

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศพม่าซึ่งเป็นเพื่อนบ้านของไทยฝั่งตะวันตกนั้นประกอบด้วยชาติพันธุ์หลากหลายเผ่าพันธุ์ กลุ่มชาติพันธุ์ใหญ่ๆที่เป็นที่รู้จักได้แก่ กะเหรี่ยง คะเรนนี มอญ ปะโอ ปะหล่อง อาข่า ไทใหญ่ จีน คะฉิ่น ยะไข่ เป็นต้น โดยประเทศพม่าแบ่งเป็น 7 ภาคและ 7 รัฐ เขตภาคต่างๆ ในพื้นที่ตอนในของประเทศจะมีชนชาวพม่าตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างหนาแน่น ส่วนเขตชายแดนจะเป็นถิ่นที่อยู่ของชนเผ่าต่างๆ ซึ่งเขตแดนแผนที่ของพม่าในปัจจุบันนั้น เพิ่งปรากฏหลังจากที่อังกฤษได้เข้าครอบครองพม่าเป็นอาณานิคม ซึ่งเริ่มเมื่อปีค.ศ.1885 จนกระทั่งการดำเนินการประกาศเอกราชภายใต้การนำของนายพล อองซานประสบความสำเร็จในปีค.ศ. 1948

ตลอดระยะเวลา 63 ปีที่จักรวรรดินิยมอังกฤษปกครองพมานั้น นโยบายการปกครองสำคัญที่อังกฤษใช้ปกครองประเทศพม่า รวมถึงประเทศอาณานิคมอื่นคือ นโยบายแบ่งแยกแล้วปกครอง (Divide and Rule) โดยอังกฤษกำหนดให้พม่าเป็นมณฑลหนึ่งของอินเดีย ซึ่งเป็นอาณานิคมเช่นเดียวกัน แล้วแบ่งการปกครองพม่าเป็น 2 ส่วน คือ เขตพม่าแท้ อังกฤษปกครองทางตรง และเขตพม่าชายแดน อังกฤษจะปกครองทางอ้อม คือการให้อิสระแก่ผู้นำเผ่า หรือแว่นแคว้นที่เคยปกครองกันมาแต่เดิมปกครองต่อไป ตามแบบแผนประเพณี วัฒนธรรมของกลุ่มตน แต่ต้องอยู่ภายใต้การดูแล และควบคุมของผู้บริหารชาวอังกฤษ กล่าวกันว่านโยบายแบ่งแยกและปกครองของอังกฤษ คือ มูลเหตุสำคัญที่สร้างความริ้วฉานระหว่างรัฐบาลพม่า กับชนกลุ่มน้อยมาจนถึงปัจจุบัน เพราะอังกฤษทำให้รัฐพม่ากลายเป็นส่วนหนึ่งของอินเดีย และยกระดับกลุ่มชาติพันธุ์บางกลุ่มซึ่งเคยอยู่ใต้การปกครองของพม่าให้มีสิทธิบางประการเหนือชนชาติพม่าแท้ เช่น อังกฤษยินยอมให้ชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มมีสิทธิในการบริหารการร่วมกับอังกฤษ การสนับสนุนด้านการศึกษา เป็นต้น เหตุการณ์สำคัญที่สะท้อนให้เห็นถึงความเกลียดชังชิงชังของชนกลุ่มน้อยต่อ ชนชาติพม่าในสมัยอังกฤษปกครองคือ การบุกฆ่าชาวกะเหรี่ยงนับร้อยคน ขณะทำพิธีกลางโบสถ์ ตามด้วยการข่มขู่ โจมตีชาวกะเหรี่ยงอีกหลายครั้ง เหตุการณ์รุนแรงเหล่านี้ทำให้ชาวกะเหรี่ยงเกิดความโกรธแค้นชาวพม่าอย่างมาก (สฤ์ปแนวหน้า , 2553)

ภายหลังการประกาศอิสรภาพของพม่าตามด้วยการลอบสังหารนายพล อองซาน เรื่อยมา จนถึงการใช้ยึดอำนาจการบริหารประเทศของกลุ่มนายทหารนำโดยนายพลเนวิน จากรัฐบาลชุดของนายอู๋ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและกลุ่มชนเผ่ามีลักษณะที่ขัดแย้งกันเพิ่มมากขึ้น เพราะชนกลุ่มน้อยมีการเรียกร้องสิทธิในการปกครองตนเองขึ้นภายหลังการได้รับเอกราชมาโดยตลอดตามแบบแผนที่นายพลอองซานวางไว้ แต่ถูกลอบสังหารก่อน ในขณะที่แผนงานของรัฐบาลนายอู๋ และรัฐบาลของนายพลเนวินนั้น มีแนวทางที่ไม่ต้องการให้ชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนฝั่งตะวันออกแยกตัวเป็นรัฐอิสระ และมีแนวโน้มการใช้กองทัพของรัฐบาลกลางเข้าปราบปรามอย่างหนัก รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนนับแต่การตัดสินใจในเรื่องเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ไปจนถึงการข่มเหงทารุณกรรมต่างๆมาโดยตลอด เห็นได้ชัดจากนโยบายที่ตัดของรัฐบาลนายพลเนวิน คือการตัดการสนับสนุนของประชาชนต่อกองกำลังของตนในด้านกำลังพล เสบียงอาหาร เงินทุน และการข่าว เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงที่มุ่งเป้าหายไปที พลเรือนไร้อาวุธ และก่อให้เกิดการลี้ภัยของผู้พลหนีภัยชนกลุ่มน้อยมายังประเทศไทยเป็นจำนวนมาก (เขาวชนผู้ลี้ภัยจากพม่า , 2544 : 24)

นโยบายของรัฐบาลพม่าที่มีต่อชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน สามารถแบ่งตามนโยบายของผู้นำรัฐบาลภายหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชจากอังกฤษที่สำคัญจำนวน 3 คนคือ นายพล อองซาน นายอู๋ และนายพลเนวิน

