแดนประเทศของตนเท่านั้น คือ กลุ่มบุคคลที่เป็น “ผู้ลี้ภัย” ภายใต้นิยามที่ระบุเอาไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และ กลุ่มผู้อพยพพลัดถิ่นที่ถูกบังคับให้ต้องทิ้งบ้านเรือนประเทศถิ่นฐานเดิมของตน อันเนื่องมาจาก ภัยสู้รบซึ่งได้คุกคามชีวิตความปลอดภัย อิสรภาพซึ่งกลุ่มผู้อพยพเหล่านี้ก็มีสถานภาพเช่นเดียวกับผู้ลี้ภัยและต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ที่ถูกบังคับให้ทิ้งบ้านเรือนประเทศถิ่นฐานเดิมของตนด้วยสาเหตุเดียวกันกับ ผู้ลี้ภัย แต่ทว่ามิได้ข้ามพรมแดนออกนอกรัฐแห่งตน เพียงแต่หนีภัยจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งภายในประเทศ บุคคลกลุ่มดังกล่าวนี้ คือ ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ



(internal displaced persons)<sup>18</sup> ดังนั้น ทาง UNHCR จึงได้รับการร้องขอจากเลขาธิการสหประชาชาติ ให้ช่วยเหลือแก่ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศของตนเอง ดังเช่น UNHCR ได้เข้าช่วยเหลือ และคุ้มครอง ในความปลอดภัยทางร่างกายและทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ในรัฐ บอสเนีย และ เฮอร์เซโกวีนา<sup>19</sup>

นอกจากนี้ UNHCR ก็ได้รับมอบอำนาจจากสหประชาชาติให้ปฏิบัติการช่วยเหลือ บุคคลที่สมัครใจเดินทางกลับประเทศถิ่นฐานเดิมของตน เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงรากฐาน อันสำคัญในประเทศที่พวกตนได้หลบหนีออกมา อีกทั้ง ปัจจุบัน UNHCR ได้พยายามรณรงค์เกี่ยวกับ การคุ้มครองบุคคลไร้สัญชาติด้วยเช่นเดียวกัน ดังนั้นจึงจะเห็นได้ว่าภายใต้การปฏิบัติการกิจ ของ UNHCR จะต้องให้การช่วยเหลือดูแล และปกป้องคุ้มครองกับกลุ่มบุคคลทั้งที่เป็นผู้พลัดถิ่น ภายใน (internal displaced persons) ผู้สมัครใจกลับประเทศเดิมของตนรวมถึง บุคคลที่ไร้ สัญชาติ (stateless persons)

### 2.3.2 กิจกรรมให้ความช่วยเหลือของ UNHCR

นอกจาก UNHCR จะมีภาระหน้าที่ดำเนินงานให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยแล้วกิจกรรม ให้ความช่วยเหลือก็เป็นอีกลักษณะงานหนึ่ง ของ UNHCR ซึ่งขอบข่ายของการให้ความช่วยเหลือที่ สำคัญๆ คือ การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (emergency relief) ที่จำเป็นเบื้องต้นเพื่อตอบสนอง ต่อประชาชนผู้ลี้ภัย เนื่องจากว่าประชาชนเหล่านี้ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้เลย หรือช่วย เหนือตัวเองได้น้อยมาก ความช่วยเหลือในรูปแบบดังกล่าวคือ การจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นต้นให้แก่ผู้ลี้ ภัย หรือผู้อพยพทันทีที่เดินทางมาถึงประเทศแรกรับไม่ว่าจะเป็น อาหาร น้ำ ที่พักพิง และความ ช่วยเหลือทางการแพทย์ และเมื่อการปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินได้สิ้นสุดลงแล้ว UNHCR ก็จะพยายามช่วยเหลือผู้ลี้ภัย ในด้านต่างๆ เพื่อให้พวกเขาสามารถพึ่งพาตนเองได้ เป็นต้นว่า การจัดให้มีโครงการให้การศึกษาโดย UNHCR จะดำเนินโครงการเพื่อการศึกษา ร่วมกับองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ<sup>20</sup> และสิ่งสำคัญ UNHCR จะให้การดูแลเป็นพิเศษแก่กลุ่มบุคคลที่ทุพพลภาพ เช่น ผู้ลี้ภัยที่พิการ บุคคลที่มีสุขภาพไม่

<sup>18</sup>คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, รายงานการสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัย (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 12.

<sup>19</sup>เอกสารประชาสัมพันธ์ปกเหลืองของ UNHCR (ม.ป.ป.)

<sup>20</sup>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Information Paper*, p. 11.



สมบูรณ ผู้สูงอายุ และ ผู้ลี้ภัยที่เป็นผู้หญิง และเด็ก โดย UNHCR จะดำเนินการจัดโครงการพิเศษช่วยเหลือบำบัดรักษาแก่บุคคลเหล่านี้ ด้วยอาศัยความร่วมมืออย่างใกล้ชิดจากองค์การอาสาสมัครต่างๆ<sup>21</sup>

นอกจากนี้แล้ว UNHCR ก็ยังจัดบริการการให้คำปรึกษาต่างๆ แก่ผู้ลี้ภัยซึ่งถือว่าเป็นเรื่องสำคัญในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยให้มีทางเลือกที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหของตน รวมทั้งได้จัดการช่วยเหลือทางด้านกฎหมายไว้เพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเกี่ยวกับคดีในศาลในกรณีที่มีการกระทบกระเทือนต่อสถานะความเป็นผู้ลี้ภัยโดย UNHCR จะดำเนินการจัดหาทนายความให้<sup>22</sup>

### 2.3.3 การแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหอย่างถาวรแก่ผู้ลี้ภัย

ภาระหน้าที่ของ UNHCR ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการแสวงหาช่องทางยุติปัญหาผู้ลี้ภัยนั้นมีอยู่ 3 แนวทาง คือ

- 1) ช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่ประสงค์จะกลับประเทศมาตุภูมิโดยสมัครใจ
- 2) ช่วยเหลือผู้ลี้ภัยให้ได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม
- 3) ช่วยเหลือให้ตั้งถิ่นฐานในประเทศแรกรับที่พวกเขาใช้เป็นแหล่งลี้ภัย

**แนวทางแรก** การส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศมาตุภูมิโดยสมัครใจ(voluntary repatriation) วิธีนี้ได้รับการยอมรับจากทุกฝ่ายว่าเป็นวิธีแก้ไขปัญหที่ดีที่สุด ขณะเดียวกันก็เป็นวิธีที่ยากที่สุด เพราะผู้ที่อพยพหลบหนีออกจากประเทศภูมิลำเนาเดิมของตนนั้น แสดงว่าต้องได้รับความเดือดร้อนอย่างแสนสาหัสจริงๆ หรืออาจจะมี ความหวาดกลัวอันตรายที่จะเกิดต่อชีวิตหากเดินทางกลับไป เพราะปกติแล้วคนทุกชาติต่างก็รักบ้านเกิดภูมิลำเนาเดิมของตน ดังนั้นผู้อพยพจะยินยอมเดินทางกลับประเทศตนก็ต่อเมื่อมั่นใจว่าจะมีความปลอดภัยอย่างแท้จริงในชีวิตของตนแล้วเท่านั้น<sup>23</sup> ดังนั้นการเดินทางกลับโดยทันทีของผู้ลี้ภัย จึงเป็นไปได้เสมอไป หากแต่จำเป็นจะต้องเปลี่ยนแปลงหรือขจัดสภาวะการณสำคัญอันเป็นมูลเหตุที่ทำให้ผู้ลี้ภัยจำต้องอพยพหนีออกนอกประเทศเดิม

<sup>21</sup>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, *Information Paper*, p. 12.

<sup>22</sup>เอกสารประชาสัมพันธ์ปกเหลืองของ UNHCR (ม.ป.ป.)

<sup>23</sup>ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, "การแก้ไขปัญหผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน," เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2530, หน้า 129.

ของตน ให้ได้ก่อนเป็นอันดับแรก ซึ่งการเปลี่ยนแปลงขั้นพื้นฐานในประเทศเดิมของผู้ลี้ภัยดังกล่าวนี้ก็ควรที่จะเป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างถาวร

นอกจากนี้ เงื่อนไขอีกประการหนึ่งของการส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ประเทศมาตุภูมิก็คือในการเดินทางกลับนั้นก็ควรที่จะเป็นไปตามความสมัครใจของผู้ลี้ภัยในการตัดสินใจเดินทางกลับด้วยตนเอง ดังนั้นประเทศที่ให้ที่พักพิงควรจะระดมค่าใช้จ่ายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องตามข้อเท็จจริงแก่ผู้ลี้ภัยเกี่ยวกับสภาพเงื่อนไขต่างๆ ในประเทศมาตุภูมิ เพื่อประกอบการตัดสินใจของพวกเขาที่จะเดินทางกลับสู่ประเทศมาตุภูมิ ทั้งนี้พันธกรณีของประเทศมาตุภูมิก็เป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งรัฐบาลของประเทศมาตุภูมิจะต้องให้หลักประกันในความปลอดภัยแก่ผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับ โดยมีได้กระทำการกักขังลงโทษทัณฑ์จับดำเนินคดีแก่ผู้ลี้ภัย ด้วยเหตุที่ได้เดินทางออกนอกประเทศของพวกเขา<sup>24</sup> อีกทั้งประเทศมาตุภูมิก็ควรมีความรับผิดชอบอย่างจริงจังในการดำเนินการขจัดสภาวะการอันเป็นเหตุที่ทำให้มีการเดินทางออกนอกประเทศของผู้ลี้ภัย

ในการดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยดังกล่าวนี้ ทั้งรัฐบาลของประเทศมาตุภูมิ และรัฐบาลของประเทศที่ให้ที่พักพิงก็ควรจะให้ความร่วมมือกับ UNHCR ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ตามมาตรฐานสากล เพื่อช่วยเหลือให้พวกเขาสามารถเดินทางกลับได้อย่างปลอดภัยและสมัครใจ ทั้งนี้ควรยินยอมให้ UNHCR มีบทบาทเป็นผู้นำในการส่งกลับโดยสมัครใจ ซึ่งการปฏิบัติภารกิจและประกันความสมัครใจของผู้ที่จะเดินทางกลับว่ามีความสมัครใจกลับประเทศมาตุภูมิโดยแท้จริง รวมทั้ง UNHCR ก็จะต้องจัดสรรข้อมูลที่เป็นประโยชน์ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถตัดสินใจได้ โดยให้ทราบถึงสภาวะการในประเทศภูมิลำเนาเดิมของตน โดยเฉพาะในพื้นที่ที่จะมีการเดินทางกลับไป และในขั้นตอนของการเดินทางกลับนั้น เจ้าหน้าที่ของ UNHCR จะต้องทำการขึ้นทะเบียนของบุคคลผู้ที่จะเดินทางกลับ ตลอดจนจัดทำโครงการให้มีการเดินทางกลับอย่างปลอดภัยและเป็นระเบียบ โดยเจ้าหน้าที่ UNHCR จะคอยอำนวยความสะดวกในการเดินทางและจะเดินทางกลับไปพร้อมกันกับผู้ลี้ภัยด้วย<sup>25</sup> ตลอดจน UNHCR ต้องคอยติดตามผลของผู้ที่เดินทางกลับทางด้านกฎหมายและความปลอดภัยในทรัพย์สินของผู้ลี้ภัย เป็นต้นว่า ผู้ที่เดินทางกลับเหล่านี้ควร

<sup>24</sup>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, “UNHCR input for governance and human rights,” June 1998, p. 2.

<sup>25</sup>สัมภาษณ์ ทรงสิทธิ์ จารุपाल, เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ , 7 ตุลาคม 2542.

ได้รับการนิรโทษกรรม รวมทั้งได้รับสิทธิของความเป็นพลเมืองคืนจากประเทศมาตุภูมิ และเพื่อการตั้งถิ่นฐานที่ยั่งยืนของบุคคลเหล่านี้ UNHCR ก็อาจจะดำเนินการร่วมกับองค์การช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ที่เดินทางออกจากประเทศถิ่นฐานเดิมของตนมาเป็นระยะเวลานาน เพื่อให้สามารถกลับสู่สภาพที่สามารถช่วยเหลือพึ่งพาตนเองให้ได้มากที่สุด โครงการดังกล่าวได้แก่การจัดตั้งโรงเรียน โรงพยาบาล สาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานต่างๆ และการกระตุ้นภาคการเกษตรด้วยการจัดหาพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ หรือการจัดสร้างโครงการธุรกิจขนาดเล็กให้แก่บุคคลเหล่านี้

**แนวทางที่สอง** การส่งผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (resettlement) สำหรับผู้ลี้ภัยที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศมาตุภูมิของตน หรือ กรณีที่ไม่สามารถอยู่ในประเทศลี้ภัยได้อย่างปลอดภัยการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามเป็นอีกแนวทางหนึ่งของการแก้ไขปัญหา ซึ่งโดยหลักการแล้ว UNHCR จะปกป้องคุ้มครองและพยายามให้ผู้ลี้ภัยสามารถเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามให้ได้มากที่สุด ดังจะเห็นได้จาก บทบัญญัติของ UNHCR ที่กล่าวไว้ว่า<sup>26</sup> “ข้าหลวงใหญ่ฯ โดยอำนาจและหน้าที่ต้องเป็นผู้ดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในความดูแลของตนโดยให้การสนับสนุนและส่งเสริมให้ผู้ลี้ภัยโดยไม่เลือกฐานะและวรรณะ ให้สามารถไปตั้งถิ่นฐานถาวรต่อไปได้”

ทั้งนี้ UNHCR จะพยายามเจรจากับประเทศที่จะรับผู้ลี้ภัยเพื่อให้ได้มาซึ่งจำนวนโควตาเข้าเมืองจากรัฐของประเทศต่างๆ ซึ่งเคยเป็นผู้รับผู้ลี้ภัยให้ได้เข้าไปพักพิงอย่างถาวร เช่น ประเทศออสเตรเลีย แคนาดา นิวซีแลนด์ และสหรัฐอเมริกา ซึ่งบรรดารัฐบาลของประเทศเหล่านี้ที่มีความเจริญทางด้านอุตสาหกรรมอยู่แล้วจึงสามารถที่จะยอมรับผู้ลี้ภัยให้เข้าไปตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ

อย่างไรก็ดี แม้ว่าวิธีนี้ได้ใช้กันอย่างแพร่หลาย หากแต่การไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามก็มีอุปสรรคหลายประการ ที่สำคัญคือ การที่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ต้องปรับตัวให้เข้ากับสิ่งแวดล้อมทางสังคม และวัฒนธรรมของประเทศที่ตนไปตั้งถิ่นฐาน<sup>27</sup>

<sup>26</sup> สัมภาษณ์ ทรงสิทธิ์ จารุपाल, เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 23 มิถุนายน 2542.

<sup>27</sup> ประกิต กัญยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 114.

**แนวทางที่สาม** การให้ผู้ลี้ภัยตั้งถิ่นฐานในประเทศแรกเริ่ม (local resettlement) ในขณะที่การเดินทางกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาคดีที่ดีที่สุด หากแต่วิธีการดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติได้เสมอไปถ้าผู้ลี้ภัยไม่มีความประสงค์ที่จะกลับประเทศเดิมของตน หรือในกรณีที่สภากาชาดในประเทศเดิมนั้นยังคงมีความขัดแย้งรุนแรงอย่างต่อเนื่อง ขณะเดียวกันผู้ลี้ภัยก็ไม่มีโอกาสเดินทางไปประเทศที่สาม ด้วยเหตุนี้การยินยอมให้ผู้ลี้ภัยตั้งถิ่นฐานได้ในประเทศแรกเริ่มจึงเป็นอีกหนทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหา หากแต่วิธีการนี้จะสามารถนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อประเทศแรกเริ่มให้ความยินยอมเห็นด้วยแล้วเท่านั้น

การดำเนินการแก้ไขด้วยวิธีการนี้ UNHCR จะช่วยเหลือผู้ลี้ภัยให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ในประเทศแรกเริ่ม โดยอาจจะจัดโครงการให้การศึกษา การฝึกอาชีพ ตลอดจนการให้คำปรึกษาหารือเพื่อให้ผู้ลี้ภัยได้มีโอกาสได้งานทำ และสามารถช่วยเหลือพึ่งพาตัวเองได้ ซึ่งในทางปฏิบัติการดำเนินโครงการดังกล่าวจะอาศัยความร่วมมือกันระหว่าง UNHCR หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และสมาชิกอื่นๆ ของสหประชาชาติเพื่อดำเนินโครงการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแก่ผู้ลี้ภัยในประเทศที่เข้าไปพักพิง

## 2.4 UNHCR กับการเสริมสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ

ในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวข้างต้นของ UNHCR ไม่ว่าจะเป็นการให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย รวมทั้งการดำเนินการแก้ไขปัญหาอย่างถาวร UNHCR จะต้องประสานงานร่วมกับ หน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติ องค์การมิใช่รัฐบาล และหน่วยงานเอกชนต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งในที่นี้จะกล่าวถึงองค์การที่สำคัญๆ ได้แก่โครงการอาหารโลก (WFP) ได้มีบทบาทสำคัญในการจัดหาอาหารที่จำเป็นให้แก่ผู้ลี้ภัย และผู้อพยพ โดยใช้เงินจากงบประมาณของโครงการเอง โดยจะจัดหาอาหารขึ้นพื้นฐานให้แก่ผู้ลี้ภัย จนกระทั่งพวกเขาสามารถที่จะปลูกพืชผลของตนเองได้ หรือสามารถเลี้ยงตัวเองได้ นอกจาก WFP แล้ว UNHCR ยังได้ประสานงาน และอาศัยความชำนาญการของ ของหน่วยงานสหประชาชาติอื่นๆ ในกรณีต่างๆ กัน เช่น UNICEF ซึ่งดำเนินกิจกรรมในด้านอนามัย การศึกษา และการพัฒนาชุมชน WHO จะประสานงานทางด้านอนามัย และมาตรการต่างๆ เพื่อสุขภาพพร้อมกับ UNHCR ส่วน ILO จะให้ความร่วมมือกับ UNHCR ทางด้านการให้ความรู้ความชำนาญทางด้านวิชาการและฝึกอาชีพ UNESCO จะจัดผู้เชี่ยวชาญด้านการศึกษาให้แก่สำนักงานของ UNHCR และจัดที่ปรึกษาทางด้านนี้แก่คณะของ UNHCR และ UNDP หรือโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ได้ร่วมมืออย่าง

ใกล้ชิดเพื่อดำเนินการให้เกิดแผนพัฒนาระยะยาวต่อไปในหลายๆ สถานการณ์ที่ผู้ลี้ภัยไม่สามารถเดินทางกลับประเทศได้<sup>28</sup>

นอกจากหน่วยงานต่างๆ ของสหประชาชาติที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านโครงการต่างๆ ของ UNHCR แล้ว องค์การเอกชนก็เป็นอีกหน่วยงานหลักสำคัญที่ปฏิบัติภารกิจทางด้านมนุษยธรรมร่วมกับ UNHCR ในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยทั่วโลกไม่ว่าจะเป็น การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน การเตือนภัยล่วงหน้าและการแสวงหาทางแก้ปัญหาที่ยั่งยืน เช่น การอุปถัมภ์ผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพให้ได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม การบริการให้คำปรึกษาการให้ทุนหรือสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการศึกษา นอกจากนี้องค์การเอกชนได้เผยแพร่ข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัย ผู้อพยพให้สาธารณชนทราบโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในบางประเทศ อันส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากต้องพากันอพยพหลบหนีภัยจากการประทัดประหาร หรือการถูกกดขี่เข้มแข็งอย่างรุนแรงออกนอกประเทศเดิมของตนเพื่อลี้ภัยไปยังอีกที่หนึ่ง ซึ่งการดำเนินกิจกรรมด้านประชาสัมพันธ์ขององค์การเอกชนทำให้ประชาชนทั่วไปได้รับรู้ถึงประเด็นด้านมนุษยธรรมและปัญหาทางด้านสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยมากขึ้น

ปัจจุบันจึงมีองค์การเอกชนมากกว่า 250 แห่งที่ได้มีข้อตกลงอย่างเป็นทางการร่วมกับ UNHCR ทั้งนี้องค์การเอกชนที่เข้ามามีบทบาทสำคัญในประเทศไทย คือ คณะกรรมการกาชาดสากล หรือ ICRC ซึ่งในกรณีของผู้ลี้ภัยอินโดจีน UNHCR ได้รับความช่วยเหลือสนับสนุนจาก ICRC ในการส่งผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม รวมทั้งการสืบหาถิ่นฐานหลักแหล่งของญาติผู้อพยพในประเทศต่างๆ และที่อยู่ของคนในครอบครัวที่พลัดพรากจากกันเพื่อช่วยให้ไปอยู่รวมครอบครัวใหม่<sup>29</sup> นอกจากนี้ได้ให้ความช่วยเหลือในเรื่อง เวชภัณฑ์ ยารักษาโรค และการฝึกอบรมอาสาสมัครเกี่ยวกับสาธารณสุขเบื้องต้นแก่ผู้อพยพเพื่อเป็นผู้ช่วยเหลือแพทย์ในการรักษาพยาบาลตามศูนย์อพยพต่างๆ

<sup>28</sup> เอกสารประชาสัมพันธ์ปกเหลืองของ UNHCR (ม.ป.ป.)

<sup>29</sup> สมพงษ์ ชูมาก และ อรณี นวลสุวรรณ, ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน: ทำที่และการปฏิบัติของประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศ, หน้า 62-65.



จากที่กล่าวมาข้างต้นถึง ภาระหน้าที่ของ UNHCR นั้น จะเห็นว่า UNHCR เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทอย่างเป็นทางการในการให้ความคุ้มครอง และแสวงหาหนทาง การแก้ไขปัญหาอย่างถาวรแก่ผู้ลี้ภัย รวมทั้งพยายามส่งเสริมและพิทักษ์สิทธิต่างๆ ของผู้ลี้ภัยทุกคน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติแต่ประการใด ไม่ว่าจะเป็น ส่งเสริมการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยได้มีสถานที่ลี้ภัยที่ปลอดภัย ทำให้คำขอลี้ภัยได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและสนับสนุนให้ผู้ลี้ภัยได้รับการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลตามที่ประชาคมระหว่างประเทศให้การยอมรับ ตลอดจนพยายามช่วยเหลือผู้ลี้ภัยให้พ้นจากสภาพการเป็นผู้ลี้ภัย โดยวิธีการส่งตัวกลับประเทศมาตุภูมิของพวกเขาโดยสมัครใจและเป็นไปตามเงื่อนไขของการเดินทางกลับประเทศอย่างปลอดภัยซึ่ง UNHCR จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยจนกว่าพวกเขาจะสามารถปรับตัวเข้าสู่ระบบสังคมประเทศเดิมของตนได้

อย่างไรก็ดี ภายใต้กรอบการดำเนินงานทางมนุษยธรรมและคำนึงถึงหลักมนุษยชนดังกล่าวของ UNHCR จะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุผลในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย ก็ต่อเมื่อได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลของประเทศแรกรับ และรัฐบาลประเทศมาตุภูมิควรจะอนุญาตให้ UNHCR เข้าไปปฏิบัติหน้าที่ให้การช่วยเหลือปกป้องคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยในประเทศของตนได้ รวมทั้งทุกฝ่ายควรมีเจตจำนงร่วมกันในการแสวงหาข้อยุติอย่างถาวรต่อปัญหาผู้ลี้ภัย และเพื่อเป็นการยอมรับบทบาทของ UNHCR อย่างเป็นทางการนั้นรัฐบาลเหล่านี้ก็อาจจะดำเนินการเจรจา หรือจัดทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการร่วมกันกับทาง UNHCR ดังจะเห็นได้จากในกรณีของรัฐบาลไทยที่ได้ร้องขอความช่วยเหลือจากทาง UNHCR ในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวอินโดจีน ทั้งนี้จึงได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทย กับ UNHCR โดยได้ลงนามเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 1975 ซึ่งก็ได้ระบุถึงหลักการอันสำคัญๆ ที่รัฐบาลไทยยอมรับ คือ หลักการที่คำนึงถึงความสมัครใจของผู้ลี้ภัยในการไปตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในประเทศที่สาม และในการเดินทางกลับสู่มาตุภูมิ (Voluntary resettlement and repatriation) และ หลักการไม่ผลักดันกลับ (Principle of non-refoulement) ซึ่งทำให้ไทยต้องทำความตกลงกับ UNHCR เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 1977 และจากข้อตกลงดังกล่าวก็นับเป็นมูลฐานทางกฎหมายที่สำคัญอันส่งผลให้สหประชาชาติสามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยได้ในกรณีของผู้อพยพชาวอินโดจีน (ดูข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNHCR ได้จาก ภาคผนวก ค)



## 2.5 UNHCR กับการเข้ามา มีบทบาทร่วมแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีนและนักศึกษาพม่า

### 2.5.1 UNHCR กับ ผู้อพยพอินโดจีน

เนื่องจากประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และพิธีสารต่อท้าย ค.ศ.1967 หากแต่การที่ประเทศไทยยอมรับผู้อพยพจากประเทศอินโดจีน ก็สืบเนื่องมาจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม ประกอบกับหลังจากที่มีการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศอินโดจีนส่งผลให้มีผู้อพยพจากประเทศลาว เวียดนาม และกัมพูชา หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยกว่าหนึ่งล้านสามแสนคน ซึ่งนับเป็นการแบกรับภาระอันหนักยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาดังเช่นประเทศไทยในการเลี้ยงดูกลุ่มบุคคลเหล่านี้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยจึงได้ร้องขอรับความช่วยเหลือจากทาง UNHCR รวมทั้งได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันระหว่างรัฐบาลไทยและ UNHCR จากข้อตกลงดังกล่าว UNHCR จึงได้เริ่มปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพชาวลาว เวียดนาม และกัมพูชา ในประเทศไทย ตั้งแต่เดือนกันยายน 1975<sup>30</sup> โดยในระยะแรก UNHCR ได้ออกค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพ ตามแนวชายแดนตลอดจนได้ให้การช่วยเหลือเลี้ยงดูแก่ผู้อพยพตามหลักมนุษยธรรม ซึ่งความช่วยเหลือส่วนใหญ่จะเป็นการประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ในการจัดหาอาหาร เสื้อผ้า ผ้าห่ม มุ้ง และเครื่องใช้ที่จำเป็นต่างๆ รวมทั้งมาตรการในการปรับปรุงการหาน้ำดื่ม ตลอดจนความช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ และการจัดการรักษาพยาบาลแก่ผู้อพยพชาวอินโดจีนที่อยู่ตามศูนย์ผู้อพยพต่างๆ โดยมีรัฐบาลไทยเป็นผู้รับผิดชอบงานฝ่ายบริหาร การจัดส่งและแจกจ่ายเครื่องบรรเทาทุกข์ต่างๆ<sup>31</sup>

นอกจากความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมดังกล่าวแล้ว นโยบายหลักของ UNHCR คือ การพยายามแสวงหากระบวนการแก้ไขปัญหาผู้อพยพในประเทศไทยอย่างถาวร หนึ่งในกรณีของผู้อพยพชาวอินโดจีนรัฐบาลไทยไม่มีนโยบายให้ผู้อพยพตั้งถิ่นฐานได้ในประเทศแรกๆ หากแต่อนุญาตให้ผู้อพยพเหล่านี้พักพิงในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวระหว่างรอการส่งออกนอก

<sup>30</sup> สุภาวงศ์ จันทวินิช และ มาริษา เพ็ญสุต, “ประเทศไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน,” เอเชียปริทัศน์ ปีที่ 10 เล่มที่ 2 (พ.ค.-ส.ค. 32), หน้า 99.

<sup>31</sup> สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, “เรื่องการดำเนินการต่อผู้อพยพจาก ลาว เขมร เวียดนามในประเทศไทย,” 6 กรกฎาคม พ.ศ. 2538 (อัดสำเนา)

ราชอาณาจักร ดังนั้นในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีนในประเทศไทย UNHCR จึงมีบทบาทในการอำนวยความสะดวกจัดส่งผู้อพยพไปประเทศที่สาม ตลอดจนพยายามเจรจากับประเทศเดิมของผู้อพยพเพื่อหาทางให้ผู้อพยพที่สมัครใจจะเดินทางกลับบ้านเดิมได้มีโอกาสกลับได้อย่างปลอดภัย ในการนี้ UNHCR จึงได้ดำเนินการติดต่อประสานงานกับประเทศต่างๆ เพื่อรับผู้อพยพชาวอินโดจีนไปตั้งถิ่นฐานในประเทศของตน โดย UNHCR จะดำเนินการยื่นเรื่องไปยังสถานทูตของประเทศที่เกี่ยวข้องตลอดจนออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางให้ และนอกเหนือจากการพยายามส่งผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามแล้ว UNHCR มีนโยบายหลักที่จะสนับสนุนให้ผู้อพยพได้เดินทางกลับมาตุภูมิหรือถิ่นฐานเดิมโดยสมัครใจ เมื่อสถานการณ์ในประเทศเดิมมีความปลอดภัยเพียงพอ โดยการจัดตั้งโครงการอพยพกลับถิ่นฐานเดิมโดยสมัครใจ (Voluntary Repatriation Programme)<sup>32</sup>

อย่างไรก็ตามการดำเนินแก้ไขปัญหามาตรฐานของ UNHCR ก็ไม่ได้บรรลุผลเท่าที่ควรเนื่องจาก UNHCR สามารถดำเนินการส่งผู้อพยพชาวอินโดจีนกลับถิ่นฐานเดิม โดยสมัครใจได้เป็นจำนวนน้อยมาก ทั้งนี้เป็นผลเนื่องจากผู้อพยพเกรงว่าจะไม่มีความปลอดภัยเพียงพอในการเดินทางกลับประเทศของตน อีกทั้งประเทศมาตุภูมิเองก็ไม่มีโครงสร้างจะรับบุคคลเหล่านี้กลับ นอกจากนี้ นโยบายที่เน้นการส่งผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ส่งผลให้ผู้อพยพจากประเทศอินโดจีนได้พากันหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้ ปัญหาผู้อพยพจากประเทศอินโดจีนจึงยังคงเป็นปัญหาอันยืดเยื้อมาอย่างต่อเนื่องกว่า 10 ปีที่ผ่านมา จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1989 ได้มีการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยผู้อพยพอินโดจีนที่นครเจนีวา และได้มีการรับรองแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ หรือ Comprehensive Plan of Action (CPA) ซึ่งถือเป็นแผนปฏิบัติการที่สมบูรณแบบ และครบวงจร ในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีน (ดูแผนปฏิบัติการที่สมบูรณหรือแผน CPA ได้ในภาคผนวก ง) ซึ่งแผนปฏิบัติการ CPA เน้นถึงหลักการแบ่งเบาภาระอย่างเท่าเทียมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการจัดการแก้ไขปัญหาผู้อพยพ ไม่ว่าจะเป็นประเทศแรกรับ ประเทศที่รับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐาน UNHCR และที่สำคัญที่สุด คือ ประเทศต้นกำเนิด<sup>33</sup> โดยเริ่มจากประเทศมาตุภูมิก็ควรที่จะดำเนินการแก้ไขปัญหารากฐานที่สำคัญในประเทศของตน เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการอพยพหลั่งไหลออกนอกประเทศของผู้อพยพ และเมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงรากฐานอัน

<sup>32</sup>Bangkok Post (5 December 1993), p. 6.

<sup>33</sup>บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิ์วงศ์, “เอกสารการประชุมคณะกรรมการบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ณ กรุงเจนีวา,” 5 ตุลาคม 2542, หน้า 1-3.

สำคัญตลอดจนสถานการณ์ในประเทศมาตุภูมิกลับสู่สภาวะปกติแล้ว รัฐบาลของประเทศมาตุภูมิก็ควรที่จะยอมรับผู้อพยพที่มีความประสงค์และสมัครใจที่จะเดินทางกลับประเทศเดิมของตน ในขณะเดียวกันประเทศแรกรับก็ได้ดำเนินการเพื่อมนุษยธรรมในการให้ที่พักพิงเป็นการชั่วคราวแก่ผู้อพยพโดยไม่กระทำการส่งกลับ หรือ ผลักดันออกนอกอาณาจักร สำหรับ UNHCR ก็มีบทบาทสำคัญในการปกป้องคุ้มครองแก่ผู้อพยพ ดำเนินการติดต่อประสานงานให้ประเทศที่สามยอมรับผู้อพยพเหล่านี้ไปตั้งถิ่นฐานหรือ อาจจะทำนุกระบวนกรส่งผู้อพยพกลับสู่ประเทศมาตุภูมิอย่างปลอดภัยและสมัครใจ ทั้งนี้การดำเนินการภายใต้แผนปฏิบัติการ CPA ดังกล่าวนี้อาจต้องอาศัยการประสานงานอย่างต่อเนื่องจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนควรมีเจตนารมณ์ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง โดยมี UNHCR เป็นองค์การประสานงานหลักดังเช่น กรณีของผู้อพยพชาวลาว และชาวเวียดนาม UNHCR มีบทบาทสำคัญในกระบวนการจัดส่งชาวลาว และชาวเวียดนามในการเดินทางกลับสู่ประเทศมาตุภูมิอย่างปลอดภัยและสมัครใจ อีกทั้งยังอำนวยความสะดวกและออกค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามแก่ผู้อพยพด้วย

ในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวลาวภายใต้แผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์นั้นได้มีการเจรจาหรือร่วมกันสามฝ่าย ไทย - ลาว - UNHCR ซึ่งในการประชุมครั้งแรกในปี ค.ศ.1989 ได้มีการจัดทำข้อตกลงร่วมกันในประเด็นที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ<sup>34</sup> 1) กระทบวงมหาดไทยกำหนดให้มีการทบทวนสถานภาพของผู้อพยพชาวลาว โดยดำเนินการร่วมกับเจ้าหน้าที่ UNHCR เพื่อเป็นการตรวจสอบแยกแยะว่า ผู้อพยพชาวลาวกลุ่มใดได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้อพยพที่แท้จริง (screened in) หรือเป็นเพียงผู้ที่อพยพเข้ามาเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า ซึ่งสำหรับกลุ่มบุคคลที่มีใช้ผู้อพยพที่แท้จริงหรือกลุ่ม screened out ทางรัฐบาลลาวก็ควรจะได้รับบุคคลเหล่านั้นกลับเดือนละประมาณ 150-300 คน นับแต่เดือนกันยายน 1989<sup>35</sup> 2) สมควรจัดตั้ง reception center ขึ้นในลาวเพื่อให้อพยพได้ประมาณ 500-1,000 คน 3) เน้นถึงความจำเป็นในการประชาสัมพันธ์รณรงค์ให้ผู้อพยพสมัครใจกลับประเทศลาวเพิ่มมากขึ้น จากนั้นในช่วงปี ค.ศ.1990 ก็ได้จัดประชุมสามฝ่าย ไทย - ลาว - UNHCR อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเน้นย้ำถึงการประสานงานร่วมกันตามแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ หรือ แผน CPA ในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวลาวในกำหนดเวลาที่แน่นอน

<sup>34</sup> ขจิตภัย บุรุษพัฒน์, “เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องนโยบายต่อผู้อพยพและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ณ โรงแรมไอแลนด์วิว จังหวัดชลบุรี,” 19 พฤศจิกายน 2533, หน้า 65.

<sup>35</sup> The Nation (6 June 1992), p. 5.

จากผลการดำเนินการดังกล่าว หลังจากที่ได้มีการทบทวนสถานภาพผู้อพยพชาวลาว (status review) ปรากฏว่า มีกลุ่มบุคคลที่ไม่มีสถานะเป็นผู้อพยพที่แท้จริง (screened out) 393 ครอบครัว หรือ 1,160 คน ขณะที่ 36 ครอบครัว หรือ 116 คน มีสถานะเป็นผู้อพยพที่แท้จริง (screened in) ซึ่ง รัฐบาลไทยได้ร่วมกับ UNHCR จัดตั้งศูนย์ผู้อพยพบ้านนาโพธิ์จังหวัดนครพนม ขึ้นซึ่งเป็นศูนย์ควบคุมชาวลาวสำหรับรอการส่งกลับ ซึ่งในการปฏิบัติภารกิจ เจ้าหน้าที่ศูนย์พร้อมด้วยตัวแทนของ UNHCR ก็ได้พยายามอย่างยิ่งในการประชาสัมพันธ์โน้มน้าวชักชวนลาวที่อยู่ในศูนย์อพยพบ้านนาโพธิ์ให้สมัครใจเดินทางกลับสู่ประเทศมาตุภูมิ อีกทั้ง UNHCR ก็ได้เสนอเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ หลังจากได้เดินทางกลับประเทศมาตุภูมิ ซึ่งในการเดินทางกลับของผู้อพยพชาวลาว ทางฝ่าย ลาว-ไทย-UNHCR ได้มีการกำหนดส่งกลับ 4 ครั้งด้วยกัน คือ<sup>36</sup> เดือนกันยายน 1999 จะดำเนินการส่งกลับ 267 คน เดือนตุลาคม 350 คน เดือนพฤศจิกายน 254 คน และในเดือนธันวาคมจะดำเนินการส่งกลับ 291 คน

ทั้งนี้ ทุกครั้งในกระบวนการเดินทางกลับของชาวลาว UNHCR จะมีบทบาทสำคัญในกระบวนการส่งกลับตามขั้นตอน มีการติดตามความปลอดภัยระหว่างการเดินทางกลับรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือผู้เดินทางกลับเหล่านี้ ให้สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมและร่วมพัฒนาประเทศเดิมของตนได้ และจากผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวเวียดนามได้ส่งผลให้มีการเดินทางกลับสู่มาตุภูมิของชาวลาวประมาณ 68 ครอบครัว ปัจจุบันจึงเหลือผู้อพยพชาวลาวกลุ่ม screened in เป็นจำนวน 116 คน ที่อยู่ระหว่างรอการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม<sup>37</sup>

สำหรับผู้อพยพชาวเวียดนาม ตามแผนปฏิบัติการสมบูรณ หรือ CPA ต้องผ่านการพิจารณาสถานภาพ หรือ การสอบสวนแยกแยะประเภทเช่นเดียวกับชาวลาว ซึ่งประเด็นสำคัญของการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวเวียดนามแบบครบวงจร คือ 1) ประเทศต้นเหตุแห่งปัญหาจะระงับยับยั้งมิให้ประชาชนของตนอพยพหลบหนีออกนอกประเทศ และรับบุคคลที่มิใช่ผู้อพยพที่แท้จริง (screened – out) กลับประเทศ 2) ประเทศแรกที่จะรับผู้อพยพไว้ชั่วคราวและจัดให้มีมาตรการ

<sup>36</sup>กระทรวงการต่างประเทศ, “เรื่องการส่งกลับผู้อพยพชาวลาวที่ไม่มีสถานภาพผู้ลี้ภัยจากศูนย์ผู้อพยพบ้านนาโพธิ์ จังหวัดนครพนมกลุ่มสุดท้าย,” 17 ธันวาคม 2542. (อัดสำเนา)

<sup>37</sup>เอกสารเผยแพร่ได้ของกระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ป.)

กำหนดสถานะ และ 3) ประเทศที่สามจะรับบุคคล ที่เข้ามามาตรการกำหนดสถานะและเป็นผู้อพยพที่แท้จริง (screened – in)<sup>38</sup>

ในกรณีของผู้อพยพชาวเวียดนาม ถือได้ว่า รัฐบาลไทย และ UNHCR ประสบผลสำเร็จในเรื่องของการส่งชาวเวียดนามที่ผ่านการกำหนดสถานะไปประเทศที่สาม หากแต่การดำเนินการตามแผน CPA ยังคงประสบปัญหาประการสำคัญ คือ การส่งชาวเวียดนามกลุ่ม screened out กลับไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้นเพื่ออยู่ติดปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการกำหนดโครงการสำคัญภายใต้บันทึกความเข้าใจ (Memorandum of Understanding) สามฝ่าย ไทย – เวียดนาม – UNHCR กลับสู่ประเทศมาตุภูมิ โดยเน้นสาระสำคัญในการส่งเสริมให้เดินทางกลับโดยสมัครใจก่อนเป็นอันดับแรก แต่หากไม่เป็นผลจึงให้เข้าสู่ขั้นตอนการส่งกลับอย่างเป็นระเบียบ (Orderly Return Programme – ORP) ภายใต้เงื่อนไขการส่งกลับอย่างปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี โดยปราศจากการใช้กำลังบีบบังคับตามวิธีการที่นานาประเทศยอมรับ<sup>39</sup> และจากผลการดำเนินงานตามโครงการ ORP สามารถดำเนินการส่งกลับชาวเวียดนามได้เป็นจำนวนกว่า 4,000 คน อีกทั้งได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดี จากประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และ NGO ต่างๆ ที่คอยเฝ้าสังเกตการณ์เป็นสักขีพยานในการส่งชาวเวียดนามกลับประเทศมาตุภูมิ ปัจจุบันจึงเหลือผู้อพยพชาวเวียดนามเป็นจำนวนเพียง 46 คน ที่โรงเรียนตำรวจนครบาลบางเขน ซึ่งพวกเขาเหล่านี้อยู่ในระหว่างรอการแก้ไขปัญหอย่างถาวร<sup>40</sup>

นอกจากผู้อพยพชาวลาวและชาวเวียดนามแล้ว UNHCR ยังคงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชา ซึ่งกรณีของผู้อพยพชาวกัมพูชานั้น แบ่งออกเป็น 2 ระลอก คือ ระลอกแรกอพยพเข้ามาและเดินทางออกไประหว่างปี ค.ศ.1979-1993 และกลุ่มที่สองระหว่างเดือนกรกฎาคม 1997 ถึง เดือนมีนาคม 1999 โดยที่ผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 745,000 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้เดินทางกลับสู่ประเทศมาตุภูมิโดยสมัครใจจำนวน 510,000 คน และผู้ที่เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม 235,000 คน<sup>41</sup> ทั้งนี้ในกรณี

<sup>38</sup> ขจิตถัย บุรุษพัฒน์, เอกสารประกอบการบรรยายเรื่องนโยบายต่อผู้อพยพและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ณ โรงแรมไอแลนด์วิว จังหวัดชลบุรี, หน้า 70.

<sup>39</sup> ประทีป กัญยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศักยภาพที่ดี ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 60.

<sup>40</sup> เอกสารเผยแพร่ได้ของกระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ป.)

<sup>41</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, “เรื่องผู้ลี้ภัยในประเทศไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ,” 14 กันยายน 2538.



ของผู้ที่อพยพเข้ามาระลอกแรกนั้น รัฐบาลไทยได้พยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้ประชาคมระหว่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเข้าร่วมรับผิดชอบ โดยได้มีการลงนามในข้อตกลงสันติภาพที่กรุงปารีสขึ้นในวันที่ 23 ตุลาคม 1991<sup>42</sup> ซึ่งตามข้อตกลงดังกล่าวได้ดำเนินการส่งกลับถิ่นฐานเดิมของผู้อพยพชาวกัมพูชาโดยสมัครใจ ก่อนที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในกัมพูชาโดยการดำเนินการดังกล่าวนี้ UNHCR จะเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องของการส่งกลับผู้อพยพชาวกัมพูชาพร้อมกับรัฐบาลไทย และสภาสูงสุดแห่งกัมพูชาตามบันทึกความเข้าใจสามฝ่าย ซึ่งทางรัฐบาลไทยได้ยินยอมให้ UNHCR เข้าร่วมในการควบคุมและกำกับดูแลการบริหารชาวกัมพูชาในค่ายผู้อพยพในประเทศไทย เพื่อให้ดำเนินการส่งกลับเป็นไปอย่างมีระเบียบ

ด้วยเหตุนี้การปฏิบัติการกิจของ UNHCR ในการส่งชาวกัมพูชากลับสู่ประเทศมาตุภูมิถือว่าเป็นภารกิจอันสำคัญที่สุด ซึ่งในเบื้องต้น UNHCR ได้ดำเนินการก่อสร้างพื้นที่พักคอยในศูนย์อพยพในประเทศไทย และก่อสร้างศูนย์รับกลับในประเทศกัมพูชาจนกระทั่งประมาณเดือนมีนาคม 1992 UNHCR จึงเริ่มให้มีการดำเนินการส่งกลับผู้อพยพชาวกัมพูชาได้<sup>43</sup> ในกระบวนการส่งกลับเจ้าหน้าที่ของ UNHCR จะอำนวยความสะดวกตั้งแต่ การจัดการเรื่องการขนย้าย การแจกจ่ายอาหารและสิ่งของจำเป็นต่างๆ และเพื่อให้ผู้อพยพที่เดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตนสามารถกลับเข้าอยู่ในสังคมเดิมของตน ตลอดจน สามารถพึ่งพาตนเองได้ UNHCR จึงดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยจัดสรรที่ดินทำกิน, อุปกรณ์สำหรับปลูกบ้าน, เครื่องใช้ในครัวเรือน, เครื่องมือการเกษตร และอาหารช่วยเหลือเป็นเวลา 1 ปี แก่ผู้ที่เดินทางกลับถิ่นฐานเดิม อีกทั้ง UNHCR ยังสนับสนุนการจัดตั้งโครงการต่างๆ เพื่อฟื้นฟูสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้อพยพได้แก่ QIPs Programme (Quick Impact Projects) โครงการ CAREERE (Cambodian Reintegration and Resettlement Programme) รวมทั้งโครงการต่างๆ เพื่อการศึกษาและการฝึกอบรมอาชีพให้แก่ผู้อพยพ<sup>44</sup> นอกจากนี้ UNHCR ยังสามารถตามเข้าไปให้ความคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน และให้ความช่วยเหลือต่างๆ แก่ผู้ที่เดินทางกลับประเทศมาตุภูมิของตนได้ เนื่องจาก UNHCR ตระหนักว่าบุคคลเหล่านี้ยังคงเป็นบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR

<sup>42</sup> สนั่น ขจรกล้า, “การส่งผู้ลี้ภัย / ผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชาจากประเทศไทยกลับมาตุภูมิ,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2532 – 2536, หน้า 49.

<sup>43</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 88 – 89.

<sup>44</sup> สุภาวงศ์ จันทรวานิช, “ผู้ลี้ภัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้,” เอเชียรายปี 2537, หน้า 24.



จากที่กล่าวข้างต้นภายใต้กระบวนการส่งชาวกัมพูชากลับสู่มาตุภูมิโดยสมัครใจในช่วง ค.ศ.1992 ถึง เดือนเมษายน 1993 จึงสามารถดำเนินการส่งกลับได้เป็นจำนวนทั้งสิ้นกว่า 4 แสนคน อย่างไรก็ตาม ใน ค.ศ.1997 ถึง เดือนมีนาคม 1999 ได้มีผู้อพยพชาวกัมพูชาหลังไหลเข้ามาในประเทศไทยอีกระลอกหนึ่ง เนื่องด้วยความขัดแย้งและไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองของ กัมพูชา ดังนั้นในปี ค.ศ.1998 จึงส่งผลให้ชาวกัมพูชาอพยพหลังไหลเข้ามาในประเทศไทยเป็น จำนวน 38,000 คน ซึ่งผู้อพยพกลุ่มนี้ได้อาศัยอยู่ที่ศูนย์ก๊วยน้อย<sup>45</sup> หลังจากนั้นใน ค.ศ.1998 เมื่อมีการเลือกตั้งทั่วไปในกัมพูชา และได้ทำการจัดตั้งรัฐบาลแล้วเสร็จ จึงส่งผลให้สถานการณ์ทางการเมืองในกัมพูชากลับสู่สภาวะอันปกติ และในปี ค.ศ.1999 หลังจาก UNHCR ได้ปฏิบัติการส่งกลับ ผู้อพยพชาวกัมพูชากลุ่มสุดท้ายเสร็จสิ้นลงแล้ว ศูนย์รับผู้อพยพชาวกัมพูชาทั้งที่จังหวัดตราด และ จังหวัดสุรินทร์ จึงได้ถูกปิดลง ทั้งนี้จึงนับเป็นความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่ง UNHCR ที่ได้ประสานงานหลักเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางกลับของผู้อพยพชาว กัมพูชา

## 2.5.2 UNHCR กับนักศึกษาพม่า

เนื่องจากวิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในพม่าเมื่อเดือนสิงหาคม 1988 ส่งผลให้นัก ศึกษาจำนวนมากพากันหลบหนีเข้ามาพักพิงในประเทศไทย อย่างไรก็ตามทางรัฐบาลไทยมิได้ให้การ ยอมรับหรือให้สถานภาพผู้ลี้ภัย แก่กลุ่มนักศึกษาเหล่านี้แต่อย่างใด ดังนั้นกลุ่มนักศึกษาบางส่วน จึงได้พยายามเข้าไปขอสถานภาพการเป็นบุคคลในความห่วงใย จากทาง UNHCR และ ด้วยเหตุที่ UNHCR เองก็มีภาระหน้าที่หลักในการให้ความปกป้องคุ้มครองแก่ผู้อพยพระหว่างประเทศอยู่แต่ เดิมแล้ว UNHCR จึงได้เข้ามามีบทบาทต่อกลุ่มนักศึกษาพม่าเหล่านี้ที่เดินทางออกนอกประเทศ เดิมของตนอันเนื่องด้วยเหตุแห่งความกลัวขั้นพื้นฐาน จากการประหัตประหารโดย UNHCR ได้ ออกเอกสารรับรองฐานะบุคคลที่อยู่ในความห่วงใย (Persons of Concern)<sup>\*</sup> ของ UNHCR ให้แก่

<sup>45</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 25.

\* บุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern – POC) หมายถึงผู้ที่ได้รับการคุ้มครองและความ ช่วยเหลือจาก UNHCR คำนี้มีความหมายในเชิงกว้างโดยครอบคลุมถึง “ผู้ลี้ภัย” ตามนัยของอนุสัญญาว่าด้วย สถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ซึ่งถูกบังคับให้เดินทางออกนอกประเทศด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวภัยประหัตประหาร ด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ หรือสถานการณ์ความไม่สงบอย่างรุนแรงภายในประเทศของตน นอกจากนี้ยังครอบคลุมถึงผู้ที่เดินทางกลับประเทศตนหลังจากการลี้ภัยในต่างประเทศและบางกรณีรวมถึงผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่าในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 ไม่ได้ระบุสถานะของ POC ไว้ หากแต่ UNHCR มีอำนาจให้ความคุ้มครองดูแลบุคคลดังกล่าวตามข้อมติของสหประชาชาติ

นักศึกษาพม่า ซึ่งนักศึกษาเหล่านี้ที่จะขอสถานะ poc จะต้องผ่านการสัมภาษณ์โดย UNHCR เพื่อพิจารณาว่ามีเหตุผลเหมาะสมตามเงื่อนไขของ UNHCR หรือไม่ ซึ่งในขณะนั้นมีจำนวนนักศึกษาที่อยู่ในสถานะบุคคลในความห่วงใยของ UNHCR เป็นจำนวนกว่า 2,000 คน

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากลุ่มนักศึกษาเหล่านี้จะได้รับการดูแลจากทาง UNHCR ในสถานะบุคคลที่อยู่ในความห่วงใย หากแต่ยังคงมีนักศึกษาบางกลุ่มได้ทำการเคลื่อนไหวดำเนินกิจกรรมทางการเมืองมาโดยตลอด อันส่งผลให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ ดังนั้นทางรัฐบาลไทยตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 กันยายน 1991<sup>46</sup> จึงให้นักศึกษาพม่ามารายงานตัวกับทางกระทรวงมหาดไทยเพื่อเข้าอยู่ในพื้นที่ควบคุมในเขตบ้านมณีลอยอำเภอปากท่อ จังหวัดราชบุรี โดยกำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินการควบคุมนักศึกษาพม่าที่อยู่ในศูนย์นักศึกษาพม่า (safe – area) ตามหลักมนุษยธรรม ประกอบกับห้ามกระทำการเคลื่อนไหวทางการเมือง ซึ่งในระยะแรกบทบาทของ UNHCR ในการให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาพม่าในศูนย์ฯ เป็นไปในลักษณะทางอ้อมเท่านั้นโดย UNHCR จะให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษาพม่า ในศูนย์ฯ โดยผ่าน NGO หรือองค์การกุศลทางศาสนา จนกระทั่งเมื่อวันที่ 13 กันยายน 1995 ทางสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงอนุมัติให้ชาวพม่าซึ่งอยู่ในความห่วงใยของ UNHCR จำนวน 2,437 คน เข้าพำนักในศูนย์นักศึกษาพม่ามณีลอยได้ และให้มีสถานภาพเดียวกันกับนักศึกษาที่อยู่ในความดูแลของกระทรวงมหาดไทย ด้วยเหตุนี้จึงถือได้ว่ารัฐบาลไทยได้ยอมรับบทบาทของ UNHCR ต่อนักศึกษาพม่าในประเทศไทยอย่างเป็นทางการ

ทางกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นผู้ดูแลบริหารศูนย์มณีลอยได้ตกลงให้มีเจ้าหน้าที่ประจำของ UNHCR อยู่ในศูนย์มณีลอย ซึ่ง UNHCR สามารถที่จะเข้าช่วยเหลือแก่นักศึกษาได้ระหว่างที่พักพิงอยู่ในศูนย์ โดยกลุ่มนักศึกษาเหล่านี้จะได้รับเงินเดือนจากทาง UNHCR เป็นรายเดือน ประมาณ 800 บาทต่อเดือน<sup>47</sup> อีกทั้ง UNHCR ยังคงให้ความช่วยเหลือดูแลทางด้านบริการต่างๆ ไปทางด้านการรักษาพยาบาล การจัดหาน้ำดื่ม น้ำใช้ การบริการให้คำปรึกษา และจัดโครงการให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษา และประการสำคัญ UNHCR มีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมพิเศษเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หญิง และกลุ่มบุคคลทุพพลภาพ อีกทั้งยังได้ดำเนินการก่อสร้างศูนย์พักพิงให้แก่กลุ่มนักศึกษาเมื่อได้รับการร้องขอจากทางรัฐบาลไทย

<sup>46</sup>ผู้จัดการรายวัน (14 ธันวาคม 2535), หน้า 2.

<sup>47</sup>มติชน (17 กันยายน 2537), หน้า 2.

ทั้งนี้ UNHCR ได้ดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือแก่นักศึกษามาโดยตลอดระหว่างที่กลุ่มนักศึกษาเหล่านี้ รอการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม ซึ่งในกรณีนี้ UNHCR จะประสานงานร่วมกับรัฐบาลไทยในการดำเนินการติดต่อเจรจากับประเทศที่สาม เพื่อให้รับกลุ่มนักศึกษาไปตั้งถิ่นฐานในประเทศเหล่านั้นไม่ว่าจะเป็น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย อังกฤษ ซึ่งการที่รัฐบาลไทยมีนโยบายให้นักศึกษาเดินทางไปประเทศที่สามก็เพื่อเป็นการสร้างโอกาสให้แก่ นักศึกษาพม่าเหล่านี้ได้ไปศึกษาเล่าเรียนเพื่อที่จะได้พัฒนาคุณภาพชีวิตของตนให้ดีขึ้น และในปี ค.ศ. 1998 จึงมีนักศึกษาพม่าสามารถเดินทางไปประเทศที่สามประมาณ 2 พันคน ซึ่งปัจจุบัน (ค.ศ. 2000) มีนักศึกษาพม่าที่พักอยู่ในศูนย์มณีนีลอย จำนวน 830 คน<sup>48</sup>

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นดินแดนที่มีกลุ่มผู้อพยพทั้งจากประเทศอินโดจีน และประเทศพม่า เข้ามาอยู่อาศัยอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าประเทศไทยจะมีได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารต่อท้าย ค.ศ. 1967 หากแต่รัฐบาลไทยก็มีนโยบายคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมโดยให้บุคคลเหล่านี้สามารถพักพิงในเขตประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราวระหว่างรอการแก้ไขปัญหาย่างถาวร อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่ผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้านเหล่านี้จำนวนกว่าล้านคน ซึ่งนับว่าเป็นภาระอันหนักยิ่งสำหรับรัฐบาลไทยในการช่วยเหลือเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้ อีกทั้งรัฐบาลไทยก็สามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาลี้ภัยผู้อพยพได้แต่เพียงลำพัง ด้วยเหตุนี้ จึงได้ร้องขอความช่วยเหลือจาก UNHCR ให้เข้ามามีบทบาทแก้ไขปัญหาร่วมกับรัฐบาลไทยทั้งนี้เพื่อจะได้เป็นการช่วยแบ่งเบาภาระทางด้านเศรษฐกิจตลอดจนช่วยแสวงหาช่องทางในการแก้ไขปัญหาย่างถาวร และที่ผ่านมารัฐบาลไทยก็ยอมรับบทบาทของ UNHCR อย่างเป็นทางการ ในการเข้ามามีบทบาทแก้ไขปัญหาลี้ภัยผู้อพยพอินโดจีน ซึ่งการแก้ไขปัญหาคั้งนั้นนับว่าเป็นความสำเร็จอันสำคัญภายใต้แผนปฏิบัติการที่สมบูรณ (CPA) ด้วยอาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยมี UNHCR เป็นตัวประสานงานหลัก

ขณะที่ปัญหาลี้ภัยผู้อพยพจากประเทศอินโดจีนได้คลี่คลายลงแล้ว ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับปัญหาลี้ภัยผู้อพยพจากประเทศพม่า ซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มนักศึกษาพม่า และกลุ่มผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า สำหรับกรณีของกลุ่มนักศึกษาพม่า UNHCR ได้ร่วมกับรัฐบาลไทย ดำเนินการจัดส่งไปประเทศที่สามเป็นจำนวนกว่า 2 พันคนแล้ว ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนของนักศึกษาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ที่อยู่ระหว่างรอการแก้ไขปัญหาย่างถาวร หากแต่ปัญหาผู้

<sup>48</sup>เอกสารเผยแพร่ได้ของกระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ป.)

อพยพจากประเทศพม่าอีกกลุ่มหนึ่งที่ยังคงเป็นภาระสำคัญของรัฐบาลไทยคือ ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งเดินทางเข้ามาตั้งแต่ในปี ค.ศ.1984 และปัจจุบันมีจำนวนกว่าแสนคน ที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-พม่า



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### บทที่ 3

## ปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ และผลกระทบต่อประเทศไทย

ประเทศไทยมีเขตแดนติดต่อกับประเทศเพื่อนบ้านทั้งทางด้านเหนือ ตะวันออก ตะวันตกและด้านทิศใต้ ดังนั้นเมื่อเกิดปัญหาความเดือดร้อนวุ่นวายภายในประเทศเหล่านั้น ผู้คนจากประเทศเพื่อนบ้านก็พากันอพยพหลบหนีไหลเข้ามาในประเทศไทยเสมอ ประเทศพม่าก็เช่นเดียวกันคือเป็นประเทศเพื่อนบ้านที่มีพรมแดนติดต่อกับประเทศไทยมากที่สุดประมาณ 2,400 กิโลเมตร ดังนั้นเมื่อมีปัญหาต่างๆ เกิดขึ้นภายในประเทศพม่าไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง หรือเศรษฐกิจย่อมส่งผลให้ผู้คนจากประเทศพม่าอพยพหลบหนีเข้าสู่ประเทศไทยอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายสิบปีมาแล้ว ในการนี้ทางราชการไทยได้กำหนดกลุ่มบุคคลเหล่านี้เพื่อป้องกันปัญหาทางความมั่นคงที่อาจจะเกิดขึ้นในภายหลัง กล่าวคือ ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาก่อน 9 มีนาคม 1976 ทางราชการไทยเรียกว่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามาหลัง 9 มีนาคม 1976 ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า กลุ่มนักศึกษาที่มีแนวคิดทางการเมืองขัดแย้งกับทางการพม่า รวมถึงกลุ่มผู้หลบหนีเข้ามาขายแรงงานสำหรับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาเฉพาะกลุ่มผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบซึ่งมีจำนวนกว่าแสนคนที่อาศัยอยู่ ณ พื้นที่พักพิงตามแนวชายแดนไทย-พม่า อย่างไรก็ตามเพื่อความเข้าใจของการอพยพเข้ามาในประเทศไทย หัวข้อต้นๆ ของบทนี้จึงจะกล่าวถึงความเป็นมาของความขัดแย้งภายในประเทศพม่าระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยอันนำมาสู่การหลบหนีภัยดังกล่าว

### 3.1 ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อย

จากการที่มีประชากรพม่าประมาณ 40 ล้านคน แต่เป็นชาวพม่าแท้ประมาณสามในสี่ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งนอกนั้นประกอบไปด้วยกลุ่มชนเชื้อชาติอื่นๆ ซึ่งต่างก็มีภาษาขนบธรรมเนียมประเพณีของตนเอง เช่น กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ มอญ คะฉิ่น ชิน ยะไข่<sup>1</sup> โดยแยกกันอาศัยอยู่เป็นกลุ่มๆ ตามลักษณะภูมิประเทศ ดังนั้นปัญหาการรวมชนเผ่าพันธุ์ต่างๆ จึงเป็นปัญหาพื้นฐานและเป็นรากเหง้าของความแตกแยก ยากที่จะรวมเป็นประเทศเดียวกัน เนื่องจาก

---

<sup>1</sup> ประทีป สุนทรราชุน, "ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่ากับความมั่นคงของชาติ," เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2536, หน้า 1-2.



