

กระบวนการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางด้วยความสมัครใจ:  
บทวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าและผลกระทบ



สารนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปีการศึกษา 2563  
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

VOLUNTARY REPATRIATION OF PEOPLE FLEEING FIGHTING  
IN THE TEMPORARY SHELTERS:  
AN ANALYSIS OF DELAYS AND IMPACTS



An Independent Study 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 2020  
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อสารนิพนธ์

กระบวนการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศ  
ต้นทางด้วยความสมัครใจ: บทวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้า  
และผลกระทบ

โดย

น.ส.ชุตินา ทองเต็ม

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก

ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับสารนิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

คณะกรรมการสอบสารนิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุชบาร์ตัน)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(ดร.ภาณุภัทร จิตเที่ยง)

..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชีพเป็นสุข)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY



# # 6280028024 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: displaced person, Refugee, Voluntary repatriation, durable solutions, Thai, Myanmar, People fleeing fighting

Chutima Thongtem : VOLUNTARY REPATRIATION OF PEOPLE FLEEING FIGHTING IN THE TEMPORARY SHELTERS: AN ANALYSIS OF DELAYS AND IMPACTS. Advisor: BHANUBHATRA JITTIANG, Ph.D.

This individual study discussed the voluntary repatriation process of people fleeing fighting an analysis to understand the reason and impact of delays in the process to proposed challenges, opportunities, and policy recommendations. The timeframe of the study is between the fundamental changes in Myanmar until before the outbreak of COVID-19 in 2020. There was the assumption that Thai, Myanmar, and UNHCR policies caused delays and impacts toward the decisions for voluntary repatriation of people fleeing fighting. These delays were related to state policies based on the concept of interests and national security. The study found that the Thai state was trying to push voluntary return to the country of origin. In contrast, Myanmar's policy was still unclear. There was no institutional structure to support the policies toward actual peacebuilding and could not eliminate the causes of conflict between the state and ethnic minority groups. In addition, there was no long-term government policy to support a sustainable return to the country of origin. Moreover, UNHCR was unable to accelerate the collaboration between Thailand and Myanmar to expedite cooperation. As a result, the voluntary repatriation continued to be protracted. It could be the only pilot project that cannot create a sustainable return to the country of origin and sustainable human development. People fleeing fighting were also concerned about the four kinds of insecurities (physical, legal, material, and psycho-social). The recommendations to the states should reconstruct the policy towards people fleeing fighting from the old point of view that used to maintain the state's security into enhancing sustainable human development. The Thai state should affirm the commitment to the international communities, support ASEAN in resolving the current Myanmar crisis, find solutions that address the issue of individual citizenship, and apply comprehensive management of temporary shelters that leave no one behind.

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

Field of Study: International Relations

Student's Signature .....

Academic Year: 2020

Advisor's Signature .....

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดีได้ด้วยความกรุณา ความทุ่มเท และความเอาใจใส่ในการให้คำแนะนำของ ดร.ภานุภัทร จิตเที่ยง อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้ทุ่มเทในการให้กับการอ่านงานวิจัยอย่างละเอียด ให้คำแนะนำ ส่งเสริม ชี้แนะแนวทาง ที่มีคุณค่าและประโยชน์ยิ่งแก่ผู้วิจัย อีกทั้งขอกราบขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุษบารัตน์ ประธานกรรมการ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.กษิร ชิพเป็นสุข กรรมการสอบสารนิพนธ์เป็นอย่างสูง สำหรับคำแนะนำที่มีคุณค่า และทำให้ประเด็นเนื้อหาครอบคลุมมากยิ่งขึ้นสำหรับการปรับปรุงสารนิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดความรู้ ทางรัฐศาสตร์อันทรงคุณค่าให้แก่ผู้วิจัย

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณครอบครัว คุณพ่อ คุณแม่ อาอี และน้องสาว ขอบคุณพี่ ๆ เพื่อน ๆ น้อง ๆ ทุกคนรอบตัวที่คอยสนับสนุนเป็นกำลังใจ ให้ความเอาใจใส่ ตลอดระยะเวลาในการศึกษาปริญญาโท และตลอดช่วงระยะเวลาในการทำสารนิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งขอบคุณเพื่อน ๆ MAIR 17 ทุกคนที่ได้ร่วมเรียนรู้ร่วมกันตลอดระยะเวลา 2 ปีที่ผ่านมา

สารนิพนธ์ฉบับนี้นอกจากได้มอบความรู้ การตั้งคำถาม การค้นหาคำตอบ การวิเคราะห์ การศึกษา ที่เกี่ยวกับเรื่องราวผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ในการกลับประเทศต้นทางแล้ว ยังมอบมุมมองอันมีค่าและความเข้มแข็งทางจิตใจให้กับผู้วิจัยสามารถสะท้อนกลับมาในชีวิตของตัวเองได้อีกด้วย การศึกษาความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตคน การตัดสินใจ ความขัดแย้ง สามารถสะท้อนบทเรียนสำคัญต่อการใช้ชีวิต บางครั้งระหว่างทางในการเขียนวิจัยนี้ ก็สะท้อนมุมมองปัญหาชีวิตของผู้วิจัย ความพยายามต่ออุปสรรค ได้บทเรียนสำคัญที่ทำให้เห็นถึงคุณค่าของการได้รับการสนับสนุนทางด้านสังคม และจิตใจตลอดระยะเวลาในช่วงที่ผ่านมา สิ่งนี้มอบความเข้มแข็งทางจิตใจ มอบกำลังใจในการศึกษา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าการศึกษาสารนิพนธ์ของผู้วิจัยฉบับนี้ จะเป็นประโยชน์และสร้างมุมมองใหม่ให้กับท่านเช่นกัน

ชุตินา ทองเต็ม

## สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	ง
กิตติกรรมประกาศ .....	จ
สารบัญ.....	ฉ
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญรูปภาพ.....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญ .....	1
1.2 คำถามการวิจัย .....	5
1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย .....	5
1.4 การทบทวนวรรณกรรม .....	5
1.4.1 ผู้หนี้ยการสู้รบจากประเทศเมียนมา .....	6
1.4.2 การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ .....	9
1.5 กรอบการวิเคราะห์.....	12
1.6 ระเบียบวิธีวิจัย.....	18
1.6.1 เครื่องมือในการวิจัย .....	18
1.6.2 ขอบเขตของการศึกษา .....	18
1.7 โครงสร้างของสารนิพนธ์.....	19
บทที่ 2 กระบวนการส่งผู้หนี้ยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ.....	20

2.1 พัฒนาการการส่งผู้หนีภัยกลับประเทศต้นทาง.....	20
2.2 โครงสร้างการดำเนินการ .....	21
2.3 จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาที่เดินทางกลับประเทศต้นทาง .....	28
2.4 ความล่าช้าจากเป้าหมายในแผนการดำเนินการ.....	30
บทที่ 3 สาเหตุความล่าช้า ในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ .	33
<u>สาเหตุความล่าช้าจากเงื่อนไขระดับโครงสร้าง.....</u>	34
3.1 ข้อตกลงร่วมกันทั้งสามฝ่าย.....	34
ก) การสร้างความร่วมมือระหว่างสามฝ่าย (รัฐบาลไทย-รัฐบาลเมียนมา-UNHCR).....	34
ข) ขั้นตอนกระบวนการพิสูจน์สัญชาติเมียนมา.....	36
3.2 สถานการณ์สำคัญเปลี่ยนไป .....	38
ก) สถานการณ์การเมืองในเมียนมายังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง.....	39
ข) การเจรจาสันติภาพที่เกี่ยวกับข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศในเมียนมายังไม่เกิดสันติภาพ .....	42
<u>สาเหตุความล่าช้าจากเงื่อนไขระดับปัจเจก.....</u>	42
3.3 การกลับต้องปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี .....	42
ก) ความไม่มั่นคงทางร่างกาย.....	44
ข) ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย.....	46
ค) ความไม่มั่นคงทางวัตถุ.....	49
ง) ความไม่มั่นคงทางสังคมจิตใจ .....	54
(1) การเข้าไม่ถึงบริการสาธารณสุข และการคุ้มครองด้านสังคมจิตใจ.....	54
(2) การเข้าไม่ถึงการศึกษา.....	57
3.4 การตัดสินใจที่จะกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ.....	62
บทที่ 4 ผลกระทบ ข้อท้าทายจากสถานการณ์ปัจจุบัน โอกาส และข้อเสนอ .....	65
4.1 ผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้า .....	65



4.1.1 ผลกระทบระดับโครงสร้าง .....	67
4.1.2 ผลกระทบระดับปัจเจก .....	68
4.2 ข้อท้าทายจากสถานการณ์ในปัจจุบัน .....	69
4.3 โอกาส .....	71
4.4 ข้อเสนอ .....	74
บทที่ 5 บทสรุป .....	76
บรรณานุกรม .....	82
ประวัติผู้เขียน .....	89



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1: สรุปกรอบการวิเคราะห์ .....	17
ตารางที่ 2 : ข้อมูลการส่งกลับประเทศต้นทางผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาโดยสมัครใจ .....	29



## สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 : จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา และแผนที่พื้นที่พักพิงชั่วคราว รวม 9 แห่ง .....	3
ภาพที่ 2: กรอบวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้า .....	14
ภาพที่ 3: แนวทางที่เกิดขึ้นในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ (Transition Phase) .....	15
ภาพที่ 4: แผนที่พื้นที่ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาในประเทศต้นทาง ประเทศเมียนมา .....	30
ภาพที่ 5: แผนที่ของเมียนมาที่ถูกระบุ/ต้องสงสัยว่ามี ทู่นระเบิด/วัตถุระเบิดตกค้างจากสงคราม (ค.ศ. 1999-2020) และ จำนวนผู้สูญเสียจากทู่นระเบิด/วัตถุระเบิดตกค้างจากสงคราม (ค.ศ. 2019).....	45
ภาพที่ 6: แนวทางที่เกิดขึ้นในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ (Transition Phase) .....	66

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญ

นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้พัฒนาแนวทางการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืน (Durable Solutions) สามารถรูปแบบ ประกอบด้วย การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ (Voluntary Repatriation) การย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (Resettlement in Third Countries) และการตั้งถิ่นฐานในประเทศแรกรับ (Local Integration)<sup>1</sup> ทั้งนี้ นักวิชาการและผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่า การกลับคืนถิ่นฐานด้วยความสมัครใจเป็นทางออกของปัญหาที่ดีที่สุด<sup>2</sup> เพราะเป็นทางออกที่เป็นรูปธรรม ลดแรงกดดันที่รัฐต้องแบกรับ ทั้งด้านความมั่นคง สังคม และการเมือง รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยและพื้นที่พักพิง<sup>3</sup> แต่รูปแบบการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจเป็นทางเลือกที่ซับซ้อนและต้องใช้ระยะเวลายาวนาน กระบวนการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทางต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ ปลอดภัยและยั่งยืน มีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่ายที่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจร่วมกัน ประกอบด้วย รัฐต้นทาง ประเทศแรกรับ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) รวมทั้งตัวผู้ลี้ภัย

ในยุคโลกาภิวัตน์การเคลื่อนย้ายถิ่นฐานที่สัมพันธ์กับพรมแดนรัฐชาติเป็นประเด็นที่สร้างความกังวลให้กับรัฐต่าง ๆ ทั่วโลก รวมทั้งชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งรับมือกับการจัดการผู้ลี้ภัยแบบยืดเยื้อยาวนาน ประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วย

---

<sup>1</sup> UN High Commissioner for Refugees UNHCR, "Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern," (May 2003), pp. 5-6. <https://www.refworld.org/docid/4124b6a04.html>.

<sup>2</sup> Barry N. Stein and Frederick C. Cuny, "Refugee Repatriation during Conflict: Protection and Post-Return Assistance," *Development in Practice*, Vol. 4, No.3 (Oct., 1994): p. 174.; Elena Fiddian-Qasmiyeh et al., *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies* (OUP Oxford, 2014), p. 500.; Elliot Lodge, "Beyond Simply 'Return': How IDP Mobility, Agency and Self-Identification Contradict the Underpinnings of Refugee Policy," p. 55.; Naoko Obi, *New Approaches to Refugee Issues?: UNHCR Involvement in Countries of Origin in Asia* (Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 2001), p. 5-6.; UN High Commissioner for Refugees UNHCR, "Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern," (May 2003), pp. 5-6

<sup>3</sup> Fiddian-Qasmiyeh et al., *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*, p. 500.

สถานภาพผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 หรือพิธีสารปี ค.ศ. 1967<sup>4</sup> และให้ความสำคัญความมั่นคงแห่งชาติ เป็นอย่างยิ่ง ชาติเหล่านี้ยังเน้นการควบคุมการเข้าเมืองสำหรับผู้อพยพเป็นหลัก จึงทำให้การพัฒนา กลไกเชิงโครงสร้าง กลไกภายในรัฐ กลไกระหว่างประเทศ หรือกลไกภายในภูมิภาคเพื่อจัดการ ประเด็นปัญหาการอพยพย้ายถิ่นร่วมกันอย่างยั่งยืนเป็นไปได้ยาก

กว่า 37 ปีแล้วที่ประเทศเผชิญกับสถานการณ์ “ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา”<sup>5</sup> ซึ่งจำนวน ประชากรกลุ่มดังกล่าวในปัจจุบันยังมีมากถึง 91,795 คน ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่าง ๆ รวม 9 แห่ง ใน 4 จังหวัด คือ แม่ฮ่องสอน ตาก ราชบุรี และกาญจนบุรี บริเวณชายแดนไทย-เมียนมา<sup>6</sup> โดยมีกระทรวงมหาดไทย สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และองค์กรพัฒนา เอกชน (NGOs) ให้ความสำคัญคุ้มครองและการจัดบริการขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชนให้แก่ผู้หนีภัย การสู้รบ<sup>7</sup> สาเหตุความขัดแย้งที่ทำให้ผู้หนีภัยฯ เข้ามาพักพิงในไทยมาจากบริเวณทางตอนเหนือ ชายแดนไทย-เมียนมา เนื่องจากเป็นพื้นที่ขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ ดำเนินมาตั้งแต่หลังสงครามอินโดจีน จึงทำให้ชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยง มอญ คะยาห์ และไทยใหญ่



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>4</sup> Naoko Obi, *New Approaches to Refugee Issues?: UNHCR Involvement in Countries of Origin in Asia* (Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 2001), 9. 7. <https://books.google.co.th/books?id=Rym4AAAAIAAJ>.

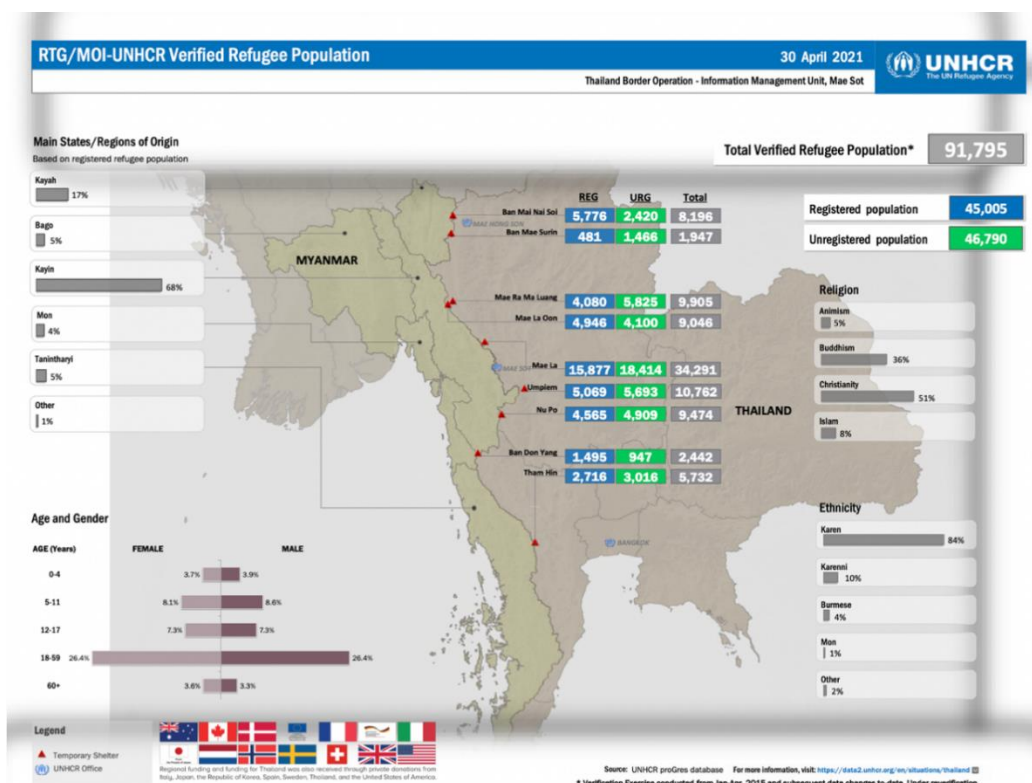
<sup>5</sup> ผู้วิจัยใช้คำว่า “ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา” (ผู้หนีภัยฯ) และ “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” (พื้นที่พักพิงฯ) แต่ในบริบทที่พูดถึงหลักการ หรือแนวคิดที่อ้างอิงมาจึงใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” ร่วมด้วย ทั้งนี้เนื่องจากไทยไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ ภัย จึงใช้คำศัพท์บางคำแตกต่างจากที่รัฐภาคี หรือที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติใช้ ศัพท์ที่ไทยใช้แทน “ผู้อพยพ/ผู้ลี้ ภัย” ได้แก่ “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” “ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย” และ “แรงงานต่างชาติดังกล่าว” และใช้ “พื้นที่พักพิง ชั่วคราว” แทนคำว่า “ค่ายผู้อพยพ”

<sup>6</sup> UNHCR, "Thailand Border Operation: RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population " (2021).

<https://reliefweb.int/report/thailand/thailand-border-operation-rtgmoei-unhcr-verified-refugee-population-30-april-2021>.

<sup>7</sup> นพวรรณ สุขเจริญ, "เรื่อง นโยบายการปิด ‘พื้นที่พักพิงชั่วคราว’ ชายแดนไทย-เมียนมา: แนวนโยบายละเมิดสิทธิของผู้หนีภัยจากการ สู้รบ" (หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557 สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2557), p. 1, <https://image.mfa.go.th/mfa/0/yZ0EO327fd/nbt/nbt6/IS/IS6025.pdf>.

ข้ามมาพักพิงในฝั่งไทย<sup>8</sup> รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา โดยจัดตั้งพื้นที่ที่รัฐไทยเรียกว่า “พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ในปี ค.ศ. 1984 (พ.ศ. 2527)<sup>9</sup>



ภาพที่ 1 : จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา และแผนที่พื้นที่พักพิงชั่วคราว รวม 9 แห่ง บริเวณชายแดนไทย-เมียนมา<sup>10</sup> (ข้อมูลจาก UNHCR ณ วันที่ 30 เมษายน ค.ศ. 2021)

ด้วยสถานการณ์ที่พัฒนาในเชิงบวกของเมียนมาที่มีแผนพัฒนาประเทศไปสู่ประชาธิปไตย (Road Map) มีการเลือกตั้งในเมียนมา พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 และผลจากการเลือกตั้งซ่อมในปี ค.ศ. 2012<sup>11</sup> พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (National League for Democracy – NLD) ซึ่งนำโดย นางอองซาน ซู จี ชนะการเลือกตั้งและเป็นผู้นำในการจัดตั้งรัฐบาล

<sup>8</sup> พรพิมล ดรีโซติ, การดำเนินนโยบายต่างประเทศของพม่าในส่วนสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อยและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า : รายงานวิจัย (2549), p. 8, <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/13814>.

<sup>9</sup> ชยันต์ วรธนะภูติ และ มาลี สิทธิเกรียงไกร, ทางเลือกเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่ายพักพิงชั่วคราว: รายงานวิจัย (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559), น. 26-27.  
<http://library.nhrc.or.th/ULIB/dublin.php?ID=9143>.

<sup>10</sup> UNHCR, "Thailand Border Operation: RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population".

<sup>11</sup> ธาณี สุข เกษม, "การ เปลี่ยน ผ่าน ไป สู่ ประชาธิปไตย ใน เมียน มา " Mekong-Salween Civilization Studies Journal 5, no. 1 (2014): น. 61.

ส่งผลให้ประเทศเมียนมามีความหวังที่จะเห็นการปฏิรูปประเทศในด้านต่างๆมากขึ้น<sup>12</sup> หลังการเลือกตั้งมีการริเริ่มหารือเจรจาสันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและผู้นำชนกลุ่มน้อย นำไปสู่ข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement-NCA) มีการลงนามทั้งหมด 2 ครั้ง รวม 10 กลุ่ม (ตุลาคม ค.ศ. 2015 จำนวน 8 กลุ่ม และกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2018 จำนวน 2 กลุ่ม)<sup>13</sup>

เนื่องจากสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงดังกล่าวเปิดโอกาสให้องค์กรระหว่างประเทศ และทางการไทยเริ่มต้นการหารือถึงความเป็นไปได้ ที่จะสร้างกระบวนการช่วยเหลือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ให้กลับสู่ถิ่นฐานเดิมด้วยความสมัครใจ UNHCR จึงสนับสนุนการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ<sup>14</sup> โดยมีศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพและหลบหนีเข้าเมือง กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการต่างประเทศในการหารือความเป็นไปได้ของทั้งสามฝ่าย โดยช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบที่ได้แสดงเจตจำนงอย่างชัดเจนว่าต้องการกลับบ้านอย่างปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี โดยปัจจุบันมีผู้หนีภัยฯ กลับเมียนมาแล้วทั้งสิ้น 4 กลุ่ม เป็นจำนวน 1,039 คน ระหว่าง ค.ศ. 2016 - 2019 (พ.ศ. 2559 – 2562)<sup>15</sup>

โดยพื้นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศเมียนมา ซึ่งเป็นพื้นที่ที่น่าจะรองรับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับนั้น พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นชนบทห่างไกล เป็นภูเขาสูง ทรัพยากรขั้นพื้นฐานยังไม่สามารถเข้าถึงในบางพื้นที่ รวมทั้งการให้บริการสาธารณสุข และยังไม่มียุโรปที่เข้าถึงได้<sup>16</sup> อีกทั้งในพื้นที่รัฐทางเหนือและตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมายังมีทุ่นระเบิดที่ไม่ได้ถูกระบุและกำจัดทิ้ง<sup>17</sup>

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>12</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, "การเมืองเมียนมากับทิศทางความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา," Academic Focus (กุมภาพันธ์ 2559), <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/469992>.

<sup>13</sup> อรไท โสภารัตน์, "การหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของชนกลุ่มน้อยในเมียนมา กรณีศึกษา คะฉิ่น และกะเหรี่ยง " (2562), น. 102, <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/70378>.

<sup>14</sup> Supang Chantavanich and Aungkana Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border* (Springer, 2017), p. 9.

<sup>15</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ไทยและเมียนมาร่วมมือส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา กลุ่มที่ 4 กลับเมียนมาโดยสมัครใจ เมื่อวันที่ 1 – 3 กรกฎาคม 2562 ที่จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดแม่ฮ่องสอน," (1 ก.ค. 2564). แหล่งที่มา: <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd27915e39c3060029a60>.

<sup>16</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 40.

<sup>17</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 45.

ทำให้มีผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาจำนวนมากกังวลใจและยังไม่ตัดสินใจกลับประเทศต้นทาง และอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในไทยต่อไป

โดยการศึกษาสารนิพนธ์นี้มีสมมติฐานว่านโยบายของ รัฐไทย รัฐเมียนมา และ UNHCR ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้หนีภัยฯ ในการกลับประเทศต้นทางด้วยความสมัครใจ โดยมีความสัมพันธ์จากนโยบายรัฐที่ยังตั้งอยู่บนความกรอบแนวคิดเรื่องรัฐชาติและความมั่นคงแห่งชาติ จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้การจัดการเรื่องผู้หนีภัยการสู้รบฯ เกิดความล่าช้าขึ้น โดยหวังว่าการศึกษานี้จะทำให้มุมมองการจัดการผู้หนีภัยฯ คำนึงถึงปัจเจกและความสมัครใจมากขึ้น และพัฒนาไปสู่หนทางที่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างยั่งยืนและครอบคลุม

## 1.2 คำถามการวิจัย

เหตุใดการกลับประเทศต้นทางด้วยความสมัครใจ (Voluntary Repatriation) ของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาดำเนินไปอย่างล่าช้าในช่วงก่อนการระบาดของโรคโควิด 19 ในปี ค.ศ. 2020 และความล่าช้าดังกล่าวส่งผลอย่างไรต่อสวัสดิภาพของผู้หนีภัยการสู้รบ และการดำเนินการต่อคนกลุ่มนี้ในภาพรวม

## 1.3 วัตถุประสงค์การวิจัย

- 1) เพื่อศึกษากระบวนการกลับคืนถิ่นฐานโดยความสมัครใจ จากกรณีศึกษาการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา
- 2) เพื่อศึกษาสาเหตุและผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้าของการกลับคืนถิ่นฐานโดยความสมัครใจ ของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา
- 3) เพื่อนำเสนอ ข้อท้าทาย โอกาส และข้อเสนอในการจัดการเชิงนโยบายผู้หนีภัยการสู้รบฯ

## 1.4 การทบทวนวรรณกรรม

ในการศึกษาวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องและแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับสารนิพนธ์นี้ ผู้เขียนศึกษาวรรณกรรมสองกลุ่ม กลุ่มแรกว่าด้วย ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ซึ่งสามารถแจกแจงออกเป็นสองมิติ คือ หนึ่งมิติการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว สอง การจัดการกลุ่มผู้หนีภัยและคุณภาพชีวิต และวรรณกรรมกลุ่มที่สองว่าด้วย การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ



#### 1.4.1 ผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมา

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับประเด็นนี้และพบว่างานส่วนใหญ่ให้ความสนใจในสองมิติ คือ หนึ่งมิติการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว และสอง มิติที่การจัดการกลุ่มผู้หนีภัยฯ และคุณภาพชีวิต จากการทบทวนวรรณกรรมในกลุ่มนี้ ทำให้เห็นความสำคัญและความจำเป็นในการศึกษาประเด็นผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาที่ควรคำนึงถึงมิติของปัจเจก คุณภาพชีวิตของผู้หนีภัยฯ นอกเหนือจากการจัดการมิติเชิงโครงสร้าง และพื้นที่พักพิงชั่วคราว

##### (1) มิติการจัดการพื้นที่พักพิงชั่วคราว

ในการศึกษาวรรณกรรมกลุ่มนี้ ทำให้เห็นว่า ในการศึกษาพิจารณานโยบายจากทุกภาคส่วนในการวางแผนนโยบายของการจัดการพื้นที่พักพิงฯ ยังเน้นความมั่นคงของรัฐและผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ โดยควรเสริมพลังของการไหลเวียนของคนในมิติพื้นที่พักพิงฯ มุมมองจุดยืนของผู้หนีภัยฯ เปิดโอกาสให้ผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ ได้มีส่วนร่วมในการนำเสนอ และการจัดการเชิงนโยบาย

จากงานวิจัยของ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ กล่าวถึง หน่วยงานที่มีภารกิจในพื้นที่ แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชน<sup>18</sup> ได้นำเสนอผลการศึกษาระณพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก พบว่ามีข้อจำกัด อาทิ การให้คำจำกัดความว่า ผู้อพยพ ผู้ลี้ภัย ผู้หนีภัย ซึ่งส่งผลต่อข้อกำหนดระหว่างประเทศ และสร้างความเข้าใจไม่ตรงกันต่อหลายฝ่าย ซึ่งควรมีการใช้คำจำกัดความที่ตรงกัน เนื่องจากมีผลต่อข้อกำหนดระหว่างประเทศในการส่งตัวกลับเมื่อสถานการณ์สงบ ในเอกสารยังกล่าวว่า “เมื่อเปลี่ยนเป็นคำว่า ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากการสู้รบ จะช่วยทำให้กองทัพสามารถผลักดันคนเหล่านั้นกลับสู่ประเทศต้นทางได้เมื่อการสู้รบสิ้นสุดลง” ข้อเสนอแนะย้ำว่าเพื่อให้เกิดเป้าหมายเดียวในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ ซึ่งจะต้องสร้างให้เกิดขึ้นในทุกภาคส่วน<sup>19</sup>

งานของ McConnachie ให้ความเห็นว่า การนำเสนอประเด็นเรื่องพื้นที่พักพิงฯ ของผู้หนีภัยฯ มักถูกนำเสนอในแง่ของพื้นที่อันตราย ‘pernicious premises’ เป็นพื้นที่ชุมชนแออัด ไร้ระเบียบทาง

<sup>18</sup> ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 3 เล่า : การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกัน (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2537), น. 81.

<sup>19</sup> ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 3 เล่า : การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกัน, น. 118-19.

สังคม ขาดแคลนโครงสร้างทางสังคม ทำให้พื้นที่พักพิงฯ และตัวผู้หนีภัยฯ ถูกลดทอนบทบาททางการเมือง และในแง่ประวัติศาสตร์ทางสังคม ความเป็นชุมชน ชีวิตความเป็นอยู่ ทำให้ขาดมุมมองจากจุดยืนของผู้หนีภัยฯ ต่อการวางแผนการจัดการนโยบายที่เกี่ยวข้อง จึงนำเสนอว่าการพิจารณาประเด็นเรื่องพื้นที่พักพิงฯ การจัดการองค์กรภายในพื้นที่พักพิงฯ ควรพิจารณาจากมุมมองของผู้หนีภัยฯ ชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนไทย-เมียนมาด้วย<sup>20</sup>

วรรณกรรมในมุมมองการไหลเวียนของคน ความสัมพันธ์ ในพื้นที่พักพิงฯ ออกจากมุมมองของรัฐชาติปัตย์ สู่ตัวคนและพลวัตความสัมพันธ์ทางสังคม และชุมชนข้ามพรมแดน นำเสนอบทสรุปการศึกษาพื้นที่พักพิงฯ และอาณาบริเวณผ่านการไหลเวียนที่สะท้อนให้เห็นว่าพื้นที่พักพิงฯ และพื้นที่ชายแดนนั้นไม่หยุดนิ่ง หรือจำกัดอยู่แค่ในเขตแดนของรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น แต่มีพลวัตและเป็นอาณาบริเวณที่ถูกปรับให้มีลักษณะยืดหยุ่นและไม่หยุดนิ่งตายตัว การไหลเวียนซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของปฏิสัมพันธ์และการต่อสู้ต่อรองระหว่างผู้คน องค์กรระหว่างประเทศ และรัฐไทย<sup>21</sup>

## (2) มิติการจัดการกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา และมิติการจัดการคุณภาพชีวิต

นอกเหนือจากวรรณกรรมกลุ่มแรก ผู้วิจัยพบว่าการศึกษาผู้หนีภัยฯ จำนวนมากให้ความสำคัญกับการจัดการกลุ่มผู้หนีภัยฯ จากมุมมองนักวิชาการในการนำเสนอทางออกเชิงนโยบายในการจัดการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยฯ แนวทางการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต และสิทธิมนุษยชน ในมิติการจัดการคุณภาพชีวิตที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของผู้หนีภัยฯ

ผู้วิจัยพบว่าประเทศไทยมีงานวิจัยนำเสนอในรูปแบบทางเลือกหรือการนำเสนอทางออกเชิงนโยบาย ในการจัดการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยฯ โดยศึกษาการดำเนินชีวิตของผู้หนีภัยฯ ภายใต้สถานการณ์เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในปัจจุบัน การประเมินความต้องการในการเตรียมความพร้อมเพื่อการส่งคืนผู้ลี้ภัยและครอบครัวกลับคืนสู่ถิ่นฐาน และวิเคราะห์แนวทางการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ และความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิต ภายใต้บริบทด้านเศรษฐกิจ สังคม

<sup>20</sup> Kirsten McConnachie, *Governing refugees: Justice, order and legal pluralism* (Routledge, 2014), pp. 1-3.

<sup>21</sup> จิราพร เหล่าเจริญวงศ์, "การไหลเวียนและพื้นที่ชายแดน: มุมมองใหม่ค่ายผู้ลี้ภัยบริเวณชายแดน ไทย-พม่า," วารสารสังคมวิทยา มานุษยวิทยา 35(1): มกราคม - มิถุนายน 2559 (2559), <https://socanth.tu.ac.th/wp-content/uploads/2017/07/JSA-35-1-jirapom.pdf>.

และการเมือง รวมถึงการเตรียมการส่งกลับ รวมถึงการเตรียมตัวของผู้หนีภัยฯ UNHCR และองค์กรภาคประชาสังคม<sup>22</sup>

ผู้วิจัยยังพบอีกว่า การนำเสนอทางออกของผู้หนีภัยฯ มีการดำเนินการจัดการทางหาทางออกในระดับรัฐ โดยรัฐบาลไทยมีการแสวงหาความร่วมมือในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคี โดยจะเห็นได้จากประเด็นการจัดการของรัฐบาลไทยที่ให้ความสนใจในการปิดพื้นที่พักพิงฯ ทั้งการศึกษาข้อเสนอแนะเชิงนโยบายให้รัฐคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้หนีภัยฯ ในการส่งกลับประเทศต้นทาง การสื่อสารสร้างความเข้าใจและความเชื่อมั่นให้กับผู้หนีภัยฯ การเตรียมความพร้อม การมีส่วนร่วม แสวงหาความร่วมมือจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศในระดับทวิภาคีและพหุภาคี<sup>23</sup>

อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมทางการเมืองในปัจจุบันในระดับภูมิภาคอาเซียนและสภาพสถานการณ์ในประเทศต้นทางอย่างเมียนมา ผู้เขียนนำเสนอถึงความสำคัญของการหันไปใช้แนวทางแก้ปัญหาที่ 4 ต่อชะตากรรมของผู้หนีภัยฯ และผู้พลัดถิ่น นั่นคือการทำให้สถานะของพวกเขาเป็นผู้อพยพภายในประเทศที่ลี้ภัย ในขณะที่เดียวกันก็มีปัจจัยจากการเมืองในระดับภูมิภาคเป็นปัจจัยการเปลี่ยนแปลง ท่าทีของรัฐบาลไทยต่อแนวคิดที่ว่าไม่ควรมี “ผู้ลี้ภัยอาเซียน” ใน “ประชาคมอาเซียน” อีกต่อไป จากมุมมองดังกล่าวการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่ดำเนินการโดยรัฐบาลของเมียนมา จึงเป็นโอกาสในการมองเห็นการส่งกลับประเทศของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ในประเทศมานานหลายทศวรรษ<sup>24</sup> รวมถึงวรรณกรรมที่กล่าวถึง นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ชายแดนไทย - เมียนมา เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และสถาบันวิชาการ ในการกำหนดนโยบาย และมาตรการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้กับผู้หนีภัยฯ ที่เป็นระบบ และเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับสากลตามกรอบกฎหมาย

<sup>22</sup> ชยันต์ วรรณนะภูติ และ มาลี สิทธิเกรียงไกร, ทางเลือกเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่ายพักพิงชั่วคราว: รายงานวิจัย.

<sup>23</sup> นพวรรณ สุขเจริญ, "เรื่อง นโยบายการปิด 'พื้นที่พักพิงชั่วคราว' ชายแดนไทย-เมียนมา: แนวโน้มการละเมิดสิทธิของผู้หนีภัยจากการสู้รบ."

<sup>24</sup> Sebastien Moretti, "The Challenge of Durable Solutions for Refugees at the Thai-Myanmar Border," Refugee Survey Quarterly 34 (2015).

ระหว่างประเทศ เพื่อสร้างความเข้าใจมากยิ่งขึ้นเกี่ยวกับกรอบกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิบัติตามหลักการไม่ส่งผู้หนีภัยฯ กลับไปสู่อันตราย<sup>25</sup>

#### 1.4.2 การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

วรรณกรรมกลุ่มที่สองที่ผู้วิจัยให้ความสนใจ คือ ประเด็นว่าด้วยการเดินทางกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ วรรณกรรมกลุ่มนี้ทำให้เห็นความสำคัญของ แนวคิด นิยามของแนวทางการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืน การเคลื่อนย้ายข้ามชาติ การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ความปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี กระบวนการสันติภาพ ความไม่มั่นคงของผู้ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นแนวคิดสำคัญของการศึกษาประเด็นเรื่องการกลับประเทศต้นทางของผู้วิจัย

Hammond กล่าวว่า การวิจัยเรื่องการกลับประเทศต้นทาง มีการศึกษาประเด็นหลักอยู่ 3 ประเด็น คือ 1) การศึกษาการตัดสินใจในการกลับประเทศต้นทาง และเงื่อนไขที่กำหนดว่าการตัดสินใจนั้นทำโดยอิสระ และอยู่ในบริบทของความปลอดภัยหรือไม่ 2) การศึกษาประสบการณ์จริงของการกลับประเทศต้นทาง (ไม่ใช่ทุกการตัดสินใจกลับจะกลับไปยังพื้นที่เดิม) ซึ่งรวมถึงกระบวนการในการเตรียมการ การย้ายถิ่น และประสบการณ์การกลับประเทศต้นทาง และ 3) การศึกษาประสบการณ์หลังจากกลับประเทศต้นทาง การคืนถิ่นฐาน และวิถีการดำรงชีพ (Livelihoods)<sup>26</sup> เมื่อกล่าวถึงประเด็น เรื่องการกลับประเทศต้นทาง วรรณกรรมส่วนใหญ่กล่าวว่า แนวทางการกลับประเทศต้นทางมักถูกเลือกเป็นทางออกใน “แนวทางการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืน” (Durable Solutions)<sup>27</sup> สำหรับประเทศแรกรับนั้นเมื่อผู้ลี้ภัยตัดสินใจกลับ อาจกล่าวได้ว่าเป็นการลดแรงกดดันที่รัฐต้องแบกรับ ทั้งด้านความมั่นคง สังคม และการเมือง รวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่พักพิงสำหรับผู้ลี้ภัย<sup>28</sup>

<sup>25</sup> จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร, รายงานฉบับสมบูรณ์ นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย - พม่า : กรณีผู้อพยพภัยสงคราม, คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เมษายน 2555), <http://library.nhrc.or.th/ulib/document/ebook/E07282/mobile/index.html#p=1>.