ภารกิจอันสำคัญอันดับแรกของนายพล อองซาน ในช่วงก่อนพม่าจะได้รับเอกราชจากอังกฤษ เกิดขึ้นในการประชุมของผู้นำชนกลุ่มน้อยในเขตชายแดนครั้งที่ 2 ที่เมืองปางโหลง (Panglong) ในรัฐฉานเมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947 ซึ่งท่านได้กล่าวชักชวนผู้นำชนกลุ่มน้อยให้ความร่วมมือกับรัฐบาลชั่วคราวของพม่า และผู้นำชนกลุ่มน้อยที่เข้าร่วมประชุมในครั้งนั้นได้ลงมติที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลชั่วคราวของพม่าที่มียนายพล อองซาน เป็นผู้นำ โดยที่ยังคงยืนยันให้คงไว้ซึ่งสิทธิของรัฐบาลกลุ่มน้อยในการปกครองตนเอง ซึ่งในที่ประชุมปางโหลงนี้ นายพลอองซาน ได้เน้นย้ำถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนในเขตพม่าแท้และกลุ่มชนชาติพันธุ์ตามแนวชายแดน รวมถึงอิสรภาพในการที่จะดำรงไว้ซึ่งเอกลักษณ์ประจำชนเผ่าของตน และสิทธิในการปกครองตนเอง ซึ่งข้อตกลงปางโหลงได้นำไปสู่การประกาศอิสรภาพของพม่าในที่สุด

นโยบายของนายพล อองซานต่อกลุ่มชาติพันธุ์นั้น อยู่ภายใต้แนวคิดที่ว่า “ เอกภาพในความต่าง (Unity in Diversity) ” นั่นคือ พม่าเป็นดินแดนที่ประกอบด้วยกลุ่มเผ่าพันธุ์ที่หลากหลายที่ต่างมีเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม ประเพณี และประวัติศาสตร์ทางสังคมที่แตกต่างกันออกไป การแก้ไขปัญหาคความแตกต่างนี้ รัฐบาลต้องมีความละเอียดละอ่อน มิฉะนั้นปัญหาคความแตกแยกของประเทศจะคงอยู่ต่อไป ระบบการเมืองการปกครองพม่าทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ คือการให้

ความเป็นอิสระในการปกครองท้องถิ่น ตลอดจนความต้องการในการรักษาและคงความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ไว้ ซึ่งนายพล อองซาน ได้พยายามผลักดันให้รัฐบาลใหม่ของพม่าให้การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยตามที่ได้มีฉันทามติร่วมกันในข้อตกลงปางโหลง แต่นายพล อองซาน กลับถูกลอบสังหารในระหว่างการประชุมร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 เมื่อวันที่ 19 กรกฎาคม ค.ศ. 1947 ทำให้เขาไม่สามารถดำเนินการตามที่ได้ให้คำมั่นสัญญาต่อพลเมืองชนกลุ่มน้อยให้เกิดขึ้นจริงได้ (พรพิมล ตรีโชติ , 2542)

ในสมัยของอู นู ความเป็นเอกภาพของชาติพม่าคือ ความสัมพันธ์กันระหว่างความเป็นเอกภาพในระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ ความเป็นเอกภาพในระหว่างกลุ่มทางการเมือง และความเป็นเอกภาพระหว่างประชาชนกับรัฐบาล ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าแนวคิดในภาพรวมต่อชนกลุ่มน้อยของอู นู ดีความได้ว่า ประชาชนทุกคนในพม่าไม่ว่าจะถือกำเนิดจากชาวพม่าแท้ ไทยใหญ่ กะเหรี่ยง คะฉิ่น ฉิ่น คะยาห์ มอญ หรืออาระกัน ต่างก็เป็นส่วนหนึ่งของแผ่นดินประเทศพม่าเดียวกันทั้งหมด ทุกคนต่างต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมเพื่อสร้างความเจริญรุ่งเรืองของประเทศพม่า จึงนำสู่แนวคิดการบริหารประเทศแบบรัฐเดี่ยว การไม่เชื่อในเรื่องการเกิดเอกภาพโดยการแยกตัวปกครองตนเองของกลุ่มชาติพันธุ์ เน้นการใช้รัฐธรรมนูญฉบับเดียวทั่วประเทศ และมีความพยายามที่จะใช้วัฒนธรรม ศาสนา และการศึกษาตามมาตรฐานของชาวพม่าเข้าไปเผยแพร่ในหมู่ชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ต่างๆ ในสมัยของอู นู ได้สนับสนุนศาสนาพุทธให้เป็นศาสนาประจำชาติ และยกย่องพระภิกษุ สถาบันสงฆ์ และศาสนาพุทธนิกายต่างๆ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงวัฒนธรรม และจารีตทางสังคมของชนกลุ่มน้อยจำนวนมากที่ยังคงนับถือจารีตดั้งเดิม เช่น การนับถือผี และบางส่วนได้เปลี่ยนไปนับถือศาสนาคริสต์ เช่น กะเหรี่ยง คะฉิ่น เป็นต้น ในระบบการศึกษา อู นู พยายามกระจายการศึกษาแบบแผนใหม่ไปในเขตชายแดนด้วยความหวังว่าหลักสูตรการศึกษาแบบเดียวกันที่ใช้กันทั่วประเทศจะทำให้พลเมืองในเขตต่างๆ มีความเข้าใจกันมากขึ้น เพราะมีพื้นฐานความรู้แบบเดียวกัน