กลุ่มชนทั้งที่เป็นชาวพม่าแท้และชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์อื่นๆ ต่างก็ได้อพยพเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศพม่าในระยะเวลาที่ใกล้เคียงกับการอพยพเข้ามาของชนชาติพม่า ดังนั้นจึงต่างคิดว่าพวกตนเองเป็นเจ้าของดินแดนที่ตนอาศัยอยู่และต่างก็พยายามรักษาเอกราชและดินแดนของตนไว้ ไม่ยอมให้กลุ่มใดทำการผสมผสานกลมกลืนกลุ่มตน ขณะเดียวกันก็พยายามขยายอิทธิพลของชาติพันธุ์ตนไปครอบครองชาติพันธุ์อื่นๆ ด้วยเหตุนี้ ชาวพม่าแท้และชนกลุ่มน้อยจึงมีสภาพความสัมพันธ์ในรูปแบบของการสู้รบกันเรื่อยมาตั้งแต่ในประวัติศาสตร์ของพม่าก่อนยุคอาณานิคม<sup>2</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ในช่วงสมัยที่พม่าต้องตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษเป็นระยะเวลากว่า 60 ปี อังกฤษได้ใช้นโยบายแบ่งแยกแล้วปกครอง (divided and rule) ซึ่งช่วยส่งเสริมให้เกิดความแตกแยกระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ มากขึ้น เพราะอังกฤษได้แบ่งแยกรัฐของชนกลุ่มน้อยออกจากรัฐของชาวพม่า และใช้ระบบการปกครองที่ต่างกัน โดยแบ่งการปกครองออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือ “พม่าแท้” (Proper Burma) อีกส่วนหนึ่งคือ “ชนกลุ่มน้อย” กลุ่มต่างๆ ที่อยู่บริเวณพื้นที่ชายแดนอังกฤษปกครองพวกนี้โดยแบ่งออกเป็นรัฐ ตามเชื้อชาติของประชากร ได้แก่ รัฐฉาน (ไทยใหญ่) รัฐกะเหรี่ยง รัฐคะฉิ่น รัฐชิน (ฉิน) รัฐอาระกัน ซึ่งรัฐบาลอังกฤษก็ได้มอบสิทธิให้ผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์เหล่านั้นบริหารปกครองนครรัฐของตนเองต่อไปดังเดิม หากแต่ให้อยู่ภายใต้การควบคุมของข้าหลวงใหญ่อังกฤษโดยขึ้นตรงกับกระทรวงอาณานิคมของอังกฤษที่ลอนดอน<sup>3</sup>

จากการที่พม่าตกอยู่ภายใต้การปกครองของอังกฤษเป็นเวลามากกว่าครึ่งศตวรรษ จึงได้มีความเคลื่อนไหวขึ้นในพม่าเพื่อเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ โดย นายพลอองซาน และ พ.อ.เนวิน ซึ่งได้ร่วมกันก่อตั้ง “กองทัพกู้ชาติพม่า” เพื่อขับไล่อังกฤษออกจากดินแดนพม่า ในระยะแรก กองทัพนี้มีกำลังประมาณ 1,000 คน พม่าได้พยายามเจรจาเรียกร้องเอกราชแต่ถูกอังกฤษปฏิเสธ จนกระทั่งเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ญี่ปุ่นได้ส่งกำลังรุกเข้าไปในเอเชีย กองทัพกู้ชาติพม่าจึงได้ร่วมมือกับกองทัพญี่ปุ่น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อจะขับไล่อังกฤษออกจากพม่า ซึ่งสามารถกระทำได้เป็นผลสำเร็จตามความมุ่งหมายในปี ค.ศ.1942 และญี่ปุ่นก็ได้ประกาศเอกราชให้แก่พม่าในปีต่อมา อย่างไรก็ตาม การที่ญี่ปุ่นให้เอกราชแก่พมานั้นพม่ายังมิได้มีอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง เพราะ

<sup>2</sup>นิสัย ไบเงิน, "การดำเนินการต่อผู้ชนกลุ่มน้อยและผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า," เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2523, หน้า 22.

<sup>3</sup>Martin Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity* (London: Zed Book, 1991), p.44.



ญี่ปุ่นยังคงควบคุมด้านการทหารของประเทศพม่าอยู่และญี่ปุ่นยังได้กระทำการทารุณโหดร้ายต่อประชาชนชาวพม่า พยายามนำลัทธิชินโตเข้ามาเผยแพร่กับให้มีการสอนภาษาญี่ปุ่นในโรงเรียน นายพลอองซาน กับพวกจึงได้หันกลับไปร่วมมือกับอังกฤษเพื่อต่อต้านญี่ปุ่น โดยอังกฤษให้สัญญาว่าเมื่อกวาดล้างญี่ปุ่นจนเป็นผลสำเร็จแล้ว อังกฤษจะพิจารณาให้เอกราชแก่พม่าอย่างสมบูรณ์<sup>4</sup>

ในปี ค.ศ.1945 เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้ยุติลง ญี่ปุ่นเป็นฝ่ายพ่ายแพ้สงคราม อังกฤษในฐานะของฝ่ายที่ได้รับความชัยชนะจึงกลับเข้ามาปกครองพม่าอีกครั้ง พม่าต้องการให้อังกฤษคืนเอกราชให้แก่พม่าอย่างไม่มีเงื่อนไข แต่อังกฤษก็พยายามซื้อเวลาเพื่ออยู่ต่อไป การเคลื่อนไหวเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษจึงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง ในที่สุดนายกรัฐมนตรีแอดลีแห่งอังกฤษจึงได้เชิญนายพลอองซาน ซึ่งเป็นตัวแทนของพม่าไปเจรจา ณ กรุงลอนดอน ซึ่งผลของการเจรจาเรียกร้องครั้งนี้ได้มีการลงนามในข้อตกลงที่เรียกว่า Attlee–Aung San Agreement โดยอังกฤษยินยอมให้พม่ามีเอกราชสมบูรณ์ ภายใต้เงื่อนไขว่าพม่าจะต้องมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญก่อน อีกทั้งได้ประกาศว่าอังกฤษจะยินยอมมอบเอกราชให้ก็ต่อเมื่อ ผู้นำซึ่งปกครองรัฐต่างๆ ในพม่า รวมทั้งชนกลุ่มน้อยทั้งหมดยินยอมรับให้ชนเชื้อชาติพม่าปกครองประเทศแทนอังกฤษต่อไปอย่างเป็นทางการและมีเอกราช ด้วยเหตุนี้ นายพลอองซาน จึงได้ร้องขอการสนับสนุนจากผู้นำชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่างๆ ในการรวมชนกลุ่มน้อยรัฐต่างๆ เข้ากับพม่าเป็นสหภาพพม่า ซึ่งก็เป็นที่มาของการประชุมที่ปางหลงในรัฐฉานระหว่างผู้นำพม่ากับผู้นำของรัฐฉาน รัฐชิน (ฉิ่น) รัฐคะฉิ่น (ผู้นำของรัฐกะเหรี่ยงและรัฐคะยามิได้มาร่วมการประชุมด้วย) และได้มีการลงนามใน “ข้อตกลงปางหลง” (Pang Long Agreement) ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้<sup>5</sup>

1. รัฐต่างๆ จะรวมกันโดยมีรัฐบาลเดียวคือ รัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ส่วนการปกครองแต่ละรัฐนั้นเป็นเรื่องภายในของรัฐ
2. รัฐต่างๆ จะแยกตัวจากสหภาพได้หลังจากพม่าได้รับเอกราชแล้ว 10 ปี
3. เมื่อครบกำหนด 10 ปี หลังจากที่ได้รับเอกราชแล้ว รัฐที่ประสงค์จะแยกตัวออกจะกลับเข้ามารวมกับสหภาพอีกก็ได้
4. จะต้องเคารพต่อขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และเชื้อชาติซึ่งกันและกัน

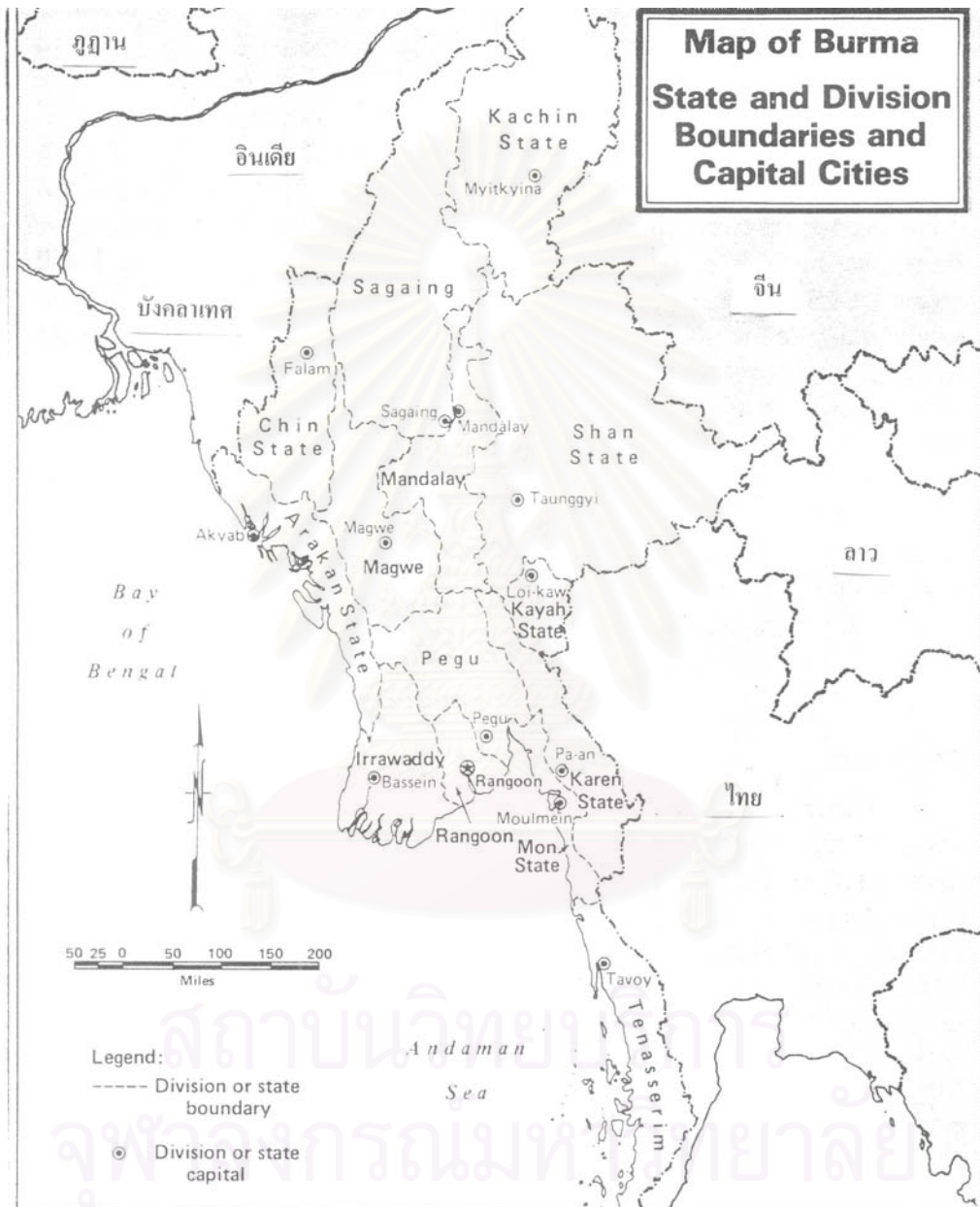
<sup>4</sup>หาญ เพ็ญไทย, "ชนกลุ่มน้อยต่อต้านรัฐบาลพม่าตามแนวชายแดนไทย-พม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง," เอกสารวิจัยสวนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2536, หน้า 9.

<sup>5</sup>สมชาย มะลิพันธ์, "ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย," เอกสารวิจัยงานบุคคล วิทยาลัยการทัพบก 2538, หน้า 8.

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่พม่าได้รับเอกราชครบ 10 ปีแล้ว รัฐบาลพม่าก็ได้ดำเนินตามข้อตกลงปางหลวง หากแต่พยายามที่จะกลืนชนกลุ่มน้อยต่างๆ ให้อยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของพม่าต่อไป ด้วยเหตุนี้เองบรรดาประชาชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่ได้รับสิทธิในการแยกตัวเป็นอิสระจึงต่างพากันเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิของตนเอง เกิดเป็นองค์กรเคลื่อนไหวทางการเมืองกลุ่มต่างๆ ขึ้นภายในรัฐชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน โดยกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองเหล่านี้ล้วนมีกองกำลังของตนและได้ทำการสู้รบกับทหารของรัฐบาลอย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ความไม่สงบภายในพม่าดังกล่าวนี้ รัฐบาลพลเรือนภายใต้การบริหารของอู๋ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948-1962 ไม่สามารถจัดการกับปัญหาการสู้รบได้ อีกทั้งสมัยที่อู๋เข้ารับบริหารประเทศเป็นช่วงที่สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยรุนแรงวุ่นวายมากที่สุด ทั้งนี้เป็นเพราะอู๋ได้สนับสนุนศาสนาพุทธให้เป็นศาสนาประจำชาติ และประกาศว่าจะยินยอมให้มอญและยะไข่ (อาระกัน) เป็นอิสระ ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาคริสต์ (กะเหรี่ยง) และชนกลุ่มน้อยที่ไม่ได้รับการกล่าวถึงว่าให้แยกตัวเป็นอิสระ (ไทยใหญ่ คะยา ชิน) มีความไม่พอใจ ดังนั้นจึงทำให้เกิดสถานการณ์ความวุ่นวายและจลาจลขึ้นในประเทศพม่า และเมื่ออู๋ไม่สามารถจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวภายในประเทศพม่าได้ ในปี ค.ศ. 1962 นายพลเนวิน จึงได้ทำการรัฐประหาร

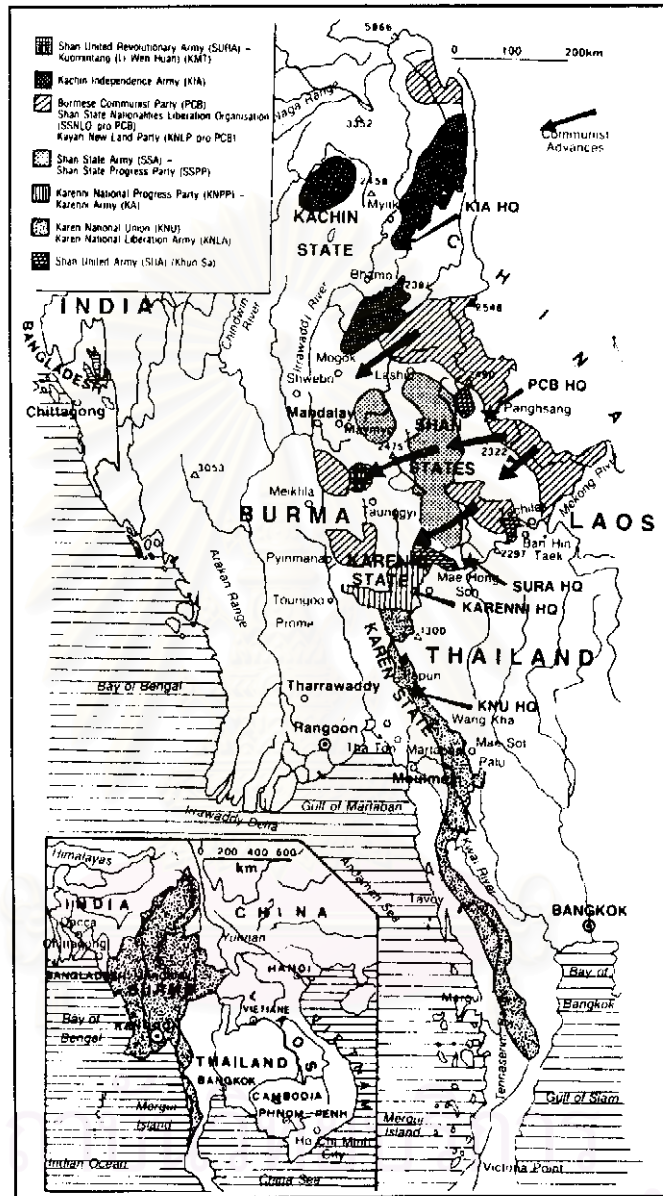
หลังจากการปฏิวัติแล้ว นายพลเนวินได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 มีการยุบรัฐสภา รวมทั้งยกเลิกข้อตกลงปางหลวงที่พม่าได้กระทำเอาไว้กับผู้แทนรัฐชนกลุ่มน้อยต่างๆ ที่จะให้แยกตัวออกจากสหภาพพม่า ซึ่งก็เท่ากับเป็นการปฏิเสธการแยกตัวเป็นอิสระของบรรดาประชาชนกลุ่มน้อยอย่างสิ้นเชิง ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ชนกลุ่มน้อยต่างเกิดความไม่พอใจเพิ่มมากขึ้น และได้ดำเนินการต่อต้านรัฐบาลพม่าอย่างเปิดเผยเพื่อเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองอย่างอิสระตลอดมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน

แผนที่ที่ 1 : แผนที่แสดงรัฐของชนกลุ่มน้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า



ที่มา : David I. Steinberg, Burma's Road Toward Development  
(Boulder Colorado: Westview Press, 1981), p.5.

แผนที่ที่ 2 : แผนที่แสดงพื้นที่ครอบครองของกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ที่มา: Andre and Louis Boucaud, Burma's Golden Triangle, (Hong Kong: Asia 2000, 1988), p. 176.

## 3.2 กองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า

ความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยได้กลายมาเป็นสงครามกลางเมืองที่ยืดเยื้อเป็นเวลานานกว่า 40 ปี ซึ่งในทีนี้จะกล่าวถึงกองกำลังชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่สำคัญๆ พอจะสรุปได้ดังนี้

### 3.2.1 สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU)

ชนชาติกะเหรี่ยงเป็นชนชาติที่มีประวัติความเป็นมาตั้งแต่สมัยโบราณ มีขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม และมีความเป็นอยู่ของตนเอง เดิมได้อาศัยอยู่บริเวณตอนกลางของประเทศที่เป็นพม่าในปัจจุบันพม่ามีความต้องการให้กะเหรี่ยงอยู่ภายใต้การปกครองของตน แต่ในการประชุมที่ปางหลวงเพื่อจัดตั้งสหภาพพม่า กลุ่มกะเหรี่ยงก็ไม่ได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมประชุมด้วย เนื่องจากไม่พอใจที่คณะผู้แทนของนายพลอองซานที่เดินทางไปเจรจากับอังกฤษไม่มีผู้แทนของกะเหรี่ยงร่วมอยู่ด้วย<sup>6</sup> ดังนั้น เมื่อพม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษเมื่อ 4 มกราคม 1948 ชนกลุ่มน้อยกลุ่มกะเหรี่ยงก็ได้เรียกร้องขอตั้งรัฐกะเหรี่ยงเป็นอิสระ แต่ได้รับการปฏิเสธจากรัฐบาลพม่าโดยสิ้นเชิง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ ซอบาอูจี หัวหน้ากลุ่มกะเหรี่ยงซึ่งขณะนั้นรัฐบาลพม่าแต่งตั้งให้เป็นรัฐมนตรีร่วมในคณะรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีนุได้ลาออกจากตำแหน่ง และจัดตั้งรัฐบาลของตนเองขึ้น เรียกว่ารัฐบาลสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง โดยยึดครองบริเวณพื้นที่สามเหลี่ยมลุ่มแม่น้ำอิระวดีและภาคตะนาวศรีทั้งหมดเป็นดินแดนของตน อย่างไรก็ตามรัฐบาลพม่าไม่ยินยอมให้กะเหรี่ยงจัดตั้งสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง จึงได้ใช้กำลังปราบปรามทำลายล้างชาวกะเหรี่ยงอย่างรุนแรงแต่ไม่สำเร็จ ยิ่งทำให้ชาวกะเหรี่ยงอื่นๆ เข้าร่วมในขบวนการต่อสู้กับรัฐบาลพม่ามากขึ้น

กลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงเป็นชนกลุ่มน้อยที่มีอุดมการณ์ในการต่อสู้เพื่อแยกตัวเป็นอิสระที่มั่นคงที่สุด มีการจัดตั้งองค์การทางการเมืองและการปกครองอย่างมีระเบียบ และมีกองทัพที่มีความเข้มแข็งและมีวินัย ซึ่งรัฐบาลพม่าได้พยายามทุ่มเทกำลังในการเข้าปราบปรามอยู่ตลอดเวลา ซึ่งแต่เดิมมีที่ตั้งของกองบัญชาการในเขตชายแดนพม่าติดเขตไทยที่ค่ายมานอปลอว์บริเวณริมแม่น้ำเมยตอนเหนือ ด้านตรงข้ามพื้นที่กิ่งอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน แต่นับจากที่ค่ายมานอปลอว์ถูกทหารพม่าตีแตกไปเมื่อต้นปี ค.ศ. 1995 กองกำลังติดอาวุธประมาณ 10,000

<sup>6</sup>สมชาย มะลิพันธ์, ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย, หน้า 12.



คน วางกำลังอยู่ในพื้นที่ตามแนวชายแดนที่ติดกับประเทศไทย ตรงข้ามพื้นที่อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน เรื่อยมาจนถึงอำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก และด้านตรงข้ามพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดราชบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และ จังหวัดชุมพร<sup>7</sup> (ปัจจุบันกองบัญชาการใหญ่ชั่วคราวอยู่บริเวณด้านตรงข้ามพื้นที่ อำเภออุ้มผาง จังหวัดตาก)

กองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงจึงนับว่าเป็นกองกำลังที่เข้มแข็งจริงจังที่สุดในบรรดากลุ่มกบฏชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่ทำการต่อต้านรัฐบาลพม่ามาเป็นระยะเวลากว่า 40 ปี ขณะเดียวกันทางรัฐบาลพม่าก็มีนโยบายอย่างชัดเจนในอันที่จะใช้กำลังทหารเข้าปราบปรามกองกำลังของกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) อย่างเต็มที่ โดยไม่มีการประนีประนอมใดๆ ทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นับตั้งแต่ปี ค.ศ.1984 เป็นต้นมา ฝ่ายทหารพม่าเป็นฝ่ายได้เปรียบในการสู้รบ เพราะมีอาวุธยุทโธปกรณ์ที่ทันสมัยกว่า มีกำลังพลมากกว่า<sup>8</sup> ดังนั้น การที่ทหารพม่าใช้กำลังเข้าโจมตีฐานที่มั่นของกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงที่ตั้งเรียงรายตามบริเวณชายแดนไทย-พม่าอย่างรุนแรงจึงเป็นผลให้ฐานที่มั่นของกะเหรี่ยงถูกทหารพม่าตีแตกตามลำดับและราษฎรกะเหรี่ยงหลายหมื่นคนก็ได้พากันอพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอาศัยพักพิงในเขตไทยเรื่อยๆ และยังคงไม่สามารถเดินทางกลับถิ่นฐานเดิมของตนได้ เนื่องจากในห้วงระยะเวลาดังกล่าว หลังจากที่ทหารพม่าได้ปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ เมื่อยึดฐานที่มั่นของกะเหรี่ยงได้ก็ไม่ถอนตัวกลับจึงทำให้บรรดาราษฎรกะเหรี่ยงที่หลบหนีเข้ามา ยังคงต้องอาศัยพักพิงในเขตไทยต่อไปซึ่งมีจำนวนเพิ่มเติมมากขึ้นเรื่อย ๆ<sup>9</sup>

สถานการณ์ความขัดแย้งได้ทวีความซับซ้อนและรุนแรงขึ้นในปี ค.ศ.1994 ภายหลังจากที่ได้มีความแตกแยกภายในกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงด้วยเงื่อนไขทางศาสนาระหว่างฝ่ายทหารกะเหรี่ยงพุทธกับทหารกะเหรี่ยงที่นับถือศาสนาคริสต์ จนเป็นเหตุให้มีการสู้รบกันเองโดยที่กะเหรี่ยงนับถือศาสนาพุทธได้แยกกลุ่มออกไปร่วมกับทหารพม่า เรียกว่า กองกำลังประชาธิปไตยกะเหรี่ยงพุทธ (Democratic Karen Buddhist Army - DKBA) ซึ่งในเวลาต่อมา กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธก็ได้เข้าร่วมกับทหารพม่าเข้าโจมตีค่ายมาเนอปลอร์ และค่ายกอมูร่า อย่างรุนแรง

<sup>7</sup>พัลลภ ผลโภค, "ผู้หนีภัยจากการสู้รบสัญชาติพม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย," เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการทัพบก 2542, หน้า 14.

<sup>8</sup>ขจิตภัย บุรุษพัฒน์, ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, 2520), หน้า 87.

<sup>9</sup>พรพิมล ตริโซติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542), หน้า 99-100.



ดังนั้นฐานที่มั่นทั้งสองของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงจึงถูกทหารพม่าทำลายลงภายในระยะเวลาเพียงสองเดือนจากเดือนมกราคม-กุมภาพันธ์ 1995 ทำให้มีราษฎรกะเหรี่ยงได้อพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในเขตไทยอีกนับหมื่นคน กล่าวคือ หลังจากที่กองกำลังรัฐบาลทหารพม่ายึดกองบัญชาการของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงหรือ KNU ในเมืองมาเนออร์ปโลได้เมื่อวันที่ 27 มกราคม 1995 เป็นผลให้มีราษฎรชาวกะเหรี่ยงที่หลบหนีภัยจากการสู้รบได้อพยพข้ามแม่น้ำเมยเพื่อเข้ามาหลบภัยสงครามบริเวณบ้านแม่ตอละหมู่ 2 ตำบลสบเมย อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นจำนวนประมาณ 8,000 คน<sup>10</sup> และในเดือนถัดมากองกำลังรัฐบาลทหารพม่าก็ได้บุกเข้าโจมตีที่มั่นแห่งที่สองของทหารกะเหรี่ยงที่ค่ายกอมูร์ว่ซึ่งนับเป็นค่ายใหญ่ที่สุดและได้ทำการสู้รบกันจนเป็นเหตุให้มีราษฎรชาวกะเหรี่ยงอพยพเข้ามาในประเทศไทยตามแนวชายแดนด้านจังหวัดแม่ฮ่องสอนจำนวนกว่า 5,000 คน<sup>11</sup>

การล่มสลายของค่ายมานอปลอว์ และกอมูร์ว่ ซึ่งถือได้ว่าเป็นศูนย์บัญชาการกลางและเป็นเมืองหลวงของกลุ่มกะเหรี่ยงจึงนับเป็นความสูญเสียอย่างสำคัญที่สุดของกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงนับตั้งแต่ที่ได้ต่อสู้กับฝ่ายรัฐบาลทหารเพื่อให้ได้มาซึ่งอิสระในการปกครองตนเอง มาเป็นเวลากว่า 40 ปี ทั้งนี้จึงดูเหมือนว่ากองกำลังกะเหรี่ยงได้พ่ายแพ้ต่อรัฐบาลพม่าแล้ว อย่างไรก็ตามในทางกลับกัน การสู้รบระหว่างกะเหรี่ยงกับทหารพม่ายังไม่สิ้นสุดลง กองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงยังคงอยู่และปฏิบัติการสู้รบกับทหารพม่าต่อไปโดยได้ไปตั้งฐานปฏิบัติการสู้รบแบบกองโจรในพื้นที่ตรงข้ามอำเภอพบพระ จังหวัดตาก

นอกเหนือจากการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง จะเป็นผลให้มีการอพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบของราษฎรกะเหรี่ยงแล้ว การที่รัฐบาลพม่าได้หันมาใช้ยุทธวิธีสี่ตัด (four cuts) ในการปราบปรามกองกำลังกะเหรี่ยงโดยมีจุดมุ่งหมายอยู่ที่การตัดความสัมพันธ์และการติดต่อระหว่างกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงและราษฎรพลเรือนทั่วไป ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นมวลชนหรือครอบครัวของกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงก็ได้ส่งผลให้มีราษฎรชาวกะเหรี่ยงพากันอพยพเข้ามาในเขตไทยเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งตั้งแต่ปี ค.ศ.1993 ทหารพม่าได้ใช้ยุทธวิธีสี่ตัดในชุมชนหมู่บ้านที่มีราษฎรกะเหรี่ยงอาศัยอยู่ ไม่ว่าจะเป็นในเขตพะพูน (Papun) พะอัน (Pa-an) ฮะเลงบวย (Hlaingbwe) และตะนาวศรี (Tenasserim) โดยยุทธวิธีดังกล่าวเน้น

<sup>10</sup>The Nation (25 January 1995), p.3.

<sup>11</sup>กรุงเทพธุรกิจ (2 กุมภาพันธ์ 2538), หน้า 4.

การบีบบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานของมวลชนชาวกะเหรี่ยงให้ไปอยู่ในพื้นที่เขตอิทธิพลของกองกำลังทหารพม่า และทหารพม่าก็ได้เข้าโจมตี เผาบ้านเรือน ไร่สวนไร่นา ของชาวบ้านเหล่านั้นเพื่อมิให้เป็นแหล่งสนับสนุนเสบียง อาวุธ หรือเป็นแหล่งพักพิงของกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงได้ ซึ่งหากรัฐบาลทหารพม่าสืบทราบว่าชาวบ้านเป็นสายให้กับฝ่ายกองกำลังก็จะถูกทหารพม่าทำทารุณกรรมอย่างทรมาณ<sup>12</sup> นอกจากนี้ยังได้เกณฑ์ชาวบ้านไปเป็นแรงงานในการสร้างถนนและโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลพม่า ตลอดจนเกณฑ์ไปเป็นลูกหาบอยู่เสมอ ๆ ทั้งนี้เพื่อการมีชีวิตอยู่รอดของชาวบ้านและครอบครัวของตนจึงจำเป็นต้องทำตามการบีบบังคับของทหารพม่า แต่อย่างไรก็ดีชาวบ้านบางส่วนที่เกรงกลัวการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยทหารพม่าต่างก็ได้พากันอพยพหลบหนีเข้ามาพักพิงในเขตไทยเป็นระยะๆ ปัจจุบัน (ค.ศ.1999) จึงมีราษฎรที่เป็นผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ในเขตไทยตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่างๆ อยู่ประมาณกว่า 90,000 คน<sup>13</sup> ขณะเดียวกันสถานการณ์ภายในกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงก็ได้มีการพิจารณาเงื่อนไข ข้อเสนอหยุดยิงจากรัฐบาลทหารพม่าโดยมีการเจรจากับฝ่ายรัฐบาลถึง 4 ครั้งด้วยกัน หากแต่ผลการเจรจาฝ่ายกะเหรี่ยงไม่ยอมรับเงื่อนไขในการวางอาวุธของรัฐบาลทหารพม่า และเมื่อการเจรจาไม่ได้ผล ทั้งสองฝ่ายก็ได้ใช้กำลังการสู้รบในการแก้ไขปัญหาเดิม ซึ่งเป็นเหตุให้ราษฎรชาวกะเหรี่ยงที่อยู่ในพื้นที่ที่มีการสู้รบจำต้องอพยพเข้ามาในเขตไทยอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งทุกวันนี้

### 3.2.2 กลุ่มพรรครัฐมอญใหม่ (New Mon State Party - NMSP)

เมื่ออังกฤษเข้าปกครองพม่า ชาติมอญได้ร่วมกับชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ร่วมกับพม่าเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษ โดยหวังว่าเมื่ออังกฤษให้เอกราชแก่พม่าแล้วมอญจะได้เป็นอิสระตามที่พม่าสัญญาไว้ แต่เมื่อพม่าได้รับเอกราชแล้ว กลับไม่ยอมให้มอญแยกตัวเป็นอิสระ มอญจึงรวบรวมกันจัดตั้งองค์กรกู้ชาติขึ้น เรียกว่า พรรครัฐมอญใหม่ มีกองกำลังติดอาวุธต่อสู้กับรัฐบาลพม่า<sup>14</sup>

<sup>12</sup>Gordon Martin, *Uncertainty and Despair : the Plight of Karen Refugees on the Thai-Burmese border* (London: Parliamentary Human Rights' Group, 1997), p.5.

<sup>13</sup>Bangkok post (10 September 1999), p.3.

<sup>14</sup>หาญ เพ็ญไทย, *ชนกลุ่มน้อยต่อต้านรัฐบาลพม่าตามแนวชายแดนไทย-พม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง*, หน้า 20-21.

ปัจจุบันพรรครัฐมอญใหม่มีที่ตั้งกองบัญชาการ และกองกำลังอยู่ในเขตพม่าติดเขตไทย อยู่บริเวณช่องทางเยซีตี ตรงข้ามพื้นที่ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี และช่องหุบผาตรงข้ามพื้นที่อำเภอทับสะแก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีกองกำลังติดอาวุธ ประมาณ 2,500 คน<sup>15</sup>

พรรครัฐมอญใหม่จึงเป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่จับอาวุธทำการสู้รบกับรัฐบาลทหารพม่ามาเป็นระยะเวลานานพอสมควร แม้ว่ากองกำลังของมอญจะมีความเข้มแข็งทางด้านกรรบเทียบไม่ได้กับกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง แต่ก็มีความอดทนมั่นคงในเรื่องของการจัดตั้งรัฐอิสระและยังคงดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลพม่าตลอดมา ด้วยเหตุนี้ทุกครั้งที่มีการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังพรรคมอญใหม่ในพื้นที่ด้านตรงข้ามจังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จึงส่งผลให้มีราษฎรชาวมอญพากันอพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในเขตไทยตั้งแต่ปี ค.ศ.1984 เป็นต้นมา

นอกจากนี้สถานการณ์การสู้รบที่สำคัญคือ ในปี ค.ศ.1990 หลังจากกองทัพพม่าได้โจมตีฐานที่มั่นของกลุ่มมอญในบริเวณด้านเจดีย์สามองค์ อำเภอสังขละบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ซึ่งอยู่ในเขตประเทศไทย ทำให้ชาวมอญที่เคยอาศัยอยู่ในบริเวณด้านเจดีย์สามองค์ก็ได้อพยพออกมาทั้งหมด และได้ย้ายบ้านเรือนไปอาศัยอยู่ที่หมู่บ้านลอลโละในเขตชายแดนไทย ซึ่งขณะนั้นมีประชาชนชาวมอญมาอาศัยอยู่ก่อนแล้วประมาณ 8,000 คน<sup>16</sup> และในปี ค.ศ. 1994 จากกรณีที่เกิดการสู้รบพม่าได้ปะทะกับกองกำลังทหารมอญ และเข้าโจมตีเผาหมู่บ้านมอญอพยพ “ปะเลตุนไพล์” ซึ่งตั้งอยู่ในเขตแดนพม่าฝั่งตรงข้าม บ้านโมรซ่า ตำบลหนองลู อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ยังผลให้บ้านเรือนชาวมอญอพยพหมู่บ้านดังกล่าวถูกเผาไปเป็นจำนวนมากและมีชาวมอญจำนวนหนึ่งถูกทหารพม่าจับกุมเพื่อไปเป็นลูกหาบ ซึ่งจากการโจมตีดังกล่าว เป็นผลให้ราษฎรชาวมอญที่ไม่มั่นใจในความปลอดภัยของตนได้พากันอพยพออกจากหมู่บ้านปะเลตุนไพล์ และหมู่บ้านใกล้เคียง คือ หมู่บ้านเจ็ชชอยโมน และศูนย์ชาวมอญอพยพหมู่บ้านสะลอคคะนี หลบหนีเข้าสู่เขตประเทศไทยบริเวณบ้านต้นยาง อำเภอสังขละบุรี เป็นจำนวนถึง 6,000 คน<sup>17</sup> ซึ่งทางการไทยก็ได้อนุญาตให้ชาวมอญเหล่านี้อาศัยพักพิงอยู่เป็นเวลาชั่วคราวด้วยเหตุ

<sup>15</sup> ประยุทธ์ เมทินีวัชร, "งานความมั่นคงตามแนวชายแดนด้านตะวันตก ในปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ากับการหลบหนีภัยจากการสู้รบ," 2540. (อัดสำเนา)

<sup>16</sup> พรพิมล ศรีโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 122.

<sup>17</sup> สยามโพสต์ (24 กรกฎาคม 2537), หน้า 15.

ผลทางด้านมนุษยธรรม และให้องค์การพัฒนาเอกชนคือ Burmese Border Consortium (BBC) ซึ่งต่อไปจะเรียกว่าบีบีซีเข้าให้การช่วยเหลือ แจกข้าวสาร อาหารแห้งและน้ำดื่ม นอกเหนือจากนี้แล้ว ในปี ค.ศ. 1984 ที่ผ่านมา จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1994 ได้มีราษฎรชาวมอญบางส่วนที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาลทหารพม่าไม่ว่าจะเป็นการถูกขูดรีดเก็บภาษี ถูกบีบบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน หรือถูกเกณฑ์แรงงานในโครงการพัฒนาต่างๆ ของพม่าโดยมิได้รับค่าจ้างตอบแทน ต่างก็ได้พากันอพยพเข้าสู่เขตไทยเช่นกัน ดังนั้นปัจจุบันเขตบริเวณชายแดนไทย-พม่าในอำเภอสังขละบุรี จึงเป็นที่ตั้งของพื้นที่พักพิงผู้อพยพชาวมอญ

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างทหารพม่ากับพรรครัฐมอญใหม่เริ่มเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น เมื่อฝ่ายรัฐบาลพม่าได้พยายามที่จะยุติการสู้รบและหันมาหาทางเจรจากับกลุ่มมอญ โดยได้เริ่มต้นการเจรจาดังแต่ปี ค.ศ.1992 เป็นต้นมา และตามมาด้วยการเจรจากันอีก 2 ครั้งในปี ค.ศ.1993 จนกระทั่งในการเจรจาครั้งที่ 4 ที่ทั้งสองฝ่ายก็ได้ปรับท่าทีและเงื่อนไขต่างๆ ให้เป็นที่ยอมรับกันได้ และนำมาสู่การลงนามข้อตกลงหยุดยิงระหว่างพรรครัฐมอญใหม่ กับรัฐบาลทหารพม่าอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 1995 ซึ่งนับเป็นการสิ้นสุดการทำสงครามสู้รบระหว่างพม่าและมอญ โดยผลจากการเจรจาต่อรองในครั้งนี้ ทำให้พรรครัฐมอญใหม่มีสิทธิที่จะสามารถจัดการในเรื่องสัมปทานป่าไม้ ประมง และการก่อสร้างภายในเขตรัฐของตนได้<sup>18</sup> อย่างไรก็ตาม หนึ่งปีต่อมา หลังจากการเจรจาหยุดยิงกับรัฐบาลพม่า สถานการณ์ของฝ่ายมอญนั้นยังคงไม่มีอะไรดีขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลพม่ายังคงเพิกเฉยต่อข้อเสนอของฝ่ายมอญที่ต้องการให้มีการแก้ไขปัญหาทางการเมืองอย่างแท้จริง อีกทั้งทางรัฐบาลพม่ายังคงเกณฑ์ราษฎรชาวมอญให้ไปเป็นแรงงานโยธาในโครงการพัฒนาต่างๆ ของรัฐบาลพม่าอยู่อย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงส่งผลให้ราษฎรชาวมอญบางกลุ่มยังคงพากันอพยพทยอยเข้ามาในฝั่งไทยตามบริเวณชายแดนเพิ่มขึ้นอีก

### 3.2.3 พรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะยา (Karenni National Progressive Party - KNPP)

ชนกลุ่มน้อยกลุ่มนี้เป็นพวกเชื้อสายกะเหรี่ยงเผ่าไปว่ ซึ่งเรียกตนเองว่า “คะยา” แต่ชาวพม่าเรียกว่า “กะเรนนี่” ไทยเรียกกะเหรี่ยงแดงหรือยางแดง เดิมรัฐคะยาเป็นส่วนหนึ่งของรัฐกะเหรี่ยง แต่เนื่องจากมีประชากรมากในสมัยที่อังกฤษปกครองพม่าจึงได้ตั้งรัฐคะยาขึ้นมาเป็นอีก

<sup>18</sup>ผู้จัดทำรายสัปดาห์ (31 มกราคม- 6 กุมภาพันธ์ 2538), หน้า 51.

รัฐหนึ่งแยกออกจากรัฐกะเหรี่ยงและเรียกว่า รัฐคะยาซึ่งเป็นรัฐเล็ก ๆ ที่อุดมไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ตั้งอยู่ระหว่างรัฐฉานกับรัฐกะเหรี่ยง

ชาวคะยาก็เช่นเดียวกับชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ที่ได้จัดตั้งกลุ่มเคลื่อนไหวทางการเมืองขึ้นเพื่อดำเนินการต่อต้านรัฐบาลพม่า โดยกลุ่มคะยาได้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มด้วยกัน คือ กลุ่มพรรคก้าวหน้าแห่งชาติคะยา (KNPP) และกลุ่มแนวร่วมปลดปล่อยแห่งชาติคะยา (Karenni National Liberation Front - KNLF) ทั้งนี้ กลุ่มกองกำลังคะยาได้ทำการสู้รบกับทหารพม่ามาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 มีที่ตั้งกองกำลังอยู่ใกล้บริเวณชายแดนไทย ที่สำคัญได้แก่ บ้านทะนาควาย บ้านแม่แจ๊ะ และช่องทางแม่เงาเหนือ ตรงข้ามพื้นที่อำเภอแม่สะเรียง อำเภอขุนยวม และอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน<sup>19</sup> ซึ่งก็เป็นผลให้มีราษฎรชาวคะยาจำนวนหลายพันคนได้พากันอพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตไทยบริเวณพื้นที่ อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน

อย่างไรก็ตามหลังจากรัฐบาลพม่าได้ใช้กำลังปราบปรามกองกำลังกลุ่มคะยาอย่างรุนแรงมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 แล้ว รัฐบาลพม่าก็ได้มีนโยบายที่จะเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ รวมทั้งกลุ่มคะยาด้วย ดังนั้นรัฐบาลพม่าจึงได้ติดต่อเจรจากับผู้แทนคะยา ซึ่งในที่สุดก็ได้นำไปสู่การเจรจาหยุดยิงกับกลุ่มต่างๆ โดยเริ่มที่กลุ่ม KNPLF เสร็จหยุดยิงเดือนพฤษภาคม 1994 และกลุ่ม KNPP ได้ตกลงหยุดยิงในปี ค.ศ. 1995<sup>20</sup>

แต่ภายหลังจากที่ได้มีการทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกันได้เพียงสามเดือน ทหารพม่ากับกองกำลังคะยาก็ได้หันกลับมาสู้รบกันอีกครั้ง ทั้งนี้เป็นเพราะข้อตกลงในเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างผู้นำกองกำลัง KNPP กับรัฐบาลทหารพม่าไม่ลงตัวเนื่องจากในเงื่อนไขหนึ่งของการเจรจาหยุดยิงนั้น รัฐบาลทหารพม่าอนุญาตให้ KNPP มีสิทธิจัดการเรื่องไม้ในเขตรัฐของตนได้ ฝ่าย KNPP ได้ขายสัมปทานตัดไม้ให้กับบริษัทของไทย ขณะที่รัฐบาลทหารพม่าได้ตกลงขายสัมปทานให้กับบริษัท Billion Group ของสิงคโปร์ และเมื่อตกลงกันไม่ได้ ทางกองกำลังทหารพม่าจึงยกกองกำลังเข้ารัฐคะยาหิโนทันที<sup>21</sup> โดยได้ส่งกองกำลังเข้าโจมตีฐานที่มั่นทางทหารของกอง

<sup>19</sup> ศูนย์ข่าวกรองงานด้านชายแดนไทย-พม่า, คณะกรรมการควบคุมผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า, สรุปข่าวความมั่นคงด้านพม่า ห้วงระยะเวลาเมษายน-พฤษภาคม 2537 (กรุงเทพมหานคร: โรเนียว, 2537), หน้า 49.

<sup>20</sup> อุดร วงษ์ทับทิม, "เสียงจากคะเรนนิ," ผู้จัดการรายวัน (24 กรกฎาคม 2538), หน้า 9.

<sup>21</sup> พรพิมล ศรีโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 149.



กำลังคะยาเป็นจำนวนถึง 4,500-5,000 นาย และจากการปฏิบัติการโจมตีในครั้งนี้เป็นเหตุให้มีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชาวคะยาเข้ามาอยู่ในเขตไทยบริเวณพื้นที่พักพิงชั่วคราวด้านอำเภอขุนยวมและบ้านในสอย เป็นจำนวน 2 พันกว่าคน และนับแต่นั้นเป็นต้นมา ปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องการทำไม้ในบริเวณชายแดนไทย-พม่าระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับพรรคก้าวหน้าแห่งชาติ มักส่งผลให้มีการส่งกำลังทหารพม่าเข้าไปในพื้นที่ของรัฐคะยา และได้มีการปะทะสู้รบกันเป็นระยะๆ เรื่อยมา ทั้งในพื้นที่สันเขาด้านชายแดนบ้านทะนาควาย บ้านแม่ยู ชองทาง 99 ชองทางบ้านในสอยห้วยแพ ห้วยแม่สะเปอะ<sup>22</sup> การสู้รบดังกล่าวก็มิได้มีท่าทีว่าจะสิ้นสุดลงแต่อย่างใด หากแต่ทางรัฐบาลคะยาได้ประกาศไว้อย่างชัดเจนว่าสงครามการสู้รบจะสิ้นสุดลงได้ก็ต่อเมื่อ กองกำลังทหารพม่าได้ถอนตัวออกไปจากดินแดนของรัฐคะยาทั้งหมด ด้วยเหตุที่รัฐบาลพม่าไม่ได้มีการเคารพในข้อตกลงที่ได้ให้ไว้ ผลกระทบที่ตามมาคือทำให้ราษฎรชาวคะยาต้องละทิ้งถิ่นฐานบ้านเรือนของตนเพื่อหลบหนีภัยสงครามเข้ามาในพื้นที่เขตไทย โดยผู้อพยพชาวคะยาจะได้รับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากทางการไทยและจากองค์กรเอกชนต่างชาติ ซึ่งจนกระทั่งในปี ค.ศ.1998 กองกำลังคะยาก็ไม่สามารถเจรจาตกลงกับรัฐบาลพม่าในเรื่องผลประโยชน์เกี่ยวกับการทำไม้ ดังนั้นสถานการณ์การสู้รบที่ยืดเยื้อระหว่างทหารพม่า และกองกำลังคะยาจึงยังคงดำเนินอยู่ต่อไป และยิ่งผลให้ชาวคะยาต้องอพยพเข้าเขตไทยกันอย่างไม่ยั้งที่สิ้นสุด

### 3.2.4 กลุ่มกองทัพเมืองไต (Muang Tai Army - MTA)

หลังจากพม่าได้รับเอกราช ชาวไทยใหญ่ได้จัดตั้งกองกำลังกู้ชาติขึ้นต่อต้านพม่าอย่างเงียบๆ ต่อมาปี ค.ศ.1962 นายพลเนวินได้ทำการรัฐประหารประกาศยกเลิกข้อตกลงปางหลวง ทำให้กลุ่มไทยใหญ่ที่เรียกว่าขบวนการหนุ่มศึกหาญนำโดยเจ้าน้อยซอหยันตะ ได้เริ่มทำการสู้รบกับรัฐบาลพม่าที่ชายแดนเมืองหลวงโดยใช้ชื่อว่า กองกำลังปฏิวัติรัฐฉาน(Shan State Revolution Army - SSRA) ต่อมาเมื่อกลุ่มต่อต้านชาวไทยใหญ่เพิ่มขึ้นอีกหลายกลุ่ม คือ Shan United Revolution Army นำโดยเจ้ากอนเจิง กลุ่มโกก้างของจิมมี ย่า และกลุ่มขุนล่า

ต่อมาเมื่อปี ค.ศ.1963 กลุ่มไทยใหญ่ทุกกลุ่มได้ทำความตกลงร่วมกันเป็นกลุ่มเดียวกัน ใช้ชื่อว่า กองทัพรัฐฉาน (Shan United Army - SSA) โดยให้มหาเทวีเฮือนคำ เป็นประธานกลุ่ม

<sup>22</sup> อุดร วงษ์ทับทิม, "ผู้ลี้ภัยคะเรนนี่เสียงเรียกจากหุบเขา," ผู้จัดการรายวัน (4 เมษายน 2539),



หากแต่ต่อมาในปี ค.ศ.1964 ได้เกิดการแตกแยกภายในทำให้แต่ละกลุ่มกลับไปดำเนินการโดยอิสระอีก โดยเจ้าน้อยชอหยันตั้งยังคงดูแลกลุ่มกองทัพรัฐฉาน (SSA) อยู่ต่อไปต่อมากองทัพรัฐฉานเกิดการแตกแยกอีก มีบางส่วนแยกตัวเองออกไป เจ้าน้อยจึงวางมือ และอำนาจได้ตกไปอยู่กับ พลเอกจ๋ามใหม่ และได้มีการรวมทัพกับกลุ่มกอนเจิง เมื่อ 11 มิถุนายน 1984 เรียกชื่อกลุ่มว่า กลุ่มสภาปฏิวัติไต (Tailand Revolutionary Council - TRC) หลังจากนั้นเมื่อ 3 มีนาคม 1985 ได้มีการรวมกับกลุ่มซุนสา (SUA) เรียกชื่อใหม่ว่าสภาผู้รักชาติแห่งรัฐฉาน (Shan Patriotic Council - SSUPC) ต่อมาจึงได้จัดตั้งกองทัพเมืองไต (Muang Tai Army - MTA) ซึ่งมีซุนสาเป็นผู้บัญชาการขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1987<sup>23</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้การเคลื่อนไหวต่อสู้เพื่ออิสรภาพของกองทัพเมืองไตไม่ชัดเจนและไม่ค่อยได้รับความสนใจจากประชาคมระหว่างประเทศ แต่ทว่าซุนสาก็ยังคงดำเนินกลยุทธ์ทางการเมืองโดยประกาศให้รัฐฉานเป็นเอกราชเดือนธันวาคม 1993 และได้ปฏิบัติการสู้รบกับรัฐบาลทหารพม่าเรื่อยมาซึ่งรัฐบาลทหารพม่าก็ได้ดำเนินการกวาดล้างกองทัพเมืองไตอย่างรุนแรง โดยเฉพาะอย่างยิ่งปี ค.ศ.1993 ทหารพม่าก็สามารถยึดเขตพื้นที่เมืองจ๊อด ดอยหินกองและดอยนามของรัฐฉานเอาไว้ได้<sup>24</sup>

และในอีก 1 ปีต่อมา ทหารพม่าได้เปิดแนวรบใหม่ขึ้นที่บริเวณหัวน้ำสายน้อยด้านทิศตะวันตกของอำเภอท่าลี่เหล็ก รัฐฉานตะวันออก ตรงข้ามกับอำเภอแม่สายและกิ่งอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงรายเพื่อแย่งยึดพื้นที่สำคัญจากกลุ่มซุนสาที่ตั้งกองบัญชาการอยู่ที่ดอยคำ ตรงข้ามกิ่งอำเภอแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงราย ถึงแม้การสู้รบเป็นไปอย่างรุนแรง แต่ทหารพม่าก็ยังไม่สามารถยึดฐานที่มั่นของซุนสาได้ เมื่อเข้าฤดูฝนการสู้รบจึงยุติลง ดังนั้นในปี ค.ศ.1995 รัฐบาลพม่าจึงได้เริ่มปฏิบัติการกวาดล้างกองกำลังของซุนสาอีกครั้งหนึ่งในพื้นที่ตรงข้ามด้านจังหวัดเชียงราย

<sup>23</sup>ธนพล บุญโยบิษฎัมภ์, "ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่านอกอาณาเขตกับความมั่นคงของไทย," เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2531, หน้า 39-40.

<sup>24</sup>ทรงวิทย์ ศรีอ่อน, ปัญหาชนกลุ่มน้อยในรัฐฉาน และผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า (วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538), หน้า 52-53.

การปฏิบัติการโจมตีฐานที่มั่นของทหารพม่าดังกล่าวนี้ส่งผลให้ประชาชนในรัฐฉานพากันละทิ้งบ้านเรือนเพื่ออพยพหนีภัยสงครามเข้าไปอยู่ในป่าเป็นจำนวนมาก และจากการสู้รบดังกล่าวทำให้ขุนสามทองว่าเป็นการยากที่จะสามารถรักษาฐานที่มั่นของตนเอาไว้ได้ ประกอบกับนายทหารเชื้อชาติไทยใหญ่มีความต้องการที่จะแยกตัวออกจากกลุ่มขุนสามทองด้วยซ้ำมา ยาวเสพติดมากกว่าที่จะมีอุดมการณ์กู้ชาติ ดังนั้นจึงทำให้ขุนสามทองเริ่มพิจารณาที่จะหาข้อยุติการสู้รบกับรัฐบาลทหารพม่า ซึ่งในที่สุดขุนสามทองก็ได้ยอมจำนนและได้เข้ามาบอตัวกับรัฐบาลพม่า วันที่ 7 มกราคม 1996 โดยได้สลายกองกำลังและยอมมอบอาวุธ ตลอดจนให้ทหารพม่าเข้ามาควบคุมพื้นที่อิทธิพลทั้งหมด<sup>25</sup>

### 3.2.5 กลุ่มองค์กรคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independent Organization - KIO)

สมัยที่อังกฤษเข้ายึดครองประเทศพม่าเมื่อปี ค.ศ.1885 อังกฤษจัดการปกครองให้พม่าเป็นมณฑลหนึ่งของอินเดีย จนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1917 อังกฤษจึงยินยอมให้พม่าปกครองตนเองภายใต้การกำกับดูแลของข้าหลวงอังกฤษประจำพม่า สำหรับชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ เช่น คะฉิ่นไทยใหญ่ กะเหรี่ยง มอญ คะยาห์ ให้ปกครองตนเอง โดยขึ้นกับข้าหลวงอังกฤษโดยตรง

อย่างไรก็ดี ในปี ค.ศ.1947 เมื่อพม่าได้รับเอกราชอย่างสมบูรณ์จากอังกฤษ ก็ได้ให้สิทธิความเสมอภาคแก่ชนกลุ่มน้อยตามที่ได้ตกลงกันไว้ พยายามกดขี่ข่มเหงชนกลุ่มน้อยตลอดเวลา ดังนั้นกลุ่มคะฉิ่นจึงเริ่มเคลื่อนไหวเพื่อแยกตัวเป็นอิสระ แต่หน่อแสง และจ้อแสง หัวหน้ากลุ่มกลับนำกำลังไปร่วมกับฝ่ายกะเหรี่ยง และได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้ากลุ่มกู้ชาติกะเหรี่ยง

ในปี ค.ศ.1949 กำลังของหน่อแสงถูกทหารพม่าโจมตีอย่างหนักที่เมืองน้ำคำ หน่อแสงจึงนำกำลังหลบหนีเข้าไปในดินแดนของประเทศจีนติดต่อขอเข้าเป็นฝ่ายเดียวกับจีนคอมมิวนิสต์ ส่วนจ้อแสงได้ตั้งกองบัญชาการอยู่ในรัฐคะฉิ่น โฆษณาชักชวนชาวคะฉิ่นให้เข้าร่วมเป็นฝ่ายเดียวกันดำเนินการต่อต้านรัฐบาลพม่าโดยจัดตั้งเป็น “องค์กรคะฉิ่นอิสระ” ในระยะแรกมีกำลังประมาณ 200-300 คนปฏิบัติการอยู่บริเวณเมืองบาโม และเมืองน้ำคำ<sup>26</sup>

<sup>25</sup> Bangkok Post (21 January 1996), p.21.

<sup>26</sup> สมชาย มะลิพันธ์, ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย, หน้า 14.

ต่อมาในปี ค.ศ.1951 องค์การคะฉิ่นอิสระสามารถรวบรวมกำลังจัดตั้งกองทัพคะฉิ่นอิสระ (Kachin Independent Army: KIA) มีกำลังประมาณ 4,400 คน มีจ่อแสงเป็นผู้นำ จัดตั้งสภาคะฉิ่นอิสระขึ้นเพื่อทำหน้าที่บริหารรัฐคะฉิ่น กองทัพคะฉิ่นอิสระสามารถขับไล่คอมมิวนิสต์กลุ่มธงขาวและทหารจีนคณะชาติออกจากรัฐคะฉิ่นได้สำเร็จ และได้เจรจากับคอมมิวนิสต์พม่า กลุ่มธงแดงให้ยินยอมถอนกำลังออกจากรัฐคะฉิ่น หลังจากนั้นกองทัพคะฉิ่นได้ขยายเขตการปกครองไปเกือบทั่วรัฐคะฉิ่น สามารถจัดหน่วยระดับกองทัพได้ 7 กองพัน และมีกำลังกองหนุนรวมถึงหน่วยป้องกันหมู่บ้านอีก 14,000 คน<sup>27</sup>

ในปี ค.ศ.1970 ผู้นำของชาวคะฉิ่นเกิดการแตกแยกออกเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายการเมืองมี นายบรังแสงเป็นประธาน องค์การคะฉิ่นอิสระมีแนวโน้มที่จะยอมเจรจาสันติภาพกับรัฐบาลพม่า ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งได้แก่ ฝ่ายทหารมี พ.อ.ชอมาย เป็นผู้นำต้องการเป็นมิตรกับพรรคคอมมิวนิสต์จึงไปเจรจากับผู้นำของพรรคคอมมิวนิสต์พม่าที่เมืองปางซาง เพื่อสนับสนุนซึ่งกันและกันทางด้านอาวุธยุทโธปกรณ์ นอกจากนี้กองทัพคะฉิ่นอิสระยังเป็นกองกำลังติดอาวุธเพียงกลุ่มเดียวที่ได้รับการสนับสนุนอาวุธจากสาธารณรัฐประชาชนจีนโดยตรง ดังนั้นจึงทำให้กองกำลังทหารขององค์การคะฉิ่นอิสระมีประสิทธิภาพในการรบสูง และเป็นกองกำลังที่ทหารพม่าให้ความสำคัญอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ปัจจุบัน องค์การคะฉิ่นอิสระได้ตกลงทำสัญญาหยุดยิงกับรัฐบาลทหารพม่าที่เมืองมิตจินาซึ่งเป็นเมืองหลวง ในรัฐคะฉิ่นแล้วเมื่อปี ค.ศ. 1994

จากเหตุการณ์ต่างๆ ที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้นพอจะสรุปได้ว่า แม้ว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยซึ่งต้องการแยกตัวเป็นอิสระ และได้ทำให้รัฐบาลพม่าต้องใช้งบประมาณอย่างรุนแรงเรื่อยมา จะเป็นปัญหาภายในของประเทศพม่าก็ตาม แต่ทว่าผลพวงอันเกิดจากการทำสงครามสู้รบระหว่างกัน ได้ส่งผลกระทบต่อประเทศเพื่อนบ้านของพม่า ดังเช่นประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้ในสภาวะดังกล่าวประเทศไทยจำเป็นต้องรับภาระหนักอันสืบเนื่องมาจากการสู้รบระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในบริเวณชายแดนไทย-พม่า ซึ่งส่งผลให้มีราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่อาศัยอยู่ติดกับชายแดนไทย-พม่าและอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียงกับบริเวณที่มีการสู้รบ เกรงว่าจะไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงต้องพากันอพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี ค.ศ.1984 ซึ่งจนกระทั่ง

<sup>27</sup> ยุทธภูมิ ศรีหมื่นไวย, "ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่าศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดเชียงราย," เอกสารวิจัยส่วนบุคคลวิทยาลัยการทัพบก 2539, หน้า 31.

ทุกวันนี้ ปัญหาความขัดแย้งดังกล่าวยังไม่มีท่าทีว่าจะยุติลงเมื่อใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ซึ่งเป็นกลุ่มเดียวที่ยังไม่ได้มีการเจรจาสนธิสัญญาสงบศึกกับรัฐบาลทหารพม่า ส่วนกองกำลังชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มที่ได้เจรจาสนธิสัญญาสงบศึกกับรัฐบาลทหารพม่าแล้ว ก็ได้หวนกลับมาทำการสู้รบกันอีกครั้ง เมื่อแต่ละฝ่ายไม่ได้มีการเคารพในหลักการข้อตกลงที่ให้ไว้ต่อกัน ยิ่งไปกว่านั้นตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มากกว่า 4 ทศวรรษ การที่รัฐบาลทหารพม่าได้ใช้นโยบายการปราบปรามกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรง ตลอดจนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่างๆ ที่มีต่อชนกลุ่มน้อยก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าพากันอพยพหลังไหลเข้ามาในเขตตามแนวชายแดนไทย

ด้วยเหตุนี้ จึงมีราษฎรที่หลบหนีภัยจากการสู้รบทะลักเข้ามาในเขตประเทศไทยเป็นจำนวนนับหมื่นๆ คน ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางรัฐบาลไทยจำเป็นต้องรับเลี้ยงดูและให้ที่พักพิงอาศัย ด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม

ทั้งนี้ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบที่เข้ามาในพื้นที่ประเทศไทยตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 นั้น ทางรัฐบาลไทยอนุญาตให้คนเหล่านี้พักอาศัยอยู่ในเขตแดนไทยได้เป็นการชั่วคราว ด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมโดยได้จัดพื้นที่รองรับตามแนวชายแดนไว้เป็นที่พักพิงเพื่อรอการส่งกลับเมื่อเหตุการณ์ในพม่าสงบ ราษฎรผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยง มอญ คะยาห์ ซึ่งมีจำนวนรวมกันกว่าแสนคนที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราว ดังปรากฏในตารางที่ 1

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

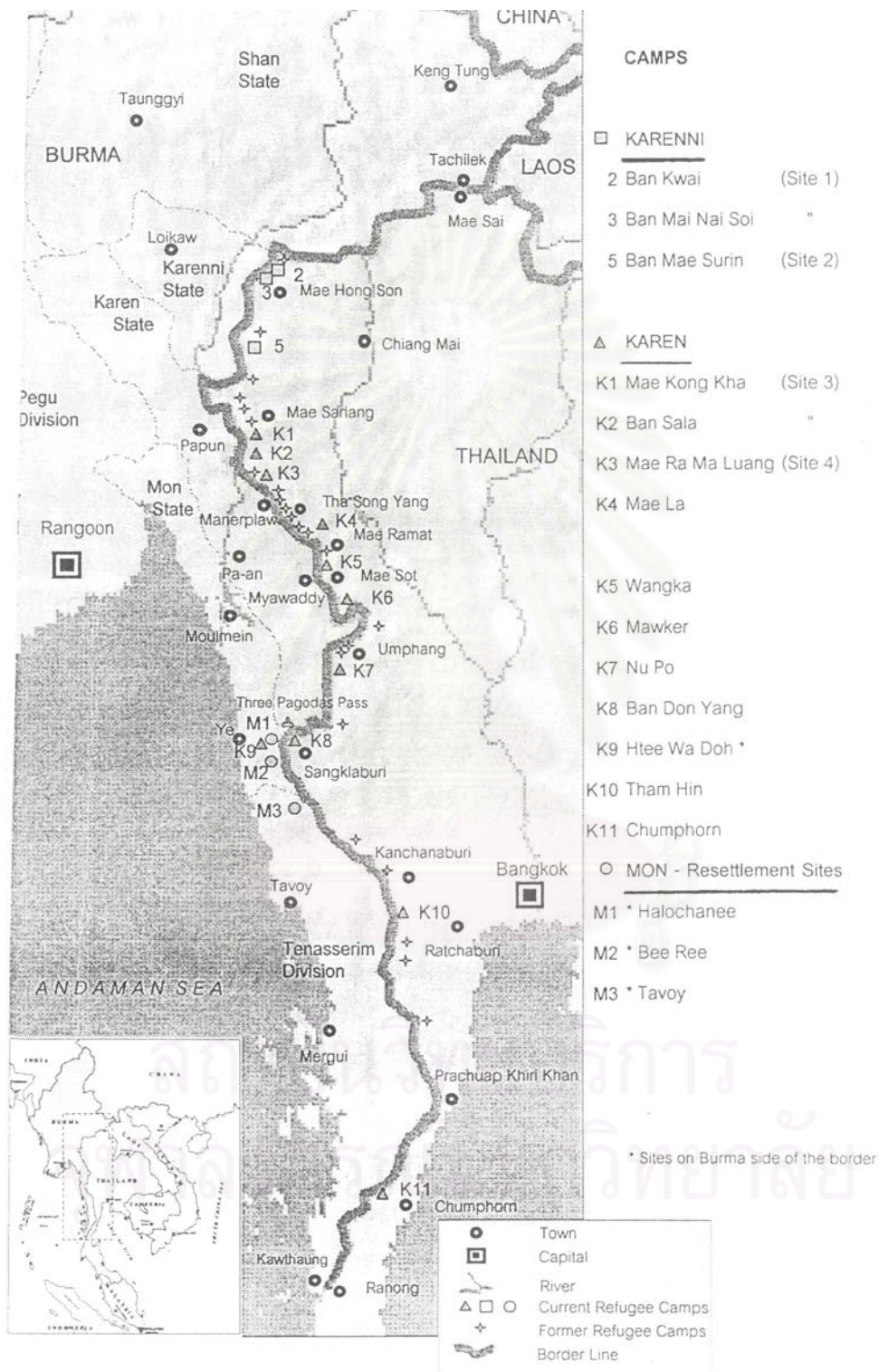
ตารางที่ 1 จำนวนผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงต่างๆ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า

ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ	จำนวน
<b>ชาวคะเรนยี</b>	
บ้านปางควาย (Ban Kwai)	12,006 คน
บ้านแม่ในสอย (Ban Mai Nai Soi)	3,866 คน
บ้านแม่สุริน (Ban Mae Surin)	2,950 คน
	<b>18,822 คน</b>
<b>ชาวกะเหรี่ยง</b>	
บ้านแม่กองคา (Mae Kong Kha)	13,197 คน
บ้านแม่ลามาลหวง (Mae Ra Ma Luang)	8,720 คน
บ้านแม่ลา (Mae La)	36,977 คน
บ้านคุ้มเขี้ยว (Umpiem Mai)	16,069 คน
บ้านนุโพ (Nu Po)	8,825 คน
บ้านดอนยาง (Ban Don Yong)	3,597 คน
บ้านที่วาดอ (Htee Wa Doh)	1,989 คน
บ้านถ้ำหิน (Tham Hin)	8,501 คน
	<b>97,845 คน</b>
<b>ชาวมอญ</b>	
สะลอคคะนี (Halockanee)	4,500 คน
บีแระ (Bee Ree)	3,177 คน
ทะวาย (Tavoy)	2,945 คน
	<b>10,622 คน</b>
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>127,289 คน</b>

ที่มา : เอกสารเผยแพร่ได้ของ Burmese Border Consortium (ค.ศ. 2000)



แผนที่ที่ 3 แผนที่แสดงพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-พม่า



ที่มา : CCSDPT AGENCY SERVICES TO BURMESE BORDER CAMPS



### 3.3 ผลกระทบต่อประเทศไทยอันเนื่องมาจากปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมืองในพม่าอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่รัฐบาลพม่าได้ทำการปราบปรามกบฏชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรง และยึดเอื้อมาจนปัจจุบัน ซึ่งได้ส่งผลให้มีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราว ในเขตประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น การเข้ามาของบุคคลเหล่านี้มีผลกระทบต่อประเทศไทยหลายประการ ดังนี้

#### 3.3.1 ปัญหาการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบที่พากันหลบหนีเข้ามาอาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยตามแนวชายแดนมีเป็นจำนวนมาก (โปรดดูตารางที่ 1) และเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไม่สามารถควบคุมดูแลได้อย่างทั่วถึง ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จึงได้ลักลอบออกไปตัดไม้ทำลายป่าในบริเวณพื้นที่ใกล้เคียงเพื่อนำมาใช้ในการสร้างที่พักอาศัย ใช้เป็นพื้นที่ในการหุงหาอาหารเป็นเหตุให้ป่าไม้บริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่พักพิงถูกทำลายลงมากมาย นอกจากนี้ยังมีผู้หลบภัยการสู้รบบางกลุ่มแสวงหารายได้ด้วยการเผาถ่านขาย และรับจ้างตัดไม้เถื่อนขายให้แก่นายทุนคนไทย ซึ่งผลจากการกระทำดังกล่าว หากไม่มีมาตรการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพก็จะส่งผลให้ป่าไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีค่าของไทยในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่าลดจำนวนอย่างรวดเร็ว<sup>28</sup>

#### 3.3.2 ปัญหาการละเมิดอธิปไตยของไทย

ในการสู้รบกันระหว่างทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ชายแดนไทย-พม่า บางครั้งกองกำลังของชนกลุ่มน้อยได้ลักลอบเข้ามาตั้งฐานปฏิบัติการในเขตไทย เพื่อใช้เป็นฐานในการส่งกำลังบำรุง หรือเป็นที่หลบซ่อนในกรณีที่ถูกทหารพม่ากวาดล้างอย่างหนักโดยได้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงของผู้หลบภัยจากการสู้รบ จึงเป็นเหตุให้ทหารพม่าข้ามพรมแดนไทยเข้ามาในลักษณะรุกไล่ตีต้อนหรืออาจมีเจตนาข้ามเข้ามาเพื่อทำลายฐานในการส่งกำลังบำรุง<sup>29</sup> ซึ่งจากการกระทำดังกล่าวของทหารพม่าได้ทำให้มีการปะทะกันด้วยกำลังทหารกับเจ้าหน้าที่ของทางการไทย

<sup>28</sup> ประทีป สุนทรราชัน, ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่ากับความมั่นคงของชาติ, หน้า 44-45.