<sup>26</sup> Fiddian-Qasmiyeh et al., The Oxford handbook of refugee and forced migration studies, p. 500.

<sup>27</sup> Cuny, "Refugee Repatriation during Conflict: Protection and Post-Return Assistance," p. 174.; Fiddian-Qasmiyeh et al., The Oxford handbook of refugee and forced migration studies, p. 500.; Lodge, "Beyond Simply 'Return': How IDP Mobility, Agency and Self-Identification Contradict the Underpinnings of Refugee Policy," p. 55.; Obi, New Approaches to Refugee Issues?: UNHCR Involvement in Countries of Origin in Asia, p. 5-6.

<sup>28</sup> Fiddian-Qasmiyeh et al., The Oxford handbook of refugee and forced migration studies, p. 500.

ในขณะที่แนวคิดดั้งเดิมของ “การกลับประเทศต้นทาง” ถูกเข้าใจว่า คือ การเคลื่อนย้ายทางกายภาพ กลับ “บ้าน” โดย Katy Long แสดงให้เห็นว่าการกลับของผู้ลี้ภัย คือ กระบวนการทางการเมือง (political process) ซึ่งแสดงถึงการเรียกร้องการคืนสัญชาติ และความเป็นชนชาติ ทั้งในระดับปัจเจก และในระดับสังคม ที่ทำให้เกิดการตั้งคำถามที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ลี้ภัยและรัฐ เช่น ความเป็นพลเมือง (citizenship) ความสัมพันธ์ระหว่างความเป็นชาติ และรัฐ เชื่อมโยงระหว่างการเมือง การเข้าถึงสิทธิ และความหมายของแนวคิดพหุนิยมแบบเสรีนิยม (liberal pluralism)<sup>29</sup> โดย Hammond และ Lodge ได้โต้แย้งว่า “การเคลื่อนย้ายข้ามชาติ” (Transnational mobility) อาจเป็นทางออกแทนการกลับ “บ้าน”<sup>30</sup> เนื่องจากกรอบการทำงานในการจัดการสถานการณ์การพลัดถิ่นที่ยืดเยื้อโดยมากมักจะจำกัดกรอบแนวคิดกับแนวทางการเคลื่อนย้ายผู้ลี้ภัยกลับไปยังพื้นที่เดิม ซึ่งเป็นความเชื่อที่ไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากผู้พลัดถิ่นในเอเชียและที่ต่าง ๆ มักเคลื่อนย้ายอย่างต่อเนื่อง ทั้งข้ามพรมแดนและภายในประเทศ<sup>31</sup>

งานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับ “กระบวนการสันติภาพ” Johansson ได้กล่าวถึงประเด็นแนวคิดที่เชื่อว่าสันติภาพเกิดจากการกลับประเทศต้นทาง “peace-by-repatriation” แต่จากการศึกษาพบว่า การกลับประเทศต้นทางไม่ใช่เงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้เกิดสันติภาพที่ยั่งยืน อีกทั้งความสัมพันธ์ระหว่างการกลับ และสันติภาพนั้น เปลี่ยนแปลงไปตามกรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องกับชาติพันธุ์<sup>32</sup> อีกทั้ง ‘Post-conflict Peace-building process’ กระบวนการสร้างสันติภาพหลังความขัดแย้ง การสร้างสังคมหลังความขัดแย้งให้เกิดขึ้นได้นั้น จะต้องมีการเจรจาสันติภาพ โดยในกระบวนการเจรจาต้องมีการสร้างกลไกระดับชาติในการคุ้มครองพลเมือง (national protection for citizens) และหลักนิติธรรม (rule of law)<sup>33</sup>

<sup>29</sup> Katy Long, *The point of no return: Refugees, rights, and repatriation* (OUP Oxford, 2013), pp. 1-3.

<sup>30</sup> Fiddian-Qasmiyeh et al., *The Oxford handbook of refugee and forced migration studies*, p. 500.

<sup>31</sup> Lodge, "Beyond Simply 'Return': How IDP Mobility, Agency and Self-Identification Contradict the Underpinnings of Refugee Policy," p. 54.

<sup>32</sup> Patrik Johansson, "Peace by repatriation: Concepts, cases, and conditions" (Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen, 2010), p. 1.

<sup>33</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 4.

งานของ Crisp ที่กล่าวถึงการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ จะเกิดขึ้นภายหลังสถานการณ์ความขัดแย้ง UNHCR เสนอให้มีการใช้แนวทางการกลับคืนถิ่นฐาน การคืนสู่สังคม การฟื้นฟู และการซ่อมสร้าง (Repatriation, Reintegration, Rehabilitation, Reconstruction: 4Rs) เป้าหมายคือการจัดสรรทรัพยากรเงินทุนให้มากขึ้น ดึงการมีส่วนร่วมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยภายในประเทศต้นทาง ไม่เพียงแต่ป้องกันการเคลื่อนย้าย แต่ยังอำนวยความสะดวกในการส่งกลับประเทศอย่างยั่งยืน กล่าวถึงหลักการของ “ความสมัครใจ ความปลอดภัย และศักดิ์ศรี” ในบริบทของการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศ โดยกล่าวถึงกรอบกฎหมายที่บังคับใช้ และการขยายและปรับปรุงตั้งแต่ ค.ศ. 1951 โดยได้เน้นย้ำถึงหลักการของความสมัครใจ ในการตัดสินใจของผู้ลี้ภัย อีกทั้งประชาคมระหว่างประเทศควรจะทำให้ความสำคัญของหลักการการความสมัครใจในการกลับอย่างปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี เพื่อให้การกลับเกิดผลสำเร็จอย่างยั่งยืน<sup>34</sup> โดยการกลับประเทศต้นทาง และการกลับคืนสู่สังคมจะสำเร็จผลอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องใช้แนวคิดตามกรอบของ “การกลับอย่างยั่งยืน” โดยคำนึง “ความไม่มั่นคง” ของผู้ลี้ภัยสี่ด้าน ได้แก่ ความไม่มั่นคงทางกายภาพ ความไม่มั่นคงทางสังคมและจิตใจ ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย และความไม่มั่นคงทางวัตถุ<sup>35</sup>

วรรณกรรมที่พูดถึงประเด็น “ผู้ลี้ภัยชนกลุ่มน้อย” ผู้พลัดถิ่นแบ่งออกเป็นสองประเภท: ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ (majority refugees) และผู้ลี้ภัยชนกลุ่มน้อย (minority refugees) ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่มักกลับประเทศภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เนื่องจากการเคลื่อนย้ายที่ส่งผลจากปัจจัยทางการเมือง ไม่เกี่ยวข้องกับสิทธิ แต่จากการศึกษาของ Howard พบว่า ในกลุ่มผู้ลี้ภัยชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่ที่พลัดถิ่นจะไม่มีโอกาสกลับมาอีก เว้นแต่เป็นผลจากอำนาจ ของปัจจัยการกดดันทางการเมือง อีกทั้งวาทกรรมสิทธิของผู้ลี้ภัย ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่สามารถตั้งถิ่นฐานใหม่ได้เพราะพวกเขาควรจะถูกส่งตัวกลับประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้เนื่องจากเป็นชนกลุ่มน้อย<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Jeff Crisp and Katy Long, "Safe and voluntary refugee repatriation: from principle to practice," *Journal on Migration and Human Security* 4, no. 3 (2016): p. 145.

<sup>35</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 12.

<sup>36</sup> Howard Adelman and Elazar Barkan, *No Return, No Refuge: Rites and Rights in Minority Repatriation* (Columbia University Press, 2011), pp. x-xvii.  
<http://www.jstor.org/stable/10.7312/adel15336>.

จากการทบทวนวรรณกรรมทั้งสองกลุ่มนี้ ผู้วิจัยพบว่า งานวิจัยเรื่องผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ในกรณีของพื้นที่พักพิงชั่วคราวบริเวณชายแดนไทย-เมียนมา ที่ถูกพูดถึงความมั่นคงของรัฐ ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับกรอบแนวคิด และ/หรือนิยามของ “การส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ” และมุมมองจากการให้ความสำคัญของผู้หนีภัยฯ เป็นศูนย์กลาง (Human centric) อีกทั้งงานการศึกษาเรื่องการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจยังมีจำนวนน้อยมาก ยังไม่ครอบคลุมการศึกษาถึงสถานการณ์ปัจจุบันที่มีการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจแล้ว และยังไม่ครอบคลุมถึงสถานการณ์การเมืองเมียนมาในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้วิจัยหวังว่าการศึกษานี้จะช่วยเสริมงานวรรณกรรมที่ทำให้เกิดมุมมองการจัดการผู้หนีภัยฯ ที่คำนึงถึงปัจเจก การพัฒนาความมั่นคงมนุษย์ และเน้นการกลับประเทศต้นทางด้วยความสมัครใจ ปลอดภัยและมีศักดิ์ศรีมากขึ้น รวมทั้งศึกษาปัญหา สาเหตุ ผลกระทบ จากความล่าช้าจากกระบวนการส่งกลับประเทศต้นทางที่ผ่านมา เพื่อนำเสนอข้อท้าทาย โอกาส และข้อเสนอในการจัดการเชิงนโยบายได้

### 1.5 กรอบการวิเคราะห์

ผู้วิจัยใช้ แนวคิด “การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ” เป็นแนวคิดหลักในการวิเคราะห์ การศึกษา การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ซึ่งเป็นหนึ่งในแนวทางการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืน จาก 3 รูปแบบ ที่กำหนดโดย UNHCR ได้แก่ การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ การย้ายไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม และการตั้งถิ่นฐานในประเทศแรก<sup>37</sup> แนวคิดนี้ให้ความสำคัญกับการที่ผู้ลี้ภัยที่จะต้องกลับคืนถิ่นฐานโดย “ความสมัครใจ การกลับอย่างปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี” เพื่อให้การกลับคืนถิ่นฐานอย่างยั่งยืน<sup>38</sup> มีกระบวนการสร้างสันติภาพหลังความขัดแย้ง การสร้างสังคมหลังความขัดแย้งให้เกิดขึ้นได้นั้น จะต้องมีการเจรจาสันติภาพ โดยในกระบวนการเจรจาต้องมีการสร้างกลไกระดับชาติในการคุ้มครองพลเมือง<sup>39</sup>

ผู้วิจัยวิเคราะห์สาเหตุที่ส่งผลให้การดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทางล่าช้า ทั้งในระดับโครงสร้างและระดับปัจเจก โดยการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actors) สี่ฝ่าย คือ 1) รัฐไทย 2) รัฐเมียนมา 3) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และ 4) ผู้หนีภัย

<sup>37</sup> UNHCR, "Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern," pp. 5-6.

<sup>38</sup> Crisp and Long, "Safe and voluntary refugee repatriation: from principle to practice," p. 145.

<sup>39</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 4.

การสู้รบจากเมียนมา ทั้งในระดับโครงสร้าง และระดับปัจเจก โดยใช้กรอบวิเคราะห์สองกรอบ คือ หนึ่ง ในมิติของการส่งกลับประเทศต้นทาง คือ กรอบมาตรฐานเงื่อนไขเบื้องต้นสี่ประการ (Four preconditions) ในการวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้า จากสถานการณ์ในประเทศต้นทาง กระบวนการเจรจาสันติภาพ การสร้างข้อตกลงระหว่างรัฐ การกลับโดยความสมัครใจ การกลับอย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี และสอง ในมิติของการกลับคืนถิ่นฐานอย่างยั่งยืน (Sustainable return) คือ กรอบความไม่มั่นคงของผู้หนีภัยการสู้รบฯ สี่ด้าน (Four categories of insecurity) ในการวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าที่สำคัญกับระดับปัจเจกผู้หนีภัยฯ เป็นศูนย์กลางและครอบคลุมเกี่ยวกับสวัสดิภาพชีวิต โดยเฉพาะในเงื่อนไขการกลับต้องปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี ที่ให้ความสำคัญต่อการกลับคืนสู่สังคมปกป้องภัยคุกคามจากความไม่มั่นคงที่จะเกิดขึ้นกับผู้ย้ายถิ่น/ผู้หนีภัยฯ และสมาชิกในชุมชนในประเทศต้นทาง โดยมีเป้าหมายให้เกิดการกลับประเทศต้นทางอย่างยั่งยืน<sup>40</sup> (ดังรูปภาพที่ 2)

**(1) กรอบเงื่อนไขเบื้องต้นสี่ประการ (Four preconditions standard view of repatriation)** ในการวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าในการดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทาง ผ่านกรอบมาตรฐานของการกลับประเทศต้นทาง ในเอกสาร Conclusions 18 (1980) และ 40 (1985) ของ UNHCR's Executive Committee<sup>41</sup>

1) มีข้อตกลงร่วมกันทั้งสามฝ่าย (Tripartite agreements) ศึกษาความร่วมมือกรอบข้อตกลงระหว่างประเทศไทย เมียนมา และ UNHCR

2) สถานการณ์สำคัญเปลี่ยนแปลงไป (Fundamental change of circumstances) ศึกษาสาเหตุความเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์การเมืองในเมียนมา กระบวนการเจรจาสันติภาพ การดำเนินการยุติความขัดแย้งอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ผู้ลี้ภัยต้องอพยพหนีภัย

3) การกลับต้องปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี (Return in safety and dignity) ศึกษาสาเหตุความล่าช้าในการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ และการกลับคืนถิ่นฐานในเมียนมา (Reintegration) โดยใช้กรอบความไม่มั่นคงสี่ด้าน ซึ่งผลให้เกิดความล่าช้าในการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจของผู้หนีภัยการสู้รบ

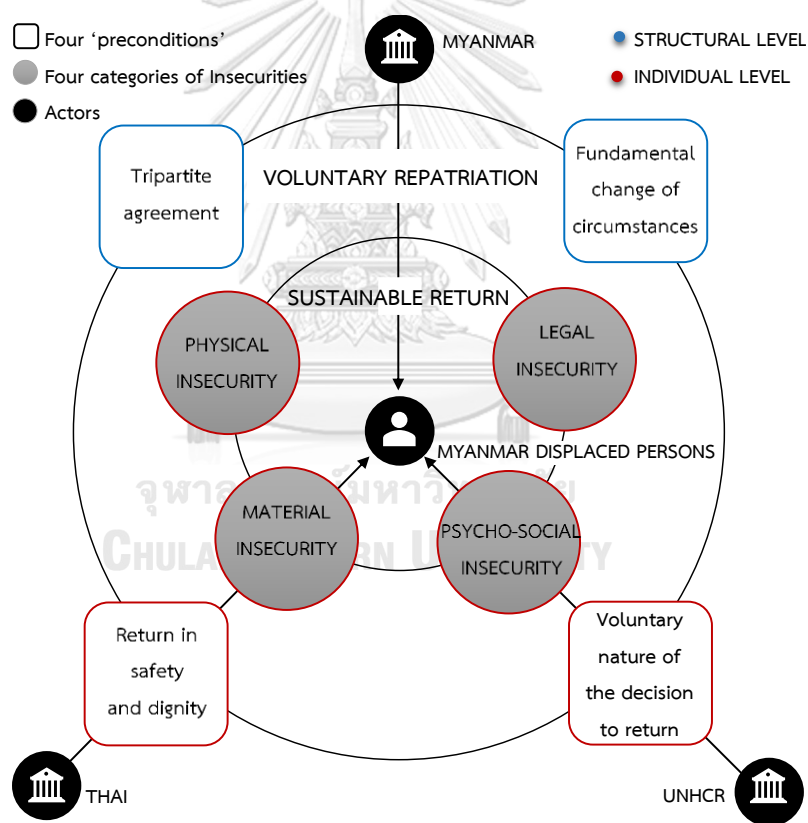
<sup>40</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 12.

<sup>41</sup> Barry N. Stein and Frederick C. Cuny, "Refugee Repatriation during Conflict: Protection and Post-Return Assistance," *Development in Practice* 4, no. 3 (1994): p. 176, <http://www.jstor.org/stable/4028817>.



4) ผู้ลี้ภัยตัดสินใจที่จะกลับโดยสมัครใจ (*Voluntary nature of the decision to return*) ศึกษาความเข้าใจลักษณะ รูปแบบการตัดสินใจจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อผู้หนีภัยการสู้รบฯ ในการตัดสินใจกลับคืนถิ่นฐานในประเทศต้นทาง

(2) **กรอบความไม่มั่นคงสี่ด้าน (Four categories of Insecurity)** จากเอกสาร UNHCR 1997 ให้ความสำคัญกับการกลับประเทศต้นทาง และการกลับคืนสู่สังคม จะสำเร็จผลอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องคำนึงถึง “การกลับอย่างยั่งยืน” โดยคำนึงความไม่มั่นคงปลอดภัยของผู้หนีภัยฯ ได้แก่ 1) ความไม่มั่นคงทางร่างกาย (physical insecurity) 2) ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย (legal insecurity) 3) ความไม่มั่นคงทางวัตถุ (material insecurity) และ 4) ความไม่มั่นคงทางสังคมและจิตใจ (psycho-social insecurity)<sup>42</sup>

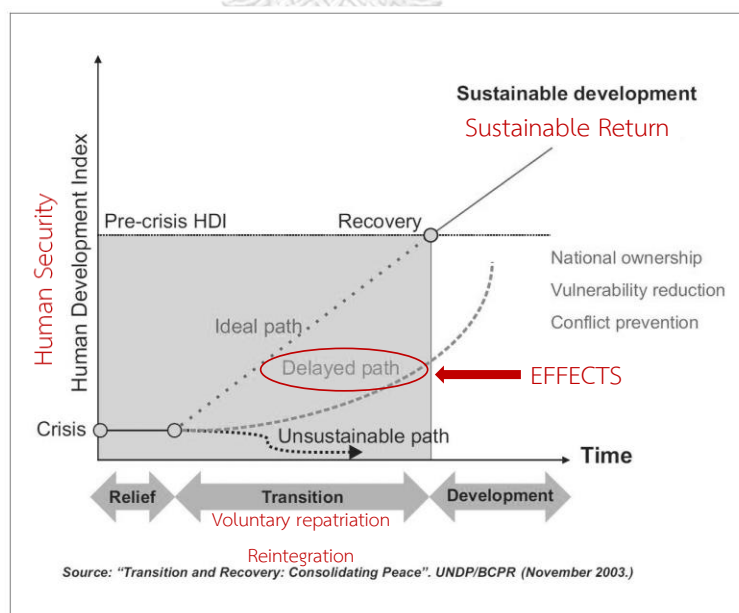


ภาพที่ 2: กรอบวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้า

<sup>42</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 12.

ในสารนิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยวิเคราะห์ ความล่าช้าจากกระบวนการ การดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ โดยใช้กรอบการวิเคราะห์การศึกษาเชิงเปรียบเทียบเป้าหมายตามแผนงานที่ตั้งไว้ กับการดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯ ที่เกิดขึ้นจริง โดยใช้ข้อมูลตัวเลขประมาณการณ์ จากแผนงาน “Strategic Roadmap for Voluntary Repatriation: Refugees from Myanmar in Thailand 2015-2017” และการศึกษาความล่าช้าจากขั้นตอนการดำเนินการ

ผู้วิจัยวิเคราะห์ ผลกระทบ ของความล่าช้าจากกระบวนการดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ โดยศึกษาทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นในระดับโครงสร้าง และระดับปัจเจก โดยใช้กรอบการวิเคราะห์แนวทางที่เกิดขึ้นในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ โดยวิเคราะห์ความล่าช้าจาก “เวลา” ในช่วงระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ ซึ่งคือเวลาในการดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯ ตั้งแต่ ค.ศ. 2012 จนถึงปี ค.ศ. 2020 ที่สัมพันธ์กับ “ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index – HDI)” ดังนั้นจากภาพที่ 3 จะเห็นแนวทางที่เกิดขึ้นในการส่งกลับประเทศต้นทางในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลง นั้นเกิดแนวทางที่ล่าช้าขึ้น (delayed path) ซึ่งการส่งกลับที่ล่าช้านี้จะส่งผลทำให้การพัฒนาชุมชน หรือการสร้างความมั่นคงให้ผู้หนีภัยฯ ลดลง รวมทั้งไม่สามารถบรรลุเป้าหมายการกลับอย่างยั่งยืน (sustainable return) หรือการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้



ภาพที่ 3: แนวทางที่เกิดขึ้นในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ (Transition Phase)<sup>43</sup>

<sup>43</sup> UNHCR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, May 2004 ed. (2004), p. ONE-16. <https://www.unhcr.org/411786694.pdf>.

ดังนั้น ในการวิเคราะห์ความล่าช้าในกระบวนการการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ได้ใช้แนวคิดหลักเรื่องการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ และการวิเคราะห์ในแต่ละส่วนยังใช้กรอบมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการกับประเทศต้นทางโดยสมัครใจอื่นช่วยนั้น ได้แก่ วิเคราะห์สาเหตุ ใช้กรอบมาตรฐานเงื่อนไขเบื้องต้นสี่ประการ (Four preconditions) และกรอบความไม่มั่นคงสี่ด้าน (Four categories of insecurities) วิเคราะห์ความล่าช้าจากกระบวนการดำเนินงาน ศึกษาแผนงานที่เกิดขึ้นเปรียบเทียบกับเป้าหมายแผนงาน Strategic plan วิเคราะห์ผลกระทบ ศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นในระดับโครงสร้าง และระดับปัจเจก และใช้กรอบการวิเคราะห์แนวทางที่เกิดขึ้นในระยะการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ

ทำให้ผู้วิจัยสามารถเข้าใจกระบวนการการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา และสามารถวิเคราะห์ ปัญหาความล่าช้า สาเหตุ ผลกระทบ ได้อย่างครอบคลุม ทั้งระดับโครงสร้าง และมีมุมมองในมิติของผู้หนีภัยฯ เป็นศูนย์กลางมากขึ้น โดยจากการศึกษานิพนธ์นี้ ทำให้ผู้วิจัยสามารถนำเสนอข้อท้าทายจากสถานการณ์ปัจจุบันในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเมียนมา โอกาสจากนโยบาย/แถลงการณ์ ต่อประชาคมระหว่างประเทศ และจากกลไกการทำงานระหว่างประเทศ และข้อเสนอต่อรัฐไทย รัฐเมียนมา และ UNHCR ในการจัดการเชิงนโยบายในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

<p style="text-align: center;"><b>ข้อเสนอ : ต่อรัฐไทย รัฐเมียนมา และ UNHCR</b></p> <p style="text-align: center;">ในการจัดการเชิงนโยบายในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ</p>			
<b>▲ ข้อท้าทาย</b>	<b>▲ โอกาส</b>		
จากสถานการณ์ทางการเมืองของเมียนมาในปัจจุบัน	จากนโยบาย/แถลงการณ์ ต่อประชาคมระหว่างประเทศ และจากกลไกการทำงานระหว่างประเทศ		
<b>▲ ผลกระทบ</b>			
<b>กรอบการวิเคราะห์:</b> แนวทางที่เกิดขึ้นในระยะการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ โดยวิเคราะห์ความล่าช้าจาก “เวลา” ในช่วงระยะการเปลี่ยนแปลง ที่สัมพันธ์กับ “ดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index – HDI)” โดยศึกษาทั้งผลกระทบที่เกิดขึ้นในระดับโครงสร้าง และระดับปัจเจก			
<b>▲ “ความล่าช้า” จากกระบวนการดำเนินการ</b>			
<b>กรอบการวิเคราะห์:</b> การศึกษาเชิงเปรียบเทียบเป้าหมายตามแผนงานที่ตั้งไว้ และการดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯ ที่เกิดขึ้นจริง โดยใช้ข้อมูลตัวเลขประมาณการณ์ จากแผนงาน Strategic Roadmap รวมทั้งการศึกษาความล่าช้าจากขั้นตอนการดำเนินการ			
<b>▲ สาเหตุความล่าช้า</b>			
<b>กรอบการวิเคราะห์:</b> กรอบเงื่อนไขเบื้องต้นสี่ประการ (Four preconditions standard view of repatriation) ในการวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าในการดำเนินการ ผ่านกรอบมาตรฐานของการกลับประเทศต้นทาง ในเอกสาร Conclusions 18 (1980) และ 40 (1985) ของ UNHCR’s Executive Committee			
ระดับโครงสร้าง (Structural level)		ระดับปัจเจก (Individual level)	
1) มีข้อตกลงร่วมกัน ทั้งสามฝ่าย	2) สถานการณ์สำคัญ เปลี่ยนไป	3) การกลับต้องปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี	4) ผู้หนีภัยฯ ตัดสินใจที่จะกลับโดยสมัครใจ
<b>กรอบการวิเคราะห์:</b> “ความไม่มั่นคง สี่ด้าน” (four categories of Insecurity) ของผู้หนีภัยฯ เพื่อให้เกิดการกลับประเทศต้นทางอย่างยั่งยืน (sustainable return) และการคืนสู่สังคมอย่างมีประสิทธิภาพ (reintegration)			
ระดับปัจเจก (Individual level)			
1) ความไม่มั่นคงทางร่างกาย	2) ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย	3) ความไม่มั่นคงทางวัตถุ	4) ความไม่มั่นคงทางสังคมและจิตใจ
<b>▲ ตัวแสดง (Actors)</b>			
รัฐไทย	รัฐเมียนมา	UNHCR	ผู้หนีภัยการสู้รบฯ
<b>▲ แนวคิดการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ (VOLUNTARY REPATRIATION)</b>			
<b>คำถามวิจัย</b>			
เหตุใดการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ (Voluntary Repatriation) ของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ดำเนินไปอย่างล่าช้าในช่วงก่อนการระบาดของโรคโควิด 19 ในปี ค.ศ. 2020 และความล่าช้าดังกล่าวส่งผลอย่างไร ต่อสวัสดิภาพของผู้หนีภัยการสู้รบและการดำเนินการต่อคนกลุ่มนี้ในภาพรวม			

ตารางที่ 1: สรุปกรอบการวิเคราะห์

## 1.6 ระเบียบวิธีวิจัย

### 1.6.1 เครื่องมือในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary research) ในการวิจัยโดยมีลักษณะข้อมูล 2 ประเภท

**1.6.1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ** ได้แก่ แฉงการณของผู้นำระดับสูง แผนงานการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทาง กรอบมาตรฐานการทำงานเกี่ยวกับการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทางของ UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชนในด้านที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย และ/หรือผู้หนีภัยฯ โดยข้อมูลปฐมภูมินี้จะนำมาเป็นข้อมูลทฤษฎีในการวิเคราะห์การศึกษา และในการอ้างอิงแฉงการณ อ้างอิงข้อมูลจาก เป้าหมาย กรอบการดำเนินงาน หรือกรอบมาตรฐานเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบกับกรดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทางที่เกิดขึ้นจริง

**1.6.1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ** ได้แก่ วิทยานิพนธ์ วารสาร ข่าว บทความ หนังสือ รายงานของ UNHCR และรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง และข่าว โดยข้อมูลทุติยภูมินี้จะนำมาเป็นข้อมูลเพื่อศึกษากรดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯกลับประเทศต้นทางที่เกิดขึ้นจริง กลไกการทำงาน ขั้นตอนการดำเนินการ สถานการณที่เกิดขึ้นจริง และตัวเลขทางสถิติประกอบ

### 1.6.2 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากรกระบวนการส่งผู้หนีภัยจากเมียนมากลับประเทศต้นทางด้วยความสมัครใจ วิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าและผลกระทบ ในช่วงก่อนปี ค.ศ. 2020 (พ.ศ. 2563) มีขอบเขตระยะเวลาการศึกษาจากช่วงสถานการณ์พัฒนาเชิงบวกตั้งแต่ ค.ศ. 2010 จนถึง ก่อนหน้าที่จะเกิดสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ใน ค.ศ. 2020<sup>44</sup> และก่อนสถานการณ์รัฐประหารในเมียนมาเมื่อ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021<sup>45</sup>

<sup>44</sup> WHO, "WHO announces COVID-19 outbreak a pandemic," (2021, May 9, 2020).

<sup>45</sup> BBC NEWS ไทย, "เมียนมา: ทำไมข่าวลือรัฐประหารถึงดังหนาหู ก่อนเปิดประชุมรัฐสภา 1 ก.พ.," (1 ก.ค. 2564).

## 1.7 โครงสร้างของสารนิพนธ์

### บทที่ 1 บทนำ

กล่าวถึงที่มาและความสำคัญของกระบวนการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทาง สถานการณ์ในเมียนมาที่จะรองรับผู้หนีภัยฯ รวมทั้งสถานการณ์ปัจจุบันของผู้หนีภัยการสู้รบฯ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยจะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญ วัตถุประสงค์ คำถามวิจัย วิธีการวิจัย ขอบเขตการศึกษา ทบทวนวรรณกรรม กรอบการวิเคราะห์ และระเบียบวิธีวิจัย

### บทที่ 2 กระบวนการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

กล่าวถึงผลการศึกษาความล่าช้าจากเป้าหมายในแผนการดำเนินการของกระบวนการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ เหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดการดำเนินการในปี ค.ศ. 2010 โครงสร้างการดำเนินการของฝ่ายรัฐบาลไทย รัฐบาลเมียนมา และ UNHCR ขั้นตอนการดำเนินการตั้งแต่การเริ่มหารือระหว่างปี ค.ศ. 2012 จนถึงก่อนสถานการณ์โรคโควิด 19 ในปี ค.ศ. 2020 รวมทั้งจำนวนผู้หนีภัยฯ ที่เดินทางกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

### บทที่ 3 สาเหตุความล่าช้าในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

กล่าวถึงผลการศึกษาการวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าในการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ทั้งในระดับโครงสร้าง และในระดับปัจเจก หนึ่งในมิติของการส่งกลับประเทศต้นทาง จากกรอบมาตรฐานเงื่อนไขเบื้องต้นสี่ประการ และสอง ในมิติของการกลับคืนถิ่นฐานอย่างยั่งยืน จากกรอบความไม่มั่นคงของผู้หนีภัยการสู้รบฯ สี่ด้าน

### บทที่ 4 ผลกระทบ ข้อท้าทายจากสถานการณ์ปัจจุบัน โอกาส และข้อเสนอ

กล่าวถึงความล่าช้าดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของผู้หนีภัยฯ และการดำเนินการต่อคนกลุ่มนี้ในภาพรวม ทั้งในระดับโครงสร้างรัฐ และในระดับปัจเจก รวมทั้งนำเสนอ ข้อท้าทายจากสถานการณ์ปัจจุบันในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเมียนมา โอกาส และข้อเสนอต่อกระบวนการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

### บทที่ 5 บทสรุป

## บทที่ 2

### กระบวนการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

บทที่ 2 กล่าวถึงกระบวนการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ในส่วนแรก ผู้วิจัยนำเสนอ เหตุการณ์สำคัญที่ทำให้เกิดการส่งกลับประเทศต้นทาง โครงสร้างการดำเนินการ ขั้นตอนการดำเนินการ สี่ขั้นตอน คือ 1) การเตรียมการก่อนการส่งกลับ 2) การดำเนินการก่อนการส่งกลับ 3) การดำเนินการระหว่างเดินทางกลับ และ 4) การดำเนินการหลังการส่งกลับ และจำนวนผู้หนีภัยฯ ที่เดินทางกลับประเทศต้นทาง ก่อนจะทำการวิเคราะห์ถึงความล่าช้าที่เกิดขึ้นในกระบวนการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทาง

#### 2.1 พัฒนาการการส่งผู้หนีภัยกลับประเทศต้นทาง

การส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางมีจุดเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ภายหลังการเปลี่ยนแปลงภายในเมียนมาตั้งแต่ ค.ศ. 2010 โดยเมียนมามีการเลือกตั้งทั่วไปการจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน วางแผนประชาธิปไตย ดำเนินนโยบายปรองดองแห่งชาติ รัฐบาลเมียนมาเริ่มเจรจายุติภัยกับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ รวมทั้งมีการปล่อยตัวนักโทษการเมือง<sup>46</sup> ทำให้ประชาคมระหว่างประเทศมีความหวังในการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ โดยหลังการเลือกตั้ง เมื่อ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 2010 ผู้หนีภัยฯ ได้ยื่นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการปิดพื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นระยะ ๆ โดยภายหลังการมาเยือนพื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ ของนางออง ซาน ซูจี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน ค.ศ. 2012 ชาวเมียนมาและชนกลุ่มน้อยจากเมียนมาที่อยู่ในประเทศไทยต่างมีความคาดหวังต่อสันติภาพที่แท้จริงที่จะเกิดขึ้นในเมียนมา เป็นสัญญาณว่าประเทศเมียนมาจะรับประชาชนที่อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ กลับประเทศ<sup>47</sup>

ต่อมาได้มีการหารือถึงความเป็นไปได้ของการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2012 แต่ยังไม่มีความชัดเจนที่เป็นทางการ นายอ่อง มิน รัฐมนตรีประจำสำนักประธานาธิบดีเมียนมายืนยันว่า เมียนมามีความพร้อมที่จะอำนวยความสะดวกในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบฯ กลับประเทศ เมื่อ

<sup>46</sup> ธาณี สุข เกษม, "การ เปลี่ยน ผ่าน ไป สู่ ประชาธิปไตย ใน เมียน มา " น. 71-72.

<sup>47</sup> ชยันต์ วรรธนะภูติ และ มาลี สิทธิเกรียงไกร, ทางเลือกเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่ายพักพิงชั่วคราว: รายงานวิจัย, น. 58-59.

ผู้หนีภัยฯ ต้องการกลับเมียนมา รัฐบาลเมียนมาได้มอบหมายให้สำนักงาน ได้แก่ กระทรวงการต่างประเทศ กิจการภายใน การฟื้นฟูและสวัสดิการสังคม และสำนักนายกรัฐมนตรี รับผิดชอบในการเจรจาสันติภาพและเตรียมการพื้นที่พักพิงฯ สำหรับผู้ที่จะเดินทางกลับ<sup>48</sup> ในส่วนของรัฐบาลไทยให้ความเห็นว่า เมียนมามีความก้าวหน้าในการเจรจาสันติภาพ ระหว่างรัฐบาลเมียนมากับชนกลุ่มน้อยอย่างต่อเนื่อง เป็นสัญญาณที่ดีต่อการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศ ถึงแม้ว่าเมียนมาจะมีการเลือกตั้งการจัดตั้งรัฐบาลชุดใหม่ ก็ไม่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศ<sup>49</sup>

## 2.2 โครงสร้างการดำเนินการ

ในด้านแผนการดำเนินงานส่งผู้หนีภัยกลับประเทศต้นทาง UNHCR ได้หารือกับรัฐไทย รัฐเมียนมา ในการร่างแผนงานการส่งกลับผู้หนีภัยฯ ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2012 โดยกำหนดกรอบเวลาการดำเนินงานระหว่าง ค.ศ. 2015 -2017<sup>50</sup> เป้าหมายของแผนการดำเนินการ คือ ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาในประเทศไทยที่เลือกกลับประเทศต้นทาง สามารถดำเนินการได้โดยสมัครใจ ปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี รวมทั้งสามารถคืนถิ่นฐานได้อย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการของชุมชนในพื้นที่ และความเปราะบางของผู้หนีภัยฯ โดยแบ่งออกเป็น ห้าเสาหลัก คือ 1) การเตรียมความพร้อม 2) การสนับสนุนผู้ที่เดินทางกลับด้วยตนเอง (spontaneous returnees) 3) การอำนวยความสะดวกในการส่งกลับ รวมถึงมีส่วนร่วมในการตรวจสอบติดตามโครงการในการส่งกลับแบบกลุ่ม 4) การสนับสนุนการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ และการสนับสนุนการตั้งถิ่นฐานใหม่ ในประเทศต้นทาง และ 5) การคืนสู่สังคม/ชุมชน และประเมินหาทางออกสำหรับผู้ที่ไม่สมัครใจกลับ<sup>51</sup>

ในส่วนของรัฐไทยได้มีการวางแนวทางการดำเนินงานขึ้นในเดือน สิงหาคม ค.ศ. 2014 เรียกว่า “แนวทางการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศ ค.ศ. 2015-2017”<sup>52</sup> ภายหลังจากมี

<sup>48</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 50.

<sup>49</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา" (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559), น. 53, [http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc\\_pr/ndc\\_2559-2560/PDF/wpa\\_8264/ALL.pdf](http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2559-2560/PDF/wpa_8264/ALL.pdf).

<sup>50</sup> UNHCR, "Strategic Roadmap For Voluntary Repatriation," (1 Jul 2021). Available from: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/50611>.

<sup>51</sup> UNHCR, "Strategic Roadmap For Voluntary Repatriation."

<sup>52</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น.53.



การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับการส่งผู้หนีภัยฯ ปีละอย่างน้อยสองครั้ง ช่วงก่อนฤดูฝน และหลังฤดูฝน จากการประชุมคณะทำงานร่วมไทย – เมียนมา ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2019<sup>53</sup>

การส่งผู้หนีภัยฯ กลับมีกลไกการดำเนินงาน ดังนี้ 1) กลไกขับเคลื่อนในการส่งกลับ จากผู้นำของรัฐ ฝ่ายไทย มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน โดยมอบหมายให้สภาความมั่นคงแห่งชาติดำเนินการ 2) คณะทำงานความร่วมมือสามฝ่าย (Tri – Partite) ประกอบด้วย ฝ่ายไทย ฝ่ายเมียนมา และ UNHCR มีปลัดกระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธาน เรียกว่า “คณะทำงานร่วมไทย-เมียนมา” 3) คณะทำงานเตรียมการเรื่องผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศ ฝ่ายไทย ประกอบด้วยส่วนราชการไทยที่เกี่ยวข้อง มีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน<sup>54</sup> โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration – IOM) ได้ร่วมสนับสนุนการส่งกลับโดยเฉพาะความช่วยเหลือในการเตรียมความพร้อมแก่ผู้หนีภัยฯ และการจัดยานพาหนะเดินทางไปยังเมียนมา<sup>55</sup>

การดำเนินการส่งผู้หนีภัยกลับประเทศต้นทางประกอบด้วย การดำเนินการ สี่ขั้นตอน คือ 1) การเตรียมการก่อนการส่งกลับ 2) การดำเนินการก่อนการส่งกลับ 3) การดำเนินการระหว่างเดินทางกลับ และ 4) การดำเนินการหลังการส่งกลับ<sup>56</sup>

**ขั้นที่ 1 เป็นการเตรียมการก่อนการส่งกลับ** ประกอบด้วย การจัดทำแผนงาน การสำรวจ และจัดเตรียมข้อมูลผู้หนีภัยฯ และการสร้างความเข้าใจหรือประชาสัมพันธ์ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการขับเคลื่อน โดยชี้ให้เห็นว่าปัจจุบันสถานการณ์ในเมียนมาเอื้ออำนวยให้ผู้หนีภัยฯ กลับไปดำรงชีพในประเทศต้นทางได้อย่างปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี

ในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2012 UNHCR ได้ออกเอกสารชื่อ “Strategic Roadmap for Voluntary Repatriation”<sup>57</sup> เอกสารนี้ครอบคลุมมาตรฐานทางกฎหมายและหลักการสำคัญของการ

<sup>53</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "การประชุมคณะทำงานร่วมไทย - เมียนมาในการเตรียมการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศ ครั้งที่ 3," (1 ก.ค. 2564). แหล่งที่มา: <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd22915e39c30600281c1>.

<sup>54</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 53.

<sup>55</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ไทยและเมียนมาร่วมมือส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา กลุ่มที่ 4 กลับเมียนมาโดยสมัครใจ เมื่อวันที่ 1 – 3 กรกฎาคม 2562 ที่จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดแม่ฮ่องสอน."

<sup>56</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 53.

<sup>57</sup> UNHCR, "Strategic Roadmap For Voluntary Repatriation."

ส่งกลับประเทศโดยสมัครใจ เหตุการณ์ที่สนับสนุนให้เกิดการส่งกลับประเทศต้นทาง สถานการณ์การส่งกลับประเทศ และองค์ประกอบของการส่งคืนโดยสมัครใจ เอกสารนี้ได้รับการปรับปรุงในภายหลังในปี ค.ศ. 2015<sup>58</sup>

ขณะเดียวกัน มูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ในพระบรมราชูปถัมภ์ โดยการสนับสนุนจาก UNHCR ดำเนินการจัดทำข้อมูลประชากรผู้หนีภัยการสู้รบ<sup>59</sup> ทั้งหมดที่อยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้ง 9 แห่ง เพื่อรวบรวมข้อมูล ผู้หนีภัยฯ สำหรับการเตรียมความพร้อมของ หน่วยงานไทยในการนำไปสู่กระบวนการและขั้นตอนการส่งกลับในระยะต่อไป ทั้งนี้การทำข้อมูล (Profiling) ไม่ใช่การทำทะเบียนเพื่อให้สถานะหรือสิทธิใด ๆ หากแต่เป็นการรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เช่น ข้อมูลส่วนบุคคล รายละเอียดเกี่ยวกับภูมิลำเนาในประเทศต้นทาง สาเหตุการเดินทางออกจากประเทศต้นทาง การศึกษา ทักษะทางอาชีพ เงื่อนไขในการกลับประเทศ ต้นทางรวมทั้งประเภทของทักษะอาชีพที่สนใจ ทั้งนี้ ในการสำรวจ พบว่ามีผู้หนีภัยฯ ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ณ ช่วงเวลานั้น จำนวน 109,992 คน โดยในการตอบคำถามเกี่ยวกับอนาคตผู้หนีภัยฯ ส่วนใหญ่สนใจในการเดินทางไปประเทศที่สาม และอยู่ในประเทศไทย ในขณะเดียวกันจากข้อมูลก็พบว่ามีผู้ให้ความสนใจในการกลับประเทศเมียนมา โดยให้เหตุผลว่าต้องการกลับไปหาครอบครัว และเป็นโอกาสในการแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้น<sup>60</sup>

นอกจากนี้ ประเทศไทยและทางเมียนมาได้หารือเกี่ยวกับการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศ<sup>61</sup> ฝ่ายเมียนมาได้ยืนยันคำมั่นที่จะทำงานอย่างใกล้ชิดกับประเทศไทยเพื่อจัดเตรียมความพร้อมสำหรับการรับผู้หนีภัยฯ กลับอย่างปลอดภัยตามหลักมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชน โดยจำเป็นต้องมีการพูดคุยเพิ่มเติม กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง<sup>62</sup> การประกาศนี้ทำให้เกิดความกังวลถึงความร่วมมือระหว่างเมียนมาและไทยที่จำเป็นต้องยกระดับการดำเนินการเพื่อพิสูจน์ความมุ่งมั่นในการส่งผู้หนีภัยฯ กลับ

<sup>58</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 50.

<sup>59</sup> การจัดทำข้อมูลประชากรผู้หนีภัยการสู้รบระหว่างเดือน พฤษภาคม ค.ศ. 2013 (พ.ศ. 2556) - กรกฎาคม ค.ศ. 2014 (พ.ศ. 2557)

<sup>60</sup> Mae Fah Luang Foundation under Royal Patronage and UNHCR, *Displaced Persons in the Temporary Shelters along the Thai-Myanmar Border* (UNHCR, 2014), p. 5, Available from: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/50223>.

<sup>61</sup> Ministry of Foreign Affairs of Thailand, "Press Release: Displaced persons from Myanmar in Thailand," news release, 2014, Available from: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/50149>.

<sup>62</sup> Thailand, "Press Release: Displaced persons from Myanmar in Thailand."

ประเทศอย่างปลอดภัย จำเป็นต้องมีความร่วมมือที่เหมาะสมและการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของผู้หนีภัยฯ ตลอดจนองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้แน่ใจว่ามีกระบวนการเตรียมการที่เพียงพอสำหรับกระบวนการส่งกลับประเทศต้นทางที่ยั่งยืน<sup>63</sup>

**ขั้นที่ 2 เป็นการดำเนินการก่อนการส่งกลับ** ประกอบด้วย การหารือของผู้ในระดับสูง การจัดตั้งคณะทำงานความร่วมมือสามฝ่าย การจัดตั้งคณะทำงานร่วมไทย-เมียนมาในการเตรียมการส่งผู้หนีภัยฯ การจัดทำทะเบียนผู้หนีภัยฯ จัดตั้งคณะทำงานร่วมและขั้นตอนพิสูจน์สัญชาติ การประสานกับ UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชน เพื่อเตรียมกระบวนการส่งกลับ เจรจากับผู้บริหารระดับสูงในเรื่องหน้าที่ของแต่ละฝ่ายในการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศ รวมถึงวิธีการในการทำความเข้าใจกับผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ ถึงสถานการณ์ในเมียนมา และพิธีลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ

ในขั้นนี้ ฝ่ายไทยเสนอ 1) ให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมไทย – เมียนมา ประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของทั้งสองประเทศ เพื่อการประสานงาน และปรึกษาหารือร่วมกันเกี่ยวกับการดำเนินงาน และ 2) การจัดทำโครงการนำร่อง ด้วยการร่วมมือพัฒนาพื้นที่สำหรับผู้หนีภัยฯ ที่กลับคืนถิ่นฐาน โดยเริ่มจากจำนวนไม่มากนักให้เป็นตัวอย่งความสำเร็จ ทั้งนี้ ในห้วงที่นายกรัฐมนตรีของไทยเดินทางเยือนเมียนมาอย่างเป็นทางการ หากผู้นำของทั้งสองประเทศเห็นพ้องต้องกันในการจัดตั้งคณะทำงานดังกล่าว ก็จะเป็นวาระสำคัญในการเริ่มต้นในเรื่องนี้ ทั้งนี้ ฝ่ายเมียนมาเห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อเสนอของไทยแต่ขอให้เป็นคณะทำงานร่วมระหว่าง ไทย – เมียนมาขึ้น เพียงสองฝ่าย โดยยังไม่ให้องค์การระหว่างประเทศเข้ามาร่วม เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นในการหารือ และประสานงานในรายละเอียด รวมทั้งการเริ่มรับกลับเป็นโครงการนำร่องโดยจะริบนำเรียนประธานาธิบดีทราบเรื่องนี้โดยเร็ว ทั้งนี้ในรายละเอียดให้เจ้าหน้าที่ทั้งสองฝ่ายประสานงานกันต่อไป<sup>64</sup>

ระหว่างนั้น รัฐบาลเมียนมาได้ดำเนินการเจรจาสันติภาพครั้งแรก โดยพิธีลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement) หรือ NCA<sup>65</sup> ระหว่างรัฐบาล Union

<sup>63</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 30.

<sup>64</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 55-56.

<sup>65</sup> พิธีลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ (Nationwide Ceasefire Agreement) หรือ NCA เมื่อวันที่ 15 ต.ค. ค.ศ. 2015 (พ.ศ. 2558) ที่เนปิตอร์ กองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ 8 กลุ่ม ประกอบด้วย 1) แนวร่วมนักศึกษาพม่าทั้งหมดเพื่อประชาธิปไตย (All Burma Students' Democratic Front - ABSDF) 2) พรรคปลดปล่อยอาระกัน (Arakan Liberation Party -ALP) 3) กองทัพแนวร่วมแห่งชาติชิน (Chin National Front -CNF) 4) กองทัพกะเหรี่ยงประชาธิปไตยผู้มีความเมตตา (Democratic Karen Benevolent Army -DKBA) หรือ

Solidarity and Development Party (USDP) ของประธานาธิบดีเต็ง เส่ง กับกองกำลังกลุ่มชาติพันธุ์ 8 กลุ่ม<sup>66</sup> ขณะเดียวกันกระทรวงมหาดไทย UNHCR และองค์การระหว่างประเทศ ได้เริ่มมีการจัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลเพื่อการช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบกลับคืนสู่ประเทศต้นทางโดยสมัครใจ” (The Voluntary Repatriation Center: VRC)<sup>67</sup> เพื่อดำเนินการทำหน้าที่ให้ข้อมูล และให้คำปรึกษาแก่ผู้หนีภัยฯ และลงทะเบียนตรวจสอบความสมัครใจเป็นรายบุคคล การให้คำปรึกษาของ VRC จะเน้นไปที่การให้ข้อมูลทั้งในระดับตัวบุคคลและเป็นครอบครัว มีการตรวจสอบความสมัครใจเป็นรายบุคคล และมีการจัดทำมาตรฐานวิธีการปฏิบัติงาน (Standard Operating Procedures: SOPs) ของทุกองค์กรที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการกับผู้ที่มีความต้องการเฉพาะ อาทิ ผู้มีความต้องการทางการแพทย์ ระหว่างการเดินทาง เป็นต้น นอกจากนี้การให้คำปรึกษาแล้ว กระบวนการอำนวยความสะดวกในการกลับสู่ถิ่นฐานเดิมนั้น ผู้สมัครใจจะได้รับความช่วยเหลือ ตามที่ระบุในเอกสารประชาสัมพันธ์ของ UNHCR ตัวอย่างเช่น ได้รับเงินค่าเดินทางเพื่อกลับสู่ถิ่นฐานเดิม และเงินตั้งต้นเพื่อช่วยค่าใช้จ่ายในช่วงการกลับไปตั้งต้นใหม่ ความช่วยเหลือด้านอาหารช่วงเวลาสามเดือนแรก เป็นต้น อีกทั้ง UNHCR จะติดตามผู้ที่กลับถิ่นฐานเดิมอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ความคุ้มครองทั้งในเรื่องความปลอดภัยในชีวิต การได้รับเอกสารเพื่อแสดงสิทธิ์ความเป็นพลเมือง การให้ความช่วยเหลือในเรื่องที่อยู่อาศัย ที่ดิน ทำกิน ส่งเสริมการเข้าถึงการบริการสาธารณสุข รวมทั้งโอกาสในการประกอบอาชีพ<sup>68</sup>

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในเมียนมาและนางออง ซาน ซู จี ที่ปรึกษาแห่งรัฐ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาเดินทางเยือนประเทศไทยอย่างเป็นทางการในฐานะแขกของรัฐบาล

CHULALONGKORN UNIVERSITY

---

กลุ่มของขอ ละแหว หรือ นะคามวย 5) สภาสันติภาพแห่งกองทัพปลดปล่อยแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU/KNLA Peace Council หรือ KPC) 6) สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union - KNU) และ 7) องค์กรปลดปล่อยแห่งชาติปะโอ (Pa-O National Liberation Organization - PNLO) และ 8) สภาเพื่อการกอบกู้รัฐฉาน/กองทัพรัฐฉาน (RCSS/SSA)

<sup>66</sup> ประชาไท, "รัฐบาลพม่า-8 กลุ่มชาติพันธุ์ลงนามหยุดยิงทั่วประเทศ-อีก 12 กลุ่มยังไม่ลงนาม," (เข้า 1 ก.ค. 2564). แหล่งที่มา:

<https://prachatai.com/journal/2015/10/61955>.

<sup>67</sup> การจัดตั้ง “ศูนย์ข้อมูลเพื่อการช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบกลับคืนสู่ประเทศต้นทางโดยสมัครใจ” (The Voluntary Repatriation Center: VRC) ระหว่าง มกราคม ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559) - ธันวาคม ค.ศ. 2017 (พ.ศ. 2560)

<sup>68</sup> ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง Thai Civil Rights and Investigative Journalism - TCIJ, "สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่าคลี่คลาย เลิกผลักดัน-เตรียมส่งผู้ลี้ภัยสมัครใจกลับ," (1 ก.ค. 2564). แหล่งที่มา:

<https://www.tcijthai.com/news/2017/25/scoop/7278>.

ไทย<sup>69</sup> ทั้งสองฝ่ายเห็นพ้องให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วม เพื่อตรวจสอบเอกสาร และเร่งดำเนินการ จัดทำแนวทางการส่งกลับ

ฝ่ายไทยประชุมเร่งรัด ในการประสานกับฝ่ายเมียนมาให้มีความชัดเจน ในการจัดตั้ง คณะทำงานร่วมไทย – เมียนมา<sup>70</sup> ก่อนที่จะอนุญาตให้คณะผู้แทนพิเศษเมียนมาเข้าพื้นที่พักพิงฯ ต่อมารัฐบาลเมียนมาจึงจัดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเมียนมา เป็น ประธาน ทั้งนี้ รัฐบาลเมียนมาแจ้งต่อกระทรวงการต่างประเทศไทยว่า คณะผู้แทนพิเศษเมียนมา นำ โดย อธิบดีกรมการกงสุลและกฎหมาย พร้อมด้วยสมาชิก (ฝ่ายเมียนมา) จะเดินทางเยือนประเทศไทย เพื่อเข้าพบหารือกับคณะทำงานเตรียมการฯ (ฝ่ายไทย) และจะขอเข้าเยี่ยมพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ จำนวน 3 แห่ง คือ บ้านใหม่ในสอย จังหวัดแม่ฮ่องสอน บ้านนุโพ จังหวัดตาก และบ้านถ้ำหิน จังหวัดราชบุรีเพื่อพิสูจน์สัญชาติผู้หนีภัยฯ ก่อนส่งกลับประเทศ โดยขั้นตอนการการพิสูจน์สัญชาติประสงค์ เพื่อพบปะพูดคุยกับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา อาทิ การพูดคุยเพื่อทราบภาษาที่ใช้ และชื่อ ซึ่งจะ สามารถบ่งบอกในเบื้องต้นได้ว่าเป็นคนเมียนมาหรือไม่ รวมทั้งการทำความเข้าใจเกี่ยวกับความ ประสงค์ของผู้หนีภัย ซึ่งจะ เป็นประโยชน์สำหรับการพิสูจน์สัญชาติต่อไป<sup>71</sup> ทั้งนี้ ฝ่ายเมียนมาได้เน้น ย้ำว่า การรับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศ เป็นความสำคัญลำดับแรกที่จะดำเนินการ โดยเร็วที่สุด แต่ยืนยันความจำเป็นว่าต้องมีกระบวนการพิสูจน์สัญชาติก่อนการรับกลับ โดยฝ่ายไทย เห็นชอบในหลักการอนุญาตให้คณะผู้แทน พิเศษของเมียนมา เดินทางเยือนประเทศไทย เพื่อหารือทวิ ภาคระหว่างไทย – เมียนมาในประเด็นผู้หนีภัยฯ รวมทั้งการเข้าพื้นที่พักพิงฯ เพื่อพิสูจน์สัญชาติ (Nationality Verification) ผู้หนีภัยฯ<sup>72</sup>

ในขั้นนี้ รัฐบาลไทยและเมียนมาหารือทวิภาคีอยู่บ่อยครั้งเพื่อทำความเข้าใจจุดประสงค์ แนว ทางการดำเนินการของฝ่ายเมียนมาต่อผู้หนีภัยฯ และเพื่อสรุปผลการดำเนินการพิสูจน์สัญชาติ ปัญหา และอุปสรรคในการลงพื้นที่พักพิงฯ โดยมีหัวหน้าคณะผู้แทนพิเศษเมียนมา และอธิบดีกรมองค์การ ระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ เป็นประธานร่วม ดังนี้ ผลการหารือทวิภาคี คณะผู้แทน

<sup>69</sup> การเดินทางเยือนประเทศไทย ของนางอง ซาน ซู จี เมื่อวันที่ 23-25 มิถุนายน ค.ศ. 2016 (พ.ศ. 2559)

<sup>70</sup> การหารือเพื่อเร่งรัดจัดตั้งคณะทำงานร่วมและขั้นตอนพิสูจน์สัญชาติ เมื่อวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 2016 (พ.ศ.2559)

<sup>71</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 30.

<sup>72</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 56-57.

พิเศษเมียนมาแจ้งวัตถุประสงค์เดินทางเยือนไทยเพื่อพิสูจน์ สัญชาติ ของผู้หนีภัยฯ โดยวิธีการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบถึงภาษาที่ใช้ ในการสื่อสาร ภูมิลำเนาเดิม เป็นต้น โดยคณะผู้แทนพิเศษฯ เป็นผู้ได้รับอำนาจจากรัฐบาลเมียนมาในการพิสูจน์สัญชาติ และพิจารณาออกเอกสารสำคัญประจำตัว (Certificate of Identity - COI) ให้แก่ผู้หนีภัยฯ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการกลับมาตุภูมิ โดยทั้งสองฝ่ายได้หารือถึงการดำเนินการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา โดยแบ่งออกเป็น สามระยะ ดังนี้ 1) ขั้นตอนการส่งกลับ 2) ขั้นตอนการส่ง 3) ขั้นตอนภายหลังการส่งกลับ อีกทั้งมีขั้นตอนเพิ่มเติม คือ การพิสูจน์สัญชาติ โดยฝ่ายเมียนมากล่าวว่าจะพยายามเร่งรัดกระบวนการให้เสร็จสิ้นภายใน 2 เดือน ตามอายุ COI ที่ออกให้กับผู้หนีภัยการสู้รบฯ<sup>73</sup>

**ขั้นที่ 3 ระหว่างเดินทางกลับ** ในการส่งกลับนั้น หลังจากสถานเอกอัครราชทูตเมียนมา ประเทศไทย ได้แจ้งต่อกระทรวงการต่างประเทศ กำหนดวัน และกำหนดจุดรับส่ง กระทรวงมหาดไทยจึงได้เตรียมความพร้อมผู้หนีภัยฯ ในพื้นที่พักพิงฯ โดยประสานสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจัดทำเอกสารผ่านแดนล่วงหน้า รวมทั้งประสาน UNHCR และ IOM เพื่อสนับสนุนการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ออกนอกราชอาณาจักร ตลอดจนให้กระทรวงการต่างประเทศประสานข้อมูล และพิธีการส่งกลับกับฝ่ายเมียนมา<sup>74</sup> หลังจากรัฐบาลทั้งสองฝ่ายรับรองจึงดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯกลับประเทศด้วยความสมัครใจ

สำหรับการดำเนินการในขั้นนี้ คณะทำงานร่วมประชุมเพื่อกำหนดกรอบเวลา เมื่อวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 2019 ได้ข้อตกลงสำคัญ จากการประชุมคณะทำงานร่วมไทย - เมียนมาในการเตรียมการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศ ครั้งที่ 3 โดยทั้งสองฝ่ายเห็นชอบ การกำหนดกรอบเวลาที่ชัดเจนสำหรับการส่งผู้หนีภัยฯ ปีสองอย่างน้อยสองครั้ง ช่วงก่อนฤดูฝน และหลังฤดูฝน อีกทั้งการให้ผู้หนีภัยฯ ที่กลับเมียนมาสามารถกลับมาทำงานในไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การพัฒนา

<sup>73</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 57.

<sup>74</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 58.

พื้นที่รองรับผู้หนีภัยฯ ผ่านโครงการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้หรือพัฒนาชุมชนโดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงประยุกต์ใช้รัฐมอญ คะหยิ่น และภาคตะนาวศรี<sup>75</sup>

**ขั้นที่ 4 หลังการส่งกลับ** ประกอบด้วย การจัดทำแผนการคืนสู่สังคม การฟื้นฟู การเยี่ยมชุมชนผู้หนีภัยฯ การจัดทำแผนงานโครงการ การหาแหล่งสนับสนุนเงินทุน และความร่วมมือระหว่างประชาคมระหว่างประเทศ ในการให้ความเชื่อมั่นผู้หนีภัยฯ ที่อยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ในประเทศไทย และพัฒนาพื้นที่รองรับในเมียนมาให้มีความยั่งยืน

ในขั้นนี้ ผู้แทนรัฐบาลไทยหารือกระบวนการและนโยบายในการบริหารจัดการสำหรับผู้หนีภัยฯ ที่กลับสู่มาตุภูมิด้วยความสมัครใจ ร่วมกับกรมบริหารจัดการภัยพิบัติ กระทรวงสวัสดิการสังคม การบรรเทาทุกข์ และการตั้งถิ่นฐานใหม่ของเมียนมา การแลกเปลี่ยนข้อมูลสถานการณ์การดำเนินการ พร้อมรับฟังนโยบายในการรับผู้อพยพรวมถึงแลกเปลี่ยนข้อมูลของสถานการณ์ของผู้อพยพในปัจจุบันร่วมกับ UNHCR และ IOM อีกทั้งเข้าเยี่ยมชุมชนผู้หนีภัยฯ ที่กลับสู่มาตุภูมิด้วยความสมัครใจ ที่เป็นผู้ได้รับความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยจากรัฐบาลเมียนมา โดยผลจากการประชุมร่วมจะนำไปสู่การประสานความร่วมมือ วางแนวทางการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างไทยกับเมียนมาในการส่งผู้หนีภัยฯ กลับสู่มาตุภูมิด้วยความสมัครใจให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต่อไป<sup>76</sup>

### 2.3 จำนวนผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาที่เดินทางกลับประเทศต้นทาง

จากการดำเนินการส่งผู้หนีภัยการสู้รบเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ระหว่าง ค.ศ. 2016 – 2019 ที่มีผู้หนีภัยฯ กลับเมียนมาแล้วทั้งสิ้น 4 กลุ่ม จำนวน 1,039 คน ได้แก่ กลุ่มที่ 1 จำนวน 71 คน เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2016 กลุ่มที่ 2 จำนวน 93 คน เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2018 กลุ่มที่ 3 จำนวน 565 คน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2019 และกลุ่มที่ 4 จำนวน 310 คน เมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2019 การส่งกลับเป็นความพยายามอย่างต่อเนื่องของรัฐบาลทั้งสองประเทศ โดยมีคณะทำงานร่วมไทย – เมียนมา ในการเตรียมการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศ อีกทั้ง UNHCR และองค์การระหว่างประเทศได้ร่วมสนับสนุนการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทาง โดยเป็นความ

<sup>75</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ไทยและเมียนมาร่วมมือส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา กลุ่มที่ 3 กลับประเทศ โดยสมัครใจ เมื่อวันที่ 20 – 22 กุมภาพันธ์ 2562 ที่จังหวัดตากและจังหวัดแม่ฮ่องสอน," (1 ก.ค. 2564).

<https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd21f15e39c3060027f7f>.

<sup>76</sup> กองสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, "กระทรวงมหาดไทย ส่งเสริมความร่วมมือไทย-เมียนมา ในการบริหารจัดการผู้อพยพและการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ," <http://newskm.moi.go.th/?p=8914>.

พยายามร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่ออำนวยความสะดวกในการส่งกลับบนพื้นฐานของความสมัครใจ ความปลอดภัย การมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และอย่างยั่งยืน<sup>77</sup>

กลุ่มที่	จำนวนผู้หนีภัยฯ ที่กลับเมียนมา (คน)	จำนวนครอบครัว (ครัวเรือน)	วันที่เดินทาง
กลุ่ม 1	71	20	25-26 ตุลาคม พ.ศ.2559 (ค.ศ. 2016)
กลุ่ม 2	93	27	7 พฤษภาคม พ.ศ.2561 (ค.ศ. 2017)
กลุ่ม 3	565	145	20-22 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2562 (ค.ศ. 2019)
กลุ่ม 4	310	81	1-3 กรกฎาคม พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019)
<b>รวม</b>	<b>1,039 คน</b>	<b>273 ครัวเรือน</b>	

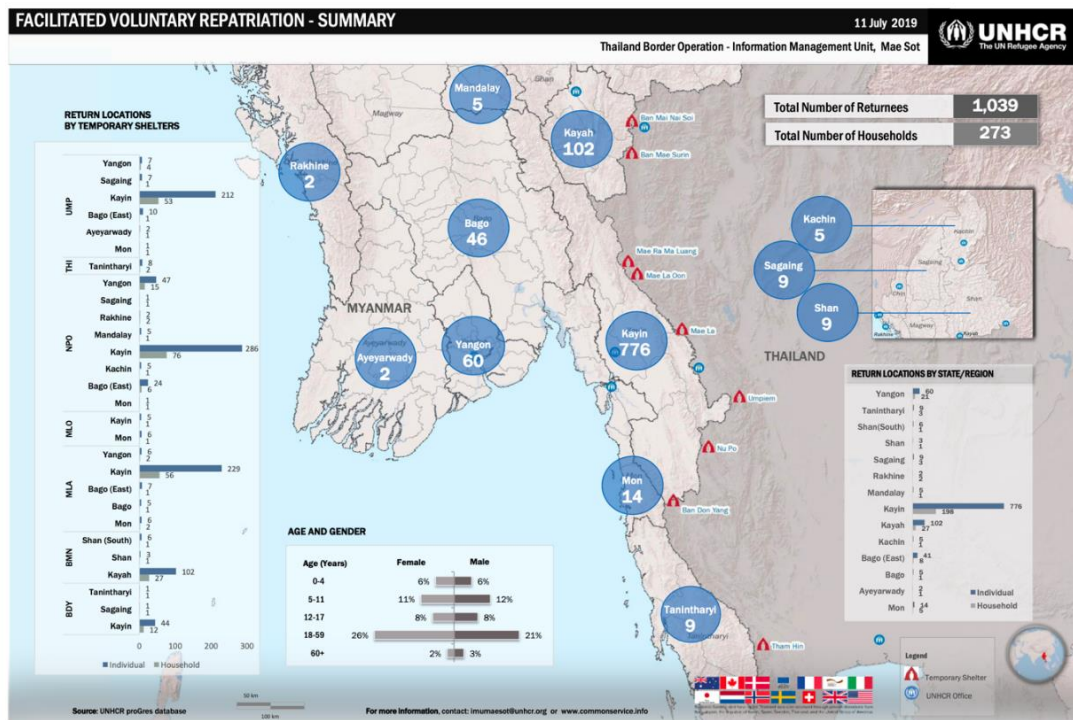
ตารางที่ 2 : ข้อมูลการส่งกลับประเทศต้นทางผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาโดยสมัครใจ  
จำนวน 4 กลุ่ม ระหว่าง เดือน ตุลาคม ค.ศ. 2016 – กรกฎาคม ค.ศ. 2019<sup>78</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>77</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "การประชุมคณะทำงานร่วมไทย - เมียนมาในการเตรียมการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศครั้งที่ 3."

<sup>78</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ไทยและเมียนมาร่วมมือส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา กลุ่มที่ 4 กลับเมียนมาโดยสมัครใจ เมื่อวันที่ 1 - 3 กรกฎาคม 2562 ที่จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดแม่ฮ่องสอน."





ภาพที่ 4: แผนที่พื้นที่ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาในประเทศต้นทาง ประเทศเมียนมา  
ข้อมูล ณ วันที่ 11 กรกฎาคม ค.ศ. 2019<sup>79</sup>

## 2.4 ความล่าช้าจากเป้าหมายในแผนการดำเนินการ

แม้การดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯ กลับคูมีแนวโน้มจะประสบความสำเร็จในระดับหนึ่ง แต่จากการศึกษาผู้วิจัยพบว่าการดำเนินการกลับมีความล่าช้าไม่สามารถดำเนินการตามกรอบเวลาที่วางแผนไว้ว่าจะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2015 ในด้านความสำเร็จเชิงจำนวนตัวเลข มีผู้หนีภัยฯที่ได้รับผลประโยชน์จากการกลับโดยการอำนวยความสะดวกหรือการสนับสนุนจากทุกฝ่ายนั้นไม่เป็นไปตามแผนงาน และตัวเลขที่วางแผนไว้ มีจำนวนเพียง 1,039 คน จากตัวเลขคาดการณ์กว่า 45,000 คนในปี ค.ศ. 2016

จากการศึกษาการเปรียบเทียบเป้าหมายตามแผนงานที่ตั้งไว้ กับการดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯ ที่เกิดขึ้นจริง โดยใช้ข้อมูลเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนงาน “Strategic Roadmap for Voluntary Repatriation: Refugees from Myanmar in Thailand 2015-2017” (ฉบับปรับปรุง มีนาคม ค.ศ.

<sup>79</sup> UNHCR, "FACILITATED VOLUNTARY REPATRIATION SUMMARY." Available from: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71579>.

2015) ของ UNHCR<sup>80</sup> เปรียบเทียบกับข้อมูลจำนวนผู้หนีภัยฯ ที่เดินทางกลับประเทศในเชิงสถิติ ตัวเลข เพื่อเปรียบเทียบความล่าช้าจากกรอบเวลา และจำนวนผู้หนีภัยฯ ว่าเป็นไปตามที่ตั้งเป้าหมายไว้หรือไม่ ในแผนงานนี้ครอบคลุมมาตรฐานทางกฎหมายและหลักการสำคัญของการส่งกลับประเทศโดยสมัครใจ เป้าหมายของแผนการนี้ คือ ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาในประเทศไทยที่เลือกกลับประเทศต้นทาง สามารถดำเนินการได้โดยสมัครใจ ปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี รวมทั้งสามารถคืนถิ่นฐานได้อย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงความต้องการของชุมชนในพื้นที่และความเปราะบางของผู้พลัดถิ่น<sup>81</sup>

โดยในเอกสารได้ระบุ “กรอบเวลา” ไว้ระหว่างปี ค.ศ. 2015-2017 จากแผนงานที่วางไว้ของ UNHCR ประเมินการณ์ว่า

“จากตัวเลขการติดตามผลภาคสนามของ UNHCR ในเมียนมา และรายงานจากประเทศไทยตลอดทั้งปี คาดว่าผู้ลี้ภัยที่กลับด้วยตนเอง (spontaneous returns) ในปี ค.ศ. 2014 นั้นมีตัวเลขที่ค่อนข้างต่ำอยู่ที่ประมาณ 5,000 คน

ตัวเลขการวางแผนสำหรับปี ค.ศ. 2015 คาดว่าผู้ลี้ภัยที่กลับด้วยตนเอง จะมีจำนวนสูงถึง 10,000 คน และกลุ่มที่ให้การอำนวยความสะดวกในการกลับโดย UNHCR (facilitated returns) จะมีจำนวนสูงถึง 10,000- 20,000 คน

ตัวเลขการวางแผนสำหรับปี ค.ศ. 2016 นั้น สำหรับกลุ่มที่ให้การอำนวยความสะดวกในการกลับโดย UNHCR และ/หรือ กลุ่มที่ให้การสนับสนุนการกลับ (facilitated and/or promoted returns) สูงถึง 45,000 คน ในส่วนของผู้ลี้ภัยที่กลับด้วยตนเอง มีจำนวน 5,000 คน”<sup>82</sup>

ผู้วิจัยมองว่าในการวิเคราะห์ความล่าช้าที่เกิดขึ้นกับการดำเนินการ เมื่อเปรียบเทียบกรอบระยะเวลาและจำนวนผู้หนีภัยฯ ที่ส่งกลับนั้น จากแผนงานที่ตั้งเป้าหมายไว้ใน Strategic Roadmap ของ UNHCR เปรียบเทียบกับจำนวนผู้หนีภัยฯ ที่กลับจริง และกระบวนการดำเนินการส่งผู้หนีภัย โดยวิเคราะห์เฉพาะ กลุ่มที่ให้การอำนวยความสะดวกในการกลับ และ/หรือ กลุ่มที่ให้การสนับสนุนการส่งกลับ (facilitated and/or promoted returns) ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 2016 - 2019 ได้วางกรอบเวลาว่าจะเริ่มต้นการสนับสนุนการกลับในปี ค.ศ. 2015 ตัวเลขการวางแผนที่วางไว้มีจำนวนสูง

<sup>80</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 50.

<sup>81</sup> UNHCR, "Strategic Roadmap For Voluntary Repatriation," p. 5.

<sup>82</sup> UNHCR, "Strategic Roadmap For Voluntary Repatriation," p. 3.