การดำเนินนโยบายของอู นู ข้างต้นทำให้ประชาชนในกลุ่มชาติพันธุ์มีความรู้สึกราวเอกลักษณ์ทางชนเผ่าของตนกำลังถูกสร้าง ความแปลกแยกจากรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับพันธะสัญญาของนายพล ออง ซาน ได้ให้ไว้กับชนกลุ่มน้อยในอันที่จะให้อิสระภาพในการปกครองตนเอง เพื่อการรักษาเอกลักษณ์ และวัฒนธรรมประจำเผ่าพันธุ์ของตนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญปี ค.ศ. 1947 และข้อตกลงปางโหลง เป็นผลทำให้ภาพของความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกลางพม่า กับรัฐของกลุ่มชาติพันธุ์ตามแนวชายแดนเริ่มชัดเจนมากขึ้น (พรพิมล ตรีโชติ , 2542)

ในรัฐบาลทหารสมัยนายพลเนวิน แนวทางการดำเนินนโยบายต่อชนกลุ่มน้อยนั้นมีลักษณะที่แตกต่างกันอย่างสิ้นเชิงกับนโยบายของนายพลอองซาน และนายอู๋ นั่นคือการไม่ยอมรับกับการที่ชนกลุ่มน้อยหรือกลุ่มชาติพันธุ์ ต้องการแยกตัวเป็นรัฐอิสระที่มีการปกครองเป็นของตนเอง ซึ่งนายพลเนวินขึ้นมามีอำนาจทางการเมืองของพม่าจากการทำรัฐประหารรัฐบาลของนายอู๋ เมื่อวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1962 พร้อมกับการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1947 โดยอ้างเหตุผลที่สำคัญข้อหนึ่งซึ่งเกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยว่า รัฐบาลไม่สามารถประนีประนอมแก้ไขข้อพิพาทกับชนกลุ่มน้อยที่ต้องการแยกตัวเป็นรัฐอิสระได้ เนื่องมาจากการทำสงครามระหว่างกันที่ยืดเยื้อมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1948 และรัฐบาลยินยอมให้มีการจัดตั้งรัฐกะเหรี่ยง รัฐมอญ และรัฐอาระกัน แต่ไม่สามารถตกลงในรายละเอียดร่วมกันได้ รวมถึงคณะรัฐประหารกระทำการเพื่อแก้ไขสถานะเสื่อมโทรมต่างๆในประเทศ เช่น การขาดเสถียรภาพทางการเมืองของรัฐบาลชุดนายอู๋ ที่กองกำลังของชนกลุ่มน้อยและกองกำลังของฝ่ายคอมมิวนิสต์มีความสามารถเหนือรัฐบาล จนรัฐบาลต้องขอให้ฝ่ายกองทัพเข้ามาควบคุมสถานการณ์ในช่วงปี ค.ศ. 1958-1960 เป็นต้น ในปี ค.ศ. 1963 นายพลเนวิน ได้เรียกประชุมผู้นำชนกลุ่มน้อยต่างๆเพื่อหาทางประนีประนอม แก้ไขปัญหาข้อพิพาท แต่ประสบความล้มเหลว เพราะผู้นำชนกลุ่มน้อยไม่สามารถยอมรับเงื่อนไขในการให้อาวุธและกลับเข้าไปอยู่ภายใต้กฎระเบียบของรัฐบาลพม่าได้ หลังจากนั้นเป็นต้นมารัฐบาลเผด็จการทหารไม่ได้มีความพยายามที่จะใช้เจรจาในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยอีกต่อไป นายพลเนวินได้ดำเนินนโยบายโดยวิธีการทางการเมืองในการปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างจริงจัง

ผลจากการใช้นโยบายของนายพลเนวิน คือ สถานะสงครามกลางเมืองระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่าตลอดช่วงปี ค.ศ. 1962-1988 จนเป็นเหตุให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมของพม่าตกอยู่ในสถานะตกต่ำอย่างมาก จนเป็นเหตุให้เกิดการชุมนุมประท้วงครั้งใหญ่ของประชาชน และนักศึกษาชาวพม่าในเดือนสิงหาคม ปี ค.ศ. 1988 หรือเหตุการณ์ 8-8-88 (พรพิมล ศรีโชติ , 2542)

เหตุการณ์ 8-8-88 จบลงด้วยการที่กองทัพเข้าสลายการชุมนุม และการปราบปรามนักศึกษาที่ชุมนุมเรียกร้องประชาธิปไตยอย่างรุนแรง ตามด้วยการเข้ายึดอำนาจการบริหารประเทศภายใต้รัฐบาลชุดสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งรัฐ (SLORC) ในปี ค.ศ. 1988 หลังจากนั้นสถานการณ์สงครามการกวาดล้างชนกลุ่มน้อยได้ทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น นักศึกษาและประชาชนพม่าซึ่งเรียกร้องประชาธิปไตย รวมถึงพลเรือนชนกลุ่มน้อยได้หลบหนีมาพักพิงกับกองกำลังชายแดน รวมถึงการเข้ามาในพื้นที่ชายแดนประเทศไทย และนโยบายเปิดประเทศของรัฐบาลทหารพม่าในเวลาต่อมานั้น ได้ส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติอันอุดมสมบูรณ์ในเขตของชนกลุ่มน้อยกลายเป็นเป้าหมายสำคัญของรัฐบาลทหารพม่าต่อการรุกรานดินแดนของชนกลุ่มน้อยมาโดยตลอด ซึ่งชนกลุ่มน้อย

หลายกลุ่มได้พยายามต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่าอย่างเข้มแข็ง ที่สำคัญเช่น มอญ ไทใหญ่ กะเหรี่ยง ว้า และ คะเรนนี่ ในบรรดาชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ กะเหรี่ยงถือเป็นกลุ่มที่สามารถยืนหยัดต่อสู้กับ รัฐบาลทหารพม่าอย่างเข้มแข็งมายาวนาน พิจารณาจากที่ตั้งซึ่งเป็นภูเขาสูง ถือเป็นป้อมปราการทาง ธรรมชาติที่แข็งแรง รวมถึงการมีระบบการบริหารการปกครองเป็นสถานะรัฐหนึ่งอีกด้วย ในขณะที่ ที่หลายกลุ่มได้ลงนามข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาลเพื่อรอเวลาทำความเข้าใจในเรื่องของการปกครอง ต่อไปในอนาคต

สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (Karen National Union : KNU) มีพื้นที่การปกครองทางฝั่ง ตะวันออกของแม่น้ำสะโดงทั้งหมดและบางส่วนของรัฐมอญเข้าไปด้วย รวมทั้งหมดแล้วมีพื้นที่ ประมาณ 3 หมื่นตารางกิโลเมตร และมีพรมแดน ดังนี้

- ทิศเหนือ ติดกับรัฐคะยา ไปจนถึงแม่น้ำสะโดง
- ทิศใต้ ติดกับชายแดนไทยทางจังหวัดระนอง และภาคตะนาวศรีของพม่า
- ทิศตะวันออก ติดกับรัฐคะยาและแนวชายแดนไทยตั้งแต่จังหวัดแม่ฮ่องสอนเรื่อยไป จนถึงจังหวัดกาญจนบุรี
- ทิศตะวันตก ติดกับภาคพะโค อ่าวมะละเกาะ รัฐมอญ และทะเลอันดามัน

รัฐกะเหรี่ยงมีประชากรประมาณ 8 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 20 ของประชากรทั้งหมดของ พม่า ปัจจุบันมีกองทหารประจำการประมาณ 1 แสนคนทำการต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่า

ลักษณะภูมิประเทศ ตอนเหนือเป็นภูเขาสูงชัน ส่วนใหญ่ปกคลุมด้วยป่าดงดิบและป่า เบญจพรรณ ทางตอนใต้เป็นสันเขา ทางตะวันออกเป็นป่าไม้สัก มีแม่น้ำสาละวินไหลผ่าน ทาง ตะวันออกที่ติดกับพรมแดนไทยมีแม่น้ำเมยเป็นเส้นกั้นเขตแดน ด้วยเหตุนี้รัฐกะเหรี่ยงจึงอุดม สมบูรณ์ด้วยทรัพยากรธรรมชาติ เช่น ป่าไม้สัก แร่ธาตุ และอัญมณี เป็นต้น

รัฐบาลของรัฐกะเหรี่ยงมีชื่อว่า รัฐบาลกอรูเล ตั้งขึ้นเมื่อค.ศ. 1947 โดยพลเอกชอบาอู ซึ่ง ตอนนั้นดำรงตำแหน่งใน คณะรัฐมนตรีรัฐบาลพม่า โดยการรวมกำลังกะเหรี่ยงก่อตั้งกลุ่มสร้างชาติ ขึ้นเรียกว่าสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง โดยมีพลเอกชอบาอูเป็นประธานคนแรก มีนายมานบาซาเป็น เลขาธิการ และมีการกำหนดควิสิยทัศน์ และนโยบายแน่วแน่ชัดว่าต้องการปกครองตนเองไม่ขึ้นตรงต่อ พม่าอีกต่อไป

กองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยงทำสงครามต่อต้านรัฐบาลทหารพม่ามาตั้งแต่วันที่ 5 มกราคม ค.ศ. 1948 ต่อมาอีก 10 ปี นายพลชอบาอูเสียชีวิตจากการสู้รบกับทหารพม่าเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1957 นายชอฮันเตอร์ทาหมวย รับช่วงเป็นผู้นำต่อมา ปีค.ศ. 1964 สหภาพกะเหรี่ยงแตกออกเป็น 2 กลุ่มคือ กอรูเลตะวันตก และกอรูเลตะวันออก (ธรรมรัตน์ ทองเรือง , 2543 : 29-32)

หลังจากนั้น นายพลโบเมียะก้าวขึ้นสู่อำนาจเมื่อเดือนมกราคม ปีค.ศ. 1964 โดยรับตำแหน่งประธานและผู้บัญชาการทหารสูงสุดด้วย

เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1995 กลุ่มกะเหรี่ยง 2 กลุ่มได้รวมตัวกันอีกครั้งภายใต้การนำของนายพลโบเมียะ และใช้ชื่อตามเดิมคือ สหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง โดยตั้งกองบัญชาการทหารสูงสุดที่ค่ายมานอปลอว์ ตรงข้ามกับอำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ทำการสู้รบกับรัฐบาลทหารพม่าอย่างเข้มแข็งมาโดยตลอด

รูปแบบการสู้รบของรัฐบาลพม่าต่อกองกำลังชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยงนั้น แรกเริ่มกองทัพพม่าจะตั้งฐานปฏิบัติการเรียงรายตลอดชายแดนไทย-พม่า แล้วจะเข้าโจมตีกองกำลังชนกลุ่มน้อยอย่างรุนแรงในช่วงฤดูแล้ง แล้วจะถอนตัวออกจากพื้นที่ชายแดนเมื่อเข้าสู่ฤดูฝน เพราะประสบปัญหาในเรื่องการเคลื่อนย้ายอาวุธยุทโธปกรณ์ และการสนับสนุนกำลังพล และอุปกรณ์ต่างๆ อย่างไรก็ตามตั้งแต่ปีค.ศ. 1984 เป็นต้นมา กองทัพพม่าได้เปลี่ยนยุทธศาสตร์ใหม่ โดยที่ที่ตั้งกองกำลังประจำในพื้นที่ชายแดนไว้โดยไม่ต้องถอนกำลังในฤดูฝนอย่างเช่นที่เคยปฏิบัติมาก่อน เนื่องจากสามารถเกณฑ์กำลังพลสนับสนุนได้มากขึ้นซึ่งนำมาจากที่เคยไปใช้ในการสู้รบกับกองกำลังคอมมิวนิสต์พม่า นอกจากนี้ยังได้ตัดเส้นทางเข้ามาในพื้นที่ชายแดนที่เคยเป็นเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยอีกด้วย