<sup>29</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 43.

อยู่บ่อยครั้ง ทำให้เกิดการสูญเสียของทั้งสองฝ่ายและเป็นปัญหาอันสำคัญที่กระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ

การละเมิดอธิปไตยของไทยได้เกิดขึ้นเป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995 เป็นต้นมา หลังจากที่ยกกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธแยกตัวออกจากสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ทั้งนี้ กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ ได้เข้ามาเผาและโจมตีก่อนพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในรูปแบบต่างๆ ซึ่งการเข้ามาก่อความสงบสุขต่อผู้หนีภัยจากการสู้รบก็เพื่อต้องการให้ผู้หนีภัยเหล่านี้ซึ่งเป็นมวลชนของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยงกลับเข้าไปอยู่ในเขตพื้นที่ที่ทางพม่าจัดไว้ให้<sup>30</sup>

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเหตุการณ์จะเกิดขึ้นในลักษณะใดหรือจากเหตุผลใดก็ตาม ถือว่าเป็นการละเมิดอธิปไตยของประเทศทั้งนั้น

### 3.3.3 ปัญหาการคุกคามชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทย

จากการที่มีการสู้รบกันบริเวณชายแดนอยู่เป็นประจำ ทำให้มีกระสุนจากอาวุธหนักตกเข้ามาในเขตไทยเสมอ ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ตามบริเวณชายแดน<sup>31</sup> นอกจากนี้แล้วในช่วงที่ยกกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธได้เข้ามาคุกคามเผาทำลายพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ก็ทำให้ราษฎรไทยซึ่งมีบ้านเรือนที่ตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงได้รับความเสียหายไปด้วย ในบางครั้งราษฎรไทยก็ถูกปล้นฆ่าโดยกองกำลังต่างชาติ<sup>32</sup> เป็นผลให้ราษฎรไทยต้องได้รับความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินไปเป็นจำนวนมาก

<sup>30</sup> Bangkok Post (2 February 1995), p.3.

<sup>31</sup> ประชา สังขละวัลย์, "แนวทางการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า," เอกสารวิจัยส่วนบุคคล โรงเรียนเสนาธิการทหารบก 2534, หน้า 43.

<sup>32</sup> สถาพร พันธุ์กล้า, "แนวนโยบายของไทยต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยด้านชายแดนจังหวัดกาญจนบุรี," เอกสารภาคนิพนธ์สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง โรงเรียนเสนาธิการทหารบก 2536, หน้า 27-28.

### 3.3.4 ปัญหาจากการที่ผู้อพยพหนีภัยสงครามไม่ยอมกลับถิ่นฐานเดิมของตนเมื่อสถานการณ์สงบลงในเขตพม่า

ทุกครั้งที่เกิดการสู้รบกันในเขตพม่าระหว่างทหารพม่ากับชนกลุ่มน้อยก็ได้ส่งผลให้มีราษฎรซึ่งอยู่อาศัยใกล้บริเวณที่มีการสู้รบพากันอพยพหลบหนีภัยเข้ามาในเขตไทยซึ่งทางรัฐบาลไทยก็ได้จัดให้อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปดูแลให้ความช่วยเหลือในด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ตลอดจนการรักษาพยาบาล และเมื่อเหตุการณ์สงบแล้ว หน่วยงานของรัฐบาลไทยที่รับผิดชอบดูแลก็จะผลักดันหรือส่งราษฎรเหล่านั้นกลับไปยังถิ่นฐานเดิมทั้งหมด หากแต่ในบางครั้งจะมีราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าส่วนหนึ่งไม่ยอมกลับออกไปหรือว่า กลับออกไปแล้วแต่ย้อนกลับมาอีก ดังนั้นจึงเป็นภาระของรัฐบาลไทยในการที่จะต้องควบคุมและเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้ต่อไป ซึ่งบางครั้งการดูแลอาจไม่ทั่วถึงจึงทำให้มีบางส่วนได้พากันหลบหนีออกจากที่พักพิงไปขายแรงงานในพื้นที่อื่น จนกลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และหากมีบุคคลในกลุ่มเหล่านี้กระทำการก่อการร้ายหรืออาชญากรรมก็จะยากแก่การที่ทางการของไทยจะติดตามจับกุม<sup>33</sup>

### 3.3.5 ปัญหาการควบคุมดูแลผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบที่มีจำนวนประมาณกว่าแสนคน ได้สร้างปัญหาและภาระแก่ฝ่ายไทยในการควบคุมดูแลเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากสภาพภูมิประเทศที่เป็นป่าเขา ขาดเส้นทางคมนาคม ทำให้การควบคุมดูแลคนเหล่านี้เต็มไปด้วยความยากลำบาก ประกอบกับการที่รัฐบาลไทยมีงบประมาณจำกัดสำหรับเจ้าหน้าที่ที่จะช่วยควบคุมดูแล จึงทำให้เจ้าหน้าที่ในพื้นที่มีจำนวนไม่เพียงพอและไม่สามารถดูแลผู้หลบหนีภัยการสู้รบได้อย่างทั่วถึง<sup>34</sup>

นอกจากนี้จุดอ่อนที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ พื้นที่พักพิงชั่วคราวที่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบอาศัยอยู่เป็นลักษณะพื้นที่เปิด ไม่มีรั้วรอบขอบชิดสามารถหลบหนีเข้าออกได้ง่าย ในช่วงที่ทางองค์กรเอกชนนำเครื่องอุปโภค บริโภคไปแจกจ่ายจำนวนประชากรในพื้นที่พักพิงก็จะเพิ่ม

<sup>33</sup> ชาญ เพ็ญไทย, ชนกลุ่มน้อยต่อต้านรัฐบาลพม่าตามแนวชายแดนไทย-พม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย: ศึกษาเฉพาะกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง, หน้า 115.

<sup>34</sup> สัจจา ยอดเพชร, "การดำเนินการต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า," เอกสารวิจัยสวนบุคคลวิทยากรทศปวก 2543, หน้า 41-43.

มากขึ้น โดยพวกที่อาศัยตามพื้นที่ต่าง ๆ ในบริเวณใกล้เคียงพากันมารับอาหาร สิ่งของที่นำมาแจกจ่าย ซึ่งสถานการณ์เหล่านี้เป็นจุดอ่อนอย่างหนึ่งในการควบคุมดูแลคนเหล่านี้ด้วย<sup>35</sup>

### 3.3.6 ปัญหาการเพิ่มประชากรของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า

ปัญหานี้นับวันมีแต่จะเพิ่มจำนวนมากขึ้น เนื่องจากราษฎรชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ไม่นิยมการคุมกำเนิด จึงทำให้มีลูกมาก เฉลี่ยครอบครัวหนึ่งจะมีลูกประมาณ 5-6 คน โดยเฉพาะกะเหรี่ยงและมอญ แม้จะมีภรรยาคนเดียวก็นิยมมีลูกมาก ปัญหาการเพิ่มจำนวนของราษฎรชนกลุ่มน้อยเหล่านี้จึงกระทบกระเทือนต่อป่าไม้ เพราะส่วนใหญ่ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้พวกนี้อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่าตามแนวชายแดนไทย-พม่า เมื่อประชากรเพิ่มขึ้น พื้นที่ทำกินก็ต้องเพิ่มขึ้นตามด้วย และต้องตัดไม้ทำลายป่าเพื่อใช้ทำพื้นที่ทำกิน ดังนั้นประเทศไทยจึงสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติไปมากในแต่ละปี ตลอดจนทำให้เสียความสมดุลทางธรรมชาติ ฝนไม่ตกต้องตามฤดูกาล พื้นที่ประสบความแห้งแล้งมีผลทำให้การผลผลิตทางการเกษตรของชาวไร่ ชาว นาในพื้นที่ราบตกต่ำ<sup>36</sup>

### 3.3.7 ปัญหาการลักลอบขายแรงงาน

จากการสู้รบที่เกิดขึ้นในพม่าระหว่างทหารฝ่ายรัฐบาลและกบฏชนกลุ่มน้อย เป็นเหตุให้ราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาแสวงหาที่พักพิงที่ปลอดภัยในเขตไทยมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1984 ซึ่งรัฐบาลไทยก็ได้อนุญาตให้องค์กรเอกชนเข้าไปดูแลให้ความช่วยเหลือโดยมุ่งเน้นการช่วยเหลือในเรื่องอาหาร ยารักษาโรคเท่าที่จำเป็นแก่บุคคลเหล่านี้มาโดยตลอด อย่างไรก็ตามเมื่อระยะเวลาที่ผ่านมาผู้หลบภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่ตามพื้นที่พักพิงต่างๆ มีความต้องการสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นและต้องการรายได้เพื่อนำมาใช้ซื้อสิ่งของเครื่องใช้ต่างๆ อีกทั้งผู้ประกอบการคนไทยก็ต้องการจ้างแรงงานในราคาที่ถูก<sup>37</sup> จึงทำให้มีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยตามพื้นที่พักพิง พากันหลบหนีออกมาแสวงหางานทำในเขตตัวเมืองทั้งในกรุงเทพฯ และในปริมณฑล ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นตามมาจากการลักลอบเข้ามาขายแรงงานก็คือ ทำให้เกิดปัญหา

<sup>35</sup> ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า, หน้า 93-94.

<sup>36</sup> คึกฤทธิ์ สุวรรณธาดา, “ชนกลุ่มน้อยกับความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-พม่า,” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล โรงเรียนเสนาธิการทหารบก 2534, หน้า 71.

<sup>37</sup> สมศักดิ์ ขจรกลิน, “ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าบริเวณพรมแดนไทย-พม่า,” (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก, 2532), หน้า 106.

การแย่งอาชีพของคนไทยเป็นจำนวนมาก ขณะที่ราษฎรไทยประสบกับปัญหาการว่างงานอยู่จำนวนมากแล้ว กลับมีราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าเข้ามาแย่งงานคนไทยอีก นอกจากนี้ยังมีปัญหาความไม่มั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของคนไทยโดยทั่วไปอีกด้วย กล่าวคือ ผู้ขายแรงงานบางคนอาจขโมยทรัพย์สินเงินทองหรือฆ่าทิ้งนายจ้าง ซึ่งก็ปรากฏข่าวออกมาบ่อยครั้งมาก<sup>38</sup>

### 3.3.8 ผลกระทบต่อภาพพจน์ของไทย

การที่มีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาพักพิงในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสนใจเป็นอย่างมากประเทศต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศต้องการให้รัฐบาลไทยช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ตามหลักมนุษยธรรม ขณะที่ทางรัฐบาลไทยมีนโยบายให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้เป็นการชั่วคราวเท่านั้นและให้การดูแลในเรื่องความปลอดภัยตามสมควร ซึ่งเมื่อการสู้รบในฝั่งพม่ายุติลงเมื่อใดบุคคลเหล่านี้จะต้องเดินทางกลับในทันที อย่างไรก็ตามการดำเนินนโยบายดังกล่าวของรัฐบาลไทย ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศและประเทศตะวันตกต่างๆ วิจัยกันว่ารัฐบาลต้องการผลักดันผู้อพยพกลับโดยที่บุคคลเหล่านั้นไม่สมัครใจ จึงนำไปสู่การโฆษณาโจมตีในลักษณะต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ของไทยในสายตาประชาคมโลก<sup>39</sup>

### 3.3.9 ปัญหาการแพร่กระจายของโรคระบาด

ปัญหานี้เกิดขึ้นเนื่องมาจากการที่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบได้นำพาโรคระบาดมาด้วย ซึ่งบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ในอดีตอาศัยอยู่ในพื้นที่ซึ่งมีสภาพเป็นป่าเขา ประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวยังขาดความรู้ทางด้านสุขอนามัย อีกทั้งได้หลบหนีเข้ามาอยู่กันอย่างแออัดในพื้นที่พักพิงชั่วคราว จึงส่งผลให้มีปัญหาเรื่องโรคระบาดที่ติดมากับกลุ่มบุคคลเหล่านี้ซึ่งได้แพร่กระจายมาสู่ราษฎรไทยในพื้นที่ใกล้เคียง โรคระบาดเหล่านี้ ได้แก่ โรคมาลาเรีย โรคทางเดินอาหาร โรคเท้าช้าง ฯลฯ<sup>40</sup> ซึ่งการควบคุมดูแลเกี่ยวกับโรคระบาดเหล่านี้ก็ยากต่อการควบคุม เพราะว่ามีสถานที่ต่างๆ ภายในพื้นที่พักพิงที่ตั้งอยู่ในป่าเขา อันเป็นแหล่งแพร่เชื้อโรคได้เป็นอย่างดี

<sup>38</sup> อารินทร์ สุตระพาหะ, “ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าในพื้นที่ด้านตะวันตกกับความมั่นคงของประเทศไทย,” (วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก, 2534), หน้า 56.

<sup>39</sup> พัลลภ ผลโภค, ผู้หนีภัยจากการสู้รบสัญชาติพม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย, หน้า 35.

<sup>40</sup> สยามโพสต์ (26 กรกฎาคม 2538), หน้า 11.



### 3.3.10 ปัญหาต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

จากสภาพดังกล่าว ทำให้รัฐบาลพม่ามีความระแวงสงสัยต่อประเทศไทยอยู่ตลอดเวลาว่าไทยให้การสนับสนุนกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลพม่า ทั้งนี้เนื่องมาจากการที่ตลอดแนวชายแดนฝั่งพม่า มีกองกำลังของกบฏชนกลุ่มน้อยหลายกลุ่มมาตั้งฐานปฏิบัติการเรียงรายอยู่ และเมื่อทหารพม่าทำการกวาดล้างกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรง กองกำลังเหล่านี้พร้อมทั้งครอบครัวและพลเรือนที่อยู่ภายใต้อิทธิพลก็จะพากันหลบหนีเข้ามาพักพิงในเขตไทยซึ่งฝ่ายไทยก็จะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและให้ที่พักพิงในเขตไทยได้เป็นการชั่วคราว เมื่อทหารพม่าถอนตัวกลับไป บรรดากบฏชนกลุ่มน้อยก็จะเดินทางกลับหรือถูกผลักดันให้ไปอยู่อาศัยในถิ่นฐานเดิมของตน สำหรับผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากการโจมตีของทหารพม่า ไม่ว่าจะเป็นกองกำลังหรือพลเรือนส่วนใหญ่จะถูกนำเข้ามาทำการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลของไทย<sup>41</sup> นอกจากนี้แล้ว สืบเนื่องมาจากปัญหาการควบคุมดูแลผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเป็นไปด้วยความยากลำบาก จึงทำให้ในบางครั้ง การให้ความช่วยเหลือในด้านอาหาร เครื่องอุปโภคบริโภค และยารักษาโรค ที่ทางทหารหรือองค์กรการกุศลเอกชนนำไปช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ได้ตกไปถึงกองกำลังชนกลุ่มน้อย ประกอบกับบางครั้งกองกำลังชนกลุ่มน้อยได้ลักลอบเข้ามาใช้พื้นที่พักพิงชั่วคราวของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเป็นที่หลบซ่อน สะสมเสบียงและอาวุธยุทโธปกรณ์ โดยเมื่อมีโอกาสก็จะแทรกซึมออกไปปฏิบัติการต่อทหารพม่า<sup>42</sup> จากสภาพการณ์ดังกล่าวนี้จึงส่งผลให้ทางการพม่ายังคงระแวงสงสัยว่าประเทศไทยให้การสนับสนุนชนกลุ่มน้อยเหล่านั้นไม่ทางตรงก็ทางอ้อมอยู่ตลอดเวลา ซึ่งในที่สุดย่อมมีผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างสองประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้นจึงเห็นได้ว่าการที่มีราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หลบหนีภัยการสู้รบได้เข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงตามแนวชายแดนไทย-พม่า เป็นจำนวนกว่าแสนคนนับตั้งแต่ปี ค.ศ.1984 เป็นต้นมาจนกระทั่งถึงปัจจุบัน นับว่าเป็นภาระหนักอึ้งอย่างต่อเนื่องสำหรับรัฐบาลไทยที่จะต้องให้การช่วยเหลือเลี้ยงดูบุคคลเหล่านี้ ซึ่งรัฐบาลไทยต้องใช้งบประมาณสำหรับการช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบประมาณ 80 ล้านบาท นอกจากนี้ประเทศไทยเองก็ได้รับผลกระทบทางด้านความมั่นคงและความสัมพันธ์กับพม่า อันเนื่องมาจาก ปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

<sup>41</sup>สยามโพสต์ (2 เมษายน 2538), หน้า 24.

<sup>42</sup>สถาพร พันธุ์กล้า, แนวนโยบายของไทยต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยด้านชายแดนจังหวัดกาญจนบุรี,

อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ และที่สำคัญคือ จากสถานการณ์การสู้รบระหว่างทหารพม่าและชนกลุ่มน้อยที่ยังคงยึดเยื้ออยู่เช่นนี้เป็นผลให้ผู้หลบหนีภัยยังคงไม่ปรารถนาที่จะเดินทางกลับประเทศพม่าเนื่องด้วยเกรงกลัวภัยจากสงคราม ซึ่งสุดท้ายแล้วปัญหาผู้หลบหนีภัยเหล่านี้ก็ได้กลายเป็นภาระที่ทางรัฐบาลไทยจำต้องแบกรับไว้ต่อไป และจากการศึกษาพบว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาทางรัฐบาลไทยก็ได้กำหนดนโยบายและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตลอด ซึ่งผู้ศึกษาจะกล่าวถึงนโยบายของไทยต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในบทต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### นโยบายของไทยกับการเข้ามาของ UNHCR

#### 4.1 นโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

ในบทนี้ ผู้ศึกษาจะกล่าวถึงนโยบายการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลไทยต่อราษฎรผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตั้งแต่ ค.ศ.1984-1997 โดยจะแสดงให้เห็นถึงจุดยืนและนโยบายโดยภาพรวมของรัฐบาลไทยที่ยังคงยึดถือ การให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม และให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปให้การช่วยเหลือตามความจำเป็นเท่านั้น หากแต่ในห้วงระยะเวลาที่ผ่านมากว่า 10 ปีนั้น รัฐบาลไทยยังคงปฏิเสธที่จะให้ UNHCR เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ จนกระทั่งในปี ค.ศ.1998 รัฐบาลไทยจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายโดยได้มีการอนุญาตให้ UNHCR สามารถเข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือคุ้มครองผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ณ พื้นที่พิกัง ตามแนวชายแดนร่วมกับรัฐบาลไทยได้อย่างเป็นทางการ ทั้งนี้ปัจจัยอันเป็นสาเหตุสำคัญที่ส่งผลให้รัฐบาลไทยยอมรับบทบาทของ UNHCR คือ แรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะกล่าวถึงนโยบายของรัฐบาลไทยต่อปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ผู้ศึกษาจะชี้ให้เห็นถึงมุมมองและนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อปัญหาผู้อพยพโดยภาพรวมก่อน กล่าวคือ เนื่องด้วยประเทศไทยเป็นดินแดนที่มีผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้านหลังไหลเข้ามาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมากทั้งในอดีต และ ปัจจุบัน อย่างไรก็ตามผู้อพยพกลุ่มที่สำคัญและสร้างภาระอันหนักให้กับรัฐบาลไทยสามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มคือ 1) ผู้อพยพจากประเทศอินโดจีน 2) ผู้อพยพจากประเทศพม่าซึ่งแบ่งเป็นกลุ่มผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ และกลุ่มนักศึกษาพม่า ผู้อพยพเหล่านี้ รัฐบาลมีนโยบายหลักที่จะให้ความช่วยเหลือเป็นการชั่วคราวเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง หลังจากนั้นจะแสวงหาทางจัดส่งคนเหล่านี้กลับไปยังประเทศของตน หรือช่วยเหลือให้ได้มีโอกาสเดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามต่อไป โดยรัฐบาลจะดำเนินนโยบายที่ไม่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือจะเป็นไปตามหลักมนุษยธรรมเท่านั้นและจะดำเนินการโดยขึ้นอยู่กับหลักกฎหมายของไทย ซึ่งตามกฎหมายไทยมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยตรง 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 (ค.ศ.1979) และพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ.2528 (ค.ศ.1985)

ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองดังกล่าวข้างต้นได้ให้สิทธิแก่รัฐเจ้าของดินแดนในการกำหนดกฎเกณฑ์การเดินทางเข้าออกประเทศ โดยมาตรา 11 ได้บัญญัติไว้ว่า “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาหรือ ออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเข้ามาหรือออกไปตามช่องทางด่านตรวจคนเข้าเมืองตามที่กำหนด...” และมาตรา 12 ระบุว่า “ห้ามมิให้คนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดย ไม่มีหนังสือเดินทาง หรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจตราในหนังสือเดินทาง”<sup>1</sup> โดยอาศัยความในมาตราดังกล่าวนี้ ย่อมทำให้ผู้ที่อพยพลักลอบเข้ามาไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใดๆ ก็ตาม จะต้องตกอยู่ในสถานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายทั้งสิ้น

ดังนั้น ผู้อพยพเหล่านี้จึงเข้าข่ายว่าเป็นคนเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมายภายใต้บังคับพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองดังกล่าวข้างต้นโดยมิได้มีสถานะเป็น “ผู้ลี้ภัย” แต่อย่างไรก็ดี อีกทั้งประเทศไทยเองก็ได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และพิธีสารต่อท้าย ค.ศ. 1964 รัฐบาลไทยจึงไม่มีพันธกรณีที่จะต้องยอมรับสถานภาพผู้ลี้ภัยของผู้ที่อพยพเข้ามาซึ่งตามอนุสัญญาได้ระบุความหมายของ “ผู้ลี้ภัย” ว่าได้แก่ “ผู้ที่อยู่นอกเขตรัฐแห่งสัญชาติตนและด้วยความหวาดกลัว ซึ่งมีมูลเหตุอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะถูกประหารชีวิตหรือความเสียหายสาหัสทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกภาพของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมืองก็ตามและในขณะเดียวกันบุคคลผู้นี้ ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติตน เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือหมายถึงผู้ซึ่งไม่ได้รับสัญชาติ และต้องอาศัยอยู่นอกประเทศที่มีไซที่อยู่อาศัยที่คุ้นเคยมาแต่เดิม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ในลักษณะที่กล่าวมา ทำให้ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะเดินทางกลับประเทศของตนอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวนั้น” ทั้งนี้การที่รัฐบาลได้หลีกเลี่ยงการลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 มาโดยตลอด เป็นผลสืบเนื่องมาจากว่าในบทบัญญัติของ อนุสัญญาฯ และพระราชบัญญัติฯมีบางประเด็นที่ขัดแย้งกัน<sup>2</sup> กล่าวคือ ในอนุสัญญาฯได้ให้สิทธิที่สำคัญแก่ผู้ลี้ภัย 2 ประการ คือ 1) สิทธิในการเข้าเมือง 2) สิทธิในการขอลี้ภัยและห้ามส่งกลับ (Non-Refoulement) เพราะอนุสัญญาฯเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศเน้นในเรื่องสิทธิมนุษยธรรม ขณะที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ค.ศ.1979 เป็นกฎหมายภายในแห่งรัฐที่เน้นในเรื่องสิทธิการข้ามพรมแดน และการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เข้ามาอยู่อาศัยในรัฐของตน โดยคำนึงถึงความมั่นคง

<sup>1</sup>โกศล ไสภาคย์วิจิตร, ปัญหาข้อกฎหมายของบุคคลพลัดถิ่น เกี่ยวกับการเข้าเมือง, การสมรสและสัญชาติ, หน้า 6-7.

<sup>2</sup>สัมภาษณ์ วัลภา นุชพัฒน์, 12 ตุลาคม 2542.

เป็นหลัก<sup>3</sup>ประกอบกับรัฐบาลมองว่า ประเทศไทยก็ได้ใช้หลักมนุษยธรรมในการปฏิบัติต่อผู้อพยพ อยู่แล้ว ดังนั้นจึงยืนยันว่าไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ประเทศไทยจะต้องเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่า ด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951

ด้วยเหตุผลจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้เองจึงเป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลไทยได้พยายามหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” มาโดยตลอด แต่จะใช้คำจำกัดความว่า “ผู้อพยพ” “ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ” และ “นักศึกษาพม่า” แทนและแม้ว่าประเทศไทยจะมีได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาฯ รัฐบาลก็ได้ดำเนินนโยบายต่อบุคคลเหล่านี้บนหลักการของความมีมนุษยธรรม ในอดีตรัฐบาลไทยได้ร่วมกับ UNHCR ดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพอินโดจีนตามแผนปฏิบัติการสมบูรณหรือ Comprehensive Plan of Action (CPA) จนกระทั่งบุคคลเหล่านี้สามารถเดินทางกลับประเทศได้ในที่สุด การดำเนินการดังกล่าวส่งผลให้ประเทศไทยได้รับคำยกย่องชมเชยจากประชาคมระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก<sup>4</sup> ปัจจุบันปัญหาผู้อพยพอินโดจีนในประเทศไทยได้สิ้นสุดลงแล้ว เหลือแต่เพียงผู้อพยพจากประเทศพม่าเท่านั้นที่ประเทศไทยยังคงต้องแบกรับภาระอยู่ต่อไป กลุ่มที่หนึ่ง คือนักศึกษาพม่าซึ่งมีจำนวนกว่า 2 พันคน อยู่ภายใต้การช่วยเหลือดูแลของกระทรวงมหาดไทย และถูกกำหนดให้เป็นบุคคลที่อยู่ในความห่วงใย (person of concern) ของ UNHCR ซึ่งนักศึกษาพม่าเหล่านี้ถูกจัดให้อยู่ในศูนย์นักศึกษาพม่ามณีลอย และปัจจุบันมีจำนวนอยู่เพียง 830 คน (ค.ศ. 2000) กำลังอยู่ในระหว่างรอการส่งไปประเทศที่สาม ส่วนกลุ่มที่สองยังคงเป็นปัญหาสำคัญของทางรัฐบาลไทย ซึ่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ทำการศึกษาวิจัยคือ กลุ่มผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบซึ่งมีจำนวนกว่าแสนคน อาศัยอยู่ในพื้นที่พิกพิงตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ ได้สร้างปัญหาและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยตลอดมาทั้งทางด้านเศรษฐกิจ ความมั่นคง ความปลอดภัยต่อชีวิตทรัพย์สินของคนไทยรวมถึงภาพลักษณ์ของประเทศไทยในเวทีการเมืองระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินนโยบายและกำหนดมาตรการควบคุมต่างๆ ต่อบุคคลเหล่านี้ ในเบื้องต้นทางการไทยได้ให้ความช่วยเหลือและให้ที่พักพิงชั่วคราวต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ บนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรมและอนุญาโตให้องค์กรเอกชนต่างๆ เช่น Burmese Border Consortium (BBC), Catholic Office for Emergency Relief and

<sup>3</sup> ประกิต กัญยาบาล, ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต, หน้า 109.

<sup>4</sup> สัมภาษณ์วัลภา บุรุษพัฒน์, 28 กรกฎาคม 2542.



Refugees (COERR), International Rescue Committee (IRC) ฯลฯ เข้ามาช่วยเหลือทางการไทยในการดูแลผู้พลัดถิ่นภัยจากการสู้รบในด้านต่างๆ ที่สำคัญ คือ ด้านเครื่องอุปโภคบริโภค ด้านสาธารณสุข และการศึกษา อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าที่ผ่านมาในห้วงปี ค.ศ. 1984-1997 รัฐบาลไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่ผู้พลัดถิ่นภัยจากการสู้รบ ในบริเวณพื้นที่พักพิงตามแนวชายแดน แต่รัฐบาลก็ได้ผ่อนผันให้ UNHCR เข้ามาให้ความคุ้มครองช่วยเหลือแต่เพียงเฉพาะกลุ่มนักศึกษาพม่าเท่านั้น ทั้งนี้ถึงแม้ว่ากลุ่มผู้พลัดถิ่นภัยจากการสู้รบและกลุ่มนักศึกษาพม่าต่างก็มีสถานะเป็นผู้พลัดถิ่นเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายก็ตาม แต่ปัจจัยอันเป็นสาเหตุของการอพยพพลัดถิ่นเข้ามาในประเทศไทยไม่เหมือนกัน กลุ่มผู้พลัดถิ่นภัยจากการสู้รบไม่ได้พลัดถิ่นภัยด้วยสาเหตุอันเนื่องมาจากการตกเป็นเป้าหมายในการไล่ล่าประหารชีวิตประหารแต่อย่างใด หากแต่อาศัยอยู่ในพื้นที่สู้รบซึ่งอาจจะไม่ปลอดภัยจากอาวุธกระสุนที่พลัดหลงเท่านั้น ส่วนกลุ่มนักศึกษา เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยทางการเมืองโดยได้หลบหนีการปราบปรามจากรัฐบาลพม่า นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม ค.ศ. 1988 เป็นต้นมา และได้อพยพหนีภัยการเมืองเข้ามาพักพิงอยู่ในประเทศไทย ทางการไทยจึงยินยอมให้ UNHCR เข้ามาให้ความช่วยเหลือดูแลกลุ่มนักศึกษาได้ ดังนั้น UNHCR จึงได้ออกเอกสารรับรองสถานะบุคคลในความห่วงใย (person of concern) ของ UNHCR ให้แก่กลุ่มนักศึกษา นอกจากนี้ UNHCR ยังให้การช่วยเหลือนักศึกษาค่อนข้างดี เพราะถือว่าบุคคลกลุ่มนี้เป็น “ปัญญาชน” ซึ่งอาจจะเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศพม่าในอนาคต<sup>5</sup>

จากการที่รัฐบาลไทยมียุทธศาสตร์ที่จะแก้ไขปัญหาผู้พลัดถิ่นภัยจากการสู้รบเอง โดยพยายามมิให้ UNHCR เข้ามาเกี่ยวข้องเป็นผลสืบเนื่องมาจากว่าปัญหาผู้พลัดถิ่นภัยจากการสู้รบเป็นปัญหาเกิดขึ้นต่อเนื่องยาวนาน ปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐบาลทหารพม่า และชนกลุ่มน้อยเป็นสถานการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศพม่าที่ยืดเยื้อมากกว่า 5 ทศวรรษ หากเปิดโอกาสให้ UNHCR เข้ามาเกี่ยวข้อง อาจส่งผลให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลพม่า เนื่องจาก รัฐบาลพม่ามองว่า UNHCR เป็นตัวแทนของกลุ่มประเทศตะวันตกซึ่งได้โจมตีพม่าในเรื่องสิทธิมนุษยชนตลอดเวลา ดังนั้น หากประเทศไทยอนุญาตให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาลไทยในการให้ความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยที่

<sup>5</sup> สัมภาษณ์ วนิดา บุญประคอง, ผู้อำนวยการสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพกระหวางมหาดไทย, 8 กันยายน 2542.

ต่อต้านรัฐบาลพม่า อาจจะทำให้พม่าเพิ่มความหวาดระแวงต่อประเทศไทยมากยิ่งขึ้น<sup>6</sup> นอกจากนี้แล้วในอดีต ทางรัฐบาลไทยมองว่า สถานการณ์การสู้รบภายในประเทศพม่าเป็นเพียงเหตุการณ์ชั่วคราวเท่านั้น และเมื่อสถานการณ์สู้รบภายในพม่ายุติลงแล้ว ก็จะสามารถส่งผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบกลับไปยังประเทศพม่าได้ ดังนั้นแนวทางที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินมาตลอดในการแก้ไขปัญหา คือ ความพยายามที่จะยุติสถานการณ์สู้รบตามแนวชายแดนระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย ซึ่งรัฐบาลได้พยายามผลักดันให้มีการเจรจาหยุดยิง ระหว่างกองกำลังชนกลุ่มน้อยกับฝ่ายรัฐบาลทหารพม่า โดยคาดหวังว่า เมื่อการเจรจาหยุดยิงบรรลุผลแล้วเงื่อนไขการคงอยู่ของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในเขตประเทศไทยก็ควรจะหมดไปโดยไม่จำเป็นต้องให้ UNHCR เข้ามาเกี่ยวข้องแต่อย่างใด<sup>7</sup>

สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่ง ที่ทางรัฐบาลไทยปฏิเสธการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR ในกรณีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบก็เนื่องมาจากว่า ทางรัฐบาลไทยยังไม่ต้องการที่จะให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้อง ซึ่งจะมีผลต่อการที่จะต้องยกประเด็นปัญหานี้เป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยเองก็เคยมีประสบการณ์มาแล้วในอดีต จากกรณีปัญหาผู้อพยพอินโดจีนกล่าวคือ การเข้ามาของ UNHCR เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีนนั้น ได้กลายเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้มีผู้อพยพจากอินโดจีนจำนวนมากพากันหลั่งไหลเข้ามาพักพิงอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลานาน และทำให้เป็นภาระแก่รัฐบาลไทยอย่างมากในการจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ในทำนองเดียวกัน หากกรณีที่ทางรัฐบาลไทยมีนโยบายให้ UNHCR เข้ามาดำเนินการช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ จะทำให้ความช่วยเหลือ ณ พื้นที่พักพิงตามแนวชายแดนมีจำนวนมากขึ้น และสภาพความเป็นอยู่จะดีขึ้นด้วย ประเด็นนี้เองจะกลายเป็นแรงจูงใจให้บรรดาราษฎรชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่ประสบภัยและมีสภาพเศรษฐกิจและความเป็นอยู่ที่ลำบากในฝั่งพม่า แต่ไม่มีปัญหาจากผลการสู้รบ จะพากันอพยพเข้ามาอย่างที่พักพิงเพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับประเทศไทยมากยิ่งขึ้น ในเวลาเดียวกันรัฐบาลไทยก็อาจถูกสื่อต่างชาติและประเทศต่างๆ กล่าวโจมตี ถ้าไม่ปฏิบัติตามกฎระเบียบของ UNHCR หรือไม่ได้ดูแลบุคคลเหล่านั้นอย่างเต็มที่

<sup>6</sup> ผู้จัดการรายวัน ( 2 เมษายน 2541), หน้า 6.

<sup>7</sup> ผู้จัดการรายวัน ( 3 พฤษภาคม 2538), หน้า 14.

ด้วยเหตุผลจากที่กล่าวมาข้างต้นนี้เอง รัฐบาลไทยจึงดำเนินการตามหลักมนุษยธรรม โดยผ่อนผันให้ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงและให้การคุ้มครองดูแลเป็นการชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับเมื่อสถานการณ์อำนวยให้ และเปิดโอกาสให้องค์กรพัฒนาเอกชน เข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านเครื่องอุปโภคบริโภค และการรักษาพยาบาลเท่าที่จำเป็น และในช่วง ค.ศ.1984-1997 ทาง UNHCR จะสามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือตามแนวชายแดน เมื่อได้รับการร้องขอจากทางรัฐบาลไทยเท่านั้น ซึ่งที่ผ่านมาได้มีการกำหนดนโยบายตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ ต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ดังนี้<sup>๖</sup> (โปรดอ่านรายละเอียดเพิ่มเติม จากภาคผนวก จ)

1) ฝ่ายไทยจะให้การช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบที่ไม่ใช่กองกำลังติดอาวุธในระหว่างที่รอเดินทางกลับตามหลักมนุษยธรรม และผ่อนปรนให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นโดยให้ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว เมื่อสถานการณ์สู้รบในพม่ายุติลงและมีความปลอดภัยอย่างเพียงพอ ก็อำนวยความสะดวกให้ผู้หลบหนีภัยเข้ามาเดินทางกลับออกไปยังพม่าโดยทันที

2) ให้กระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหารในพื้นที่ร่วมกันพิจารณาความเหมาะสมในการลดพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้เหลือน้อยที่สุด และโยกย้ายพื้นที่พักพิงเข้ามาห่างจากชายแดนพอสมควร เพื่อประโยชน์ในการควบคุมดูแลผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

3) ให้กระทรวงมหาดไทยจัดระเบียบควบคุมพื้นที่พักพิงชั่วคราว เพื่อป้องกันมิให้มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองหรือใช้ดินแดนไทยเป็นฐานปฏิบัติการ รวมทั้งป้องกันการหลบหนีออกนอกพื้นที่ควบคุมเพื่อไปขายแรงงานผิดกฎหมาย

4) เพิ่มมาตรการรักษาความปลอดภัยต่อพื้นที่พักพิงชั่วคราว เพื่อป้องกันมิให้กองกำลังติดอาวุธในเขตพม่าเข้ามาเคลื่อนไหวและละเมิดอธิปไตยของไทย

5) ให้กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ประเทศตะวันตก องค์กรระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนและดำเนินการเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นได้เข้าใจถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ท่าทีของไทยที่ไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจกรรมภายในของประเทศเพื่อนบ้าน และการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบจากพม่าอย่างเต็มที่ตามหลักมนุษยธรรม ในการนี้ จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่สถานทูตต่างประเทศที่ประจำอยู่ในประเทศไทย

<sup>๖</sup>สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, “เรื่องแนวทางปฏิบัติต่อพม่าและชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า,”

UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าพื้นที่เพื่อรับทราบข้อเท็จจริงตามสมควรเมื่อมีการร้องขอรวมทั้งให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เช่น อาหาร ยา รักษาโรค และการศึกษา

6) ให้นำหน่วยข่าวคอยติดตามความเคลื่อนไหวของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินการใดๆ ที่จะมีผลกระทบต่อความมั่นคงภายในประเทศ และมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์กับพม่า

#### 4.2 การจัดระเบียบภายในพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ<sup>9</sup>

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการควบคุมการจัดระเบียบภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตลอดจนได้กำกับดูแลองค์กรเอกชนที่ปฏิบัติงานในพื้นที่พักพิงฯ ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยวางเอาไว้ดังต่อไปนี้

1) จัดทำทะเบียนผู้หลบหนีภัยฯ ที่อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ทั้งหมด กำหนดเลขบ้าน จัดโซนหรือหมู่บ้าน ผู้หลบหนีภัยฯ

2) จัดระบบตรวจสอบผู้หลบหนีภัยฯ ที่อาศัยอยู่ทุกหลังคาเรือนเพื่อควบคุมจำนวนให้ตรงยอดและเป็นปัจจุบัน

3) รักษาความปลอดภัยในพื้นที่

4) ควบคุมการดูแลให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยฯ ขององค์กรเอกชนให้เป็นไปตามจำนวนที่เหมาะสมกับจำนวนยอดของผู้หลบหนีภัยฯ และมีให้มีการนำเครื่องอุปโภคที่ได้รับการช่วยเหลือออกไปนอกพื้นที่พักพิงฯ

5) ควบคุมการเข้า – ออก ของผู้หลบหนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ และป้องกันการนำผู้หลบหนีภัยฯ เข้าไปอยู่เพิ่มเติมโดยไม่ถูกต้อง

6) กำหนดขอบเขตโซนหรือหมู่บ้านที่อยู่ของผู้หลบหนีภัยฯ ให้เด่นชัดโดยด่วนเพื่อมิให้ขยายวงกว้างออกไปนอกพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งจะเป็เหตุของการไปตัดไม้ทำลายป่าอีก

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ประสานงานกับองค์กรเอกชนที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยฯ ซึ่งจะเน้นการช่วยเหลือด้านอาหาร สาธารณสุข และการศึกษา ซึ่งถือเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานเท่านั้น ดังเช่น องค์กร Zui Oost Azie Refugee Care ( ZOA ) องค์กร

<sup>9</sup> คำสั่งกองทัพบก ที่ กท 0407/1457, “เรื่องการจัดระเบียบภายในพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า,” 22 กันยายน 2541.

International Rescue Committee (IRC) เป็นต้น องค์กรเหล่านี้จะดำเนินกิจกรรม แจกจ่าย อาหารแห้ง เครื่องใช้ในครัวเรือน (มุ้งและผ้าห่ม) อุปกรณ์การศึกษาแก่นักเรียน และวัสดุก่อสร้างที่ พักอาศัย เช่น ผ้าพลาสติก, ใบจาก, อาหารแห้งที่แจกจ่ายได้แก่ ข้าวสาร, ปลาแร่, กะปิและเกลือ<sup>10</sup> (โปรดดูบทบาทขององค์กรเอกชนต่างๆ ในภาคผนวก ข)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่า เมื่อเกิดการอพยพจากพม่าเข้าสู่ประเทศไทย ทาง รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือโดยการให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้หลบหนีภัยฯ จัดหาสิ่งต่างๆ ที่ จำเป็นต่อการดำรงชีวิต เช่น อาหาร น้ำ ยารักษาโรค นอกจากนี้จะได้รับความช่วยเหลือโดยตรง จากทางรัฐบาลแล้ว ทางการไทยยังอนุญาตให้องค์กรพัฒนาเอกชน เข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้ หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวได้ตามความเหมาะสม ส่วน UNHCR นั้นในห้วง ค.ศ.1984-1997 รัฐบาลยังไม่มียุบาย ให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นทางการตามแนวชาย แดนไทย-พม่า หากแต่จะอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ UNHCR เข้าไปเยี่ยมพื้นที่พักพิงชั่วคราวได้เป็น ครั้งเป็นคราว ตามความเหมาะสมเท่านั้น ซึ่งการกำหนดนโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยฯ รัฐบาลได้กำหนดตามข้อเสนอแนะของสภาความมั่นคงแห่งชาติโดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ หลาย ปัจจัย โดยเน้นความสัมพันธ์อันดีระหว่างไทยกับพม่า ผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงและหลัก การมนุษยธรรม

### ประเด็นด้านความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า

รัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะมุ่งส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีต่อพม่าในฐานะที่เป็นประเทศ เพื่อนบ้านที่มีเขตแดนติดกัน ทั้งนี้เพื่อผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคงและต้องการให้พม่ามีความ ก้าวหน้าและมีเสถียรภาพ รวมทั้งการร่วมมือกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆ ไทยจึงมีจุดยืนในการดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อให้พม่าเข้าใจว่าไทยมิได้สนับสนุนชนกลุ่มน้อย สัญชาติพม่ากลุ่มต่างๆ ที่ทำการต่อต้านรัฐบาลพม่า และกลุ่มผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในการใช้ ดินแดนไทยเพื่อดำเนินการอันเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า หากแต่จะดำเนินการโดยมิให้ขัดกับ กฎหมายไทย และกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ก็เพื่อให้พม่าเห็นเจตนารมณ์อันบริสุทธิ์ของไทย จะช่วยลดความหวาดระแวงลงซึ่งจะทำให้สามารถพัฒนาความร่วมมือระหว่างกันได้ดียิ่งขึ้น

<sup>10</sup> สัจจา ยอดเพชร, การดำเนินการต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า, หน้า 41-43.



การสนับสนุนตามหลักการมนุษยธรรม การให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ รัฐบาลไทย จึงยืนยันว่าเป็นการช่วยเหลือเพราะเห็นแก่มนุษยธรรมตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและ กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรม

### ประเด็นด้านผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง

โดยปกติแล้ว ในเบื้องต้นการจัดการกับปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ รัฐบาลไทยยังคงเน้นการ สกัดกั้น และการผลักดัน ซึ่งถือเป็นเรื่องปกติวิสัยในการรักษาอธิปไตยแห่งชาติ โดยการวางมาตรการ ในการสกัดกั้นมิให้คนต่างชาติต่างภาษาลักลอบเดินทางเข้าประเทศไทยโดยผิดกฎหมาย อีกทั้ง การที่ประชาชนจากประเทศเพื่อนบ้านอพยพหลังไหลเข้ามาในเขตไทยกันเป็นจำนวนมาก อาจ จะสร้างปัญหาความเดือดร้อนให้กับคนไทยตลอดจนก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านความมั่นคงต่อ ประเทศไทยได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านของเศรษฐกิจ สังคม การทำลายสิ่งแวดล้อม และ สุขภาพของประชาชน นอกจากนี้รัฐบาลไทยยังต้องให้ความสำคัญต่อคนไทยส่วนใหญ่ที่ยังคงอยู่ ในสภาพที่ยากจน ขาดแคลนที่ดินทำกิน มีชีวิตความเป็นอยู่อย่างยากลำบาก เพราะฉะนั้นใน ขณะที่คนไทยยังยากจน และไม่มีที่ทำกิน การจะอนุญาตให้ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบสัญชาติพม่า เหล่านี้เข้ามาพักพิงอาศัยอยู่จึงเป็นเรื่องที่ขัดกับความรู้สึกของคนไทยเป็นอย่างยิ่ง

อย่างไรก็ดี แม้ว่าทางเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ได้พยายามสกัดกั้นมิให้บุคคลเหล่านี้หลบหนี เข้าเขตไทยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้วการดำเนินการสกัดกั้นเกือบจะไม่สามารถกระทำได้ หรือ กระทำได้ยากลำบากมากเนื่องจากพรมแดนไทย-พม่ามีความยาวโดยประมาณกว่า 2,400 กิโลเมตร มีช่องทางเข้าออกมากมาย แต่มีกำลังเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ไม่เพียงพอ ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องผ่อน ปรนให้คนเหล่านี้ อาศัยพักพิงอยู่เป็นการชั่วคราวตามหลักมนุษยธรรม เมื่อเหตุการณ์ในพม่าสงบ ลงก็จะอำนวยความสะดวกให้เดินทางกลับโดยทันที ซึ่งในระหว่างที่พักพิงอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวนั้น ทางประเทศไทยก็ได้กำหนดมาตรการ จัดระเบียบควบคุมต่างๆ อย่างเข้มงวดกวดขันเพื่อมิให้ ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมือง หรือกระทำการใดๆ ที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคง ของประเทศไทย และประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้น

นอกจากนี้ รัฐบาลไทยยังได้ระบุอย่างชัดเจนเกี่ยวกับสถานภาพของผู้หลบหนีภัยฯ ที่ เข้ามาพักพิงอยู่ในเขตประเทศไทยว่า ไม่มีฐานะเป็นผู้อพยพ หรือผู้ลี้ภัย (refugee) แต่รัฐบาลไทย ยอมให้บุคคลดังกล่าวอยู่ในอาณาเขตประเทศไทยได้ โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับบุคคลกลุ่มนี้ คือ

- 1) ยอมให้อยู่ในอาณาเขตประเทศได้เป็นการชั่วคราว เมื่อมีผู้หลบหนีภัยฯ ข้ามชายแดนเข้ามาประเทศไทย ก็จะทำนายความสะดวกและช่วยเหลือให้พักพิงชั่วคราวในพื้นที่ปลอดภัยบนพื้นฐานของมนุษยธรรม
- 2) ผู้หลบหนีภัยฯ จะต้องอยู่ในพื้นที่ที่ประเทศไทยจัดให้เท่านั้นและสถานที่นั้นเป็นพื้นที่พักพิงชั่วคราว มิใช่ศูนย์ผู้อพยพ ประกอบกับจะให้การปกป้องคุ้มครองเป็นการชั่วคราว ระหว่างรอการแก้ไขปัญหอย่างถาวร
- 3) เมื่อการสู้รบในประเทศของตนสิ้นสุดลง หรือเมื่อสภาวะความไม่สงบ ความไม่ปลอดภัยผ่านพ้นไป ผู้หลบหนีภัยฯ ต้องเดินทางกลับประเทศตนทันที โดยฝ่ายไทยจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกและช่วยเหลือให้เดินทางกลับประเทศด้วยความปลอดภัยและสมเกียรติ

เมื่อผู้หลบหนีภัยฯ (displaced persons fleeing from fighting) ไม่มีฐานะเป็นผู้อพยพ เขาจึงเป็น “ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย” (illegal entrance) ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองของไทย และจากการที่ไม่มีฐานะเป็นผู้ลี้ภัย บุคคลเหล่านี้จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะได้รับการปฏิบัติหรือมีผลผูกพันตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อเหตุการณ์ในประเทศเดิมคลี่คลาย หรือสงบลงแล้วก็ต้องเดินทางกลับโดยทันที ดังนั้นโดยภาพรวมแล้วจึงเห็นได้ว่า การดำเนินนโยบายและจุดยืนของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยฯ นอกจากจะยึดถือหลักมนุษยธรรมแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าและผลประโยชน์ทางด้านความมั่นคง ก็ยังถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลยังต้องคำนึงถึงควบคู่กันไปด้วยเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลไทยจะให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยฯ ตามหลักมนุษยธรรมมาโดยตลอด หากแต่ในบางกรณีประชาคมระหว่างประเทศมองว่า รัฐบาลไทยมีมาตรการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีภัยฯ ที่ไม่สอดคล้องกับมุมมองความคิดเห็น หรือมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้อพยพตามที่ประชาคมระหว่างประเทศให้การยอมรับ ด้วยเหตุนี้เองจึงนำมาซึ่งการถูกวิพากษ์วิจารณ์อันส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของประเทศไทยในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในช่วงปี ค.ศ.1995-1997 รัฐบาลไทยตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าดำเนินการต่อผู้หลบหนีภัยฯ โดยปราศจากมนุษยธรรม และไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงจะชี้ให้เห็นถึง การตระหนักของประชาคมระหว่างประเทศในการปกป้องคุ้มครองผู้อพยพระหว่างประเทศตลอดจนมาตรการปฏิบัติของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้หลบหนีภัยฯ อันส่งผลให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศตะวันตก และองค์กรเอกชนต่างชาติที่ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ และจะชี้ให้เห็นถึงแรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศที่เรียกร้องให้รัฐบาล

ไทยอนุญาตให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดน ซึ่งโดยปกติประชาคมระหว่างประเทศก็ให้ความสำคัญกับหลักมนุษยธรรม และกระแสแนวคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนอยู่แต่เดิมแล้ว จึงได้เรียกร้องและพยายามผลักดันให้รัฐบาลไทยยินยอมให้ UNHCR เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ ร่วมกับรัฐบาลไทย ทั้งนี้ UNHCR นั้นเป็นหน่วยงานของสหประชาชาติที่มีภาระหน้าที่ในการช่วยเหลือและปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้อพยพ ซึ่งการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR ตามแนวชายแดนไทย-พม่าย่อมสามารถช่วยเหลือปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้หลบหนีภัยฯ เหล่านี้ อีกทางหนึ่ง

### 4.3 การตระหนักของประชาคมระหว่างประเทศในการปกป้องคุ้มครองผู้อพยพ

ทุกวันนี้มีผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานจำนวนมากที่ตัดสินใจเดินทางออกจากประเทศเดิมของตน เนื่องด้วยเหตุผลจากความกลัวภัยประทัดประหาร หรือจำต้องหลบหนีภัยจากสงคราม อีกทั้งกลัวว่าจะได้รับการปฏิบัติอย่างทุกข์ทรมาน และไร้มนุษยธรรมหากต้องอยู่ในประเทศเดิมของตน ดังนั้นเมื่อพวกเขาเหล่านี้ไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองภายในประเทศเดิมของตนแล้ว ก็สมควรที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศ (international protection) ประกอบกับมีเหตุผลอย่างเพียงพอที่จะสามารถขอลี้ภัยในประเทศแรกแรกที่ผู้อพยพเดินทางไปถึง อย่างไรก็ตาม ภายใต้สถานการณ์ที่มีผู้ขอลี้ภัยจำนวนมากเช่นนี้ รัฐบาลส่วนใหญ่ก็ยังคงเพิกเฉยต่อพันธกรณีทางกฎหมายระหว่างประเทศในการปกป้องผู้อพยพ โดยเฉพาะการละเมิดต่อหลักการไม่ผลักดันกลับ ซึ่งถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานในการปกป้องผู้อพยพ และด้วยเหตุที่ระบบการปกป้องคุ้มครองผู้อพยพระหว่างประเทศเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงยังผลให้หน่วยงานหรือองค์กรเอกชนต่างชาติ เช่น องค์กรเฝ้าดูสิทธิมนุษยชนในเอเชีย (Human Rights Watch Asia - HRW) องค์กรนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International - AI) และคณะกรรมการผู้ลี้ภัยแห่งสหรัฐฯ (U.S Committee for Refugees - USCR) เป็นห่วงต่อสถานการณ์ผู้อพยพที่เกิดขึ้น เนื่องจากองค์กรเหล่านี้ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพและมีภาระหน้าที่ในการรณรงค์แนวคิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะสนับสนุนให้มีการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนทั่วโลกโดยยึดหลักการตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ทั้งนี้ให้หมายรวมถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้อพยพด้วย แม้กระนั้นก็ตาม โดยส่วนใหญ่แล้วผู้อพยพก็ยังคงเป็นกลุ่มที่เสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมากที่สุด ทั้งในขณะที่อาศัยอยู่ในประเทศถิ่นฐานเดิมของตน ระหว่างการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน หรือหลังจากพวกเขาได้เดินทางกลับประเทศเดิมของตนแล้ว

องค์กรเอกชนต่างชาติเหล่านี้ จึงได้ทำการตรวจสอบประเมินสถานการณ์ผู้อพยพทั่วโลก และพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลของประเทศแรกปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศในการที่จะปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้อพยพ ซึ่งนอกจากองค์กรเอกชนต่างชาติที่ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพแล้ว กลุ่มประเทศตะวันตกซึ่งส่วนใหญ่ต่างก็เป็นประเทศสมาชิกสหประชาชาติและปกติก็ร่วมมือกันสอดส่องดูแลสถานการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชนอยู่แต่เดิมแล้ว จึงได้ให้ความสนใจกับสถานการณ์ผู้อพยพที่เกิดขึ้นทั่วโลกด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ทางประชาคมระหว่างประเทศจึงเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามพันธกรณีในการปกป้องผู้อพยพหรืออย่างน้อยที่สุดก็ควรที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต้นอันพึงมีต่อผู้อพยพ ดังนี้<sup>11</sup>

4.3.1 รัฐบาลที่เป็นประเทศแรกควรหยุดการผลักดันผู้อพยพกลับไปยังประเทศที่พวกเขาจะต้องเสี่ยงต่อการถูกประหารชีวิตหรือ การถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ซึ่งหลักการไม่ผลักดันกลับ หรือ non-refoulement เป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางว่า เป็นแนวทางปฏิบัติของจารีตประเพณีระหว่างประเทศและมีผลบังคับทุกประเทศ แม้ว่าจะมิได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 โดยกล่าวว่า "รัฐจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้อพยพไม่ว่าจะเป็นไปโดยลักษณะใดๆ ไปยังชายแดนแห่งดินแดนซึ่ง ณ ที่นั้นชีวิตและอิสรภาพของผู้อพยพ อาจจะได้รับ การคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ว่าทางสังคม หรือทางความคิดทางการเมือง" (หลักการนี้รวมถึง การไม่ปฏิเสธ ณ ชายแดนที่ผู้อพยพอาจจะเผชิญกับการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือถูกประหารชีวิตอย่างรุนแรง) รัฐจึงควรที่จะให้การรับรองว่า หลักการไม่ผลักดันกลับ หรือ non-refoulement จะสามารถนำมาใช้กับผู้แสวงหาที่พักพิงทุกคน (asylum seekers) ไม่ว่าพวกเขาจะได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยหรือไม่ก็ตาม

4.3.2 ในเบื้องต้นรัฐควรจะให้โอกาสในการร้องขอที่พักพิงแก่ผู้อพยพ ซึ่งสิทธิในการร้องขอที่ที่พักพิง หมายถึง ผู้แสวงหาที่พักพิงทุกคนสมควรที่จะผ่านกระบวนการพิจารณาทางกฎหมายในการกำหนดสถานภาพความเป็นผู้ลี้ภัย และตามหลักของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ข้อ 14 ก็ได้ระบุเอาไว้ว่า "มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาที่ปลอดภัยใน

<sup>11</sup>"Refugees: Human rights have no borders," available from <http://www.amnesty.org/airport / htm; INTERNET>.