ถึง 10,000 - 20,000 คน แต่ในปี ค.ศ. 2015 ยังไม่มีผลสำเร็จของการกลับของผู้หนีภัยฯ โดยการกลับประเทศต้นทางโดยความสมัครใจกลุ่มแรกเริ่มต้นขึ้นในปี ค.ศ. 2016 ผู้วิจัยมองว่ามีความล่าช้าเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ. 2015 อีกทั้งตัวเลขการวางแผนที่วางไว้ในปี ค.ศ. 2016 มีจำนวนสูงถึง 45,000 คน เมื่อเปรียบเทียบกับเฉพาะตัวเลขการดำเนินงานในปี ค.ศ. 2016 ได้ส่งผู้หนีภัยกลับเมียนมาจำนวน 2 กลุ่ม มีจำนวนผู้ที่กลับเพียง 164 คน (กลุ่มที่ 1 จำนวน 71 คน เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ. 2016 และกลุ่มที่ 2 จำนวน 93 คน เมื่อเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 2018) และปัจจุบันมีผู้หนีภัยการสู้รบเมียนมากลับโดยสมัครใจแล้วเพียงจำนวน 4 กลุ่ม จำนวนทั้งสิ้น 1,039 คน

หากวิเคราะห์ความล่าช้าใน “กรอบเวลา” การดำเนินงานสนับสนุนการกลับของผู้หนีภัยฯ ของรัฐบาลไทย เมียนมา UNHCR และองค์กรพัฒนาเอกชน มีความล่าช้าไม่สามารถไปตามกรอบเวลาที่วางแผนไว้ว่าจะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2015 อีกทั้งเมื่อเปรียบเทียบในมุมมองความสำเร็จเชิงจำนวนตัวเลขผู้หนีภัยฯ ที่ได้รับผลประโยชน์จากการส่งกลับโดยการอำนวยความสะดวกหรือการสนับสนุนจากทุกฝ่ายนั้นไม่เป็นไปตามแผนงาน และตัวเลขที่วางแผนไว้ จากการประเมินพบว่ามีจำนวนตัวเลขการดำเนินการน้อยกว่าที่คาดการณ์ไว้ โดยมีผู้หนีภัยการสู้รบที่กลับเมียนมาในปี ค.ศ. 2016 จำนวน 164 คน เมื่อเทียบกับตัวเลข ค.ศ. 2016 ที่คาดการณ์ไว้ 45,000 คน ซึ่งผู้วิจัยมองว่ามีผู้ได้รับผลประโยชน์จากการกลับโดยการอำนวยความสะดวกยังมีจำนวนน้อยอยู่มาก ทั้งนี้ ผู้วิจัยจะได้อธิบายสาเหตุแห่งความล่าช้าในส่วนถัดไป

### บทที่ 3

#### สาเหตุความล่าช้า

#### ในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

บทที่ 3 กล่าวถึง การวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าในการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจนั้น ผู้วิจัยศึกษาความสัมพันธ์ทั้งในระดับโครงสร้างและระดับปัจเจก โดยการพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดง (Actors) สี่ฝ่าย คือ 1) ประเทศไทย 2) รัฐเมียนมา 3) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และ 4) ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา ทั้งในระดับโครงสร้างและระดับปัจเจก โดยใช้กรอบวิเคราะห์สองกรอบ คือ หนึ่ง ในมิติของการส่งกลับประเทศต้นทาง คือ กรอบมาตรฐานเงื่อนไขเบื้องต้นสี่ประการ ในการวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้า จากสถานการณ์ในประเทศต้นทางกระบวนการเจรจาสันติภาพ การสร้างข้อตกลงระหว่างรัฐ การกลับโดยความสมัครใจ การกลับอย่างปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี และสอง ในมิติของการกลับคืนถิ่นฐานอย่างยั่งยืน คือ กรอบความไม่มั่นคงของผู้หนีภัยการสู้รบฯ สี่ด้าน ในการวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าที่ให้ความสำคัญกับระดับปัจเจกผู้หนีภัยฯ เป็นศูนย์กลางและครอบคลุมเกี่ยวกับสวัสดิภาพชีวิต โดยเฉพาะในเงื่อนไขการกลับต้องปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี ที่ให้ความสำคัญการกลับคืนสู่สังคม ปกป้องภัยคุกคาม จากความไม่มั่นคง ที่จะเกิดขึ้นกับผู้ย้ายถิ่น/ผู้หนีภัยฯ และสมาชิกในชุมชนในประเทศต้นทาง โดยมีเป้าหมายให้เกิดการกลับประเทศต้นทางอย่างยั่งยืน

จากการศึกษาสาเหตุความล่าช้าจากระดับโครงสร้างรัฐ ผู้วิจัยพบว่า ประเทศไทยมีมุมมองต่อการกลับประเทศต้นทางว่าจะสามารถเกิดขึ้นได้จากสถานการณ์พัฒนาเชิงบวกของเมียนมา โดยประเทศไทยมีความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนในการดำเนินการผลักดันให้เกิดการกลับประเทศต้นทาง แต่ในขณะที่รัฐเมียนมายังไม่มีความชัดเจนเกิดความล่าช้าในการส่งกลับ ไม่ได้มีโครงสร้างสถาบันรองรับหรือแนวทางเพื่อไปสู่การสร้างสันติภาพอย่างแท้จริง และยังไม่สามารถจัดสาเหตุความขัดแย้งระหว่างรัฐและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย รวมทั้งไม่ได้มีนโยบายรัฐในระยะยาวที่ตอบรับการกลับประเทศอย่างยั่งยืน อีกทั้ง UNHCR ก็ไม่สามารถผลักดันเร่งรัดการทำงานของประเทศไทยและเมียนมาให้เกิดความร่วมมือได้อย่างรวดเร็ว ดังนั้นการสนับสนุนให้เกิดการกลับประเทศต้นทางของทั้งสามฝ่ายจึงเกิดปัญหาความล่าช้า และทำให้การเดินทางกลับเป็นเพียงโครงการนำร่องที่ไม่ได้เกิดผลการกลับประเทศต้นทางอย่างยั่งยืน

นอกจากนี้หากมองจากมุมมองของผู้หนีภัยฯ ประชากรกลุ่มนี้ยังมีความกังวลใจ ความไม่มั่นคงทางร่างกาย จากทุ่นระเบิด ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย เช่น การไม่มีเอกสารทางกฎหมาย หรือไม่ได้รับสิทธิในการออกเสียงลงคะแนน รวมถึงไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจในชุมชน บางส่วนยังถูกเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้หลายคนยังเผชิญปัญหาความไม่มั่นคงทางวัตถุ เช่น ไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยพื้นฐานที่พึงพิง น้ำสะอาด โรงพยาบาล และโรงเรียน ความไม่มั่นคงทางสังคมจิตใจ ได้แก่ การเข้าไม่ถึงการบริการสาธารณสุขและการคุ้มครองด้านสังคมจิตใจ และการเข้าไม่ถึงการศึกษา

### สาเหตุความล่าช้าจากเงื่อนไขระดับโครงสร้าง

#### 3.1 ข้อตกลงร่วมกันทั้งสามฝ่าย

จากการศึกษาข้อตกลงร่วมกันทั้งสามฝ่าย (รัฐไทย รัฐเมียนมา และUNHCR) ผู้วิจัยพบว่าสาเหตุที่ทำให้เกิดความล่าช้า ในมิตินี้ มาจาก ก) ความล่าช้าในการการสร้างความร่วมมือระหว่างสามฝ่าย และข) ขั้นตอนกระบวนการพิสูจน์สัญชาติเมียนมาที่เพิ่มเติมขึ้นมา ดังจะแสดงให้เห็นดังต่อไปนี้

#### ก) การสร้างความร่วมมือระหว่างสามฝ่าย (รัฐบาลไทย-รัฐบาลเมียนมา-UNHCR)

จากการศึกษาพบว่า “ความล่าช้าจากความร่วมมือในกระบวนการส่งกลับประเทศต้นทาง การกำหนดข้อตกลง กลไกคณะทำงาน และกรอบเวลา ของทั้งสามฝ่าย เป็นปัจจัยในความร่วมมือที่ส่งผลทำให้กระบวนการส่งผู้หนีภัยฯ เป็นไปอย่างล่าช้า” การสนับสนุนหลักการของการส่งกลับโดยสมัครใจทำให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัยมีความชัดเจน อย่างไรก็ตาม รัฐมักไม่เห็นด้วยกับข้อจำกัดของหลักการเกี่ยวกับการส่งตัวกลับประเทศ ประเทศที่ให้การพักพิงประสงค์ที่จะเห็นผู้ลี้ภัยกลับไป บางครั้งประเทศต้นทางไม่ประสงค์ที่จะเห็นผู้ลี้ภัยกลับมา ในส่วนผู้บริจาคก็ประสงค์ที่จะยุติโครงการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยระยะยาวที่พวกเขาให้ทุนสนับสนุนเพื่อส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทาง<sup>83</sup> สอดคล้องกับสถานการณ์ความกังวลใจในระยะแรกของความร่วมมือทั้งสามฝ่ายที่ยังไม่มีแนวทางอย่างเป็นทางการสืบเนื่องจากสถานการณ์ที่พัฒนาเชิงบวกในเมียนมา ผู้หนีภัยฯ รับรู้ถึงการเปลี่ยนแปลงในการสนับสนุนที่ลดลงในพื้นที่พักพิงฯ และมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ จากสถานการณ์ที่พัฒนาในเชิงบวกของเมียนมาทำให้มีการริเริ่มหาความเป็นไปได้ ซึ่งระยะแรกในปี ค.ศ. 2012 ยังไม่มีขั้นตอนอย่างเป็นทางการของรัฐบาลทั้งสองฝ่าย

<sup>83</sup> Crisp and Long, "Safe and voluntary refugee repatriation: from principle to practice," p. 142.

จนกระทั่งในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 2012 UNHCR ได้ออกกรอบการดำเนินงาน “Strategic Roadmap for Voluntary Repatriation” เพื่อกำหนดแนวทางการทำงานในการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทาง โดยสมัครใจ ปลอดภัย มีศักดิ์ศรี และสามารถคืนถิ่นฐานได้อย่างยั่งยืน ต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2014 มีการออกแถลงการณ์จากกระทรวงการต่างประเทศไทย แสดงให้เห็นถึงความกังวลถึงการยกระดับความร่วมมือระหว่างไทย-เมียนมา และองค์การระหว่างประเทศ ในการเตรียมการส่งกลับผู้หนีภัยฯ หลังจากนั้นก็มี การจัดทำข้อมูลประชากรผู้หนีภัย การหารือของผู้นำระดับสูง โดยมีกลไกและกรอบเวลาชัดเจนอย่างเป็นทางการในภายหลัง ซึ่งมีการจัดตั้งกลไกคณะทำงานร่วมไทย-เมียนมาในปี ค.ศ. 2014 โดยในฝั่งรัฐบาลเมียนมาเพิ่งมีการตั้งคณะทำงานฝ่ายเมียนมาสำเร็จในปี ค.ศ. 2016 อีกทั้งเพิ่งมีการกำหนดกรอบเวลาการส่งผู้หนีภัยฯ ปีละ 2 ครั้ง ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2019

ในการหารือระหว่างไทย-เมียนมา มีการเสนอ 1) ให้มีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมไทย – เมียนมา เพื่อการประสานงาน และปรึกษาหารือร่วมกันเกี่ยวกับการดำเนินงาน และ 2) การจัดทำโครงการนำร่องทั้งสองประเทศเห็นพ้องต้องกัน ในการจัดตั้งคณะทำงานดังกล่าว ฝ่ายเมียนมาเห็นด้วยอย่างยิ่งกับข้อเสนอของไทย แต่ขอให้เป็นคณะทำงานร่วมระหว่าง ไทย – เมียนมา (เพียง 2 ฝ่าย ยังไม่ให้องค์การระหว่างประเทศเข้าร่วม)<sup>84</sup> จึงเห็นได้ว่าในปี ค.ศ. 2014 รัฐบาลไทย-เมียนมาเพิ่งเริ่มต้นในการหารือ และประสานงาน ในการดำเนินงาน โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมไทย-เมียนมา เพื่อเป็นกลไกขับเคลื่อนในการเตรียมการส่งผู้หนีภัย แต่ทางรัฐบาลเมียนมานั้นเพิ่งมีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นในปี ค.ศ. 2016 โดยมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเมียนมา เป็นประธาน ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2016<sup>85</sup> อีกทั้งเพิ่งมีการกำหนดกรอบเวลาการทำงานที่ชัดเจนหลังจากการส่งผู้หนีภัยฯ กลุ่มที่ 3 กลับ จากผลการประชุมคณะทำงานร่วมไทย-เมียนมา ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 2019 ที่ประชุมฯ ได้เห็นชอบที่จะส่งผู้หนีภัยฯ กลับเมียนมาอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง ในช่วงก่อนและ

<sup>84</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 56.

<sup>85</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 30.

หลังฤดูฝน โดยทั้งสองฝ่ายจะร่วมมือกันอย่างใกล้ชิดเพื่ออำนวยความสะดวกในการกลับบนพื้นฐานของความสมัครใจ ความปลอดภัย การมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ และอย่างยั่งยืนต่อไป<sup>86</sup>

ในขณะที่การสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยมี UNHCR ในการทำหน้าที่เป็นผู้ริเริ่มประสานนโยบายกำหนดแนวทางในการกลับประเทศต้นทางขึ้น โดยบูรณาการความร่วมมือระหว่างตัวแสดงที่เป็นรัฐและองค์กรระหว่างประเทศ โดยพบว่า UNHCR มีความล่าช้าในการผลักดันให้เกิดแนวทางการกลับประเทศต้นทางในระดับรัฐ สอดคล้องกับข้อโต้แย้งของ Loescher ที่กล่าวถึงประเด็นอำนาจการจัดการขององค์การระหว่างประเทศ กับผลประโยชน์ของรัฐไว้ว่า UNHCR ก็เหมือนกับทุกองค์การระหว่างประเทศ เป็นเพียงกลไกที่ต้องพึ่งพาการกระทำของรัฐ ไม่ได้เป็นตัวแสดงอิสระ โดย UNHCR ไม่สามารถท้าทายนโยบายของผู้ให้ทุนและรัฐบาลเจ้าภาพได้ และทำหน้าที่เป็นเพียงกลไกส่งเสริมการทำงานของรัฐบาลแบบเชิงรับ ที่ขับเคลื่อนการทำงานโดยผลประโยชน์ของรัฐ และนโยบายจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่<sup>87</sup> ดังนั้นในการผลักดันให้เกิดกระบวนการดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทางของ UNHCR ที่มีการกำหนดแนวทาง Strategic Roadmap ออกมาตั้งแต่ ค.ศ. 2012 แต่ก็ไม่สามารถผลักดันให้รัฐไทยและรัฐเมียนมา เริ่มต้นแนวทางการทำงานกลับประเทศต้นทางให้สามารถเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็ว โดยเห็นได้ว่าการตอบสนองต่อการดำเนินนโยบายของรัฐไทยนั้นกว่าจะมีการออกแนวทางการทำงานส่งกลับประเทศต้นทางเกิดขึ้นก็ในปี ค.ศ. 2014 โดยความล่าช้านี้มาจากความร่วมมือที่ทำได้อย่างเชื่องช้า ทั้งรัฐไทย รัฐเมียนมา และ UNHCR ในการผลักดันให้เกิดการหารือข้อตกลง รายละเอียดในการดำเนินงาน การออกแถลงการณ์ร่วม การจัดตั้งคณะทำงานร่วม และแนวทางนโยบายในการดำเนินงานกับผู้หนีภัยฯ ทั้งจากคณะทำงานร่วมไทย-เมียนมา และระหว่างผู้นำระดับสูงของรัฐ ซึ่งความล่าช้าที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลกระทบต่อการทำงานและผู้หนีภัยฯ

## ข) ขั้นตอนกระบวนการพิสูจน์สัญชาติเมียนมา

นอกเหนือจากการประสานงานสร้างความร่วมมือ ความล่าช้ายังเกิดจากการสร้างข้อจำกัดในการเข้าเมืองของเมียนมา โดยการเน้นย้ำความจำเป็นถึงกระบวนการสัมภาษณ์โดยตัวแทนจากรัฐบาล

<sup>86</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "การประชุมคณะทำงานร่วมไทย - เมียนมาในการเตรียมการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศ ครั้งที่ 3."

<sup>87</sup> Gil Loescher, "The UNHCR and World Politics: State Interests vs. Institutional Autonomy," *The International Migration Review* 35, no. 1 (2001), <http://www.jstor.org/stable/2676050>.

เมียนมา อันเป็นอุปสรรคสำคัญ ในการดำเนินการตามคำร้องขอกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ส่งผลให้ผู้สมัครที่ต้องรอการยืนยันจากทางรัฐบาลเมียนมา ถอนรายชื่อออกจากการลงทะเบียน และเลือกกลับประเทศด้วยตนเอง<sup>88</sup>

ด้วยข้อจำกัดในการเข้าเมือง การจะเข้าสู่กระบวนการส่งกลับประเทศต้นทางในเมียนมาได้ั้น ผู้หนีภัยฯ จำเป็นต้องผ่านขั้นตอนกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ โดยผู้หนีภัยฯ ต้องผ่านกระบวนการสัมภาษณ์ของคณะผู้แทนพิเศษจากเมียนมา เพื่อพิจารณาออกเอกสารสำคัญประจำตัว (COI) เนื่องจากกระบวนการนี้มีหลายขั้นตอน ทั้งกระบวนการที่ทางรัฐบาลไทย-เมียนมาต้องตกลงร่วมกัน พิจารณาขั้นตอนการดำเนินการ กระบวนการขออนุญาตของคณะผู้แทนพิเศษเมียนมาที่จะขอเข้าเยี่ยมพื้นที่พักพิงฯ กระบวนการสัมภาษณ์ผู้หนีภัยฯ โดยเฉพาะกระบวนการพิจารณาในการออกเอกสารสำคัญประจำตัวที่ใช้ระยะเวลายาวนาน<sup>89</sup>

การดำเนินการกระบวนการพิสูจน์สัญชาติมีขั้นตอนเพิ่มเติม ที่คณะผู้แทนพิเศษเมียนมา เดินทางเยือนไทยเพื่อพิสูจน์สัญชาติผู้หนีภัยฯ โดย “วิธีการสัมภาษณ์” เพื่อให้ทราบถึงภาษาที่ใช้ ในการสื่อสาร ภูมิลำเนาเดิม เป็นต้น โดยคณะผู้แทนพิเศษฯ เป็นผู้ได้รับอำนาจจากรัฐบาลเมียนมาในการพิสูจน์สัญชาติ และพิจารณาออกเอกสารสำคัญประจำตัว (COI) ให้แก่ผู้หนีภัยฯ เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการกลับมาตุภูมิ โดยฝ่ายเมียนมาได้เน้นย้ำว่าการรับผู้หนีภัยการสู้รบฯ กลับประเทศ เป็นความสำคัญลำดับแรกที่จะดำเนินการ โดยเร็วที่สุด แต่ยืนยันความจำเป็นว่าต้องมีกระบวนการพิสูจน์สัญชาติก่อนการรับกลับ<sup>90</sup>

จากรายงานของ (Karen Human Rights Group: KHRG 2020) ผู้หนีภัยการสู้รบฯ กล่าวว่า “VRCs ถูกตั้งขึ้นและประกาศว่าคนที่ต้องการกลับเมียนมาสามารถยื่นคำร้องได้โดยความสมัครใจของตัวเอง ต่อมาพวกเขาสัมภาษณ์เรา และดำเนินการที่ละขั้นตอน ตัวแทนจาก

<sup>88</sup> Karen Human Rights Group: KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar* (2020), p. 5, <https://www.lift-fund.org/en/stepping-uncertainty-refugee-and-idp-experiences-return-southeast-myanmar>.

<sup>89</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 57.

<sup>90</sup> สิทธิพันธ์ มานิตกุล, "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา," น. 57.



สถานเอกอัครราชทูตเมียนมาได้พบกับเราด้วย เราต้องรอมากกว่า 10 เดือนและเกือบหนึ่งปีกว่าที่กระบวนการจะได้รับการยืนยัน”<sup>91</sup>

ในรายงาน KHRG กล่าวเพิ่มเติมว่า แม้ว่ากระบวนการตรวจสอบ (Vetting process) จะเป็นเรื่องปกติในสถานการณ์ของการส่งตัวกลับประเทศ แต่ UNHCR แนะนำว่าการตรวจสอบเบื้องต้นของผู้ที่อาจจะกลับประเทศต้นทางที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ UNHCR พร้อมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเมียนมานั้นไม่มีความจำเป็น ตามรายงานของ UNHCR “มีข้อสันนิษฐานว่าหากบุคคลดังกล่าวได้รับการขึ้นทะเบียนและ/หรือรับรอง โดยรัฐบาลไทย และ UNHCR แล้ว บุคคลดังกล่าวก็มีสิทธิที่จะกลับประเทศต้นทางได้ โดยสามารถจัดทำเอกสารเพิ่มเติมในกระบวนการตามปกติเมื่อไปถึงจุดหมายปลายทางที่กลับ” แต่ดูเหมือนว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลเมียนมายินกรานที่จะสัมภาษณ์เรื่องสัญชาติด้วยตนเองที่ VRC เพื่อยืนยันตัวตนของผู้สมัครและออก COI ให้กับผู้นี้ๆ ในการประเมินกระบวนการส่งตัวกลับประเทศ UNHCR ตั้งข้อสังเกตว่าการสัมภาษณ์เหล่านี้มักทำให้ผู้ที่อาจกลับมา รู้สึกเหมือนถูกสอบปากคำ โดยรัฐบาลเมียนมายังคงดำเนินการสัมภาษณ์ต่อไปทั้ง ๆ ที่ UNHCR แนะนำให้หยุด<sup>92</sup>

ตัวเลขจาก The Border Consortium (TBC) เผยว่าการกลับประเทศต้นทางของผู้นี้ๆ ส่วนใหญ่เกิดขึ้นนอกกลไกการสนับสนุนอย่างเป็นทางการ โดยผู้นี้ๆ ที่กลับด้วยตนเอง มีจำนวนกว่า 18,000 คน ระหว่างปี ค.ศ. 2012 - 2017 และปี ค.ศ. 2018 มีจำนวนถึง 3,390 คน UNHCR ของเมียนมา ตั้งข้อสังเกตว่าการกลับด้วยตนเองนั้นเพิ่มจำนวนขึ้นในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา เนื่องจากความล่าช้าในการดำเนินการตามคำร้องขอกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ทำให้ผู้ที่สมัครถอนรายชื่อออกจากการลงทะเบียน และเลือกกลับประเทศด้วยตนเอง<sup>93</sup>

### 3.2 สถานการณ์สำคัญเปลี่ยนไป

นอกจากนี้สถานการณ์การเมืองในประเทศเมียนมาที่เปลี่ยนแปลงไปก็มีผลต่อความล่าช้า ดังนี้ ก) สถานการณ์การเมืองในเมียนมายังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง และ ข) การเจรจาสันติภาพที่เกี่ยวกับข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศในเมียนมายังไม่เกิดสันติภาพ โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>91</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 25.

<sup>92</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 25.

<sup>93</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 5.

### ก) สถานการณ์การเมืองในเมียนมายังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง

กลุ่มผู้ลี้ภัยชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่ที่พลัดถิ่นจะไม่มีโอกาสกลับไปประเทศต้นทางอีก เว้นแต่เป็นผลจากอำนาจ การกดดันทางการเมือง อีกทั้งว่าทรมานสิทธิของผู้ลี้ภัย ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่สามารถตั้งถิ่นฐานใหม่ได้ เพราะพวกเขาควรจะถูกส่งตัวกลับประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถส่งกลับประเทศต้นทางได้ เนื่องจากเป็นชนกลุ่มน้อย<sup>94</sup> ผู้วิจัยมองว่าเป็นเหตุผลที่สอดคล้องกับการศึกษานี้ เนื่องจากผู้หนีภัยฯ ส่วนใหญ่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย หลายคนยังคงลังเลที่จะกลับไปเมียนมา เนื่องจากผู้หนีภัยฯ ส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยมีความทรงจำอันเจ็บปวดเกี่ยวกับการเผชิญหน้ากับกองทัพเมียนมาจึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ผู้หนีภัยฯ กลัวที่จะกลับไปยังที่เดิม<sup>95</sup> ผู้หนีภัยฯ ยังมีทัศนคติที่ไม่มั่นใจรัฐบาลเมียนมา ขาดความมั่นใจในกระบวนการสันติภาพ ความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการ และความรู้สึกไม่ได้รับการเป็นส่วนหนึ่งจากรัฐบาล<sup>96</sup> ความไม่มั่นคงในชีวิต ความรู้สึกเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย ก็ยังคงดำรงอยู่<sup>97</sup> การพัฒนาการเมืองเมียนมาก็ยังอยู่ในระยะเปลี่ยนผ่าน เห็นได้จากการที่การเมืองเมียนมายังมีอำนาจทางทหารเป็นเบื้องหลังในการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตย<sup>98</sup> โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองล่าสุดของเมียนมา เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 กองทัพเมียนมาประกาศว่าได้ควบคุมประเทศ โดย พล.อ. มิน อ่อง หล่าย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และประกาศภาวะฉุกเฉิน เป็นผลให้ปัจจุบันมีการประท้วงต่อต้านกองทัพเมียนมา มีการใช้กำลังในการปราบปรามผู้ประท้วงไปทั่วประเทศ รวมถึงพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์<sup>99</sup> ทำให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการปกครองของเมียนมายังอยู่ในระยะของการเปลี่ยนผ่าน และกลับไปสู่วิกฤตการณ์ความรุนแรงภายใต้รูปแบบเผด็จการทหาร รวมทั้งยังคงมีความขัดแย้งกับกลุ่มชาติพันธุ์จนถึงปัจจุบัน

ด้วยสถานการณ์การเมืองของเมียนมาไม่มีความเป็นประชาธิปไตยมากพอ จากรายงานของ KHRG ในการสัมภาษณ์ผู้หนีภัยฯ ที่เดินทางกลับเมียนมา พบว่า การขาดความมั่นใจในกระบวนการสันติภาพ ความไม่ไว้วางใจในการบริหารราชการ และความรู้สึกไม่ได้รับการเป็นส่วนหนึ่งจากรัฐบาล

<sup>94</sup> Adelman and Barkan, *No Return, No Refuge*

*Rites and Rights in Minority Repatriation*, p. x-xvii.

<sup>95</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 29.

<sup>96</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 4.

<sup>97</sup> ชยันต์ วรรธนะภูติ และ มาลี สิทธิเกรียงไกร, *ทางเลือกเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่ายพักพิงชั่วคราว: รายงานวิจัย*, p. 6.

<sup>98</sup> Roger Lee Huang, *The Paradox of Myanmar's Regime Change* (Routledge, 2020), p. 155.

<sup>99</sup> BBC NEWS ไทย, "เมียนมา: ทำไม่ข่าวลือรัฐประหารถึงดังหนาหู ก่อนเปิดประชุมรัฐสภา 1 ก.พ.."

NLD เป็นสาเหตุสำคัญว่า ความเป็นจริงทางประวัติศาสตร์ของความขัดแย้งและความรุนแรงยังไม่ถูกขจัดออกไปจากทัศนคติของผู้หนีภัย<sup>100</sup> แม้ความหวังของประชาคมระหว่างประเทศ ที่มองว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของเมียนมาจะทำให้เกิดเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการกลับของผู้หนีภัย<sup>101</sup> แต่ก็ยังคงสร้างความไม่มั่นใจต่อผู้หนีภัยการสู้รบ

ผู้วิจัยพบว่าในระยะเริ่มต้นของกระบวนการส่งกลับประเทศต้นทางนั้น ผู้หนีภัยฯ ยังไม่มีความมั่นใจในรัฐบาลมากพอ อิงจากทั้งผลสำรวจความคิดเห็นเบื้องต้นจากงานสำรวจของมูลนิธิแม่ฟ้าหลวง ในพระบรมราชูปถัมภ์ ค.ศ. 2014 และรายงานวิจัยทางเลือกเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่ายพักพิงชั่วคราว กันยายน ค.ศ. 2016 โดยจากการสำรวจปี ค.ศ. 2014 ผู้หนีภัยฯ ตอบคำถามเกี่ยวกับอนาคตว่า ส่วนใหญ่สนใจในการเดินทางไปประเทศที่สาม และอยู่ในประเทศไทย ในขณะที่เดียวกันจากข้อมูลก็พบว่าผู้ให้มีความสนใจในการกลับประเทศเมียนมา โดยให้เหตุผลว่าต้องการกลับไปหาครอบครัว และเป็นโอกาสในการแสวงหาชีวิตที่ดีขึ้น<sup>102</sup> ในงานสำรวจปี ค.ศ. 2016 พบว่าแม้ที่ผ่านมามีผู้หนีภัยฯ จำนวนหนึ่ง เลือกที่จะกลับประเทศต้นทางด้วยตัวเองบ้างแล้ว แต่ปรากฏว่าผู้หนีภัยฯ ส่วนใหญ่ยังมีความลังเล และไม่มีความมั่นใจในอนาคตของตนเอง หากจะต้องกลับไปประเทศต้นทาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศเมียนมายังไม่กลับคืนสู่ปกติอย่างแท้จริง ถึงแม้ว่าจะมีการเจรจาหยุดยิงระหว่างรัฐบาลเมียนมา กับกองกำลังก่ออาชญากรรมกลุ่มน้อยในลักษณะทวิภาคีหลายกลุ่มก็ตาม แต่ก็ยังมีความรู้สึกไม่ไว้วางใจต่อรัฐบาลและกองทัพเมียนมา (Tatmadaw) รวมทั้งยังไม่มั่นใจในความเป็นอยู่ และความมั่นคงในชีวิต ความรู้สึกเกี่ยวกับการเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยก็ยังดำรงอยู่หรือยังมีตัวอย่างปรากฏอยู่<sup>103</sup>

ทั้งนี้ในงานของ Huang ยังแสดงความเห็นว่า เมียนมายังไม่ได้มีความเป็นประชาธิปไตยในปัจจุบัน เนื่องจากการเมืองเมียนมายังมีอำนาจทางทหารเป็นเบื้องหลังในการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตย<sup>104</sup> จากพัฒนาการทางการเมืองของเมียนมาที่พรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ที่นำโดย ออง ซาน ซูจี ชนะการเลือกตั้งอย่างถล่มทลาย และเมื่อมีนาคม ค.ศ. 2016 ได้ก้าว

<sup>100</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 4.

<sup>101</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 29.

<sup>102</sup> UNHCR, *Displaced Persons in the Temporary Shelters along the Thai-Myanmar Border*, p. 5.

<sup>103</sup> ชัยนต์ วรรณระงูดี และ มาลี สิทธิเกรียงไกร, *ทางเลือกเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่ายพักพิงชั่วคราว: รายงานวิจัย*, น. 6.

<sup>104</sup> Huang, *The Paradox of Myanmar's Regime Change*.

ขึ้นมาเป็น รัฐบาลพลเรือนครั้งแรกในรอบ 54 ปี ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปประเทศให้เป็นไปตามแนวทางประชาธิปไตย<sup>105</sup> Huang โต้แย้งว่า เมียนมาก็ยังไม่ได้มีความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากการดำเนินนโยบายต่อเนื่องจากรัฐบาลทหารภายใต้รัฐบาลใหม่ รัฐบาลที่นำโดยพรรค NLD ก็ยังอยู่ใต้ระบอบรัฐธรรมนูญของทหารที่ร่างขึ้น ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติของระบอบประชาธิปไตยในเมียนมา การเมืองเมียนมายังมีอำนาจทหารเป็นเบื้องหลังในการเปลี่ยนแปลงประชาธิปไตย ระบอบรัฐธรรมนูญของเมียนมาที่ทหารพยายามจะรักษาบทบาทของตนเพื่อให้มีบทบาททางการเมืองหลักในการปกครองของเมียนมา ในการกำหนดบทบาทและอำนาจของตนผ่านรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 2008<sup>106</sup> อาจกล่าวได้ว่าอำนาจทหารเป็นประเด็นสำคัญทางการเมืองที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข รวมทั้งทหารยังมีอำนาจในเศรษฐกิจการเมืองของประเทศ การเจรจาสันติภาพที่ยังไม่ได้รับการแก้ไข การต่อสู้ที่รุนแรงขึ้นในพื้นที่รอบนอกกับกลุ่มชาติพันธุ์ และการฟื้นคืนอำนาจของแนวปฏิบัติแบบเผด็จการภายใต้พรรค NLD<sup>107</sup> ซึ่งผู้วิจัยมองว่าส่งผลต่อการตัดสินใจในการกลับประเทศต้นทางของผู้หนีภัยฯ ที่เป็นชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์

อีกทั้งปัจจุบันการเมืองในเมียนมาที่เกิดการเปลี่ยนแปลงมีกองทัพกลับมาควบคุมอีกครั้งก็ยังคงยกย้าประเด็นความไม่มั่นคงทางการเมืองในเมียนมาที่ยังมีอยู่ ชาวจากบีบีซี รายงานว่า เช้าของวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 กองทัพเมียนมาประกาศว่าได้ควบคุมประเทศไว้แล้ว โดย พล.อ. มิน อ่อง หล่าย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และประกาศภาวะฉุกเฉิน ในจดหมายที่นางซู จี เขียนขึ้น ช่วงก่อนที่จะถูกควบคุมตัว เธอระบุว่า การกระทำของกองทัพทำให้ประเทศกลับไปสู่เผด็จการอีกครั้ง และเรียกร้องให้บรรดาผู้สนับสนุนของเธอย้ายอมรับเรื่องนี้ และให้ประท้วงต่อต้านรัฐประหาร" เป็นผลให้ปัจจุบันมีการประท้วงต่อต้านกองทัพเมียนมา มีการใช้กำลังในการปราบปรามผู้ประท้วงไปทั่วประเทศ รวมถึงพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์<sup>108</sup> อาจกล่าวได้ว่าการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของเมียนมาที่ยังอยู่ในระยะการเปลี่ยนแปลงนั้น เป็นหนึ่งสาเหตุที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้หนีภัยฯ ในการกลับประเทศต้นทาง

<sup>105</sup> ธนกันต์ ปัญจลักษณ์, "บทบาทของจีนต่อการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมาภายใต้รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, คณะรัฐศาสตร์, 2562), p. 8, <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/70432>.

<sup>106</sup> Huang, *The Paradox of Myanmar's Regime Change*, p. 155.

<sup>107</sup> Huang, *The Paradox of Myanmar's Regime Change*, p. 19.

<sup>108</sup> BBC NEWS ไทย, "เมียนมา: ทำไมข่าวลือรัฐประหารถึงดังหนาหู ก่อนเปิดประชุมรัฐสภา 1 ก.พ.."

## ข) การเจรจาสันติภาพที่เกี่ยวกับข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศในเมียนมายังไม่เกิดสันติภาพ

ในอดีตนักวิชาการส่วนใหญ่ยอมรับว่าหนึ่งในวิธีการสำหรับการยุติความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ที่กำลังดำเนินอยู่ของเมียนมา คือการที่รัฐบาลเมียนมาทำข้อตกลงหยุดยิงกับกลุ่มต่าง ๆ เพื่อนำมาซึ่งสันติภาพและประชาธิปไตยที่ยั่งยืนในประเทศ อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงหยุดยิงไม่ได้ให้สิทธิแก่ชนกลุ่มน้อยในการปกครองตนเอง การพัฒนาเศรษฐกิจ และสิทธิทางชาติพันธุ์<sup>109</sup> แม้ว่าอนาคตการเปลี่ยนผ่านประชาธิปไตยในเมียนมาในการใช้การลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั้งประเทศ ในการทำข้อตกลงกับกลุ่มชาติพันธุ์หลายกลุ่มสามารถเพิ่มอำนาจต่อรองให้กับกลุ่มชาติพันธุ์สามารถเจรจากับรัฐบาลได้ด้วยอำนาจต่อรองที่มากขึ้นในนามบรรดากลุ่มชาติพันธุ์ อีกทั้งจากผลการยุติข้อตกลงหยุดยิงได้ส่งเสริมประชาธิปไตยให้รัฐชาติพันธุ์ที่เรียกร้องสิทธิเหนือที่ดินแดนที่ถูกรัฐบาลควมรวม อย่างไรก็ตาม ข้อตกลงหยุดยิงในเมียนมาที่ผ่านมามีได้ว่าเป็นหนึ่งในกระบวนการสันติภาพที่ไม่มุ่งหวังให้กลุ่มชาติพันธุ์และรัฐบาลแก้ไขปัญหาระหว่างกันจากต้นเหตุของปัญหาได้ หรือไม่อาจสร้างสันติภาพเชิงบวกได้อย่างแท้จริง<sup>110</sup> ผู้วิจัยมองว่าในการดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางด้วยความสมัครใจนั้นประเทศต้นทางหากไม่สามารถจัดปัจจัยอันเป็นสาเหตุที่ทำให้ประชาชนได้รับการประทัดประทัดอันเป็นเหตุที่ต้องทำให้ต้องอพยพหนีภัยการสู้รบให้เกิดขึ้น ไม่สามารถสร้างสันติภาพหลังความขัดแย้ง รัฐบาลประเทศต้นทางยังมีการใช้ความรุนแรง มีการใช้อาวุธที่ทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยต่อชีวิตของผู้หนีภัยฯ ก็จำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องทบทวนรายละเอียดและการตัดสินใจการส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับประเทศต้นทางตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

### สาเหตุความล่าช้าจากเงื่อนไขระดับปัจเจก

#### 3.3 การกลับต้องปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี

ในบริบทของการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศ ประชาคมระหว่างประเทศควรจะให้ความสำคัญในความสมัครใจการกลับอย่างปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี เพื่อให้การกลับเกิดผลสำเร็จอย่างยั่งยืน<sup>111</sup> ในมาตรฐานความคุ้มครองในการกลับ UNHCR คำนี้ถึง “ความปลอดภัย” การกลับภายใต้เงื่อนไขสภาวะความปลอดภัยทางกฎหมาย (เช่น การนิรโทษกรรม การรับรองหรือคำมั่นสัญญาอย่างเปิดเผย

<sup>109</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, pp. 26-27.

<sup>110</sup> อรไท โสภารัตน์, "การหยุดยิงกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของชนกลุ่มน้อยในเมียนมา กรณีศึกษา คะฉิ่น และกะเหรี่ยง " น. 370.

<sup>111</sup> Crisp and Long, "Safe and voluntary refugee repatriation: from principle to practice," p. 145.

ต่อสาธารณชนในเรื่องความปลอดภัย การไม่เลือกปฏิบัติ หรือการปราศจากความกลัวการประหัตประหารหรือการลงโทษเมื่อกลับมาตุภูมิ) ความปลอดภัยทางร่างกาย (รวมถึงความคุ้มครองจากการถูกโจมตีของทางอาวุธ เส้นทาง การกลับภูมิลำเนาที่ปราศจากกับดักหรือทุ่นระเบิด หรืออย่างน้อยบริเวณที่กลับไปตั้งถิ่นฐานที่มีเขตแดนกำหนดว่าปลอดภัย) ความปลอดภัยด้านวัตถุ (การเข้าถึงที่ดินทำมาหากิน และ/หรือ วิถีดำรงชีพ และการสนับสนุนจากภาครัฐ และองค์กรด้านมนุษยธรรม และประชาคมผู้สนับสนุนเงินบริจาคในโครงการหรือกิจกรรมที่ทำให้ผู้คืนถิ่นสามารถใช้ชีวิตและเลี้ยงชีพอย่างยั่งยืน)<sup>112</sup>

การกลับภูมิลำเนาอย่างมี “ศักดิ์ศรี” ต้องมั่นใจว่าผู้ลี้ภัยไม่ถูกคุกคาม สามารถกลับโดยไม่มีเงื่อนไขครอบครัวยุวกพรากหรือสมาชิกในครอบครัวไม่ถูกแยกออกจากกันอย่างไร้กฎหมาย ได้รับการปฏิบัติด้วยความเคารพและการยอมรับจากเจ้าหน้าที่รัฐ รวมไปถึงการคืนสิทธิมนุษยชนทั้งหมด และฟื้นฟูสิทธิเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองให้แก่ผู้ที่กลับมาตุภูมิ<sup>113</sup>

UNHCR ให้คำนิยามการกลับคืนสู่สังคม (Reintegration) ว่าเป็น “กระบวนการที่ช่วยให้ผู้ที่เคยย้ายถิ่นและสมาชิกคนอื่น ๆ ในชุมชนได้รับความปลอดภัยทางร่างกาย สังคม กฎหมาย และวัตถุมากขึ้น”<sup>114</sup> การกลับประเทศต้นทาง และการกลับคืนสู่สังคม จะสำเร็จผลอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องคำนึงถึง “การกลับอย่างยั่งยืน” โดยคำนึงความไม่มั่นคงปลอดภัยของผู้ลี้ภัยนั้นคือ “ความไม่มั่นคงสี่ด้าน” ได้แก่ 1) ความไม่มั่นคงทางร่างกาย 2) ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย 3) ความไม่มั่นคงทางวัตถุ และ 4) ความไม่มั่นคงทางสังคมและจิตใจ<sup>115</sup>

ดังนั้น ผู้วิจัยมองว่าสาเหตุความไม่มั่นคงทั้ง สี่ด้านนี้ส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจของผู้หนีภัยการสู้รบ เนื่องจากเป็นสาเหตุที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในทั้งระดับปัจเจกและระดับรัฐ ในระดับปัจเจก คือ ผู้หนีภัยฯ เกิดความไม่มั่นคงปลอดภัย ความกังวลใจ ความลังเลใจ ความกลัว ความเจ็บป่วยทั้งร่างกายและจิตใจ หรือถึงแก่ความตาย ในขณะที่เดียวกันสาเหตุเหล่านี้ก็ส่งผลต่อการดำเนินการในระดับเชิงโครงสร้างรัฐ คือ ทั้งรัฐไทย รัฐเมียนมา UNHCR

<sup>112</sup> Committee for Coordination of Services to Displaced Persons in Thailand: CCSDPT, "Voluntary Repatriation Standards and Principles," (1 ก.ค. 2564). <http://www.ccsdpt.org/resources>.