จากยุทธศาสตร์ดังกล่าวของกองทัพพม่า ทำให้ชนกลุ่มน้อยที่หลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ไม่สามารถเดินทางกลับเข้าไปอยู่อาศัยในหมู่บ้านของตนได้โดยเกรงว่าจะไม่มีความปลอดภัย ซึ่งการอพยพหนีภัยจากการสู้รบของชาวกะเหรี่ยงเข้าในไทยได้เริ่มขึ้นในช่วงฤดูแล้งของปีค.ศ. 1984 ภายหลังจากที่ทหารพม่าเข้าโจมตีฐานปฏิบัติการของทหารกะเหรี่ยงในพื้นที่ตรงข้าม อ.ท่าสองยาง จ.ตาก เป็นผลให้ชาวกะเหรี่ยงราว 18,000 คนหลบหนีเข้ามาในเขตไทย หลังจากเหตุการณ์นั้นเป็นต้นมา นอกจากชาวกะเหรี่ยงแล้ว ยังมีชนกลุ่มน้อยชาว มอญ และกะชา ที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนด้านจังหวัดตาก จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดกาญจนบุรี ได้พากันหลบหนีเข้ามาในเขตไทยเป็นระยะ เมื่อมีการโจมตีฐานกำลังของชนกลุ่มน้อย ซึ่งในช่วงนั้นมีผู้อพยพหนีภัยจากการสู้รบจำนวนประมาณ 80,000 - 90,000 คน (ขจัตถ์ นุรักษ์พัฒน์ , 2540 : 86)

ผลกระทบของสถานการณ์ ความไม่มีเสถียรภาพทางการเมืองเช่นนี้ ก่อให้เกิดสภาพการณ์เคลื่อนย้ายถิ่นของประชาชนชาวกะเหรี่ยงที่หลบหนีภัยจากการสู้รบและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ โดยเฉพาะในเขตประเทศไทยซึ่งมีพรมแดนติดต่อกันกับประเทศพม่ายาวกว่า 2,000 กิโลเมตร กลุ่มคนที่หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในประเทศไทยมีหลายระลอกด้วยกัน ซึ่งทางรัฐบาลไทยได้อนุญาตให้เข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว จนกว่าเหตุการณ์การสู้รบจะสงบจึงจะดำเนินการส่งกลับประเทศพม่าต่อไป โดยให้ความอนุเคราะห์จัด

“พื้นที่พักพิงชั่วคราว” ให้เป็นที่พักอาศัยและให้สถานภาพบุคคลเหล่านี้ว่า “ผู้หนีภัยจากการสู้รบ” โดยอยู่บนพื้นฐานของหลักมนุษยธรรม ทั้งนี้จากการแถลงของนายขจิตชัย บุญพัฒน์ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติในขณะนั้น ภายหลังจากการประชุมรับฟังสถานการณ์ความมั่นคงบริเวณชายแดนไทย-พม่า เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ. 2000 ได้ระบุถึงประเด็นสำคัญของกระบวนการการส่งกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบ โดยก่อนหน้านี้รัฐบาลพม่าได้ให้องค์กรระหว่างประเทศ เช่น สภากาชาดสากลเข้าไปตั้งสำนักงานในพม่าในเขตที่มีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ นอกจากนี้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ได้เดินทางไปพม่าเพื่อเจรจาให้มีการรับกลับผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ และคาดว่าภายใน 3 ปีบุคคลเหล่านี้จะเดินทางกลับพม่าภายใต้การประสานงานของ UNHCR (พรพิมล ศรีโชติ , 2548 : 2)

พิจารณาเกี่ยวกับปัญหาของรัฐบาลไทยในการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยชาวกะเหรี่ยงจากการสู้รบ หรือชนกลุ่มน้อยอื่นๆ พบว่ามีข้อจำกัดในด้านงบประมาณ ซึ่งรัฐบาลได้จัดสรรเงินให้จังหวัดที่มีศูนย์พักพิงชั่วคราวเพื่อการบริหารจัดการจังหวัดละ 10 ล้านบาทต่อปี และเงินอุดหนุนจากองค์กรเอกชนภายนอกประเทศที่ใช้จ่ายงบประมาณต่อกรณีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบปีละ 300 ล้านบาท ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐบาลผ่อนภาระเรื่องการดูแลศูนย์ผู้อพยพชนกลุ่มน้อยได้มาก นอกจากนั้นการแพร่ระบาดของโรคติดต่อจากผู้อพยพ ถือเป็นปัญหาหลักในภาวะปัจจุบันที่รัฐบาลต้องเข้าไปดูแล เช่น โรคเท้าช้าง โรคกาฬโรค วัณโรค โรคเอดส์ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม สาเหตุสำคัญที่รัฐบาลไทยมีความต้องการที่จะดำเนินการส่งกลับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้กลับประเทศพม่ามีอยู่ 3 ประการ ดังนี้

1. รัฐบาลพม่ามีท่าทีที่ว่ารัฐบาลไทยให้ที่พักพิงตลอดจนการให้ความช่วยเหลือแก่ชนกลุ่มน้อยซึ่งเป็นภัยคุกคามความมั่นคงของชาติพม่า อาจเป็นเหตุทำให้เกิดความขัดแย้ง การกระทบกระทั่ง ทางความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและพม่าได้

2. รัฐบาลไทยมีแนวความคิดที่ไม่ต้องการที่จะผสมกลมกลืนผู้อพยพหนีภัยสงคราม ซึ่งไม่ใช่สัญชาติไทย อันจะเป็นภาระทางสังคมและเศรษฐกิจในระยะยาวต่อไปได้

3. ในสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่มีประเทศที่สามที่ต้องการจะรับผู้อพยพหนีภัยสงครามเหล่านี้ไปตั้งถิ่นฐาน และมีการวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลไทยที่ให้การดูแลอย่างไม่มีความมาตรฐาน