ประเทศอื่น เพื่อให้รอดพ้นจากการประหัตประหาร" รัฐจึงควรที่จะให้การรับรองว่าผู้แสวงหาที่พักพิงทุกคน จะสามารถเข้าถึงและผ่านกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิงได้อย่างเป็นธรรมมากที่สุด โดยรัฐไม่ควรให้การปฏิเสธแก่ผู้แสวงหาที่พักพิง ขณะที่พวกเขาอยู่ในระหว่างการอ้างสิทธิขอที่พักพิง หรือกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาขอที่พักพิง

#### 4.3.3 รัฐควรจะตระหนักและให้ความสำคัญถึงการปกป้องคุ้มครองในสิทธิต่างๆ ของผู้อพยพ

1) ภายใต้สถานการณ์ที่มีผู้ขอลี้ภัยเป็นจำนวนมาก ผู้แสวงหาที่พักพิงควรจะได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศแรกที่พวกเขาแสวงหาที่พักพิงได้ หากว่ารัฐบาลประเทศแรกนั้นมีอาจจะรองรับพวกเขาได้ในระยะยาวอย่างน้อยที่สุดก็ควรอนุญาตให้เข้าประเทศได้เป็นการชั่วคราวและให้ความคุ้มครองแก่พวกเขา ระหว่างรอการแก้ไขปัญหาย่างถาวร อีกทั้งควรจะได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศโดยไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ความเชื่อทางศาสนา ทัศนคติทางการเมือง สัญชาติหรือประเทศถิ่นฐานเดิม (ในทุกกรณี หลักการไม่ผลักดันกลับรวมทั้งการไม่ปฏิเสธ ณ ชายแดน จะต้องได้รับการยึดถืออย่างเคร่งครัด)

2) ในระหว่างที่รอการดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อยุติระยะยาวผู้อพยพควรจะได้รับ การปฏิบัติตามมาตรฐานขั้นต่ำเพื่อมนุษยชาติซึ่งมีดังต่อไปนี้

- พวกเขาไม่ควรได้รับโทษทัณฑ์ใดๆ หรือตกอยู่ภายใต้สภาวะของการถูกกักกันเพียงด้วยเหตุผลที่ พวกเขาได้เข้ามาอยู่ในประเทศอย่างมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งแม้ว่าพวกเขาจะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองก็ตาม แต่ก็มีไม่ใช่เหตุผลอันชอบธรรม ที่จะต้องไปกักกันตัวบุคคลเหล่านั้น<sup>12</sup> ประกอบกับมิควรจะถูกจำกัดการเดินทางเคลื่อนย้ายนอกเสียจากว่า การกระทำดังกล่าวเป็นความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในเชิงสาธารณสุขและเพื่อป้องกันความมั่นคงของประเทศ หรือ เพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง

- พวกเขาควรมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ดังที่นานาประเทศให้การรับรอง โดยเฉพาะสิทธิเสรีภาพต่างๆ ตามที่บัญญัติเอาไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ

<sup>12</sup>สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, "รายงานรวบรวมข้อเท็จจริง และสภาพปัญหาของคนต่างด้าว: ผู้อพยพ แรงงานต่างด้าว และเหยื่อของการค้ามนุษย์และการปฏิบัติเยี่ยงทาสในประเทศไทย," 2542. (อัดสำเนา)



- พวกเขาควรได้รับความช่วยเหลือทุกอย่างที่จำเป็นและได้รับสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต รวมทั้งอาหาร ที่อยู่อาศัย และสิ่งอำนวยความสะดวกในเชิงสุขภาพอนามัย
- พวกเขาไม่ควรถูกปฏิบัติอย่างโหดร้ายทารุณไร้มนุษยธรรมหรือทำให้ศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ถูกย่ำยี
- รัฐควรจะจัดหาและกำหนดให้ผู้แสวงหาที่พักพิงอยู่ในที่ที่ปลอดภัยหรือห่างจากชายแดนของประเทศถิ่นเดิมพอสมควร
- รัฐควรจะเคารพการได้อยู่ร่วมกันอย่างพร้อมหน้าของครอบครัวผู้อพยพ

4.3.4 การดำเนินการส่งกลับควรเป็นไปโดยสมัครใจ ปลอดภัย และสมศักดิ์ศรี การเดินทางกลับมาตุภูมิของผู้อพยพควรจะเป็นไปในลักษณะที่รัฐจะต้องเคารพความสมัครใจของผู้อพยพก่อนเสมอ และหลังจากที่ผู้อพยพได้แสดงความประสงค์ที่จะเดินทางกลับมาตุภูมิแล้ว ทั้งรัฐบาลประเทศถิ่นเดิมและรัฐบาลของประเทศที่ให้สถานที่พักพิง ควรจะให้ความร่วมมือกับทางสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ในการดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ เพื่อช่วยเหลือพวกเขาให้สามารถเดินทางกลับมาตุภูมิได้อย่างสมศักดิ์ศรี ทั้งนี้ผู้อพยพเองก็ควรที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและถูกต้องเกี่ยวกับสภาพเงื่อนไขต่างๆ ในประเทศถิ่นฐานเดิมของตน เพื่อประกอบการตัดสินใจของพวกเขาในการเดินทางกลับมาตุภูมิ<sup>13</sup>

ขณะเดียวกันทางรัฐบาลของประเทศถิ่นฐานเดิมก็ควรที่จะให้หลักประกันความปลอดภัยแก่ผู้อพยพที่เดินทางกลับมาตุภูมิ โดยผู้อพยพที่เดินทางกลับไม่ควรที่จะถูกลงโทษทัณฑ์ใดๆ เพราะได้เดินทางออกจากประเทศเดิมของตนด้วยสาเหตุที่ทำให้เกิดสถานการณ์ของผู้อพยพ ประกอบกับรัฐบาลของประเทศถิ่นฐานเดิมจะต้องให้สิทธิความเป็นพลเมืองคืนแก่ผู้อพยพเหล่านี้ สำหรับทาง UNHCR ก็ควรที่จะติดตามตรวจสอบสถานการณ์ของผู้อพยพ ทั้งที่อยู่ในระหว่างการเดินทางกลับและหลังจากเดินทางกลับมาตุภูมิแล้ว ทั้งนี้อาจจะมีการจัดทำโครงการเพื่อการพัฒนาต่างๆ เพื่อช่วยให้พวกเขาสามารถดำรงชีวิตอยู่ในประเทศถิ่นฐานเดิมได้อย่างปกติสุขและสมบูรณ์แบบที่สุด

<sup>13</sup>Staffan Bordenar, "The Right to Seek and to Enjoy Asylum from Persecution," Paper presented at the Meeting of Asia – Pacific Forum of National Human Rights Institutions, Jakarta 9 September 1998.

4.3.5 รัฐภาคีทั้งหลายจะต้องแบ่งเบาภาระอย่างเท่าเทียมกันภายใต้ความสมานฉันท์ระหว่างประเทศ

1) รัฐบาลประเทศแรกๆที่ยินยอมให้ผู้แสวงหาที่พักพิงเข้าอพยพลี้ภัยในประเทศสมควรที่จะได้รับความช่วยเหลือและแบ่งเบาภาระอย่างเท่าเทียมกันจากประชาคมระหว่างประเทศ

2) การปฏิบัติการเพื่อแบ่งเบาภาระอย่างเท่าเทียมกันระหว่างรัฐภาคีนั้น ควรจะดำเนินการแบบทวิภาคี หรือพหุภาคี ทั้งในระดับภูมิภาคและในระดับโลก โดยทำงานร่วมมือกับข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติตามความเหมาะสม

3) การดำเนินการใดๆ ที่เป็นการแบ่งเบาภาระ ควรจะมุ่งเพื่อเอื้อให้ผู้อพยพเดินทางกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ หรือเพื่อส่งเสริมให้ผู้อพยพสามารถตั้งถิ่นฐานภายในประเทศที่รองรับผู้อพยพ หรือเพื่อความเป็นไปได้ที่ผู้อพยพจะไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม

การตระหนักของประชาคมระหว่างประเทศที่ได้ให้ความสำคัญถึงระบบการปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย จึงได้ตรวจสอบและประเมินสถานการณ์การอพยพโยกย้ายถิ่นฐานที่เกิดขึ้นทั่วโลก ทั้งนี้ได้รวมถึงปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทยด้วยเช่นกัน ซึ่งปัญหาการอพยพหลังไหลของผู้หลบหนีภัยฯ ที่พากันเดินทางเข้ามาในเขตประเทศไทยอยู่อย่างต่อเนื่องในปัจจุบันนั้น นับว่าเป็นปัญหาที่รุนแรงมากในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของมาตรการปฏิบัติของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยฯ ได้กลายเป็นประเด็นที่ประชาคมระหว่างประเทศกำลังให้ความสนใจเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งนับตั้งแต่ในช่วง ค.ศ. 1995-1997 สถานการณ์ผู้ลี้ภัยในพม่าได้แปรเปลี่ยนเป็นการสู้รบที่ยืดเยื้อ จึงยังผลให้ผู้หลบหนีภัยฯ พากันอพยพเข้ามา ในเขตไทยมากขึ้น และรัฐบาลไทยก็ตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ดำเนินการต่อผู้หลบหนีภัยฯ อย่างไรมนุษยธรรมตลอดจนไม่ได้ให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ผู้หลบหนีภัยฯ อย่างเพียงพอ และด้วยเหตุนี้เอง ผู้ศึกษาจึงจะชี้ให้เห็นถึงมุมมองของต่างชาติซึ่งได้วิพากษ์วิจารณ์การดำเนินการของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยฯ

#### 4.4 คำวิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศกับข้อโต้แย้งของรัฐบาลไทย

ประชาคมระหว่างประเทศได้วิจารณ์เกี่ยวกับมาตรการการปฏิบัติของรัฐบาลไทยต่อผู้หลบหนีภัยฯ ซึ่งก็ได้รับการชี้แจงต่อคำวิจารณ์ดังกล่าวจากทางรัฐบาลไทย ซึ่งผู้ศึกษาก็จะแยก

อธิบายเป็น 2 หัวข้อ คือ 4.4.1 คำวิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศ และ 4.4.2 ข้อโต้แย้งของรัฐบาลไทย

#### 4.4.1 คำวิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศ

1) องค์การนิรโทษกรรมสากล (Amnesty International) และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา กล่าวว่า รัฐบาลไทยไม่คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมในการดำเนินการต่อผู้หลบหนีภัยฯ โดยเฉพาะการกระทำของฝ่ายทหารที่บีบบังคับ หรือผลักดันให้ผู้หลบหนีภัยฯ เดินทางกลับเข้าไปในเขตพม่า<sup>14</sup> ทั้งนี้ ที่บุคคลเหล่านี้ล้วนแต่เป็นชาวบ้านที่หลบหนีภัยจากสงคราม และมีได้เป็นกลุ่มกองกำลังติดอาวุธแต่อย่างใด นอกจากนี้จากรายงาน ขององค์การนิรโทษกรรมสากลยังระบุเอาไว้ว่า ทหารไทยยังปฏิเสธที่จะให้ที่พักพิงแก่ผู้หลบหนีภัยฯ เป็นจำนวนหลายพันคน<sup>15</sup> อีกทั้งไม่อนุญาตให้ผู้หลบหนีภัยฯ เดินทางเข้ามาในเขตไทยด้วยการผลักดันกลับโดยทันทีที่เดินทางมาถึง ณ บริเวณชายแดนเขตไทย โดยกองกำลังของมณฑลทหารบกที่ 9 ผู้หลบหนีภัยฯ จึงไม่มีสิทธิในการร้องขอที่พักพิงใดๆ จากเจ้าหน้าที่ของทางการไทย ดังเช่นที่เกิดขึ้นกับผู้หลบหนีภัยฯ ชาวกะเหรี่ยงประมาณ 1,000 คน ที่ถูกปฏิเสธการเข้าถึงพื้นที่พักพิงบ้านนุโพ เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1997 หลังจากประกาศนโยบายปฏิเสธให้ผู้อพยพชาวพม่าข้ามผ่านเขตแดนไทยเข้ามาตั้งแต่เดือนมิถุนายน 1997<sup>16</sup> ทั้งนี้รัฐบาลไทยให้เหตุผลว่า สถานการณ์ผู้รบภายในฝั่งพม่าคลี่คลายลงแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่บุคคลเหล่านี้จำเป็นต้องแสวงหาที่พักพิงในเขตฝั่งไทย

มาตรการผลักดันกลับและการปฏิเสธ ณ ชายแดนต่อผู้หลบหนีภัยฯ ของรัฐบาลไทยยังผลให้ต่างชาติประณามว่า รัฐบาลไทยละเมิดต่อหลักการไม่ผลักดันกลับ หรือ non-refoulement อันถือว่าเป็นจารีตประเพณี และพันธกรณีระหว่างประเทศขั้นพื้นฐานในการคุ้มครองผู้อพยพ ซึ่งการที่กองกำลังทหารบกของไทยได้กระทำการผลักดันและปฏิเสธผู้หลบหนีภัยฯ ณ ชายแดน ทำให้พวกเขาต้องเดินทางกลับเข้าไปในเขตพม่า และเผชิญกับสภาวะความเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ทางประชาคมระหว่างประเทศจึงได้วิพากษ์วิจารณ์ว่าการที่รัฐบาลไทยไม่

<sup>14</sup>"Amnesty, US slam Thai move," Bangkok Post (22 July 1997), p. 10.

<sup>15</sup>"สหรัฐโวยไทยไร้มนุษยธรรม," กรุงเทพธุรกิจ (1 มกราคม 2540), หน้า 15.

<sup>16</sup>HRW World Report 1997: Unwanted and Unprotected," available from <http://www.hrw.org/hrw/worldreport/97/asia/thailand.html>; INTERNET.

ยอมรับผู้อพยพชนกลุ่มน้อยเผ่าต่างๆ จากพม่าที่ถูกบีบบังคับให้ใช้แรงงานในประเทศพม่า ย่อมเท่ากับว่ารัฐบาลไทยได้ละเมิดสิทธิมนุษยชนของบุคคลเหล่านี้เอง ขณะที่ทางรัฐบาลไทยได้กล่าวอ้างว่าไม่มีนโยบายให้ที่พักพิงแก่ผู้ที่อพยพมาจากพม่า เนื่องด้วยเหตุผลจากการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลไทยมีนโยบายให้ที่พักพิงเป็นการชั่วคราวแก่ประชาชนที่หลบหนีภัยจากสงครามเท่านั้น

หากจะกล่าวโดยภาพรวมแล้ว ประชาคมระหว่างประเทศมองว่า รัฐบาลไทยได้ดำเนินนโยบายผลักดันส่งกลับผู้หลบหนีภัยมาโดยตลอด ประกอบกับไม่เคยมีการติดตามชะตากรรมของผู้ที่ถูกผลักดันกลับประเทศ แต่อย่างใด Human Rights Watch Asia ซึ่งเป็นองค์กรทางด้านสิทธิมนุษยชน จึงได้แสดงความห่วงใยต่อสถานการณ์ผู้หลบหนีภัยฯ และพยายามเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยุติการผลักดันผู้หลบหนีภัยฯ ทั้งนี้องค์กรเฝ้าดูสิทธิมนุษยชนในเอเชียได้ประเมินสถานการณ์ผู้หลบหนีภัยมาโดยตลอด ซึ่งตามรายงานสถานการณ์ผู้หลบหนีภัยฯ ได้ชี้ให้เห็นถึงตัวอย่างพฤติกรรม การปฏิบัติต่อผู้หลบหนีภัยฯ ของกองกำลังทหารไทยโดยเฉพาะในเรื่องของการผลักดันส่งกลับบุคคลเหล่านี้ ทั้งๆ ที่สถานการณ์ในประเทศพม่ายังคงมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ดังจะเห็นได้จากเหตุการณ์ต่อไปนี้<sup>17</sup>

ต้นเดือนกุมภาพันธ์ 1997 กองทัพพม่าโจมตีฐานที่ตั้ง KNU ครั้งใหญ่ซึ่งเป็นฐานที่อยู่ในรัฐกะเหรี่ยง เป็นผลให้ชาวกะเหรี่ยงประมาณ 15,000-20,000 คนต้องหลบหนีเข้าประเทศไทย ผู้หลบหนีภัยฯ เข้าไปอำเภอบูมผาง จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดราชบุรี ที่ทางการท้องถิ่นไทยอนุญาตให้พวกเขาอยู่

กลางเดือนมีนาคม ผู้หลบหนีภัยฯ ประมาณ 12,000 คน เคลื่อนย้ายลี้ภัยเข้าไปในเขตไทยไปยังพื้นที่พักพิงแห่งใหม่ชื่อนูโพ ส่วนคนอื่นๆ ยังอยู่ที่ Ta Per Poo ใกล้ชายแดนพม่า ตอนนี้ผู้หลบหนีภัยฯ กะเหรี่ยงที่อยู่ในไทยมีอยู่ประมาณ 100,000 คน

อย่างไรก็ตามในเดือนกุมภาพันธ์ และ มีนาคม ผู้หลบหนีภัยฯ 4,000 คน ในจังหวัดกาญจนบุรีและราชบุรีถูกหน่วยทหารราบที่ 9 ของกองทัพภาคที่ 1 บังคับให้เดินทางกลับ

<sup>17</sup>"Burma/Thailand: No Safety in Burma, No Sanctuary in Thailand," available from <http://www.hrw.org;INTERNET>.

พม่า ขณะที่ยอมให้พวกที่อยู่ในจังหวัดตากอยู่ต่อไปได้ อย่างไรก็ตามบางคนก็หนีไปที่บ้านบ้องตี้ จังหวัดกาญจนบุรี อาศัยอยู่ในบริเวณถนนสายที่เชื่อมบ้องตี้ไปเมืองทวายของพม่า

วันที่ 22 กุมภาพันธ์ ขณะที่กองทัพพม่าบุกคืบหน้าผู้หลบหนีภัยฯหลายพันคนอพยพจากพื้นที่ ในเขตตะนาวสีของพม่า ซึ่งเป็นที่ตั้งของท่าทำการใหญ่กองพลที่ 4 ของ KNU และอยู่ในระหว่างเมืองมะริดและทวาย พวกนี้ได้หาที่หลบภัยที่หมู่บ้านบ้องตี้ และบ้านพุน้ำร้อน ในจังหวัดกาญจนบุรี

วันที่ 24 กุมภาพันธ์ ชายกะเหรี่ยงประมาณ 500 คนที่แสวงหาที่หลบภัย ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศไทย อย่างไรก็ตาม ชายและเด็กหนุ่มประมาณ 100 คน สามารถหาทางข้ามชายแดนเข้าไปได้ แต่ก็ถูกส่งกลับในวันที่ 25 กุมภาพันธ์ ส่วนผู้หญิง เด็ก คนแก่ และคนป่วยได้ผ่อนผันให้ข้ามไปยังบ้านพุน้ำร้อน

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ เจ้าหน้าที่ของกองพลที่ 9 ไทย บอกกับผู้หลบหนีภัยฯที่บ้านบ้องตี้ และบ้านพุน้ำร้อนว่า จะยอมให้พวกเขาทั้งสองหมู่บ้านอยู่ได้แก่ 3 วัน จากนั้นจะส่งผู้ชายกลับไปยังเขตปะทะ ส่วนผู้หญิงและเด็กให้ไปอยู่ในเขตปลอดภัยซึ่งอยู่ไปทางใต้ จากแหล่งข่าวไม่เป็นทางการได้กล่าวไว้ว่า เขตปลอดภัยนั้นไม่มีความปลอดภัยอย่างแท้จริง เมื่อดูจากความเคลื่อนไหวของทหารพม่าขณะนั้น

วันที่ 25 กุมภาพันธ์ ชายที่บ้านบ้องตี้ 230 คน ถูกส่งกลับไปชายแดนในพื้นที่ที่พวกเขาหนีออกมา วันที่ 25 และ 26 กุมภาพันธ์ ชาวกะเหรี่ยง 2 กลุ่มส่วนใหญ่เป็นหญิงและเด็กประมาณ 900 คนซึ่งหาที่หลบภัยที่บ้านบ้องตี้ถูกบังคับให้เดินทางกลับชายแดนและในที่สุดก็กลับไปทีโวมะเปียวทะ ห่างจากชายแดนเข้าไปในเขตพม่า 5 กิโลเมตร ส่วนผู้หลบหนีภัยฯที่อยู่ที่บ้านพุน้ำร้อนอีก 2,700 คนถูกย้ายไปอยู่ที่ใหม่ที่บ้านภูเมือง จังหวัดกาญจนบุรี ในสัปดาห์แรกของเดือนมีนาคมประมาณวันที่ 27 กุมภาพันธ์ ประชาชนกลุ่มเล็กประมาณ 200 คนที่มาจากอัมลาเกี ถูกส่งกลับเช่นกัน

จากสถานการณ์นี้ ทำให้องค์การนิรโทษกรรมสากล องค์กรเฝ้าดูสิทธิมนุษยชนในเอเชีย UNHCR และบรรดาหน่วยงานผู้อพยพลี้ภัยตลอดจนรัฐบาลสหรัฐฯ แสดงความห่วงใยในการ



บีบบังคับส่งผู้หลบหนีภัยฯกลับไปยังฝั่งพม่า ทั้งๆ ที่สถานการณ์ยังไม่ปกติพอที่จะให้หลักประกันในความปลอดภัยแก่พวกเขาได้

นอกจากนี้ ประชาคมระหว่างประเทศยังวิพากษ์วิจารณ์ว่าการที่รัฐบาลไทยดำเนินการผลักดันส่งผู้หลบหนีภัยฯกลับ เป็นผลเนื่องมาจากว่าประเทศไทยหวังผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจในประเทศพม่า<sup>18</sup> ประเทศไทยไปลงทุนกิจการต่างๆ ในประเทศพม่า ทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้นเมื่อพม่ามีท่าทีไม่ต้องการให้รัฐบาลไทยให้การช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยฯซึ่งส่วนใหญ่เป็นครอบครัวของกองกำลังชนกลุ่มน้อย ประเทศไทยจึงยินยอมดำเนินการตามข้อเสนอของพม่า โดยการผลักดันหรือส่งตัวผู้หลบหนีภัยฯ เหล่านี้กลับพม่า เพื่อแสดงให้เห็นถึงการเป็นมิตรที่ดีต่อกัน ดังจะเห็นได้จากโครงการวางท่อแก๊สไทย-พม่า<sup>19</sup>

จากโครงการวางท่อแก๊ส ไทย-พม่า เป็นผลให้รัฐบาลจำเป็นต้องดำเนินการผลักดันผู้หลบหนีภัยฯ ชาวมอญออกจากพื้นที่พักพิงลูลู อำเภอสังฆละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งมีจำนวนทั้งหมดกว่า 8,000 คน ให้เดินทางกลับไปอยู่ในเขตฝั่งพม่า แม้ว่าทางสภาความมั่นคงแห่งชาติได้ให้เหตุผลว่า การดำเนินนโยบายดังกล่าว เป็นผลเนื่องจากชาวมอญอพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่เขตไทยลึกเกินไป จึงต้องมีการอพยพให้ออกไปอยู่พื้นที่ชายแดน หากแต่ผู้นำของกลุ่มชาวมอญและองค์กรเอกชนต่างชาติที่ปฏิบัติหน้าที่ให้ความช่วยเหลือตามแนวชายแดนได้กล่าวว่า การที่รัฐบาลไทยดำเนินการผลักดันชาวมอญอพยพให้ออกไปจากพื้นที่เดิม เป็นเพราะเกรงว่าชาวมอญอาจจะขัดขวางโครงการวางท่อแก๊สจากอ่าวมะละมามายังชายแดนไทยด้านอำเภอทองผาภูมิ<sup>20</sup>

อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะการที่รัฐบาลไทยได้ดำเนินการผลักดันผู้หลบหนีภัยฯ ชาวมอญกลับไปยังพม่า จะเป็นการกระทำเพื่อแลกกับผลประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจ คือพลังงานแก๊สธรรมชาติอันเป็นทรัพยากรที่ประเทศไทยยังคงมีความต้องการอยู่มากหรือไม่ก็ตาม แต่ว่าการดำเนินการดังกล่าวได้ส่งผลให้ประชาคมระหว่างประเทศมองว่า รัฐบาลไทยไม่ได้คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้หลบหนีภัยฯ แต่อย่างใดเลย ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นเด็ก ผู้หญิง และคนชรา

<sup>18</sup>"United States say Thai - Burmese economic interest threaten Burmese refugees," available from <http://www.soros.org>; INTERNET.

<sup>19</sup>ผู้จัดกรรรายวัน (10 มกราคม 2537), หน้า 17.

<sup>20</sup>ขับไล่มอญอพยพไร้มนุษยธรรม," ผู้จัดกรรรายวัน (14 มกราคม 2537), หน้า 29.

2) ประชาคมระหว่างประเทศยังมองว่า การดำเนินการส่งผู้หลบหนีภัยฯ กลับไปยังพม่าของรัฐบาลไทย ไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานสากลอันเป็นที่ยอมรับของประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งคณะกรรมการผู้ลี้ภัยฯ แห่งสหรัฐฯ และองค์การนิรโทษกรรมสากลได้วิพากษ์วิจารณ์ว่า ทหารไทยมิได้ดำเนินการส่งผู้หลบหนีภัยฯ กลับอย่างปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี โดยได้แสดงความเป็นห่วงในเรื่องของ 1) เงื่อนไขในการส่งกลับ 2) การไม่เคารพความสมัครใจของผู้ที่จะเดินทางกลับ และ 3) ไม่มีองค์การระหว่างประเทศติดตามความปลอดภัยแก่ผู้หลบหนีภัยฯ ระหว่างเดินทางกลับ กล่าวคือ<sup>21</sup>

ก. เงื่อนไขในการส่งกลับ แม้ว่าการสู้รบระหว่างกองกำลังทหารพม่ากับกองกำลังชน กลุ่มน้อยจะยุติลงและมีการเจรจาทำข้อตกลงหยุดยิงระหว่างกันแล้ว สภาวการณ์ดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะตีความได้ว่า สถานการณ์อันเป็นเหตุให้มีการอพยพจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น หรือสามารถให้การรับรองได้ว่า หลังจากพวกเขาเดินทางกลับสู่มาตุภูมิแล้วจะสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัยแท้จริง ดังเช่นหลังจากกองกำลังกลุ่มคะเรนยี ฉาน และมอญ ได้เจรจาทำข้อตกลงหยุดยิงกับกองกำลังทหารพม่า ทหารไทยจึงได้อำนวยความสะดวกในการส่งกลับให้ แต่ทว่าราษฎรผู้หลบหนีภัยเหล่านี้ก็ยังคงถูกทหารพม่าปฏิบัติต่ออย่างโหดร้ายไร้มนุษยธรรม เช่น ถูกบีบบังคับใช้แรงงาน หรือ เกณฑ์ให้เป็นลูกหาบ

ข. รัฐบาลไทยไม่เคารพความสมัครใจของผู้ที่จะเดินทางกลับเนื่องจากไม่ได้มีการสัมภาษณ์หรือ สอบถามความสมัครใจของผู้หลบหนีภัยฯ เป็นรายบุคคลว่า มีความประสงค์ที่จะเดินทางกลับประเทศพม่าอย่างแท้จริงหรือไม่ ซึ่งองค์กรเอกชนต่างชาติดังกล่าวในบางครั้ง พวกเขาอาจจะถูกบีบบังคับให้กลับมาตุภูมิโดยไม่สมัครใจ หรือ อาจจะได้รับข้อมูลข่าวสารที่บิดเบือนจากข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาวะแวดล้อมในประเทศถิ่นฐานเดิม

ค. ไม่มีการติดตามผู้ที่ถูกส่งกลับโดยองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจาก UNHCR ไม่ได้มีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนไทย-พม่าอย่างเป็นทางการ เพียงได้รับอนุญาตจากทหารไทยให้เข้าช่วยสังเกตการณ์ในระหว่างดำเนินการส่งผู้หลบหนีภัยฯ กลับเท่านั้น ขณะเดียวกัน UNHCR ยังไม่สามารถจัดตั้งสำนักงานในเขตฝั่งพม่าได้ จึงไม่มีโอกาสที่จะติด

<sup>21</sup>UNHCR press release, 25 August 1997.

ตามความปลอดภัยและดูแลสุขภาพชีวิตความเป็นอยู่ หลังจากผู้หลบหนีภัยฯได้เดินทางกลับไปฝั่งพม่าแล้ว

ทั้งนี้ผู้ศึกษาจะชี้ให้เห็นถึงตัวอย่างของการดำเนินการส่งผู้หลบหนีภัยฯชาวมอญกลับไปฝั่งพม่าของทางการไทย อันเป็นเหตุให้องค์กรเอกชนต่างชาติซึ่งคอยติดตามตรวจสอบและเข้าให้การช่วยเหลือผู้อพยพเหล่านี้ได้แสดงความเป็นห่วงเกี่ยวกับการส่งกลับชาวมอญซึ่งมีจำนวนกว่า 400 คน เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 1997 การดำเนินการส่งกลับดังกล่าวนี้ เป็นผลเนื่องมาจากการเจรจาหยุดยิงระหว่างกองกำลังกลุ่มมอญกับรัฐบาลทหารพม่า ตามรายงานสถานการณ์การส่งกลับขององค์กรเฝ้าดูสิทธิมนุษยชนในเอเชีย กล่าวว่า แม้การเดินทางกลับมาตุภูมิในครั้งนี้เป็นผลเนื่องมาจาก หัวหน้าของกลุ่มผู้อพยพชาวมอญได้แสดงเจตจำนงว่า ต้องการเดินทางกลับไปฝั่งพม่าก็ตาม หากแต่ได้รับข้อมูลอย่างไม่เป็นทางการจากองค์กรเอกชนที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ ณ ชายแดนว่าอย่างน้อยกว่า 30 ครอบครัว ไม่มีความประสงค์ที่จะเดินทางกลับประเทศพม่า<sup>22</sup> อีกทั้งยังมีรายงานว่า ทางการไทยได้ใช้วิธีการ "ตัดความช่วยเหลือ" และใช้กำลังข่มขู่เพื่อสร้างความกดดันให้ผู้หลบหนีภัยฯ เดินทางกลับพม่าโดยไม่สมัครใจ ซึ่งภายหลังจากชาวมอญเหล่านี้กลับไปฝั่งพม่าเพียงไม่กี่เดือน ก็มีการอพยพหลังไหลกลับเข้ามาในเขตไทยอีกครั้ง เนื่องจากพวกเขาถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกองกำลังทหารพม่า<sup>23</sup>

ขณะเดียวกันในระหว่างการเดินทางกลับไปฝั่งพม่าของชาวมอญนั้น มิได้มีการระบวนการติดตามความปลอดภัยของผู้หลบหนีภัยฯ ชาวมอญทั้งในเขตไทย และในประเทศพม่า ซึ่ง UNHCR ได้รับอนุญาตจากทางการไทยให้เข้ามีมีบทบาทเพียงสังเกตการณ์การส่งกลับเท่านั้น ประกอบกับ UNHCR ก็ไม่ได้รับความยินยอมจากพม่าให้สามารถเข้ามาตั้งสำนักงานอย่างถาวรในฝั่งพม่าได้ ดังนั้น จึงไม่สามารถติดตามดูแลความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกในการส่งกลับชาวมอญ รวมทั้งติดตามผลและให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ หลังจากได้เดินทางกลับไปฝั่งพม่าแล้วแต่อย่างใด

<sup>22</sup>Open letter from Human Rights Watch / Asia, U.S. Committee for Refugees, Jesuit Refugee Service - JRS to Dennis McNamara, 4 July 1997.

<sup>23</sup>"Human Rights Watch letter to Royal Thai government," available from hrwatchuk @ gn.ape.org; INTERNET.

3) ในห้วงปี ค.ศ.1995-1997 ประเทศไทยตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงจากประชาคมระหว่างประเทศ เกี่ยวกับสถานการณ์การโจมตีพื้นที่พักพิงผู้ลี้ภัยในเขตประเทศไทยโดยกองกำลังทหารพม่า และกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ ซึ่งการปฏิบัติการโจมตีพื้นที่พักพิงตามแนวชายแดนไทย-พม่าดังกล่าวนี้ เป็นผลเนื่องมาจากกองกำลังทหารพม่า ต้องการที่จะข่มขู่ให้ผู้ลี้ภัยที่พักพิงอยู่ในเขตไทยเดินทางกลับไปยังประเทศพม่า ทั้งนี้ก็เพื่อแสดงให้เห็นถึงความสงบเรียบร้อยภายในพม่า ประกอบกับกองกำลังทหารพม่ามองว่าผู้ลี้ภัย อาจจะเป็นฐานสนับสนุนทางด้านเสบียงอาหาร อาวุธ และเป็นที่พักพิงให้กับกองกำลังกลุ่ม KNU

อย่างไรก็ดี เหตุการณ์การโจมตีพื้นที่พักพิงเกิดขึ้นอย่างไม่ขาดระยะตั้งแต่ปี ค.ศ. 1995-1997 อันส่งผลให้มีราษฎรต้องเจ็บป่วยหรือถูกฆ่าตาย ตลอดจนจนไร้ที่อยู่อาศัยเป็นจำนวนมาก และทุกครั้งที่เกิดเหตุการณ์โจมตีพื้นที่พักพิงขึ้น ทางรัฐบาลไทยก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากประชาคมระหว่างประเทศว่าไม่มีเจตนารมณ์ที่จะให้การปกป้องคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย กล่าวคือ ไม่สามารถให้การรับรองหรือดูแลให้ความปลอดภัยแก่ผู้ลี้ภัยได้อย่างเพียงพอ อีกทั้งมีมาตรการป้องกันทางทหารอย่างหละหลวมในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยตามแนวชายแดน องค์การนิรโทษกรรมและองค์กรเฝ้าดูสิทธิมนุษยชนในเอเชียมองว่าการโจมตีพื้นที่พักพิงของผู้ลี้ภัย ซึ่งเป็นราษฎรพลเรือน มิได้เป็นกองกำลังติดอาวุธนั้น ถือว่าเป็นการละเมิดต่อหลักมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ทั้งๆ ที่ราษฎรผู้ลี้ภัยเหล่านี้ สมควรอย่างยิ่งที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครอง ในระหว่างที่มีสงครามหรือความขัดแย้งเกิดขึ้น<sup>24</sup> อย่างไรก็ตาม รัฐบาลไทยก็ยังมิได้ให้การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่พื้นที่พักพิงฯ อย่างเพียงพอ ดังจะเห็นได้จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในพื้นที่พักพิงบ้านห้วยกะไหลก บ้านดอนปาเกียง และบ้านแม่ลา ซึ่งตามรายงานขององค์กรเอกชนต่างชาติกล่าวว่า ทุกครั้งที่มีการปฏิบัติการโจมตีเกิดขึ้น ทางเจ้าหน้าที่ตำรวจตระเวนชายแดนไม่ได้เข้ามาให้การช่วยเหลือ รักษาความปลอดภัยให้แก่ผู้ลี้ภัยฯ หรือตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด ในทางตรงกันข้ามได้มีราษฎรชนกลุ่มน้อยที่อาศัยอยู่ ณ พื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทยพม่ารายงานว่า ทันทีที่ทราบว่าจะมีการปฏิบัติการโจมตีจากกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ เจ้าหน้าที่ก็ได้หลบหนีออกนอกพื้นที่เป็นการล่วงหน้า

<sup>24</sup>"Attack on Burmese refugees in Thailand condemned," available from hrwatchkugn.appe.org; INTERNET.

ในเดือนมกราคม 1995 กองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธได้เริ่มโจมตีพื้นที่พักพิงใน  
 เขตไทย ทำให้บ้านเรือนกว่า 300 หลังถูกทำลายราษฎรผู้หลบหนีภัยฯ จำนวนกว่าหลายร้อยคน  
 ถูกลักพาตัวและถูกฆ่าตายโดยกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ การปฏิบัติการโจมตีเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง จนกระทั่งปลายปี ค.ศ.1996 จึงได้มีการข่มขู่หัวหน้าพื้นที่พักพิงบ้านดอนปาเกียงว่า จะดำเนิน  
 การโจมตีพื้นที่พักพิงทั้งหมด หากราษฎรผู้หลบหนีภัยฯไม่เดินทางกลับประเทศพม่าภายในวันที่ 31  
 มกราคม 1997 ขณะที่ผู้หลบหนีภัยฯเกรงว่า หากเดินทางกลับไป อาจจะเป็นภัยต่อชีวิตของตน  
 จึงยังคงมิได้มีการอพยพใดๆ ด้วยเหตุนี้กองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ และกองกำลังทหารพม่าจึงได้  
 เข้าโจมตีพื้นที่พักพิงบ้านห้วยกะโหลก บ้านดอนปาเกียง และบ้านแม่ลา<sup>25</sup> ยังผลให้ผู้หลบหนีภัยฯ  
 จำนวนมากต้องเสียชีวิตและไร้ที่อยู่อาศัย

จากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แม้ว่าทางองค์กรเฝ้าดูสิทธิมนุษยชนในเอเชียจะเรียกร้องให้รัฐบาลไทยให้ความคุ้มครองและให้ความปลอดภัยอย่างเพียงพอแก่ผู้หลบหนีภัยฯเหล่านี้  
 แต่ทางการไทยก็ยังคงมิได้ดำเนินการใดๆ เพื่อปรับปรุงมาตรการรักษาความมั่นคงปลอดภัยหรือ  
 ดำเนินการย้ายพื้นที่พักพิงให้อยู่ลึกเข้ามาในเขตชายแดนไทยตามที่ประชาคมระหว่างประเทศ  
 เรียกร้อง ซึ่งทางกองทัพไทยให้เหตุผลว่า พื้นที่พักพิงไม่ควรจะถูกโยกย้ายใดๆทั้งสิ้น ทั้งนี้เป็นเพราะ  
 การโยกย้ายพื้นที่พักพิงกระทำได้ยากเนื่องด้วยต้องใช้เวลาพอสมควร<sup>26</sup> และต้องอาศัยปัจจัยทาง  
 ด้านเงินทุนเป็นจำนวนมาก ประกอบกับเมื่อมีการโยกย้ายเกิดขึ้น อาจส่งผลกระทบต่อชุมชน  
 ราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณใกล้เคียง<sup>27</sup>

ด้วยเหตุนี้องค์การนิรโทษกรรมสากล องค์กรเฝ้าดูสิทธิมนุษยชนในเอเชียและ  
 ประชาคมโลกตะวันตก ซึ่งเป็นห่วงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นก็ได้กล่าววิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลไทยและ  
 พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลไทยมีเจตนาจริงจังในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและความมั่นคงปลอดภัย  
 ให้แก่ผู้หลบหนีภัยฯมากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งแม้ว่าประเทศไทยจะมีได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วย  
 สถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 แต่ภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศ รัฐก็ควรที่จะรับผิดชอบในการปก

<sup>25</sup>Human Rights Watch / Asia press release, 26 April 1995.

<sup>26</sup>ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย สถาบันเอเชียศึกษา, "เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องผู้อพยพ  
 ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-พม่า: สถานภาพและแนวทางในการแก้ไขปัญหา," จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.  
 (อัคราณา)

<sup>27</sup>"Notes for discussion concerning the security and protection of Karen refugees,"  
 available from hrwatchuk @ gn.apc.org ; INTERNET.



ป้องคุ้มครองผู้แสวงหาที่พักพิงเหล่านี้ด้วย ขณะเดียวกันก็พยายามเรียกร้องให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้ UNHCR เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดน ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ให้การคุ้มครองและให้ความปลอดภัยแก่ผู้หลบหนีภัยฯ เหล่านี้ได้

4) ประชาคมระหว่างประเทศยังได้วิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับสภาพของพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หลบหนีภัยฯ ซึ่งยังไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยให้สร้างพื้นที่พักพิงให้ถาวรกว่าที่เป็นอยู่ ดังจะเห็นได้จาก หลังคาของพื้นที่พักพิงเหล่านี้ เป็นเพียงแผ่นพลาสติกที่ปกคลุมเอาไว้เท่านั้น ขณะเดียวกัน แต่ละพื้นที่พักพิงอยู่ใกล้กันเกินไป และอยู่ในสภาพที่ไม่ถูกสุขลักษณะไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่องค์การอนามัยโลกกำหนดเอาไว้ ด้วยเหตุนี้จึงยังผลให้พื้นที่พักพิงที่มีเด็กเล็กๆ อยู่ด้วย มีสภาพความเป็นอยู่ที่อึดอัดคับอึดยากลำบาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อฝนตกและอากาศแปรปรวน<sup>28</sup> อีกทั้งทางการไทยยังได้ปฏิเสธบางอย่าง เช่น สิทธิในการศึกษาของเด็กในบางพื้นที่พักพิง รวมถึงสิทธิที่จะได้รับการจดทะเบียนการเกิดในพื้นที่พักพิงด้วย<sup>29</sup>

นอกจากนั้น ยังมองว่าการที่รัฐบาลไทยใช้คำว่า "พื้นที่พักพิงชั่วคราว" หรือ "temporary shelter" แทน "ค่ายผู้อพยพ" หรือ "refugee camp" และเรียกว่า "ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ" หรือ "displaced persons fleeing from fighting" แทน "refugee" แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมิได้มีเจตนารมณ์ที่จะให้การปกป้องคุ้มครองบุคคลเหล่านี้ตามหลักมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

สำหรับในเรื่องของการปฏิบัติต่อผู้อพยพที่อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวนั้น รัฐบาลไทยก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า กระทำการอย่างขาดความเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ บางครั้งเจ้าหน้าที่ผู้ดูแลพื้นที่พักพิงได้ปฏิบัติต่อผู้หลบหนีภัยฯ อย่างโหดร้ายทารุณ ไร้มนุษยธรรม โดยกล่าวอ้างว่า ผู้หลบหนีภัยฯ เหล่านี้ไม่เคารพต่อกฎระเบียบของพื้นที่พักพิง ยิ่งไปกว่านั้นบางคนถูกทำร้ายถึงแก่ชีวิต เนื่องจากทางเจ้าหน้าที่เข้าใจผิดว่าเป็นกองกำลังติดอาวุธ หรือ ถูกหลงโทษโดยไม่มีการสอบสวนใดๆ<sup>30</sup>

<sup>28</sup>"Amnesty International Report 1998: Thailand," available from <http://www.org/aireport/9198.htm>; INTERNET.

<sup>29</sup>"Kingdom of Thailand: human rights in transition," available from <http://www.amnesty.org/ailib/aipub/1997/ASA/3390029/> / htm; INTERNET.

<sup>30</sup>Ibid.

5) ประชาชนที่พากันหลบหนีภัยจากสงครามเข้ามายังประเทศไทยนั้น ต่างก็มีความหวังจะได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีวิต หากแต่ทางองค์การนิรโทษกรรมสากล มองว่ารัฐบาลไทยได้กระทำการตรงกันข้ามกับมาตรฐานสากล ว่าด้วยเรื่องการเคารพสิทธิมนุษยชน เนื่องจากประชาชนที่ได้อพยพหลบหนีเข้ามายังประเทศไทย ยังคงถูกเจ้าหน้าที่ของทางการไทยจับกุมกักขังและในกรณีของผู้หลบหนีภัยฯ แม้ว่าพวกเขาจะได้รับการจดทะเบียนรายชื่ออย่างถูกต้องและมีสิทธิที่จะอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-พม่า แต่ถ้าพวกเขาเหล่านี้เดินทางออกนอกเขตของพื้นที่พักพิงที่ทางการไทยได้กำหนดเอาไว้ ก็อาจจะถูกจับกุมในฐานะที่เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งบางครั้งก็ถูกคุมขังในระยะเวลาที่นานเกินไป อีกทั้งทางเจ้าหน้าที่ของทางการไทยยังไม่เปิดโอกาสให้บุคคลที่ถูกจับกุมสามารถติดต่อหรือร้องเรียนใดๆ ประชาคมระหว่างประเทศจึงมองว่า การดำเนินการดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ไทยเป็นการกระทำอย่างไร้มนุษยธรรมมิได้เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพของบุคคล ซึ่งโดยปกติแล้วสมควรที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองเป็นอย่างยิ่ง

จากสถานการณ์ผู้หลบหนีภัยฯ ดังกล่าวข้างต้น ทำให้องค์กรเอกชนต่างชาติ และกลุ่มประเทศตะวันตกแสดงความห่วงและกังวลถึงสภาพของผู้หลบหนีภัยฯ โดยทั้งในเรื่องของการส่งกลับโดยไม่สมัครใจ การดูแลรักษาความปลอดภัยแก่ผู้หลบหนีภัยฯ และปัญหาสภาพความเป็นอยู่ในพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยฯ โดยหากปล่อยให้สถานการณ์ดำเนินเช่นนี้ต่อไป ผู้ที่ได้รับเคราะห์กรรมก็คือ ผู้หลบหนีภัยฯ ซึ่งประชาคมระหว่างประเทศก็มองว่า ทางรัฐบาลไทยเองก็ไม่ได้มีมาตรการให้ความคุ้มครองแก่ผู้หลบหนีภัยฯ อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ ประชาคมระหว่างประเทศจึงเรียกร้องให้รัฐบาลไทยอนุญาตให้ UNHCR เข้ามา มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือและความคุ้มครองแก่ผู้หลบหนีภัยฯ ตามแนวชายแดนไทย-พม่า คณะกรรมการเพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหรัฐฯ องค์การนิรโทษกรรมสากล องค์กรเฝ้าดูสิทธิมนุษยชนในเอเชีย รวมทั้งสถานเอกอัครราชทูต ของกลุ่มประเทศตะวันตกทั้งสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลียและอังกฤษจึงได้เสนอคำแนะนำและมีจดหมายถึงทางรัฐบาลไทยเกี่ยวกับการดำเนินการต่อผู้หลบหนีภัยฯ ซึ่งประเด็นข้อเสนอแก่ประเทศไทยมีความสำคัญในการเรียกร้องให้รัฐบาลไทยยินยอมให้ UNHCR เข้ามา มีบทบาทในการคุ้มครองผู้หลบหนีภัยฯ อย่างเป็นทางการ โดยกล่าวว่า UNHCR เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศของสหประชาชาติที่มีภาระหน้าที่หลักในการ "ปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้อพยพ" และ "แสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหาอย่างถาวร" ประกอบกับเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เพื่อมนุษยธรรมและคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนมาโดยตลอด ดังนั้นการเข้ามา มีบทบาทของ UNHCR ตามแนวชายแดนไทย-พม่า จะได้ช่วยคุ้มครองดูแลความปลอดภัย และให้การรับรองถึงสิทธิเสรี

ภาพขั้นพื้นฐานอันพึงจะมีแก่ผู้หลบหนีภัยฯ อย่างน้อย UNHCR สามารถประกันได้ว่า บุคคลเหล่านี้มีสิทธิในการร้องขอ หรือ แสวงหาที่พักพิงรวมทั้งจะไม่ถูกบีบบังคับส่งกลับไปยังประเทศพม่าโดยไม่สมัครใจ และช่วยดำเนินการส่งกลับอย่างปลอดภัยสมศักดิ์ศรี กล่าวคือจะดำเนินการส่งกลับเมื่อสถานการณ์ในพม่าอันเป็นเหตุให้ต้องมีการอพยพหลบหนีออกมาได้ยุติลงอย่างถาวร หรือเหตุการณ์ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นแล้วเท่านั้น และ UNHCR ยังสามารถติดตามดูแลความปลอดภัยให้แก่ผู้หลบหนีภัยฯ ทั้งในระหว่างและหลังจากเดินทางกลับไปยังประเทศพม่า

ทั้งนี้การที่ประชาคมระหว่างประเทศได้ดำเนินการผลักดันให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทมากขึ้นในประเทศไทย เพราะต้องการที่จะทำให้สถานการณ์ผู้หลบหนีภัยฯ ดีขึ้น นอกจากนี้ประชาคมระหว่างประเทศยังสนับสนุนแนวคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ดังนั้นกระแสผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศจึงเท่ากับว่า เป็นการเรียกร้องให้มีการปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้หลบหนีภัยฯ เหล่านี้ ด้วยเหตุผลดังกล่าวประกอบกับสถานการณ์ผู้หลบหนีภัยฯ เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องจึงทำให้ประชาคมระหว่างประเทศมีข้ออ้างที่มีน้ำหนักอย่างเพียงพอต่อการเรียกร้องผลักดันให้รัฐบาลไทยยินยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทอย่างเป็นทางการตามแนวชายแดนไทย-พม่า

#### 4.4.2 ข้อโต้แย้งของรัฐบาลไทย

สำหรับในส่วนของรัฐบาลไทยก็มีการยอมรับแรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศโดยดี ทั้งนี้อาจมีสาเหตุคือ ให้ UNHCR เข้ามาเป็นสักขีพยานเพื่อประกันถึงความปลอดภัยในการดำเนินงานของทางการไทย<sup>31</sup> และเพื่อให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ อีกทั้งเพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชนอยู่<sup>32</sup>

การที่ประชาคมระหว่างประเทศวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลไทยปฏิบัติต่อผู้หลบหนีภัยฯ อย่างไร้มนุษยธรรมโดยได้กล่าวอ้างถึงสถานการณ์ต่างๆ ที่เกิดขึ้น ยังผลให้ประเทศไทยต้องเสียภาพลักษณ์และชื่อเสียงไปมาก การยอมรับ UNHCR เข้ามาอาจจะเป็นประโยชน์ต่อไทยในแง่ที่

<sup>31</sup> สัมภาษณ์ เชิดเกียรติ อัดถาวร, เลขานุการกรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, 15 สิงหาคม 2542.

<sup>32</sup> สัมภาษณ์ วัลภา บุรุษพัฒน์, 24 กุมภาพันธ์ 2543.

UNHCR เป็นองค์กรที่เป็นกลาง ดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และไม่ได้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมใดๆ ทางการเมือง ประกอบกับมีบทบาทอันสำคัญในการปกป้องคุ้มครองผู้อพยพ ดังนั้นการที่มี UNHCR เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ นั้น จะได้เป็นหลักประกันว่าโดยข้อเท็จจริงแล้วรัฐบาลไทยดำเนินการต่อผู้หลบหนีภัยฯ อย่างไร ทางด้านหน่วยงานที่รับผิดชอบฝ่ายไทยได้กล่าวว่า จุดยืนและมุมมองความเข้าใจต่อปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ ของประชาคมระหว่างประเทศกับประเทศไทยต่างกัน จึงทำให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ต่อประเทศไทยขึ้น โดยประชาคมระหว่างประเทศได้กล่าวอ้างถึงเหตุการณ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น การปฏิเสศการแสวงหาที่พักพิงหรือการผลักดันส่งผู้หลบหนีภัยฯ กลับสภาพความเป็นอยู่ของพื้นที่พักพิงที่อึดอัดยากลำบาก ตลอดจนเหตุการณ์โจมตีพื้นที่พักพิงฯ อย่างไรก็ตามทางประเทศไทยมองว่าในบางครั้งเป็นการนำเสนอข้อมูลข่าวสารที่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง<sup>33</sup> ทางรัฐบาลไทยจึงได้ให้คำอธิบายต่อข้อวิจารณ์ต่างๆ

1) รัฐบาลไทยได้ให้คำอธิบายว่า ขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศตระหนักว่า ควรให้การปกป้องคุ้มครองแก่ผู้แสวงหาที่พักพิงทุกคนที่ลี้ภัยมาด้วยสาเหตุของการถูกประหัตประหาร ซึ่งผู้ลี้ภัยจากการประหัตประหารของประชาคมระหว่างประเทศ มีความหมายครอบคลุมไปถึงบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงในประเทศพม่า ไม่ว่าจะเป็นการถูกเกณฑ์บังคับใช้แรงงาน ถูกเก็บภาษีอย่างไม่เป็นธรรม หรือถูกยึดทรัพย์สิน รวมทั้งบุคคลที่ถูกกดขี่ข่มเหงอย่างไร้มนุษยธรรมโดยรัฐบาลทหารพม่า<sup>34</sup>

ในทางกลับกัน ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีผู้อพยพมาขอลี้ภัยเป็นจำนวนมาก แต่ประเทศไทยยังคงมีภาระความจำเป็นที่จะต้องให้การเลี้ยงดูราษฎรไทยตามแนวชายแดน อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงผลกระทบทางด้านความมั่นคงของประเทศอันเนื่องมาจากบุคคลเหล่านี้ด้วย ทางรัฐบาลไทยจึงยอมรับการแสวงหาที่พักพิงจากบุคคลที่เป็นผู้หลบหนีภัยฯ เท่านั้น โดยพวกเขาจะต้องสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้ว่ามาจากพื้นที่ที่มีการสู้รบเกิดขึ้น พื้นที่นั้นอาจจะเป็นภัยและเสี่ยงต่อความปลอดภัยในชีวิตของพวกเขา<sup>35</sup> ดังนั้นในกรณีที่รัฐบาลไทยปฏิเสธการเข้าที่พักพิง

<sup>33</sup> สัมภาษณ์ วนิดา บุญประคอง, ผู้อำนวยการสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, 18 ธันวาคม 2542.

<sup>34</sup> สัมภาษณ์ ทรงสิทธิ์ จารุปาน, เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 24 กุมภาพันธ์ 2543.

<sup>35</sup> สัมภาษณ์ วัลภา บุรุษพัฒน์, 16 พฤศจิกายน 2542.

ของบุคคลที่หลบหนีการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยรัฐบาลทหารพม่า ก็จะถูกประชาคมระหว่างประเทศประณามว่าเป็นการกระทำที่ไร้มนุษยธรรม

2) ในเรื่องของการส่งผู้หลบหนีภัยฯ กลับก็เช่นเดียวกัน โดยปกติรัฐบาลไทยได้ตั้งเงื่อนไขว่า ผู้หลบหนีภัยฯ จะต้องเดินทางกลับประเทศพม่าทันทีที่เหตุการณ์การสู้รบภายในพม่าสงบลง ดังนั้นในช่วงปี ค.ศ.1997 หลังจากกองกำลังทหารพม่าได้เจรจาหยุดยิงกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยไปหลายกลุ่ม ทางรัฐบาลไทยจึงได้อำนวยความสะดวกและให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้ในการเดินทางกลับอย่างไรก็ตาม องค์การเอกชนต่างชาติกลับมองว่ารัฐบาลไทยมิได้คำนึงถึงความปลอดภัยในการส่งผู้หลบหนีภัยฯ กลับไปยังพม่า เนื่องจากการยุติการใช้อาวุธต่อสู้หรือ การเจรจาหยุดยิงระหว่างกันมิสามารถเป็นหลักประกันได้ว่า พวกเขาเหล่านี้จะไม่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยกองกำลังทหารพม่าอีก<sup>36</sup> ดังนั้นทุกครั้งที่รัฐบาลไทยดำเนินการส่งกลับผู้หลบหนีภัยฯ จึงค่อนข้างจะเสี่ยงต่อการถูกวิพากษ์วิจารณ์ที่กระทบต่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทย

3) การที่ประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้หลบหนีภัยฯ ที่อาศัยในบริเวณพื้นที่พักพิงตามแนวชายแดนไทย-พม่า ซึ่งทอดยาวเป็นระยะทางกว่า 2,000 กิโลเมตรก็เป็นอุปสรรคต่อการรักษาความปลอดภัยและให้ความคุ้มครองแก่บุคคลเหล่านี้ด้วย เพราะการที่มีชายแดนที่ยาวดังกล่าวง่ายต่อการถูกบุกรุก ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีระบบป้องกันชายแดน<sup>37</sup> ทั้งนี้กองกำลังของทหารพม่าและกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธก็ยังสามารถล่องล้าอธิปไตยเข้ามาก่อความเสียหายแก่พื้นที่พักพิงฯ จึงทำให้ประเทศต่างๆ มองว่าประเทศไทยละเลยต่อการให้ความคุ้มครองแก่ผู้หลบหนีภัยฯ

4) แม้ว่ารัฐบาลไทยยังให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้หลบหนีภัยฯ มาโดยตลอด หากแต่ผู้หลบหนีภัยฯ เพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ จึงทำให้การดูแลภายในพื้นที่พักพิงเป็นไปด้วยความลำบาก เนื่องจากเครื่องอุปโภคบริโภค น้ำ ยารักษาโรค ไม่เพียงพอแก่ความต้องการของผู้หลบหนีภัยฯ ที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งในบางแห่งมีจำนวนผู้หลบหนีภัยฯ

<sup>36</sup>Human Right Watch Short Report, 7 May 1997.

<sup>37</sup>สายหยุด เกิดผล, พลเอก, "ระบบป้องกันชายแดน (Border Security System - BSS) ยังมีอยู่?" หลักเมือง ปีที่ 8 ฉบับที่ 8 (กรกฎาคม 2541), หน้า 31-34.



มากถึง 12,000 คน ในสถานการณ์เช่นนี้จึงเป็นผลให้นานาประเทศกังวลถึงสภาพความเป็นอยู่ของผู้พลบนีภัยฯ ในไทย<sup>38</sup> (สำหรับจำนวนของผู้พลบนีภัยฯ โปรดดูในตารางที่ 1)

ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลไทยจึงยอมรับการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR ในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนไทย-พม่าร่วมกับรัฐบาลไทย โดยรัฐบาลไทยเห็นว่า UNHCR เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศของสหประชาชาติที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการปกป้องคุ้มครองผู้อพยพตามหลักมาตรฐานสากลที่ประชาคมระหว่างประเทศยอมรับ ประกอบกับ UNHCR เป็นองค์กรที่มีกลไกการดำเนินงานเพื่อมนุษยธรรมและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ดังนั้นการให้ UNHCR เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนร่วมกับรัฐบาลไทยก็เพื่อว่า เจ้าหน้าที่ UNHCR จะได้ช่วยเป็นสักขีพยานถึงความโปร่งใส ในการดำเนินงานของทางการไทย โดยสามารถเป็นผู้สังเกตการณ์และรับรู้ถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนของกองกำลังทหารไทยว่า ยังคงยึดหลักการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและยังคำนึงถึงมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้พลบนีภัยฯ อีกทั้ง UNHCR ก็ยังสามารถเป็นผู้ตอบโต้หรือรับผิดชอบต่อข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ตลอดจนแก้ไขข่าวสารข้อมูลให้กับทางการไทยได้อย่างมีน้ำหนักน่าเชื่อถือและสมเหตุสมผล ประกอบกับเพื่อลดการที่รัฐบาลไทยจะตกเป็นเป้าของการถูกวิพากษ์วิจารณ์จากฝ่ายต่างๆ พร้อมกับการเรียกภาพพจน์และชื่อเสียงของประเทศไทยกลับคืนมา จากการที่ถูกประณาม หรือข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ อันก่อให้เกิดผลกระทบที่เสียหายต่อเกียรติภูมิ ภาพพจน์ของประเทศชาติเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR จึงเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือและทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศไทยในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น

นอกจากนี้แล้ว สาเหตุอีกประการหนึ่งที่ประเทศไทยยอมรับแรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศโดยยินยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดนไทย-พม่าได้ก็เพื่อแสดงให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนอยู่ เนื่องจากประเทศไทยถูกประชาคมระหว่างประเทศวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่ได้คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนในการปฏิบัติต่อผู้พลบนีภัยฯ ดังนั้นในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในเวทีประชาคมโลก ก็ย่อมที่จะต้องแสดงให้เห็นว่ายังมีพันธะในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการแสดงถึงความรับผิดชอบต่อประชาคมโลกในการที่จะมีบทบาทร่วมสนับสนุนค่านิยมสิทธิมนุษยชน

<sup>38</sup> "Call of Karen," available from <http://www.soros.org/burma>; INTERNET.

ในยุคโลกาภิวัตน์ กระแสความคิดที่ประชาคมระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากคือแนวความคิดในเรื่องสิทธิมนุษยชนซึ่งถือว่า เป็นระบบคุณค่าประการหนึ่งที่สังคมมนุษย์พยายามที่จะสร้างสรรค์ขึ้นมา ในสภาพที่สังคมกำลังเผชิญกับสภาพการณ์ลดทอนคุณค่าความเป็นมนุษย์ที่เป็นไปอย่างค่อนข้างรุนแรง ทั้งนี้เพื่อนำเอาระบบคุณค่ามาจัดระเบียบทางสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์ด้วยกัน ประชาคมระหว่างประเทศจึงได้พยายามที่จะกำหนดให้สิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานร่วมกันที่จะประกันให้ประชาชนทุกคนไม่จำกัดเพศ เชื้อชาติ ภาษาและศาสนา ได้รับการปกป้องและคุ้มครองโดยทั่วหน้ากันทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ จากแนวความคิดดังกล่าวนี้ จึงได้มีการจัดตั้งกลไก หรือระบบการควบคุมระหว่างประเทศ คือ สหประชาชาติขึ้นเพื่อดำเนินการในเรื่องการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนั้นนับตั้งแต่ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มาจนกระทั่งถึงทุกวันนี้ สหประชาชาติจึงนับว่าเป็นองค์การที่มีบทบาทอันสำคัญในการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้แก่มนุษย์ ซึ่งสหประชาชาติถือว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องระดับระหว่างประเทศและได้พยายามเผยแพร่แนวความคิดนี้ออกไปทั่วโลก ซึ่งสหประชาชาติ ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศจึงได้ประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและริเริ่มให้มีข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเพื่อเป็นมาตรฐานเบื้องต้นให้ประชาคมโลกนำไปปฏิบัติและพัฒนาสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่สำคัญมีหลายฉบับเช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและอื่นๆ ทั้งนี้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ถือว่าเป็นหลักการอันสำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบของสหประชาชาติซึ่งได้เน้นย้ำถึง สิทธิเสรีภาพต่างๆ สิทธิของบุคคลในการดำเนินชีวิต ในการมีเสรีภาพ ความปลอดภัยในชีวิต การห้ามกระทำการที่ปราศจากมนุษยธรรม ห้ามจับกุมกักขังตามอำเภอใจและห้ามเนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการ สิทธิในการเคลื่อนไหวและการไปไหนมาไหนอย่างเสรี รวมทั้งสิทธิที่จะแสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศอื่นเพื่อลี้ภัยจากการประหัตประหาร

สหประชาชาติยังได้จัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ขึ้นมาเพื่อให้เป็นกลไกสำคัญที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กรอบของสหประชาชาติ และมีภาระหน้าที่หลักในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้

---

\* แนวความคิดว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกรอบของสหประชาชาติ ได้นำเสนอไว้แล้วใน  
บทที่ 1

แก่ผู้อพยพ ส่วนใหญ่เป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของมนุษย์ตามที่ได้ระบุเอาไว้ในปฏิญญาสากล ซึ่งรวมถึงสิทธิในการแสวงหาที่พักพิง สิทธิการไม่ถูกบีบบังคับหรือผลักดันส่งกลับ<sup>39</sup> อีกทั้ง UNHCR ยังมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและแสวงหาทางแก้ไขปัญหอย่างถาวรให้แก่ผู้ อพยพ

ด้วยเหตุนี้ เมื่อประเทศไทยถูกประชาคมระหว่างประเทศ วิพากษ์วิจารณ์ว่าปฏิบัติต่อผู้ หลบหนีภัยฯ โดยไม่คำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการผลักดันส่งกลับ การ ปฏิเสธการแสวงหาที่พักพิงและไม่คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้หลบหนีภัยฯ ประชาคมระหว่าง ประเทศจึงได้เรียกร้องและผลักดันให้รัฐบาลไทยยินยอมให้ UNHCR เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามแนว ชายแดนไทย-พม่า เพื่อช่วยปกป้องคุ้มครองผู้หลบหนีภัยฯ ซึ่งประเทศไทยก็ได้ยอมรับแรงผลักดัน ดังกล่าว การที่รัฐบาลไทยยินยอมให้ UNHCR ก็อาจจะพิจารณาได้ว่าประเทศไทยยังคงคำนึงถึง หลักสิทธิมนุษยชนอยู่ เนื่องด้วย UNHCR เป็นองค์กรย่อยที่สำคัญภายใต้กรอบประชาชาติที่ ดำเนินกิจกรรมทางด้านสิทธิมนุษยชน ประกอบกับมีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้น ฐานให้แก่ผู้อพยพ แม้ว่าประเทศไทยจะมีได้เข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 อันถือเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญและสมบูรณ์แบบที่สุดในการปกป้องคุ้มครอง สิทธิของผู้อพยพก็ตาม แต่ประเทศไทยก็เป็นสมาชิกคณะกรรมการบริหารระหว่างรัฐของโครงการ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR Executive Committee) ซึ่งคณะ กรรมการนี้จะมีการประชุมที่นครเจนีวาปีละครั้ง เพื่อดูแลการทำงานของ UNHCR และเป็น ที่ประชุมนานาชาติที่หยิบยกมติต่างๆ เกี่ยวกับการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้อพยพขึ้นมาพูดคุยกัน อย่างกว้างขวาง เกี่ยวกับมาตรฐานการคุ้มครองผู้อพยพ ดังนั้นประเทศไทยก็ต้องยอมรับข้อสรุป หรือมติของการประชุม Excom ที่ว่าด้วยการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นสมาชิกสหประชาชาติย่อมมีพันธกรณีที่จะปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุเอาไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ขณะเดียวกันก็ ย่อมที่จะแสดงความรับผิดชอบ ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หลบหนีภัยฯ ด้วย ทั้งนี้ การยึดมั่นต่อข้อบัญญัติตามมาตราต่างๆ ของสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็น

<sup>39</sup>Kurt Waldheim, *The United Nations and Human Rights* (New York: United Nations publication, 1978), p.13.