<sup>113</sup> CCSDPT, "Voluntary Repatriation Standards and Principles."

<sup>114</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 12.

<sup>115</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 12.

และองค์การระหว่างประเทศ ที่ต้องมีวางแผนนโยบายการดำเนินการที่ชัดเจน คำนึงถึงความปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี เพื่อให้เกิดการกลับอย่างยั่งยืน

### ก) ความไม่มั่นคงทางร่างกาย

ความไม่มั่นคงทางร่างกายในการกลับประเทศต้นทาง และการกลับคืนสู่สังคม อาจมีที่มาจาก การที่มีทหารในพื้นที่ที่จะตั้งถิ่นฐานใหม่ ความรุนแรงการใช้กำลังกับประชาชน การขาดหลักนิติธรรม มีการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ถูกต้อง ตลอดจนภัยจากทุ่นระเบิด (land mine) หรือวัตถุระเบิดที่ยังไม่ระเบิด (UXO)<sup>116</sup> การถูกโจมตีทางอาวุธ หรืออย่างน้อยบริเวณที่กลับไปตั้งถิ่นฐานควรเป็นเขตแดนที่กำหนดว่าปลอดภัย<sup>117</sup> ผู้วิจัยยกประเด็นเรื่องปัญหาทุ่นระเบิด ขึ้นมาเป็นสาเหตุในการศึกษาเนื่องจาก เป็นปัญหาที่มีลักษณะเฉพาะที่ส่งผลกระทบต่อชนกลุ่มน้อยในเมียนมา เป็นปัญหาที่มีมายาวนานทาง ตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมา และมักถูกอ้างถึงว่าเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการกลับมาของผู้หนีภัยฯ และผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ<sup>118</sup> เนื่องจากการใช้ทุ่นระเบิดโดยกองกำลังติดอาวุธของ รัฐบาลเมียนมา และกลุ่มติดอาวุธที่ไม่ใช่ของรัฐเกิดขึ้นทั่วประเทศ<sup>119</sup> แม้จะมีการลงนามยุติข้อตกลง หยุดยิงทั่วประเทศ แต่ก็ยังมีรายงานการใช้ทุ่นระเบิดอยู่ในปี ค.ศ. 2018 - 2019 จาก กองทัพเมียนมา และกองกำลังชาติพันธุ์ติดอาวุธ (Ethnic Armed Organizations: EAOs)<sup>120</sup>

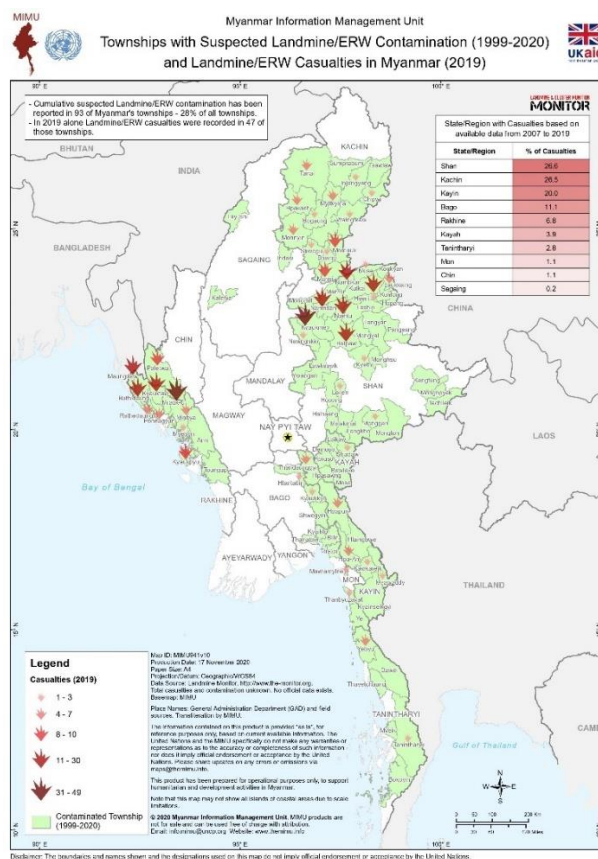
<sup>116</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 12.

<sup>117</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 9.

<sup>118</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 78.

<sup>119</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 43.

<sup>120</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 78.



ภาพที่ 5: แผนที่ของเมียนมาที่ถูกระบุ/ต้องสงสัยว่ามี ทุ่นระเบิด/วัตถุระเบิดตกค้างจากสงคราม (ค.ศ. 1999-2020) และ จำนวนผู้สูญเสียจากทุ่นระเบิด/วัตถุระเบิดตกค้างจากสงคราม (ค.ศ. 2019)<sup>121</sup>

รายงานล่าสุดจาก Myanmar Information Management Unit (MIMU) รายงานว่า มีผู้ได้รับบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตกว่า 1,900 คน จากทุ่นระเบิดสังหารบุคคล (antipersonnel landmines) ตั้งแต่สิงหาคม ค.ศ. 2011 ที่มีการเจรจาสันติภาพกับกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อย (ethnic armed group: EAGs) จำนวนร้อยละ 91 ของผู้สูญเสียเหล่านั้นส่วนใหญ่อยู่ในรัฐคะฉิ่น คายิน ยะไข่ รัฐฉาน และภาคตะวันออกเฉียงของหงสาวดี (Kachin, Kayah, Rakhine, Shan states, and East Bago region) อีกทั้งจากรายงานเกี่ยวกับปัญหาทุ่นระเบิดในเมียนมา ปี ค.ศ. 2011 ได้ตีพิมพ์รายงานเรื่อง “Humanitarian Impact of Land mines in Burma/Myanmar”<sup>122</sup> รายงานระบุว่า 10 จาก 14 รัฐในเมียนมาปนเปื้อนด้วยทุ่นระเบิดสังหารบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณชายแดนไทย

<sup>121</sup> MIMU Myanmar Information Management Unit, "Townships with Suspected Landmine/ ERW Contamination (1999-2020) and Landmine/ ERW Casualties in Myanmar (2019)," (15 Jul 2021 2020).  
<http://www.themimu.info/news/map-and-infographics-myanmars-landmine-contamination-and-casualties>.

<sup>122</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 43.



บังกลาเทศ และจีน ซึ่งเป็นบริเวณที่ผู้หนีภัยฯ มีแนวโน้มจะกลับไป พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่ห่างไกล มีภูเขาสูง มีป่าทึบ และมีโครงสร้างพื้นฐานที่จำกัด (เช่น ถนน การเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ) ทั้งนี้ รัฐบาลเมียนมาได้ประกาศห้ามดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับทุ่นระเบิด ยกเว้น โครงการด้านสุขภาพ ภาพภาพบำบัด การบริการอวัยวะแขน ขาเทียม<sup>123</sup>

ปัญหาทุ่นระเบิดในเมียนมาเป็นอุปสรรคสำคัญ ดังจะเห็นได้จากข้อเรียกร้องของหนังสือพิมพ์ ในเมียนมา และ UNHCR ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2013 บทบรรณาธิการในหนังสือพิมพ์ของรัฐบาล New Light of Myanmar เรียกร้องให้มีการห้ามใช้ทุ่นระเบิด ควรมีการวางแผนอย่างครอบคลุมเพื่อยุติการใช้ทุ่นระเบิดและเริ่มดำเนินการ การกำจัดทุ่นระเบิด ช่วยเหลือผู้รอดชีวิตจากทุ่นระเบิด หยุดการผลิตทุ่นระเบิด ดำเนินการให้ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงจากทุ่นระเบิดแก่ผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่นและผู้พลัดถิ่น/ผู้หนีภัยฯ โดยเรียกร้องต่อหน่วยงานของสหประชาชาติ องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ และองค์กรชุมชนในท้องถิ่น อีกทั้ง UNHCR ตั้งข้อสังเกตว่าสถานการณ์ทุ่นระเบิดในรัฐทางเหนือ และตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมายังไม่ปลอดภัย ดังนั้นจึงไม่สามารถส่งเสริมการส่งคืนผู้หนีภัย การสู้รบฯ ได้จนกว่าจะมีการระงับ ทำเครื่องหมาย และกำจัดทุ่นระเบิด<sup>124</sup>

UN รายงานว่า “แม้ว่าจะมีการลงนามข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2015 ซึ่งให้คำมั่นว่าทุกฝ่ายจะยุติการใช้ทุ่นระเบิด ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติการกำจัดทุ่นระเบิด และไม่มี การวางทุ่นระเบิดใหม่” จนถึงขณะนี้ รัฐบาลเมียนมายังไม่ได้ประกาศกลยุทธ์ที่ชัดเจน ในปฏิบัติการที่เกี่ยวกับทุ่นระเบิด และกองทัพเมียนมายังคงวางทุ่นระเบิดใหม่อยู่ ในช่วงปลายปี ค.ศ. 2018 และต้นปี 2019 ยังมีรายงานการใช้ทุ่นระเบิดใหม่โดย the Democratic Karen Benevolent Army (DKBA), the Karen National Defence Organisation (KNDO) and the Karen National Liberation Army (KNLA)<sup>125</sup>

## ข) ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย

ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย ของผู้หนีภัยฯ สัมพันธ์กับระบบโครงสร้างระดับรัฐ หน่วยงานระหว่างประเทศ ซึ่งการดำเนินการของรัฐ ระบบสถาบันของรัฐ หรือโครงสร้างในระดับชุมชน ใน

<sup>123</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 45.

<sup>124</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 45.

<sup>125</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 78.

สถานการณ์การกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจของผู้หนีภัยนั้น การไม่มีเอกสารสำคัญทางกฎหมาย ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวกับสิทธิการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ผู้หนีภัยฯ หลายคนแสดงความไม่ไว้วางใจ และขาดความเชื่อมั่นในการบริหารราชการของรัฐ รวมทั้งตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการถูกนับว่าเป็นพลเมืองเต็มตัว ไม่สามารถมีส่วนร่วมในชุมชนเนื่องจากสาเหตุด้านเพศสภาพหรือการศึกษา และมีการเลือกปฏิบัติเนื่องจากอันเนื่องมาจากเหตุผลด้านเชื้อชาติ/ชาติพันธุ์ของผู้หนีภัยฯ จากชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นในบางพื้นที่และมีความเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดคนชายขอบเพิ่มขึ้นในประเทศต้นทาง ด้วยปัญหาเหล่านี้สร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้น อันมีรากฐานมาจากการไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และการเคลื่อนย้ายกลับประเทศต้นทาง

ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย ในการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจเป็นผลมาจากการไม่มีเอกสารสำคัญทางกฎหมาย เช่น บัตรประจำตัวประชาชนและสูติบัตร ซึ่งจำเป็นต่อการรับรองเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายภายในประเทศ สิทธิในการทำงาน สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง โดยหลักฐานแสดงสัญชาติเป็นเอกสารสำคัญทางกฎหมายที่มอบให้ผู้กลับประเทศต้นทาง เพื่อให้ได้รับการยอมรับว่าเป็นพลเมืองของประเทศต้นทาง<sup>126</sup> จากมุมมองของระบบสถาบันนั้นอาจกล่าวได้ว่า ความมั่นคงทางกฎหมาย มีความหมายโดยนัยว่า สถาบันทางการเมือง โครงสร้างการบริหารการบังคับใช้กฎหมาย และระบบตุลาการของรัฐมีการพัฒนาและมั่นคง หมายถึงรวมถึงการมีระบบสาธารณสุข การศึกษา ระบบสถาบันที่เคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิมนุษยชน ในทางกลับกันการขาดสถาบัน และโครงสร้างทางสถาบันที่เข้มแข็ง ทำให้เกิดความเป็นระบบราชการ การทุจริตคอร์รัปชัน ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร ไม่สามารถครอบครองที่ดิน ขาดความเชื่อมั่นต่อรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>127</sup>

จากรายงาน KHRG 2020 กล่าวถึง การเข้าถึงสิทธิการเป็นพลเมืองยังไม่เพียงพอ ผู้หนีภัยฯ จำนวนมากประสบปัญหาในการขอรับเอกสารทางกฎหมายเนื่องจากข้อกำหนดและอุปสรรคในการบริหารจัดการ ในรายงานยังกล่าวว่า ขาดการสนับสนุนเพื่อช่วยให้ผู้หนีภัยฯ เข้าถึงความยุติธรรมและทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิการเป็นพลเมืองของพวกเขา รวมถึงสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ผู้หนีภัยฯ หลายคนแสดงความไม่ไว้วางใจและขาดความเชื่อมั่นในการบริหารราชการของรัฐ รวมทั้งตั้งข้อสงสัย

<sup>126</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 12.

<sup>127</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 12.

เกี่ยวกับการถูกนับว่าเป็นพลเมืองเต็มตัว อีกทั้งมีการเลือกปฏิบัติต่อผู้หนีภัยฯ ที่กลับมา จากชาวบ้านในพื้นที่ ซึ่งมีปัญหาเกิดขึ้นในบางพื้นที่และมีความเสี่ยงที่อาจทำให้เกิดคนชายขอบเพิ่มขึ้น<sup>128</sup> โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

ประเด็นเรื่อง การได้รับเอกสารทางกฎหมายฉบับถาวร เมื่อเดินทางถึงเมียนมา ในการได้บัตรประจำตัวประชาชน (สีชมพู) ที่ให้ไว้เพื่อการมีสถานะสัญชาติ มีชื่ออย่างเป็นทางการว่าบัตรตรวจสอบสัญชาติ the Citizenship Scrutiny Card (CSC) หรือเป็นที่รู้จักกันในนาม บัตรประจำตัวประชาชน the National Identification Card (NIC) ช่วยให้ผู้หนีภัยฯ สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระภายในเมียนมา ซึ่งใบรับรองตัวตน (COI) ที่ออกให้แก่ผู้กลับก่อนออกจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวนั้นเป็นเพียงเอกสารการเดินทางชั่วคราว มีอายุ 2 เดือนนับจากวันที่ออกโดยรัฐบาลเมียนมา แต่เนื่องจากขั้นตอนการอนุญาตใช้เวลานาน ทำให้วันหมดอายุของ COI อาจใกล้เคียงกับวันที่กลับประเทศต้นทาง ดังนั้นจึงจำเป็นที่ผู้กลับประเทศต้นทางจะต้องได้รับบัตรประจำตัวตามกฎหมายหลังจากที่กลับมา<sup>129</sup>

ประเด็นเรื่อง การพิจารณาถึงความท้าทายที่ผู้หนีภัยฯ เผชิญอยู่ในปัจจุบันในการหาเลี้ยงชีพ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่กล่าวถึงการขาดการสนับสนุนการตั้งถิ่นฐานใหม่ในพื้นที่ต้นทาง ตลอดจนปัญหาการมีงานทำและเข้าถึงที่ดิน ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่าพวกเขาไม่มีวิธีรายงานสถานการณ์ของตนต่อผู้ที่ให้ความช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานใหม่ และในบางกรณีการรายงานปัญหาเหล่านี้ต่อผู้นำชุมชนของพวกเขาไม่ได้ผลเช่นกัน<sup>130</sup>

ประเด็นเรื่อง การเลือกปฏิบัติ ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อการกลับคืนสู่สังคมและการได้รับสิทธิทางการเมือง พลเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเต็มรูปแบบ ในแนวทางการส่งกลับประเทศต้นทาง เมื่อกล่าวถึงการเลือกปฏิบัติและการอยู่ร่วมกัน มักเกี่ยวข้องกับการเลือกปฏิบัติและใช้ความรุนแรงกับกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งมักเป็นสาเหตุของการพลัดถิ่นครั้งแรก อีกทั้งในช่วงหลังความขัดแย้ง อาจนำไปสู่ความไม่ไว้วางใจระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะในสถานการณ์ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ การพลัดถิ่นอาจเกิดขึ้นต่อเนื่องหลายสิบปี การเลือกปฏิบัติอาจสร้างความตึง

<sup>128</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 8.

<sup>129</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 47.

<sup>130</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 47.

เครียดระหว่างผู้กลับไปและชาวบ้านในท้องถิ่นที่ไม่ได้ถูกพลัดถิ่น และอาจไม่เกี่ยวข้องกับการแบ่งแยกทางชาติพันธุ์<sup>131</sup>

กรณีการเลือกปฏิบัติที่เกิดขึ้นใน Lay Hpa Htaung ซึ่งเป็นสถานที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ สำหรับผู้หนีภัยฯ และผู้พลัดถิ่นที่ถูกส่งตัวกลับประเทศ สร้างขึ้นในปี ค.ศ. 2017 พื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ประกอบด้วยบ้าน 300 หลัง และสร้างขึ้นติดกับหมู่บ้านเก่าที่ชาวบ้านชาวกะเหรี่ยงอาศัยอยู่ อ้างอิงจากผู้ให้สัมภาษณ์ แม้ว่าผู้หนีภัยฯ ที่กลับมาส่วนใหญ่ในพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่จะเป็นชาวกะเหรี่ยงเหมือนกัน แต่ก็มีกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างกันเจ็ดกลุ่มที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้าน เช่น ฉาน มอญ พม่า ทวาย และยะไข่ แม้จะมีความหลากหลายทางชาติพันธุ์ในพื้นที่ แต่ปัญหาหลักระหว่างชาวบ้าน คือ "ผู้มาใหม่" (ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้หนีภัยการสู้รบที่กลับมาและผู้พลัดถิ่น) อย่างไรก็ตามเฉพาะคนที่เคยตั้งถิ่นฐานที่นั่นเท่านั้นที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านแห่งเก่า และพวกเขาไม่ค่อยเลือกที่จะมีปฏิสัมพันธ์กับผู้กลับมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มาจากชาติพันธุ์อื่น หรือแม้แต่ชาวกะเหรี่ยง โดยจากการสัมภาษณ์ไม่ค่อยมีคนกล่าวถึงประเด็นนี้มากนัก ส่วนใหญ่ยกประเด็นเรื่องที่ดิน และที่พักพิง<sup>132</sup>

### ค) ความไม่มั่นคงทางวัตถุ

ความไม่มั่นคงทางวัตถุ เป็นผลมาจากความขัดแย้งที่ทำให้ผู้หนีภัยฯ ต้องอพยพย้ายถิ่น และหมู่บ้านหลายแห่งที่ถูกทำลายจากสถานการณ์ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ ในการที่จะรองรับผู้ที่กลับไปนั้น รัฐเมียนมามีความพยายามสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้ออำนวยในการพัฒนาชีวิตของผู้หนีภัยฯ จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมาที่จะรองรับผู้หนีภัยฯ และแผนฟื้นฟูการจ้างงานที่คืน การดำเนินงานของ UNHCR ที่มีกลยุทธ์ในการส่งเสริมโอกาสในการพึ่งพาตนเอง อีกทั้งคณะทำงานไทย - เมียนมา มีข้อตกลงสำคัญเกี่ยวกับการสนับสนุนการดำรงชีพ สนับสนุนการทำงานให้ผู้หนีภัยฯ ที่กลับเมียนมาไปแล้ว สามารถกลับมาทำงานในไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย สนับสนุนสวัสดิการสังคม การบรรเทาทุกข์ และการตั้งถิ่นฐานใหม่ในเมียนมาสำหรับผู้หนีภัยฯ

อย่างไรก็ตามผู้หนีภัยฯ สะท้อนว่าไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอและขาดการติดตามผล แม้จะเป็นพื้นที่พักพิงที่รองรับไว้ ซึ่งควรสามารถเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐาน พวกเขาพบว่าตนเองเข้าถึง

<sup>131</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 51.

<sup>132</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 51.

น้ำสะอาด การให้บริการด้านสุขภาพ และการศึกษาได้อย่างจำกัด ผู้หนีภัยฯ ยังเป็นห่วงอนาคต เนื่องจากไม่ได้รับที่ดินและไม่สามารถซื้อที่ดินได้

ผู้วิจัยมองว่าการสนับสนุนการเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานสำหรับการมีชีวิตรอด ในระยะเริ่มต้นเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรตระหนักให้มีความสำคัญเพื่อทำให้ผู้หนีภัยฯ สามารถคืนสู่สังคม และควรคำนึงถึงประเด็นที่ดินทำกินด้วย นอกจากนี้ในกรอบการทำงาน durable solutions ที่กล่าวถึงทางออกอย่างยั่งยืน ในมุมมองวิชาการที่ยังคงถกเถียงถึงทางออกในระยะยาว การกลับประเทศต้นทางไปสู่พื้นที่ที่พักพิง และการสนับสนุนให้ผู้หนีภัยฯ สามารถพึ่งพาตนเองได้อยู่<sup>133</sup> ในแง่ของการวางแผนนโยบายและการจัดการ ในการสนับสนุนทรัพยากรขั้นพื้นฐาน การรองรับให้ผู้หนีภัยฯ อยู่ในบริเวณพื้นที่พักพิง และสามารถพึ่งพาตนเอง ภายใต้อำนาจจำกัดของปัญหา เศรษฐกิจ และทรัพยากร ก็เป็นทางออกที่รัฐและหน่วยงานระหว่างประเทศต้องคำนึงถึง เพื่อไม่ให้เกิดการพลัดถิ่นซ้ำซ้อนอีกครั้ง

ความไม่มั่นคงวัตถุ มาจากการไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากร ทรัพย์สิน ที่ดินทำมาหากิน วิธีดำรงชีพ โอกาสในการทำงาน ปัจจัยความต้องการพื้นฐาน<sup>134</sup> โครงสร้างพื้นฐาน เช่น สะพาน ร้านค้า ถนน และระบบทางการเงิน<sup>135</sup> การสนับสนุนการเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานสำหรับการมีชีวิตรอดในระยะเริ่มต้น ได้แก่ ที่พัก น้ำสะอาด การให้บริการด้านสุขภาพ เพื่อทำให้ผู้หนีภัยฯ สามารถกลับคืนสู่สังคม สามารถใช้ชีวิตและเลี้ยงชีพอย่างยั่งยืน<sup>136</sup>

Franks and Cleaver กล่าวว่า ทรัพยากร เป็นทรัพย์สินทางวัตถุ (materials properties) และทรัพย์สินที่ไม่ใช่วัตถุ (non-materials properties) สำหรับระบบสังคม ซึ่งสามารถจัดสรรได้ เช่น วัตถุดิบ ปัจจัยการผลิต และสินค้า รวมทั้ง อำนาจการจัดการ (authoritative) เช่น การจัดการเวลา/พื้นที่ทางสังคม โอกาสในการพัฒนาตนเอง และความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล วิธีการดำรงชีวิต

<sup>133</sup> Kaiser Tania, "Between a Camp and a Hard Place: Rights, Livelihood and Experiences of the Local Settlement System for Long-Term Refugees in Uganda," *The Journal of Modern African Studies* 44, no. 4 (2006): pp. 598-99, <http://www.jstor.org/chula.idm.oclc.org/stable/4486705>.

<sup>134</sup> CCSDPT, "Voluntary Repatriation Standards and Principles."

<sup>135</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 12.

<sup>136</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 54.

สำหรับชุมชนที่ยากจนส่วนใหญ่ประกอบด้วยผลกระทบระหว่างวัฒนธรรมการเกษตร การเก็บเกี่ยวผลผลิตจากป่า การค้าขายรายย่อย และการจ้างงานจากภาครัฐและเอกชน<sup>137</sup>

ในระยะแรกเมียนมามีความหวังว่าประเทศเพื่อนบ้านจะช่วยสนับสนุนการสร้างเศรษฐกิจใหม่ ในขณะที่มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและเศรษฐกิจในเมียนมา จากการประชุม China-ASEAN Forum on Social Development and Poverty Reduction เมียนมาต้องการความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง เนื่องจากยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงสู่การปกครองแบบประชาธิปไตย เศรษฐกิจเสรี และสร้างสันติภาพในบริเวณชายแดน ในขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศได้ให้คำมั่นว่าจะสนับสนุนเงินทุน ในกลุ่มประชากรที่เปราะบาง และในพื้นที่ชนบทต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ โดยเฉพาะในพื้นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศ ซึ่งน่าจะเป็นพื้นที่รองรับผู้หนีภัย<sup>138</sup> อย่างไรก็ตาม หมู่บ้านหลายแห่งที่ถูกทำลายจากสถานการณ์ความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ ในการที่จะรองรับผู้ที่จะกลับประเทศต้นทาง จึงจำเป็นต้องมีการลงทุนจำนวนมากเพื่อสร้างเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมที่เอื้ออำนวยในการพัฒนา ตัวอย่างเช่น แผนฟื้นฟูควมพิจารณาการจัดสรรที่ดิน โอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพื่อการดำรงชีวิต การฟื้นฟูการศึกษาและบริการสุขภาพ และการพัฒนาภาคประชาสังคมที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ<sup>139</sup>

ในการดำเนินการสนับสนุนการกลับของผู้หนีภัยฯ UNHCR ส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการกลับประเทศโดยสมัครใจนั้น มีการรวบรวมข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับประเทศและภูมิภาคต้นทางการมีส่วนร่วมในกิจกรรมสันติภาพและการปรองดอง ส่งเสริมการซ่อมแซมที่พักพิง และการให้ความช่วยเหลือในการส่งคืนและความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ที่กลับประเทศต้นทาง ความก้าวหน้าที่สำคัญในระยะเริ่มต้นของการส่งผู้หนีภัยฯ คือการหารือระหว่างผู้บริจาคราย และรัฐบาลไทย ในกลยุทธ์การส่งเสริมโอกาสในการพึ่งพาตนเองสำหรับผู้หนีภัยฯ นับเป็นการเปลี่ยนแปลงสำคัญในการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในการพัฒนาระยะยาว ผู้บริจาคนานาชาติ เช่น สหภาพยุโรป ได้เปลี่ยนจากการสนับสนุนผู้หนีภัยฯ ตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา มาเป็นการสนับสนุนกระบวนการสันติภาพในเมียนมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เงินทุนสู่ศูนย์สันติภาพเมียนมา (Myanmar Peace Centre)

<sup>137</sup> Tata Precillia Ijang and Ndikumagenge Cleto, "Dependency on natural resources: post-conflict challenges for livelihoods security and environmental sustainability in Goma, The Democratic Republic of Congo," *Development in Practice* 23, no. 3 (2013): p. 377, <http://www.jstor.org/stable/23469244>.

<sup>138</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 40.

<sup>139</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 41.

ในขณะที่ผู้บริจาคให้ความสำคัญกับกระบวนการสันติภาพนั้น บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งในฝั่งไทยได้รับการสนับสนุนด้านอาหารและสิ่งจำเป็นพื้นฐานน้อยลง<sup>140</sup>

ในส่วนของคณะทำงานไทย-เมียนมานั้น ได้มีข้อตกลงสำคัญว่า การให้ผู้นักโทษที่กลับเมียนมาสามารถกลับมาทำงานในไทยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย การพัฒนาพื้นที่รองรับผู้นักโทษ ผ่านโครงการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้หรือพัฒนาชุมชนโดยน้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในรัฐมอญ คะหฺยีน และภาคตะนาวศรี<sup>141</sup> อีกทั้งมีการหารือแนวปฏิบัติร่วมกันในโครงการส่งผู้นักโทษโดยหารือในประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ กระบวนการและนโยบายในการบริหารจัดการสำหรับผู้นักโทษที่สู้อจากเมียนมาที่กลับสู่มาตุภูมิด้วยความสมัครใจ ร่วมกับกรมบริหารจัดการภัยพิบัติ กระทรวงสวัสดิการสังคม การบรรเทาทุกข์ และการตั้งถิ่นฐานใหม่ของเมียนมา<sup>142</sup> นับเป็นก้าวสำคัญของคณะทำงานไทย-เมียนมาปี ค.ศ. 2019 ในการมีข้อตกลงสำคัญเกี่ยวกับการดำรงชีพ สนับสนุนการทำงาน สวัสดิการสังคม การบรรเทาทุกข์ และการตั้งถิ่นฐานใหม่ของเมียนมา

จากข้อมูลขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (UN Food and Agriculture Organization: FAO) ในรายงาน FAO Country Programming Framework for Myanmar ปี 2017 - 2022 เผยว่า ร้อยละ 70 ของประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบททางตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมาส่วนใหญ่พึ่งพาการเกษตรและการจ้างงานชั่วคราวในการดำรงชีวิต ผู้นักโทษไม่ได้รับการสนับสนุนที่เพียงพอและขาดการติดตามผล แม้จะเป็นพื้นที่ที่พิกฟิงที่รองรับไว้ ซึ่งควรจะเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐาน พวกเขาพบว่าตนเองเข้าถึงน้ำสะอาด การให้บริการด้านสุขภาพและการศึกษาได้อย่างจำกัด บางคนถึงกับต้องกลับไปพื้นที่พิกฟิงชั่วคราวในประเทศไทยเพื่อรับการรักษาสุขภาพขั้นพื้นฐาน<sup>143</sup> ทั้งสภาพที่พิกฟิงที่ไม่มีคุณภาพ หรือบางรายต้องสร้างที่พักของตัวเอง ต้องอยู่ในสภาพที่ไม่ปลอดภัย อีกทั้งการเข้าถึงน้ำสะอาดเป็นปัญหาในบางพื้นที่ ทำให้ผู้ที่กลับต้องขุดบ่อน้ำหรือพึ่งพาแหล่งน้ำธรรมชาติที่ไม่ปลอดภัย<sup>144</sup>

<sup>140</sup> Chantavanich and Kamonpetch, *Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border*, p. 31.

<sup>141</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ไทยและเมียนมาร่วมมือส่งผู้นักโทษที่สู้อจากเมียนมา กลุ่มที่ 3 กลับประเทศ โดยสมัครใจ เมื่อวันที่ 20 - 22 กุมภาพันธ์ 2562 ที่จังหวัดตากและจังหวัดแม่ฮ่องสอน."

<sup>142</sup> สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, "กระทรวงมหาดไทย ส่งเสริมความร่วมมือไทย-เมียนมา ในการบริหารจัดการผู้อพยพและการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ."

<sup>143</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 8.

<sup>144</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 61.

จากรายงาน KHRG 2020 ผู้หนีภัยการสู้รบฯ กล่าวถึงประเด็นที่ดินว่า “เขาเป็นห่วงอนาคตของเขา เนื่องจากเขาไม่ได้รับที่ดินและไม่สามารถซื้อได้: “เราไม่มีที่ดินของตัวเองทำมาหากินและเราไม่มีเงินมากพอที่จะลงทุนเช่นกัน ดังนั้นเราอาจเผชิญกับความท้าทาย [...] ในอนาคต”<sup>145</sup> ผู้หนีภัยการสู้รบฯ กล่าวถึงประเด็นที่พักพิงว่ามีสภาพที่ค่อนข้างอึดอัด “มันค่อนข้างเล็กและแออัด แต่เรายังไม่สามารถสร้างบ้านหลังใหญ่ได้ [...] มันไม่แข็งแรงจริงๆ ลมพัดแรงก็ต้องกลัว”<sup>146</sup> ผู้นำท้องถิ่นรายหนึ่ง กล่าวว่า การเข้าถึงน้ำเป็นสิ่งท้าทายมากในส่วนของพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่: “ในฤดูฝน เราใช้น้ำฝนเป็นส่วนใหญ่เพราะเราไม่สามารถรับน้ำได้ [จากแหล่งอื่น] น้ำร้อนก็ต้องไปขนน้ำ [จากลำธาร] เพราะในชุมชนมีน้ำไม่เพียงพอ เราแค่ต้องหาน้ำเอง [...] สำหรับคนไม่มีมอเตอร์ไซค์ ต้องเดินไกล [...] 30 นาที [...] เราไม่สามารถแบกน้ำได้มากหากเราเดินไปเอามัน [...] อย่างไรก็ตาม เราไม่สามารถใช้น้ำได้หากมีคนจำนวนมากที่อาบน้ำที่นั่นเพราะมันไม่ลึกมาก น้ำจึงสกปรกได้”<sup>147</sup>

ในรายงาน KHRG 2020 กล่าวว่า ไม่มีสถานพยาบาลใน Htee Th’Bluh Hkee ดังนั้น ผู้หนีภัยฯ ที่อาศัยอยู่ที่นั่นจึงเลือกที่จะกลับไปพื้นที่พักพิงฯ ในไทย เพื่อเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ จากการสัมภาษณ์ผู้หนีภัยฯ อีกคนยืนยันว่า “ไม่ ยังมีไม่มีคลินิกที่นี่ คนป่วยถูกส่งไปยังพื้นที่พักพิงฯ โรงพยาบาลของรัฐบาลเมียนมา เพราะที่นี่ยังไม่มีคลินิกและไม่มีพยาบาล” ผู้หนีภัยฯ กล่าวว่า KNU ได้ให้บริการด้านสุขภาพขั้นพื้นฐานโดยความร่วมมือกับโรงพยาบาลอุ้มผาง ประเทศไทย ชาวบ้านที่ป่วยเป็นโรคร้ายแรงมักถูกส่งไปที่นั่น<sup>148</sup> หมู่บ้านในชนบทบางแห่งทางตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมายังคงพึ่งพาบริการด้านสุขภาพในประเทศไทย ทำให้ประชากรของพวกเขาอ่อนแอเป็นพิเศษ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการปิดชายแดนเป็นเวลานาน เนื่องจากข้อจำกัดการเดินทางที่บังคับใช้ในเดือนมีนาคม ค.ศ. 2020 โดยรัฐบาลไทยและเมียนมาในการควบคุมการแพร่กระจายของโควิด 19

<sup>145</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 55.

<sup>146</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 61.

<sup>147</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 62.

<sup>148</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 26.



ได้ทำให้การเข้าถึงรักษาพยาบาลได้ยากยิ่งขึ้น การส่งผู้หนีภัยฯ ไปยังพื้นที่ที่ไม่มีสถานพยาบาล เพียงพอถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องที่สำคัญของโครงการส่งตัวกลับประเทศโดยสมัครใจของ UNHCR<sup>149</sup>

### ง) ความไม่มั่นคงทางสังคมจิตใจ

ศึกษาความไม่มั่นคงทางสังคมจิตใจของผู้หนีภัยการสู้รบเมียนมา มีสองด้าน ได้แก่หนึ่ง การเข้าไม่ถึงการบริการสาธารณสุข และการคุ้มครองด้านสังคมและจิตใจ และสอง การเข้าไม่ถึงการศึกษา

#### (1) การเข้าไม่ถึงการบริการสาธารณสุข และการคุ้มครองด้านสังคมจิตใจ

แม้จะมีการทำงานสนับสนุนความไม่มั่นคงทางสังคมจิตใจของผู้หนีภัยฯ ในเมียนมา แต่ก็ยังพบการเข้าไม่ถึงบริการสาธารณสุข และการคุ้มครองด้านสังคมจิตใจ ในกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยฯ ในด้านนี้จะเน้นเรื่องการบริการ และการคุ้มครอง เนื่องจากต้องคำนึงถึงผลกระทบจากความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ มีแนวทางการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมจิตใจ ทั้งระดับความต้องการพื้นฐาน และความต้องการทางจิตใจในระดับสังคมนั้นยังไม่มากพอ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่จะเป็นพื้นที่รองรับ ในประเทศเมียนมา และการทำงานในส่วนของภาครัฐในการคำนึงด้านสังคมจิตใจยังมีช่องว่าง และควรพัฒนาการทำงานเพิ่มขึ้น

ผู้วิจัยพบว่า จากรายงานของ WHO ยังพบอุปสรรคการไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐานที่ไม่เพียงพอในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมาเป็นข้อจำกัดที่สำคัญในการส่งคืนผู้หนีภัยฯ และยังคงต้องบูรณาการการอพยพเข้ากับประเด็นการปกป้องคุ้มครอง เช่น ความรุนแรงบนฐานของเพศสภาพ (Sexual Gender Based Violence: SGBV) การคุ้มครองเด็ก การค้ามนุษย์ บูรณาการกับโครงการด้านสุขภาพและสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจ (Resilience) ที่ครอบคลุมในพื้นที่ที่มีการเคลื่อนไหวของประชากรสูง และส่งเสริมการย้ายถิ่นของแรงงานอย่างปลอดภัยและสร้างความตระหนักรู้ถึงอันตรายของการอพยพที่ไม่ปกติ<sup>150</sup> อีกทั้งผู้วิจัยตั้งข้อสังเกตว่าเนื่องจากพื้นที่พักพิงฯ ที่รองรับผู้หนีภัยฯ ในเมียนมานั้นได้รับการสนับสนุนจาก UNHCR และหน่วยงานด้านมนุษยธรรมที่เน้นกรอบการทำงานจาก UNHCR มาบูรณาการ จึงมีการทำงานที่เน้นเรื่องสังคมจิตใจ แต่ในส่วนของภาครัฐในเรื่องการทำงานที่คำนึงถึงแนวคิดด้านสังคมจิตใจต่อผู้หนีภัยฯ การสู้รบนั้นยังไม่ครอบคลุม

<sup>149</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 67.

<sup>150</sup> Organization World Health, MYANMAR, World Health Organization (2018), p. 10, <http://www.jstor.org/stable/resrep27962.6>.