ในส่วนการจัดตั้งพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้กับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบของทางราชการนั้น ได้กำหนดให้ราษฎรชาวกะเหรี่ยงอยู่อาศัยในพื้นที่บ้านมอเกอรัย อ.พบพระ บ้านห้วยกะโหลก อ.แม่สอด บ้านห้วยบง อ.แม่ระมาด บ้านแม่หละ อ.ท่าสองยาง จ.ตาก บ้านแม่ลามาหลวง อ.สบเมย บ้านแม่กองคา บ้านศาลา บ้านแม่สะเทิบ บ้านโพนอ อ.แม่สะเรียง จ.แม่ฮ่องสอน โดยสภาพของพื้นที่พักพิงชั่วคราวแต่ละแห่งจะมีลักษณะคล้ายคลึงกัน คือไม่มีรั้วรอบขอบชิด ตั้งอยู่ไม่ห่างจาก

ชายแดนมากนัก มีการจัดระเบียบควบคุมดูแลกันเองภายในพื้นที่พักพิง มีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้าไปให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ เท่าที่จำเป็น (ขจัดภัย บุษยพัฒน์ , 2540 : 37)

ปัจจุบันมีพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้พลบนีภัยจากการสู้รบในจังหวัดตากจำนวน 3 แห่งคือ บ้านแม่หละ อ.ท่าสองยาง บ้านนุโพ อ.อุ้มผาง และบ้านอุ้มเปี้ยม อ. พบพระ

พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับผู้หนีภัย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวกะเหรี่ยงจากการสู้รบในประเทศพม่า สืบเนื่องจากสถานการณ์ความไม่สงบบริเวณชายแดนไทย-พม่า ทางด้านจังหวัดตาก และแม่ฮ่องสอน ซึ่งกำลังทหารพม่าได้เข้าโจมตีที่ตั้งของกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาลทหารพม่า คือกองกำลังทหารกะเหรี่ยง จนปลายปีค.ศ.1994 และต้นปีค.ศ.1995 ทหารพม่าสามารถยึดที่ตั้งสำคัญของกองกำลังกะเหรี่ยงได้เกือบทั้งหมด เป็นเหตุให้ราษฎรชาวกะเหรี่ยงซึ่งอยู่บริเวณชายแดน อพยพหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในประเทศไทยบริเวณชายแดน ในเขตอำเภอท่าสองยาง หน่วยงานที่รับผิดชอบ ได้จัดพื้นที่รองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบประเทศพม่าขึ้นทั้งหมด 6 แห่งด้วยกัน คือ

- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ บ้านแม่ออกผารูหมู่ที่ 3 ตำบลแม่หละ
- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านกามอเระโค๊ะ บ้านแม่อุ่มหมู่ที่ 6 ตำบลแม่ต้าน
- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านเคลอโค๊ะ บ้านทีโน๊ะโค๊ะหมู่ที่ 4 ตำบลแม่อุสุ
- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านไซโกร บ้านแม่สองหมู่ที่ 1 ตำบลแม่สอง
- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่สลิด บ้านแม่สลิดหลวงหมู่ที่ 2 ตำบลแม่สอง
- พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่ตะวอ บ้านแม่ตั้นหมู่ที่ 7 ตำบลท่าสองยาง

จากการที่มีพื้นที่รองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบจำนวนหลายแห่ง และที่ตั้งอยู่ใกล้ และติดชายแดนมากเกินไป ย่างแก่การลักลอบเข้ามาของกองกำลังต่างชาติ เพื่อทำการเข้าโจมตี เผาทำลายบ้านเรือน ปล้นทรัพย์สิน รวมทั้งจับตัวผู้นำของผู้หนีภัย และยากแก่การให้ความช่วยเหลือและการควบคุม

ดังนั้น หน่วยงานด้านความมั่นคง และกระทรวงมหาดไทย จึงได้เลือกบริเวณพื้นที่พักพิงฯ บ้านแม่หละ เป็นพื้นที่รองรับผู้หนีภัยจากการสู้รบทั้ง 6 แห่ง โดยเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีค.ศ. 1996 เป็นต้นมา ปัจจุบันมีจำนวนผู้พลบนีภัยจากการสู้รบจำนวนประมาณ 50,000 คน

พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ ตั้งอยู่ที่บ้านแม่ออกสุ หมู่ 9 ต.แม่หละ อ.ท่าสองยาง จ.ตาก ติดกับถนนหมายเลข 105 อ.แม่สอด – อ.แม่สะเรียง บริเวณหลัก กม.ที่ 87-60 มีพื้นที่ประมาณ 1,148 ไร่ สภาพพื้นที่เป็นเนินเขาสูงต่ำสลับกันไป ในฤดูแล้งน้ำแห้งแต่สามารถใช้ได้ในบริเวณใกล้ ๆ ลำห้วย มีการขุดบ่อน้ำใช้ในการอุปโภค-บริโภค ที่มีอยู่ประมาณ 60 บ่อ (คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชน , 2554)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) เกิดขึ้นครั้งแรกภายใต้ชื่อ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสันนิบาตชาติ (The League of Nations High Commissioner for Refugees) ในปีค.ศ.1921 ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานการณรงค์เพื่อมนุษยธรรมในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย รวมถึงการแก้ไขปัญหาความอดอยากในประเทศรัสเซีย โดยการขอความร่วมมือจากนานาชาติ โดยเฉพาะจากประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ อิตาลี และฝรั่งเศส ของฟรีดริช นานเซน (Fridtjof Nansen) ชาวนอร์เวย์ เพราะในช่วงเวลานั้นสงครามยุโรปประสบปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างมากอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติบอลเชวิคในประเทศรัสเซียเมื่อปีค.ศ. 1917 ซึ่งหลังจากนั้นนานเซนได้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสันนิบาตชาติเป็นคนแรกด้วย และเขาได้มีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินกิจการของสำนักงานฯ คือการส่งเชลยศึกจากสงครามโลกครั้งที่ 1 กลับภูมิลำเนาของตนที่มีจำนวนมาก โดยเฉพาะเชลยศึกจากประเทศต่างๆมากกว่า 27 ประเทศหลงเหลืออยู่ในยุโรปกลางและสหภาพโซเวียต ซึ่งองค์การสันนิบาตชาติต้องการส่งกลับประเทศเดิม ในบรรดาเชลยศึกเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นชาวรัสเซีย แม้ว่าองค์การสันนิบาตชาติจะไม่รับรองรัฐบาลของสหภาพโซเวียต โดยมองว่าการปฏิวัติรัสเซีย นั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การดำเนินการช่วยเหลือของนานเซน ได้ครอบคลุมถึงการช่วยขจัดความยากจนอดอยากในสหภาพโซเวียต การจัดหาอาหารและที่อยู่อาศัยชั่วคราว การมีความพยายามดำเนินการให้ประเทศที่บุคคลเหล่านั้นเข้าไปอยู่ยอมให้ที่อยู่ถาวรต่อบุคคลเหล่านั้น และการจัดทำหนังสือเดินทางซึ่งได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆให้ผู้ลี้ภัยใช้เป็นเอกสารสำหรับการอนุญาตให้สามารถเดินทางข้ามเขตแดนระหว่างประเทศเพื่อแสวงหาที่อยู่ถาวรเป็นต้น