ภาคี ซึ่งบทบัญญัติหรือข้อควรพิจารณาทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของผู้อพยพเป็นสิ่งที่ควรตระหนักอยู่เสมอ

ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกของ Excom ในปี ค.ศ.1977 จึงมีพันธะที่จะต้องยอมรับต่อมติหรือข้อสรุปของ Excom ที่ว่าด้วยเรื่องการปฏิบัติต่อผู้อพยพดังนี้ (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากภาคผนวก ข)

ข้อสรุปที่ 6 เน้นถึงหลักการไม่ผลักดันกลับ ทั้งที่ชายแดน และภายในอาณาเขตของรัฐ ซึ่งบุคคลเหล่านี้อาจจะตกเป็นเป้าของการประหัตประหารได้ หากกลับคืนสู่ประเทศถิ่นฐานเดิม

ข้อสรุปที่ 5 กล่าวว่า รัฐควรจะอนุญาตให้สถานที่พักพิงแก่ผู้แสวงหาที่พักพิงเสมอ อย่างน้อยก็เป็นการชั่วคราว และการให้ที่พักพิงดังกล่าวนี้ จะต้องดำเนินการโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุทางเชื้อสายเผ่าพันธุ์ ชาติ ศาสนา ทัศนคติทางการเมือง สัญชาติ หรือประเทศถิ่นเดิม

ข้อสรุปที่ 30 เน้นถึงการเดินทางกลับมาตุภูมิโดยเคารพความสมัครใจของผู้อพยพ และจะดำเนินการส่งกลับได้ก็ต่อเมื่อสาเหตุต่างๆ อันเป็นเงื่อนไขให้มีการอพยพลี้ภัยได้ยุติลงอย่างถาวรแล้ว

ข้อสรุปที่ 44 กล่าวว่า รัฐควรจะหลีกเลี่ยงการกักกัน หรือควบคุมตัวผู้อพยพกวนเวียนเสีย แต่เพื่อป้องกันความมั่นคงของประเทศ หรือเพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง

ข้อสรุปที่ 45 และข้อสรุปที่ 48 กล่าวว่า รัฐควรจะเน้นการให้ความคุ้มครองทางด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตแก่ผู้อพยพในช่วงสถานการณ์ที่มีการโจมตีพื้นที่พักพิง และควรให้พื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ เป็นไปในลักษณะพลเรือนหรือเพื่อมนุษยธรรมเท่านั้น

ข้อสรุปที่ 72 ระบุว่า รัฐผู้ให้ที่พักพิงต้องให้หลักประกันว่าพื้นที่พักพิง ต้องตั้งอยู่ในทำเลที่ปลอดภัย และไกลเท่าที่เป็นไปได้โดยให้อยู่ห่างจากชายแดนของประเทศที่พวกเขาได้อพยพออกมา

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจึงต้องให้การรับรองต่อข้อบัญญัติที่ระบุไว้ในข้อ 59 และ 14<sup>40</sup>

ข้อ 5 บุคคลใดๆ จะถูกทรมานหรือได้รับผลปฏิบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้าไม่ได้

<sup>40</sup> กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, หน้า 210-211.

ข้อ 9 บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือ เนรเทศไปต่างถิ่นโดยพลการไม่ได้

ข้อ 14 ทุกคนมีสิทธิจะแสวงหาและที่จะได้อาศัยพำนักในประเทศอื่นเพื่อลี้ภัยจากการประหัตประหาร

เมื่อวันที่ 29 มกราคม 1997 รัฐบาลไทยได้ดำเนินมาตรการสำคัญด้วยการยอมรับพันธะตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ดังนั้นจึงมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามมาตราต่างๆ ที่ระบุเอาไว้ในสนธิสัญญา<sup>41</sup>

ในมาตรา 7 และ 10 ซึ่งได้กล่าวถึงสิทธิที่จะไม่ถูกทรมาน หรือ ล่วงละเมิด มาตรา 9 ที่ได้ระบุถึงสิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมโดยพลการ เป็นบทบัญญัติทางด้านกฎหมายอันสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้อพยพ กล่าวคือ

มาตรา 7 "บุคคลไม่ควรต้องถูกทรมานหรือถูกกระทำ หรือ ถูกลงโทษอย่างโหดร้ายไม่มีมนุษยธรรมและต่ำช้า"

มาตรา 10 "ทุกคนซึ่งถูกวิตรอนเสรีภาพควรจะได้รับ การดูแลอย่างมีมนุษยธรรมและด้วยความเคารพต่อศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์"

ดังนั้นรัฐควรจะเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่มีมาแต่กำเนิดโดยมิควรกระทำ การใดๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ต่อ ผู้อพยพ โดยเฉพาะในเรื่องของการบีบบังคับส่งกลับ

ตามมาตรา 9 "ทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงแห่งตนไม่มีใครมีสิทธิสังจับหรือสังคุมขังโดยพลการ" รัฐจึงมิควรที่จะจับกุมกักขัง ผู้แสวงหาที่พักพิงที่อยู่นอกพื้นที่พักพิง เพียงด้วยเหตุผลที่เป็น "ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย"

ตามความคิดเห็นทั่วไป ข้อ 20 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับมาตรา 7 ของ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองระบุว่า "ชาติสมาชิกจะต้องไม่ส่งผู้หนึ่งผู้ใดไปเสี่ยงกับการทรมานและการปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม และป่าเถื่อน หรือ การถูกลงโทษเมื่อเดินทางถึงอีกประเทศหนึ่ง..."

<sup>41</sup>รายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, เอกสารเผยแพร่ได้ขององค์การนิรโทษกรรมสากล, 20 มกราคม 2542, หน้า 10.



ปัญหาผู้อพยพเป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศและ UNHCR ก็ถือว่าเป็นกลไกอันสำคัญภายใต้สหประชาชาติในการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแก่ผู้อพยพ ประเทศไทยเองก็มีผู้อพยพหลังไหลเข้ามาแสวงหาที่พักพิงเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะผู้หลบหนีภัยฯ ดังนั้น ภายใต้พันธกรณีดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยจึงไม่อาจที่จะปฏิเสธภาระของการเป็นสมาชิกชุมชนระหว่างประเทศที่จะให้การปกป้องคุ้มครองผู้หลบหนีภัยฯ

ขณะที่ประเทศไทยมีพันธะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้หลบหนีภัยฯ ภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศ กระแสภายในสังคมไทยเองก็มีการตอบรับต่อแนวความคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนมากขึ้นด้วยเช่นกัน ซึ่งผู้ศึกษาก็จะชี้ให้เห็นถึงสถานการณ์และมาตรการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนทางด้านต่างๆ ของประเทศไทย ทั้งนี้เพื่อเป็นปัจจัยเสริมที่ชี้ให้เห็นว่า ประเทศไทยยังคงคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชนอยู่ กล่าวคือ

หลังจากเหตุการณ์ที่รัฐบาลไทยใช้ความรุนแรงปราบปรามผู้เรียกร้องประชาธิปไตยในเดือนพฤษภาคม 2535 สถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศไทยได้รับการปรับปรุงมากขึ้น ทั้งนี้เป็นเพราะว่าภาคองค์กรพัฒนาเอกชนได้เข้าไปมีบทบาทสอดส่องดูแลมากขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนมีความเข้มแข็ง ซึ่งการเพิ่มขึ้นของกิจกรรมองค์กรพัฒนาเอกชนอยู่ในระดับที่สอดคล้องกับช่วงเวลาที่รัฐบาลให้ความเคารพสิทธิเสรีภาพในการรวมกลุ่มมากขึ้นด้วย ขณะเดียวกันสื่อมวลชนในไทยก็สามารถเสนอข่าวสารได้ค่อนข้างอิสระ และมีบทบาทในการตีแผ่ข่าวการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะการปฏิบัติของรัฐบาลต่อผู้หลบหนีภัย<sup>42</sup>

ทั้งนี้ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลไทยได้ใช้มาตรการหลายอย่างส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการเข้าเป็นภาคีของ "กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง" ในปี ค.ศ.1996 และรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ค.ศ.1997 ก็มีกลไกในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนมากขึ้น<sup>43</sup> ซึ่งตามรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชน

<sup>42</sup>ประเทศไทยกับการเปลี่ยนแปลงสิทธิมนุษยชน," เอกสารเผยแพร่ได้ขององค์การนิรโทษกรรมสากล, 20 พฤษภาคม 2540, หน้า 1.

<sup>43</sup>สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานพิมพ์มติชน, 2541), หน้า 19.

สามารถเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบได้ อีกทั้งยังรับรองด้วยว่าทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันตามกฎหมายและเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์เป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญไทยยังให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้น<sup>44</sup>

สำหรับทางด้านนโยบายต่างประเทศของไทย ก็มีการชูประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนขึ้นเช่นเดียวกัน แม้ว่ารัฐบาลไทยทุกยุคสมัยจะเคารพหลักการสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติมาโดยตลอดตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ 2 แต่นับว่าเป็นครั้งแรกในสมัยรัฐบาลนายทศ ชวน หลีกภัยที่ได้เน้นและชูประเด็นทางด้านสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนมากในกรอบของนโยบายต่างประเทศ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงนโยบายต่อรัฐสภาในวันที่ 20 พฤศจิกายน 1997 ซึ่งกล่าวถึงนโยบายการต่างประเทศว่า รัฐบาลจะยึดมั่นในพันธกรณีที่มีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ สนธิสัญญาและความตกลงต่างๆ ที่ประเทศไทยเป็นภาคี และจะเน้นการปรับบทบาทของไทยให้เห็นเด่นชัดในความกระตือรือร้นและความรับผิดชอบต่อประชาคมโลก ซึ่งรวมถึงการร่วมมือบทบาทในเวทีระหว่างประเทศ ในด้านการคุ้มครองและส่งเสริมค่านิยมประชาธิปไตย และสิทธิมนุษยชน<sup>45</sup>

นอกจากนี้รัฐบาลนายทศ ชวน หลีกภัย ก็ยังได้ ส่งเสริมแนวความคิดทางด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค คือ ในกรอบอาเซียน (ASEAN) ทั้งนี้เป็นผลมาจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในเอเชีย และสถานการณ์ที่มีผู้อพยพหลังไหลเข้ามาจากประเทศเพื่อนบ้านทั้งจากพม่าและกัมพูชา นายสุรินทร์ พิศสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยในขณะนั้นและรัฐมนตรีต่างประเทศฟิลิปปินส์ นายโดมิงโก เซียซอน จึงได้เรียกร้องให้สมาชิกอาเซียน พุดจกักันอย่างเปิดกว้างและโปร่งใสมากขึ้นรวมทั้งให้ชาติสมาชิกเคารพสิทธิมนุษยชนด้วย ในอดีตอาเซียนถือนโยบาย "ไม่ก้าวก้าวซึ่งกันและกัน" และ "ความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์" (constructive engagement) เพื่อรักษาไว้ซึ่งหลักการอันทามติแต่ในการประชุมระดับรัฐมนตรีเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1998 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทยเสนอนโยบายที่ต่างไปจากแนวความคิดเดิม และตามนโยบายใหม่นี้ยอมให้ชาติสมาชิกวิพากษ์วิจารณ์กันเองได้บ้าง<sup>46</sup>

<sup>44</sup> อรรถพล ใหญ่สว่าง, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542), หน้า 11-13.

<sup>45</sup> คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายทศ ชวน หลีกภัย แถลงต่อรัฐสภา วันที่ 20 พฤศจิกายน 2540.

<sup>46</sup> สุรินทร์ พิศสุวรรณ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ, "บทบาทสิทธิมนุษยชนในนโยบายต่างประเทศของไทย," สารธรรม 48 (2541), หน้า 111-112.

อย่างไรก็ดี แม้ว่าอาเซียนจะไม่ยอมรับนโยบายนี้ แต่ก็ถือเป็นก้าวสำคัญที่รัฐบาล นายชวน หลีกภัย ได้เสนอนโยบายเชิงปฏิรูปซึ่งจะทำให้ชาติสมาชิกอาเซียนสามารถวิพากษ์วิจารณ์ และพูดถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของกันและกันได้

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยมีปฏิริยาตอบสนองกระแสแนวคิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้นทั้ง ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และในเวทีสากล

ดังนั้น การที่รัฐบาลไทย ยอมรับการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR จึงเป็นผลสืบเนื่อง มาจากการที่ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในเวทีสังคมโลก จึงต้องแสดงให้เห็นว่ายังคงมีพันธะและ ความรับผิดชอบต่อการสนับสนุนค่านิยมสิทธิมนุษยชนอยู่ และ UNHCR ก็ถือว่าเป็นหน่วยงาน ของ สหประชาชาติที่มีภาระหน้าที่ดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตลอดจน ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการปกป้องคุ้มครองผู้พลัดถิ่นระหว่างประเทศภายใต้กรอบของสหประชา ชาติ รัฐบาลไทยจึงยอมรับบทบาทของ UNHCR ตามการผลักดันของประชาคมระหว่างประเทศ

จากที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงสามารถตอบสมมุติฐานได้ว่า การที่ UNHCR สามารถเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้พลัดถิ่นได้ก็เป็นผลเนื่องมา จาก แรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศเป็นสำคัญ และการที่รัฐบาลไทยยอมรับแรง ผลักดันดังกล่าวก็เป็นเพราะต้องการให้ UNHCR เข้ามาประกันความโปร่งใสในการดำเนินงาน ของไทย และเพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยยังคงคำนึงถึงหลักการสิทธิมนุษยชนอยู่ ทั้งนี้ใน ค.ศ.1998 รัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงได้ยินยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทร่วมแก้ไขปัญหา ผู้พลัดถิ่นฯ ได้อย่างเป็นทางการ

#### 4.5 UNHCR กับการเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหา ผู้พลัดถิ่นฯ

UNHCR ได้เริ่มปฏิบัติการกิจในการคุ้มครองช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นทั่วโลกตั้งแต่ปี ค.ศ.1951 ซึ่งตลอดระยะเวลากว่า 50 ปี ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้แสวงหาที่พำนักเป็นจำนวนกว่า หลายล้านคน รวมทั้งได้อำนวยความสะดวกแก่ผู้พลัดถิ่นทั่วโลกในการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ สาม และเดินทางกลับมาตุภูมิอย่างปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี ด้วยภาระความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ ในปี ค.ศ.1975 รัฐบาลไทยซึ่งกำลังประสบปัญหาผู้พลัดถิ่นจากประเทศเวียดนาม ลาว กัมพูชา จึง

ได้ขอรับความช่วยเหลือจาก UNHCR ให้เข้ามามีบทบาทร่วมแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีน และสำหรับในกรณีปัญหาผู้อพยพอินโดจีนนั้น รัฐบาลไทย และ UNHCR ได้นำแผนปฏิบัติการที่สมบูรณื้แบบมาใช้ โดยเน้นถึงการแบ่งเบาภาระอย่างเท่าเทียมกันของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งประเทศแรกรับคือ ประเทศไทย UNHCR ประเทศตะวันตกที่รับผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐาน ตลอดจนประเทศต้นกำเนิด คือ เวียดนาม ลาว กัมพูชา จากการประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งทุกฝ่ายมีเจตนารมณ์ร่วมกันในการแก้ไขปัญหาย่างจริงจัง จึงส่งผลให้ผู้อพยพอินโดจีนสามารถเดินทางไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สามประมาณ 700,000 คน และมากกว่า 400,000 คนสมัครใจที่จะกลับไปยังประเทศถิ่นฐานเดิม ซึ่งการแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีนสำเร็จลงได้ ก็เนื่องด้วยอาศัยความช่วยเหลือทางด้านต่างๆ จาก UNHCR เป็นสำคัญ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการติดต่อประสานงานให้ประเทศที่สามยอมรับผู้อพยพเหล่านี้ การติดตามความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกในการเดินทางกลับ การเข้าไปช่วยสร้างความเจริญในท้องถิ่น ให้แก่ผู้อพยพอินโดจีน รวมทั้งการสนับสนุนทางด้านเงินทุน

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ความสัมพันธ์ในการประสานงานร่วมกันระหว่าง UNHCR กับรัฐบาลไทยก็ดำเนินไปได้ด้วยดี ดังนั้นหลังจากที่ปัญหาผู้อพยพอินโดจีนคลี่คลายลงแล้ว UNHCR จึงมีความประสงค์ที่จะขยายบทบาทของตนในการเข้าร่วมแก้ไขปัญหาลับหนีนี้อยู่ ทั้งนี้ UNHCR ได้ให้เหตุผลว่าสถานการณ์การสู้รบระหว่างกองกำลังทหารพม่า และกองกำลังชนกลุ่มน้อย ได้แปรเปลี่ยนเป็นการสู้รบที่ยืดเยื้อมากขึ้น ส่งผลให้มีผู้หลบหนีภัยฯ หลังไหลเพิ่มเติมเข้ามาในเขตไทยอยู่อย่างต่อเนื่องเป็นจำนวนกว่าแสนคน ซึ่งถือว่า เป็นภาระอันหนักยิ่งและยากเกินกว่าที่ทางรัฐบาลไทยจะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาคือได้แต่เพียงล้าพังอีกต่อไป อีกทั้งปัญหาการอพยพโยกย้ายถิ่นฐาน ควรเป็นปัญหาที่ประชาคมระหว่างประเทศจะต้องรับผิดชอบร่วมกัน มิใช่เป็นปัญหาหรือภาระของประเทศใดประเทศหนึ่ง โดยเฉพาะประเทศแรกรับที่มีผู้อพยพเดินทางเข้ามาแสวงหาที่พักพิง<sup>47</sup>

นอกจากนี้แล้ว UNHCR ยังเป็นห่วงผู้หลบหนีภัยฯ ที่อาศัยอยู่ ณ พื้นที่พักพิงชั่วคราว จึงต้องการเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาลไทย ในการปกป้องคุ้มครองดูแลให้ความช่วยเหลือทางด้านต่างๆ แก่ผู้หลบหนีภัยฯ โดยเฉพาะในเรื่องของกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิงแก่ผู้ที่เข้ามา

<sup>47</sup> สัมภาษณ์ ทรงสิทธิ์ จารุปาน, เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 19 มีนาคม 2543.

ใหม่ (new arrivals) การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและมาตรการดูแลความปลอดภัยแก่ผู้หลบหนีภัยฯ รวมทั้งในเรื่องของสภาพความเป็นอยู่ทางด้านต่างๆ ของผู้หลบหนีภัยฯ ตามพื้นที่พักพิงชั่วคราว

ด้วยเหตุนี้ UNHCR จึงต้องการที่จะเข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ โดยหวังว่าในระยะยาว UNHCR จะแสวงหาช่องทางแก้ไขปัญหาย่างถาวรร่วมกับรัฐบาลไทย ซึ่งอาจจะเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่สมบูรณแบบและครบวงจรดังเช่นแผนปฏิบัติการ C P A ในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพอินโดจีน

ทั้งนี้ รัฐบาลไทยก็มองว่า การเข้ามามีบทบาทของ UNHCR จะเป็นประโยชน์ในแง่ที่ทำให้การดำเนินการของไทยมีความโปร่งใสชัดเจนขึ้น ประกอบกับเพื่อเป็นการจัดระเบียบชายแดนให้เป็นสากล และให้พื้นที่พักพิงฯ มีลักษณะพลเรือน (civilian character) จึงได้ยอมรับบทบาทของ UNHCR ซึ่งในวันที่ 23 มิถุนายน และ วันที่ 3 กรกฎาคม ค.ศ.1998 รัฐบาลไทยได้มีเจตนาหมายแลกเปลี่ยนกับทาง UNHCR และนับว่าเป็นครั้งแรกที่ UNHCR สามารถเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครองดูแลแก่ผู้หลบหนีภัยฯได้อย่างเป็นทางการ โดยทั้งสองฝ่ายได้ตกลงที่จะจัดทำขั้นตอนการดำเนินงานร่วมกันขึ้น (working arrangements) เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหผู้หลบหนีภัยฯ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้<sup>48</sup>

#### 4.5.1 การให้ที่พักพิง (Admission to Asylum)

##### 4.5.1.1 ขั้นตอนการทำงานของ UNHCR มีดังต่อไปนี้คือ

1) UNHCR ขอให้ฝ่ายไทยแจ้งให้ทราบในโอกาสแรกเมื่อมีผู้หลบหนีภัยฯ เข้ามาในเขตไทยแต่ไทยอาจจะมีข้อจำกัดด้านอุปกรณ์สื่อสารทำให้ไม่สามารถแจ้ง UNHCR โดยเร็ว ดังนั้น UNHCR จึงจะให้ความช่วยเหลือด้านอุปกรณ์สื่อสารแก่ฝ่ายทหารเพื่อใช้ในการติดต่อประสานงานกับ UNHCR

<sup>48</sup>เอกสารการประชุมหารือเพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิดครั้งที่ 2 ระหว่างรัฐบาลไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 15 พฤษภาคม 2541. (ัดสำเนา)



2) UNHCR เป็นผู้สังเกตการณ์ในการที่ทางการไทยจะพิจารณาประเมินสถานการณ์ในพื้นที่เพื่อกำหนดว่าควรรับหรือปฏิเสธให้ที่พักพิง โดยพิจารณาจากการสู้รบและผลกระทบของสงครามกลางเมือง

3) UNHCR เห็นว่า คณะกรรมการพิจารณาให้ที่พักพิง (amission board) ควรประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้ ความชำนาญในเรื่องผู้ลี้ภัยฯ รวมทั้งขอให้ผู้ลี้ภัยฯ ที่เข้ามาใหม่ มีโอกาสเข้าถึงกระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการโดยไม่ถูกขัดขวางตั้งแต่แรก และ UNHCR ขอให้ทางการไทยไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) ในการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยฯ

4) UNHCR จะไม่มีการกำหนดสถานะ (screening) แก่ผู้ที่เข้ามาในไทย ซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (refugee)

#### 4.5.1.2 ขั้นตอนดำเนินการโดยรัฐบาลไทยได้แก่

1) ฝ่ายไทยยืนยันว่ามีนโยบายที่จะปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยฯ ตามหลักมนุษยธรรมโดยไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยฯ (non-refoulement) ในเบื้องต้น ดังนั้นเมื่อมีผู้ลี้ภัยฯ เข้ามาไทย ฝ่ายทหารจะให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร ยารักษาโรค สุขอนามัย และขอให้ UNHCR พิจารณาให้การสนับสนุนเรื่อง ยา อาหาร และ สิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานเท่านั้น

2) เป็นสิทธิของทางการไทยในการตัดสินใจรับหรือปฏิเสธให้ที่พักพิง ทั้งนี้สำหรับหลักเกณฑ์ (criteria) การรับให้ที่พักพิงฯ ขณะนี้ ทางรัฐบาลไทยเห็นว่า ควรจำกัดเฉพาะผู้ลี้ภัยฯ เท่านั้น ไม่ควรตีความกว้างรวมถึงผู้ที่ถูกบังคับโยกย้ายถิ่นฐาน บังคับใช้แรงงาน ซึ่งจะเป็นปัจจัยดึงให้ชาวพม่าหลังไหลเข้ามาในเขตไทยมากขึ้น ในขณะที่ยังไม่มีทางออกอย่างถาวรและครบวงจร (durable and comprehensive solution) ในปัญหาผู้ลี้ภัยฯ

อย่างไรก็ดี ระหว่างกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิง UNHCR สามารถให้คำแนะนำปรึกษากับทางการไทยได้ว่าจะรับหรือปฏิเสธให้ที่พักพิงแก่ผู้แสวงหาที่พักพิงที่เข้ามาใหม่ ซึ่งแม้ว่าแนวทางการพิจารณาตีความยอมรับผู้ลี้ภัยฯ ของ UNHCR อาจแตกต่างกับรัฐบาลไทยอยู่บ้าง หากแต่ในทางปฏิบัติแล้ว UNHCR สามารถที่จะแสดงออกซึ่งความคิดเห็นแก่ทางการได้ในกรณีที่จะปฏิเสธให้ที่พักพิงแก่ผู้ที่เข้ามาใหม่ (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาตีความผู้ลี้ภัยฯ จากภาคผนวก ข) นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่มี UNHCR เป็นผู้สังเกตการณ์และปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยฯ ทางกรไทยจึงมิสามารถดำเนินการผลักดันส่งกลับผู้ลี้ภัยฯ ไปยังฝั่งพม่าโดยไม่สมัครใจ

## 4.5.2 การจัดทำทะเบียน (Registration)

### 4.5.2.1 ขั้นตอนการทำงานของ UNHCR มีดังต่อไปนี้คือ

UNHCR ช่วยเหลือทางการไทยในการจัดทำทะเบียนผู้หลบหนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงที่ทางการไทยกำหนด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อความชัดเจนของประวัติผู้หลบหนีภัยฯ เพื่อให้ความคุ้มครองเป็นไปอย่างทั่วถึง และเพื่อเป็นประโยชน์ในการส่งกลับในอนาคต

### 4.5.2.2 ขั้นตอนดำเนินการโดยรัฐบาลไทย คือ

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุญาตให้ UNHCR ช่วยเหลือในการจัดทำทะเบียนโดยในระหว่างการจัดทำทะเบียนผู้หลบหนีภัยฯ ทางกรไทยอนุญาตให้ UNHCR เข้าทำงานชั่วคราว ณ พื้นที่พักพิงฯ ได้ ซึ่งมีได้หมายความว่า เป็นการจัดตั้งที่ทำการภาคสนามถาวรในพื้นที่พักพิง

การที่ UNHCR ได้เข้าช่วยเหลือรัฐบาลไทยจัดทำทะเบียนผู้หลบหนีภัยฯ ยังผลให้การจัดระบบข้อมูลของผู้หลบหนีภัยฯ เป็นมาตรฐานสากลยิ่งขึ้น มีการเปลี่ยนแปลงประวัติข้อมูลของผู้หลบหนีภัยฯ ตามอัศจรรย์การเกิด การตาย หรือย้ายเข้ามาใหม่

## 4.5.3 การให้ UNHCR เข้าพื้นที่อย่างรวดเร็วและเสรี (Early and Free Access)

### 4.5.3.1 ขั้นตอนการทำงานของ UNHCR มีดังต่อไปนี้คือ

1) เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ UNHCR ได้รับอนุญาตให้เข้าพื้นที่พักพิงฯ ได้อย่างอิสระ รวดเร็ว และสามารถจัดตั้งสำนักงานย่อยได้ในสามพื้นที่ คือ ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน ตาก และ กาญจนบุรี โดยเจ้าหน้าที่ UNHCR จะได้รับอนุญาตจากรัฐบาลไทยให้เข้าไปในพื้นที่พักพิงและเข้าถึงผู้หลบหนีภัยฯ ได้

2) UNHCR จะต้องแจ้งส่วนกลางของราชการไทยล่วงหน้า ก่อนเข้าพื้นที่ในแต่ละครั้งเพื่อรับประกันความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ UNHCR

### 4.5.3.2 ขั้นตอนดำเนินการโดยรัฐบาลไทย ได้แก่

กระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหารเป็นผู้อนุญาตการขอเข้าพื้นที่ของ UNHCR

#### 4.5.4 การให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยฯ (Assistance)

##### 4.5.4.1 ขั้นตอนการทำงานของ UNHCR ได้แก่

1) UNHCR จะให้ความช่วยเหลือเสริมในกรณีที่ได้รับแจ้งและเห็นด้วยจากรัฐบาลไทย UNHCR อาจให้ความช่วยเหลือโดยผู้ชำนาญการในกรณีที่มีปัญหาความจำเป็นต่อสถานการณ์ของผู้หลบหนีภัยฯ เช่น การวางแผนตั้งพื้นที่พักพิง ปัญหาสตรีและเด็ก การย้ายพื้นที่พักพิงฯ หากจำเป็น ทั้งนี้ UNHCR จะคำนึงถึงความช่วยเหลือต่อชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบการบรรเทาปัญหาผลกระทบและสิ่งแวดล้อม

2) จากระบบการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยฯ UNHCR อาจให้ความช่วยเหลือเพิ่มเติมในพื้นที่พักพิงฯ โดยผ่านรัฐบาลไทย ซึ่งจะเป็นการให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นขั้นพื้นฐานเท่านั้น เพื่อหลีกเลี่ยงการเป็นปัจจัยดึงดูด ซึ่ง UNHCR จะประสานงานกับกระทรวงมหาดไทยในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว

##### 4.5.4.2 ขั้นตอนดำเนินการโดยรัฐบาลไทย ได้แก่

1) การให้ความช่วยเหลือใดๆ ต้องได้รับความเห็นชอบโดยรัฐบาลไทย

2) กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการจัดการในพื้นที่พักพิงฯ

#### 4.5.5 การย้ายพื้นที่พักพิง (Relocation)

##### 4.5.5.1 ขั้นตอนการทำงานของ UNHCR ได้แก่

1) UNHCR สนับสนุนการตัดสินใจของรัฐบาลไทยในการย้ายพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยฯ เข้าไปในพื้นที่ปลอดภัยห่างจากชายแดน และมีการจัดระบบตามมาตรฐานสากล

2) UNHCR ซึ่งมีความพร้อมและความชำนาญในการย้ายพื้นที่พักพิงจะช่วยเหลือรัฐบาลไทยโยกย้ายผู้หลบหนีภัยฯ จัดหาอุปกรณ์สำหรับสร้างสถานที่พักพิง จัดหาน้ำดื่ม รวมถึงจัดตั้งรั้วรอบพื้นที่พักพิงเพื่อรักษาความปลอดภัย

#### 4.5.5.2 ขั้นตอนการดำเนินการโดยรัฐบาลไทย ได้แก่

กระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหาร มีสิทธิในการตัดสินใจให้ย้ายพื้นที่พักพิง โดยในกรณีนี้ให้ผู้หลบหนีภัยฯ ในทางเลือก 2 ทาง คือ ย้ายเข้าพื้นที่พักพิงแบบใหม่ หรือเดินทางกลับพม่า

ทางการไทยได้ทำการปรับลดพื้นที่ และย้ายพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยฯ บางแห่งให้ลึกเข้ามาในเขตไทย โดยเมื่อ 2 กุมภาพันธ์ 1998 ได้ย้ายผู้หลบหนีภัยฯ ประมาณ 6,000 คน จากพื้นที่พักพิงบ้านไซโกรไปยังบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก และต่อมา วันที่ 11 มีนาคม 1998 ได้ย้ายผู้หลบหนีภัยฯ ในเขตอำเภออุ้มผาง และหลังจากที่พื้นที่พักพิงบ้านห้วยกะโหลก จังหวัดตาก ถูกโจมตีเมื่อเดือนมีนาคม 1998 ทางกระทรวงมหาดไทย ได้รับความช่วยเหลือจาก UNHCR ในการย้ายผู้หลบหนีภัยฯ จากพื้นที่พักพิงบ้านห้วยกะโหลก อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ไปยังพื้นที่แห่งใหม่ที่พื้นที่พักพิงบ้านอุ้มเปี้ยม อำเภอพบพระ จังหวัดตาก<sup>49</sup> การโยกย้ายพื้นที่พักพิงดังกล่าวนี้ ทางการไทยได้คำนึงถึงความเป็นครอบครัวโดยจัดให้ครอบครัวเดียวกันอยู่ด้วยกัน และจะไม่จัดให้กลุ่มที่มีความแตกต่างด้านเชื้อชาติอยู่ด้วยกันเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม

#### 4.5.6 การส่งกลับ (Repatriation)

##### 4.5.6.1 ขั้นตอนการทำงานของ UNHCR ได้แก่

เมื่อผู้หลบหนีภัยฯ ตัดสินใจเดินทางกลับเอง รัฐบาลอาจเชิญให้ UNHCR เข้าเป็นสักขีพยานในการเดินทางกลับ โดย UNHCR จะพิสูจน์ความสมัครใจเดินทางกลับของผู้หลบหนีภัยฯ ได้ โดยสอบถามจากหัวหน้าครอบครัว และช่วยเหลือในการเดินทางกลับ และหากได้รับอนุญาตตลอดจนรับรองความปลอดภัยจากรัฐบาลพม่า UNHCR จะอำนวยความสะดวกในการเดินทางกลับและช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยฯ ในเขตพม่าด้วย

##### 4.5.6.2 ขั้นตอนการดำเนินการโดยรัฐบาลไทย ได้แก่

กระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหารจะประสานการส่งกลับโดยการตัดสินใจด้วยตนเองอย่างปลอดภัย

---

<sup>49</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, “เรื่องปัญหาผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชาวพม่า,” 12 มิถุนายน 2542. (อัครสำเนา)

#### 4.5.7 การแก้ไขปัญหาในระยะยาว (Long – term Solution)

##### 4.5.7.1 ขั้นตอนการทำงานของ UNHCR ได้แก่

- 1) UNHCR จะคงการเจรจากับพม่าต่อไป เพื่อให้ UNHCR มีบทบาทในการติดตามความปลอดภัยในการส่งกลับ และให้ความช่วยเหลือด้านการปรับตัวเข้าสู่สภาพสังคมเดิมในพม่าโดยเร็ว (reintegration)
- 2) ในการดำเนินการเจรจากับพม่า UNHCR จะต้องทำให้พม่ามีความเชื่อมั่นและไว้วางใจใน UNHCR

##### 4.5.7.2 ขั้นตอนดำเนินการโดยรัฐบาลไทย ได้แก่

คณะอนุกรรมการไทย-พม่า เพื่อแก้ไขปัญหาผู้พลบหนีภัยฯ และแรงงานผิดกฎหมายชาวพม่าจะหารือกันในกรอบของคณะอนุกรรมการฯ เกี่ยวกับวิธีการหรือแนวทางปฏิบัติการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ฝ่ายไทยกล่าวว่า มาตรการในระยะยาวควรจะสอดคล้องกับความเป็นจริงสามารถนำมาปฏิบัติได้และมีคุณภาพ ซึ่งทางการไทยคาดหวังว่าในระยะยาวการแก้ไขปัญหาผู้พลบหนีภัยฯ ควรเป็นไปในลักษณะครบวงจร (comprehensive) เป็นความตกลงร่วมกัน 3 ฝ่าย ไทย-UNHCR-พม่า ทั้งนี้ความร่วมมือดังกล่าวนี้จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ แต่ละฝ่ายจะต้องมีเจตนาพร้อมอย่างแท้จริงที่จะรับผิดชอบร่วมกันแก้ไขปัญหา กล่าวคือ ประเทศไทยในฐานะที่เป็นประเทศแรกรับ ก็ควรให้การปกป้องคุ้มครองชั่วคราว และให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมเท่าที่จำเป็นแก่ผู้พลบหนีภัยฯ ระหว่างรอการแก้ไขปัญหาอย่างถาวร ซึ่งสำหรับกลุ่มผู้พลบหนีภัยฯ รัฐบาลไทยมีนโยบายส่งกลับประเทศถิ่นฐานเดิม และไม่มี การดำเนินการส่งไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามแต่อย่างใด เนื่องจากมองว่า ผู้พลบหนีภัยฯ เหล่านี้เป็นประชาชนทั่วไป ที่หลบภัยจากสงครามเพื่อความปลอดภัยในชีวิตเท่านั้น เมื่อเหตุการณ์ในฝั่งพม่าสงบลง จะต้องเดินทางกลับโดยทันที ขณะเดียวกัน UNHCR ก็ควรที่จะมีบทบาทในเชิงรุกมากขึ้น โดยการพยายามเจรจาให้พม่าอนุญาตให้สามารถจัดตั้งสำนักงานในฝั่งพม่าได้ ทั้งนี้เพื่อจะได้นำมาซึ่งการดำเนินการส่งผู้พลบหนีภัยฯ กลับอย่างปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี โดยเจ้าหน้าที่ UNHCR จะติดตามดูแลความปลอดภัยให้กับผู้พลบหนีภัยฯ ตั้งแต่ประเทศไทย ไปถึงฝั่งพม่า รวมทั้งให้การดูแลบุคคลเหล่านี้จนกว่าจะสามารถปรับตัวเข้าสู่สภาพสังคมเดิมของตนได้ ซึ่ง UNHCR อาจจะมีโครงการเพื่อการพัฒนา (development project) ต่างๆ ให้แก่ผู้พลบหนีภัยฯ เช่น โครงการฝึกอบรมเพื่อการประกอบอาชีพ



ต่างๆ โดยอาศัยความร่วมมือกับโครงการเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Project – UNDP) หรือ อาจจะมีการจัดตั้งโรงเรียน โรงพยาบาล ในฝั่งพม่า<sup>50</sup> UNHCR มองว่าแม้ผู้หลบหนีภัยฯ เหล่านี้จะถูกส่งกลับไปยังประเทศเดิมของตนแล้ว ก็ยังถือว่าเป็นบุคคลที่อยู่ในความห่วงใยของ UNHCR นอกจากนี้การที่มีสำนักงานของ UNHCR อยู่ในฝั่งพม่า ก็จะเป็นประโยชน์ในแง่ที่ UNHCR จะได้ให้การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ และปกป้องคุ้มครองดูแลผู้พลัดถิ่นภายในประเทศที่ตกอยู่ในสภาวะความยากลำบากเดือดร้อน เพื่อที่พวกเขาเหล่านี้จะได้ไม่ต้องหลบหนีออกนอกประเทศและกลายเป็นปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย<sup>51</sup>

นอกจากนี้ เงื่อนไขอีกประการหนึ่งอันจะนำมาซึ่งข้อตกลงร่วมกันทั้ง 3 ฝ่ายได้ ก็จะต้องขึ้นอยู่กับประเทศต้นกำเนิดเป็นสำคัญ กล่าวคือ ประเทศพม่าจะต้องพยายามขจัดสภาวะการณ์ต่างๆ ที่เป็นเหตุให้เกิดการอพยพหลังไหลออกนอกประเทศ ประกอบกับจะต้องแสดงความรับผิดชอบในการยอมรับผู้หลบหนีภัยฯ เหล่านี้กลับ ตลอดจนควรให้สิทธิความเป็นพลเมืองคืนแก่พวกเขาเหล่านี้ด้วย

ภายใต้ขั้นตอนการทำงาน และแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ ในอนาคตดังกล่าวนี้ ทางหน่วยงานราชการของไทยที่เกี่ยวข้อง คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงกลาโหม และสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพของกระทรวงมหาดไทย จะรับผิดชอบร่วมกัน ในการประสานงานกับ UNHCR ซึ่งทั้งฝ่ายรัฐบาลไทยและ UNHCR เห็นร่วมกันว่า ข้อตกลงนี้ควรนำไปสู่การปฏิบัติโดยเร็วเพื่อให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลไทยได้ยินยอมให้ UNHCR เข้ามา มีบทบาทเพิ่มมากขึ้นในการดูแล และช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยฯ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1998 ก็ย่อมที่จะมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ซึ่งสามารถพิจารณาได้ดังนี้

<sup>50</sup> เอกสารการประชุมคณะกรรมการบริหารระหว่างรัฐของโครงการสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ , 4 ตุลาคม 1999. (อัดสำเนา)

<sup>51</sup> เอกสารการประชุมคณะกรรมการบริหารระหว่างรัฐของโครงการสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ , 13 ตุลาคม 1997. (อัดสำเนา)

## ข้อดี ได้แก่

### 1) ความพร้อมในการแก้ไขปัญหาของ UNHCR

การที่ UNHCR เป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นทั่วโลกในแทบทุกทวีป และยังคงมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นจากวิกฤตการณ์อินโดจีนในประเทศไทยมาแล้ว ซึ่งแสดงถึงความชำนาญและการมีประสบการณ์ขององค์กรนี้ อีกทั้ง UNHCR ยังมีสำนักงานผู้แทนข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติอยู่ในประเทศไทย ด้วยเงื่อนไขเหล่านี้ ทำให้ UNHCR มีความพร้อมในการเข้ามาจัดการปัญหาต่างๆ ดังนั้นการที่ UNHCR เข้าไปช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นฯ จึงไม่น่าจะมีปัญหาใดๆ หากแต่ยังจะเป็นผลดีแก่ผู้พลัดถิ่นฯ เอง เพราะจะได้รับการช่วยเหลือในด้านต่างๆ อย่างเต็มที่ ในส่วนของรัฐบาลไทย การเข้ามาของ UNHCR ยังช่วยในแง่ของการแยกประเภทของผู้ที่เข้ามาบริเวณชายแดนไทย เพราะ UNHCR มีการตรวจสอบ แยกแยะว่าใครเป็นผู้พลัดถิ่น ผู้พลัดถิ่นฯ หรือ ผู้พลัดถิ่นเข้าเมือง

### 2) ความพร้อมในด้านเงินสนับสนุน

ในฐานะที่ UNHCR เป็นองค์กรหนึ่งของสหประชาชาติ ย่อมได้รับเงินสนับสนุนในการดำเนินกิจการด้านการช่วยเหลือ ซึ่งงบประมาณของ UNHCR ที่ประเทศไทยได้รับในการช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นฯ เป็นจำนวนเงินถึง 83 ล้านบาท<sup>52</sup> และยังได้รับการสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายจากประเทศต่างๆ เช่น สหรัฐฯ ญี่ปุ่น และประเทศในทวีปยุโรป ทำให้มีค่าใช้จ่ายเพียงพอต่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ประกอบกับยังมีองค์กรอื่นๆ รวมทั้งองค์กรเอกชนเข้ามาช่วยเหลือเพิ่มเติม ภายใต้การอำนวยการของ UNHCR อีกจำนวนหนึ่ง ได้แก่ International Rescue Committee (IRC), World Food Programm (WFP), Jesuit Refugee Service (JRS) เป็นต้น

### 3) การแก้ไขปัญหาที่ถาวร

นอกจากการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแล้ว ในระยะยาว UNHCR จะต้องช่วยในการแก้ไขปัญหาที่เป็นถาวร โดยจัดให้มีการส่งผู้พลัดถิ่นฯ กลับคืนสู่ประเทศภูมิลำเนาเดิม ร่วมกับรัฐบาลไทย และรัฐบาลพม่า โดยจัดให้มีการทำความตกลงร่วมกัน นอกจากนั้นทาง

---

<sup>52</sup> สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 16 มีนาคม 2543.

UNHCR ยังมีภาระหน้าที่ในการดูแลผู้พลัดถิ่นอีก 1 ปี นับจากมีการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม ทั้งนี้ เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างสุขสบายต่อไป

### ข้อเสีย ได้แก่

#### 1) แรงจูงใจในการอพยพ

เมื่อ UNHCR เข้ามาดำเนินการช่วยเหลือผู้พลัดถิ่น ทำให้ความช่วยเหลือ ณ พื้นที่พักพิงมีเพิ่มมากขึ้น ความเป็นอยู่จะดีขึ้น ประเด็นนี้อาจจะเป็นแรงดึงดูดให้บรรดาผู้ที่ประสบภัยกับสภาพความลำบาก พวกเขานอพยพเข้ามาเพิ่มเติมอีกจำนวนมาก ซึ่งจะยากแก่การป้องกันและแก้ไข รัฐบาลไทยเองก่อนหน้านี้จะยินยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาท ก็ได้ตระหนักถึงปัญหาเหล่านี้มาก่อนแล้ว

#### 2) การปะปนเข้ามาของกองกำลังกะเหรี่ยง KNU

ในการรับผู้พลัดถิ่นเข้ามายังพื้นที่พักพิงนั้น เป็นการยากที่จะแยกแยะได้ว่าพวกเขาเหล่านั้นเป็นพลเรือน หรือว่าเป็นชาวกะเหรี่ยงที่อยู่ในกองกำลังแอบแฝงเข้ามา คนเหล่านี้เป็นพวกที่ทำให้เกิดปัญหา เพราะบุคคลพวกนี้เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่า จึงมักจะเข้าไปก่อวุ่นและโจมตีที่ตั้งฐานปฏิบัติการของทหารพม่า และของกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ แล้วจะหลบหนีเข้ามาในพื้นที่พักพิง ทำให้กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ ติดตามเข้ามาโจมตีพื้นที่พักพิง นอกจากนี้ยังทำให้รัฐบาลพม่ามองว่าประเทศไทยอยู่เบื้องหลังการก่อการเหล่านี้

แม้ว่า การเข้ามามีบทบาทของ UNHCR จะมีข้อเสียอยู่บ้าง หากแต่โดยรวมแล้วทำให้เกิดผลในแง่ดีมากกว่า โดยเฉพาะการช่วยเหลือส่งกลับผู้พลัดถิ่น ในอนาคต การแบ่งเบาภาระทางด้านการเงินของรัฐบาลไทย ตลอดจนส่งผลให้การดำเนินการของรัฐบาลไทยต่อผู้พลัดถิ่นในสายตาของประชาคมระหว่างประเทศ เป็นไปอย่างโปร่งใสชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งตามรายงานประจำปีของ องค์การนิรโทษกรรมสากล ใน ค.ศ. 1998 ได้กล่าวว่า หลังจาก UNHCR เข้ามาปฏิบัติหน้าที่คุ้มครองผู้พลัดถิ่นร่วมกับรัฐบาลไทย เป็นผลให้การปฏิบัติต่อผู้พลัดถิ่นของรัฐบาลไทยเป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น จึงทำให้กระแสวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลไทยลดน้อยลงไปตาม นอกจากนี้ ยังทำให้การจัดระเบียบชายแดนเป็นไปอย่างมีระบบและเป็นสากลขึ้น ทั้งในเรื่องของการจัดทำทะเบียนและการโยกย้ายพื้นที่พักพิง

สำหรับข้อเสียซึ่งเป็นจุดบกพร่องที่สำคัญ ทางรัฐบาลไทยควรที่จะทำให้พม่าเห็นเจตนาบริสุทธิ์ของรัฐบาลไทยเพื่อให้พม่ามีความเข้าใจอันดีต่อไทย อย่างไรก็ตามในการแก้ไขปัญหาเรื่องผู้ลี้ภัยพม่าอย่างถาวร ประเทศไทยต้องการความร่วมมือจากประเทศพม่า หากแต่ทางรัฐบาลพม่ามิได้ถือว่าบุคคลเหล่านี้เป็นพลเมืองของประเทศ จึงไม่ยอมรับกลับ และนอกจากไม่ยอมรับตัวกลับแล้ว ยังทำการปราบปรามทำให้การแก้ไขปัญหาไม่สามารถสิ้นสุดลงได้ ดังนั้น UNHCR ในฐานะที่เป็นองค์การระหว่างประเทศและได้เข้ามามีบทบาทร่วมแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยพม่า จึงน่าจะเป็นกลไกสำคัญในเวทีพหุภาคี ที่จะช่วยเพิ่มอำนาจการต่อรองกับพม่า โดยอาศัยความร่วมมือกับชุมชนระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อโน้มน้าวให้พม่าร่วมมือกับรัฐบาลไทยและชุมชนระหว่างประเทศในการยอมรับผู้ลี้ภัยพม่า กลับประเทศพม่าโดยมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5 สรุปวิเคราะห์

ตามที่ผู้วิจัยได้ศึกษามาพบสรุปได้ว่าสถานการณ์การสู้รบที่ยืดเยื้อระหว่างทหารพม่า กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะยุติลงเมื่อใด โดยเฉพาะความขัดแย้ง ระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง จึงส่งผลให้ราษฎรผู้พลบหนี ภัยฯ พากันอพยพเข้ามาในเขตประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ซึ่งนับเป็นภาระอันหนักยิ่งสำหรับทางรัฐ บาลไทยที่จำต้องรับเลี้ยงดูผู้พลบหนีภัยฯ เหล่านี้ที่อยู่ต่อไปในระยะยาว ทั้งนี้รัฐบาลไทยก็ได้อนุญาต ให้มีการจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-พม่า ตั้งแต่ปี ค.ศ.1984 เป็นต้นมา ด้วย เหตุผลทางด้านมนุษยธรรม พร้อมกันนี้ยังยอมให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปให้ความช่วยเหลือใน เรื่อง อาหาร ยารักษาโรคตามความจำเป็นเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา 10 ปี นั้น รัฐบาลไทยไม่ได้มีนโยบายให้ UNHCR เข้าไปมีบทบาทในการปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครอง และช่วยเหลือผู้พลบหนีภัยฯ เหล่านี้ และหากพิจารณามติสหประชาชาติจะพบว่ามติขององค์การ ดังกล่าว ได้ระบุเอาไว้ว่าปัญหาการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานเป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศ และ ประชาคมระหว่างประเทศควรตระหนักและรับผิดชอบร่วมกันแก้ไขปัญหามิใช่เป็นภาระของ ประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะประเทศแรกหรืออย่างประเทศไทย ในขณะที่เดียวกัน UNHCR เอง ก็เป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศ และดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้พลบหนีภัยทั่วโลก แต่การที่ UNHCR จะสามารถเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ภายในประเทศใดได้นั้น จะต้องมีการจัดทำตกลงหรือได้รับความยินยอมจากรัฐบาลของประเทศ นั้นก่อน ซึ่งในกรณีปัญหาผู้พลบหนีภัยเหล่านี้ รัฐบาลไทยได้ปฏิเสธการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR ในระยะต้น ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาผู้พลบหนีภัยฯ ที่ยืดเยื้อมากกว่า 10 ปี แต่เพียงลำพังโดยอาศัยความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจากองค์กรพัฒนาเอกชนเท่านั้น

จนกระทั่งในปี ค.ศ.1998 ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญโดยรัฐบาลไทยได้ยิน ยอมให้ UNHCR เข้ามามีบทบาทร่วมแก้ไขปัญหาผู้พลบหนีภัยฯ กับรัฐบาลไทยอย่างเป็นทางการ ซึ่งปัจจัยอันเป็นเหตุสำคัญของการเปลี่ยนแปลงนโยบายในเรื่องนี้มาจากการผลักดันจากประชา คมระหว่างประเทศ ประกอบกับรัฐบาลไทยขาดงบประมาณในด้านนี้ เนื่องจากตั้งแต่ปี ค.ศ.1997 เป็นต้นมา เศรษฐกิจของประเทศไทยประสบปัญหาชะลอตัวอย่างมาก รัฐบาลจึงขาดแคลนงบ ประมาณที่นำไปใช้ในการบริหารและพัฒนาประเทศ ถึงจะมีการตั้งงบประมาณของหน่วยงาน ต่างๆ ลง และในการช่วยเหลือผู้พลบหนีภัยฯ หน่วยงานหลักที่มีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือดู



และผู้ลี้ภัยฯ คือ กระทบมหาไถ่ ซึ่งงบประมาณในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยฯ ก็ถูกลดลงเช่นเดียวกัน ขณะที่หน่วยงานก็ยังคงต้องปฏิบัติหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือดูแลผู้ลี้ภัยฯ อยู่ต่อไป ประกอบกับผู้ลี้ภัยฯ ก็มีจำนวนมากขึ้น ดังนั้นการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR จึงถือเป็นการช่วยสนับสนุนทางการเงินเพิ่มเติมให้กับรัฐบาลไทย อีกทั้งยังเป็นแนวทางที่จะโน้มน้าวให้ประชาคมโลกตะวันตกที่ให้ความสำคัญกับปัญหาผู้ลี้ภัยฯ อย่างต่อเนื่อง มาให้ความช่วยเหลือแก่ทางการไทยด้วย

ดังที่ผู้วิจัยได้กล่าวตอนต้นแล้วว่า สาเหตุที่สำคัญที่สุดของการที่ UNHCR สามารถเข้ามา มีบทบาทร่วมกับรัฐบาลไทยในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยฯ คือ แรงผลักดันจากประชาคมระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นองค์กรเอกชนต่างชาติที่ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ รัฐบาลสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย อังกฤษ ซึ่งมีการเรียกร้องผลักดันที่มีมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในห้วงปี ค.ศ. 1995 1996 และ 1997 เนื่องจากได้เกิดเหตุการณ์โจมตีพื้นที่พักพิงขึ้นโดยกองกำลังกลุ่มกะเหรี่ยงพุทธ ที่ได้ลอบเข้ามาเผาพื้นที่พักพิงในเขตประเทศไทย ประกอบกับในห้วงระยะเวลาดังกล่าว สถานการณ์การสู้รบที่ยืดเยื้อ ในประเทศพม่าส่งผลให้มีราษฎรผู้ลี้ภัยฯ พากันอพยพเข้ามาเป็นจำนวนมาก ดังนั้น การส่งกลับโดยคำนึงถึงความปลอดภัยจึงเป็นไปได้ยาก ซึ่งทางรัฐบาลไทยได้ให้คำอธิบายไว้ว่า แม้อินพื้นที่ที่ดำเนินการส่งกลับผู้ลี้ภัยฯ การสู้รบจะยุติลงแล้ว และผู้ลี้ภัยฯ เหล่านี้ก็สมควรใจที่จะเดินทางกลับไปยังฝั่งพม่า ตลอดจนรัฐบาลไทยก็ได้อำนวยความสะดวกในการส่งกลับให้ก็ตาม แต่การที่จะสอบถามความสมควรใจในการเดินทางกลับของผู้ลี้ภัยฯ ทุกคนมีอาจจะกระทำไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ทุกครั้งที่มีการส่งกลับ รัฐบาลไทยจึงถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่เป็นไปตามกระบวนการส่งกลับอย่างปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี อีกทั้งทางองค์กรเอกชนต่างชาติยังได้กล่าวอ้างว่า ถึงแม้ราษฎรผู้ลี้ภัยฯ จะเดินทางกลับเข้าไปยังเขตพื้นที่ปลอดภัยจากการสู้รบในฝั่งพม่า หากแต่ก็ยังเสี่ยงต่อการถูกประหารชีวิตและละเมิดสิทธิมนุษยชนจากรัฐบาลทหารพม่า ประกอบกับใน ค.ศ. 1997 เป็นช่วงที่ประเทศไทยกำลังเผชิญกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงทำให้ประชาคมระหว่างประเทศเป็นห่วงสถานการณ์ผู้ลี้ภัยฯ ทั้งทางด้านของความปลอดภัย การส่งกลับและการช่วยเหลือในด้านเครื่องอุปโภค บริโภค ประชาคมระหว่างประเทศได้วิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลไทยไม่ได้มีเจตนาจริงในการปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยฯ อย่างเพียงพอ ด้วยเหตุนี้ จึงพยายามเรียกร้องผลักดันให้ UNHCR เข้ามา มีบทบาทเพิ่มเติมมากขึ้นในการดูแลผู้ลี้ภัยฯ ซึ่งทางรัฐบาลไทยเองก็ให้ความสำคัญและยอมรับแรงผลักดันดังกล่าวจากประชาคมระหว่างประเทศ โดยในปี ค.ศ. 1998 รัฐบาลไทยจึงได้ยินยอมให้ UNHCR เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัยฯ อย่างเป็นทางการ

ประโยชน์จากการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR ในการปฏิบัติหน้าที่ตามแนวชายแดน ไทย-พม่าคือ การช่วยเป็นสักขีพยานในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยได้เป็นอย่างดี และยังสามารถประสานความเข้าใจระหว่างประชาคมระหว่างประเทศกับรัฐบาลไทย โดยเฉพาะการหาจุดสมดุลระหว่างประชาคมระหว่างประเทศที่ตระหนักถึงความคุ้มครองผู้อพยพตามหลักสิทธิมนุษยชน การให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยทุกคนที่ลี้ภัยจากการประทัดประหาร การไม่ควรถ้าดำเนินการส่งกลับพวกเขาเหล่านี้จนกว่าสถานการณ์ทางด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศถิ่นฐานเดิมของพวกเขาได้เปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นหรือเปลี่ยนแปลงอย่างถาวร กับรัฐบาลไทยที่มีนโยบายให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้ที่พิสูจน์ได้ว่าเป็นผู้หลบหนีภัยจากสงครามการสู้รบเท่านั้น

ประโยชน์อีกประการหนึ่งของการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR คือ การที่หน่วยงานนี้สามารถช่วยในเรื่องของการส่งผู้หลบหนีภัยกลับอย่างถาวรในอนาคต เนื่องด้วยผู้หลบหนีภัยที่อาศัยพักพิงอยู่ในเขตไทยมีจำนวนมาก ทางรัฐบาลไทยเองก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการส่งกลับได้โดยลำพัง เพราะหากรัฐบาลไทยดำเนินการส่งกลับไปยังฝั่งพม่า อาจจะทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการบีบบังคับผลักดันส่งกลับโดยไม่คำนึงถึงความสมัครใจ ประกอบกับการส่งกลับบุคคลเหล่านี้ต้องใช้ปัจจัยทางด้านเงินทุนเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้การเข้ามาของ UNHCR จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาในระยะยาว คือช่วยดำเนินการปกป้องคุ้มครองและส่งผู้หลบหนีภัยกลับประเทศพม่า โดยที่ UNHCR จะต้องดำเนินการพร้อมกันใน 3 ขั้นตอนคือ 1) ในระหว่างที่รอการส่งกลับอย่างถาวร UNHCR จะมีบทบาทในการปกป้องคุ้มครองดูแลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้หลบหนีภัยฯ (protection and assistance) 2) UNHCR จะพยายามเพิ่มบทบาทของตนอย่างสร้างสรรค์ในเขตฝั่งพม่าให้ได้ ซึ่งเมื่อ UNHCR สามารถจัดตั้งสำนักงานในฝั่งพม่าก็จะต้องปกป้องคุ้มครองดูแลผู้พลัดถิ่นที่หลบหนีภัยสงครามภายในประเทศพม่า เพื่อป้องกันมิให้พวกเขาเหล่านี้กลายมาเป็นปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย (prevention) 3) ดำเนินการส่งผู้หลบหนีภัยกลับอย่างปลอดภัยและสมศักดิ์ศรีตลอดจนจัดโครงการพัฒนาต่างๆ ให้แก่พวกเขาเพื่อช่วยให้สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมเดิมของตนได้ (reintegration and development)

นอกจากนี้ในมาตรการแก้ไขปัญหาในระยะยาว รัฐบาลไทยเห็นว่าควรจะให้มีระบบเตือนภัยล่วงหน้า (early warning system) เกี่ยวกับสถานการณ์การสู้รบในพม่าเพื่อที่ทางการไทยและทาง UNHCR จะได้แจ้งให้รัฐบาลพม่าและตัวแทนพม่าในสหประชาชาติทราบและเตรียมการป้องกันปัญหาดังกล่าวด้วยก่อนที่จะมีผู้หลบหนีภัยฯ หลั่งไหลเข้าเขตไทย

ผู้วิจัยเห็นว่าแนวโน้มการส่งผู้หลบหนีภัยฯ กลับประเทศพม่าดีขึ้น เมื่อ UNHCR สามารถส่งผู้อพยพโรฮิงยากลับประเทศพม่าได้ และความสัมพันธ์ระหว่าง UNHCR ประจำพม่า กับรัฐบาลพม่าก็ดำเนินไปได้ด้วยดี เพราะ UNHCR ได้เข้าไปช่วยพัฒนาความเจริญในท้องถิ่นที่ผู้อพยพโรฮิงยาไปตั้งถิ่นฐาน ซึ่งจากความสำเร็จของ UNHCR ในการส่งกลับผู้อพยพโรฮิงยาในพม่า จึงสามารถสร้างความไว้วางใจให้กับพม่า ดังนั้นทางรัฐบาลพม่าอาจจะยอมรับบทบาทของ UNHCR โดยอนุญาตให้มีการจัดตั้งสำนักงาน UNHCR เพื่อดำเนินการช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยฯ ให้เดินทางกลับยังประเทศพม่าในอนาคตได้ นอกจากนี้ทางรัฐบาลพม่ายังได้ยอมรับการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่างชาติมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการอนุญาตให้ Medicine Sans Frontier (MSF) เข้าไปดูแลในเรื่องสุขภาพ การรักษาพยาบาล และให้คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross-ICRC) เข้าไปช่วยเหลือบรรเทาทุกข์แก่ผู้พลัดถิ่นภายในเขตฝั่งพม่าได้

ขณะที่ทางพม่ามีท่าทีที่ยืดหยุ่นขึ้น รัฐบาลไทยก็ได้อาศัยกรอบความร่วมมือของคณะกรรมการร่วมระหว่างไทย-พม่าเพื่อแก้ไขปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ ในการพยายามโน้มน้าวให้พม่ายินยอมให้ UNHCR สามารถเข้าไปจัดตั้งสำนักงานและยอมรับผู้หลบหนีภัยฯ กลับประเทศพม่า ทั้งนี้การเข้ามามีบทบาทของ UNHCR ร่วมกับรัฐบาลไทย แม้จะเป็นการจัดทำข้อตกลงแต่เพียง 2 ฝ่าย แต่ก็ยังเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการแก้ไขปัญหาอย่างถาวรและครบวงจรในระยะยาวซึ่งความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทย กับ UNHCR เป็นไปอย่างค่อยเป็นค่อยไปตามขั้นตอนการดำเนินงานที่ได้จัดทำร่วมกันขึ้น และถือว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการหยิบยกปัญหาผู้หลบหนีภัยฯ ให้เป็นปัญหาระดับระหว่างประเทศ โดยให้ประชาคมระหว่างประเทศรับผิดชอบแบ่งเบาภาระร่วมกันแก้ไขปัญหา (burden sharing) ตามหลักการสมานฉันท์ระหว่างประเทศ (international solidarity) และให้ UNHCR ซึ่งเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีบทบาทหน้าที่ในการแสวงหาลู่ทางแก้ไขปัญหาผู้อพยพอย่างถาวรเป็นตัวขับเคลื่อนสำคัญที่จะเข้าไปมีบทบาทในฝั่งประเทศพม่า

ประการสุดท้ายผู้วิจัยเห็นว่า แม้รัฐบาลไทยยังไม่มีกฎหมายภายในที่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้อพยพและความมั่นคงของประเทศยังคงเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐบาลไทยคำนึงถึงในการดำเนินนโยบายต่อผู้หลบหนีภัยฯ ก็ตาม หากแต่ภายใต้ยุคโลกาภิวัตน์ในสภาวะของการติดต่อสื่อสารไร้พรมแดนเช่นนี้ การดำเนินการต่อผู้หลบหนีภัยฯ รวมทั้งภาพพจน์ของประเทศไทยมีอาจจะถูกบิดเบือนไปจากความเป็นจริงในเวทีประชาคมระหว่างประเทศได้อย่างแน่นอน ดังนั้นเพื่อที่จะอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี เกียรติภูมิในสังคมโลก และเพื่อลดกระแสกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ รัฐบาล

บาลไทยควรที่จะตระหนักถึงหลักมนุษยธรรมระหว่างประเทศตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติในการให้ความคุ้มครองผู้หลบหนีภัยฯ อีกทั้งในฐานะที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และเป็นสมาชิกของ EXCOM จึงย่อมที่จะต้อง มีพันธกรณีในการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีภัยฯ โดยคำนึงถึงหลักสิทธิมนุษยชนตามที่ระบุเอาไว้ในกติกา ดังกล่าว และในบรรยากาศของการเมืองระหว่างประเทศที่เต็มไปด้วยกระแสเรียกร้องเรื่องสิทธิมนุษยชนจากประเทศตะวันตก การที่รัฐบาลไทยยอมรับการเข้ามามีบทบาทของ UNHCR จึงสามารถพิจารณาได้ว่าประเทศไทยยังคงสนับสนุนหลักการสิทธิมนุษยชนและยังคงมีพันธะต่อการ ปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้หลบหนีภัยฯอยู่ ซึ่งการที่รัฐบาลไทยแสดงให้เห็นได้ ว่ายังคงคำนึงถึงแนวคิดสิทธิมนุษยชนดังกล่าว ก็จะเป็นประโยชน์ในความสัมพันธ์กับประชาคม ระหว่างประเทศ และกลุ่มประเทศตะวันตกในด้านอื่นๆ อีกต่อไปด้วย



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

มหาดไทย, กระทรวง. กรมการปกครอง. คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนครอบครัวและพินัยกรรม. 2536.