ถึงการดำเนินงานในพื้นที่พักพิงฯ และเป็นเรื่องท้าทายสำหรับภาครัฐที่ต้องยกระดับการทำงานในการคำนึงถึงสาเหตุความไม่มั่นคงทางสังคมและจิตใจที่ครอบคลุมไปยังพื้นที่พักพิงฯ และบูรณาการเรื่องผลกระทบจากการย้ายถิ่น การเคลื่อนย้ายขนาดใหญ่กลับประเทศต้นทาง ที่ส่งผลต่อการต้องการการได้รับสนับสนุนทางสังคมและจิตใจ

ในเรื่องนิยามของแนวคิดด้านสังคมจิตใจอยู่สามมุมมอง หนึ่ง ให้ความสำคัญกับผลกระทบระยะยาวด้านจิตสังคม สองเน้นแนวทางในการสนับสนุนผู้ลี้ภัยว่าเป็นผู้มีทักษะ และสามารถให้ความสำคัญกับความเจ็บปวดทางจิตใจ โดยในมุมมองที่หนึ่ง Seguin กล่าวว่า แนวความคิดด้านสังคมจิตใจ มองว่า ความต้องการทางด้านจิตใจ ส่งผลมาจากเงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การไม่ได้รับการยอมรับจากชุมชน และส่งผลกระทบต่อจิตใจในระยะยาว ความเครียดในชีวิตประจำวัน ที่ได้รับผลกระทบจากปัญหารายได้ ที่อยู่อาศัย การศึกษา โดยวิธีการในการสนับสนุนอาจเน้นที่แนวปฏิบัติทางสังคมและวัฒนธรรม แทนที่จะเน้นที่ผลกระทบระยะสั้นของการบาดเจ็บทางจิตใจ (trauma) เพียงอย่างเดียว<sup>151</sup>

แนวคิดที่สองในด้านสังคมและจิตใจ มองผู้ลี้ภัย และผู้พลัดถิ่น เป็น “agent” ผู้ที่มีทักษะ มีความเข้มแข็ง ไม่ได้มองว่าเป็นผู้ถูกกระทำ (passive victim) จึงมีมาตรการตอบสนองที่เน้นแนวทางทั่วไป ไม่ใช่ทางการแพทย์ เช่น แนวทางการหางานให้ทำ การคืนสู่ครอบครัว สร้างความยุติธรรม และระบบการศึกษา ว่าเป็นแนวทางที่เหมาะสมกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสงคราม<sup>152</sup>

แนวคิดที่สาม ให้ความสำคัญเรื่องความเจ็บปวดทางจิตใจ มองว่า ความเสี่ยงที่จะได้รับความรุนแรง สัมพันธ์กับสงคราม และควรได้รับการวินิจฉัยถึงความผิดปกติทางจิต (mental disorder) หรือที่รู้จักกันในนาม PTSD (Post-traumatic stress disorder) คือ สภาวะป่วยทางจิตใจหลังจากต้องเผชิญกับเหตุการณ์กระทบกระเทือนใจอย่างรุนแรง ซึ่งถูกระบุไว้ในแนวทางการทำงานในปี 2007

<sup>151</sup> Maureen Seguin, "Aspects of loss and coping among internally displaced populations Towards a psychosocial approach," in *Refuge in a Moving World*, ed. Elena Fiddian-Qasmieh, Tracing refugee and migrant journeys across disciplines (UCL Press, 2020), p. 290.

<sup>152</sup> Seguin, "Aspects of loss and coping among internally displaced populations Towards a psychosocial approach," p. 290.

(the Inter-agency Standing Committee [IASC] Guidelines in 2007) เป็นแนวทางที่สนับสนุนด้านสุขภาพจิต และ ด้านสังคมจิตใจ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>153</sup>

ในสภาพหลังความขัดแย้งนั้น ความไม่มั่นคงทางสังคมจิตใจ จะเกิดขึ้นจากความตึงเครียดทางสังคม และความไม่มั่นคงทางจิตใจ ในสถานการณ์พลัดถิ่น โครงสร้างชุมชนที่เคยมีอยู่อาจพังลง ระบบครอบครัว และเครือข่ายชุมชน สิ่งนี้อาจนำไปสู่ปัญหาทางสังคมและจิตใจหรือทำให้ปัญหาที่มีอยู่รุนแรงขึ้น<sup>154</sup> การถูกบังคับให้ย้ายถิ่น การเคลื่อนย้ายขนาดใหญ่กลับประเทศต้นทาง การขาดแคลนความทรัพยากรในช่วงเวลานั้น ดังนั้นเครือข่ายทางสังคมจึงมีบทบาทสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ผ่าน รูปแบบความสัมพันธ์ การศึกษาของชุมชน การมีส่วนร่วมในองค์กร ความพยายามในการสร้างชุมชนใหม่ และการได้รับการยอมรับจากครอบครัวและเพื่อน<sup>155</sup>

จากการดำเนินงานของ WHO รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ ในปี ค.ศ. 2016 กล่าวถึงการที่มีผู้หนีภัยฯ จำนวน 71 คน เลือกที่จะกลับโดยการสนับสนุนของ UNHCR แต่ผู้หนีภัยฯ ยังมีความกังวลที่จะกลับไปยังประเทศต้นทาง เนื่องจากสถานการณ์การให้บริการทางด้านสุขภาพและสังคมจิตใจ บริเวณตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมาอยู่ระดับต่ำ และความยากจนของประเทศถือเป็นอุปสรรคเช่นกัน โดยสภากาชาดเมียนมา (Myanmar Red Cross Society: MRCS) ร่วมมือกับ UNHCR สนับสนุนงานด้านสุขภาพและการศึกษาของชุมชนที่เปราะบางในตะวันออกเฉียงใต้ MRCS ดำเนินงานในหมู่บ้านมากกว่า 1,000 แห่งเพื่อสร้างศูนย์ย่อยด้านสุขภาพในชนบท มีการฝึกอบรมผู้คนกว่า 45,000 คน ในด้านทักษะชีวิต สุขภาพ และด้านน้ำ สุขาภิบาล และสุขอนามัย (Water Sanitation and Hygiene: WASH) สร้างโรงเรียนประถมศึกษาในพื้นที่ห่างไกล สร้างสุขาภิบาล ในโรงเรียน และให้การศึกษาด้านความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับทุ่นระเบิด (Mine Risk Education: MRE)<sup>156</sup>

<sup>153</sup> Seguin, "Aspects of loss and coping among internally displaced populations Towards a psychosocial approach," p. 290.

<sup>154</sup> UNHCR, Operational Guidance : Mental Health & Psychosocial Support Programming for Refugee Operations Operational Guidance Mental Health & Psychosocial Support Programming for Refugee Operations, p. 11 (2013).

<sup>155</sup> Chantavanich and Kamonpetch, Refugee and return: Displacement along the Thai-Myanmar border, p. 13.

<sup>156</sup> World Health, MYANMAR, p. 9.

ในปี ค.ศ. 2016 MRCS ได้ให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยฯ 44 คนจากทั้งหมด 71 คน ในสี่หมู่บ้าน สนับสนุนผู้หนีภัยฯ ด้านสุขภาพ โภชนาการ และการดำรงชีวิต ดังนี้ การสนับสนุนการดำรงชีพผ่านการเพาะพันธุ์ปศุสัตว์หรือการทำสวนในไร่ ซึ่งมีส่วนทำให้โภชนาการของครอบครัวดีขึ้นด้วย อีกทั้งมีการทำงานเกี่ยวกับการสร้างชุมชนที่มีความเข้มแข็งทางจิตใจ จำนวน 28 แห่ง ทางตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมา ซึ่งคาดว่าจะมีผู้หนีภัยฯ และผู้พลัดถิ่นที่กลับมาจำนวนมาก โครงการนี้มีจุดมุ่งหมายเฉพาะในการปรับปรุงสุขภาพ ภาวะโภชนาการและรายได้ของครอบครัวที่เปราะบางกว่า 16,000 คน และเสริมสร้างความเข้มแข็งทางจิตใจ ในชุมชนชนบทในรัฐกะเหรี่ยง<sup>157</sup>

นอกจากนี้มีการเสริมสร้างระบบติดตามสุขภาพและข้อมูลด้านสุขภาพ การจัดทำฐานข้อมูลสนับสนุนแนวทาง “go and see visits” ในกลุ่มที่มีความเป็นไปได้ว่าจะกลับ มีการดำเนินงาน เพื่อลดอัตราการเสียชีวิตและการเจ็บป่วยในระยะสั้นและระยะยาว จัดหาอวัยวะแขนขาเทียม รถเข็น กายภาพบำบัดแก่ผู้ประสบภัยจากทุ่นระเบิดและผู้ทุพพลภาพ และให้ความรู้เกี่ยวกับทุ่นระเบิด สำหรับผู้พลัดถิ่น ผู้ที่กลับด้วยตนเอง และผู้หนีภัยการสู้รบฯ ที่กลับโดยการสนับสนุนจากรัฐ โดย WHO ให้ข้อเสนอถึงผลกระทบโดยรวมและบทเรียนที่ได้รับว่า แนวทางการทำงานร่วมกับชุมชนเป็นไปในเชิงบวก มีการสร้างองค์กรที่ใช้ชุมชนเป็นฐาน (Community Based Organizations: CBOs) ได้นำไปสู่การจัดการตนเองของชุมชน ความเป็นเจ้าของในท้องถิ่น และความยั่งยืน นอกจากนี้ พฤติกรรมด้านสุขภาพได้เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในชุมชนที่เข้าร่วม การเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐานของเด็กเพิ่มขึ้น และเหยื่อจากทุ่นระเบิดได้รับการช่วยเหลือและตรวจสอบเพื่อรับมือได้อย่างทันที<sup>158</sup>

## (2) การเข้าไม่ถึงการศึกษา

การเข้าไม่ถึงการศึกษาของผู้หนีภัยฯ นั้นยังมีความเหลื่อมล้ำและอุปสรรคกัน ทั้งรัฐไทยและรัฐเมียนมายังไม่ยอมรับหลักสูตรการเรียนการสอนจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวในไทย ส่งผลให้นักเรียนไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาเมื่อกลับไปยังประเทศต้นทาง หรือไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับต่อไปได้ อีกทั้งยังมีช่องว่างที่รัฐบาลไทยยังไม่ได้สนับสนุนการศึกษาในพื้นที่พักพิงฯ และการเข้าถึงการศึกษาในพื้นที่ของเมียนมายังมีอุปสรรคเนื่องจากความขัดแย้ง และความลำบากในการเข้าถึงพื้นที่

<sup>157</sup> World Health, MYANMAR, p. 10.

<sup>158</sup> World Health, MYANMAR, p. 10.

อย่างไรก็ตามในบริบทการศึกษา ทั้งรัฐไทยและรัฐเมียนมา ให้ความสำคัญกับผลการเรียนรู้ทางภาษาและผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษา ทำให้เกิดช่องว่าง เรื่องหลักสูตรและการจัดการศึกษาในพื้นที่พักพิงฯ ของไทย ที่ยังไม่สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาของรัฐบาลทั้งสอง ส่งผลให้ผู้หนีภัยฯ ที่ได้รับการศึกษาจากพื้นที่พักพิงฯ ในบางรายถูกปฏิเสธการเข้าเรียนในเมียนมา หรือไม่คุ้นเคยกับระบบการเรียนเมื่อกลับไปยังประเทศต้นทาง แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายให้เด็กทุกคนได้เรียนฟรี ปัจจุบันมีเด็กผู้หนีภัยฯ บางส่วนออกไปเรียนยังโรงเรียนหรือศูนย์การเรียนรู้ภายนอกพื้นที่พักพิงฯ แต่ปัจจุบันยังไม่มีการสนับสนุนโรงเรียนในพื้นที่พักพิงฯ ที่ดำเนินการโดยรัฐบาลไทยอย่างเป็นทางการซึ่งเป็นอีกหนึ่งช่องว่าง ของการสนับสนุนการศึกษาของรัฐ ที่ยังไม่ครอบคลุมเข้าไปในพื้นที่พักพิงฯ รวมทั้งในส่วนของเมียนมาที่เป็นประเทศต้นทางที่จะรองรับกลุ่มผู้หนีภัยฯ ที่จะกลับไปยังพื้นที่ทางภาคตะวันออกเฉียงใต้ บางบริเวณยังเป็นพื้นที่ความขัดแย้ง มีความลำบากในการเข้าถึงพื้นที่ ไม่มีโรงเรียนในพื้นที่ที่สามารถรองรับนักเรียนที่รัฐบาลให้การสนับสนุน หรือไม่สามารถรองรับการศึกษาระดับมัธยมได้

จากรายงาน UNICEF กล่าวว่า ความท้าทายของการจัดการศึกษาแก่เด็กข้ามชาติมีความซับซ้อน โดยมีความเชื่อมโยงกับการมีเอกสารประจำตัวและความเป็นพลเมือง สุขภาพ ชุมชน แรงงาน และความมั่นคง ซึ่งหน่วยงานด้านการศึกษาและผู้เชี่ยวชาญไม่สามารถแก้ไขปัญหเหล่านี้ได้ โดยลำพังต้องอาศัยความร่วมมือกันให้มากขึ้น<sup>159</sup> รายงานจาก Save the Children เสริมว่า การจัดการศึกษาสำหรับเด็กและเยาวชนผู้หนีภัยฯ ต้องมั่นใจว่ามีโรงเรียนที่สามารถเข้าถึงได้ และมีศักยภาพที่สามารถรองรับนักเรียนที่กลับไปยังประเทศต้นทาง มีการรับรองหลักสูตรการเรียนก่อนหน้าเพื่อสามารถเข้าศึกษาได้อย่างต่อเนื่อง มีการสนับสนุนช่วยเหลือเด็กรับมือกับการเปลี่ยนแปลงการศึกษาเพื่อให้แน่ใจว่านักเรียนปรับตัวได้ดี และได้รับการสนับสนุนให้เรียนรู้อุปกรณ์การเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ มีการสนับสนุนความสัมพันธ์ทางสังคมภายในชุมชนที่กลับเพื่อสนับสนุนสิทธิการศึกษาของเด็กผู้หนีภัยฯ<sup>160</sup>

<sup>159</sup> UNICEF, "ไร้เส้นกั้นการศึกษา: แนวปฏิบัติที่ดีและการถอดบทเรียนจากการจัดการศึกษาสำหรับเด็กข้ามชาติในประเทศไทย (2021), p.1 [cutt.ly/UQyvPaJ](https://cutt.ly/UQyvPaJ).

<sup>160</sup> Save the Children: SCI, "Keeping Promises: The time to keep our promises to refugee children is now," p. 3. <https://thailand.savethechildren.net/sites/thailand.savethechildren.net/files/library/Keeping%20Promises.pdf>.

การจัดการเรียนการสอนภายในพื้นที่พักพิงในประเทศไทย บางแห่งนั้นมีหลายระดับตั้งแต่ระดับอนุบาลจนถึง ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย และมีวิทยาลัยการอาชีพ<sup>161</sup> เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยงจากทางตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมา<sup>162</sup> การพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนมี (Karen Refugee Committee Education Entity: KRCEE) รับผิดชอบในการออกแบบหลักสูตรให้เป็นมาตรฐานเพื่อนำไปใช้กับสถานศึกษาทุกแห่งภายในพื้นที่พักพิงฯ ซึ่งจะต้องดำเนินการจัดการศึกษาให้เป็นไปในทางเดียวกัน และต้องได้รับการอนุญาตจาก สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย ก่อนถึงจะดำเนินการสอนตามหลักสูตรที่วางไว้ได้ และทำงานร่วมกับองค์การพัฒนาเอกชนในการให้บริการการศึกษาภายในพื้นที่พักพิงฯ<sup>163</sup> เนื่องจากพื้นที่พักพิงฯ ในประเทศไทย เป็นพื้นที่พิเศษที่เกิดขึ้นภายใต้มติคณะรัฐมนตรี โดยมีสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก โดยสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย ทำงานร่วมกับฝ่ายปกครองในพื้นที่ ที่จะต้องรับผิดชอบในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่พักพิงฯ ถึงแม้ว่าจะมียุทธศาสตร์ย่อยในการทำงานร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการ แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงศึกษาธิการก็ไม่ได้เข้าไปดำเนินการจัดการศึกษาภายในพื้นที่พักพิงดังกล่าว เพราะไม่มีอำนาจกำหนดให้การดำเนินการได้<sup>164</sup>

เนื่องจากหลักสูตรการเรียนการสอนภายในพื้นที่พักพิงฯ นั้นถูกออกแบบหลักสูตรและวางโครงสร้างเป็นระบบการเรียนการสอนที่ถูกออกแบบมาเพื่อตอบสนองความต้องการในเรื่อง การศึกษาด้านภาษา และวัฒนธรรมที่มีเอกลักษณ์เฉพาะ<sup>165</sup> การเรียนรู้ภาษาเมียนมา ภาษาอังกฤษ ควบคู่ไปกับ

<sup>161</sup>Peerapan Srichan and Ajirapa Pienkhuntod, "อุปสรรค ใน การ จัดการ ศึกษา ให้ แก่ เด็ก ผู้ หนี ภัย การ สู้ รบ ภายใน พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว: กรณี ศึกษา พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว แม่ หละ อำเภอกำแพงแสน จังหวัด ตาก," *Journal of Research and Development Institute Rajabhat Maha Sarakham University* 6, no. 2 (2019): p. 438, <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/rdirmu/article/download/233204/160014/>.

<sup>162</sup> SCI, "Keeping Promises: The time to keep our promises to refugee children is now," p. 2.

<sup>163</sup> Srichan and Pienkhuntod, "อุปสรรค ใน การ จัดการ ศึกษา ให้ แก่ เด็ก ผู้ หนี ภัย การ สู้ รบ ภายใน พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว: กรณี ศึกษา พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว แม่ หละ อำเภอกำแพงแสน จังหวัด ตาก," น. 438.

<sup>164</sup> Srichan and Pienkhuntod, "อุปสรรค ใน การ จัดการ ศึกษา ให้ แก่ เด็ก ผู้ หนี ภัย การ สู้ รบ ภายใน พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว: กรณี ศึกษา พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว แม่ หละ อำเภอกำแพงแสน จังหวัด ตาก," น. 439.

<sup>165</sup> Srichan and Pienkhuntod, "อุปสรรค ใน การ จัดการ ศึกษา ให้ แก่ เด็ก ผู้ หนี ภัย การ สู้ รบ ภายใน พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว: กรณี ศึกษา พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว แม่ หละ อำเภอกำแพงแสน จังหวัด ตาก," น. 444.

การใช้ภาษาถิ่นและ/หรือภาษาแม่<sup>166</sup> ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักสูตรการศึกษาของรัฐบาลเมียนมาและรัฐบาลไทย ส่งผลให้การเรียนรู้ของเด็กผู้หนีภัยฯ ไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศใดเลย<sup>167</sup> ผู้หนีภัยการสู้รบฯ ที่ได้รับการศึกษาจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ อาจไม่ได้รับรองวุฒิการศึกษาเมื่อกลับไป เนื่องจากเมียนมายังไม่มีนโยบายอย่างเป็นทางการที่รับรองการรับนักเรียนเข้าศึกษาในโรงเรียนของรัฐ อันเป็นอุปสรรคขัดขวางโอกาสในการเข้าถึงการศึกษาในระดับที่สูงขึ้น หรือการมีงานทำ เพื่อที่จะมีส่วนในการสนับสนุนการพัฒนาประเทศในอนาคต<sup>168</sup>

รายงานเกี่ยวกับอุปสรรคการศึกษาในเมียนมา จากข้อมูลของ กระทรวงศึกษาเมียนมาปี ค.ศ. 2014 เผยว่า ในช่วงที่เมียนมากำลังพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ พื้นที่ความขัดแย้งในเมียนมาและกลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกยึดครอง ยังคงเผชิญกับความท้าทายในการจัดการศึกษา ในพื้นที่กะเหรี่ยง เช่น การจัดการศึกษาไม่สามารถพัฒนาได้เนื่องจากความขัดแย้งในพื้นที่ และการไม่สามารถเข้าถึงในพื้นที่ เนื่องจากสภาพพื้นที่เป็นภูเขาสูง ยังไม่มีถนน เป็นต้น อีกทั้งพบว่า เด็กกลุ่มเปราะบาง เช่น เด็กที่ทุพพลภาพ และเด็กที่ไม่มีภาษาแรกเป็นภาษาเมียนมา คือ กลุ่มที่ถูกกีดกันจากการเข้าถึงการศึกษาที่มีคุณภาพมากที่สุด อีกทั้งการเข้าถึงโรงเรียนมัธยมดูเหมือนจะมีโอกาสน้อยสำหรับเด็กกลุ่มด้อยโอกาส เช่น นักเรียนกลุ่มชาติพันธุ์จากพื้นที่ชนบทห่างไกลซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาความรู้”<sup>169</sup>

ด้วยระบบการศึกษาของกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีอยู่ในพื้นที่ความขัดแย้งเป็นเวลาหลายปีนั้นยังไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล สำหรับนักเรียนชาติพันธุ์ที่ได้เข้าเรียนในโรงเรียนชาติพันธุ์ คุณสมบัติการศึกษาของกลุ่มนี้ไม่เป็นที่ยอมรับอย่างเป็นทางการ ดังนั้นนักเรียนกลุ่มชาติพันธุ์จึงไม่สามารถเข้าระบบได้ อีกทั้งอัตราการเข้าศึกษาในระดับที่สูงขึ้นของเด็กกลุ่มชาติพันธุ์มีระดับต่ำ ระบบชาติพันธุ์ ที่สนับสนุนโดยทั่วไปมีทรัพยากรไม่เพียงพอและให้เด็กในวัยเรียนทุกคนเข้าถึงการศึกษาได้<sup>170</sup> การ

<sup>166</sup> SCI, "Keeping Promises: The time to keep our promises to refugee children is now," p. 2.

<sup>167</sup> Srichan and Pienkhuntod, "อุปสรรค ในการ จัดการ ศึกษา ให้ แก่ เด็ก ผู้ หนี ภัย การ สู้ รบ ภาย ใน พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว: กรณี ศึกษา พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว แม่ หละ อำเภ อ ท่าสองยาง จังหวัด ตาก," น. 444.

<sup>168</sup> SCI, "Keeping Promises: The time to keep our promises to refugee children is now," p. 2.

<sup>169</sup> A study by Save the Children by Catherine Johnston: SCI, A Model of Education in Hard-To-Reach Areas: The KTWG Model (2016), p. 4,

[https://thailand.savethechildren.net/sites/thailand.savethechildren.net/files/library/Model%20of%20Education%20in%20Hard-To-Reach%20Areas-Final.compressed\\_3.pdf](https://thailand.savethechildren.net/sites/thailand.savethechildren.net/files/library/Model%20of%20Education%20in%20Hard-To-Reach%20Areas-Final.compressed_3.pdf).

<sup>170</sup> SCI, A Model of Education in Hard-To-Reach Areas: The KTWG Model.

เข้าถึงการศึกษาของเด็กกลุ่มผู้หนีภัยฯ ยังมีอุปสรรคกันอยู่นั้น พบว่า ในบางพื้นที่หน่วยงานการศึกษา ในท้องถิ่นยอมรับใบรับรองการศึกษาจากพื้นที่พักพิงฯ และอนุญาตให้นักเรียนผู้หนีภัยการสู้รบฯ ลงทะเบียนเรียนในระดับชั้นประถมศึกษาที่เหมาะสมในโรงเรียนรัฐบาล ในด้านอื่น นักเรียนผู้หนีภัยฯ จะต้องทำการทดสอบวัดระดับในภาษาเมียนมาตามหลักสูตรของเมียนมา เด็กผู้หนีภัยฯ อาจไม่พร้อม เนื่องจากไม่ได้คุ้นเคยกับหลักสูตรการเรียนเมียนมาและเรียนรู้ภาษาเมียนมาอย่างเพียงพอ หรือในบางพื้นที่นักเรียนผู้หนีภัยฯ ถูกปฏิเสธการรับเข้าศึกษา ซึ่งเป็นกรณีที่น่าเศร้าที่สุด อีกทั้งยังขาดการสนับสนุนการเรียนในช่วงชั้นระดับมัธยมศึกษาในพื้นที่ประเทศต้นทาง ส่งผลให้นักเรียนผู้หนีภัยฯ บางคน กลับมาเรียนยังพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยอีกครั้ง<sup>171</sup>

ในส่วนของนโยบายการศึกษาของรัฐไทยนั้น ด้านการจัดการศึกษาของพื้นที่พักพิงฯ การเรียนการสอนภาษาไทยก็ยังไม่ถูกนำมาสอนเป็นภาษาหลักในพื้นที่พักพิงฯ เพราะนโยบายหลักยังเป็น การเรียนรู้เพื่อรอการส่งกลับประเทศต้นทางหรือ ส่งไปยังประเทศที่สาม ถือว่าเป็นปัญหาใหญ่ที่หาก เด็กผู้หนีภัยเหล่านี้ยังอยู่ในประเทศไทยต่อไป และในอนาคตหากรัฐบาลไทยลงนามเป็นภาคีใน อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยฯ หรือมีนโยบายใดที่ออกมาเพื่อให้อิสรภาพแก่ผู้หนีภัยฯ ในการใช้ ชีวิตตามปกติได้อย่างพลเมืองของประเทศ ก็อาจจะให้เกิดปัญหาในการดำรงชีวิตพื้นฐาน<sup>172</sup>

แม้ประเทศไทยจะมีนโยบายด้านการศึกษาที่ก้าวหน้าและเปิดกว้าง ซึ่งกำหนดให้เด็กทุกคน ได้เรียนฟรี 15 ปี ไม่ว่าจะเป็นเด็กไทย เด็กข้ามชาติ ที่ไม่มีเอกสารประจำตัว หรือเด็กไร้สัญชาติ จาก การออกพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติปี 2542 และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี 2548 (สิทธิที่จะเรียน หนังสือถ้วนหน้า Education for ALL, พ.ศ. 2548) เกี่ยวกับการจัดการศึกษา แก่บุคคลที่ไม่มี หลักฐานทะเบียนราษฎรหรือไม่มีสัญชาติไทย<sup>173</sup> อย่างไรก็ตามเนื่องจากไม่มีการสนับสนุนโรงเรียน จากรัฐบาลไทยในพื้นที่พักพิงฯ อีกทั้งในมุมมองของผู้ปกครองและเด็กมองว่าหลักสูตรการศึกษาภายใน พื้นที่พักพิงฯ ไม่ได้มาตรฐานพอที่จะต่อยอดด้านการศึกษา ทำให้เด็กส่วนหนึ่งต้องการที่จะออกไป ศึกษาในโรงเรียนภายนอก แต่ด้วยข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านทำให้การจะออกไปเรียนข้างนอกนั้นมี

<sup>171</sup> SCI, "Keeping Promises: The time to keep our promises to refugee children is now," p. 2.

<sup>172</sup> Srichan and Pienkhuntod, "อุปสรรค ในการ จัดการ ศึกษา ให้ แก่ เด็ก ผู้ หนี ภัย การ สู้ รบ ภายใน พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว: กรณี ศึกษา พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว แม่ หละ อำเภอบึงสามพัน จังหวัด ตาก," น. 444.

<sup>173</sup> UNICEF, "ไร้เส้นกั้นการศึกษา: แนวปฏิบัติที่ดีและการถอดบทเรียนจากการจัดการศึกษาสำหรับเด็กข้ามชาติในประเทศไทย, น. 1.



ความลำบากทั้งการขออนุญาต การเดินทาง และค่าใช้จ่ายจำเป็น<sup>174</sup> ดังนั้นการจัดการศึกษาในพื้นที่พักพิงจึงยังเป็นอุปสรรคของนโยบายการศึกษาของไทยที่ยังไม่ครอบคลุมถึงพื้นที่พักพิงชั่วคราว

### 3.4 การตัดสินใจที่จะกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

“ความสมัครใจ” ของผู้หนีภัยฯ ในการตัดสินใจที่จะกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจนั้น ผู้วิจัยมองว่าทุกฝ่ายอาจต้อง “ยอมรับ” ว่าจำนวนผู้หนีภัยฯ ที่ตัดสินใจกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจมีจำนวนน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่า “มีผู้ที่ไม่สมัครใจจะกลับประเทศต้นทางจำนวนมาก” ความไม่สมัครใจที่จะกลับประเทศต้นทางนั้น มาจากปัญหาความล่าช้าของการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทาง โดยมีสาเหตุจากเงื่อนไขเชิงโครงสร้าง เช่น สถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองในเมียนมา ความร่วมมือในการดำเนินการของทั้งสามฝ่าย และเงื่อนไขในระดับปัจเจก เช่น ความไม่มั่นคงต่อผู้หนีภัยฯ (ทางร่างกาย ทางกฎหมาย ทางวัตถุ ทางสังคมและจิตใจ) เป็นต้น ปัจจุบันมีผู้หนีภัยฯ ที่ตัดสินใจเดินทางกลับโดยการสนับสนุนนั้นมีจำนวนน้อยมากเพียง 1,039 คน (เทียบกับตัวเลขคาดการณ์ 45,000 คน ในปี ค.ศ. 2016) แม้จะมีความพยายามของสามฝ่ายในการนำร่องการดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ในขณะเดียวกันยังมีผู้หนีภัยฯ จำนวนกว่า 91,795 คน ยังคงอาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวอีกจำนวนมาก<sup>175</sup> จากความล่าช้าในการดำเนินการส่งผลให้ผู้หนีภัยฯ เลือกกลับประเทศด้วยตนเอง หรือตัดสินใจอยู่ในพื้นที่พักพิงฯ ในไทยต่อไป

กรอบแนวทางการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ และแนวทางด้านความคุ้มครองผู้ลี้ภัยนั้น เน้นย้ำถึงหลักการของความสมัครใจ (voluntariness) ในการตัดสินใจของผู้ลี้ภัย และประชาคมระหว่างประเทศควรจะให้ความสำคัญของหลักการการความสมัครใจในการกลับ<sup>176</sup> หลักการของความสมัครใจเป็นหัวใจสำคัญของการให้ความคุ้มครองเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกลับประเทศต้นทางโดยไม่สมัครใจ ซึ่งถือเป็นการผลักดันผู้หนีภัยฯ กลับไปยังดินแดนหรือพื้นที่ ที่ทำให้ชีวิตและเสรีภาพของพวกเขาจะถูกคุกคาม<sup>177</sup> ความสมัครใจ เป็นสิ่งสำคัญ เพราะบ่งชี้ถึงการตัดสินใจทางเลือกอย่างอิสระของปัจเจกบุคคล ซึ่งจะทำให้การกลับประเทศต้นทางเกิดผลสำเร็จอย่างยั่งยืน ความสมัครใจเป็นการตัดสินใจควรเป็นการตัดสินใจอย่างอิสระ ในภาวะที่ปราศจากความกดดันทาง

<sup>174</sup> Srichan and Pienkhuntod, "อุปสรรค ในการ จัดการ ศึกษา ให้ แก่ เด็ก ผู้ หนี ภัย การ สู้ รบ ภายใน พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว: กรณี ศึกษา พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว แม่ หละ อำเภอบึงสามพัน จังหวัด ตาก," น. 445.

<sup>175</sup> UNHCR, "Thailand Border Operation: RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population".

<sup>176</sup> Crisp and Long, "Safe and voluntary refugee repatriation: from principle to practice," p. 145.

<sup>177</sup> CCSDP, "Voluntary Repatriation Standards and Principles."

กายภาพหรือด้านร่างกาย ทางด้านจิตใจ ทางด้านความช่วยเหลือหรือทางด้านวัตถุ ซึ่งความเป็นจริงนั้นการตัดสินใจกลับหรือไม่ของผู้หนีภัยฯ ได้รับความกดดันจากสาเหตุภายนอกหลายด้านทั้งปัจจัยทางการเมือง ปัญหาความปลอดภัย หรือความต้องการความช่วยเหลือในการดำรงชีพ<sup>178</sup>

ตามกฎทั่วไป UNHCR เชื่อมั่นว่าปัจจัยตั้งในเชิงบวกในประเทศต้นทาง เป็นองค์ประกอบสำคัญในการตัดสินใจของผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางกลับมากกว่าที่จะเป็นปัจจัยผลักดันที่เป็นไปได้ในประเทศเจ้าบ้านหรือปัจจัยตั้งเชิงลบ เช่น ภัยคุกคามต่อทรัพย์สิน ในประเทศแรกรับ<sup>179</sup> จากการศึกษาพบว่าการส่งกลับผู้หนีภัยฯ ให้ความเห็นว่าสมัครใจที่จะกลับประเทศต้นทาง ดังรายงานของ KHRG 2020 ในการสัมภาษณ์ผู้หนีภัยฯ ได้ตั้งคำถามในประเด็นความสมัครใจในการกลับประเทศต้นทางว่า “*มีใครบังคับให้คุณกลับมาไหม*” ผู้หนีภัยการสู้รบฯ ตอบว่า “*เปล่า ไม่มีใครบังคับให้ฉันกลับมา*” แต่การส่งกลับประเทศโดยสมัครใจจากมุมมองทางกฎหมายนั้นซับซ้อนกว่าคำกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับผู้ที่ต้องพลัดถิ่นเนื่องจากความขัดแย้งและเกี่ยวข้องกับกองกำลังติดอาวุธ<sup>180</sup>

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณากระบวนการส่งกลับผู้หนีภัยเมียนมา ตามหลักการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ จะต้องพิจารณาความสัมพันธ์ในสองมิติ คือ หนึ่งเงื่อนไขของประเทศต้นทาง จะต้องถูกต้องแจ้งให้กลับผู้หนีภัยทราบเพื่อตัดสินใจ และสองสถานการณ์ในประเทศแรกรับ จะต้องมีการสนับสนุนการดำเนินการที่เอื้ออำนวยให้เกิดการตัดสินใจอย่างอิสระ<sup>181</sup> โดยในกระบวนการดำเนินการที่เกิดขึ้นในฝั่งไทยนั้นมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลเพื่อการช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบกลับคืนสู่ประเทศต้นทางโดยสมัครใจ” (The Voluntary Repatriation Center: VRC) เป็นกลไกสนับสนุนให้ข้อมูล และตรวจสอบความสมัครใจในการกลับประเทศต้นทางของผู้หนีภัยเกิดขึ้นด้วย

VRC มีแนวทางการดำเนินการเพื่ออำนวยความสะดวกให้เกิดการกลับประเทศต้นทางด้วยความสมัครใจ ดังนี้ มีการให้คำปรึกษาด้านการคุ้มครอง ทั้งรายบุคคลและกับสมาชิกครอบครัว โดยเอกสารจะถูกส่งไปยังเจ้าหน้าที่คุ้มครองของ UNHCR ให้คำปรึกษาเรื่องพื้นที่ในประเทศต้นทางที่ต้องการกลับ ให้การช่วยเหลือกับผู้เดินทางกลับที่มีความต้องการเฉพาะ อาทิ ความทุพพลภาพ โรคภัยร้ายแรง หรือเงื่อนไขอื่น ๆ ที่จะก่อให้เกิดความลำบากในการเดินทางกลับ ทั้งนี้เพื่อตรวจสอบความ

<sup>178</sup> CCSDPT, "Voluntary Repatriation Standards and Principles."

<sup>179</sup> UNHCR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, p. 10.

<sup>180</sup> KHRG, *Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar*, p. 40.

<sup>181</sup> UNHCR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, pp. 10-11.

สมัครใจของผู้หนีภัยฯ แต่ละครัวเรือนที่จะประสงค์จะกลับประเทศต้นทาง จะต้องลงนามแบบฟอร์มการส่งกลับโดยสมัครใจ (Voluntary Repatriation Form: VRF) เพื่อยืนยันการกลับโดยสมัครใจ หลังจากนั้น UNHCR จะดำเนินการส่งข้อมูลให้กับรัฐไทย และรัฐเมียนมา เพื่อให้รัฐบาลเมียนมาอนุมัติ “ไฟเขียว” ให้กลับประเทศต้นทาง หลังจากนั้นมีการแจ้งผลการอนุมัติต่อผู้หนีภัยฯ เพื่อยืนยันการตัดสินใจของอีกครั้ง และกำหนดวันออกเดินทางของผู้หนีภัยฯ ร่วมกับ รัฐบาลไทย รัฐบาลเมียนมา IOM และ UNHCR โดยจะมีการแจ้งรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับเงื่อนไขการกลับประเทศต้นทาง การเตรียมเอกสารจำเป็นก่อนการเดินทาง เช่น ใบรับรองการศึกษา การฝึกอบรมและบันทึกด้านสุขภาพ มีการให้ความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงจากทุ่นระเบิดและข้อมูลอื่นๆ เพื่อช่วยเตรียมพร้อมสำหรับการกลับประเทศต้นทาง และมีการประสานงานแจ้งผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้รับทราบข้อมูลโดยทั่วกัน<sup>182</sup>

โดยวันก่อนเดินทางกลับเมียนมา ผู้หนีภัยฯ จะถูกขอให้มาที่ศูนย์ส่งกลับโดยสมัครใจ (VRC) เพื่อดำเนินการมอบเอกสารสำหรับการเดินทางที่ผ่านการรับรองจากหน่วยงานต่าง ๆ เช่น บัตรประจำตัว บัตรการตรวจสุขภาพ เอกสารการการเดินทาง และอุปกรณ์ที่ได้รับการสนับสนุน เช่น มุ้งกันยุงและชุดสุขภัณฑ์สำหรับสตรี เพื่อเตรียมความพร้อมในวันนี้ออกเดินทาง และสุดท้ายข้อมูลของผู้หนีภัยฯ จะถูกยกเลิกการลงทะเบียนจากฐานข้อมูล UNHCR และกระทรวงมหาดไทย<sup>183</sup> อันเป็นความพยายามเพื่อให้เกิดกระบวนการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจของผู้หนีภัยการสู้รบเมียนมา

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>182</sup> *Process of Facilitated Voluntary Repatriation*, (UNHCR, 2017).