ในปีค.ศ. 1938 รัฐบาล 32 ประเทศภายใต้การนำของประธานาธิบดีแฟรงก์ลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ของสหรัฐอเมริกา ได้ร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือในการอพยพ และช่วยการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้ลี้ภัยที่ถูกขูดรีดจากกองทัพนาซีเยอรมัน รวมถึงผู้ลี้ภัยในกรณีอื่นด้วย ต่อมาในวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1943 ได้มีการก่อตั้งองค์การบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูชีวิตแห่งสหประชาชาติ (The United Nation Relief and Rehabilitation Administration : UNRRA) มีบทบาทอย่างกว้างขวางในการวางแผนประสานงานและดำเนินการ เพื่อฟื้นฟูผู้ประสบภัยสงครามโดยการร่วมมือกับกองทัพฝ่ายพันธมิตรเข้าไปดำเนินการควบคุม เคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัย ในการจัดหาอาหาร ที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพพยาบาล การจัดหายานพาหนะ เพื่อให้ผู้ลี้ภัยมากกว่า 6 ล้านคนได้กลับยังถิ่นฐานเดิมของตน ต่อมาในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดตั้ง องค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ (International Refugee Organization : IRO) ขึ้นเพื่อดำเนินการแทนองค์การ

บรรเทาทุกข์และฟื้นฟูชีวิตแห่งสหประชาชาติ ได้แก่ การขึ้นทะเบียน การแยกประเภท การดูแลให้ความคุ้มครองทั้งทางกฎหมายและการเมือง การดำเนินการให้บุคคลเหล่านี้ได้เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของตน หรือการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ องค์การนี้ได้ดำเนินการจนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1951 จึงได้ยุติการดำเนินงาน แต่ปัญหาผู้ลี้ภัยยังคงมีอยู่ และมีแนวโน้มมากขึ้น สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติจึงได้ร่วมกันจัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติขึ้น โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ การดำเนินการโดยได้รับความร่วมมือจากประเทศต่างๆ ทั้งในเรื่องการดำเนินงานและงบประมาณ (รสลิน ชำรงวิทย์ , 2528 : 434 - 437)

การดำเนินงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้อนุญาตให้เข้าร่วมดำเนินงานในปีค.ศ. 1975 เพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจำนวนหลายแสนคน จากกัมพูชา ลาว และเวียดนามที่ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยในช่วงสงครามอินโดจีน เหตุการณ์นั้นถูกเรียกกันว่า วิกฤติผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยที่ได้รับการลงทะเบียนแล้วประมาณ 100,200 คนและผู้ขอลี้ภัยอีกราว 9,000 คนในประเทศไทย ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่า ซึ่งเป็นชาวเผ่ากะเหรี่ยงและเผ่ากะเหรี่ยงแดง พักอาศัยอยู่ในค่ายพักพิงชั่วคราวจำนวน 9 แห่งใน 4 จังหวัดชายแดนไทย-พม่า รัฐบาลไทยเป็นผู้ดำเนินการในค่ายพักพิงทุกแห่ง โดยได้รับความช่วยเหลือเกือบทั้งหมดจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในขณะที่ UNHCR มุ่งเน้นในเรื่องการให้ความคุ้มครองและโครงการดำเนินงานที่ทำให้ผู้ลี้ภัยมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยพอสมควรภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว นอกจากนี้ UNHCR ได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการดำเนินการให้ผู้ลี้ภัยได้รับอิสรภาพมากขึ้นเพื่อเดินทางเข้าและออกจากพื้นที่พักพิงชั่วคราวทั้งเก้าแห่งได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเข้ามาทำงานในภาคเศรษฐกิจที่ขาดแคลนแรงงานของไทย

ปัจจุบันผู้ลี้ภัยชาวพม่าจำนวนมากได้แสดงความสนใจที่จะเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม นับตั้งแต่การตั้งถิ่นฐานใหม่เริ่มขึ้นในปีค.ศ. 2005 ผู้ลี้ภัยจำนวนมากกว่า 55,000 คนจากพม่า และจำนวนจากประเทศอื่น ๆ ได้เดินทางออกจากประเทศไทยเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศอื่นเช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ที่ได้รับรองที่จะรองรับผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากประเทศไทย ส่วนประเทศอื่น ๆ ที่รองรับผู้ลี้ภัยในการตั้งถิ่นฐานใหม่ได้แก่ ฟินแลนด์ สหราชอาณาจักร ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน

หน่วยงาน UNHCR มีเจ้าหน้าที่คนไทยจำนวน 78 คน และเจ้าหน้าที่ต่างชาติจำนวน 25 คน ดำเนินงานอยู่ในประเทศไทย เจ้าหน้าที่ที่จำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานนอกสถานที่ในค่ายพักพิงชั่วคราวดังนี้ กาญจนบุรี (เจ้าหน้าที่ไทย 9 คน เจ้าหน้าที่ต่างชาติ 3 คน) แม่สอด (เจ้าหน้าที่ไทย 14 คน เจ้าหน้าที่ต่างชาติ 4 คน) แม่ฮ่องสอน (เจ้าหน้าที่ไทย 11 คน เจ้าหน้าที่ต่างชาติ 1 คน) และ

แม่สะเรียง (เจ้าหน้าที่ไทย 11 คน เจ้าหน้าที่ต่างชาติ 3 คน) ในกรุงเทพฯ มีเจ้าหน้าที่ไทย 33 คน และเจ้าหน้าที่ต่างชาติ 14 คน ปฏิบัติงานในสำนักงานภูมิภาค ประจำประเทศไทย (ณพมาศ เขียววิมล , 2554)

ดังนั้นผู้วิจัยมีความต้องการศึกษาถึงบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือ UNHCR ประจำประเทศไทยโดยเลือกพื้นที่ศึกษาในเขตตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ซึ่งมีพื้นที่ติดกับรัฐกะเหรี่ยงของพม่า และได้รับผลกระทบต่อการอพยพเข้ามาของชาวกะเหรี่ยงมาโดยตลอด นอกจากนี้ในพื้นที่ศึกษามีศูนย์พักพิงชั่วคราวผู้พลหนีภัยจากการสู้รบบ้านแม่หละซึ่งมีจำนวนผู้อพยพหนีภัยจากการสู้รบมากที่สุดด้วย ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงบทบาทต่อการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้พลหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่ ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย รวมถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของ UNHCR ที่มีต่อผู้อพยพชาวกะเหรี่ยงภายใต้หลักสากล และหลักสิทธิมนุษยชน

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ในเขตตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ต่อการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้พลหนีภัยจากการสู้รบ
2. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการดำเนินงาน และการนำนโยบายไปปฏิบัติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในพื้นที่ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ต่อกรณีการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้พลหนีภัยจากการสู้รบ
3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้พลหนีภัยจากการสู้รบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

1.3 ขอบเขตของการศึกษา

1.3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษารั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษารอบด้านของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในเขตพื้นที่อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ต่อการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ ความร่วมมือกับหน่วยงานราชการ รวมถึงผลจากการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือที่มีต่อชาวกะเหรี่ยงผู้พลหนีภัยจากการสู้รบ โดยศึกษาเฉพาะกรณีพื้นที่ของศูนย์พักพิงชั่วคราวผู้พลหนีภัยจากการสู้รบบ้านแม่หละ ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

1.3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรในการศึกษาครั้งนี้ประกอบด้วย

1. หัวหน้าส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบาย และระเบียบของทางราชการเกี่ยวกับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในเขตตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ได้แก่ หัวหน้าศูนย์พักพิงชั่วคราวผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบบ้านแม่หละ
2. เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าส่วนงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำพื้นที่แม่สอด ที่มีหน้าที่กำหนดและการดำเนินนโยบายให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ
3. ตัวแทนชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านความช่วยเหลือต่อชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในเขตตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก
2. ทำให้ทราบถึงรูปแบบของการนำนโยบายไปปฏิบัติต่อการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในเขตตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก
3. ทำให้ทราบถึงผลของการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในพื้นที่ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำพื้นที่แม่สอด หมายถึงหน่วยงานภาคสนามของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย สำนักงานตั้งอยู่ในอำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีภารกิจดูแล รับผิดชอบกิจการเกี่ยวกับการดำเนินงานผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบกอบคลุมพื้นที่พักพิงชั่วคราวในจังหวัดตาก 3 แห่ง คือ พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านอุ้มเปี้ยม อำเภอพบพระ และพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านนุโพ อำเภออุ้มผาง



2. พื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ หมายถึง สถานที่ที่รัฐบาลไทยจัดสรรเป็นที่อยู่อาศัยแบบชั่วคราวขึ้นในจังหวัดชายแดนที่ติดกับประเทศพม่าได้แก่ แม่ฮ่องสอน ตาก กาญจนบุรี และราชบุรี เพื่อรองรับผู้หลบหนีภัยที่เข้ามาพักพิงในประเทศไทยจากการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย

3. ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ หมายถึง ผู้ที่หลบหนีจากประเทศของตนด้วยความหวาดกลัวที่น่าเชื่อถือว่าจะถูกประหัตประหาร ด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น และไม่สามารถกลับถิ่นฐานได้ด้วยความปลอดภัยแล้ว

4. ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ หมายถึง บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่หลบหนีภัยจากการสู้รบระหว่างรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดน ซึ่งรัฐบาลไทยได้ดำเนินการตามหลักมนุษยธรรมกล่าวคือ ยินยอมให้อยู่ในราชอาณาจักรได้โดยจำกัดให้อยู่ภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่จัดสรรไว้ให้ และเมื่อสถานการณ์การสู้รบสงบลง ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบต้องเดินทางกลับประเทศพม่าทันที ถือเป็นศัพท์ที่รัฐบาลไทยกำหนดขึ้นมาแทนคำว่าผู้ลี้ภัย เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้เข้าร่วมในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี ค.ศ. 1951 และ ค.ศ. 1967 แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยไม่ต้องการมีภาระที่ผูกพันกับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ การคงสิทธิที่จะใช้ดุลยพินิจในการรับผู้อพยพ รวมถึงสิทธิในการผลักดันกลับประเทศพม่าได้ในอนาคต

สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ	
ห้องสมุดงานวิจัย	
วันที่.....	26 พ.ย. 2555
เลขทะเบียน.....	250718
เลขเรียกหนังสือ.....	