การต่างประเทศ, กระทรวง. กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย. คำจำกัดความของคำว่าผู้ลี้ภัย.

กรุงเทพมหานคร: กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, 2540.

การต่างประเทศ, กระทรวง. เรื่องบทบาทของ UNHCR กับปัญหาผู้อพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า, 8 ธันวาคม 2542 (ัดสำเนา).

การต่างประเทศ, กระทรวง. เรื่องการส่งกลับผู้อพยพชาวลาวที่ไม่มีสถานภาพผู้ลี้ภัยจากศูนย์อพยพบ้านนาโพธิ์ จังหวัดนครพนมกลุ่มสุดท้าย, 17 ธันวาคม 2542 (ัดสำเนา).

การต่างประเทศ, กระทรวง. เรื่องปัญหาผู้หลบหนีจากการสู้รบชาวพม่า, 12 มิถุนายน 2542 (ัดสำเนา).

การต่างประเทศ, กระทรวง. เรื่องผลการประชุม Brainstroming Session ระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNHCR ครั้งที่ 3, 21 ธันวาคม 2542 (ัดสำเนา).

กระทรวงมหาดไทย. เอกสารเผยแพร่ได้ของกระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.)

กรุงเทพธุรกิจ (2 กุมภาพันธ์ 2538): 4.

กุลพล พลวัน. พัฒนาการสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

โกศล โสภาควิจิตร. เอกสารการบรรยายเรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายของบุคคลพลัดถิ่นเกี่ยวกับการเข้าเมือง การสมรส และสัญชาติ, (6 ตุลาคม 2526): 6.

“ขับไล่มอญอพยพไร้มนุษยธรรม.” ผู้จัดการรายวัน (14 มกราคม 2539): 29.

ขจัดภัย บุรุษพัฒน์. การแก้ไขปัญหาผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2530.

ขจัดภัย บุรุษพัฒน์. เอกสารประกอบการบรรยายเรื่อง นโยบายต่อผู้อพยพและผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ณ โรงแรมไอลันดิวิว์ จังหวัดชลบุรี. (19 พฤศจิกายน 2533): 65.

จุฬาลงกรณ์, มหาวิทยาลัย. คณะนิติศาสตร์. รายงานเรื่องความเชื่อมโยงระหว่างประเด็นสิทธิมนุษยชนและปัญหาผู้ลี้ภัย. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.

ธรรมศาสตร์, มหาวิทยาลัย. คณะนิติศาสตร์. รายงานการสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัย. กรุงเทพมหานคร: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525.



- คึกฤทธิ์ สุวรรณธาดา. ชนกลุ่มน้อยกับความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-พม่า. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล โรงเรียนเสนาธิการทหารบก, 2534.
- คำสั่งกองทัพบกที่ กท 0407/1754. เรื่องการจัดระเบียบภายในพื้นที่พักพิงของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า, 22 กันยายน 2542.
- เชิดเกียรติ อุตถากร. เลขานุการ กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. สัมภาษณ์. 15 สิงหาคม 2542.
- ทรงวิทย์ ศรีอ่อน. ปัญหาชนกลุ่มน้อยในรัฐฉานและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า. วิทยานิพนธ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, 2538.
- ทรงสิทธิ์ จารุปาน. เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. สัมภาษณ์, 23 มิถุนายน 2542.
- ทรงสิทธิ์ จารุปาน. เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. สัมภาษณ์, 7 ตุลาคม 2542.
- ทรงสิทธิ์ จารุปาน. เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. สัมภาษณ์, 24 กุมภาพันธ์ 2543.
- ทรงสิทธิ์ จารุปาน. เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. สัมภาษณ์, 16 มีนาคม 2543.
- ทรงสิทธิ์ จารุปาน. เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. สัมภาษณ์, 19 มีนาคม 2543.
- ธนพล บุญโยปัทม์. ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่านอกอาณาเขตกับความมั่นคงของไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2531.
- ธารินทร์ สุตะพาหะ. ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าในพื้นที่ด้านตะวันตกกับความมั่นคงของประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ วิทยาลัยการทัพบก, 2534.
- นิตย โບเงิน. การดำเนินการต่อชนกลุ่มน้อยและผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533.
- บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์. การประชุมคณะกรรมการบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ณ กรุงเจนีวา (5 October 1999): 1-3.
- ประกิต กัญยาบาล. ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย: ศึกษาอดีต ปัจจุบัน เพื่ออนาคต. เอกสารส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2540.
- ประชา สังขละวัลย์. แนวทางการแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล โรงเรียนเสนาธิการทหารบก, 2534.

ประเทศไทยกับการเปลี่ยนแปลงสิทธิมนุษยชน. เอกสารเผยแพร่ได้ขององค์การนิรโทษกรรม

สากล. (20 พฤษภาคม 2540): 1.

ประทีป สุนทรราช. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่ากับความมั่นคงของชาติ. เอกสารส่วนบุคคล  
วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536.

ประยุทธ์ เมทินีรัช. งานความมั่นคงตามแนวชายแดนด้านตะวันตกในปัญหาชนกลุ่มน้อย

สัญชาติพม่ากับการหลบหนีภัยจากการสู้รบ. 2540 (อัดสำเนา)

ผู้จัดการรายวัน (14 ธันวาคม 2535): 2.

ผู้จัดการรายวัน (10 มกราคม 2537): 17.

ผู้จัดการรายวัน (3 พฤษภาคม 2538): 6.

ผู้จัดการรายวัน (2 เมษายน 2540): 14.

ผู้จัดการรายสัปดาห์ (31 มกราคม – 6 กุมภาพันธ์ 2538): 51.

พนมวรรณ ยามัสเสถียร. กฎหมายและการปฏิบัติต่อผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2527.

พรพิมล ตรีโชติ. ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542.

พัชรี ลิ้มโกคา. นโยบายของไทยต่อปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์.

วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต สาขาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย, 2528.

พัลลภ ผลโภค. ผู้หนีภัยจากการสู้รบสัญชาติพม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย. เอกสารวิจัย

ส่วนบุคคล วิทยาลัยกองทัพบก, 2542.

มติชน (17 กันยายน 2537): 2.

ยุทธภูมิ ศรีหมื่นไวย. ปัญหาชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนไทย-พม่า ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัด

เชียงราย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยกองทัพบก, 2539.

รายงานสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยตามกติตาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ

พลเรือนและสิทธิการเมือง. เอกสารเผยแพร่ได้ขององค์การนิรโทษกรรมสากล

(20 มีนาคม 2542): 10.

วนิดา บุญประคอง. ผู้อำนวยการสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย.

สัมภาษณ์, 8 กันยายน 2542.

วนิดา บุญประคอง. ผู้อำนวยการสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย.

สัมภาษณ์, 18 ธันวาคม 2542.

- วัลภา บุรุษพัฒน์. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 28 กรกฎาคม 2542.
- วัลภา บุรุษพัฒน์. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 14 กันยายน 2542.
- วัลภา บุรุษพัฒน์. สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. สัมภาษณ์, 24 กุมภาพันธ์ 2543.
- วิเชียรชาติสุวรรณ. ปัญหาผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายกับความมั่นคงของชาติ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2525.
- วิสูตร ตุลยานนท์. "ไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน." รายงานการประชุมทางวิชาการ มหาวิทยาลัยมหิดล (22 กุมภาพันธ์ 2522): 2.
- ศูนย์ข่าวกรองด้านชายแดนไทย-พม่า. สรุปข่าวความมั่นคงด้านพม่า ห้วงระยะเวลา เมษายน-พฤษภาคม 2537. กรุงเทพมหานคร : โรเนียว, 2537.
- ศูนย์วิจัยการย้ายถิ่นแห่งเอเชีย. เอกสารประกอบการอภิปรายเรื่องผู้อพยพลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-พม่า : สถานภาพและแนวทางในการแก้ไขปัญหา. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540 (อัดสำเนา).
- สถาบันวิจัยประชากรและสังคม. รายงานรวบรวมข้อเท็จจริงและสภาพปัญหาของคนต่างด้าว: ผู้อพยพแรงงานต่างด้าว และเหยื่อของการค้ามนุษย์และการปฏิบัติเยี่ยงทาสในประเทศไทย. มหาวิทยาลัยมหิดล, 2542 (อัดสำเนา).
- สถาพร พันธกล้า. แนวนโยบายของไทยต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยด้านชายแดนจังหวัดกาญจนบุรี. เอกสารภาคินิพนธ์ สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง โรงเรียนเสนาธิการทหารบก, 2536.
- สนั่น ขจรกล้า. การส่งผู้ลี้ภัย/ผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชาจากประเทศไทยกลับมาตุภูมิ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536.
- สมชาย มะลิพันธุ์. ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่ากับความมั่นคงของประเทศไทย. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2538.
- สมพงษ์ ชูมาก. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542.
- สมพงษ์ ชูมาก และอรณี นวลสุวรรณ. ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ท่าทีและการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์กระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- สมศักดิ์ ขจรกลิน. ปัญหาชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าบริเวณพรมแดนไทย-พม่า. วิทยานิพนธ์เสนอวิทยาลัยการทัพบก, 2532.
- สมาชิกรัฐสภาร่างรัฐธรรมนูญ. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.
- สยามโพสต์ (24 กรกฎาคม 2537): 15.

สยามโพสต์ (2 เมษายน 2538): 24.

สยามโพสต์ (26 กรกฎาคม 2538): 11.

“สหรัฐอเมริกาไวยไทยไร้มนุษยธรรม.” กรุงเทพธุรกิจ (1 มกราคม 2540): 15.

สัจจา ยอดเพชร. การดำเนินการต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชนกลุ่มน้อยกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า. เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยกองทัพบก, 2543.

สายหยุด เกิดผล. “ระบบป้องกันชายแดนยังมีอยู่?” หลักเมือง ปีที่ 8 ฉบับที่ 8 (กรกฎาคม 2541): 31-34.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นที่อยู่อาศัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้, 16 ตุลาคม 2535.

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. ผู้ลี้ภัยในประเทศไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 14 กันยายน 2538.

สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย. การดำเนินการต่อผู้อพยพจากลาว เขมร เวียดนาม, 6 กรกฎาคม 2538 (อัดสำเนา).

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ. เรื่องแนวทางปฏิบัติต่อพม่าและชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า, 16 มีนาคม 2538 (อัดสำเนา).

สุภางค์ จันทรวานิช. “ผู้ลี้ภัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้.” เอเชียรายปี 2537: 3.

สุภางค์ จันทรวานิช และมารีษา เพ็ญสุต. “ประเทศไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน.” เอเชียปริทัศน์ ปีที่ 10, เล่มที่ 2 (พฤษภาคม-สิงหาคม 2532): 99.

สุรินทร์ พิศสุวรรณ, รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ. “บทบาทสิทธิมนุษยชนในนโยบายต่างประเทศของไทย.” สรุปรายงาน 48 (2541): 111-112.

สุขุม พัฒนศิริ. “สิทธิการขอลี้ภัยในดินแดนต่างประเทศ.” วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์ (มกราคม-เมษายน 2523): 90.

หาญ เพ็ไทย. ชนกลุ่มน้อยต่อต้านพม่าตามแนวชายแดนไทย-พม่า กับความมั่นคงของประเทศไทย : ศึกษาเฉพาะกลุ่มสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง. เอกสารส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2536.

อรรถพล ใหญ่สว่าง. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542.

อุดร วงษ์ทับทิม. “เสียงเรียกจากคะเรนนี่.” ผู้จัดการรายวัน (24 กรกฎาคม 2538): 9.

อุดร วงษ์ทับทิม. “ผู้ลี้ภัยคะเรนนี่ เสียงเรียกจากหุบเขา.” ผู้จัดการรายวัน (4 เมษายน 2539): 4.

เอกสารประชาสัมพันธ์ปกเหลืองของ UNHCR (ม.ป.ป.)

เอกสารเผยแพร่ของกระทรวงมหาดไทย (ม.ป.ป.)

เอกสารเผยแพร่ได้ของ Burmese Border Consortium (ม.ป.ป.)

เอกสารการประชุมคณะกรรมการบริหารระหว่างรัฐของโครงการสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 13 ตุลาคม 1997 (ัดสำเนา).

เอกสารการประชุมคณะกรรมการบริหารระหว่างรัฐของโครงการสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 4 ตุลาคม 1999 (ัดสำเนา).

เอกสารการประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนแนวคิด ครั้งที่ 2 ระหว่างรัฐบาลไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, 15 พฤษภาคม 2541 (ัดสำเนา).

UNHCR. 20 คำถามและคำตอบเกี่ยวกับ UNHCR (ม.ป.ป.)

### ภาษาอังกฤษ

“Amnesty International Report 1998 : Thailand,” Available from

<http://www.org/aireport/9198.html>; INTERNET.

“Amnesty, US slam Thai move.” Bangkok Post (22 July 1997): 10.

Atle Grahl - Madsen. The Status of Refugees in International Law. Netherlands: A.W.

Sijhoff's Uitgewersmaats chappij, (nd.).

“Attack on burmese refugees in Thailand condemned,” Available from

[hrwatchuk@gn.apc.org](mailto:hrwatchuk@gn.apc.org); INTERNET.

Bangkok Post (5 December 1993): 6.

Bangkok Post (2 February 1995): 3.

Bangkok Post (21 January 1996): 21.

Bangkok Post (7 December 1998): 20.

Bangkok Post (10 September 1999): 3.

“Burma/Thailand : “no safety in Burma, no Sanctuary in Thailand,” Available from

<http://www.soros.org>; INTERNET.

“Call of Karen,” Available from <http://www.soros.org/burma>; INTERNET.

Convention on the Status of Refugees, 1951.

Goodwin, Guy S. The Refugee in International Law. Oxford: Gill-Cleendon press, 1985.

“HRW World Report 1997: Unwanted and Unprotected,” Available from

<http://www.hrw.org/hrw/worldreport97/asia/thailand.html>; INTERNET.

Human Right Watch/Asia press Release, 26 April 1995.

“Human Rights Watch letter to Royal Thai government,” Available from

[hrwatchuk@gn.apc.org](mailto:hrwatchuk@gn.apc.org); INTERNET.

Human Rights Watch Short Report, 7 May 1997.



- “Kingdom of Thailand: human rights in transition,” Available from  
<http://www.amnesty.org/allib/aipub/1997/ASA/3390029/html>; INTERNET.
- Matin, Gordon. *Uncertainty and Despair : The Plight of karen refugees on the Thai-Burmese border*. London : Parliamentary Human Rights Group, 1997.
- “Notes for discussion concerning the security and protection of Karen refugees,”  
 Available from [hrwatchuk@gn.apc.org](mailto:hrwatchuk@gn.apc.org); INTERNET.
- Office of the United Nations High Commissioner of Refugees. Information Paper (November 1985): 1.
- Office of the United Nations High Commissioner of Refugees. Information Paper (April 1994): 14.
- Office of the United Nations High Commissioner of Refugees. UNHCR Input for Governance and Human Rights (June 1998): 2.
- Open letter from Human Rights watch/Asia, U.S. Committee for Refugees, Jesuit Refugee Service - JRS to Dennis McNamara, 4 July 1997.
- Refugee’ Rights plea to Premier. Bangkok Post (16 May 1997): 10.
- “Refugees: Human Rights have no borders,” Available from  
<http://www.amnesty.org/aireport/html>; INTERNET.
- Seligman, Edwin R.A., (ed.) “Refugee.” Encyclopedia of Social Science. New York: Puritanism-Service, the Macmillan Co., 1957.
- Smith, Martin. Burma : Insurgency and the Politics of Ethnicity. London: Zed Book, 1991.
- Statement by Mr. Steffan Boudernar, Regional Representative United Nations High Commissioner for Refugees at Jakarta (9 September 1998): 2.
- Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1950.
- Tandon, M.P. Public International Law. Jawaharnagar: Pioneer Book, (nd.).  
The Nation (6 June 1992): 5.  
The Nation (25 January 1995): 3.
- The New Encyclopedia Britanica. Helen Hemingway Benton Publisher. Vol.8 (1973-1974): 477.
- UNHCR press release, 7 December 1997.

UNHCR press release, 4 June 1999.

“United States say Thai-Burmese economic interest threaten Burmese refugees,”

Available from <http://www.hrw.org>; INTERNET.

Vitit Muntarbhorn. International Protection of Refugees or Displaced Persons : The Thai Perspective. Paper presented at the 7<sup>th</sup> Lawasia Conference, Thailand 8-12 August 1981.

Waldheim, Kurt. The United Nations and Human Rights. NewYork : United Nations publication, 1978.



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ภาคผนวก ก**  
**ธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ**

**บทที่ 1 – บทบัญญัติทั่วไป**

1. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายใต้อำนาจของสมัชชาใหญ่จะทำหน้าที่ให้การปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศภายใต้ความอุปถัมภ์ของสหประชาชาติแก่ผู้ลี้ภัย ภายในขอบเขตของธรรมนูญปัจจุบัน และหาข้อยุติที่ถาวรของปัญหาผู้ลี้ภัย โดยให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลและด้วยความเห็นชอบจากรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง ให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรของเอกชนเพื่ออำนวยความสะดวกในการกลับถิ่นฐานเดิมของผู้ลี้ภัย โดย (สมัครใจ) หรือการรับเข้าไว้ในชุมชนใหม่

ในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ฯ ถ้าเกิดความยุ่งยากใด ๆ อาทิเช่น ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสถานภาพระหว่างประเทศของบุคคลเหล่านั้น ข้าหลวงใหญ่ฯ จะขอคำแนะนำจากคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยถ้าได้มีการแต่งตั้งขึ้น

2. งานของข้าหลวงใหญ่ฯ จะไม่เกี่ยวข้องกับการเมืองแต่อย่างใด แต่จะเป็นงานในด้านมนุษยธรรมและเพื่อสังคม และจะเกี่ยวข้องกับกลุ่มและประเภทต่าง ๆ ของผู้ลี้ภัยตามกฎหมายเกณฑ์ที่ให้ไว้

3. ข้าหลวงใหญ่ฯ จะดำเนินตามนโยบายที่ได้รับมอบหมายจากสมัชชาใหญ่ หรือคณะมนตรีเศรษฐกิจสังคม

4. หลังจากได้รับฟังความคิดเห็นของข้าหลวงใหญ่ฯ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมอาจจะตกลงใจตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัย ประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศสมาชิก และประเทศที่ไม่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งจะถูกลើเลือกโดยคณะมนตรีฯ โดยพิจารณาจากรัฐที่แสดงความสนใจ และทุ่มเทให้เพื่อการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยเป็นเกณฑ์

5. สมัชชาใหญ่ฯ จะพิจารณาทบทวนไม่เกินสมัยประชุมสมัชชาครั้งที่ 8 ว่า หลังจาก 31 ธันวาคม ค.ศ. 1953 สำนักข้าหลวงใหญ่ฯ ควรจะมีอยู่ต่อไปหรือไม่

**บทที่ 2 – หน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ฯ**

6. ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ฯ จะมีให้แก่บุคคลต่อไปนี้

ก (1) บุคคลที่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้ลี้ภัยภายใต้ข้อตกลง ลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1926 และ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1928 หรือภายใต้อนุสัญญาที่สร้างขึ้นเมื่อ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1933

และ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1938 ภายใต้พิธีสารเมื่อ 14 กันยายน ค.ศ. 1393 หรือภายใต้ธรรมนูญขององค์การเพื่อผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ

(2) บุคคลอันเป็นผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 และด้วยความหวาดกลัวอันสมเหตุสมผลว่าจะได้รับการประหารชีวิตและ/หรือกดขี่ข่มเหงอย่างร้ายแรงด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ หรือความคิดเห็นทางการเมือง ยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัยแห่งสัญชาติของตน และในขณะที่บุคคลผู้นี้ไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือด้วยเหตุผลอื่นที่มีใช้เพื่อความสะดวกสบายส่วนตัว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตของรัฐที่เดิม มีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้นหรือด้วยเหตุผลอื่นที่มีใช้เพื่อความสะดวกสบายส่วนตัวที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว

การวินิจฉัยขององค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศในห้วงที่องค์การยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ว่าบุคคลใดมีคุณสมบัติหรือไม่ คำวินิจฉัยดังกล่าวไม่อาจกีดกันบุคคลนั้นจากการได้รับสถานะภาพผู้ลี้ภัย หากบุคคลนั้นเป็นผู้ที่เข้าข่ายตามเงื่อนไขของข้อกำหนดนี้

ขอข้ายอานาจหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ฯ จะเพิกถอนไม่นำมาใช้กับบุคคลดังกล่าวไว้ ณ ข้อ ก ถ้า

(ก) บุคคลนั้นได้ใช้สิทธิสืบเนื่องมาจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตนอีกวาระหนึ่งด้วยความสมัครใจ

(ข) ได้รับสัญชาติเดิมคืนมาด้วยความสมัครใจ หลังจากได้สูญเสียสัญชาติไปแล้ว หรือ

(ค) บุคคลนั้นได้มาซึ่งสัญชาติใหม่ ได้รับการคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติใหม่ของตน หรือ

(ง) บุคคลนั้นได้กลับเข้าไปตั้งถิ่นฐานด้วยความสมัครใจในรัฐที่ตนได้มาจากมา หรือรัฐที่ตนอยู่นอกอาณาเขตเนื่องจากความหวาดกลัวจากการประหารชีวิตหรือ

(จ) บุคคลนั้น ไม่อาจปฏิเสธที่จะใช้สิทธิสืบเนื่องมาจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตน เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยได้สิ้นสุดแล้ว และไม่สามารถเรียกร้องหาเหตุอื่นที่ไม่ใช่ความสะดวกสบายส่วนตัวในการปฏิเสธที่จะกลับ เหตุเรียกร้องต่าง ๆ ซึ่งมีมูลฐานทางด้านเศรษฐกิจแต่อย่างเดียว ไม่สามารถนำมาใช้กล่าวอ้างได้

(ฉ) เป็นบุคคลซึ่งไร้สัญชาติ ซึ่งไม่สามารถเรียกร้องหาเหตุอื่นที่ไม่ใช่เพื่อความสะดวกสบายส่วนตัวในการปฏิเสธที่จะไปสู่อสัญชาติเดิมที่ตนมีถิ่นฐานพำนักประจำได้



เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ถือได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยได้สิ้นสุดแล้ว บุคคลอื่น ๆ บุคคลใดที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตน หรือเป็นบุคคลซึ่งไร้สัญชาติไม่มีรัฐเดิมที่ตนมีถิ่นฐานพำนักประจำ เพราะเขามีความหวาดกลัวอันสมเหตุสมผลว่าจะได้รับการประหารชีวิต/กบฏที่รุนแรงอย่างร้ายแรงด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา หรือความคิดทางการเมือง ไม่สามารถหนีออกมาจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐบาลของรัฐแห่งสัญชาติอยู่หรือถ้าบุคคลนั้นไร้สัญชาติดินนั้น ไม่เต็มใจที่จะกลับไปสู่รัฐเดิมที่ตนมีถิ่นฐานพำนักประจำ

7. ขอบข่ายอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือของข้าหลวงใหญ่ฯ ตามที่กล่าวไว้ในข้อ 6 ข้างต้นจะไม่ครอบคลุมถึงบุคคลซึ่ง

(ก) ถือสัญชาติของประเทศเกินกว่า 1 ประเทศ เว้นแต่ว่าบุคคลนั้นจะพอใจในข้อกำหนดที่กล่าวมาก่อนหน้านี้ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประเทศแต่ละประเทศ ซึ่งบุคคลนั้นถือสัญชาติอยู่ หรือ

(ข) ได้รับการรับรองและยอมรับโดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในรัฐที่ตนพำนักอยู่ว่ามีสิทธิและหน้าที่เยี่ยงผู้ถือสัญชาติของรัฐนั้น คือ

(ค) ยังคงได้รับการคุ้มครองหรือความช่วยเหลือจากองค์กรหรือหน่วยงานอื่นของสหประชาชาติ หรือ

(ง) มีเหตุผลหนักแน่นในอันที่จะทำให้พิจารณาได้ว่า บุคคลนั้นได้ประกอบอาชญากรรมซึ่งอยู่ในขอบข่ายของบทบัญญัติการส่งผู้ร้ายข้ามแดน หรืออาชญากรรมที่ได้กล่าวไว้โดยมาตรา 6 ของ London Charter of the International Military Tribunal หรือโดยบทบัญญัติในมาตรา 14 วรรคที่ 2 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

8. ข้าหลวงใหญ่ฯ ให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยภายใต้อำนาจของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

(ก) สนับสนุนการหาข้อยุติ และการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศ เพื่อการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ควบคุมดูแลการนำมาใช้ และเสนอแนวทางแก้ไข

(ข) สนับสนุนให้มีการตกลงเป็นกรณีพิเศษกับรัฐบาล ถือการดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้เพื่อปรับปรุงสถานะของผู้ลี้ภัย และลดลงซึ่งจำนวนบุคคลที่ต้องการความคุ้มครอง

(ค) ช่วยเหลือในความพยายามของรัฐบาล และภาคเอกชนในอันที่จะส่งเสริมให้มีการกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมโดยสมัครใจ หรือการผสมกลมกลืนกับผู้ลี้ภัยไว้เป็นพลเมืองของรัฐ

(ง) ส่งเสริมการยอมรับผู้ลี้ภัยเข้าไว้ในอาณาเขตของรัฐ ทั้งนี้รวมถึงผู้ที่ทุกข์ยากแสนสาหัสด้วย

(จ) พยายามที่จะให้ผู้ลี้ภัยได้รับอนุญาตในการขนย้ายทรัพย์สินของพวกเขา โดยเฉพาะที่จำเป็นเพื่อการไปตั้งถิ่นฐานใหม่

(ข) รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐบาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับจำนวนและสภาพผู้ลี้ภัยในอาณาเขตรัฐนั้น ๆ อีกทั้งกฎหมายและกฎระเบียบของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

(ค) ติดต่ออย่างใกล้ชิดกับรัฐบาล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล

(ค) ติดต่อกับหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องกับปัญหาผู้ลี้ภัย ตามวิถีทางที่ข้าหลวงใหญ่ฯ เห็นว่าเป็นการดีและเหมาะสมที่สุด

(ง) อำนวยความสะดวกในการประสานงานร่วมกับภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดูแลทุกข์สุขของผู้ลี้ภัย

9. ข้าหลวงใหญ่ฯ จะเป็นธุระในกิจกรรมเพิ่มเติม รวมถึงการกลับสู่ถิ่นฐานเดิมและการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ตามที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ จะพิจารณาให้ภายในขอบเขตของความช่วยเหลือที่อยู่ในอำนาจจัดการได้

10. ข้าหลวงใหญ่ฯ จะดำเนินการบริหารเงินทุนใด ๆ ซึ่งได้รับจากสาธารณะหรือเอกชนเพื่อการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย และจะแจกจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่เอกชนหรือตัวแทนสาธารณชน ซึ่งเห็นว่ามีความสัมพันธ์ดีพอที่จะให้การบริหารงานด้านความช่วยเหลือนั้น

ข้าหลวงใหญ่ฯ อาจจะใช้สิทธิช่วยเหลือใด ๆ ก็ตามซึ่งพิจารณาเห็นว่าไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถเป็นประโยชน์ได้

ข้าหลวงใหญ่ฯ จะไม่ร้องขอเงินทุนจากรัฐบาลหรือร้องขอเงินทุนโดยทั่ว ๆ ไป โดยปราศจากความเห็นชอบจากสมัชชาใหญ่ฯ

ข้าหลวงใหญ่ฯ จะรวมถ้อยแถลงถึงการดำเนินงานเกี่ยวกับส่วนนี้ไว้ในรายงานประจำปีด้วย

11. ข้าหลวงใหญ่ฯ จะได้รับสิทธิที่จะแสดงความเห็นได้ต่อหน้าสมัชชาใหญ่ฯ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

ข้าหลวงใหญ่ฯ จะเสนอรายงานประจำปีทุกปีต่อสมัชชาใหญ่ฯ โดยผ่านคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม รายงานของข้าหลวงใหญ่ฯ จะแยกเป็นระเบียบวาระการประชุมต่างหากในการประชุมสมัชชาใหญ่ฯ

12. ข้าหลวงใหญ่ฯ อาจจะใช้สิทธิขอความร่วมมือจากหน่วยงานพิเศษต่าง ๆ ได้

### บทที่ 3 — การจัดตั้งองค์กรและการเงิน

13. ข้าหลวงใหญ่ฯ จะได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ โดยการเสนอชื่อของเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ เลขาธิการฯ จะเสนอเงื่อนไขในการแต่งตั้งข้าหลวงใหญ่ฯ โดยผ่านการเห็นชอบจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ ข้าหลวงใหญ่ฯ จะถูกเลือกเพื่อปฏิบัติหน้าที่วาระละ 3 ปี นับแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951

14. ข้าหลวงใหญ่ฯ จะแต่งตั้งรองข้าหลวงใหญ่ฯ ขึ้นอีก 1 คน ในสมัยเดียวกัน โดยแต่งตั้งจากประเทศใดก็ได้ที่ไม่ใช่ประเทศต้นสัญชาติของข้าหลวงใหญ่ฯ

15. (ก) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะได้รับการแต่งตั้งโดยข้าหลวงใหญ่ฯ ภายในงบประมาณจำกัด และเหมาะสมตามที่ได้รับการจัดสรรมา และจะปฏิบัติหน้าที่ภายใต้ความรับผิดชอบของข้าหลวงใหญ่ฯ

(ข) เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจะถูกเลือกจากบุคคลซึ่งอุทิศตนและทุ่มเทให้ เพื่อจุดมุ่งหมายของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ

(ค) เงื่อนไขการจัดจ้างเจ้าหน้าที่เหล่านั้น จะเป็นภายใต้กฎระเบียบการเจ้าหน้าที่ ซึ่งได้รับการเห็นชอบจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ และเป็นไปตามกฎที่ประกาศไว้โดยเลขาธิการฯ

(ง) บทบัญญัติอาจจะถูกกำหนดขึ้นในการอนุมัติให้จ้างบุคลากรโดยไม่มีค่าตอบแทน

16. ข้าหลวงใหญ่ฯ จะขอความเห็นจากรัฐบาลของประเทศที่ผู้ลี้ภัยพำนักอยู่ เมื่อมีความจำเป็นจะแต่งตั้งผู้แทนในประเทศนั้น ในประเทศที่ตระหนักถึงความต้องการดังกล่าว อาจจะมีการแต่งตั้งผู้แทนโดยผ่านการเห็นชอบจากรัฐบาลของประเทศนั้นเองจากที่กล่าวมาแล้ว ผู้แทนผู้เดียวกันนี้อาจจะทำงานให้เกินกว่าหนึ่งประเทศได้

17. ข้าหลวงใหญ่ฯ และเลขาธิการฯ จะเตรียมการอันเหมาะสมสำหรับการติดต่อและการขอความเห็นในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นที่สนใจของทั้งสองฝ่าย

18. เลขาธิการฯ จะจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็นทุกอย่างให้แก่ข้าหลวงใหญ่ฯ ภายในงบประมาณที่ได้จำกัดไว้

19. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะตั้งอยู่ ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์

20. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะได้รับเงินสนับสนุนภายใต้งบประมาณขององค์การสหประชาชาติ ถ้าไม่ได้รับการพิจารณาเห็นชอบจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ จะมีเฉพาะค่าใช้จ่ายในการบริหารการจัดการเกี่ยวกับหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เท่านั้น ที่ใช้จ่ายจากงบประมาณ

ของ สหประชาชาติ ส่วนค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ จะได้รับจากเงินช่วยเหลือโดยสมัครใจ

21. การบริหารงานสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับทางการเงินขององค์การสหประชาชาติ และตามระเบียบทางการเงินที่ประกาศโดยเลขาธิการฯ

22. การติดต่อจัดการเกี่ยวกับเงินทุนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะได้รับการตรวจสอบจากคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีขององค์การสหประชาชาติ โดยมีเงื่อนไขว่าคณะกรรมการอาจจะยอมรับบัญชีที่ตรวจสอบจากหน่วยงานซึ่งได้จัดสรรเงินทุนให้การเตรียมการเกี่ยวกับการบริหารงานในเรื่องการรักษาและการจัดสรรเงินทุนเหล่านั้นจะได้รับการเห็นชอบจากข้าหลวงใหญ่ฯ และเลขาธิการฯ ตามระเบียบทางการเงินขององค์การสหประชาชาติและกฎต่าง ๆ ที่ประกาศโดยเลขาธิการฯ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ภาคผนวก ข**  
**อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย**  
**อารัมภบท**

**บรรดาอัครภาคีผู้ทำสัญญา**

ตามที่กฎบัตรสหประชาชาติพร้อมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งสมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ให้ความเห็นชอบ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1948 ได้ยืนยันหลักการที่ให้มนุษยชนได้รับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ตามที่สหประชาชาติได้แสดงความห่วงใยอย่างมากเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยในหลายโอกาสและพยายามให้ผู้ลี้ภัยได้มาซึ่งสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

ด้วยเห็นว่าเป็นการสมควรที่จะปรับปรุงและเสริมสร้างการตกลงต่าง ๆ ที่มีอยู่ในเรื่องสถานภาพของผู้ลี้ภัย พร้อมทั้งขยายขอบเขต และเพิ่มความคุ้มครองตามที่กำหนดไว้ในการตกลงต่าง ๆ ดังกล่าวด้วยการทำการตกลงขึ้นใหม่อีกฉบับหนึ่ง

โดยคำนึงว่าการให้ที่พักพิงอาจทำให้บางประเทศแบกภาระที่หนักเกินไปและการแก้ไขปัญหานั้นมีขอบเขต และลักษณะเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่สหประชาชาติยอมรับนั้นย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จหากปราศจากความร่วมมือระหว่างประเทศ

โดยที่บรรดารัฐตระหนักว่าปัญหาผู้ลี้ภัย เป็นปัญหาทางสังคมและมนุษยธรรมและต้องการทำทุกสิ่งในอำนาจของตน เพื่อป้องกันไม่ให้เป็นเหตุแห่งความตึงเครียดระหว่างรัฐ

ตามที่ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เป็นผู้ซึ่งได้รับมอบหมายหน้าที่ดูแลบรรดาอนุสัญญาระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยและโดยตระหนักว่าประสิทธิภาพในการประสานมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหานี้ ย่อมขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างบรรดารัฐกับข้าหลวงใหญ่

**ได้ตกลงกันดังต่อไปนี้**

**หมวดที่ 1**

**บททั่วไป**

**มาตรา 1**

**บทนิยามของคำว่า “ผู้ลี้ภัย”**

**ก. ตามอนุสัญญานี้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” หมายถึงผู้ใดที่**

(1) ได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นผู้ลี้ภัยภายใต้ข้อตกลง ลงวันที่ 12 เมษายน 1926 และ 30 มิถุนายน 1928 หรือภายใต้อนุสัญญาลงวันที่ 28 ตุลาคม และ 10 กุมภาพันธ์ 1938 พิธีสารลงวันที่ 14 กันยายน 1939 หรือธรรมนูญขององค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ



ในกรณีที่บุคคลใดได้รับการวินิจฉัยจากองค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ ในห้วงที่องค์การฯ ยังปฏิบัติหน้าที่อยู่นั้น ว่าขาดคุณสมบัติคำวินิจฉัยดังกล่าวไม่อาจกีดกันบุคคลนั้นจากการได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัย หากเป็นผู้ที่เข้าเงื่อนไขตามวรรค 2 ของส่วนข้อกำหนดนี้

(2) อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตน อันเป็นผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951 และด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างว่าจะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคมหรือทางความคิด ด้านการเมืองก็ตาม และในขณะที่เดียวกันบุคคลผู้นั้นไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น

ในกรณีของบุคคลที่มีหลายสัญชาติคำว่า “รัฐแห่งสัญชาติของตน” หมายถึงทุกรัฐที่บุคคลนั้นมีสัญชาติและไม่อาจถือได้ว่า บุคคลนั้นขาดจากความคุ้มครองของรัฐแห่งสัญชาติของตน จากการที่บุคคลนั้นเมินเฉยต่อการใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองของรัฐใดรัฐหนึ่งที่ตนมีสัญชาติ ทั้งนี้ยกเว้นกรณีที่การเมินเฉยเช่นนั้นมิเหตุจากความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้

ข. (1) ตามอนุสัญญาฉบับนี้ คำว่า “เหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951” ในมาตรา 1 ส่วนข้อกำหนด ก. ให้หมายถึง

(ก) “เหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในยุโรปก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951” หรือ

(ข) “เหตุการณ์ซึ่งเกิดขึ้นในยุโรปหรือที่อื่นก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951” และ

เมื่อลงนามสัตยาบันหรือภาคยานุวัติ ให้แต่ละรัฐภาคีผู้ทำสัญญาระบุให้ประจักษ์ว่าตน หมายถึงเหตุการณ์ใดข้างต้น ในการปฏิบัติตามพันธกรณีตามอนุสัญญาฉบับนี้

(2) รัฐภาคีผู้ทำสัญญาใดที่ได้เลือกรับ (ก) อาจขยายพันธกรณีของตนเมื่อไรก็ได้ ด้วยการเลือกรับ (ข) โดยแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบ

ค. ให้เลิกใช้อนุสัญญาฉบับนี้กับบุคคลใดตามความหมายของส่วนข้อกำหนด ก หากบุคคลนั้น

(1) ได้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตนอีกวาระหนึ่งด้วยความสมัครใจ หรือ

(2) ได้รับสัญชาติเดิมคืนมาด้วยความสมัครใจ หลังจากได้สูญเสียสัญชาตินั้นไป หรือ

(3) ได้มาซึ่งสัญชาติใหม่และได้รับการคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติใหม่ของตน หรือ

(4) ได้กลับเข้าไปตั้งถิ่นฐานด้วยความสมัครใจในรัฐที่ตนได้จากมา หรือรัฐที่ตนอยู่ภายนอกอาณาเขต เนื่องจากความหวาดกลัวจากการประหัตประหาร หรือ

(5) ไม่อาจปฏิเสธที่จะใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตน เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ถือได้ว่าคุณคนนั้นเป็นผู้ลี้ภัยได้สิ้นสุดลงแล้ว

ทั้งนี้จะไม่ใช้วรรคนี้ต่อผู้ลี้ภัยตามส่วนข้อกำหนด ก (1) แห่งมาตรานี้ หากสามารถอ้างเหตุผลบังคับตามเหตุที่เคยมีการประหัตประหารมาก่อนหน้านั้น เพื่อปฏิเสธที่จะใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ

(6) เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งสามารถกลับสู่รัฐที่ตนเดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำได้ เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ถือได้ว่าคุณคนนั้นเป็นผู้ลี้ภัยได้สิ้นสุดลงแล้ว

ทั้งนี้จะไม่ใช้วรรคนี้ต่อผู้ลี้ภัยตามส่วนข้อกำหนด ก (1) แห่งมาตรานี้ หากสามารถอ้างเหตุผลบังคับตามเหตุเคยมีการประหัตประหารมาก่อนหน้านั้นเพื่อปฏิเสธที่จะกลับไปยังรัฐที่ตนเดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำ

ง. อนุสัญญาฉบับนี้ จะไม่ใช่ต่อบุคคลที่ในขณะนี้ได้รับความคุ้มครองหรือความช่วยเหลือจากองค์กรหรือหน่วยงานของสหประชาชาตินอกจากข้าหลวงผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ

เมื่อความคุ้มครองหรือความช่วยเหลือดังกล่าวได้สิ้นสุดลงไปแล้วด้วยเหตุใดก็ตามโดยปราศจากการวินิจฉัยชี้ขาดถึงสถานะของคุณคนดังกล่าวตามที่มติของสมัชชาของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องได้กำหนดไว้ ให้ถือด้วยเหตุนี้ว่าคุณคนนั้นมีสิทธิที่จะได้รับประโยชน์จากอนุสัญญาฉบับนี้

จ. อนุสัญญาฉบับนี้จะไม่ใช้ต่อบุคคลที่เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในรัฐที่ตนพำนักอยู่ยอมรับว่ามีสิทธิและหน้าที่เยี่ยงผู้ถือสัญชาติของรัฐนั้น

ฉ. ข้อกำหนดแห่งอนุสัญญาฉบับนี้ จะไม่ใช่ต่อบุคคลซึ่งมีเหตุผลหนักแน่นในอันที่จะทำให้พิจารณาได้ว่า

(ก) บุคคลนั้นได้ประกอบอาชญากรรมต่อสันติภาพ อาชญากรรมสงครามหรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ตามที่บัญญัติไว้ในกรรมสารระหว่างประเทศต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้

(ข) บุคคลนั้นได้ประกอบอาชญากรรมร้ายแรงซึ่งมิใช่อาชญากรรมการเมืองนอกอาณาเขตของรัฐที่ตนขออาศัยลี้ภัยก่อนที่รัฐนั้นจะยอมรับเข้าอาณาเขตในฐานะผู้ลี้ภัย

(ค) บุคคลที่มีความผิดในการละเมิดวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ

## มาตรา 2

### พันธะโดยทั่วไป

ผู้ลี้ภัยทุกคนมีหน้าที่ต่อรัฐที่ตนเข้ามาอยู่ในอาณาเขต ซึ่งหน้าที่นี้หมายถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับ และมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

### มาตรา 3 การไม่เลือกปฏิบัติ

ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้ต่อผู้ลี้ภัยได้ปราศจากการเลือกปฏิบัติ ด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา หรือประเทศที่อยู่เดิม

### มาตรา 4

#### ศาสนา

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้ผลปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยภายในอาณาเขตของรัฐภาคีนั้นอย่างน้อยเท่าเทียมกับผลปฏิบัติที่ให้ต่อคนชาติในเรื่องเสรีภาพการประกอบกิจกรรมทางศาสนา และการให้การศึกษาด้านศาสนาแก่บุตรหลาน

### มาตรา 5

#### สิทธิต่าง ๆ เกินจากที่อนุสัญญานี้กำหนด

ให้ถือว่าไม่มีสิ่งใดในอนุสัญญานี้ที่ตรวนสิทธิ และผลประโยชน์ที่รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผู้ลี้ภัยเกินจากที่ได้กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้

### มาตรา 6

#### ข้อความที่ว่า “ในสถานการณ์เช่นเดียวกัน”

เพื่อประโยชน์ของอนุสัญญานี้ ข้อความที่ว่า “ในสถานการณ์เช่นเดียวกัน” หมายถึงเงื่อนไขใด ๆ ก็ตามที่บุคคลต้องปฏิบัติตาม (รวมทั้งเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาและเกี่ยวกับการเยือนหรือพำนัก) ซึ่งบุคคลนั้นหากตนมิได้เป็นผู้ลี้ภัยก็ต้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว ในอันที่จะได้มาซึ่งสิทธิที่เกี่ยวข้องทั้งนี้เว้นแต่เงื่อนไขซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามได้ โดยเหตุแห่งสภาพความเป็นผู้ลี้ภัย

### มาตรา 7

#### ข้อยกเว้นจากการถ้อยที่ถ้อยอาศัย

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไป เว้นแต่อนุสัญญานี้มีบทบัญญัติให้ความอนุเคราะห์ดีกว่า
2. ให้ผู้ลี้ภัยทั้งปวงได้รับสิทธิยกเว้นจากเงื่อนไขถ้อยที่ถ้อยอาศัย สืบเนื่องจากการนิติบัญญัติในดินแดนของบรรดารัฐภาคีผู้ทำสัญญาหลังจากการพำนักได้เป็นระยะเวลาสามปี
3. ในกรณีที่ไม่มีการถ้อยที่ถ้อยอาศัยรัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้สิทธิ และผลประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัยต่อไปตามสิทธิที่พึงมีอยู่แล้วนับแต่วันที่อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ต่อรัฐนั้น
4. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาพิจารณาอย่างเป็นคุณในอันที่จะให้สิทธิและผลประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัยเกินกว่าที่ได้รับอยู่แล้วตามสิทธิในวรรค 2 และ 3 ในกรณีที่ไม่มีการถ้อยที่ถ้อยอาศัยและให้ขยายข้อยกเว้นจากการถ้อยที่ถ้อยอาศัยต่อผู้ลี้ภัยที่ไม่เข้าตามเงื่อนไขซึ่งกำหนดไว้ในวรรค 2 และ 3

5. ข้อกำหนดวรรค 2 และ 3 นั้นให้ใช้ต่อสิทธิและผลประโยชน์ที่ได้กล่าวถึงในมาตรา 13, 18, 19, 21 และ 22 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้ ตลอดจนสิทธิและผลประโยชน์ซึ่งอนุสัญญาฉบับนี้มิได้บัญญัติไว้ด้วย

## มาตรา 8

### การยกเว้นจากมาตรการพิเศษ

สำหรับมาตรการพิเศษที่อาจใช้ต่อบุคคล ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ของชนชาติรัฐอื่นนั้น รัฐภาคีผู้ทำสัญญาไม่อาจใช้มาตรการดังกล่าวต่อผู้ลี้ภัย ซึ่งถือสัญชาติของรัฐอื่นข้างต้นอย่างเป็นทางการด้วยเหตุแห่งสัญชาติของรัฐนั้นเพียงเหตุเดียว หากรัฐภาคีผู้ทำสัญญามีอาจใช้หลักการกว้าง ๆ ตามมาตรานี้เนื่องจากกฎหมายนิติบัญญัติของตนห้ามไว้รัฐนั้นก็จะให้การยกเว้นจากมาตรการพิเศษของตนในลักษณะที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยนั้นในกรณีที่เหมาะสม

## มาตรา 9

### มาตรการชั่วคราว

ไม่มีสิ่งใดในอนุสัญญานี้ที่จะห้ามรัฐภาคีผู้ทำสัญญาในช่วงเวลาสงครามหรือสถานการณ์อื่นที่พิเศษ และร้ายแรงใช้มาตรการชั่วคราวซึ่งรัฐนั้นพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต่อความมั่นคงแห่งชาติต่อบุคคลใด ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณา โดยรัฐภาคีผู้ทำสัญญานั้นว่าเป็นผู้ลี้ภัยแท้จริงหรือไม่ และมีความจำเป็นต้องใช้มาตรการนั้นต่อไปหรือไม่ ในกรณีของบุคคลนั้นเพื่อผลประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ

## มาตรา 10

### การให้พำนักอยู่ต่อไป

1. ในกรณีของผู้ลี้ภัยที่พลัดถิ่น โดยการบังคับระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง และถูกส่งเข้าไปพำนักในดินแดนของรัฐภาคีผู้ทำสัญญา ให้ถือว่าระยะเวลาที่ถูกบังคับให้อาศัยอยู่ที่นั่น เป็นการพำนักอยู่ภายในดินแดนนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย
2. เมื่อผู้ลี้ภัยพลัดถิ่น โดยการบังคับระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองจากดินแดนของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาได้กลับไปยังที่นั่น เพื่อพำนักก่อนการบังคับใช้สัญญานี้ ให้ถือว่าระยะเวลาของการพำนักก่อนและหลังถูกบังคับให้พลัดถิ่นนั้นเป็นระยะเวลาที่ต่อเนื่องกัน เพื่อการใดก็ตามที่จำเป็นต้องแสดงว่ามีการพำนักที่ต่อเนื่องกัน

## มาตรา 11

### กะลาสีลี้ภัย

ในกรณีผู้ลี้ภัยที่เป็นกะลาสีประจำเรือที่ชักธงของรัฐภาคีผู้ทำสัญญา ให้รัฐนั้นพิจารณาด้วยความเมตตาเรื่องการจัดถิ่นฐาน ในดินแดนของรัฐนั้น และการออกเอกสารเดินทางให้ หรือการขอเข้าดินแดนเป็นการชั่วคราว โดยเฉพาะเพื่อเลือกอำนาจต่อการจัดถิ่นฐานในประเทศอื่นต่อไป

## หมวดที่ 2

### สถานภาพทางกฎหมาย

#### มาตรา 12

##### สถานภาพส่วนบุคคล

1. ให้สถานภาพส่วนบุคคลของผู้ลี้ภัยขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศแห่งภูมิลำเนาหรือหากเป็นผู้ไร้ภูมิลำเนาให้ขึ้นอยู่กับกฎหมายของประเทศที่พำนักอยู่
2. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาเคารพต่อสิทธิที่ผู้ลี้ภัยมีอยู่เดิมอันขึ้นอยู่กับสถานภาพส่วนบุคคล โดยเฉพาะสิทธิเกี่ยวกับการสมรส โดยผู้ลี้ภัยต้องปฏิบัติตามพิธีการที่กฎหมายของรัฐนั้นกำหนดไว้หากจำเป็น ทั้งนี้หมายถึงสิทธิที่กฎหมายของรัฐนั้นให้การรับรองหากไม่เป็นผู้ลี้ภัย

#### มาตรา 13

##### สังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์

ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าว โดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกันเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์

#### มาตรา 14

##### สิทธิในศิลปกรรมและทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม

ให้ผู้ลี้ภัยได้รับความคุ้มครองในทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม เช่น สิ่งประดิษฐ์ แผนแบบ หรือตัวอย่างแบบ เครื่องหมายการค้า ชื่อการค้าและสิทธิในผลงานทางวรรณคดี ศิลปะ และวิทยาศาสตร์ ในรัฐที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำเช่นเดียวกับผู้ที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ในดินแดนของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ให้เขาได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับผู้ที่มีสัญชาติของรัฐที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำในดินแดนของรัฐนั้น

#### มาตรา 15

##### สิทธิในการเข้าร่วมสมาคม

ในเรื่องการเข้าร่วมสมาคมและการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงานที่มีไว้วัตถุประสงค์ทางการเมืองและเพื่อหวังกำไรให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญา ให้ผลปฏิบัติด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งต่อผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายภายในอาณาเขตของรัฐนั้น เช่นเดียวกันกับที่รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติแก่คนชาติรัฐที่สามในสถานการณ์เดียวกัน



## มาตรา 16

### การนำคดีขึ้นสู่ศาล

1. ให้ผู้ลี้ภัยมีเสรีภาพในการนำคดีขึ้นสู่ศาลสถิตยุติธรรมภายในอาณาเขตของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาทุกรัฐ
2. ให้ผู้ลี้ภัยมีสิทธิได้รับผลปฏิบัติจากรัฐภาคีผู้ทำสัญญาที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำเช่นเดียวกับที่รัฐนั้นให้ต่อคนชาติของรัฐนั้น ในเรื่องการนำคดีขึ้นสู่ศาลรวมทั้งการช่วยเหลือทางกฎหมายและข้อยกเว้นจากการตัดสินโดยไม่มีหลักประกัน
3. ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องตามวรรค 2 ให้ผู้ลี้ภัยได้รับผลปฏิบัติเช่นเดียวกับคนชาติของรัฐที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำในรัฐอื่น นอกจากที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำด้วย

## หมวดที่ 3

### การประกอบอาชีพเพื่อหารายได้

## มาตรา 17

### การรับจ้างเพื่อค่าแรง

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งต่อผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายภายในอาณาเขตของรัฐนั้นเช่นเดียวกันกับที่รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติแก่คนชาติรัฐที่สามเกี่ยวกับสิทธิในการรับจ้างเพื่อค่าแรงในสถานการณ์เดียวกัน
2. ในกรณีใดก็ตาม ห้ามใช้มาตรการจำกัดต่อคนต่างด้าว หรือการจ้างคนต่างด้าวเพื่อปกป้องตลาดแรงงานแห่งชาติต่อผู้ลี้ภัย ซึ่งเคยได้รับการยกเว้นจากมาตรการเหล่านั้น ในวันที่อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับต่อรัฐภาคีผู้ทำสัญญาที่เกี่ยวข้องหรือซึ่งเข้าตามเงื่อนไขใดดังต่อไปนี้
  - (ก) ได้พำนักอยู่ในรัฐนั้นครบสามปีแล้ว
  - (ข) มีคู่สมรสเป็นคนชาติของรัฐที่ตนพำนักอยู่ ทั้งนี้ผู้ลี้ภัยไม่อาจถืออ้างประโยชน์จากบทบัญญัตินี้หากได้ทอดทิ้งคู่สมรสแล้ว
  - (ค) มีบุตรหนึ่งคนหรือมากกว่านั้นที่มีสัญชาติของรัฐที่ตนพำนักอยู่
3. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาพิจารณาด้วยความเมตตาในการปรับสิทธิของผู้ลี้ภัยที่เกี่ยวกับการรับจ้างเพื่อค่าแรงให้เท่าเทียมกับสิทธิของคนชาติของรัฐนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองตามโครงการรับสมัครแรงงานหรือโครงการรับคนเข้าเมือง

## มาตรา 18

### การประกอบธุรกิจส่วนตัว

ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้น โดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกันเกี่ยวกับสิทธิในการประกอบธุรกิจโดยตนเองด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หัตถกรรม และการพาณิชย์ และด้านการจัดตั้งบริษัทการค้า หรืออุตสาหกรรม

## มาตรา 19

### วิชาชีพอิสระ

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ ที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีคุณสมบัติที่เจ้าพนักงานที่มีอำนาจของรัฐนั้นให้การรับรองและที่ความต้องการที่จะประกอบวิชาชีพอิสระ ซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน

2. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาใช้ความพยายามอย่างยิ่งโดยสอดคล้องกับกฎหมาย และรัฐธรรมนูญของคนในอันที่จะจัดให้ผู้ลี้ภัยนั้น ได้ตั้งถิ่นฐานในดินแดนซึ่งรัฐนั้นรับผิดชอบในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนอกเหนือไปจากดินแดนแห่งเมืองแม่

## หมวดที่ 4

### สวัสดิการ

## มาตรา 20

### การปันส่วน

ผู้ลี้ภัยได้รับผลปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในกรณีที่มีการใช้ระบบการปันส่วนต่อพลเมืองทั่วไป ซึ่งควบคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ขาดแคลนทั่วไป

## มาตรา 21

### ที่อยู่อาศัย

ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นได้ที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่ว่ากรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน ในเรื่องที่อยู่อาศัยเท่าที่มีการกำหนดในกฎหมายระเบียบบังคับหรือภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## มาตรา 22

### การศึกษาของรัฐ

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน
2. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งไม่ว่าในกรณีใด จะไม่น้อยกว่าที่ให้ต่อคนต่างด้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน เกี่ยวกับการศึกษาที่นอกเหนือจากระดับขั้นพื้นฐานและโดยเฉพาะเกี่ยวกับการได้รับการศึกษา การรับรองประกาศนียบัตร อนุปริญญาบัตรและปริญญาบัตร การผ่อนปรนเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการศึกษาและการให้ทุนการศึกษา

## มาตรา 23

### การบรรเทาทุกข์สาธารณชน

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้ผลปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ต่อผู้ลี้ภัยซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมายในเรื่องการบรรเทาทุกข์สาธารณชนและความช่วยเหลือ

## มาตรา 24

### กฎหมายแรงงานและการประกันสังคม

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญา จะให้ผลปฏิบัติเยี่ยงคนชาติต่อผู้ลี้ภัยซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้คือ

ก. เท่าที่มีการบัญญัติกฎหมายหรือข้อบังคับ หรือการควบคุมของเจ้าหน้าที่บริหารเงิน ได้รวมทั้งเงินที่จ่ายแก่ครอบครัว อันเป็นส่วนหนึ่งของเงินได้ เวลาการทำงาน การจัดการค่าล่วงเวลา วันหยุดที่ได้รับเงิน ข้อจำกัดการนํางานมาทำที่บ้าน อายุขั้นต่ำในการจ้างงาน การฝึกหัดงาน และการฝึกปฏิบัติการทำงานของหญิงและผู้เยาว์ การได้รับประโยชน์จากการต่อรองร่วม

ข. การประกันสังคม (บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการประสพภัยในกรางาน โรคภัยไข้เจ็บสืบเนื่องจากการประกอบอาชีพ การมีครรภ์ เจ็บป่วย ทุพพลภาพ ชราภาพ ตาย ว่างาน ความรับผิดชอบเกี่ยวกับครอบครัว และกรณีอื่นใดซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ที่อยู่ภายในขอบเขตของการประกันสังคมตามกฎหมายแห่งชาติหรือข้อบังคับ) โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดดังต่อไปนี้

1) การจัดการที่เหมาะสมซึ่งอาจมีขึ้นเพื่ออ้างไว้ซึ่งสิทธิอันได้รับมาแล้ว และสิทธิซึ่งกำลังจะได้รับ

2) กฎหมายแห่งชาติหรือระเบียบข้อบังคับของประเทศซึ่งผู้ลี้ภัยเข้าไปอยู่อาศัยอาจกำหนดการจัดการพิเศษเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ซึ่งถือจ่ายจากเงินกองทุนสาธารณะ และเกี่ยวกับเงินซึ่งจ่ายให้แก่ผู้ซึ่งมีกระทำตามเงื่อนไขในการสะสมซึ่งกำหนดไว้ในการจ่ายเงินบำนาญตามปกติ

2. สิทธิที่จะรับเงินชดเชยจากการตายของผู้ลี้ภัยเนื่องจากประสบอันตรายจากการรับจ้างทำงานหรือจากโรคภัยไข้เจ็บสืบเนื่องจากการประกอบอาชีพจะไม่ถูกกระทบจากการที่ผู้ได้รับประโยชน์อยู่ภายนอกอาณาเขตของรัฐภาคีผู้ทำสัญญา
3. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะอำนวยความสะดวกอันเกิดจากความตกลงที่มีระหว่างตนให้แก่ผู้ลี้ภัยหรือที่อาจทำขึ้นในภายภาคหน้าเกี่ยวกับการจ้างไว้ซึ่งสิทธิอันได้รับมาหรือสิทธิซึ่งกำลังจะได้รับมาอันเกี่ยวกับการประกันสังคม ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะที่ใช้บังคับแก่คนชาติของรัฐผู้ลงนามในความตกลงดังกล่าว
4. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะพิจารณาด้วยความเมตตาที่จะอำนวยความสะดวกอันเกิดจากการตกลงที่คล้ายคลึงกันนี้ แก่ผู้ลี้ภัยมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในกรณีที่มีการตกลงที่คล้ายคลึงดังกล่าว ใช้บังคับระหว่างรัฐภาคีผู้ทำสัญญาและรัฐที่มีใช้ภาคีผู้ทำสัญญาแห่งอนุสัญญา

## หมวดที่ 6

### มาตรการบริหาร

#### ความช่วยเหลือจากด้านบริหาร

1. เมื่อการใช้สิทธิของผู้ลี้ภัยตามปกติจำเป็นต้องได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศซึ่งผู้ลี้ภัยไม่อาจเข้าถึงเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ รัฐภาคีผู้ทำสัญญา ซึ่งผู้ลี้ภัยพำนักอยู่จะได้จัดความช่วยเหลือดังกล่าวแก่ผู้นั้น โดยเจ้าหน้าที่ของตนหรือโดยเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ
2. เจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ทั้งหลายซึ่งได้กล่าวถึงในวรรค 1 จะได้ส่งหรือจัดให้มีการส่งภายใต้การอำนวยความสะดวกของตน เอกสารหรือคำรับรองต่าง ๆ ไปยังผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกันกับจะได้ทำในกรณีปกติต่อคนต่างด้าว โดยหรือผ่านเจ้าหน้าที่แห่งชาติคนต่างด้าวนั้น
3. เอกสารหรือคำรับรองต่าง ๆ ซึ่งได้มีการส่งนั้นให้ใช้แทนเอกสารราชการซึ่งส่งให้กับคนต่างด้าว โดยหรือผ่านทางเจ้าหน้าที่แห่งชาติของคนและชอบที่จะได้รับความเชื่อถือเมื่อไม่มีข้อพิสูจน์เป็นอย่างอื่น
4. เว้นในกรณีที่อาจให้ผลปฏิบัติพิเศษต่อผู้ยากไร้ บริการต่าง ๆ ซึ่งกล่าวไว้ ณ ที่นี้อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ แต่ค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะเรียกเก็บได้ในอัตราอันสมควรและสมสัดส่วนกับอัตราที่เรียกเก็บจากคนชาติ สำหรับบริการที่คล้ายคลึงกัน
5. บทบัญญัติในมาตรานี้ย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อมาตรา 27 และ 28

## มาตรา 26

### อิสรภาพในการเคลื่อนย้าย

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้ผู้ลี้ภัย ซึ่งอยู่ในอาณาเขตตนโดยชอบด้วยกฎหมายได้รับสิทธิที่จะเลือกที่อยู่อาศัยและเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรีในดินแดนของรัฐ ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบข้อบังคับซึ่งใช้กับคนต่างด้าวโดยทั่ว ๆ ไปในกรณีเช่นเดียวกัน

## มาตรา 27

### หนังสือแสดงตน

ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาออกหนังสือแสดงตนแก่ผู้ลี้ภัยภายในอาณาเขตของตน ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่ม่เอกสารเดินทางที่ใช้ได้

## มาตรา 28

### เอกสารเดินทาง

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาออกเอกสารเดินทางแก่ผู้ลี้ภัยซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ในการเดินทางภายนอกอาณาเขตของรัฐนั้น เว้นเสียแต่ว่าจะทำได้เนื่องจากเหตุผลบังคับทางด้านความมั่นคงแห่งชาติหรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และให้ใช้ข้อกำหนดต่อท้ายแห่งอนุสัญญานี้ ซึ่งเกี่ยวกับเอกสารดังกล่าว รัฐภาคีผู้ทำสัญญาอาจออกเอกสารเดินทางเช่นว่าแก่ผู้ลี้ภัยอื่นใดภายในอาณาเขตรัฐ รัฐจะพิจารณาด้วยความเมตตาในการออกเอกสารเดินทางเช่นว่านี้แก่ผู้ลี้ภัยอื่นใดภายในอาณาเขตรัฐ ซึ่งไม่สามารถจะได้รับเอกสารเดินทางจากประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย

2. ให้เอกสารเดินทางที่ออกให้แก่ผู้ลี้ภัยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่แล้มาโดยภาคีที่เกี่ยวข้องนั้นได้รับการยอมรับและปฏิบัติโดยรัฐภาคีผู้ทำสัญญาเช่นเดียวกันกับเอกสารเดินทางซึ่งได้ออกตามมาตรา