<sup>183</sup> UNHCR. *Short Process of Facilitated Voluntary Repatriation*.

## บทที่ 4

### ผลกระทบ ข้อท้าทายจากสถานการณ์ปัจจุบัน โอกาส และข้อเสนอ

จากความล่าช้าในกระบวนการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ โดยมีสาเหตุมาจากทั้งในระดับโครงสร้าง และในระดับปัจเจกจากบทที่ 3 นั้น ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ต่อในบทที่ 4 ว่า ความล่าช้าดังกล่าวส่งผลกระทบอย่างไรต่อสวัสดิภาพของผู้หนีภัยฯ และการดำเนินการต่อคนกลุ่มนี้ในภาพรวม ทั้งในระดับโครงสร้างรัฐ และในระดับปัจเจก รวมทั้งนำเสนอ ข้อท้าทายจากสถานการณ์ปัจจุบันในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเมียนมา โอกาส และข้อเสนอต่อกระบวนการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ

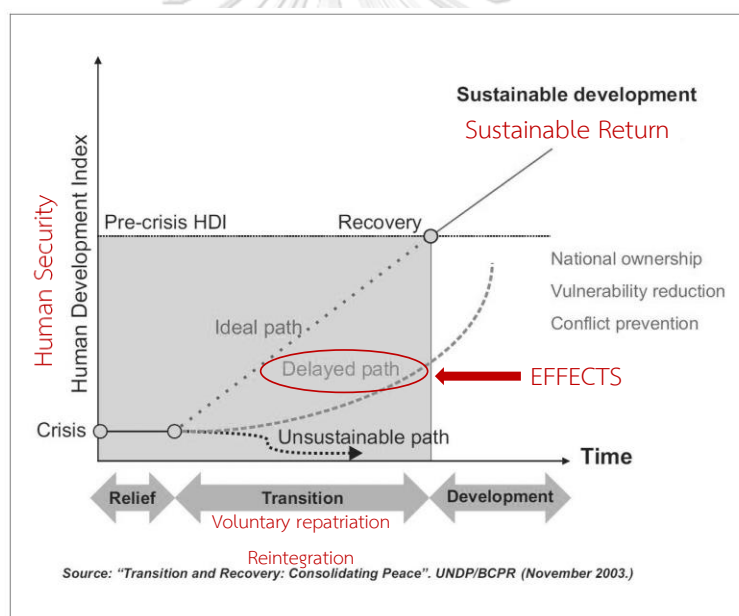
จากการศึกษา พบว่า ผลกระทบ ทั้งในระดับโครงสร้างและระดับปัจเจก ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จทำให้เป้าหมายของการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ และการพัฒนาสวัสดิภาพความมั่นคงของมนุษย์สำหรับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน ข้อท้าทายจากสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมืองของเมียนมาในปัจจุบันเป็นข้อท้าทายสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องเผชิญต่อเนื่องไปในอนาคต ในการรับมือกับวิกฤตการณ์ผู้หนีภัยจากความไม่สงบ/การสู้รบจากเมียนมา โอกาส ในระยะยาวนั้นมาจากนโยบายและคำมั่นของไทยที่ได้กล่าวไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ และโอกาสของอาเซียนที่จะใช้ฉันทามติ 5 ข้อ ในการแสดงบทบาทคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรงในเมียนมา และข้อเสนอต่อรัฐ ในมุมมองผู้วิจัย เสนอว่า “ปรับวิกฤติให้เป็นโอกาส ปรับรื้อระดับโครงสร้างนโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบฯ จากมุมมองเก่าในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ สู่อุทิศความมุ่งมั่นใหม่ในการยกระดับการพัฒนาความมั่นคงมนุษย์อย่างยั่งยืน ยืนยันท่าทีจากคำมั่นที่รัฐไทยให้ไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ สนับสนุนอาเซียนในการคลี่คลายวิกฤตการณ์เมียนมาในปัจจุบัน รวมทั้งหาทางออกที่คำถึงถึงปัจเจก (ผู้หนีภัยฯ) ในประเด็นการให้สถานะการเป็นผู้หนีภัยการสู้รบเมียนมาที่ยืดเยื้อยาวนาน และการจัดการที่ครอบคลุมในเรื่องพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่จะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง”

#### 4.1 ผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้า

จากความล่าช้าในการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมานั้น ส่งผลกระทบดังนี้ ระดับโครงสร้างรัฐ 1) ไม่สามารถเกิดแนวทางการกลับคืนถิ่นฐานอย่างยั่งยืนที่จะพัฒนาความมั่นคงของ

มนุษย์ได้ 2) ทำให้เกิด “สภาวะที่กั้นไม่เข้าคายไม่ออก” (Dilemma) และยึดเยื้อต่อไป 3) สถานการณ์เปลี่ยนแปลงอีกครั้งกลับไปสู่ภาวะวิกฤติ และระดับปัจเจก 1) ผู้หนีภัยฯ ตัดสินใจที่จะไม่กลับประเทศต้นทางหรือกลับด้วยตนเอง 2) ผู้หนีภัยฯ ยังรู้สึกถึงความไม่มั่นคงปลอดภัยต่อสวัสดิภาพ และ 3) ผู้หนีภัยฯ สูญเสียโอกาสในการพัฒนาชีวิต

โดยสัมพันธ์กับแนวทางที่เกิดขึ้นในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงสันติภาพรูปด้านล่างว่า “ความล่าช้าที่เกิดขึ้น ทำให้เป้าหมายของการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ ที่มุ่งให้เกิด “ความสมัครใจ ความปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี สามารถคืนถิ่นฐานได้อย่างยั่งยืน รวมทั้งการพัฒนาสวัสดิภาพความมั่นคงของมนุษย์ สำหรับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาไม่สามารถเกิดขึ้นได้” จากสถิติดัชนีการพัฒนามนุษย์ ปี ค.ศ. 2019 (Human Development Index – HDI) ของเมียนมาอยู่ที่ 0.583 และของไทยอยู่ที่ 0.777 โดยมีแนวโน้มดัชนีการพัฒนามนุษย์ที่เติบโตช้าในทศวรรษที่ผ่านมา<sup>184</sup>



ภาพที่ 6: แนวทางที่เกิดขึ้นในระยะเวลาการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ (Transition Phase)<sup>185</sup>

<sup>184</sup> UNDP, "Human Development Index (HDI) Ranking

From the 2020 Human Development Report," (25 Jul 2021 2020). <http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>.

<sup>185</sup> UNHCR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, p. ONE-16.

#### 4.1.1 ผลกระทบระดับโครงสร้าง

1) ไม่สามารถเกิดแนวทางการกลับคืนถิ่นฐานอย่างยั่งยืน ที่จะพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ได้ โดยสถานการณ์การส่งกลับประเทศต้นทางนั้นที่ผ่านมา มีการดำเนินการที่มุ่งเน้นไปในเรื่องของการส่งกลับ เช่น การหาหรือความร่วมมือทั้งสามฝ่าย กระบวนการส่งกลับ การเจรจาสันติภาพ และการคืนสู่สังคม ที่มีการสนับสนุนให้ผู้หนีภัยฯ มีความมั่นคงปลอดภัย ทั้งทางร่างกาย กฎหมาย วัตถุ และสังคมจิตใจ แต่ด้วยความล่าช้าจากการส่งกลับผู้หนีภัยฯ ทำให้แนวทางการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์และสวัสดิภาพสำหรับผู้หนีภัยฯ ไม่สามารถไปสู่ระยะการพัฒนา (development phase) ที่มุ่งเน้นการกลับคืนถิ่นฐานอย่างยั่งยืน การฟื้นฟู (Rehabilitation) และการซ่อมสร้าง (Reconstruction)<sup>186</sup> ส่งผลให้ไม่เกิดโครงสร้างชุมชน หรือโครงสร้างรัฐที่เข้มแข็งที่เอื้ออำนวยให้เกิดการพัฒนาความมั่นคงมนุษย์ได้นั่นเอง

2) เกิด “สถานะที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออก” (dilemma) และยืดเยื้อต่อไป (protracted) ในการจัดการสถานการณ์ผู้หนีภัยฯ เนื่องด้วยประเทศต้นทาง (เมียนมา) ประเทศแรกรับ (ไทย) และ UNHCR ก็ยังไม่สามารถรับผิดชอบแก้ไขปัญหาหรือมีนโยบายที่สนับสนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาในบริบทของตนเองได้อย่างเต็มที่ อาทิ ประเทศต้นทาง (เมียนมา) สถานการณ์การเมืองที่ยังอยู่ในการเปลี่ยนแปลง ไม่เกิดสันติภาพและการปรองดองอย่างแท้จริงที่จะสามารถรองรับและพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ผู้หนีภัยฯ ประเทศแรกรับ (ไทย) ก็ยังมีนโยบายที่ยังไม่ยอมรับผู้ลี้ภัย และการสนับสนุนคุณภาพความมั่นคงของชีวิตผู้หนีภัยฯ ก็ยังมีอยู่อย่างจำกัด และ บริบท UNHCR ในการช่วยเหลือและสนับสนุนผู้หนีภัยฯ หรือการสนับสนุนกระบวนการเจรจาสันติภาพให้เกิดขึ้นก็มีข้อจำกัด เพราะมีนโยบายเชิงรับที่ต้องพึ่งพารัฐเจ้าภาพ ดังนั้นเมื่อรัฐเมียนมา และรัฐไทย ยังมีนโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบฯ ที่มุ่งเน้นการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงและผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญจึงทำให้เกิดความล่าช้า และยืดเยื้อต่อไป ซึ่งการดำเนินการจัดการประเด็นเรื่องผู้ลี้ภัย/ผู้หนีภัยฯ ในระยะยาวอาจจำเป็นต้องการนโยบายเชิงรุก ในการตัดสินใจนอกเหนือจากมุมมองความมั่นคงของรัฐ แต่รวมไปถึงความมั่นคงของมนุษย์ เพราะเป็นประเด็นที่มีความซับซ้อนเกี่ยวพันกับเรื่องปัจเจก สัญชาติ ความมั่นคงของมนุษย์และการอพยพย้ายถิ่น

<sup>186</sup> แนวทางการคืนถิ่นฐานได้อย่างยั่งยืนจาก UNHCR กล่าวถึง แนวทางการทำงานที่สนับสนุน การกลับประเทศต้นทาง การคืนสู่สังคม การฟื้นฟู และการซ่อมแซม (Repatriation, Reintegration, Rehabilitation, Reconstruction: 4Rs) เป้าหมายคือการจัดสรรทรัพยากรเงินทุนให้มากขึ้น ดึงการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เพื่อสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยภายในประเทศต้นทาง ไม่เพียงแต่ป้องกันการเคลื่อนย้าย แต่ยังสนับสนุนให้เกิดการส่งกลับประเทศอย่างยั่งยืน ; UNHCR, *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*, p. ONE-8.

3) สถานการณ์เปลี่ยนแปลงอีกครั้งกลับไปสู่ภาวะวิกฤติ เนื่องจากสถานการณ์สำคัญในประเทศต้นทาง (เมียนมา) ทั้งการเลือกตั้ง การจัดตั้งรัฐบาลพลเรือน การวางแผนประชาธิปไตย การดำเนินนโยบายปรองดองแห่งชาติ การเจรจาหยุดยิงกับกองกำลังของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ รวมทั้งมีการปล่อยตัวนักโทษการเมือง<sup>187</sup> จากเดิมที่เคยเป็นสาเหตุให้เกิดการส่งกลับนั้นปัจจุบันสถานการณ์สำคัญเหล่านั้นได้เปลี่ยนแปลงไปแล้ว จะเห็นได้จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองล่าสุดของเมียนมาที่เกิดการรัฐประหารเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021<sup>188</sup> ทำให้สถานการณ์ในประเทศต้นทาง (เมียนมา) กลับไปสู่ภาวะวิกฤติอีกครั้ง

#### 4.1.2 ผลกระทบระดับปัจเจก

1) ผู้หนีภัยฯ ตัดสินใจที่จะไม่กลับประเทศต้นทาง หรือกลับด้วยตนเอง โดยเห็นได้ชัดจากจำนวนผู้หนีภัยฯ ที่ตัดสินใจกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจมีจำนวนน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่า “มีผู้ที่ไม่สมัครใจจะกลับประเทศต้นทางจำนวนมาก” โดยผู้หนีภัยฯ ที่ตัดสินใจเดินทางกลับโดยการสนับสนุนนั้นมีจำนวนเพียง 1,039 คน<sup>189</sup> ผู้หนีภัยฯ ที่กลับด้วยตนเอง มีจำนวนกว่า 18,000 คน ระหว่างปี ค.ศ. 2012-2017 และปี ค.ศ. 2018 มีจำนวนถึง 3,390 คน<sup>190</sup> ในขณะเดียวกันปัจจุบันยังมีผู้หนีภัยฯ จำนวนกว่า 91,795 คน อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวอีกจำนวนมาก<sup>191</sup>

2) ผู้หนีภัยฯ ยังรู้สึกถึงความไม่มั่นคงปลอดภัยต่อสวัสดิภาพ ในการตัดสินใจกลับประเทศต้นทาง หรือผู้หนีภัยฯ ที่กลับไปยังพื้นที่พักพิงในเมียนมา ยังมีความไม่มั่นคงทางร่างกาย กฎหมาย วัตถุ และสังคมจิตใจ อาทิ ผู้หนีภัยฯ ที่ยังกังวลถึงสถานการณ์ความขัดแย้งการปะทะกันในประเทศต้นทาง และไม่เชื่อใจในกระบวนการเจรจาสันติภาพของรัฐ ความยากลำบากในการดำรงชีพในเมียนมา ไม่สามารถเข้าถึงน้ำสะอาด หรือที่พักพิง ไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านสุขภาพ การศึกษา สิทธิในการออกเสียงลงคะแนน หรือการมีส่วนร่วมในชุมชน รวมทั้งการถูกเลือกปฏิบัติ ซึ่งความไม่มั่นคงเหล่านี้มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดการพลัดถิ่นซ้ำซ้อน

<sup>187</sup> ธาณี สุข เกษม, "การ เปลี่ยน ผ่าน ไป สู่ ประชาธิปไตย ใน เมียน มา " น. 71-72.

<sup>188</sup> BBC NEWS ไทย, "เมียนมา: ทำไมข่าวลือรัฐประหารถึงดังหนาหู ก่อนเปิดประชุมรัฐสภา 1 ก.พ.."

<sup>189</sup> กระทรวงการต่างประเทศ, "ไทยและเมียนมาร่วมมือส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา กลุ่มที่ 4 กลับเมียนมาโดยสมัครใจ เมื่อวันที่ 1 - 3 กรกฎาคม 2562 ที่จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดแม่ฮ่องสอน."

<sup>190</sup> KHRG, Stepping into Uncertainty: Refugee and IDP Experiences of Return in Southeast Myanmar, p. 5.

<sup>191</sup> UNHCR, "Thailand Border Operation: RTG/MOI-UNHCR Verified Refugee Population ".

3) ผู้หนีภัยฯ สูญเสียโอกาสในการพัฒนาชีวิต อาทิ โอกาสการมีงานทำ การเข้าถึงที่ดินทำกิน การเข้าถึงการศึกษา การเข้าถึงบริการสาธารณสุข การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การมีสิทธิในการเลือกตั้ง การมีสัญชาติ และการมีส่วนร่วมในชุมชน เป็นต้น

#### 4.2 ข้อท้าทายจากสถานการณ์ในปัจจุบัน

ผู้วิจัยมองว่า “แนวโน้มจากสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมืองของเมียนมาในปัจจุบัน เป็นข้อท้าทายสำคัญที่รัฐไทย รัฐเมียนมา และUNHCR ต้องเผชิญต่อเนื่องไปในอนาคต ในการรับมือกับวิกฤติการณ์ผู้หนีภัยจากความไม่สงบ/การสู้รบจากเมียนมา ทั้งสถานการณ์ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเมียนมาและการอพยพข้ามพรมแดน นับว่าเป็นโจทย์สำคัญที่ทำให้ทุกฝ่ายต้องกลับมาทบทวนบทบาทในบริบทของตนเองอีกครั้ง” โดยเฉพาะในฐานะบทบาทของประเทศต้นทาง (เมียนมา) และประเทศแรกรับ (ไทย) ที่มีพรมแดนติดกัน โดยเฉพาะบทบาทของไทยว่าจะสามารถแสดงจุดยืนอย่างไร ในการผลักดันให้มีการแก้ปัญหาในเมียนมาต่อสถานการณ์การความไม่มั่นคงในเมียนมา การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงต่อชีวิตประชาชน รวมทั้งการแสดงจุดยืนในการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ต่อประเด็นการผลักดันผู้หนีภัยความไม่สงบ/การสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางในการกลับไปเผชิญอันตราย

จากสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมืองในเมียนมาปัจจุบัน ข่าวจากบีบีซี รายงานว่า เข้าของวันที่ 1 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 กองทัพเมียนมาประกาศการควบคุมประเทศ โดย พล.อ. มิน อ่อง หล่าย ผู้บัญชาการทหารสูงสุด และประกาศภาวะฉุกเฉินนาน 1 ปี โดยให้เหตุผลของการยึดอำนาจจากรัฐบาลเนื่องจาก "การทุจริตเลือกตั้ง" ของพรรคสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย (NLD) ในจดหมายที่นางซู จี เขียนขึ้น ช่วงก่อนที่จะถูกควบคุมตัว ระบุว่า การกระทำของกองทัพทำให้ประเทศกลับไปสู่เผด็จการอีกครั้ง และเรียกร้องให้บรรดาผู้สนับสนุนของเธออย่ายอมรับเรื่องนี้ และให้ประท้วงต่อต้านรัฐประหาร" เป็นผลให้ปัจจุบันมีการประท้วงต่อต้านกองทัพเมียนมา มีการใช้กำลังในการปราบปรามผู้ประท้วงไปทั่วประเทศ รวมถึงพื้นที่ของกลุ่มชาติพันธุ์<sup>192</sup> สมาคมช่วยเหลือนักโทษการเมือง (Assistance Association for Political Prisoners - AAPP) รายงานสถานการณ์ในเมียน

<sup>192</sup> BBC NEWS ไทย, "เมียนมา: ทำไมข่าวลือรัฐประหารถึงดังหนาหู ก่อนเปิดประชุมรัฐสภา 1 ก.พ.."



มาว่า จนถึงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 2021 มีจำนวนผู้ประท้วงเสียชีวิต 931 คน รวมถึงเด็ก มีผู้ถูกจับกุมหรือดำเนินคดีจำนวน 6,901 คน และยังคงถูกคุมขังกว่า 5,360 คน<sup>193</sup>

ผู้คนในเมียนมาจำนวนกว่า 3 ล้านคน ต้องการการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการคุ้มครองทั่วประเทศเมียนมา เนื่องจากสถานการณ์ความไม่มั่นคงในรัฐคะฉิ่น (Kachin) และรัฐฉาน (Shan) โดยมีการรายงานการปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมา (Myanmar Armed Forces-MAF) และกองกำลังติดอาวุธชาติพันธุ์ หรือระหว่าง EAOs อยู่เป็นประจำ ในรัฐคะฉิ่น มีการปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมากับกองกำลังอิสระคะฉิ่น (Kachin Independence Army) ในรัฐชิน (Chin) มีการปะทะกันระหว่างกองทัพเมียนมาและกองกำลังป้องกันประชาชน (People's Defense Forces-PDF) ส่งผลให้ผู้คนในคะฉิ่น กว่า 11,510 คน และผู้คนจากรัฐฉานกว่า 22,156 คน ต้องพลัดถิ่นภายในประเทศ อีกทั้งในรัฐยะไข่ (Rakhing) พลเรือน 2 คน ได้รับบาดเจ็บจากทุ่นระเบิด ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2021 พลเรือน 38 รายเสียชีวิตหรือได้รับบาดเจ็บจากทุ่นระเบิดในรัฐยะไข่ จากช่วง 5 เดือนแรกของ ปี ค.ศ. 2021 ในภาคตะวันออกเฉียงใต้ของเมียนมา ผู้คนราว 170,100 คนต้องพลัดถิ่น เนื่องจากความรุนแรง และสถานการณ์ความไม่มั่นคง โดยมีรายงานการปะทะกันเป็นระยะ เช่นเดียวกัน ในพื้นที่ของรัฐกะยา (Kayah) รัฐกะเหรี่ยง (Kayin) และรัฐมอญ (Mon)<sup>194</sup>

ตามรายงานของ UNHCR ในประเทศไทย เดือนกรกฎาคม ที่ผ่านมา ประชาชนทั้งหมด 7,300 คน ที่เคยข้ามชายแดนมายังไทยได้เดินทางกลับเมียนมาแล้ว แต่ยังคงต้องพลัดถิ่นภายในประเทศ และไม่สามารถเดินทางกลับถิ่นฐานของตนได้<sup>195</sup> สืบเนื่องจากสถานการณ์การปะทะกันในพื้นที่ฝั่งตะวันออกของเมียนมา ระหว่างกองทัพเมียนมาและกองกำลังชาติพันธุ์ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม ค.ศ. 2021 กองทัพเมียนมาปฏิบัติการโจมตีทางอากาศใส่กองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) บริเวณ อ.มื่อตรอ จ.ผาปูน ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีประชาชนอาศัยอยู่ และเป็นพื้นที่ที่อยู่ฝั่งตรงข้ามกับ อ.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน ของไทย ส่งผลให้วันที่ 28 มีนาคม ค.ศ. 2021 พลเรือนในพื้นที่ควบคุมของ KNU ต้องอพยพหนีการทิ้งระเบิด โดยเดินทางข้ามแม่น้ำสาละวินมายังฝั่งไทย ซึ่งจากการประเมินคาดว่า มีถึง 8,000 คน และมีบางส่วนที่อพยพข้ามแม่น้ำสาละวินมายังฝั่งไทยแล้ว ก่อนที่ในเวลาต่อมา

<sup>193</sup> AAPP Assistance Association for Political Prisoners, "Daily Briefing in Relation to the Military Coup," (25 Jul 2021 2021). <https://aappb.org/?p=16730>. ข้อมูล ณ วันที่ 24 กรกฎาคม 2564

<sup>194</sup> OCHA, "Myanmar-Humanitarian Snapshot," (2021). <https://reports.unocha.org/en/country/asia-pacific/card/4fiVakhHKx/>.

<sup>195</sup> OCHA, "Myanmar Humanitarian Update No.8," (25 Jul 2021 2021), p. 2.

<https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-humanitarian-update-no-8-24-june-2021>.

กองทัพไทยจะผลักดันผู้หนีภัยฯ จากความไม่สงบในประเทศเมียนมากลับไป ทำให้ชาวกะเหรี่ยงส่วนใหญ่ต้องอาศัยตามตะเข็บชายแดนฝั่งตะวันตกแม่น้ำสาละวินแทน เนื่องจากไม่สามารถกลับไปถิ่นฐานเดิมได้ เพราะเกรงถูกการทิ้งระเบิดจากกองทัพเมียนมา ซึ่งการกระทำของรัฐบาลไทยครั้งนี้ นำมาสู่ข้อกังขาว่า การผลักดันผู้หนีภัยฯ กลับไปเผชิญอันตรายที่ประเทศต้นทาง เป็นเรื่องถูกต้องหรือไม่<sup>196</sup>

### 4.3 โอกาส

ผู้วิจัยมองว่า “โอกาสที่จะช่วยสนับสนุนการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ของผู้หนีภัยฯ ในระยะยาวนั้นมาจากนโยบายและคำมั่นของไทยที่ได้กล่าวไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ และโอกาสของอาเซียนที่จะใช้ฉันทามติ 5 ข้อ ในการแสดงบทบาทคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรงในเมียนมาอย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นความหวังของประชาคมระหว่างประเทศ” จากคำมั่นของนายกฯ ในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 2016 กล่าวถึงความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ ผู้หนีภัยฯ การปรับปรุงกฎหมาย จัดทำระบบคัดกรองให้เป็นมาตรฐานสากล ให้การศึกษา ฝึกอาชีพในพื้นที่พักพิงฯ และออกสูติบัตรแก่เด็กผู้หนีภัยทุกคน รวมทั้งคำมั่นของรัฐบาลไทยในการประชุมผู้ลี้ภัยโลกครั้งที่ 1 ที่จะรับรองวุฒิการศึกษาและเอกสารทางการศึกษาของเด็กผู้หนีภัยฯ การให้โอกาสในการทำงานสำหรับผู้ที่ถูกส่งกลับแล้วตามกฎระเบียบของไทย และการฝึกอบรมก่อนกลับ การพัฒนาความร่วมมือร่วมกันระหว่างรัฐ แนวทางการพัฒนาเพื่อช่วยเตรียมความพร้อมพื้นที่รองรับผู้หนีภัยฯ และชุมชนท้องถิ่น โดยในมุมมองหนึ่งหวังว่าคำมั่นและนโยบายที่กล่าวไว้จะเป็นโอกาสในการที่รัฐไทยจะแสดงความมุ่งมั่นและยกระดับการทำงานเพื่อจัดซื้อทำหายและพัฒนาสวัสดิภาพของผู้หนีภัยฯ แต่ในขณะเดียวกัน โอกาสเหล่านี้ ก็ยังมีข้อจำกัดและข้อท้าทายมากมายจากทั้งปัจจัยภายนอก และปัจจัยภายในประเทศ ทั้งจุดยืนและท่าทีของอาเซียนต่อสถานการณ์เมียนมาที่ยังขาดความเป็นเอกภาพ รวมทั้งนโยบายของผู้นำรัฐบาลไทยในประเด็นที่เกี่ยวกับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาก็ยังเกี่ยวพันกับความมั่นคงของรัฐ ที่แม้จะเป็นนโยบายที่ได้กล่าวคำมั่นไว้กับประชาคมระหว่างประเทศ แต่ก็ยังจำเป็นที่จะต้องติดตามผลการดำเนินการของรัฐในระดับนโยบายต่อไปว่าจะสามารถดำเนินนโยบายและยกระดับการระดับการทำงานเพื่อพัฒนาสวัสดิภาพของผู้หนีภัยได้อย่างไรต่อไปในอนาคต โดยเฉพาะในช่วงวิกฤติสถานการณ์เมียนมาและวิกฤติการณ์โควิด 19 ที่ส่งผลต่อกลุ่มเปราะบาง อาทิ ประชากรกลุ่มผู้หนีภัยฯ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสวัสดิภาพของชีวิต

<sup>196</sup> ประชาไท, "ภาณุภัทร จิตเที่ยง : รัฐไทยควรใช้หลักความมั่นคงมนุษย์ในการจัดการผู้ลี้ภัยรี้ภัย," ed. ณัฐพล เมฆโสภณ (2021). <https://prachatai.com/journal/2021/04/92474>.

ในส่วนการดำเนินการเพื่อยุติความรุนแรงในเมียนมา หลังกองทัพเมียนมามีการใช้กำลังปราบปรามผู้ประท้วงอย่างรุนแรง อาเซียนมีความพยายามในการจัดประชุมวาระพิเศษขึ้นในการยุติความรุนแรงในเมียนมา มีการรับรองฉันทามติ 5 ข้อ นับได้ว่าเป็นก้าวสำคัญของอาเซียนในการก้าวผ่านหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐ โดยการใช้เวทีประชุมผู้นำสูงสุดอาเซียนสมัยพิเศษเป็นกลไกการเจรจา ซึ่งจะช่วยให้อาเซียนมีโอกาสได้เข้าไปแสดงบทบาทคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรงในเมียนมาอย่างเป็นทางการ สร้างกระบวนการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ในการเป็นคนกลางประสานการเจรจา ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และเดินทางเยือนเมียนมาได้ ซึ่งเป็นความหวังของประชาคมระหว่างประเทศเช่นเดียวกันที่จะเห็นอาเซียนมีบทบาทในการคลี่คลายวิกฤติการณ์ความรุนแรงนี้ อีกทั้งแรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศบางส่วนที่มีมาตรการทางการทูต ทั้งการออกแถลงการณ์แสดงเจตนาธรรมณ์ หรือการคว่ำบาตรการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจกับเมียนมา อย่างไรก็ตามบางส่วนก็ยังคงวลในการแสดงจุดยืนของตนเองรวมทั้งไทย

สืบเนื่องจากการให้คำมั่นของนายกรัฐมนตรีไทย ในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา (President Obama's Leaders' Summit on Refugees) เมื่อกันยายน พ.ศ. 2559 (ค.ศ. 2016) โดยย้ำว่าทุกประเทศต้องร่วมมือกัน ดูแลผู้ลี้ภัยทั้งประเทศต้นทาง กลางทางและปลายทาง ยืนยันตลอด 40 ปี ไทยให้การดูแลผู้หนีภัยด้วยมนุษยธรรม จากส่วนหนึ่งในถ้อยแถลง นายกรัฐมนตรี กล่าวว่า รัฐบาลไทยและประชาชนคนไทยมีความเอื้ออาทร และให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้หนีภัยฯ ในการออกมาตรการต่างๆ ปรับปรุงและบังคับใช้กฎหมาย จัดงบประมาณสำหรับค่ารักษาพยาบาล การศึกษา และให้ความช่วยเหลือหากเป็นผู้เสียหายในคดีอาญานอกจากนี้ ไทยกำลังพิจารณาจัดทำระบบคัดกรองให้เป็นมาตรฐานสากล เพื่อช่วยลดความเสี่ยงของการตกเป็นเหยื่อค้ามนุษย์ และอนุญาตให้เหยื่อค้ามนุษย์และพยานสามารถทำงานได้อย่างถูกกฎหมายจนกว่าคดีจะสิ้นสุด รัฐบาลให้การศึกษา และฝึกอาชีพแก่คนในพื้นที่พักพิงฯ เพื่อให้กินดีอยู่ดีเมื่อกลับประเทศ รวมทั้งออกสูติบัตรแก่เด็กผู้หนีภัยทุกคน และหารือกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อส่งผู้หนีภัยกลุ่มนำร่องที่สมัครใจกลับบ้าน ให้สามารถใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข ไทยกำลังพิจารณา

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย เพื่อไม่ส่งบุคคลกลับไปสู่อันตราย<sup>197</sup>

อีกทั้งจากคำมั่นของรัฐบาลไทยในการประชุมผู้ลี้ภัยโลกครั้งที่ 1 เมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. 2562 (ค.ศ. 2019) จากเอกสารนี้ก็ทำให้เห็นถึงความมุ่งมั่นจากคำมั่นของรัฐบาลไทยที่จะสร้างความร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมา และภาคส่วนต่าง ๆ ในการส่งผู้หนีภัยกลับประเทศต้นทาง จากถ้อยแถลงของหัวหน้าคณะผู้แทนไทย ได้กล่าวว่า “ไทยได้รับภาระในการดูแลผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาอย่างยาวนานมากกว่าแสนคนและปัจจุบันได้มีความร่วมมือกับรัฐบาลเมียนมาและภาคส่วนต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนกระบวนการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบกลับโดยสมัครใจ โดยได้นำแนวทางการพัฒนารูปแบบต่าง ๆ มาใช้เพื่อเตรียมความพร้อมให้กับผู้หนีภัยการสู้รบ” โดยในรายละเอียดสี่ข้อ จากแปดข้อ ในคำมั่นได้กล่าวว่า 1) การดำเนินการต่อเนื่องเพื่อรับรองวุฒิการศึกษาและเอกสารทางการศึกษาของเด็กผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา 2) การให้โอกาสในการทำงานสำหรับผู้กลับไปแล้วตามกฎระเบียบของไทย และการฝึกอบรมที่เกี่ยวข้องล่วงหน้าก่อนกลับเมียนมา 3) การพัฒนาความร่วมมือในกระบวนการส่งกลับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา และ 4) ใช้แนวทางการพัฒนาเพื่อช่วยเตรียมความพร้อมพื้นที่รองรับผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาและชุมชนท้องถิ่น<sup>198</sup>

รวมทั้ง ฉันทามติห้าข้อ จากการประชุมผู้นำสูงสุดอาเซียนสมัยพิเศษ<sup>199</sup> โดยที่ประชุมสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรืออาเซียน มีมติเห็นชอบในเอกสารฉันทามติห้าข้อ เพื่อแก้ปัญหาต่อวิกฤตเมียนมา มีดังนี้ ข้อที่ 1 หยุดยั้งการใช้ความรุนแรงในประเทศเมียนมาโดยทันที และขอเรียกร้องทุกฝ่ายให้ใช้ความยับยั้งชั่งใจขั้นสูงสุด ข้อที่ 2 ขอให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องใช้กระบวนการเจรจาอย่างสร้างสรรค์ ในการแก้ปัญหาวิกฤติพม่าอย่างสันติ เพื่อประโยชน์ของประชาชน ข้อที่ 3 ผู้แทนพิเศษของประธานอาเซียนจะทำหน้าที่เป็นคนกลางประสานงานการเจรจา โดยมีผู้ช่วยเลขาธิการอาเซียนให้ความช่วยเหลือ ข้อที่ 4 อาเซียนจะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ผ่านศูนย์

<sup>197</sup> กรุงเทพรุกิจ, "พล.อ.ประยุทธ์" นายฯ ร่วมกล่าวถ้อยแถลงในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของปธน.สหรัฐ, (26 ก.ค. 2559). <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/719045>.

<sup>198</sup> สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ and สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ, รายงานผลการเดินทางไปราชการเพื่อเข้าร่วมการประชุมเวทีผู้ลี้ภัยโลก (GLOBAL REFUGEE FORUM – GRF), <http://www.nsc.go.th/?p=4390>.

<sup>199</sup> การประชุมผู้นำสูงสุดอาเซียนสมัยพิเศษ ณ กรุงจาการ์ตา เมื่อวันที่ 25 เมษายน พ.ศ. 2564 (ค.ศ. 2021) การประชุมเกิดขึ้นเพื่อหาทางคลี่คลายต่อสถานการณ์ในสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมา หลังกองทัพใช้กำลังปราบปรามผู้ประท้วงอย่างต่อเนื่อง

ประสานงานเพื่อการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ หรือ AHA Center และ ข้อที่ 5 ผู้แทนพิเศษ และคณะผู้แทน จะเดินทางเยือนประเทศเมียนมา เพื่อพบปะกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในวิกฤตการณ์ครั้งนี้<sup>200</sup>

#### 4.4 ข้อเสนอ

ผู้วิจัยเสนอว่า “ปรับวิกฤติให้เป็นโอกาส ปรับระดับโครงสร้างนโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบฯ จากมุมมองเก่าในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐเป็นสิ่งสำคัญ สู่ความมุ่งมั่นใหม่ในการยกระดับการพัฒนาความมั่นคงมนุษย์อย่างยั่งยืน ยืนยันท่าทีจากคำมั่นที่รัฐไทยให้ไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ สนับสนุนอาเซียนในการคลี่คลายวิกฤตการณ์เมียนมาในปัจจุบัน รวมทั้งหาทางออกที่เข้าถึงถึงปัจเจก (ผู้หนีภัยฯ) การให้สถานะการเป็นผู้หนีภัยการสู้รบเมียนมาที่ยืดเยื้อยาวนาน และการจัดการที่ครอบคลุมในเรื่องพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่จะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง” โดยมีรายละเอียด 3 ข้อ ดังนี้

**ข้อเสนอที่ 1 ทบทวนแนวทางการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจใหม่ มุ่งเน้นความมั่นคงของมนุษย์ มากกว่าการประกอบสร้างทางความมั่นคงของรัฐ เพื่อขจัดความไม่มั่นคงทางร่างกาย กฎหมาย วัตถุ และสังคมจิตใจ** ด้วยบทเรียนความล่าช้าจากการทำงานที่ผ่านมาและข้อท้าทายสำคัญที่รัฐไทย รัฐเมียนมา และ UNHCR ต้องเผชิญต่อเนื่องไปในอนาคต ในการรับมือสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมืองของเมียนมาในปัจจุบัน วิกฤตการณ์ผู้หนีภัยจากความไม่สงบ/การสู้รบจากเมียนมา ทั้งสถานการณ์ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเมียนมาและการอพยพข้ามพรมแดน นับว่าเป็นโจทย์สำคัญที่ทำให้ทุกฝ่ายต้องกลับมาทบทวนบทบาทในบริบทของตนเองอีกครั้ง

**ข้อเสนอที่ 2 แสดงความมุ่งมั่นในการยกระดับการพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ของผู้หนีภัยฯ ในระยะยาว** ยืนยันท่าทีจากการแสดงนโยบายและคำมั่นของประเทศไทยที่ได้กล่าวไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ และสนับสนุนอาเซียน ในการดำเนินงานฉันทามติห้าข้อ เพื่อคลี่คลายสถานการณ์วิกฤตการณ์ความรุนแรงในเมียนมา

**ข้อเสนอที่ 3 การให้สถานะเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างยาวนานนั้นยังจำเป็นหรือไม่ควรหาทางออกอย่างยั่งยืน และครอบคลุมในเรื่องพื้นที่พักพิงชั่วคราว** เนื่องจากการจัดการสถานการณ์ผู้หนีภัยฯ ที่ยืดเยื้อยาวนานกว่า 37 ปี และยังมีผู้หนีภัยฯ จำนวนกว่า 91,795 คน ยังคง

<sup>200</sup> "ที่ประชุมอาเซียนเสนอมติ 5 ข้อเรียกร้องยุติความรุนแรงในพม่า," accessed 26 ก.ค. 2564, <https://prachatai.com/journal/2021/04/92719>.

อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในไทยอีกจำนวนมากต่อไป อาจถึงเวลาที่ผู้ถูกฝายต้องทบทวนหาทางออกในบริบทที่ครอบคลุมถึงความต้องการของปัจเจก (ผู้หนีภัยการสู้รบ) ซึ่งเป็นหน้าที่ของทุกฝ่าย ทั้งประเทศต้นทาง (เมียนมา) ประเทศแรกรับ (ไทย) และ UNHCR ที่จะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง



## บทที่ 5

### บทสรุป

สารนิพนธ์ฉบับนี้มุ่งศึกษาเรื่อง กระบวนการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางด้วยความสมัครใจ: บทวิเคราะห์สาเหตุความล่าช้าและผลกระทบ มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษากระบวนการกลับคืนถิ่นฐานโดยความสมัครใจ เพื่อศึกษาสาเหตุและผลกระทบที่เกิดจากความล่าช้าของการกลับคืนถิ่นฐานโดยความสมัครใจ และเพื่อนำเสนอ ข้อท้าทาย โอกาส และข้อเสนอ ในการจัดการเชิงนโยบายผู้หนีภัยการสู้รบ มีกรอบการศึกษาช่วงระยะเวลาสถานการณ์พัฒนาเชิงบวกตั้งแต่ ค.ศ. 2010 จนถึง ก่อนหน้าที่จะเกิดสถานการณ์โรคโควิด 19 ในปี ค.ศ. 2020 โดยมีสมมติฐานว่า นโยบายของ ประเทศไทย รัฐเมียนมา และ UNHCR ส่งผลต่อการตัดสินใจของผู้หนีภัยฯ ในการกลับประเทศต้นทางด้วยความสมัครใจ ซึ่งสัมพันธ์กับนโยบายรัฐที่ยังตั้งอยู่บนความกรอบแนวคิดเรื่องรัฐชาติและความมั่นคงแห่งชาติ จึงเป็นข้อจำกัดสำคัญที่ทำให้การจัดการเรื่องผู้หนีภัยการสู้รบฯ เกิดความล่าช้าขึ้น โดยหวังว่าการศึกษานี้จะเห็นถึงสาเหตุระดับโครงสร้างและระดับปัจเจก เพื่อทำให้มุมมองการจัดการผู้หนีภัยฯ คำนึงถึงปัจเจกและความสมัครใจมากขึ้น และพัฒนาไปสู่แนวทางนโยบายเชิงโครงสร้างที่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างยั่งยืนและครอบคลุม

ผู้วิจัยใช้แนวคิดหลักเรื่องการส่งกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ และการวิเคราะห์ในแต่ละส่วนยังใช้กรอบมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการกับประเทศต้นทางโดยสมัครใจอื่นช่วย ได้แก่ วิเคราะห์สาเหตุ ใช้กรอบมาตรฐานเงื่อนไขเบื้องต้นสี่ประการ (Four preconditions) และกรอบความไม่มั่นคงสี่ด้าน (Four categories of insecurities) วิเคราะห์ความล่าช้าจากกระบวนการ ศึกษาแผนงานเปรียบเทียบกับเป้าหมายแผนงาน Strategic plan วิเคราะห์ผลกระทบ ศึกษาผลกระทบที่เกิดขึ้นในระดับโครงสร้าง และระดับปัจเจก และใช้กรอบการวิเคราะห์แนวทางที่เกิดขึ้นในระยะการเปลี่ยนแปลงสันติภาพ ทำให้สามารถเข้าใจกระบวนการการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจของผู้หนีภัยฯ ดังนั้นจึงสามารถวิเคราะห์ความล่าช้า สาเหตุ และผลกระทบ ได้อย่างครอบคลุมทั้งในระดับโครงสร้างและมีมุมมองในมิติของผู้หนีภัยฯ เป็นศูนย์กลางมากขึ้น โดยจากการศึกษาสารนิพนธ์นี้ ทำให้ผู้วิจัยสามารถนำเสนอข้อท้าทาย โอกาส และข้อเสนอในการจัดการเชิงนโยบายในการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจได้

เนื่องจากสถานการณ์ที่พัฒนาในเชิงบวกของเมียนมา จากมุมมองของประชาคมระหว่างประเทศ เมียนมาได้พยายามมุ่งสู่การปฏิรูปการเมืองและเศรษฐกิจมาตั้งแต่ ค.ศ. 2010 ซึ่งนำโดยรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง มีกระบวนการเจรจาสันติภาพการทำข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ และการเลือกตั้งในปี ค.ศ. 2015 ปัจจุบันมีผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ โดยการสนับสนุนของรัฐไทย รัฐเมียนมา และ UNHCR แล้วทั้งสิ้น 4 กลุ่ม เป็นจำนวน 1,039 คน ช่วงระหว่าง ค.ศ. 2016 – 2019 จากคำถามวิจัยที่ว่า เหตุใดการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ (Voluntary Repatriation) ของผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาดำเนินไปอย่างล่าช้าในช่วงก่อนการระบาดของโรคโควิด 19 ในปี ค.ศ. 2020 และความล่าช้าดังกล่าวส่งผลอย่างไรต่อสวัสดิภาพของผู้หนีภัยการสู้รบและการดำเนินการต่อคนกลุ่มนี้ในภาพรวม ผลการศึกษาความล่าช้าจากเป้าหมายในการดำเนินการส่งผู้หนีภัยฯ กลับเมียนมา พบว่า มีความล่าช้าไม่สามารถไปตามกรอบเวลาที่วางแผนไว้ว่า จะเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2015 และควรจะแล้วเสร็จในปี ค.ศ. 2017 ในด้านความสำเร็จเชิงตัวเลขมีผู้หนีภัยฯ ที่ได้รับผลประโยชน์จากการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ โดยการอำนวยความสะดวกนั้นไม่เป็นไปตามแผนงาน และตัวเลขที่วางแผนไว้ มีจำนวนเพียง 1,039 คน จากตัวเลขคาดการณ์กว่า 45,000 คนในปี ค.ศ. 2016 อย่างไรก็ตามต้องตระหนักว่าการดำเนินงานการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทาง เป็นเรื่องที่ทำนายสำหรับทุกฝ่าย ซึ่งเป็นผลมาจากความพยายาม และความร่วมมือของทุกฝ่ายอย่างต่อเนื่อง

ผลการศึกษาสาเหตุความล่าช้า ระดับโครงสร้าง (รัฐเมียนมา รัฐไทย และ UNHCR) พบว่า 1) มีข้อตกลงร่วมกันทั้งสามฝ่าย มีความล่าช้าจากสาเหตุ ก) การสร้างความร่วมมือระหว่างสามฝ่ายมีความล่าช้า ในระยะแรกยังไม่มีขั้นตอนอย่างเป็นทางการ จนกระทั่งมีกรอบข้อตกลง “Strategic Road Map for Voluntary Repatriation” จาก UNHCR ใน ค.ศ. 2014 และเพิ่งมีการกำหนดกลไกคณะทำงานร่วมไทย-เมียนมา ใน ค.ศ. 2014 โดยทางรัฐบาลเมียนมามีการแต่งตั้งคณะทำงานฝ่ายเมียนมาสำเร็จในปี ค.ศ. 2016 อีกทั้งเพิ่งมีกรอบระยะเวลาชัดเจนในการส่งผู้หนีภัยฯ ปีละ 2 ครั้ง ในปี ค.ศ. 2019 อีกทั้ง UNHCR ก็ไม่สามารถผลักดันเร่งรัดการทำงานของรัฐบาลไทยและเมียนมาให้เกิดความร่วมมือได้อย่างรวดเร็ว และข) ขั้นตอนกระบวนการพิสูจน์สัญชาติที่เพิ่มเติมขึ้นมา รัฐบาลเมียนมาได้สร้างข้อจำกัดในการเข้าเมือง การเน้นย้ำความจำเป็นถึงกระบวนการสัมภาษณ์โดยตัวแทนจากรัฐบาลเมียนมา ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินการตามคำร้องขอกลับประเทศต้นทางโดยสมัคร



ใจ ผู้สมัครที่ต้องรอการยืนยันจากทางรัฐบาลเมียนมา ทำให้ผู้ที่สมัครถอนรายชื่อออกจากการลงทะเบียน และเลือกกลับประเทศด้วยตนเอง 2) สถานการณ์สำคัญเปลี่ยนไปของประเทศต้นทาง มีดังนี้ ก) ปัจจัยทางการเมืองความเป็นประชาธิปไตยในประเทศเมียนมา ที่ยังไม่เป็นประชาธิปไตยที่แท้จริง ยังมีกองทัพเมียนมาเป็นเบื้องหลังรัฐบาล อีกทั้งการรัฐประหารล่าสุดในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 2021 ยิ่งเน้นย้ำให้เห็นว่าการเมืองในเมียนมายังอยู่ในระยะการเปลี่ยนแปลง และ ข) ปัจจัยจากการเจรจาสันติภาพที่เกี่ยวกับข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ แม้จะเป็นความหวังและแนวทางไปสู่สันติภาพระหว่างรัฐบาลเมียนมาและชนกลุ่มน้อย แต่ข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศนั้นยังไม่สามารถดำเนินไปสู่สันติภาพที่แท้จริง ยังคงมีรายงานความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลเมียนมาและกองกำลังชนกลุ่มน้อยอยู่

สาเหตุความล่าช้าในระดับปัจเจก (ผู้หนีภัยฯ) มีสองเงื่อนไข คือ หนึ่ง การกลับต้องปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี และสอง ผู้หนีภัยฯ ตัดสินใจที่จะกลับโดยสมัครใจ โดยหนึ่ง การกลับต้องปลอดภัย และมีศักดิ์ศรี มีสาเหตุความล่าช้าจากความไม่มั่นคงสี่ด้าน ดังนี้ ก) ความไม่มั่นคงทางร่างกาย เช่น ทุพพลภาพ ที่เป็นลักษณะเฉพาะของความขัดแย้งของเมียนมาโดยเฉพาะพื้นที่ทางตะวันออกเฉียงใต้ที่จะเป็นพื้นที่รองรับผู้หนีภัยฯ ปัจจุบันยังไม่สามารถกักตัวทุพพลภาพ หรือระบุเครื่องหมายได้หมด แม้จะมีการลงนามยุติข้อตกลงหยุดยิงทั่วประเทศ แต่ก็ยังมีรายงานการใช้ทุพพลภาพในปี ค.ศ. 2018 - 2019 จากกองทัพเมียนมา (Tatmadaw) และกองกำลังชนกลุ่มน้อย (EAOs) ข) ความไม่มั่นคงทางกฎหมาย สัมพันธ์กับระบบโครงสร้างระดับรัฐ องค์การระหว่างประเทศ อีกทั้งเกี่ยวข้องกับโครงสร้างเชิงสถาบัน และโครงสร้างในชุมชนของประเทศต้นทางนั้น การไม่มีเอกสารสำคัญทางกฎหมาย ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ไม่ได้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสิทธิการลงคะแนนเสียง ไม่สามารถมีส่วนร่วมในชุมชน เนื่องจากปัจจัยด้านเพศสภาพหรือการศึกษา และการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเหตุผลด้านเชื้อชาติชาติพันธุ์ สร้างความไม่ยุติธรรมให้เกิดขึ้น อันมีรากฐานมาจากการไร้รัฐ ไร้สัญชาติ และการเคลื่อนย้ายอพยพ ค) ความไม่มั่นคงทางวัตถุ ผู้หนีภัยฯ สะท้อนว่าการเข้าถึงปัจจัยพื้นฐาน ที่พักพิง น้ำสะอาด โรงพยาบาล โรงเรียน การสนับสนุนให้ทำงานทำอย่างไม่เพียงพอ ดังนั้นในการสนับสนุนทรัพยากรขั้นพื้นฐาน การรองรับให้ผู้หนีภัยฯอยู่ในบริเวณพื้นที่พักพิง และสามารถพึ่งพาตนเองภายใต้ข้อจำกัดของปัญหาเศรษฐกิจ และทรัพยากร ก็เป็นทางออกที่รัฐต้องคำนึงถึงเพื่อไม่ให้เกิดการพลัดถิ่นซ้ำซ้อน ง) ความไม่มั่นคงทางสังคมจิตใจ มีสองด้าน คือ หนึ่ง การเข้าไม่ถึงบริการสาธารณสุข และการคุ้มครองด้านสังคมและจิตใจ ในกระบวนการทำงานที่เกี่ยวข้องกับผู้หนีภัยฯ ต้องคำนึงถึง

ผลกระทบจากความขัดแย้งที่ยืดเยื้อ มีแนวทางการเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมจิตใจ ทั้งการบริการในระดับความต้องการพื้นฐาน และความต้องการทางจิตใจในระดับสังคมนั้นยังไม่มากพอ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่จะเป็นพื้นที่รองรับในประเทศเมียนมา และการทำงานในส่วนของภาครัฐในการคำนึงด้านสังคมจิตใจยังเป็นช่องว่างอยู่ และ สอง การเข้าไม่ถึงการศึกษา ทั้งรัฐไทยและรัฐเมียนมายังไม่ยอมรับหลักสูตรการเรียนการสอนจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวในไทย ส่งผลให้นักเรียนไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาเมื่อกลับไป หรือไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาในระดับสูงต่อไปได้ อีกทั้งยังมีช่องว่างที่รัฐบาลไทยยังไม่ได้สนับสนุนการศึกษาในพื้นที่พักพิงฯ และสอง ผู้หนีภัยฯ ตัดสินใจที่จะกลับโดยสมัครใจ “ความสมัครใจ” ของผู้หนีภัยฯ ในการตัดสินใจที่จะกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจนั้นทุกฝ่ายอาจต้อง “ยอมรับ” ว่าจำนวนผู้หนีภัยฯ ที่ตัดสินใจกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจมีจำนวนน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่า “มีผู้ที่ไม่สมัครใจจะกลับประเทศต้นทางจำนวนมาก”

ความล่าช้าดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของผู้หนีภัยฯ พบว่า เกิดผลกระทบ “ทั้งในระดับโครงสร้างและระดับปัจเจก ทำให้เป้าหมายของการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจรวมทั้งการพัฒนาสวัสดิภาพความมั่นคงของมนุษย์ สำหรับผู้หนีภัยการสู้รบฯ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน” จากสถิติดัชนีการพัฒนามนุษย์ ปี ค.ศ. 2019 (Human Development Index – HDI) ของเมียนมาอยู่ที่ 0.583 และของไทยอยู่ที่ 0.777 โดยมีแนวโน้มดัชนีการพัฒนามนุษย์ที่เติบโตช้าในทศวรรษที่ผ่านมา โดยระดับโครงสร้างรัฐเกิดผลกระทบ 1) ไม่สามารถเกิดแนวทางการกลับคืนถิ่นฐานอย่างยั่งยืนที่จะพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ได้ 2) ทำให้เกิด “สถานะที่กลืนไม่เข้าคายไม่ออก” (Dilemma) และสถานการณ์ผู้หนีภัยการสู้รบฯ ที่ยืดเยื้อต่อไป และ3) สถานการณ์ทางการเมืองในเมียนมาเปลี่ยนแปลงอีกครั้งกลับไปสู่ภาวะวิกฤติ ระดับปัจเจกเกิดผลกระทบ 1) ผู้หนีภัยฯ ตัดสินใจที่จะไม่กลับประเทศต้นทางหรือกลับด้วยตนเอง 2) ผู้หนีภัยฯ ยังรู้สึกถึงความไม่มั่นคงปลอดภัยต่อสวัสดิภาพ และ3) ผู้หนีภัยฯ สูญเสียโอกาสในการพัฒนาชีวิต

ดังนั้น “ถึงแม้ทั้งสามฝ่ายมองว่าการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ จะสามารถเกิดขึ้นได้จากสถานการณ์พัฒนาเชิงบวกของเมียนมา เพื่อให้ผู้หนีภัยกลับประเทศต้นทางได้อย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี” ผู้วิจัยกลับมองว่า รัฐไทยกำลังใช้การกลับประเทศต้นทางเป็นเครื่องมือในการผลักดันผู้หนีภัยกลับไป ในขณะที่สถานการณ์ในเมียนมายังไม่มีสันติภาพเพียงพอ โดยจะเห็นว่า รัฐไทยมองว่าการกลับประเทศต้นทางจะสามารถเกิดขึ้นได้จากสถานการณ์พัฒนาเชิงบวกของเมียนมา โดยรัฐไทยมี

ความพยายามที่จะสร้างความชัดเจนในการดำเนินการผลักดันให้เกิดการกลับประเทศต้นทาง แต่ในขณะที่รัฐเมียนมายังไม่มีความชัดเจน ไม่ได้มีโครงสร้างสถาบันรองรับหรือแนวทางเพื่อไปสู่การสร้างสันติภาพอย่างแท้จริง และยังไม่สามารถจัดสาเหตุความขัดแย้งระหว่างรัฐและกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย รวมทั้งไม่ได้มีนโยบายรัฐในระยะยาวที่ตอบรับการกลับประเทศอย่างยั่งยืน อีกทั้ง UNHCR ก็ไม่สามารถผลักดันเร่งรัดการทำงานของรัฐบาลไทยและเมียนมาให้เกิดความร่วมมือได้อย่างรวดเร็ว

อาจกล่าวได้ว่ากระบวนการส่งผู้หนีภัยฯ กลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจที่ผ่านมา จึงเกิดความล่าช้าขึ้น ส่งผลให้เกิดสภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกยืดเยื้อต่อไป และอาจเป็นเพียงโครงการนำร่องที่ไม่ได้เกิดผลการกลับประเทศต้นทางอย่างยั่งยืน ส่งผลกระทบทำให้เป้าหมายของการกลับประเทศต้นทางโดยสมัครใจ รวมทั้งการพัฒนาสวัสดิภาพความมั่นคงของมนุษย์ สำหรับผู้หนีภัยการสู้รบฯ ไม่สามารถเกิดขึ้นได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ จากมุมมองของผู้หนีภัยฯ ประชากรกลุ่มนี้ยังมีความกังวลใจ และมีความไม่มั่นคง (ความไม่มั่นคงทางร่างกาย กฎหมาย วัตถุ และสังคมและจิตใจ) ผู้หนีภัยฯ กลับต้องเผชิญอุปสรรคกับเรื่องสัญชาติ และการกลับไปยังพื้นที่ซึ่งพวกเขาไม่มีความคุ้นเคยมาก่อน อีกทั้งมีผู้ตัดสินใจสมัครใจกลับคืนถิ่นฐานจำนวนน้อยมาก ในขณะเดียวกันยังมีผู้หนีภัยฯ จำนวนกว่า 91,795 คน อาศัยอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวในประเทศไทยอีกจำนวนมาก ซึ่งได้รับ “สถานะ” เป็น “ผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา” ยาวนานกว่า 37 ปี ผู้หนีภัยฯ จำนวนมากเติบโตขึ้นมาหรือเกิดมาในสภาพแวดล้อมของการต้องเป็นผู้หนีภัยการสู้รบที่ยืดเยื้อ

จากบทเรียนข้างต้นและแนวโน้มในอนาคต ผู้วิจัยเสนอว่า ข้อท้าทาย “จากสถานการณ์ความไม่มั่นคงทางการเมืองของเมียนมาในปัจจุบัน เป็นข้อท้าทายสำคัญที่ทุกฝ่ายต้องเผชิญต่อเนื่องไปในอนาคต ในการรับมือกับวิกฤติการณ์ผู้หนีภัยจากความไม่สงบ/การสู้รบจากเมียนมา นับว่าเป็นโจทย์สำคัญที่ทำให้ทุกฝ่ายต้องกลับมาทบทวนบทบาทในบริบทของตนเองอีกครั้ง” ทั้งในฐานะประเทศต้นทาง (เมียนมา) และประเทศแรกรับ (ไทย) ที่มีพรมแดนติดกัน โดยเฉพาะบทบาทของไทยว่าจะสามารถแสดงจุดยืนอย่างไร ในการผลักดันให้มีการแก้ปัญหาในเมียนมาต่อสถานการณ์การความไม่มั่นคงในเมียนมา การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงต่อชีวิตประชาชน รวมทั้งการแสดงจุดยืนในการช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ต่อประเด็นการผลักดันผู้หนีภัยความไม่สงบ/การสู้รบจากเมียนมากลับประเทศต้นทางในการกลับไปเผชิญอันตราย

ส่วนโอกาสในระยะยาวนั้นมาจากนโยบายและคำมั่นของไทยที่ได้กล่าวไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ โดยหวังว่าคำมั่นเหล่านี้จะเป็นโอกาสในการที่รัฐไทยจะแสดงความมุ่งมั่นและยกระดับการทำงานเพื่อจัดซื้อทำหายและพัฒนาสวัสดิภาพของผู้หนีภัยฯ และโอกาสของอาเซียนที่จะใช้นันทามติห้าข้อ ในการแสดงบทบาทคลี่คลายสถานการณ์ความรุนแรงในเมียนมา แต่ในขณะเดียวกันโอกาสเหล่านี้ก็ยังมีอุปสรรคมากมายทั้งจากปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในประเทศ ทั้งการแสดงจุดยืนต่อสถานการณ์เมียนมาของอาเซียนที่ไม่เป็นเอกภาพ นโยบายของรัฐไทยต่อผู้หนีภัยฯ ก็ยังคงมีข้อทำหายในเรื่องมุมมองความมั่นคง จึงจำเป็นต้องติดตามนโยบายของรัฐไทยในด้านการพัฒนาสวัสดิภาพผู้หนีภัยฯ ต่อไปในอนาคต ทั้งการรับมือภาวะวิกฤติสถานการณ์เมียนมาและวิกฤติโควิด 19 โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง อาทิ กลุ่มประชากรผู้หนีภัยการสู้รบฯ ที่ได้รับผลกระทบทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสวัสดิภาพของชีวิต

และข้อเสนอต่อรัฐไทย รัฐเมียนมาและ UHNCR ในมุมมองผู้วิจัย “ปรับวิกฤติให้เป็นโอกาส ปรับระดับโครงสร้างนโยบายต่อผู้หนีภัยการสู้รบฯ จากมุมมองเก่าในการรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของรัฐเป็นสำคัญ สู่ความมุ่งมั่นใหม่ในการยกระดับการพัฒนาความมั่นคงมนุษย์อย่างยั่งยืน ยืนยันท่าทีจากคำมั่นที่รัฐไทยให้ไว้ต่อประชาคมระหว่างประเทศ สนับสนุนอาเซียนในการคลี่คลายวิกฤติการณ์เมียนมาในปัจจุบัน รวมทั้งหาทางออกที่ค้ำถึงถึงปัจเจก (ผู้หนีภัยฯ) ในประเด็นการให้สถานะการเป็นผู้หนีภัยการสู้รบเมียนมาที่ยืดเยื้อยาวนาน และการจัดการที่ครอบคลุมในเรื่องพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่จะไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง”

## บรรณานุกรม

ภาษาไทย

- BBC NEWS ไทย. "เมียนมา: ทำไมข่าวลือรัฐประหารถึงดังหนาหู ก่อนเปิดประชุมรัฐสภา 1 ก.พ.", 1 ก.ค. 2564.
- Srichan, Peerapan, and Ajirapa Pienkhuntod. "อุปสรรค ในการ จัดการ ศึกษา ให้ แก่ เด็ก ผู้ หนี ภัย การ ลี้ ภัย ภายใน พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว: กรณี ศึกษา พื้นที่ พักพิง ชั่วคราว แม่ หละ อำเภอบางละมุง จังหวัด ตาก." *Journal of Research and Development Institute Rajabhat Maha Sarakham University* 6, no. 2 (2019): 431-50. <https://so03.tci-thaijo.org/index.php/rdimu/article/download/233204/160014/>.
- TCIJ, ศูนย์ข้อมูลและข่าวสืบสวนเพื่อสิทธิพลเมือง Thai Civil Rights and Investigative Journalism -. "สถานการณ์ชายแดนไทย-พม่าคลี่คลาย เลิกผลักดัน-เตรียมส่งผู้ลี้ภัยสมัครใจกลับ." 1 ก.ค. 2564. แหล่งที่มา: <https://www.tcijthai.com/news/2017/25/scoop/7278>.
- UNHCR. "Thailand Border Operation: Rtg/Moi-Unhcr Verified Refugee Population ", 2021. <https://reliefweb.int/report/thailand/thailand-border-operation-rtgmoi-unhcr-verified-refugee-population-30-april-2021>.
- UNICEF. "ไว้เส้นกันการศึกษา: แนวปฏิบัติที่ดีและการถอดบทเรียนจากการจัดการศึกษาสำหรับเด็กข้ามชาติในประเทศไทย. (2021). [cutt.ly/UQyvPaJ](http://cutt.ly/UQyvPaJ).
- กระทรวงการต่างประเทศ. "ไทยและเมียนมาพร้อมมือส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา กลุ่มที่ 3 กลับประเทศ โดยสมัครใจ เมื่อวันที่ 20 – 22 กุมภาพันธ์ 2562 ที่จังหวัดตากและจังหวัดแม่ฮ่องสอน." 1 ก.ค. 2564. <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd21f15e39c3060027f7f>.
- . "ไทยและเมียนมาพร้อมมือส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา กลุ่มที่ 4 กลับเมียนมาโดยสมัครใจ เมื่อวันที่ 1 – 3 กรกฎาคม 2562 ที่จังหวัดตาก จังหวัดกาญจนบุรี และจังหวัดแม่ฮ่องสอน." 1 ก.ค. 2564. แหล่งที่มา: <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd27915e39c3060029a60>.
- . "การประชุมคณะทำงานร่วมไทย - เมียนมาในการเตรียมการส่งผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมากลับประเทศ ครั้งที่ 3." 1 ก.ค. 2564. แหล่งที่มา: <https://www.mfa.go.th/th/content/5d5bd22915e39c30600281c1>.
- กรุงเทพธุรกิจ. "พล.อ.ประยุทธ์" นายกฯ ร่วมกล่าวถ้อยแถลงในการประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัยของปธน. สหรัฐ." 26 ก.ค. 2559. <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/719045>.
- จตุรงค์ บุณยรัตนสุนทร. รายงานฉบับสมบูรณ์ นโยบายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนชายแดนไทย - พม่า : กรณีผู้อพยพภัยสงคราม. คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์และสวัสดิการสังคม มหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ,

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (เมษายน 2555).

<http://library.nhrc.or.th/ulib/document/ebook/E07282/mobile/index.html#p=1>.

จิราพร เหล่าเจริญวงศ์. "การไหลเวียนและพื้นที่ชายแดน: มองมุมใหม่ค้าผู้ลี้ภัยบริเวณชายแดน ไทย-พม่า." วารสารสังคมวิทยามานุษยวิทยา 35(1): มกราคม - มิถุนายน 2559 (2559): 73.

<https://socanth.tu.ac.th/wp-content/uploads/2017/07/JSA-35-1-jiraporn.pdf>.

ชัยนต์ วรรณะภุติ และ มาลี สิทธิเกรียงไกร. ทางเลือกเชิงนโยบายการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในค่ายพักพิงชั่วคราว: รายงานวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2559.

<http://library.nhrc.or.th/ULIB/dublin.php?ID=9143>.

ธนกานต์ ปัญจลักษณ์. "บทบาทของเงินต่อการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยในเมียนมาภายใต้รัฐบาลสันนิบาตแห่งชาติเพื่อประชาธิปไตย." จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. คณะรัฐศาสตร์, 2562.

<http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/70432>.

ธานี สุขเกษม. "การ เปลี่ยน ผ่าน ไป สู่ ประชาธิปไตย ใน เมียน มา ". *Mekong-Salween Civilization Studies Journal* 5, no. 1 (2014): 61-76.

นพวรรณ สุขเจริญ. "เรื่อง นโยบายการปิด 'พื้นที่พักพิงชั่วคราว' ชายแดนไทย เมียนมา: แนวโน้มการละเมิดสิทธิของผู้หนีภัยจากการสู้รบ." หลักสูตรนักบริหารการทูต รุ่นที่ 6 ปี 2557, สถาบันการต่างประเทศเทวะวงศ์วโรปการ กระทรวงการต่างประเทศ, 2557.

<https://image.mfa.go.th/mfa/0/yZ0EO327fd/nbt/nbt6/IS/IS6025.pdf>.

"ที่ประชุมอาเซียนสนอมติ 5 ข้อเรียกร้องยุติความรุนแรงในพม่า." accessed 26 ก.ค. 2564,

<https://prachatai.com/journal/2021/04/92719>.

ประชาไท. "ภาณุภัทร จิตเที่ยง : รัฐไทยควรใช้หลักความมั่นคงมนุษย์ในการจัดการผู้ลี้ภัยรียัง." edited by ณิชพล เมฆโสภณ, 2021. <https://prachatai.com/journal/2021/04/92474>.

———. "รัฐบาลพม่า-8 กลุ่มชาติพันธุ์ลงนามหยุดยิงทั่วประเทศ-อีก 12 กลุ่มยังไม่ลงนาม." เข้า1 ก.ค. 2564.

แหล่งที่มา: <https://prachatai.com/journal/2015/10/61955>.

พรพิมล ตรีโชติ. การดำเนินนโยบายต่างประเทศของพม่าในส่วนสัมพันธ์กับชนกลุ่มน้อยและผลกระทบต่อความสัมพันธ์ไทย-พม่า : รายงานวิจัย. (2549). <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/13814>.

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. 3 เส้า : การบริหารจัดการความมั่นคงไม่ตามแบบร่วมกัน.

กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ, 2537.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สำนักวิชาการ. "การเมืองเมียนมากับทิศทางความสัมพันธ์ไทย-เมียนมา."

*Academic Focus* (กุมภาพันธ์ 2559). <https://dl.parliament.go.th/handle/lirt/469992>.

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, กองสารนิเทศ. "กระทรวงมหาดไทย ส่งเสริมความร่วมมือไทย-เมียนมา ในการบริหารจัดการผู้อพยพและการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศ."

<http://newskm.moi.go.th/?p=8914>.

สำนักยุทธศาสตร์ความมั่นคงภายในประเทศ, and สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ. รายงานผลการเดินทางไปราชการเพื่อเข้าร่วมการประชุมเวทีผู้ลี้ภัยโลก (*Global Refugee Forum – Grf*).

<http://www.nsc.go.th/?p=4390>.

สิทธิพันธ์ มานิตกุล. "การแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา." วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2559.

[http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc\\_pr/ndc\\_2559-2560/PDF/wpa\\_8264/ALL.pdf](http://www.dsdw2016.dsdw.go.th/doc_pr/ndc_2559-2560/PDF/wpa_8264/ALL.pdf).

อรไท โสภารัตน์. "การหยุดยั้งกับการเปลี่ยนผ่านไปสู่ประชาธิปไตยของชนกลุ่มน้อยในเมียนมา กรณีศึกษา คะฉิ่น และกะเหรี่ยง", 2562. <http://cuir.car.chula.ac.th/handle/123456789/70378>.

ภาษาอังกฤษ

Adelman, Howard, and Elazar Barkan. *No Return, No Refuge*

*Rites and Rights in Minority Repatriation*. Columbia University Press, 2011.

doi:10.7312/adel15336. <http://www.jstor.org/stable/10.7312/adel15336>.

CCSDPT, Committee for Coordination of Services to Displaced Persons in Thailand:.

"Voluntary Repatriation Standards and Principles." 1 ก.ค. 2564.

<http://www.ccsdpt.org/resources>.

Chantavanich, Supang, and Aungkana Kamonpetch. *Refugee and Return: Displacement Along the Thai-Myanmar Border*. Springer, 2017.

Crisp, Jeff, and Katy Long. "Safe and Voluntary Refugee Repatriation: From Principle to Practice." *Journal on Migration and Human Security* 4, no. 3 (2016): 141-47.

Cuny, Barry N. Stein and Frederick C. "Refugee Repatriation During Conflict: Protection and Post-Return Assistance." *Development in Practice*, Vol. 4, No.3 (Oct., 1994): 173-87.

Fiddian-Qasmiyeh, Elena, Gil Loescher, Katy Long, and Nando Sigona. *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. OUP Oxford, 2014.

Huang, Roger Lee. *The Paradox of Myanmar's Regime Change*. Routledge, 2020.

Ijang, Tata Precillia, and Ndikumagenge Cleto. "Dependency on Natural Resources: Post-Conflict Challenges for Livelihoods Security and Environmental Sustainability in Goma, the Democratic Republic of Congo." *Development in Practice* 23, no. 3 (2013): 372-88. <http://www.jstor.org/stable/23469244>.

- Johansson, Patrik. "Peace by Repatriation: Concepts, Cases, and Conditions." Umeå universitet, Statsvetenskapliga institutionen, 2010.
- KHRG, Karen Human Rights Group. *Stepping into Uncertainty: Refugee and Idp Experiences of Return in Southeast Myanmar*. (2020). <https://www.lift-fund.org/en/stepping-uncertainty-refugee-and-idp-experiences-return-southeast-myanmar>.
- Lodge, Elliot. "Beyond Simply 'Return': How Idp Mobility, Agency and Self-Identification Contradict the Underpinnings of Refugee Policy."
- Loescher, Gil. "The Unhcr and World Politics: State Interests Vs. Institutional Autonomy." *The International Migration Review* 35, no. 1 (2001): 33-56. <http://www.jstor.org/stable/2676050>.
- Long, Katy. *The Point of No Return: Refugees, Rights, and Repatriation*. OUP Oxford, 2013.
- McConnachie, Kirsten. *Governing Refugees: Justice, Order and Legal Pluralism*. Routledge, 2014.
- Moretti, Sebastien. "The Challenge of Durable Solutions for Refugees at the Thai–Myanmar Border." *Refugee Survey Quarterly* 34 (2015): 70-94.
- Myanmar Information Management Unit, MIMU. "Townships with Suspected Landmine/ Erw Contamination (1999-2020) and Landmine/ Erw Casualties in Myanmar (2019)." 15 Jul 2021 2020. <http://www.themimu.info/news/map-and-infographics-myanmars-landmine-contamination-and-casualties>.
- Obi, Naoko. *New Approaches to Refugee Issues?: Unhcr Involvement in Countries of Origin in Asia*. Asian Research Center for Migration, Institute of Asian Studies, Chulalongkorn University, 2001. <https://books.google.co.th/books?id=Rym4AAAAIAAJ>.
- OCHA. "Myanmar-Humanitarian Snapshot." 2021. <https://reports.unocha.org/en/country/asia-pacific/card/4fiVakhHKx/>.
- . "Myanmar Humanitarian Update No.8." 25 Jul 2021 2021. <https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-humanitarian-update-no-8-24-june-2021>.
- Prisoners, AAPP Assistance Association for Political. "Daily Briefing in Relation to the Military



Coup." 25 Jul 2021 2021. <https://aappb.org/?p=16730>.

SCI, A study by Save the Children by Catherine Johnston.: *A Model of Education in Hard-to-Reach Areas: The Ktwg Model*. (2016).

[https://thailand.savethechildren.net/sites/thailand.savethechildren.net/files/library/Model%20of%20Education%20in%20Hard-To-Reach%20Areas-Final.compressed\\_3.pdf](https://thailand.savethechildren.net/sites/thailand.savethechildren.net/files/library/Model%20of%20Education%20in%20Hard-To-Reach%20Areas-Final.compressed_3.pdf).

SCI, Save the Children.: "Keeping Promises: The Time to Keep Our Promises to Refugee Children Is Now."

<https://thailand.savethechildren.net/sites/thailand.savethechildren.net/files/library/Keeping%20Promises.pdf>.

Seguin, Maureen. "Aspects of Loss and Coping among Internally Displaced Populations Towards a Psychosocial Approach." In *Refuge in a Moving World*, edited by Elena Fiddian-Qasmiyeh. Tracing Refugee and Migrant Journeys across Disciplines, 289-305: UCL Press, 2020.

Stein, Barry N., and Frederick C. Cuny. "Refugee Repatriation During Conflict: Protection and Post-Return Assistance." *Development in Practice* 4, no. 3 (1994): 173-87.

<http://www.jstor.org/stable/4028817>.

Tania, Kaiser. "Between a Camp and a Hard Place: Rights, Livelihood and Experiences of the Local Settlement System for Long-Term Refugees in Uganda." *The Journal of Modern African Studies* 44, no. 4 (2006): 597-621.

<http://www.jstor.org.chula.idm.oclc.org/stable/4486705>.

Thailand, Ministry of Foreign Affairs of. "Press Release: Displaced Persons from Myanmar in Thailand." news release, 2014, Available from:

<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/50149>.

UNDP. "Human Development Index (Hdi) Ranking

from the 2020 Human Development Report." 25 Jul 2021 2020.

<http://hdr.undp.org/en/content/latest-human-development-index-ranking>.

UNHCR. "Facilitated Voluntary Repatriation Summary." Available from:

<https://data2.unhcr.org/en/documents/download/71579>.

———. *Handbook for Repatriation and Reintegration Activities*. May 2004 ed., 2004.

<https://www.unhcr.org/411786694.pdf>.

———. *Operational Guidance : Mental Health & Psychosocial Support Programming for Refugee Operations* operational Guidance Mental Health & Psychosocial Support Programming for Refugee Operations, 2013.

———. *Process of Facilitated Voluntary Repatriation*. 2017.

———. "Strategic Roadmap for Voluntary Repatriation." 1 Jul 2021. Available from:

<https://data2.unhcr.org/en/documents/details/50611>.

UNHCR, Mae Fah Luang Foundation under Royal Patronage and. *Displaced Persons in the Temporary Shelters Along the Thai-Myanmar Border*. (UNHCR: 2014).

Available from: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/50223>.

UNHCR, UN High Commissioner for Refugees. "*Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern*." May 2003.

<https://www.refworld.org/docid/4124b6a04.html>.

WHO. "Who Announces Covid-19 Outbreak a Pandemic."

<https://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/news/news/2020/3/who-announces-covid-19-outbreak-a-pandemic>.

2021, May 9, 2020.

World Health, Organization. *Myanmar*. World Health Organization (2018).

<http://www.jstor.org/stable/resrep27962.6>.



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

Chutima Thongtem



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
**CHULALONGKORN UNIVERSITY**