## มาตรา 29

### ภาษีเงินได้ของแผ่นดิน

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่เรียกหรือเก็บอากร เงินอันพึงชำระ หรือภาษีในลักษณะใดก็ตามจากผู้ลี้ภัยไม่ว่าในรูปแบบอื่นใดหรือที่สูงกว่าอันจะเรียกเก็บได้จากคนชาติในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน

2. ความในวรรคหนึ่งข้างต้นไม่ตัดสิทธิในการประยุกต์กฎหมายข้อบังคับใด ๆ กับผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกับที่ใช้กับคนต่างด้าว ในเรื่องการเรียกเก็บเงินอันพึงชำระ ซึ่งเกิดจากการออกเอกสารราชการต่าง ๆ รวมทั้งหนังสือแสดงตน



## มาตรา 30

### การโอนสินทรัพย์

1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาอนุญาตตามกฎหมาย และข้อบังคับของรัฐให้ผู้ลี้ภัยโอนสินทรัพย์ซึ่งได้นำเข้ามาในอาณาเขตของรัฐไปยังอีกประเทศหนึ่งซึ่งยอมรับให้มีการตั้งถิ่นฐาน
2. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะพิจารณาด้วยความเมตตาในคำขออนุญาตโอนสินทรัพย์ของผู้ลี้ภัยซึ่งจำเป็นในการตั้งถิ่นฐานในอีกประเทศหนึ่งซึ่งได้ยอมรับตน ไม่ว่าจะสินทรัพย์เหล่านั้นจะอยู่ที่ใด

## มาตรา 31

### ผู้ลี้ภัยโดยมิชอบด้วยกฎหมายในประเทศที่ตนอาศัยลี้ภัย

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุแห่งการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวผิดกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัยผู้ซึ่งเดินทางโดยตรงมาจากดินแดนซึ่งชีวิตหรือเสรีภาพถูกคุกคามตามความหมายของมาตรา 1 เข้ามาหรือปรากฏตัวในอาณาเขตโดยไม่ได้รับอนุญาตทั้งนี้ถ้าหากว่าผู้ลี้ภัยได้รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ และแสดงเหตุอันควรเชื่อถือได้ในการเข้าเมืองหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมายนั้น
2. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่วางข้อจำกัดต่อการเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัยนอกรั้วที่จำเป็นและข้อจำกัดเช่นว่าจะมีผลเพียงตราบถึงเมื่อมีการวางแผนทางจัดสถานะของผู้ลี้ภัยในประเทศหรือเมื่อผู้ลี้ภัยได้รับอนุญาตให้เข้าไปอยู่ในประเทศอื่น รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะยอมให้ผู้ลี้ภัยมีเวลาพอสมควรและให้ความสะดวกทุกประการที่จำเป็นที่จะได้รับอนุมัติให้เข้าไปอยู่ในประเทศอื่น

## มาตรา 32

### การขับไล่

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่ผู้ลี้ภัยซึ่งชอบด้วยกฎหมายจากอาณาเขตของตนวันเสียแต่เพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน
2. การขับไล่ผู้ลี้ภัยจะกระทำได้เฉพาะตามคำตัดสิน ซึ่งได้ดำเนินตามกระบวนการนิติธรรมเท่านั้น วันเสียแต่ว่าจะต้องปฏิบัติตามเหตุผลบังคับเพื่อความมั่นคงของชาติ ผู้ลี้ภัยจะได้รับอนุญาตให้ยื่นหลักฐานเพื่อพิสูจน์ตนเองและให้อุทธรณ์ และให้มีตัวแทนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือต่อบุคคลคนเดียวหรือหลายคนซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ
3. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้เวลาพอสมควรแก่ผู้ลี้ภัยเพื่อแสวงหาการรับเข้าเมืองตามกฎหมายในประเทศอื่น รัฐภาคีผู้ทำสัญญาสงวนสิทธิที่จะใช้วิธีการภายในบางประการในระหว่างระยะเวลาเช่นนั้น ตามที่เห็นว่าจำเป็น

### มาตรา 33

#### ข้อห้ามการขับไล่หรือการส่งกลับ “การผลักดัน”

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใด ๆ ไปยังชายเขตแห่งดินแดนซึ่ง ณ ที่นั่นชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมือง
2. ประโยชน์อันเกิดจากบทบัญญัตินี้มีให้ยกขึ้นกล่าวอ้าง โดยผู้ลี้ภัยซึ่งมีเหตุผลสมควรอันถือได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่ได้เข้าไปพำนักหรือผู้ซึ่งโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดถูกตัดสินว่ากระทำความผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อประชาคมของประเทศนั้น

### มาตรา 34

#### การโอนสัญชาติ

รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะอำนวยความสะดวกราบเท่าที่สามารถจะทำได้ในการทำให้ผู้ลี้ภัยได้โอนสัญชาติและปรับให้เป็นคนพื้นเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐจะพยายามทุกวิถีทางที่จะริบเร่งกระบวนการโอนสัญชาติและจะลดค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่จะเกิดจากกระบวนการนั้นเท่าที่ทำได้

### หมวดที่ 6

#### บทบัญญัติต่อเนื่องและชั่วคราว

### มาตรา 35

#### ความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่แห่งชาติกับองค์การสหประชาชาติ

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญารับรองที่จะร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติหรือหน่วยงานอื่นของสหประชาชาติซึ่งจะรับช่วงสืบต่องานในการปฏิบัติภารกิจและโดยเฉพาะในการช่วยให้ความสะดวกในหน้าที่อำนวยความสะดวกประยุกต์บทบัญญัติแห่งอนุสัญญานี้
2. เพื่อให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือหน่วยงานอื่นของสหประชาชาติซึ่งจะรับช่วงสืบต่องาน สามารถที่จะจัดทำรายงานต่อองค์กรซึ่งมีอำนาจของสหประชาชาติรัฐภาคีผู้ทำสัญญารับรองที่จะจัดหาข่าวสารและข้อมูลทางสถิติซึ่งมีการร้องขอโดยหน่วยงานข้างต้นในรูปแบบที่เหมาะสมในเรื่องที่เกี่ยวกับ
  - ก. สภาวะของผู้ลี้ภัย

ข. การอนุวรรตนาการของอนุสัญญา<sup>นี้</sup> และ

ค. กฎหมายข้อบังคับและคำสั่งต่าง ๆ ซึ่งมีผลบังคับหรืออาจจะมีผลบังคับอันเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย

### มาตรา 36

#### ข่าวสารเกี่ยวกับกฎหมายแห่งชาติ

รัฐภาคีผู้ทำสัญญายะแจ้งให้เลขาธิการสหประชาชาติทราบถึงกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ซึ่งรัฐอาจดำเนินการไปเพื่อประยุกต์อนุสัญญา<sup>นี้</sup>

### มาตรา 37

#### ความสัมพันธ์กับอนุสัญญาก่อน ๆ

ในระหว่างภาคีด้วยกันให้ใช้อนุสัญญานั้นแทน ความตกลงซึ่งได้กระทำเมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 1922, 31 พฤษภาคม 1924, 12 พฤษภาคม 1926, 30 มิถุนายน 1928 และ 30 กรกฎาคม 1935, อนุสัญญาลงวันที่ 28 ตุลาคม 1933 และ 10 กุมภาพันธ์ 1938, พิธีสารลงวันที่ 14 กันยายน 1939 และข้อตกลง ณ วันที่ 15 ตุลาคม 1946

ทั้งนี้โดยไม่กระทบกระเทือนต่อมาตรา 28 วรรค 2 แห่งอนุสัญญาฉบับนี้

### หมวดที่ 7

#### ข้อความท้ายสุด

### มาตรา 38

#### การระงับข้อพิพาท

ข้อพิพาทใด ๆ ระหว่างภาคีแห่งอนุสัญญา<sup>นี้</sup> ที่เกี่ยวกับการแปลหรือการประยุกต์ ซึ่งไม่สามารถจะระงับได้โดยวิธีอื่น ๆ ให้ส่งไปยังศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยการร้องขอของคู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

### มาตรา 39

#### การลงนาม การให้สัตยาบัน และการภาคยานุวัติ

1. อนุสัญญา<sup>นี้</sup>จะเปิดให้ลงนาม นครเจนีวาในวันที่ 28 กรกฎาคม 1951 และหลังจากนั้นจะเก็บรักษาไว้กับเลขาธิการสหประชาชาติ

อนุสัญญาจะเปิดให้ลงนาม ณ สำนักงานสหประชาชาติในยุโรปตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม ถึง 31 สิงหาคม 1951 และจะเปิดให้ลงนามได้อีกครั้ง ณ สำนักงานใหญ่ของสหประชาชาติตั้งแต่วันที่ 17 กันยายน 1951 ถึง 31 ธันวาคม 1952

2. อนุสัญญา<sup>นี้</sup>จะเปิดให้ลงชื่อได้ในนามของรัฐสมาชิกสหประชาชาติทั้งหลาย และในนามของรัฐอื่น ๆ ที่ได้รับคำเชิญให้ร่วมในการประชุมผู้มีอำนาจเต็มเรื่องสถานภาพของผู้ลี้ภัย และบุคคล

ผู้ไร้สัญชาติ หรือต่อผู้เป็นฝ่ายซึ่งสมัชชาใหญ่จะมีคำเชิญขอให้ลงนามอนุสัญญานี้จะต้องได้รับ สัตยาบันและสัตยาบันสารจะต้องเก็บรักษาไว้ที่เลขาธิการสหประชาชาติ

3. อนุสัญญานี้จะเปิดเพื่อการภาคยานุวัติตั้งแต่วันที่ 28 กรกฎาคม 1951 โดยรัฐซึ่งอ้างถึง ในวรรค 2 ของมาตรานี้ การภาคยานุวัติจะมีผลเมื่อมีการส่งมอบภาคยานุวัติสารไว้กับเลขาธิการ สหประชาชาติ

#### มาตรา 40

##### ข้อความว่าด้วยดินแดนแห่งการประยุตอนุสัญญา

1. รัฐใด ๆ เมื่อลงนาม สัตยาบัน หรือภาคยานุวัติ อาจประกาศให้อนุสัญญานี้ขยายการ ประยุตไปยังดินแดนทั้งหมดหรือแต่บางส่วนซึ่งจะต้องรับผิดชอบต่อความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศ คำประกาศเช่นนี้ให้มีผลเมื่ออนุสัญญาใช้บังคับกับรัฐนั้น

2. เมื่อเวลาใด ๆ หลังจากนั้น การขยายการประยุตอนุสัญญาเช่นว่านี้อาจกระทำได้โดย ส่งคำบอกกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติและจะมีผลจากวันที่เก้าสิบ ภายหลังจากวันที่ เลขาธิการสหประชาชาติได้รับคำบอกกล่าวนั้น หรือจากวันที่อนุสัญญาใช้บังคับกับรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้แล้วแต่สิ่งใดจะเกิดขึ้นหลัง

3. ในส่วนที่เกี่ยวกับดินแดนซึ่งอนุสัญญานี้ยังมีได้ขยายการประยุตเมื่อเวลาลงนาม สัตยาบัน หรือภาคยานุวัติ แต่ละรัฐที่เกี่ยวข้องจะพิจารณาหาช่องทางที่จะดำเนินการตามขั้นตอนที่ จำเป็นเพื่อขยายการประยุตอนุสัญญานี้ไปยังดินแดนดังกล่าว

ทั้งนี้ ภายใต้บังคับแห่งความยินยอมของรัฐบาลแห่งดินแดนเหล่านั้น ซึ่งจำเป็นจะต้องขึ้น อยู่กับเหตุการณ์ทางรัฐธรรมนูญ

#### มาตรา 41

##### ข้อความว่าด้วยสหภาพ

ในกรณีสหพันธรัฐหรือรัฐซึ่งมิใช่เอกราช ให้ใช้บทบัญญัติดังต่อไปนี้

ก. สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับมาตราต่าง ๆ ของอนุสัญญานี้ ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจกฎหมาย ของฝ่ายนิติบัญญัติแห่งสหภาพ ให้ความผูกพันของรัฐบาลสหภาพเป็นเช่นเดียวกันกับภาคีซึ่งมิใช่สหพันธรัฐ

ข. สำหรับส่วนที่เกี่ยวกับมาตราต่าง ๆ ของอนุสัญญานี้ ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจกฎหมาย แห่งมลรัฐ จังหวัดหรือมณฑลซึ่งไม่ผูกพันตามระบบรัฐธรรมนูญแห่งสหภาพที่จะดำเนินการทาง กฎหมายให้รัฐบาลสหพันธรัฐแจ้งมาตราเหล่านั้น โดยการทำคำแนะนำเพื่อขอความอนุเคราะห์ไป ยังเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องของมลรัฐจังหวัด, หรือมณฑลในโอกาสแรกที่ทำได้

ค. สหพันธรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ โดยการร้องขอของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ผ่านทางเลขาธิการสหประชาชาติจะส่งคำแถลงเรื่องกฎหมายและการปฏิบัติของสหพันธรัฐและหน่วยที่ประกอบเป็นสหพันธรัฐของตน ซึ่งเกี่ยวกับบทบัญญัติโดยบทบัญญัติหนึ่งโดยเฉพาะของอนุสัญญานี้ อันแสดงขอบเขตการมีผลบังคับแห่งบทบัญญัตินั้น ทั้งนี้ไม่ว่าโดยการดำเนินการทางกฎหมายหรือวิธีอื่น

#### มาตรา 42

##### ข้อสงวน

1. เมื่อเวลาที่ลงนามสัตยาบัน หรือภาคยานุวัติ รัฐใด ๆ อาจตั้งข้อสงวนต่อมาตราต่าง ๆ แห่งอนุสัญญาได้เว้นแต่ตามมาตรา 1, 3, 4, 16(1), 33, 36-46 รวมกัน
2. รัฐที่ตั้งข้อสงวนตามวรรค 1 แห่งมาตรานี้อาจถอนข้อสงวนนั้นได้ในเวลาใด ๆ โดยการแจ้งข้อความเพื่อให้เกิดผลเช่นนั้นไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ

#### มาตรา 43

##### การมีผลใช้บังคับ

1. อนุสัญญานี้จะมีผลบังคับในวันที่เก้าสิบ หลังจากวันที่สัตยาบันสาร หรือภาคยานุวัติสารได้มีการส่งมอบ
2. ในกรณีซึ่งรัฐสัตยาบันหรือภาคยานุวัติอนุสัญญานี้ภายหลังจากที่สัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารได้ส่งไปเก็บรักษาแล้ว ให้อนุสัญญามีผลบังคับในวันที่เก้าสิบหลังจากวันที่รัฐนั้นได้ส่งสัตยาบันสารหรือภาคยานุวัติสารไปเก็บรักษา

#### มาตรา 44

##### การเพิกถอน

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาอาจเพิกถอนอนุสัญญานี้ได้ในเวลาใด ๆ โดยส่งคำบอกกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ
2. การเพิกถอนจะมีผลต่อรัฐภาคีผู้ทำสัญญา เมื่อเวลาหนึ่งปีผ่านไปนับจากวันที่เลขาธิการสหประชาชาติได้รับคำเพิกถอน
3. รัฐใดซึ่งได้ทำประกาศหรือคำบอกกล่าวมาตรา 40 อาจประกาศในเวลาใด ๆ ภายหลังจากโดยการส่งคำบอกกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติว่าให้ระงับการขยายอำนาจบังคับแห่งอนุสัญญานี้ไปยังดินแดนเช่นว่านั้น เมื่อเวลาหนึ่งปีผ่านไปนับจากวันที่เลขาธิการได้รับคำบอกกล่าว



## มาตรา 45

### การแก้ไข

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาอาจร้องขอให้มีการแก้ไขอนุสัญญานี้ได้ในเวลาใด ๆ โดยส่งคำบอกกล่าวไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ
2. สมัชชาใหญ่สหประชาชาติจะแนะนำขั้นตอน ถ้าหากมีเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามคำร้องขอนั้น

## มาตรา 46

### คำบอกกล่าวซึ่งจะต้องทำโดยเลขาธิการสหประชาชาติ

เลขาธิการสหประชาชาติจะรายงานทั้งสมาชิกทั้งหมดของสหประชาชาติ และทั้งที่มีได้รัฐสมาชิกตามที่ระบุไว้ในมาตรา 39 ให้ทราบดังต่อไปนี้คือ

- ก. การประกาศและการบอกกล่าวตามส่วน ๘ ของมาตรา 11
- ข. การลงนาม การสัตยาบัน และการภาคยานุวัติตามมาตรา 39
- ค. การประกาศและการบอกกล่าวตามมาตรา 40
- ง. ข้อเสนอ และการถอนข้อเสนอตามมาตรา 42
- จ. วันซึ่งอนุสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับตามมาตรา 43
- ฉ. การเพิกถอนและการบอกกล่าวตามมาตรา 44
- ช. การร้องขอเพื่อการแก้ไขตามมาตรา 45

โดยความสุจริต ผู้ที่ลงชื่อข้างท้าย ตามที่ได้รับมอบอำนาจอย่างถูกต้อง ได้ลงชื่ออนุสัญญานี้ในนามของรัฐบาลของตนทำขึ้น ณ นครเจนีวา วันที่สี่สิบแปด เดือนกรกฎาคม หนึ่งพันเก้าร้อยห้าสิบเจ็ดในเอกสารฉบับเดียว โดยให้ถือข้อความในภาษาอังกฤษและฝรั่งเศสเป็นบทหลักฐานเท่าเทียมกันให้เก็บรักษาไว้ ณ สำนักงานบรรณสารของสหประชาชาติ และให้ส่งคู่ฉบับซึ่งรับรองว่าถูกต้องไปยังสมาชิกสหประชาชาติ และรัฐที่มีใช้สมาชิกตามมาตรา 39

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ค

ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNHCR ในการเข้ามามีบทบาท  
แก้ไขปัญหาลี้ภัยพวยพอนโดจีน

Doc: X/77

965/2520

Permanent Mission of Thailand  
Geneva

22 July B.E. 2520 (1977)

Your Highness

I have the honour to refer to the discussions held in Bangkok from 14 - 17 June 1977, during the visit of the United Nations Deputy High Commissioner for Refugees. Noting the principles recognized in the Joint Statement of 13 September 1975 issued during the visit of the High Commissioner, the following understanding was reached in the discussions:

1. In implementing the programme of humanitarian assistance, due regard shall be had to the need to protect the national security, public order, public health and morals of the Thai nation.
2. Every beneficiary of the programme in Thailand has duties to the country in which he finds himself, which require, in particular, that he conform to its laws and regulations as well as to measures taken for the maintenance of public orders.
3. It is recognized that a distinction must be made between persons who qualify as being within the competence of UNHCR and those who leave their country of nationality or habitual residence for reasons of personal convenience, for example economic migrants, or persons who are not bona fide refugees.
4. The high number of illegal entrants into the Kingdom of Thailand is viewed with serious concern. Accordingly, the Government of Thailand intends to adopt strict measures to discourage such illegal entrants and to issue a proclamation whereby they shall be prosecuted and punished according to law.
5. In exercise of its sovereign prerogatives, the Government also intends to institute necessary measures in accordance with the internationally recognized humanitarian principles and in keeping with the distinction between persons within the competence of UNHCR and others.

## APPENDIX: XII

6. The Government will extend full co-operation and provide the necessary facilities in order to enable the High Commissioner to perform his duties in accordance with his Statute on behalf of persons within his competence. In order to elaborate a satisfactory procedural framework, the High Commissioner will provide all technical assistance that may be required by the Government.

7. The Government should be responsible for the support and material welfare of persons who qualify under the eligibility procedures once they have been instituted by the Government.

8. The Government and the High Commissioner will co-operate in order to promote, as soon as practicable, durable solutions for and self-reliance of persons within the competence of UNHCR.

9. The present programme of humanitarian assistance shall continue in accordance with the Agreement separately concluded between the Government of the Kingdom of Thailand and UNHCR on 22 July 1977.

Accept, Your Highness, the assurances of my highest consideration.

(Signed)

Manaspas Xuto

(Manaspas Xuto)

Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Thailand

Considering that it is desirable to conclude an agreement to cover the establishment of the UNHCR Branch Office at Bangkok so as to enable the UNHCR Branch Office to discharge its responsibilities and fulfill its purposes;

Have agreed as follows:

ARTICLE I

FUNCTIONS

Section 1

The UNHCR Branch Office will exercise functions assigned to it by the High Commissioner in relation to his activities in the Kingdom of Thailand and in the region.

ARTICLE II

STATUS OF OFFICIALS OF THE UNHCR BRANCH OFFICE

Section 2

With regard to the privileges, immunities and exemptions to which the Representative, the Deputy Representative and other officials of the UNHCR shall be entitled, the relevant provisions of the General Convention shall continue to be applied in all respects.

ARTICLE IIIGENERAL PROVISIONSSection 3

Consultations with respect to modifications of this Agreement shall be entered into at the request of either party. Any such modifications shall be by mutual consent.

Section 4

This Agreement may be terminated at any time by either party giving six months written notice to the other of its intention to terminate the Agreement; moreover, it shall cease to have effect in the event that the UNHCR Branch Office is removed from the territory of the Kingdom of Thailand, except for such provisions as may be applicable in connexion with the orderly termination of the operations of the UNHCR in the Kingdom of Thailand and the disposal of its property therein.

Section 5

This Agreement shall enter into force from the date of its signature by both parties.

Done at Geneva on

For

THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS  
HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES

Poul Hartling  
United Nations High Commissioner  
for refugees

For

THE GOVERNMENT OF  
THE KINGDOM OF THAILAND

Ambassador  
Permanent Representative of Thailand  
to the United Nations Office  
at Geneva



Ministry of Foreign Affairs  
Saranrom Palace, Bangkok

FULL POWERS

I, the Undersigned,  
Minister of Foreign Affairs of Thailand, do hereby state that  
His Excellency \_\_\_\_\_, Ambassador Extraordinary and  
Plenipotentiary, Permanent Representative of Thailand to the Office  
of the United Nations, Geneva, is authorized to sign, on behalf of  
the Government of the Kingdom of Thailand, the Agreement between the  
Government of the Kingdom of Thailand and the Office of the United  
Nations High Commissioner for Refugees regarding the Branch Office  
of the UNHCR in Thailand.

Minister of Foreign Affairs of Thailand

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

HIGH COMMISSIONER  
FOR REFUGEES

*Regional Office  
for Western South Asia*

Telegrams: HICOMREF Bangkok  
Telephone: 282 9161 - 282 9191  
Exts.: 1851 - 1857



HAUT COMMISSARIAT  
POUR LES RÉFUGIÉS

*Bureau régional  
pour l'Asie du Sud occidentale*

P.O. Box 2-121, Rajdamnern  
BANGKOK 2, Thailand

HCR/BKK/MISC/0395

25 January 1983

Dear Khun Saroj,

I have the honour of referring to our meeting of 24 January 1983 in which we discussed the change of a UNHCR's Office in Thailand from the Office of the UNHCR Regional Representative for Western South Asia to the Branch Office of the UNHCR in Thailand.

The redesignation of UNHCR's Office in Thailand as a Branch Office is due to there no longer being any formal connection between the responsibilities of the Office in Thailand with other countries in the region.

I would like to propose that an Amended Agreement between the United Nations High Commissioner for Refugees and the Government of the Kingdom of Thailand be executed by your Ambassador and Permanent Representative of Thailand to the United Nations Office at Geneva and the United Nations High Commissioner for Refugees.

I have enclosed a draft of the Agreement above proposed, one copy marked to show changes from the prior Agreement as done at Geneva on 1 December 1977 and one clean copy.

Thank you for your kind assistance and cooperation in this matter.

Yours sincerely,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jacques Terlin', written over a faint background stamp.

Jacques Terlin  
Representative in Thailand of the  
United Nations High Commissioner for  
Refugees

Khun Saroj Chavanaviraj  
Director-General  
Department of International Organizations  
Ministry of Foreign Affairs  
Sri Ayudhya Road  
Bangkok

## AGREEMENT

Between the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Government of the Kingdom of Thailand regarding the Branch Office of the UNHCR in Thailand.

THE OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH  
COMMISSIONER FOR REFUGEES

and

THE GOVERNMENT OF THE KINGDOM OF THAILAND

Considering that the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (hereinafter referred to as the "High Commissioner" or alternatively "UNHCR") has established a Branch Office of the UNHCR in Thailand (hereinafter referred to as the "UNHCR Branch Office") in Bangkok, Thailand, with the agreement of the Government of the Kingdom of Thailand (hereinafter referred to as "the Government") which undertakes to assist UNHCR in securing all the necessary facilities for the operation of this Branch Office;

Considering that the Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 February 1946 (hereinafter referred to as the "General Convention"), to which Thailand is a party, is applicable to the UNHCR, a subsidiary organ of the General Assembly of the United Nations established pursuant to Article 22 of the Charter of the United Nations and hence an integral part of the United Nations;

## ภาคผนวก ง

การประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยผู้อพยพอินโดจีน  
(นครเจนีวา เมื่อวันที่ 13, 14 มิถุนายน 1989)

## เอกสารปฏิญญาและแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์

ด้วยความเห็นชอบของที่ประชุมขั้นเตรียมการเพื่อการประชุมนานาชาติ เรื่องผู้อพยพอินโดจีนเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 1989

1. ที่ประชุมขั้นเตรียมการเพื่อการประชุมนานาชาติเรื่องผู้อพยพอินโดจีน ซึ่งเรียกประชุมโดยรัฐบาลมาเลเซียนั้น มีขึ้นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ในวันที่ 7-9 มีนาคม 1989 การประชุมครั้งนั้น ได้รับการเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์ในเนื้อหาของร่างเอกสารปฏิญญาและแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์

2. เพื่อให้เป็นไปตามความต้องการตามหนังสือของประธานการประชุมขั้นเตรียมการ ลงวันที่ 24 มีนาคม 1989 ซึ่งส่งถึงเลขาธิการใหญ่ นั้น จึงได้นำส่งร่างดังกล่าวข้างต้นให้แก่ที่ประชุมแล้ว

## ร่างเอกสารปฏิญญาและแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์

## 1. ประกาศ

บรรดารัฐบาลทั้งหลายของรัฐต่าง ๆ ซึ่งเข้าร่วมประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยผู้อพยพอินโดจีน ซึ่งได้จัดให้มีขึ้นที่นครเจนีวา ตั้งแต่วันที่ 13-14 มิถุนายน 1989

ที่ประชุมได้พิจารณาถึงปัญหาของผู้แสวงหาแหล่งพักพิงชาวอินโดจีนในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้แล้ว

ที่ประชุมได้รับทราบที่ ตั้งแต่ปี 1975 ประชาชนกว่า 2 ล้านคนได้ทิ้งถิ่นฐานเดิมในประเทศของตนในอินโดจีน และการหลั่งไหลของผู้แสวงหาแหล่งพักพิงเหล่านี้ยังคงดำเนินต่อไป

ที่ประชุมยอมรับว่า การเคลื่อนย้ายของผู้แสวงหาแหล่งพักพิงข้ามพรมแดนของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังคงเป็นปัญหาสำคัญทางด้านมนุษยธรรมต่อสังคมนานาชาติ

ที่ประชุมได้ระลึกถึงมติที่ 3455 (XXX) ของที่ประชุมสมัชชาใหญ่ องค์การสหประชาชาติ การประชุมครั้งแรกเรื่องผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งได้มีการประชุมกันที่นครเจนีวาในเดือนกรกฎาคม 1979 ด้วยการอุปถัมภ์ขององค์การสหประชาชาติเพื่อเจรจากันถึงปัญหานี้

ที่ประชุมยังระลึกต่อไป ถึงอนุสัญญาปี 1951 เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัยและพิธีร่างของอนุสัญญาดังกล่าวปี 1867 ตลอดจนเอกสารที่เกี่ยวข้อง

ที่ประชุมได้รับทราบอย่างเป็นทางการที่น่าพอใจว่า จากผลของความพยายามที่ได้ผนึกความร่วมมือกันในส่วนของรัฐบาล และองค์การสากลที่เกี่ยวข้องได้แก้ปัญหาอย่างถาวรให้แก่ชาวอินโดจีนกว่า 16 ล้านคน

อย่างไรก็ตามปัญหาผูกพันที่มีอยู่ก่อนแล้ว โดยเฉพาะระหว่างประเทศเพื่อนบ้านและดินแดนที่ต่อเนื่องยังคงก่อให้เกิดการหลั่งไหลออกนอกประเทศ และการมีผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจำนวนมากตกค้างอยู่ในศูนย์อพยพ

ที่ประชุมได้ตั้งข้อสังเกต เนื่องจากมีข้อบ่งชี้ให้เห็นว่าการเตรียมการในปัจจุบันเพื่อแสวงหาที่อยู่ดีสำหรับผู้แสวงหาแหล่งพักพิง และเพื่อแก้ปัญหาซึ่งเกิดจากการหลั่งไหลของประชาชนอาจไม่สามารถรองรับขนาดความเหนียวแน่นและความซับซ้อนของปัญหาในภูมิภาคนี้ได้

ที่ประชุมยอมรับว่า การแก้ปัญหาเกี่ยวกับผู้แสวงหาแหล่งพักพิงในภูมิภาคนี้ น่าจะก่อให้เกิดบรรยากาศที่ดีต่อสันติภาพ ความสมานฉันท์ และความเป็นมิตรประเทศที่ดีได้

ที่ประชุมพอใจว่า สังคมนานาชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงต่างก็ตอบสนองอย่างดี ต่อการเรียกร้องเพื่อให้มีการประชุมนานาชาติขึ้นใหม่ โดยประเทศสมาชิกสมาคมอาเซียน และได้รับการรับรองจากคณะกรรมการบริหารโครงการของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติครั้งที่ 39 และการรับรองในที่ประชุมสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติในการประชุมครั้งที่ 43

ที่ประชุมรับทราบว่า ความก้าวหน้าที่ได้รับในการแก้ปัญหาที่เกิดจากการประชุมต่าง ๆ ทั้งในแบบทวิภาคีและมหภาคของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะมีการประชุมนานาชาติเรื่องผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน

ที่ประชุมรับทราบว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่มีผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นชาวเขมรจะได้รับการปรึกษาหารือกันระหว่างภาคีที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงภายในโครงสร้างแตกต่างจากนี้ และด้วยประการนี้จึงมิได้รวมเข้าในการพิจารณาของการประชุมนี้

ที่ประชุมรับทราบ ด้วยความพอใจในผลของการประชุมเตรียมการเพื่อการประชุมครั้งนี้ ซึ่งจัดให้มีขึ้นที่กรุงกัวลาลัมเปอร์จากวันที่ 7-9 มีนาคม 1989

ที่ประชุมเห็นว่า ปัญหาซับซ้อนที่มีอยู่จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือ และความเข้าใจกันของผู้เกี่ยวข้องทั้งหมด และการแก้ไขปัญหานี้ในเรื่องนี้อย่างถาวรจะกระทำได้อีกโดยการจัดทำแผนปฏิบัติการร่วมทางด้านมนุษยธรรมขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งจะต้องนำมาปฏิบัติร่วมกันทั้งหมด มิใช่เลือกปฏิบัติกันเอง



ที่ประชุมรับทราบว่าการแก้ปัญหาดังกล่าวจะต้องได้รับการพัฒนาขึ้นให้มีเนื้อหาของระเบียบและกฎหมายของประเทศเช่นเดียวกับของมาตรฐานสากล

ที่ประชุมได้ลงมติอย่างแน่นหนา รับแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์ที่แนบมานี้

## 2. แผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์

### ก. การลักลอบหนีออกจากประเทศ

1. ความทุกข์ยากอย่างแสนสาหัสของมนุษย์ เป็นสาเหตุให้ผู้คนต้องพากันลักลอบหนีออกนอกประเทศของตนและบ่อยครั้งก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิต ฉะนั้นจึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะนำมาตรการที่มีความเมตตากรุณามาใช้ในการหยุดยั้งการออกนอกประเทศดังกล่าว ทั้งนี้ควรรวบรวมรายการต่อไปนี้นำเข้าด้วย

(ก) ให้ทางราชการเข้าดำเนินการปราบปรามผู้ที่จัดให้มีการหลบหนีออกนอกประเทศอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งแนวปฏิบัติที่ชัดเจนสำหรับมาตรการเหล่านี้จากรัฐบาลส่วนกลางต่อเจ้าหน้าที่ส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น

(ข) การดำเนินการด้านสื่อสารมวลชนทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับสากล โดยให้เน้นหนักในเรื่องต่อไปนี้

๑. อันตรายและความยากลำบากของการหลบหนีออกนอกประเทศ
๒. ให้เข้าใจว่าผู้ที่ถูกตัดสินว่าไม่ใช่ผู้ลี้ภัย จะไม่มีโอกาสเดินทางไปตั้งถิ่นฐานใหม่ได้
๓. ผู้ลักลอบหนีหรือผู้เดินทางออกนอกประเทศอย่างไม่ปลอดภัยจะไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ เพราะการนั้นไม่ว่าจะตามความเป็นจริงหรือการเข้าใจว่าได้รับโดยเฉพาอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

๔. ส่งเสริมให้ในการออกเดินทางอย่างปกติธรรมดาและตามโครงการอพยพอื่น ๆ

๕. กีดกันการดำเนินการที่นำไปสู่การหลบหนีออกนอกประเทศ

(ค) ด้วยเจตนารมณ์แห่งความร่วมมือซึ่งกันและกัน ประเทศที่เกี่ยวข้องจะต้องปรึกษารื้อถอนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้แน่ใจว่าการปฏิบัติและการประสานงานกันตามมาตรการดังกล่าวข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

### ข. โครงการเดินทางออกตามปกติ

2. เพื่อที่จะเสนอทางเลือกที่ดีกว่าการเดินทางหลบหนีออก ควรที่จะกระตุ้นและส่งเสริมอย่างเต็มที่ต่อการอพยพจากประเทศเวียตนามตามวิธีการปกติและตามโครงการอพยพอย่างเช่นโครงการเดินทางออกอย่างเป็นระเบียบซึ่งใช้กันอยู่ในปัจจุบัน

3. การอพยพออกโดยวิธีการปกติและตามโครงการอพยพอื่น ๆ ควรจะได้รับการเร่งรัดและขยายให้มากขึ้นเพื่อที่จะทำให้โครงการเช่นนี้เป็นโครงการพื้นฐาน และในที่สุดก็จะเป็นวิธีการเดินทางออกเพียงวิธีเดียว

4. เพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้ จะต้องมีมาตรการดังต่อไปนี้

(ก) จะต้องมีรณรงค์การประชาสัมพันธ์และโฆษณากันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้วิธีการเดินทางและโครงการการอพยพออกจากเวียดนามเป็นที่ทราบกันทั่วไปให้มากขึ้น

(ข) บรรดาผู้ที่สมควรที่จะได้เดินทางไปภายใต้โครงการอพยพไปประเทศที่สามตามปกติ บรรดาลูกครึ่งเอเชีย-อเมริกันและผู้ที่เคยถูกกีดกันอยู่ในค่ายสัมมนานั้น มีสิทธิเต็มที่จะเดินทางออกภายใต้โครงการเพื่อการเดินทางออกตามปกติและการอพยพ ปัญหาเกี่ยวกับผู้ที่เคยถูกกีดกันอยู่ในค่ายสัมมนานี้จะได้มีการปรึกษาหารือโดยภาคีที่เกี่ยวข้องอีกต่างหากต่อไป

(ค) ผู้ที่มีสิทธิใช้โครงการเพื่อการเดินทางออกตามปกติและการอพยพ จะได้รับบัตรอนุญาตออกนอกประเทศและเอกสารอื่น ๆ เกี่ยวกับการไปตั้งถิ่นฐาน

(ง) ประเทศเวียดนามจะให้ความร่วมมือกับองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลเพื่อการอพยพอย่างเต็มที่ เพื่อให้ดำเนินการของโครงการเดินทางออกตามปกติและอพยพเป็นไปอย่างรวดเร็วและดีขึ้น รวมทั้งการดำเนินการทางด้านการแพทย์ เพื่อให้แน่ใจว่าผู้ที่เดินทางออกไปนั้น มีประวัติทางด้านสุขภาพถูกต้องตามมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับของประเทศที่ไปตั้งถิ่นฐาน

(จ) ประเทศเวียดนาม, UNHCR และ ICM จะร่วมมือกันดูแลความเรียบร้อยของการขนส่งทางอากาศและเสบียงอาหารให้เพียงพอ เพื่อที่จะขนย้ายผู้ที่ได้เดินทางไปภายใต้โครงการเพื่อเดินทางออกตามปกติและการอพยพให้เป็นอย่างรวดเร็ว

(ฉ) ถ้าจำเป็นประเทศทางภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งผู้อพยพจะต้องเดินทางผ่าน เพื่อเปลี่ยนเครื่องบินจะอำนวยความสะดวก และช่วยให้การดำเนินการเดินทางออกและเข้าประเทศนั้น ๆ เป็นไปได้อย่างรวดเร็ว โดยที่ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจะได้รับการอุปถัมภ์จากที่อื่นตามสมควร ทั้งนี้เพื่อให้มีการเดินทางออกภายใต้โครงการนี้เพิ่มขึ้น

#### ค. การรับผู้เข้ามาใหม่

5. ผู้แสวงหาสถานที่ลี้ภัยทั้งหมดจะมีโอกาสเข้ามาโดยผ่านพิธีการตามมาตรการดังต่อไปนี้

(ก) ทุกคนจะได้รับการยินยอมให้ลี้ภัยอยู่ชั่วคราวเหมือนกันหมดไม่ว่าจะเข้ามาด้วยวิธีใด จนกว่าการพิจารณาสถานภาพจะเสร็จสมบูรณ์แล้ว

(ข) UNHCR จะได้รับสิทธิโดยสมบูรณ์ในการเข้าพบผู้มาถึงใหม่โดยทันที และจะยังคงสิทธินี้แม้เมื่อมีการพิจารณาสถานภาพแล้ว

(ค) ผู้เข้ามาใหม่จะถูกย้ายไปอยู่ศูนย์ผู้ลี้ภัยชั่วคราวโดยเร็วที่สุด เพื่อที่เขาจะได้รับความช่วยเหลือและได้รับการพิจารณาที่ขาดสถานภาพผู้ลี้ภัย

#### ง. สถานภาพของผู้ลี้ภัย

6. การก่อตั้งกระบวนการพิจารณาที่ขาดสถานภาพผู้ลี้ภัยในขอบเขตที่กว้างขวาง และสอดคล้องตอกันนั้นควรจะต้องจัดให้มีขึ้นโดยเร็ว ซึ่งจะเป็นไปตามกฎหมายแห่งชาติและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติสากลที่ปฏิบัติกันตลอดมาอันจะทำให้เกิดข้อกำหนดดังต่อไปนี้

(ก) สถานภาพจะได้รับการชี้ขาดโดยองค์กรหรือทางการแห่งชาติที่มีคุณสมบัติเพียงพอตามที่กฎเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัยกำหนดไว้ภายในเวลาที่ให้ UNHCR มีส่วนร่วมด้วย ในพิธีการนี้ในฐานะผู้สังเกตการณ์และผู้ให้คำปรึกษา ในระหว่างนั้น UNHCR จะให้คำปรึกษาเป็นลายลักษณ์อักษรต่อผู้ลี้ภัยแต่ละคนเกี่ยวกับขบวนการในการพิจารณาสถานภาพ เหตุแห่งการปฏิเสธการให้สถานภาพและสิทธิในการอุทธรณ์การตัดสินใจขั้นต้น

(ข) กฎเกณฑ์ในการพิจารณาให้ถือตามอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัยปี 1951 และบันทึกต่อท้ายอนุสัญญาปี 1967 ทั้งนี้ให้ตระหนักตามขอบเขตอันเหมาะสมถึงปฏิญญาสากลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยธรรมและสภาวะพิเศษที่เกี่ยวกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัย นอกจากนี้ยังต้องเคารพต่อหลักการเอกภาพของครอบครัว แบบสอบถามซึ่งทำขึ้นจากการปรึกษาหารือกับ UNHCR จะถูกใช้ในการสัมภาษณ์โดยแบบสอบถามนี้จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ดังกล่าวอย่างครบถ้วน

(ค) หนังสือคู่มือเกี่ยวกับกระบวนการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย ซึ่งออกโดย UNHCR จะช่วยเป็นแนวทางให้ยึดถือและในการตีความเพื่อให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น

(ง) วิธีการที่จะต้องกระทำ ต้องเป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารโครงการแห่งข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในเขตนี้รับรอง วิธีการที่ว่านี้รวมทั้ง

(๑) จัดหาข้อมูลให้แก่ผู้แสวงหาสถานที่ลี้ภัยเกี่ยวกับวิธีการ กฎเกณฑ์และการยื่นเรื่องราวของตน

(๒) แจ้งผลการตัดสินใจโดยฉบับลงนามเป็นลายลักษณ์อักษรภายในกำหนดเวลา

(๓) สิทธิในการยื่นอุทธรณ์ต่อการตัดสินใจปฏิเสธ และวิธีการยื่นอุทธรณ์ซึ่งเป็นไปตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติของแต่ละประเทศที่ให้ที่พักพิง โดยผู้ลี้ภัยที่มีสิทธิได้รับคำแนะนำและช่วยเหลือในเรื่องนี้จาก UNHCR

7. UNHCR จะกำหนดให้มีโครงการฝึกอบรมให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณา สถานภาพ โดยมีจัดมุ่งหมายที่จะเน้นการทำงานที่ถูกต้อง และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์โดยใช้ ประสิทธิภาพที่ได้มาจากฮ่องกงให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่

#### จ. การเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่

8. การตั้งถิ่นฐานใหม่อย่างต่อเนื่องให้แก่ผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นส่วนประกอบสำคัญในแผนปฏิบัติการที่สมบูรณ์

##### 1. โครงการตั้งถิ่นฐานใหม่ให้แก่ผู้ลี้ภัยที่ตกค้างอยู่เป็นเวลานาน

9. โครงการนี้รวมเอาบุคคลที่เข้ามาอยู่ในค่ายพักชั่วคราวก่อนวันสิ้นสุด และประกอบด้วย สิ่งเหล่านี้

(ก) เรียกร้องให้นานาประเทศตอบสนองความต้องการของการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยการเพิ่มจำนวนประเทศให้มากขึ้นไปกว่าสองสามประเทศที่เป็นประเทศหลัก ในการรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในปัจจุบัน ประเทศดังกล่าวควรประกอบด้วย ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา เดนมาร์ก เยอรมัน ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส ไอร์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ สหราชอาณาจักรอังกฤษ และ สหรัฐอเมริกา

(ข) ข้อผูกมัดระยะยาว (หลายปี) ในการหาที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ให้แก่ชาวเวียดนามที่เข้ามา อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยชั่วคราวก่อนวันที่ตกลงกัน เว้นแต่ผู้ที่ได้รับการพิจารณาว่าไม่ใช่ผู้ลี้ภัยภายใต้ ขบวนการพิจารณาสถานภาพของผู้ลี้ภัยที่กำหนดขึ้นและผู้ที่แสดงความปรารถนาที่จะกลับไปยัง เวียดนาม จะต้องแจ้งให้ผู้ลี้ภัยทราบว่าจะไม่มีการเลือกประเทศที่จะไปตั้งถิ่นฐานใหม่ มิฉะนั้นพวกเขา จะไม่ได้รับการพิจารณาในการตั้งถิ่นฐานใหม่อีกต่อไป

##### 2. โครงการตั้งถิ่นฐานใหม่สำหรับผู้เพิ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้ลี้ภัย

10. โครงการนี้จะช่วยให้ผู้ที่มาถึงภายหลังจากการนำเอาการพิจารณาฐานะผู้ลี้ภัยมาใช้ แล้ว และได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้ลี้ภัยภายในเวลาที่กำหนด หลังจากถูกเคลื่อนย้ายไปยัง บริเวณสำหรับพวกเขาที่จะไปตั้งถิ่นฐานใหม่แล้ว ผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะได้รับการอบรมโดยเจ้าหน้าที่ของ UNHCR ให้ทราบถึงโครงการตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม ระยะเวลาที่จะต้องอยู่ในศูนย์เพื่อรอ คอยการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ และความจำเป็นที่จะต้องเอาใจใส่ต่อกฎและข้อบังคับของศูนย์

11. ถ้าเป็นไปได้ ประเทศที่ให้ตั้งถิ่นฐานจะต้องให้สัญญาว่าจะทำการรับผู้ที่เป็นผู้ลี้ภัยใน เวลาที่กำหนด ยกเว้นผู้ที่ประสงค์จะกลับไปยังประเทศเวียดนาม UNHCR จะเป็นผู้รับผิดชอบด้วยความร่วมมือและสนับสนุนจากประเทศที่รับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานที่อยู่นิว และประเทศที่ให้ที่พักพิง

ชั่วคราวในการประสานความพยายาม เพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่าการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานใหม่จะเป็นไปภายในเวลาที่กำหนดได้

#### ฉ. การส่งกลับ / แผนการส่งกลับ

12. ผู้ที่ไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้ลี้ภัย ควรจะกลับไปอยู่ประเทศของตนตามหลักปฏิบัติสากลอันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความรับผิดชอบของรัฐที่มีต่อพลเมืองของตน ในประการแรกจะต้องใช้ความพยายามทุกประการที่จะส่งเสริมให้มีการกลับโดยสมัครใจของบุคคลเช่นนั้น

13. เพื่อที่จะให้แผนการนี้พัฒนาให้ได้ผลมากขึ้น มาตรการต่อไปนี้ควรจะนำมาปฏิบัติ

(ก) ประเทศต้นกำเนิดต้องแสดงให้ปรากฏอย่างกว้างขวาง เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าผู้เดินทางกลับจะได้เดินทางกลับประเทศของตนอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี และจะไม่ถูกลงโทษแต่ประการใด

(ข) วิธีการที่จะรับกลับจะกระทำให้ผู้ขอกลับได้กลับบ้านโดยเร็วที่สุด

(ค) การส่งกลับตามหลักการข้างต้นจะกระทำโดย UNHCR และ ICM นอกจากนี้ความช่วยเหลือในการกลับเข้าสังคมเดิม ซึ่งได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจากนานาชาติต้องกระทำผ่าน UNHCR ตามที่ได้มีบันทึกความเข้าใจที่ลงนามไว้กับเวียดนามเมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 1988

14. หลังเวลาผ่านไปพอสมควร หากเป็นที่แน่ชัดว่าการส่งกลับประเทศโดยสมัครใจไม่ก้าวหน้าอย่างเพียงพอตามที่มุ่งหมาย วิธีการอื่นที่เป็นที่ยอมรับตามหลักปฏิบัติสากลควรจะได้นำมาพิจารณา ศูนย์ควบคุมภูมิภาคภายใต้ความอุปถัมภ์ของ UNHCR อาจนำมาสู่การพิจารณาเพื่อให้เป็นที่พักของผู้ที่ถูกพิจารณาว่าไม่ใช่ผู้ลี้ภัยในขณะที่รอการส่งกลับไปยังประเทศเดิมของตน

15. สำหรับบุคคลที่ถูกพิจารณาว่าไม่ใช่ผู้ลี้ภัย จะได้รับการดูแลและช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจาก UNHCR และหน่วยงานสากลขณะที่รอการส่งกลับไปประเทศเดิม ความช่วยเหลือดังกล่าวจะรวมถึงโครงการให้การศึกษา และอบรมเพื่อส่งเสริมการกลับและลดปัญหาการเข้าสู่สังคมเดิม

#### ช. การแยกประเภทผู้ลี้ภัยชาวลาว

16. ในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยชาวลาว ให้มีการพยายามเกิดการเจรจาระหว่าง UNHCR สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศไทย โดยมุ่งประเด็นดังต่อไปนี้

(ก) พยายามให้มีการให้ลี้ภัยโดยปลอดภัย และให้มีการแยกประเภทพิจารณาสถานภาพของผู้ลี้ภัย

(ข) พยายามเร่งรัดให้มีการที่ง่ายและรวดเร็วในการส่งกลับผู้ที่ไม่ใช่ผู้ลี้ภัย และให้มีส่วนของโครงการสมัครใจกลับบ้านโดยให้คำนึงถึงความปลอดภัย ความมีมนุษยธรรม และภายใต้การดูแลของ UNHCR



17. การตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สามจะเป็นส่วนหนึ่งของการแก้ไขปัญหาอย่างถาวรนั้น จะต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องและเป็นจุดใหญ่ในการแก้ไขปัญหาภายในศูนย์อพยพชาวลาว

ซ. การดำเนินการและทบทวน

18. การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่สมบูรณืเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ต้องให้การประสานงานกันอย่างต่อเนื่อง และการปรับตัวให้สอดคล้องกับสถานะการณ์ที่เปลี่ยนแปลงเท่าที่เป็นไปได้ เพื่อให้การดำเนินการตามแผนนี้เกิดประสิทธิภาพ กลไกดังต่อไปนี้จะต้องได้รับการจัดตั้งขึ้น

(ก) UNHCR ด้วยการสนับสนุนทางการเงินจากประเทศผู้บริจาค จะทำหน้าที่ประสานงานอย่างต่อเนื่องกับรัฐบาลที่เกี่ยวข้องและระหว่างรัฐบาลด้วยกัน รวมทั้งองค์การที่มีใช้รัฐบาล เพื่อดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่สมบูรณื

(ข) คณะกรรมการวางระเบียบและกฎเกณฑ์ที่ตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จะถูกก่อตั้งขึ้น คณะกรรมการดังกล่าวนี้ประกอบด้วยผู้แทนทั้งหมดของรัฐบาล ที่ตกลงยินยอมตามข้อผูกมัดภายใต้แผนปฏิบัติการที่สมบูรณื คณะกรรมการจะพบเป็นระยะ ๆ โดยมี UNHCR เป็นประธานเพื่อหารือกันถึงการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่สมบูรณื คณะกรรมการวางระเบียบและกฎเกณฑ์อาจแต่งตั้งอนุกรรมการเท่าที่จำเป็น เพื่อดำเนินการกับสภาพการพิเศษที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกี่ยวกับการพิจารณาสถานภาพการส่งกลับ และการตั้งถิ่นฐานที่อยู่ใหม่

(ค) UNHCR จะเป็นผู้จัดให้มีการทบทวนอย่างสม่ำเสมอ โดยให้พ้องกับการประชุมประจำปีของกรรมการบริหารเพื่อประเมินความก้าวหน้าของการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการที่สมบูรณื และพิจารณาหามาตรการเพิ่มเติมเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของแผนปฏิบัติการที่สมบูรณืให้ได้ผลสมความมุ่งหมาย

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ภาคผนวก จ**  
**แนวทางปฏิบัติต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ**  
**ตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ**  
**(เมื่อ 22 พฤษภาคม 2538)**

-----

**การลดและโยกย้ายพื้นที่พักพิงชั่วคราว**

1. **พื้นที่พักพิงควรลดลงและย้ายเข้ามาในระดับที่เหมาะสม** สมควรพิจารณาลดลงให้เหลือน้อยที่สุด และโยกย้ายพื้นที่ให้ลึกเข้ามาอยู่ในเขตไทยพอประมาณตามมติสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อ 22 พฤษภาคม 2538 โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพในการควบคุมดูแลและกำกับดูแลทุกด้านทั้งด้านความมั่นคงปลอดภัย การป้องกันการลักลอบขายแรงงานในพื้นที่อื่น และป้องกันการผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติ ความรู้สึกของราษฎรไทยในพื้นที่ และเพื่อให้ผู้หลบหนีภัยการสู้รบสามารถจะเดินทางกลับประเทศได้โดยสะดวกในโอกาสต่อไปด้วย

2. **พื้นที่พักพิงหลักที่เหมาะสม** ที่ประชุมมีข้อสรุปในการกำหนดพื้นที่พักพิงชั่วคราวใหม่ ดังนี้ 1) ในจังหวัดตาก ที่อำเภอท่าสองยาง ได้แก่ที่บ้านแม่หละ และบ้านไซโกร ส่วนอำเภอแม่ระมาด แม่สอด และอำเภอพบพระ ให้พิจารณาเหลืออำเภอละ 1 แห่ง และ 2) ในจังหวัดแม่ฮ่องสอน มี 2 แห่ง คือ ที่บ้านแม่ลามาหลวง อำเภอสบเมย บ้านขุนแม่กองคา อำเภอแม่สะเรียง

3. **การโยกย้ายผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ** ถ้าผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบประสงค์จะเดินทางกลับให้ส่งกลับ หากไม่ประสงค์จะกลับให้นำไปรวมที่ที่พักพิงชั่วคราว

4. **การกำหนดแนวทางปฏิบัติ** ให้กระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหารในพื้นที่ร่วมกันพิจารณากำหนดแนวทางปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง อาทิ การจัดเตรียมพื้นที่การขนย้ายผู้หลบหนีภัยการสู้รบ การจัดที่พักอาศัยและสิ่งอำนวยความสะดวก รวมทั้งการสนับสนุนด้านงบประมาณ

**การส่งผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบกลับมาตุภูมิ**

1. ให้กองทัพกลับไปทาบตามให้รัฐบาลพม่ารับคนเหล่านี้กลับประเทศโดยประกันความปลอดภัย ขณะเดียวกันให้ชักจูงให้พม่ายอมรับให้องค์การระหว่างประเทศเข้าไปช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ในพม่า เพื่อเป็นหลักประกันและจูงใจให้ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบที่ยังเหลืออยู่ ตกลงใจกลับประเทศต่อไป

2. ระหว่างรอการเจรจากับพม่าให้กระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหารในพื้นที่ร่วมกันพิจารณาดำเนินการตามมาตรการปฏิบัติต่อผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่าที่กำหนดไว้ควบคู่ไปด้วย

3. ให้กระทรวงมหาดไทยและฝ่ายทหารในพื้นที่พิจารณาดำเนินการประชาสัมพันธ์และปฏิบัติการจิตวิทยาต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อจูงใจให้คนเหล่านั้นเดินทางกลับพม่าให้มากขึ้น

### **การกำกับดูแลและรักษาความปลอดภัย**

1. **การจัดทำทะเบียนประวัติ** เพื่อให้การควบคุมดูแลผู้หลบหนีภัยการสู้รบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้กระทรวงมหาดไทย จัดทำทะเบียนประวัติผู้หลบหนีภัยการสู้รบในพื้นที่พักพิงต่าง ๆ โดยครบถ้วน เพื่อให้ได้ทราบถึงจำนวน สัญชาติ และภูมิลำเนาเดิม ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการส่งคนเหล่านี้กลับมาตุภูมิในอนาคตด้วย โดยทั้งนี้อาจพิจารณาจัดทำทะเบียนประวัติในแนวทางที่กองบัญชาการทหารสูงสุดเสนอ

2. **การควบคุมผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ** ให้ควบคุมไว้ในพื้นที่ที่กำหนดอย่างรัดกุม ดูแลความปลอดภัย และพิจารณากำหนดขอบเขตพื้นที่ที่ที่พักพิงตามความเหมาะสมเพื่อเป็นการป้องกันการขยายพื้นที่ และการลักลอบออกนอกพื้นที่ ทั้งนี้ให้ดำเนินการโดยรักษาภาพพจน์ไทยในสายตาประชาคมโลก

3. **การรักษาความปลอดภัย** สมควรให้ฝ่ายทหารในพื้นที่ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดไว้ต่อไป ขณะเดียวกันให้ทำการตรวจค้นแหล่งซุกซ่อนอาวุธในพื้นที่พักพิงต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อมิให้การละเมิดกฎหมาย และเพื่อเป็นการลดความหวาดระแวงที่พม่ามีต่อประเทศไทย

### **การอนุญาตให้เจ้าหน้าที่ต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศและองค์การพัฒนาเอกชนเข้าไปในพื้นที่**

1. การให้องค์กรพัฒนาเอกชน (NGO) เข้าไปช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าที่หลบหนีภัยจากการสู้รบ ให้ดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้แล้ว โดยมีท.เป็นผู้รับผิดชอบในการควบคุมและกำกับดูแล

2. ให้เจ้าหน้าที่ต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศเดินทางเข้าไปในพื้นที่ชายแดนบางแห่งตามความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการสร้างความเข้าใจและทำให้ทราบถึงปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไทยที่ยึดหลักมนุษยธรรม และให้ส่วนราชการในพื้นที่จัดเจ้าหน้าที่ไปดูแลอำนวยความสะดวกให้ สำหรับในกรณีที่เป็นคนละบุคคลสำคัญให้กระทรวงการต่างประเทศจัดเจ้าหน้าที่ร่วมเดินทางไปด้วยเพื่อแก้ไขข้อจำกัดด้านการสื่อสารภาษาต่างประเทศ

### **การประชาสัมพันธ์และการปฏิบัติการจิตวิทยา**

1. ควรให้ความสำคัญแก่การประชาสัมพันธ์และการปฏิบัติการจิตวิทยา เพื่อสร้างความเข้าใจและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ โดยมีมอบให้กระทรวงมหาดไทยกระทรวงการต่างประเทศ และกองทัพกลับไปพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ควรจัดทำเป็นภาษาต่างประเทศด้วย

2. ประเด็นสำคัญที่ควรนำมา ปชส./ปจว. ได้แก่ 1) การปฏิเสธข้อกล่าวหาของรัฐบาลพม่าว่า ไทยสนับสนุน ชกน. กลุ่มกะเหรี่ยงให้ปฏิบัติการเป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลพม่า 2) การชี้แจงทำความเข้าใจกรณี NGO กล่าวหาว่าไทยปฏิบัติต่อผู้หลบหนีภัยการสู้รบโดยไม่มีมนุษยธรรม 3) การสร้างความเข้าใจต่อราษฎรไทยในพื้นที่ถึงความจำเป็นในการช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบของ รัฐบาล 4) การสร้างความเข้าใจที่ตรงต่อประชาคมโลกว่าไทยไม่มีผู้อพยพ และค่ายผู้อพยพในข้อเท็จจริงมีแต่ “ผู้หลบหนีภัยการสู้รบ” และ “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” และ 5) การชี้แจงทำความเข้าใจให้คนไทยตระหนักถึงภัยจากบุคคลเหล่านั้น โดยมีให้ช่วยเหลือให้ที่พักพิง หรือรับไปทำงานในพื้นที่ต่าง ๆ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาคผนวก จ

### บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชนต่างชาติต่าง ๆ

#### 1. องค์กร CONSORTIUM (BURMESE BORDER CONSORTIUM)

องค์กร CONSORTIUM (BBC) ได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2527 โดยมีสำนักงานใหญ่ อยู่ที่เขตพญาไท กทม. และมีสำนักงานสาขาอำเภอแม่สอด จ.ตาก โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน, เครื่องอุปโภคบริโภคและสอนภาษาอังกฤษให้กับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พุกผิงโดยมีวิธีการดำเนินงาน โดยดำเนินการจัดส่งข้าวสาร, ปลายี่ และเกลือ ให้กับผกร. ในพื้นที่พุกผิงฯ ของ จ.ตาก นอกจากนี้องค์กร CONSORTIUM ยังได้ส่งข้าวสารพิเศษให้กับโรงพยาบาลขององค์กร ในพื้นที่พุกผิงฯ เพื่อเตรียมไว้สำหรับผู้ป่วยเป็นวัณโรค ส่งเกลือ และปลายี่ให้กับพื้นที่พุกผิงฯ ต่าง ๆ ในห้วงต้นเดือน 1 ครั้ง มุ่งกันยุง 1 หลัง พร้อมผ้าห่ม 2 ผืน/1ปี ให้ทุกครอบครัวรวมทั้งเครื่องใช้ในครัวเรือน, อุปกรณ์การศึกษา และวัสดุก่อสร้าง

#### 2. องค์กร ZOA (REFUGEE CARE) เนเธอร์แลนด์

ดำเนินการสอนภาษาอังกฤษให้กับผู้อพยพตามศูนย์ต่าง ๆ ผ่านทางองค์กร CONSORTIUM

#### 3. องค์กรร่วมช่วยเหลือผู้อพยพ

ให้ความช่วยเหลือด้านอาหารร่วมกับ องค์กร CONSORTIUM

#### 4. คณะกรรมการผู้ลี้ภัยนานาชาติ

ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินร่วมกับองค์กร CONSORTIUM

#### 5. สมาคมผู้สอนศาสนาคริสต์แห่งประเทศไทย

ให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งของเครื่องอุปโภคบริโภคร่วมกับองค์กร CONSORTIUM

#### 6. องค์กรคาทอลิกสงเคราะห์ผู้ประสบภัยและผู้ลี้ภัย (CATHOLIC OFFICE FOR EMERGENCY REELIFE AND REFUGEES - COERR)

ดำเนินการจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2512 โดยมีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่โรงพยาบาลเซนต์หลุยส์ ฤ.สารใต้ กทม. และมีสำนักงานสาขาอำเภอแม่สอด จ.ตากตั้งอยู่ที่ รร.ภัทรวิทยา ต.ท่าสายลวด อ.แม่สอด จ.ตาก โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรือผู้เคราะห์ร้ายจากภัยธรรมชาติ พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย และประชาชนที่มีฐานะยากจน บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรม โดยมีได้มีการแบ่งแยกเพศ เชื้อชาติ สีผิว และลัทธิทางการเมืองการปกครอง โดยให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยสี่และวิธีการดำเนินงาน



### 6.1 การช่วยเหลือผู้ประสบภัยธรรมชาติ

องค์กรฯ จะให้การสนับสนุนในเรื่องอาหาร, เสื้อผ้า, ยารักษาโรค และสิ่งของจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน ต่อผู้อพยพในประเทศไทยทุกเชื้อชาติ เช่น เวียดนาม, ลาว, ชกน.ในพม่า และประชาชนไทยตามบริเวณแนวชายแดนที่ได้รับผลกระทบจากผู้อพยพ

### 6.2 การช่วยเหลือผู้อพยพ

องค์กรฯ จะให้การช่วยเหลือเช่นเดียวกับกับผู้ประสบภัยธรรมชาติ แต่จะมีการเพิ่มเติม คือ จัดหาพื้นที่ปลอดภัย เพื่อให้ผู้อพยพพักอาศัยอยู่ชั่วคราว

### 6.3 องค์กรฯ มีนโยบายในการช่วยเหลือหลัก 4 ประการ

6.3.1 ให้การช่วยเหลือด้านปัจจัยในการดำรงชีพ

6.3.2 ให้การช่วยเหลือในการเตรียมการ เพื่ออพยพไปประเทศที่สาม

6.3.3 ให้การช่วยเหลือจนกระทั่งผู้อพยพสามารถช่วยเหลือตัวเองได้

6.3.4 ให้การช่วยเหลือในการส่งกับผู้อพยพไปยังประเทศเดิม

### 6.4 สถานะทางการเงินขององค์กรฯ

องค์กรฯ ได้รับเงินบริจาคจากทั้งองค์กรที่เป็นคริสเตียนและองค์กรที่ไม่ใช่คริสเตียน ทั้งในประเทศ และต่างประเทศ นอกจากนี้ องค์กรฯ ยังทำหน้าที่ส่งผ่านเงินจากองค์กรอื่น ๆ ไปยังผู้ประสบภัยต่าง ๆ ด้วยองค์กร COERR

## 7. องค์กร MSF (MEDECINS SANS FRONTIERES)

คณะแพทย์ชาวฝรั่งเศส ได้ดำเนินการจัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. 2511 โดยมีสำนักงานสาขาในยุโรป 7 แห่ง คือ เบลเยียม, ฝรั่งเศส, ลักเซมเบิร์ก, กรีซ, เนเธอร์แลนด์, สเปน, สวิตเซอร์แลนด์ และยังมีสำนักงานในภูมิภาคอื่น ๆ อีก 10 แห่ง คือ ออสเตรเลีย, แคนาดา, (ไทรอนโต, ออตตาวา, มอลทรีล), เดนมาร์ก, อิตาลี, ญี่ปุ่น, สหราชอาณาจักรสหรัฐอเมริกา (นิวยอร์ก, ลอสแอนเจลิส) นอกจากนี้ยังมีสำนักงานประสานงานที่กรุงเจนีวา 1 แห่ง และสำนักงานนานาชาติ บูลวาร์ด เลียวโพลด์ท์ ดังนั้นองค์กรฯ จึงมีสาขาที่จัดตั้งอย่างเป็นทางการ ทั้งหมด 19 แห่ง สำนักงานสาขาในประเทศไทย อยู่ที่ ถ.สาทรใต้ กทม. สำนักงานสาขาอำเภอแม่สอด เริ่มจัดตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2523 ในครั้งแรกดำเนินการโดย ดร.ฟรังซ์ แต่ปัจจุบัน ดร.ฟรังซ์ ได้ไปดำเนินการวิจัยด้านมาลาเรีย ปัจจุบันสำนักงานสาขาอำเภอแม่สอด ดำเนินงานโดย น.ส.ปีททริก แบเรตต์ สัญชาติฝรั่งเศส โดยวัตถุประสงค์ เพื่อดำเนินการช่วยเหลือด้านเวชภัณฑ์ และการรักษาผู้เจ็บป่วยจากภัยสงคราม ภัยธรรมชาติ และผู้ลี้ภัยในพื้นที่พิกพิงฯ ร่วมกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ประจำองค์การสหประชาชาติ นอกจากนี้ยังให้ความช่วยเหลือด้านเวชภัณฑ์ระยะยาวแก่ประชาชนในประเทศที่ขาดแคลนเวชภัณฑ์

อีกหลายประเทศ การให้ความช่วยเหลือดังกล่าว เป็นการดำเนินงานด้านทุกส่วนตัว ไม่แสวงผลกำไร และตั้งอยู่บนพื้นฐานของความมีมนุษยธรรมและวิธีการดำเนินงาน

7.1 จัดตั้งโรงพยาบาลเคลื่อนที่ไปตามพื้นที่พิทพิงฯ ต่าง ๆ และดำเนินการรักษาผู้ป่วยที่สำนักงานอำเภอแม่สอด ซึ่งผู้ป่วยส่วนใหญ่ เป็นชาวกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า นอกจากนี้หากผู้ป่วยมีอาการหนักทางองค์กรฯ จะนำส่งผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลของรัฐ ทางองค์กรฯ จะมีขีดความสามารถในการตรวจรักษามาลาเรีย, โรคทางเดินหายใจ, อหิวาตกโรค, วัณโรค, การฉีดวัคซีน และการดูแลรักษาหญิงมีครรภ์

7.2 สถานะทางการเงิน องค์กรฯ จะได้รับเงินบริจาคจากบุคคล และจากองค์กรต่าง ๆ เป็นรายได้หลัก ซึ่งทำให้สามารถดำรงอยู่ได้ด้วยตนเองอย่างอิสระ นอกจากนี้องค์กรฯ ยังมีรายได้จากการขายหนังสือ, เทป, การจัดการแสดงนิทรรศการ, คอนเสิร์ต, การจัดงานสังสรรค์ และการประชาสัมพันธ์ แต่ที่มาของรายได้ขององค์กรฯ ในทางอื่นยังมีอีก คือ เงินบริจาคจากรัฐบาลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป, องค์การยูนิเซฟ และสำนักงานใหญ่ข้าหลวงเพื่อผู้ลี้ภัยประจำองค์การสหประชาชาติ

## 8. องค์กร INTERAID (INTERAID INTERNATIONAL THAILAND)

องค์กร INTERAID ประเทศไทย ได้จัดตั้งขึ้นโดยได้รับเงินสนับสนุนจาก 11 ประเทศทั่วโลก ทั้งในทวีปอเมริกา, ยุโรปและออสเตรเลีย ในรูปการช่วยเหลืออุปการะต่อเด็กไทยเป็นรายบุคคล (ไม่ทราบปีที่เริ่มจัดตั้ง) องค์กร INTERAID ประเทศไทยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่เขตยานนาวา กทม. และมีสำนักงานสาขาย่อยในประเทศไทยอีก 2 แห่ง คือ สำนักงาน INTERAID จังหวัดสุรินทร์ ควบคุมพื้นที่ภาคอีสานตอนล่าง และสำนักงาน INTERAID จังหวัดพิษณุโลก ควบคุมพื้นที่ในภาคเหนือและมีสำนักงานย่อยอีก 2 สาขา คือ สำนักงานย่อยสาขาอำเภอปากชน จังหวัดเลย และสำนักงานสาขาย่อยอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก (จัดตั้งปี 2535) อ.แม่สอด จังหวัดตาก โดยวัตถุประสงค์ ที่มีหลักการว่าไม่แสวงหากำไร ไม่เกี่ยวข้องทางด้านการเมือง ไม่แทรกแซงทางด้านศาสนา มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือเด็กไทย และครอบครัวของเด็กยากจนในชนบท โดยมุ่งเน้นส่งเสริมทางด้านปัจจัยต่อการดำรงชีวิต รวมไปถึงการพัฒนาโรงเรียน และชุมชนในชนบทนั้น ๆ โดยระยะแรก การช่วยเหลือสงเคราะห์ขององค์กรฯ จะเน้นไปทางการสนับสนุนปัจจัย แก่กะเหรี่ยงสัญชาติพม่า ที่อพยพมาอยู่ตามแนวชายแดนไทย ศูนย์อพยพชาวอินโดจีน เช่น ศูนย์อพยพบ้านวินัย, ศูนย์อพยพพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี เป็นต้น แต่ปัจจุบันทางองค์กรฯ ได้เปลี่ยนแปลงแนวทางในการดำเนินงาน โดยมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือแก่ชาวชนบทไทยในพื้นที่ถิ่นทุรกันดาร ตลอดจน

สำหรับพื้นที่ในเขต จ.ตาก ขณะนี้ทางองค์กรฯ ได้ให้ความช่วยเหลือต่อชาวกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า ที่อพยพมาอยู่ตามแนวชายแดนไทย-พม่า ทั้งหมด 9 พื้นที่พักพิงฯ

ในปี 2536 องค์กรฯ มีนโยบายขยายความช่วยเหลือต่าง ๆ มายังเด็กไทยในโรงเรียนและชุมชนที่ยากจนในชนบท ซึ่งทางองค์กรฯ ได้ปรึกษากับผู้อำนวยการประถมศึกษาจังหวัดตากและได้เห็นพ้องต้องกันว่าควรเริ่มต้นในพื้นที่ อ.แม่สอด, อ.แม่ระมาด และอ.ท่าสองยาง จ.ตาก ดังนั้นทางองค์กรฯ ได้เริ่มต้นดำเนินการที่รร.บ้านปู่เป้ สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่สอด และรร.กลาโหมราชเสนา สังกัดสำนักงานการประถมศึกษาอำเภอแม่ระมาด และจะได้เริ่มดำเนินการในโรงเรียนอื่น ๆ อีกต่อไปตามความเหมาะสม เช่น รร.ตำรวจตระเวนชายแดนศึกษาสงเคราะห์ (โกษฐ์) และวิธีการดำเนินงาน

8.1 ดำเนินการช่วยเหลือผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงสัญชาติพม่าและส่วนราชการไทย ด้านการสร้างบ่อน้ำ, ห้องน้ำ ห้องส้วม และบริจาคอุปกรณ์การศึกษา

8.2 สนับสนุนปัจจัย 4 แก่กะเหรี่ยงสัญชาติพม่า ที่อพยพมาอยู่ตามแนวชายแดนไทยในปี 2536 องค์กรฯ มีนโยบายขยายความช่วยเหลือต่าง ๆ มายังเด็กภายในโรงเรียนและชุมชนที่ยากจนในชนบท

### 9. สถานพยาบาล ดร.ชินเทีย

จัดตั้งขึ้นเมื่อปี 2531 โดยได้รับความช่วยเหลือจากชาวต่างประเทศ อาสาสมัครจากองค์กรพัฒนาเอกชน และนักท่งเที่ยวทั่วไป โดยการบริจาคเงิน เวชภัณฑ์ ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ให้กับสถานพยาบาล นอกจากนี้ยังมีการสอนภาษาอังกฤษให้กับเยาวชนกะเหรี่ยงสัญชาติพม่าด้วย สถานพยาบาลแห่งนี้ดำเนินการโดย ดร.ชินเทีย หม่อง บ.แม่ดาว ต.ท่าสายลวด อ.แม่สอด จ.ตาก มีการรักษาทั้งผู้ป่วยนอก, ผู้ป่วยใน โดยมีวัตถุประสงค์

9.1 เพื่อรักษาผู้เจ็บป่วยจากการสู้รบ ระหว่าง ชกน.กับ ทพม. และปัจจุบันยังได้เปิดรับการรักษาทั่วไปให้กับชาวกะเหรี่ยงสัญชาติพม่า

9.2 เป็นสถานที่ฝึกหัด พยาบาลและบุรุษพยาบาล พร้อมทั้งยังมีการจัดหน่วยแพทย์เคลื่อนที่ออกไปรักษาพยาบาลตามพื้นที่แนวชายแดนไทย-พม่า

9.3 จัดตั้งสถานพยาบาลถาวรขึ้นที่ ไชกาดี ใน สพม.

9.4 จัดการเรียนการสอนภาษาอังกฤษให้กับเยาวชนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า และวิธีการดำเนินงานขอรับการบริจาคทางด้านการเงิน และเวชภัณฑ์จากบุคคลทั่วไป นักท่องเที่ยวและจากองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ

#### 10. องค์กรเดอะแฟมิลี่ (THE FAMILY)

มีที่ตั้งอยู่ที่ กทม. จัดตั้งขึ้นเมื่อประมาณปี 2522 มีอาสาสมัครประกอบด้วยเยาวชนจากประเทศยุโรป เช่น สวีเดน, ฮอลแลนด์และสหรัฐอเมริกา องค์กรนี้จะจัดการแสดงดนตรีที่มีเนื้อร้องเป็นภาษาไทย มีเนื้อหาในทำนองปลุกใจและปลอบขวัญให้ผู้รับฟังมีกำลังใจต่อสู้กับอุปสรรคในชีวิต สถานที่ที่เพิ่งเดินทางไปแสดงได้แก่ สถานที่พักฟื้นผู้เจ็บไข้ คนชรา ผู้ติดยาเสพติด สถานคุมขัง สถานศึกษา ที่บังคับการของทหาร ตำรวจ บริเวณแนวชายแดน และพื้นที่พักพิงฯ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ภาคผนวก ข

ข้อสรุปของการประชุมคณะกรรมการบริหาร  
การประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 28 ปี ค.ศ. 1977  
ข้อสรุป ที่ 6 (XXVIII)  
หลักการไม่ผลักดันกลับ\*

## คณะกรรมการบริหาร

(ก) **ทวนความจำ** ถึงหลักมนุษยธรรมขั้นพื้นฐานของการไม่ผลักดัน (ผู้ลี้ภัย) กลับดังที่ปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ซึ่งได้รับการรับรองทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาค โดยเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปโดยบรรดาระัฐและ

(ข) **แสดงความวิตกกังวล** อย่างยิ่ง ต่อข้อมูลจากข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติที่ว่าในขณะที่หลักการไม่ผลักดันผู้ขอลี้ภัยกลับในเชิงปฏิบัติได้รับการยึดถืออย่างกว้างขวางแต่ก็ยังมีบางกรณีหลักการนี้ถูกละเลย

(ค) **ยืนยันย้ำ** ถึงความสำคัญขั้นพื้นฐานของการยึดมั่นในหลักการไม่ผลักดันกลับทั้งที่ชายแดนและทั้งภายในอาณาเขตของรัฐ บุคคลที่อาจเป็นเป้าของการประหัตประหารหากกลับคืนสู่ประเทศที่เป็นถิ่นฐานเดิม ไม่ว่าพวกเขาจะได้รับการยอมรับว่ามีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการแล้วหรือไม่ก็ตาม

## การประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 30 ปี ค.ศ. 1979

## ข้อสรุปที่ 15 (XXX)

## ผู้ลี้ภัยที่ไม่มีประเทศพักพิง\*\*

## คณะกรรมการบริหาร

**พิจารณาว่า** บรรดาระัฐภาคีควรจะใช้ข้อพิจารณาดังต่อไปนี้เป็นข้อชี้้นำในการดำเนินการหลักการทั่วไป

(ก) รัฐบาลีควรจะใช้ความพยายามอย่างดีที่สุดในการอนุญาตให้ที่ลี้ภัยแก่ผู้แสวงหาสถานที่ลี้ภัยโดยแท้จริง

\* ข้อสรุปจากรายงานที่รับรองโดยคณะกรรมการบริหารงานของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย ตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการว่าด้วย การให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย

\*\* ข้อสรุปจากการประชุมที่รับรองโดยคณะกรรมการบริหารงานของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย ตามข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการว่าด้วยการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย



(ข) การดำเนินการให้ผู้ลี้ภัยที่จำยอมต้องเดินทางกลับและถูกส่งตัวไปยังประเทศที่ผู้นั้นมีเหตุผลที่จะหวาดกลัวการประหัตประหาร ถือว่าเป็นการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อหลักการของการไม่ผลักดันกลับ ซึ่งเป็นหลักการที่ยอมรับกัน

(ค) ถือว่าเป็นพันธะทางมนุษยธรรมของรัฐภาคที่ติดชายฝั่งทะเลทั้งหลาย ที่ต้องการความช่วยเหลือฉุกเฉิน ได้หลบภัยในน่านน้ำของรัฐตน และอนุญาตให้สถานที่พักพิงหรืออย่างน้อยก็อนุญาตให้สถานที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้แสวงหาสถานที่พักพิงที่อยู่บนเรือ

(ง) ข้อตัดสินใจของรัฐภาคีที่เกี่ยวกับการอนุญาตให้สถานที่พักพิง จะต้องดำเนินการโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ด้วยสาเหตุทางเชื้อสายเผ่าพันธุ์ ชาติ ศาสนา ทัศนคติทางการเมือง สัญชาติ หรือประเทศถิ่นเดิม

(จ) เพื่อเห็นแก่ประโยชน์ของการที่ครอบครัวจะได้อยู่พร้อมหน้ากัน และด้วยเหตุผลเชิงมนุษยธรรม รัฐทั้งหลายควรจะทำอันวยความสะดวกให้พวกเขาได้เข้ามาอยู่ในอาณาเขตของรัฐที่ซึ่งอย่างน้อยมีสามีหรือภรรยาและเยาวชน หรือเด็ก ๆ ในความอุปการะของบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่ได้รับอนุญาตให้ลี้ภัยชั่วคราวอยู่ก่อนแล้ว หรือได้รับอนุญาตให้พักพิงอยู่อย่างถาวรแล้ว

#### **สถานการณ์ที่มีผู้แสวงหาสถานที่พักพิงเป็นจำนวนมาก**

(ฉ) ในกรณีที่มีผู้แสวงหาสถานที่พักพิงเป็นจำนวนมาก ผู้ที่แสวงหาสถานที่พักพิงควรจะได้รับอนุญาตเสมอ อย่างน้อยก็ควรให้สถานที่พักพิงชั่วคราวรัฐภาคีที่เนื่องด้วยที่ตั้งทางภูมิศาสตร์หรือไม่ก็ตาม ที่ต้องเผชิญกับผู้แสวงหาสถานที่ลี้ภัยจำนวนมาก หากจำเป็นและหากได้รับการร้องขอจากรัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง ควรได้รับความช่วยเหลือโดยทันทีจากรัฐภาคีอื่น ๆ ตามหลักการของการแบ่งเบาภาระที่เท่าเทียมกัน โดยที่รัฐภาคีเหล่านั้นควรจะหารือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติโดยเร็วที่สุด เพื่อให้แน่ใจว่าผู้แสวงหาสถานที่ลี้ภัยที่เกี่ยวข้องได้รับความคุ้มครองอย่างเต็มที่ได้รับความช่วยเหลือฉุกเฉิน และควรแสวงหาข้อยุติระยะยาว

(ช) รัฐอื่น ๆ ควรจะใช้มาตรการที่เหมาะสมโดยที่แต่ละรัฐและโดยร่วมกับรัฐภาคีอื่น ๆ หรือโดยผ่านทางสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ เพื่อให้แน่ใจว่าภาระของประเทศแรกที่ให้สถานที่ลี้ภัยได้รับการแบ่งเบาอย่างเท่าเทียม

#### **สถานการณ์ที่เกี่ยวข้องกับผู้แสวงหาสถานที่ลี้ภัยเป็นรายบุคคล**

(ซ) ควรจะมีความพยายามแก้ปัญหาของการระบุประเทศที่รับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอสถานที่ลี้ภัยโดยใช้เกณฑ์พิจารณาเดียวกัน ในการกำหนดรายละเอียดของเกณฑ์พิจารณาดังกล่าวควรจะต้องยึดหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(1) เกณฑ์พิจารณาที่ใช้ ควรจะช่วยให้สามารถระบุประเทศได้อย่างแน่ชัดที่รับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอสถานที่ลี้ภัย โดยที่ผู้ร้องขอสถานที่ลี้ภัยควรมีโอกาสได้แสดงตนยื่นคำร้องขอฯ กับเจ้าหน้าที่ทางการของประเทศนั้น

(2) เกณฑ์พิจารณาควรมีลักษณะเพื่อหลีกเลี่ยงกรณีที่มีความเห็นไม่ตรงกันระหว่างรัฐว่ารัฐใดควรจะต้องรับผิดชอบตรวจสอบคำร้องขอสถานที่ลี้ภัยและควรจะคำนึงถึงคุณลักษณะของสภาวะการณ์และระยะเวลาที่ต้องอาศัยพักพิงในประเทศอื่น ๆ ด้วย

(3) ความตั้งใจของผู้แสวงหาสถานที่พักพิงว่าต้องการจะต้องขอสถานที่พักพิงในประเทศใด ควรจะได้รับการพิจารณาเท่าที่เป็นไปได้

(4) ควรจะคำนึงถึงแนวความคิดที่ว่าไม่ควรจะปฏิเสธคำร้องขอสถานที่พักพิงเพียงด้วยเหตุผลว่า น่าจะแสวงหาสถานที่ลี้ภัยได้ในอีกรัฐหนึ่ง อย่างไรก็ตามเมื่อใดก็ตามที่ปรากฏว่ามีบุคคลที่เคยมีการติดต่อหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับอีกรัฐภาคีหนึ่งก่อนที่จะร้องขอสถานที่พักพิง บุคคลนั้นก็อาจจะถูกขอหรือให้ร้องขอสถานที่พักพิงจากอีกรัฐนั้น หากเห็นว่าเป็นธรรมและสมเหตุสมผล

(5) การกำหนดเกณฑ์พิจารณาสถานภาพของผู้ลี้ภัยในกรณีที่ยังหาข้อยุติไม่ได้ควรจะดำเนินการพร้อมกับการจัดให้มีการหรือเป็นประจำระหว่างรัฐบาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการแก้ปัญหาในกรณีดังกล่าว และเป็นกรณีที่เหมาะสมที่จะหารือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ

(6) ควรจะใช้ข้อตกลงต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นเพื่อให้บุคคลที่เข้าอาณาเขตของรัฐหนึ่งโดยผิดกฎหมายจากรัฐภาคีอีกรัฐหนึ่ง ได้เดินทางกลับไปนั้นต่อผู้แสวงหาสถานที่พักพิงโดยคำนึงถึงสถานการณ์พิเศษเฉพาะตนของบุคคลเหล่านั้น

(ฉ) ในขณะที่ผู้แสวงหาสถานที่พักพิงอาจจะถูกกำหนดให้ยื่นคำร้องขอสถานที่พักพิงภายในกำหนดระยะเวลาที่กำหนด หากผู้ร้องขอฯ ไม่สามารถกระทำได้หรือไม่อาจจะดำเนินการตามข้อกำหนดที่เป็นทางการอื่น ๆ ก็ไม่ควรจะถือเป็นเงื่อนไขทำให้คำร้องขอสถานที่ลี้ภัยนั้นต้องถูกคัดออกจากการพิจารณา

(ญ) ตามข้อเสนอแนะที่ยอมรับโดยคณะกรรมการบริหารในที่ประชุมครั้งที่ 28 [เอกสารอ้างอิง A/AC.96/549 ย่อหน้าที่ 53(6), (E) (I)], เมื่อมีผู้แสวงหาสถานที่พักพิงไปแสดงตนร้องขอสถานที่พักพิงในขั้นต้นกับเจ้าหน้าที่ชายแดน ฝ่ายหลังก็ไม่ควรปฏิเสธคำร้องขอสถานที่พักพิง โดยที่ไม่ส่งเรื่องให้เจ้าหน้าที่ทางการที่ศูนย์กลางของหน่วยงาน

(ฎ) เมื่อมีผู้ลี้ภัยที่ได้รับอนุญาตให้มีสถานที่พักพิงแล้วในประเทศหนึ่งแล้วยังร้องขอสถานที่พักพิงในอีกประเทศหนึ่ง ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้นั้นมีสาเหตุที่บีบบังคับให้ต้องออกจากประเทศที่

อาศัยพักพิงอยู่ในปัจจุบันเนื่องจากเกรงกลัวว่าจะถูกประหารหรืออาจจะเกิดภัยอันตรายต่อร่างกายหรืออิสระภาพ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ของประเทศที่สอง ก็ควรจะพิจารณาในเชิงยินยอมเห็นด้วยกับคำร้องขอสถานที่พักพิงของผู้นั้น

(ฎ) รัฐทั้งหลายควรจะพิจารณาในเชิงยินยอมเห็นด้วย เมื่อได้รับการร้องขอจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติที่จะรับผู้ลี้ภัยที่จำกัดจำนวนไว้จำนวนหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้ที่ไม่สามารถแสวงหาสถานที่พักพิงในประเทศอื่น

(ฐ) รัฐทั้งหลายควรจะให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความจำเป็นที่จะต้องหลีกเลี่ยงสถานการณ์ที่มีผู้ลี้ภัยซึ่งสูญเสียสิทธิในการพำนักในประเทศที่ให้สถานที่พักพิง หรือสูญเสียสิทธิที่จะเดินทางกลับไปยังประเทศที่ให้สถานที่พักพิง โดยขาดความเป็นไปได้ที่จะพำนักในประเทศอื่น ๆ ที่มีใช้ประเทศที่ผู้ลี้ภัยนั้นอาจจะมีเหตุผลที่จะเกรงกลัวการประหาร

(ฑ) ตามจุดประสงค์ที่ระบุไว้ในย่อหน้า 6 และ 11 ของกำหนดการตามอนุสัญญาปี ค.ศ. 1951 (the Schedule to the 1951 Convention) รัฐทั้งหลายควรจะยินยอมให้ต่ออายุเอกสารเดินทางหรือต่อให้ใหม่แก่ผู้ลี้ภัยต่อไปได้อีกจนกว่าผู้ลี้ภัยผู้นั้นจะได้แหล่งพำนักอย่างถูกต้องตามกฎหมายในอาณาเขตของอีกรัฐหนึ่ง อีกทั้งควรจะใช้วิธีปฏิบัติที่คล้ายคลึงกันในกรณีของผู้ลี้ภัยที่ถือเอกสารเดินทางที่แตกต่างจากเอกสารเดินทางประเภทที่กำหนดให้ถือตามอนุสัญญาปี ค.ศ. 1951

## การประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 36 ปี ค.ศ. 1985

### ข้อสรุปที่ 40 (XXXVI)

#### การกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ\*

#### คณะกรรมการบริหาร

**ยืนยันย้ำ** ถึงความสำคัญของข้อสรุปที่ได้เมื่อปี ค.ศ. 1980 ว่าด้วย การกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจที่สะท้อนหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและการปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ได้รับรองข้อสรุปต่าง ๆ ในเรื่องนี้ คือ

---

\* ข้อสรุปจากการประชุมที่รับรองโดยคณะกรรมการบริหารงานของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการว่าด้วยการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย

(ก) ยืนยันย้ำถึงสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ของบุคคลที่จะเดินทางกลับประเทศถิ่นโดยสมัครใจ และเร่งรัดว่าความร่วมมือระหว่างประเทศจะต้องมุ่งบรรลุข้อยุตินี้ และควรจะต้องพัฒนาต่อไปอีกด้วย

(ข) การกลับมาตุภูมิของผู้ลี้ภัยควรมีขึ้นตามความต้องการที่แสดงออกโดยเสรี ลักษณะของการกลับมาตุภูมิของผู้ลี้ภัยโดยสมัครใจของรายบุคคล และความจำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามนี้ภายใต้เงื่อนไขที่มีความปลอดภัยอย่างแท้จริง น่าจะเป็นแหล่งพำนักของผู้ลี้ภัยในประเทศถิ่นเดิมเป็นข้อที่ควรจะต้องเคารพเสมอ

(ค) สาเหตุต่าง ๆ ของการลี้ภัยเป็นเงื่อนไขที่สำคัญต่อการมีข้อยุติ และความพยายามของนานาประเทศควรจะต้องมุ่งเพื่อขจัดสาเหตุของการอพยพของผู้ลี้ภัย นอกจากนั้นยังต้องให้ความสนใจมากขึ้นต่อสาเหตุต่าง ๆ ของการอพยพพลีภัย และการป้องกันมิให้มีการอพยพดังกล่าวซึ่งรวมทั้งการประสานความพยายามในระยะหลังที่ดำเนินการของนานาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศภาคีในองค์การสหประชาชาติ เงื่อนไขที่สำคัญข้อหนึ่งในการป้องกันมิให้มีการอพยพพลีภัยขนานใหญ่ที่เคลื่อนย้ายเป็นระลอกก็คือ รัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงจะต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมืองสูงมากพอที่จะแก้ไขสาเหตุต่าง ๆ ของการอพยพพลีภัย ซึ่งเป็นต้นเหตุของการอพยพเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัย

(ง) ความรับผิดชอบต่าง ๆ ของรัฐทั้งหลายต่อชนชาติของตนและพันธะกิจของรัฐอื่น ๆ ที่จะส่งเสริมการกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ จะต้องได้รับการเชิดชูโดยนานาประเทศการปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อให้ผู้อพยพพลีภัยได้กลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ ไม่ว่าจะในขอบข่ายทั่วโลกหรือในขอบข่ายภูมิภาค ควรจะได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่ และโดยได้รับความร่วมมือจากรัฐทั้งหลายที่เกี่ยวข้องโดยตรง การส่งเสริมให้ผู้ลี้ภัยกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจเป็นข้อยุติต่อปัญหาผู้ลี้ภัย ซึ่งโดยคล้ายคลึงกันก็ต้องอาศัยเจตนารมณ์ทางการเมืองของรัฐต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการสร้างเงื่อนไขที่เอื้อต่อการให้ข้อยุติเช่นนี้ นี่คือการรับผิดชอบขั้นต้นของรัฐทั้งหลาย

(จ) อาณัติของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยที่ยืดถือนอยู่ในขณะนี้ถือว่าเพียงพอสำหรับให้ท่านข้าหลวงใหญ่ส่งเสริมการกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ โดยริเริ่มโครงการต่าง ๆ เพื่อให้บรรลุข้อยุตินี้ โดยการส่งเสริมให้มีการหารือกันระหว่างฝ่ายหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยอำนวยความสะดวกในการสื่อสารระหว่างประเทศเหล่านี้ และโดยทำหน้าที่เป็นสื่อกลางหรือเป็นช่องทางติดต่อสื่อสารระหว่างกันอีกทั้งยังมีความสำคัญที่ตัวท่านข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยเอง เมื่อใดก็ตามที่เป็นไปได้ติดต่อกับประเทศฝ่ายหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องและมีความคุ้นเคยกับทัศนคติต่าง ๆ ของประเทศเหล่านี้ นับตั้งแต่เกิดสถานการณ์ผู้ลี้ภัย ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยควรเอื้อให้ผู้ลี้ภัยทุกคน หรือบางส่วนของผู้ลี้ภัยทั้งหมด

ที่อยู่ในระหว่างพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย มีความเป็นไปได้ตลอดเวลาที่จะกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจเมื่อใดก็ตามที่ท่านเห็นว่ามีความเหมาะสมที่ดำรงอยู่นั้นเหมาะสม ก็ควรจะต้องพยายามในการส่งเสริมให้ได้ข้อยุตินั้น

(ฉ) ความวิตกกังวลเชิงมนุษยธรรมของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย ควรจะได้รับการยอมรับและเคารพโดยทุกประเทศและท่านควรจะได้รับ การสนับสนุนอย่างเต็มที่ในความพยายามที่จะดำเนินการตามอาณัติเชิงมนุษยธรรม ในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย และในการแสวงหาข้อยุติต่อปัญหาผู้ลี้ภัย

(ช) ในทุกโอกาสข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยควรมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอย่างเต็มที่ ตั้งแต่เริ่มเกิดสถานการณ์ในการประเมินความเป็นไปได้ และหลังจากนั้นก็ควรมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องอีกด้วย ทั้งในการวางแผนและดำเนินการตามระยะต่าง ๆ ของการกลับมาตุภูมิของผู้ลี้ภัย

(ซ) ยอมรับว่าการเดินทางกลับประเทศถิ่นเดิมโดยเร็วมีความสำคัญ และพิจารณาว่าการปฏิบัติการใด ๆ เพื่อส่งเสริมการกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจอย่างมีการจัดตั้งไม่ควรจะเป็นการดำเนินการที่สร้างอุปสรรคต่อการเดินทางกลับมาตุภูมิได้เร็วของผู้ลี้ภัยรัฐต่าง ๆ ที่สนใจในการนี้ ควรพยายามอย่างเต็มที่ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในประเทศถิ่นเดิม เพื่อส่งเสริมให้มีการอพยพเคลื่อนย้ายในลักษณะนี้ เมื่อใดก็ตามที่เป็นไปได้ โดยพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นสิทธิประโยชน์ของผู้ลี้ภัยที่เกี่ยวข้อง

(ด) ในความเห็นของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย เมื่อเกิดปัญหาที่ร้ายแรงในการส่งเสริมให้ผู้ลี้ภัยเดินทางกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นท่านอาจจะพิจารณาจัดให้มีคณะที่ปรึกษาเฉพาะกิจอย่างไม่เป็นทางการ ซึ่งควรจะได้รับการแต่งตั้งโดยท่าน ข้าหลวงใหญ่ฯ โดยปรึกษาหารือกับประธานและสมาชิกอื่น ๆ ของสำนักคณะกรรมการบริหาร (Bureau of Executive Committee) ซึ่งคณะที่ปรึกษาเฉพาะกิจนั้น หากจำเป็นก็อาจจะรวมตัวแทนของประเทศที่มีไซสมาชิกของคณะกรรมการบริหาร และโดยหลักการแล้ว ควรจะรวมประเทศที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง นอกจากนี้แล้ว ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยก็อาจจะพิจารณาขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นเสียงส่วนหนึ่งขององค์การสหประชาชาติที่สามารถให้ความช่วยเหลือได้

(ณ) การจัดตั้งคณะกรรมการไตรภาคีเป็นวิธีการที่ใช้กันมาก เพื่อเอื้อให้ผู้ลี้ภัยเดินทางกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ โดยที่คณะกรรมการไตรภาคีนี้ ซึ่งควรจะประกอบด้วยผู้แทนจากประเทศถิ่นเดิมของผู้ลี้ภัย ประเทศที่อนุญาตให้สถานที่ลี้ภัยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยควรมุ่งทำงานทั้งในด้านงานวางแผนร่วมกัน และดำเนินการตามโครงการกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ



นอกจากนี้ยังถือว่าเป็นวิธีการที่ทรงประสิทธิภาพให้เกิดจากปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศหลัก ๆ ที่เกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาใดก็ตามที่อาจจะเกิดขึ้นภายหลังที่กลับมาตุภูมิแล้ว

(ฎ) การปฏิบัติการณ์ระหว่างประเทศเพื่อส่งเสริมการกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจของผู้ลี้ภัย ต้องพิจารณาทั้งสถานการณ์ภายในประเทศถิ่นเดิมและประเทศที่รับผู้ลี้ภัยไว้ประกอบกัน และต้องยอมรับว่าตัวแปรที่สำคัญในการส่งเสริมการกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ ก็คือผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับถึงประเทศถิ่นเดิมแล้ว สามารถได้รับความช่วยเหลือจากนานาประเทศเพื่อให้กลับคืนเป็นส่วนหนึ่งของสังคมถิ่นเดิมได้ เพื่อให้บรรลุ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยและหน่วยงานอื่นขององค์การสหประชาชาติหากสมควร ก็ควรมีกองทุนที่พร้อมจะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยเดินทางกลับมาตุภูมิในระยะต่าง ๆ ของการกลับคืนเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และการบำบัดฟื้นฟูให้เป็นส่วนหนึ่งของประเทศถิ่นเดิม

(ฏ) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยควรได้รับการยอมรับว่าชอบที่จะมีความวิตกกังวลต่อสภาพการณ์หลังจากที่ผู้ลี้ภัยกลับคืนสู่มาตุภูมิด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อการกลับสู่มาตุภูมิเป็นผลพวงขอสิทธิพลเมือง หรือหลักประกันในรูปแบบอื่นใด และข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยต้องได้รับการยอมรับว่ามีสิทธิที่จะยืนยันว่าชอบที่มีข้อวิตกกังวลต่อผลจากการเดินทางกลับสู่มาตุภูมิที่ท่านได้ให้ความช่วยเหลือภายในกรอบของการปรึกษาหารืออย่างใกล้ชิดกับรัฐที่เกี่ยวข้อง ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยควรสามารถเข้าถึงตัวบุคคลต่าง ๆ ที่คืนสู่มาตุภูมิโดยตรง และปราศจากการอุปสรรคขัดขวางใด ๆ เพื่อที่ท่านจะอยู่ในฐานะที่จะติดตามตรวจสอบว่า สภาพการณ์ต่างๆ เป็นไปตามเงื่อนไขของการสิทธิพลเมืองและหลักประกันหรือการรับรองเพื่อให้เกิดความแน่ใจ ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานที่ผู้ลี้ภัยได้ตัดสินใจกลับคืนสู่มาตุภูมิ และความสำคัญของข้อนี้ควรพิจารณาให้เป็นส่วนหนึ่งของอาณัติด้วย

(จ) ควรจะต้องพิจารณารายละเอียดเพิ่มเติมแก่ตราสารระหว่างประเทศที่สะท้อนหลักการต่าง ๆ ที่ยึดถืออยู่และกรอบชี้แนะที่ใช้อยู่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจเพื่อให้หลักการและกรอบชี้แนะทั้งหมดเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศ

การประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 37 ปี ค.ศ. 1986

ข้อสรุปที่ 44 (XXXVII)

การกักกันผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่พักพิง

คณะกรรมการบริหาร

ทวนความจำ มาตรา 31 ของอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1951 ที่เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัย

**ทวนความจำ** ถึงข้อสรุปที่ 22 (XXXII) ว่าด้วย การปฏิบัติต่อผู้แสวงหาสถานที่พักพิงภายใต้สถานการณ์ที่มีผู้ลี้ภัยจำนวนมาก และข้อสรุปที่ 7 (XXVIII) ย่อหน้า (๑) ว่าด้วยปัญหาของการควบคุมตัว หรือกักกันตัวผู้ลี้ภัยที่สัมพันธ์กับการขับผู้ลี้ภัยที่เข้าประเทศโดยชอบด้วยกฎหมายให้ออกนอกประเทศ และข้อสรุปที่ 8 (XXXVIII) ย่อหน้า (๑) ว่าด้วยการกำหนดสถานภาพของผู้ลี้ภัย

**บันทึกไว้เป็นข้อสังเกตว่า** คำว่า “ผู้ลี้ภัย” (Refugee) ในข้อสรุปที่มีอยู่ในปัจจุบัน มีความหมายเดียวกันกับ ที่ใช้ในอนุสัญญาฯ ปี ค.ศ. 1951 และในพิธีสาร ปี ค.ศ. 1967 ที่เกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัยและโดยปราศจากอคติใด ๆ อีกด้วยต่อคำนิยามอื่น ๆ ที่มีความหมายกว้างกว่าซึ่งใช้ในภูมิภาคต่าง ๆ ในโลก

(ก) **บันทึกไว้เป็นข้อสังเกตด้วยการวิตกกังวลอย่างยิ่งว่า** ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่ลี้ภัยจำนวนมากในส่วนต่าง ๆ ในโลกกำลังเป็นผู้ที่ถูกควบคุมตัว หรือมีมาตรการควบคุมการเดินทางเคลื่อนย้ายอื่น ๆ ที่คล้ายคลึงกัน ด้วยเหตุผลที่ว่าพวกเขาเดินทางเข้าประเทศโดยผิดกฎหมาย หรือได้เดินทางเข้าประเทศเพื่อแสวงหาสถานที่พักพิงในระหว่างที่พิจารณาหาข้อยุติให้แก่สถานการณ์ของพวกเขา

(ข) **แสดง** ความเห็นต่อความทุกข์ยากลำบากที่เกิดขึ้น ตามปกติแล้วควรจะเป็นหลีกเลี่ยงการควบคุมตัวผู้ลี้ภัย หากจำเป็นการควบคุมตัวควรจะเป็นมาตรการที่ใช้ด้วยสาเหตุต่าง ๆ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายเพื่อพิสูจน์ทราบตัวตนของผู้ลี้ภัยเท่านั้น หรือเพื่อกำหนดองค์ประกอบต่าง ๆ ที่เป็นสาเหตุที่ใช้อ้างเพื่อร้องขอสถานภาพผู้ลี้ภัย หรือร้องขอสถานที่พักพิง หรือเพื่อแก้ปัญหาในกรณีที่ผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาสถานที่พักพิงได้ทำลายเอกสารเดินทางและ/หรือเอกสารแสดงตัวตนไปหมดแล้ว หรือได้ใช้เอกสารปลอมเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของทางการของรัฐที่ประสงค์จะขอเข้าไปพักพิงเข้าไปผิดพลาดคลาดเคลื่อนหรือเพื่อป้องกันความมั่นคงของประเทศหรือเพื่อความสงบสุขของบ้านเมือง

(ค) **ยอมรับ** ความสำคัญของขั้นตอนต่าง ๆ ที่รวดเร็วและเป็นธรรม เพื่อกำหนดสถานภาพของผู้ลี้ภัย หรือเพื่ออนุญาตให้สถานที่พักพิง อันเป็นการคุ้มครองผู้ลี้ภัย และผู้แสวงหาสถานที่พักพิงมิให้ถูกควบคุมตัวเป็นเวลายาวนาน โดยมีชอบหรือไม่ชอบธรรม

(ง) **เน้นย้ำ** ความสำคัญของกฎหมายภายในประเทศและ/หรือวิธีการของฝ่ายปกครองที่จำเป็นต้องจำแนกความแตกต่างระหว่างสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่พักพิงกับบุคคลอื่น ๆ ที่ถือว่าเป็นชาวต่างด้าว

(จ) **เสนอแนะว่า** มาตรการควบคุมตัวผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่พักพิง น่าจะต้องอยู่ภายใต้การตรวจตราของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายบริหาร

(ฉ) **เน้นย้ำว่า** เงื่อนไขสำหรับการควบคุมตัวผู้ลี้ภัย และผู้แสวงหาสถานที่พักพิงต้องเป็นเงื่อนไขของมนุษยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อใดก็ตามที่เป็นไปได้ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่พักพิงจะต้องไม่ถูกควบคุมตัวรวมกับบุคคลที่ถูกควบคุมตัวในฐานะที่เป็นอาชญากรทั่ว ๆ ไปและจะต้องไม่ถูกควบคุมตัวพวกเขาในบริเวณใด ๆ ที่อาจมีภัยอันตรายต่อความปลอดภัยทางร่างกายของพวกเขา

(ช) **เสนอแนะว่า** ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่พักพิง ที่ถูกควบคุมตัวไว้ต้องมีโอกาสได้ติดต่อกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย หรือในกรณีที่ไม่ใช่ในประเทศนั้นไม่มีสำนักงานของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยตั้งอยู่ให้มีหน่วยงานช่วยเหลือผู้ลี้ภัยระดับชาติ

(ซ) **ยืนยันย้ำ** ว่าผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่พักพิงมีหน้าที่ต่อประเทศที่พวกเขาเข้าไปอยู่ซึ่งกำหนดไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าพวกเขาต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ของประเทศรวมทั้งมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อรักษาความสงบสุขของบ้านเมือง

(ด) **ยืนยันย้ำ** ให้ทวนความจำถึงข้อสรุปที่ 6 (XXVIII) ที่เกี่ยวข้องว่าการเคารพหลักการไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยและในบริบทนี้เป็นความสำคัญขั้นพื้นฐาน

### การประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 37 ปี ค.ศ. 1986

#### ข้อสรุปที่ 45 (XXXVII)

#### การโจมตีที่ค่ายและที่พักพิงผู้ลี้ภัย

#### โดยทหารหรืออาวุธ\*

#### คณะกรรมการบริหาร

**ทวนความจำ** ถึง ความพยายามอย่างต่อเนื่องของคณะกรรมการบริหารในการร่างหลักการชุดหนึ่ง หรือข้อสรุปต่างในเรื่องของการโจมตีที่ตั้งค่ายและที่พักพิงผู้ลี้ภัยโดยทหารหรืออาวุธ

**ชื่นชม** ประธานและคณะกรรมการบริหาร และข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยที่พยายามส่งเสริมให้มีตกลงร่วมกันในร่างข้อสรุปต่าง ๆ ในเรื่องนี้

**เสียใจ** ที่หลังจากที่มีการอภิปรายกันมามากแล้วก็ยังไม่อาจจะมีจุดยืนทางความคิดร่วมกันได้

---

\* ข้อสรุปที่รับรองโดยคณะกรรมการบริหารงานของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการว่าด้วยการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย

**บันทึกไว้เป็นข้อสังเกต** ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ โดยความเห็นชอบร่วมกันในที่ประชุม ได้รับรองข้อยุติ 39/140 ซึ่งในย่อหน้า 3 ที่เกี่ยวข้องกับภารกิจที่ค้าขาย และที่פקพิงผู้ลี้ภัยโดยทหารหรืออาวุธ

**วิตกกังวลอย่างยิ่ง** ที่แม้ว่าจะมีการพัฒนาและได้เสริมความเข้มแข็งให้กับมาตรฐานต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยแล้วก็ตาม สิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยในส่วนต่าง ๆ ในโลกก็ยังไม่ได้รับการเคารพโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีหลักฐานปรากฏว่ามีผู้ตกเป็นเหยื่อเป็นจำนวนมากและมีความเสียหายทางวัตถุที่เกิดจากการโจมตีค้าขายและที่פקพิงผู้ลี้ภัยของผู้ลี้ภัยโดยทหารหรืออาวุธที่เคยเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวก็ยังคงเกิดขึ้นอีก

(ก) **เน้นย้ำ** ถึงความเร่งด่วนและความสำคัญของปัญหาการโจมตีค้าขายและที่פקพิงผู้ลี้ภัยโดยทหารหรืออาวุธจะต้องทบทวนอยู่ตลอดเวลา โดยคณะกรรมการบริหารเพื่อจะมุ่งให้มีความตกลงเห็นชอบต่อหลักการต่าง ๆ ที่เป็นชุดหรือข้อสรุปต่าง ๆ เพื่อจะใช้เพิ่มความเข้มข้นต่อการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัยและ

(ข) **ขอให้** ประธานคณะกรรมการบริหารและข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย ปรีกษาหารือกันต่อไปในเรื่องนี้ และทบทวนสถานการณ์ต่าง ๆ แล้วยื่นรายงานโดยละเอียดตามอาณัติของแต่ละท่านว่าด้วยปัญหาในด้านต่าง ๆ ของเรื่องนี้ต่อคณะกรรมการบริหารครั้งที่ 38

### การประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 38 ปี ค.ศ. 1987

#### ข้อสรุปที่ 48 (XXXVIII)

#### การโจมตีที่ค้าขายและที่פקพิงผู้ลี้ภัย

#### โดยทหารหรืออาวุธ\*

#### คณะกรรมการบริหาร

**ยังคง** วิตกกังวลอย่างยิ่งที่ยังเกิดกรณีโจมตีผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่ลี้ภัยโดยมิชอบด้วยกฎหมายในหลายพื้นที่ของโลก รวมทั้งการโจมตีค้าขายผู้ลี้ภัยและที่ตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัยโดยทหารเรืออาวุธเมื่อคำนึงถึงพลที่น่าสลดใจจากการโจมตีโดยไม่จำแนกเป้าหมายโดยสร้างความทุกข์ยากอย่างแสนสาหัส ให้แก่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่ลี้ภัยโดยไม่มีรายงานเผยแพร่ให้โลกรับรู้ คณะ

---

\* รายงานสรุปที่รับรองโดยคณะกรรมการบริหารงานของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการว่าด้วยการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัย

กรรมการบริหารจึงเชื่อว่ามีความจำเป็นและเป็นจังหวะโอกาสที่เหมาะสมกับการประชุมครั้งนี้ที่จะ แสดงความวิตกกังวลเชิงวัฒนธรรมและที่จะประณามด้วยถ้อยแถลงที่หนักแน่นที่สุด

**บันทึกด้วยความชื่นชม** ต่อมติต่าง ๆ ของสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ (Resolutions of the General Assembly of the United Nations) ที่รับรองด้วยความเห็นร่วมกัน ของรัฐภาคีทั้งหลาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งมติของสมัชชาใหญ่ที่ 39/140 (1984) ที่ให้ประณามการ ละเมิดสิทธิและความปลอดภัยของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่พักพิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณี ที่เป็นการกระทำของทหารหรืออาวุธต่อค่ายผู้ลี้ภัยและที่ตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัย

**ขยายความ** ข้อสรุปนี้โดยสันนิษฐานไว้ก่อนเช่นเดียวกันว่า ค่ายและที่พักพิงผู้ลี้ภัยต่าง ๆ มีลักษณะเป็นที่ตั้งของพลเรือนโดยเฉพาะ และเป็นศูนย์รับความช่วยเหลือเชิงมนุษยธรรมบนหลัก การที่ว่าการอนุญาตให้มีสถานที่พักพิงหรือแหล่งหลบภัยในลักษณะเช่นนี้เป็นการดำเนินการโดย สันติและในเชิงมนุษยธรรมที่ไม่ควรถือว่าเป็นการดำเนินการที่ไม่เป็นมิตรต่ออีกรัฐหนึ่งรัฐใด โดย หวังว่าเป็นการช่วยให้หลักประกันในความปลอดภัยให้แก่ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่พักพิงพร้อม กับเสริมความหนักแน่นให้กับสิทธิ พันธกิจ และความรับผิดชอบของบรรดารัฐภาคี และขององค์ การระหว่างประเทศตามกฎหมายและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศอื่นทั้งยังเน้นให้เห็นอีกด้วย ว่า สิทธิและความรับผิดชอบของบรรดารัฐภาคีตามกฎหมายบัตรแห่งองค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง และหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศรวมทั้งกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่นานา ประเทศยึดมั่นกันอยู่โดยยังไม่มีเปลี่ยนแปลงแก้ไขแต่ประการใด

1. **ประณาม** การละเมิดสิทธิและความปลอดภัยของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาสถานที่พักพิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้ประณามการโจมตีค่ายผู้ลี้ภัยและที่ตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัย โดยทหารหรืออาวุธ

2. **เร่งรัดอย่างหนักแน่น** ให้บรรดารัฐภาคีละเว้นจากการละเมิดในลักษณะเช่นนี้ ซึ่งเป็ นการกระทำที่ผิดหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ ฉะนั้นจึงไม่อาจจะอ้างความชอบธรรมใด ๆ ได้

3. **ร้องขอ** ให้บรรดารัฐภาคีและองค์การระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ตามหลักการแห่งความ สมานฉันท์ระหว่างประเทศ และเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของประเทศที่เป็นแหล่งลี้ภัยที่ได้ให้ความ ช่วยเหลือทุกอย่างที่จำเป็นตามขีดความสามารถของแต่ละประเทศอันเป็นการช่วยเหลือบรรเทา ความทุกข์ยากเดือดร้อนของเหยื่อของการโจมตีค่ายผู้ลี้ภัยและที่ตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัยโดยทหารหรือ อาวุธเมื่อเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้น

4. **ร้องขอ** ให้บรรดารัฐภาคีและฝ่ายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามกรอบชี้แนะเพื่อการ พิจารณาดังต่อไปนี้ โดยใช้เป็นมาตรการส่งเสริมและเพื่อเพิ่มความคุ้มครองให้แก่ค่ายผู้ลี้ภัยและที่ ตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัย



(ก) **ผู้ลี้ภัย** ในค่ายและที่พักพิงผู้ลี้ภัย ซึ่งได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานอยู่แล้วมีหน้าที่หลายประการจากการที่ได้สถานที่ลี้ภัยและได้รับความคุ้มครองจากประเทศที่อนุญาตให้สถานที่ลี้ภัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งพวกเขา มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ของรัฐภาคีที่ให้สถานที่ลี้ภัย รวมทั้งต้องปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมายที่รัฐภาคีนั้น ๆ ใช้เพื่อรักษาความสงบสุขของบ้านเมือง และให้ละเว้นจากกิจกรรมใด ๆ ที่เบี่ยงเบนจากลักษณะของกิจกรรมด้านมนุษยธรรมและของพลเรือนโดยเฉพาะของค่ายผู้ลี้ภัยและที่พักพิง

(ข) **จำเป็นอย่างยิ่ง** ที่รัฐภาคีที่เป็นแหล่งลี้ภัยต้องดำเนินการอย่างเต็มขีดความสามารถของรัฐตน เพื่อให้แน่ใจว่าสามารถรักษาให้ค่ายผู้ลี้ภัยและที่ตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัยในประเทศของตนมีลักษณะของพลเรือนและเพื่อมนุษยธรรมเท่านั้น โดยที่รัฐภาคีอื่น ๆ จะได้รับการร้องขอให้ช่วยเหลือเพื่อให้สามารถดำรงรักษาลักษณะดังกล่าวไว้ นอกจากนี้แล้วหน่วยงานที่เป็นกลไกขององค์การสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง ภายใต้กรอบอ้างอิงของแต่ละองค์กร จะได้รับการร้องขอให้ร่วมมือกับรัฐภาคีทั้งหลายในการใช้ความช่วยเหลือ เมื่อเกิดความจำเป็น

(ค) **สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ** และหน่วยงานที่เป็นกลไกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การสหประชาชาติควรพยายามทุกอย่างภายใต้กรอบอ้างอิงของแต่ละองค์กร และตามหลักการต่าง ๆ ของกฎบัตรแห่งสหประชาชาติ ส่งเสริมให้สร้างสภาพเงื่อนไขที่เอื้ออำนวยให้มีความปลอดภัยแก่ผู้ลี้ภัยภายในค่ายผู้ลี้ภัย และที่พักพิงผู้ลี้ภัย ส่วนสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย ความช่วยเหลือร่วมมือดังกล่าวอาจรวมถึงการติดต่อกันอย่างใกล้ชิดกับท่านเลขาธิการใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ และติดต่อประสานงานตามความเหมาะสมกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจเกี่ยวกับการทำข้อตกลงที่เหมาะสมกับรัฐภาคีต่าง ๆ ที่ให้สถานที่ลี้ภัยเมื่อใดก็ตามที่เป็นไปได้ รวมทั้งการจัดให้ตำแหน่งที่ตั้งของค่ายผู้ลี้ภัยหรือที่ตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัย ตั้งอยู่ห่างจากชายแดนของประเทศดินเดิมอย่างสมเหตุสมผล

(ง) **บรรดารัฐภาคี** มีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย ในการปฏิบัติตามหน้าที่คอยให้ความคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งจะบรรลุได้อย่างทรงประสิทธิภาพก็ต่อเมื่อข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงค่ายผู้ลี้ภัยและที่ตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัยที่ต้องคอยดูแลช่วยเหลือ

**ภาคผนวก ข**  
**แนวทางการพิจารณาตีความการยอมรับให้เข้ามาในประเทศไทย**  
**ของผู้หนีภัยจากประเทศพม่า**

เอกสารฉบับนี้จัดทำขึ้นตามเจตนารมณ์ของการประชุมระดมความคิดเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ และพฤษภาคม 2541 ซึ่งหน่วยงานราชการของรัฐบาลไทย และ UNHCR ได้ตกลงร่วมกันกำหนด กรอบโครงสร้างของความร่วมมือด้านชายแดนไทยพม่าเพื่อประโยชน์ร่วมกัน เอกสารนี้นำเสนอ แนวทางการพิจารณาตีความยอมรับกลุ่มบุคคลซึ่งหนีมาจากประเทศพม่าให้เข้ามาพักพิงใน ประเทศไทย ดังเช่นบุคคลที่ได้พำนักอยู่แล้วในที่พักพิงชั่วคราวตลอดแนวชายแดนไทยพม่า

ขณะที่ธรรมนูญของสนง.ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ระบุหลักเกณฑ์การ พิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นที่ยอมรับของสากล โดยเน้นถึงประเด็นภัยประหัตประหารของ บั้จเจกบุคคล ซึ่งยังถือเป็นอาณัติหลักของ UNHCR งานในภาระหน้าที่ของ UNHCR ได้ปรับ เปลี่ยนเป็นขั้นตอน โดยคำนึงถึงการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการหลังไหลของผู้ลี้ภัยในทศ ววรรษที่ผ่านมา ในสถานการณ์ปกติทั่ว ๆ ไปในปัจจุบันนี้ UNHCR ให้การปกป้องคุ้มครองและ ความช่วยเหลือต่อกลุ่มต่าง ๆ ของผู้ลี้ภัยที่หนีทั้งภัยประหัตประหาร ความขัดแย้ง และการละเมิด สิทธิมนุษยชนที่ได้แพร่ขยายไปอย่างกว้างขวาง ในสถานการณ์เช่นนี้ UNHCR จะเข้าเกี่ยวข้องโดย พิจารณาจากสภาพการณ์ต่าง ๆ ในประเทศต้นตอที่ผลิตผู้ลี้ภัยมากกว่าที่จะพิจารณาคำร้องขอ สถานภาพผู้ลี้ภัยจากตัวบุคคลโดยตรง ภาระหน้าที่อันครอบคลุมกว้างขวางขึ้นนั้นเป็นที่ยอมรับ จากประชาคมของโลก บุคคลสัญชาติพม่าที่ได้รับประโยชน์ในการพักพิงในประเทศไทยตลอดแนว ชายแดนนั้น UNHCR ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยภายใต้อาณัติที่ครอบคลุมกว้างขึ้นของ UNHCR

เป็นสิ่งสำคัญที่ควรบันทึกไว้ว่า บั้จเจกบุคคลต่าง ๆ ที่มีบทบาทเด่นชัดทางการเมืองหรือ การเคลื่อนไหวอันเป็นปฏิปักษ์ต่อต้านรัฐบาลพม่า ยังคงหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยอย่างต่อเนื่อง พวกเขาอาจเป็นชนชาติพม่าหรือชนกลุ่มน้อยที่ตกเป็นเป้าของการกวาดล้าง เพราะบทบาท การเคลื่อนไหวและแนวคิดทางการเมือง ขณะที่จำนวนของบุคคลเหล่านี้น้อยกว่าบุคคลที่หลบหนี เข้ามาเป็นกลุ่ม พวกเขาก็ยังต้องการแหล่งลี้ภัยเพราะความเสี่ยงที่จะตกเป็นเป้าของเจ้าหน้าที่พม่า แม้ว่าคำร้องต่าง ๆ ของบุคคลเหล่านี้จะไม่นำมากล่าวในเอกสารนี้ แต่กลุ่มคนพม่าเหล่านี้ก็สมควร อย่างยิ่งที่จะได้รับสิทธิถ่วงน้ำหนักจากกระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย

รัฐบาลไทยและ UNHCR ตกลงกันภายใต้การประชุมระดมความคิดครั้งที่สองเมื่อเดือน พฤษภาคม 2541 ว่ากลุ่มต่าง ๆ ของผู้ที่เข้ามาใหม่ที่พยายามจะข้ามชายแดนพม่ามายังประเทศไทย จะได้รับสิทธิเข้าพื้นที่รองรับโดยสาเหตุจาก “การสู้รบและผลต่าง ๆ จากสงครามภายในประเทศ”

การสู้รบที่เกิดขึ้นอาจจะตรวจสอบได้โดยฝ่ายข่าวของทหารไทย การรุกรานของทหาร SPDC การโจมตีต่อกองกำลัง KNU หรือฐานของนักศึกษาพม่า และการเคลื่อนกำลังเข้าใกล้ของทหาร SPCD ต่อบริเวณของ KNU และนักศึกษาพม่ารวมกัน แล้วเป็นเครื่องบอกเหตุถึงภัยสู้รบที่เกิดขึ้นแล้วหรืออาจจะเกิดขึ้น ผลลัพธ์โดยตรงจากการสู้รบถือเป็นการขู่ขวัญ ต่อชีวิตของประชาชนต่อการสูญเสียทรัพย์สินที่อยู่ที่ดินทำกิน และต่อการดำรงชีพและการถูกบีบบังคับให้หนีจากเขตขัดแย้งเข้าสู่ประเทศไทย

นอกเหนือไปจากนี้การรณรงค์ปราบปรามชนกลุ่มน้อยของ SPDC หรือที่เรียกว่า “นโยบายตัดสี่” ทำให้พลเรือนตกเป็นเหยื่อระหว่างเจ้าหน้าที่พม่าและกองกำลังชนกลุ่มน้อยนโยบายนี้รวมถึงการบังคับให้โยกย้ายถิ่นที่อยู่ เพื่อควบคุมมวลชนให้ดีขึ้นและตัดกำลังพวกกองกำลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนต้องตกเป็นเป้าหมายการปราบปรามเพราะเชื้อชาติของเขา และยังถูกมองว่าเป็นผู้เห็นอกเห็นใจและสนับสนุนการเคลื่อนไหวของกองกำลัง บางครั้งทหาร SPDC ใช้ความรุนแรงเกินเลยในการดำเนินการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ ทรัพย์สินและพืชไร่ถูกยึดและทำลายชาวบ้านที่พยายามเดินทางกลับหมู่บ้านเดิมหลังถูกโยกย้ายอาจถูกยิงได้ จุดหมายของมาตรการต่าง ๆ ของ SPDC คือตัดการติดต่อ และการช่วยเหลือต่าง ๆ มาตรการต่าง ๆ นี้ถือได้ว่าเป็นผลพวงของการสู้รบและผลลัพธ์จากสงครามภายในประเทศ

เพื่อจุดประสงค์ในการวินิจฉัยคำร้องขอสิทธิ์ภัยของกลุ่มต่าง ๆ ที่เข้ามาตามแนวชายแดนไทยพม่า จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งที่จะศึกษากรณีตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการต่อสู้/ขัดแย้งภายในประเทศพม่า กรณีที่น่าเสนอนี้เป็นเพียงตัวอย่างเฉพาะบางกรณีเท่านั้น

- ในกรณีที่มีการบังคับให้โยกย้ายถิ่นที่อยู่และมีการละเมิดร่างกายและทรัพย์สินอย่างรุนแรงที่ติดตามมา (การเผาทำลายไร่นาและหมู่บ้าน คำสั่งให้ยิงทุกคนในพื้นที่ การทารุณทางร่างกายต่าง ๆ และอื่น ๆ) ชาวบ้านถูกบีบบังคับให้ต้องหลบหนี บางคนหลบหนีข้ามชายแดนมาในประเทศไทยทันที บางคนพำนักอยู่ในพม่าต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (displaced persons) ต้องหลบซ่อนตัวอยู่ในป่าตรอบที่ยังดำรงชีพอยู่ได้ อย่างไรก็ตามชาวบ้านเหล่านี้ในที่สุดอาจจะต้องข้ามมาประเทศไทยเพราะขาดอาหารและความเสี่ยงที่จะถูกพวกทหารพม่าพบเห็นได้
- กลุ่มกองกำลังชนกลุ่มน้อยและพวกเคลื่อนไหวทางการเมือง อาจจะถูกบีบบังคับให้หลบหนีอันเนื่องมาจากความสัมพันธ์กับฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลภายหลังจากการปราบปรามของรัฐบาลพม่า กลุ่มเหล่านี้อาจจะมาจากเมืองหลวงและจากชนบทต่าง ๆ ตราบไคที่พวกเขาเหล่านี้วางอาวุธและ

ร้องขอแหล่งพักพิงลี้ภัยในประเทศไทย พวกเขาควรจะได้รับอนุญาตให้ลี้ภัยเช่นประชาชนทั่วไป ที่ถูกเพ่งเล็งว่าเป็นมวลชนของชนกลุ่มน้อย

- เป็นการปฏิบัติทั่วไปในพม่าที่บังคับเกณฑ์แรงงานเพื่อโครงการพัฒนาต่าง ๆ ทหารพม่าเกณฑ์ลูกหาบเพื่อแบกขนอาหารและอาวุธยุทโธปกรณ์ การปฏิบัติเช่นนี้เกิดขึ้นในพื้นที่ชนบทตามแนวชายแดนไทยพม่า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ทหารพม่ากำลังดำเนินการปราบปรามชนกลุ่มน้อย การบังคับเกณฑ์แรงงานและลูกหาบนั้น ตามมาตรฐานสากลถือว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ทว่าในตัวของมันเองนั้นไม่ถือว่าเป็นภัยระหัดประหาร แต่ในกรณีที่มีการดำเนินการใช้กำลังอย่างรุนแรงและระยะเวลาที่ถูกบังคับใช้แรงงานนั้นยาวนานมาก จะถือได้ว่าเป็นเหตุอันสมควรที่จะยอมรับได้ในการขอลี้ภัย ในกรณีเช่นครอบครัวไม่สามารถดำรงชีพอยู่ต่อไปอีกได้ เพราะสมาชิกไม่สามารถทำนาทำไร่เพื่อยังชีพ เพื่อเลี้ยงดูครอบครัวเพราะต้องถูกเกณฑ์แรงงานเป็นระยะเวลานาน หรือกรณีที่แรงงาน/ลูกหาบถูกทรมานอย่างรุนแรงก็ถือได้ว่าเป็นเหตุยอมรับได้ที่ทำให้ต้องหลบหนีมา

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวสธิรกาญจน์ วัชรคุปต์ เกิดเมื่อวันที่ 26 กรกฎาคม 2520 ที่กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาภาษาต่างประเทศ คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เมื่อปีการศึกษา 2540 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2541



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย