

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

2.1 แนวความคิดการอพยพโยกย้ายถิ่น

William Petersen (1969 อ้างใน สุพจน์ แสงเพชร , 2539) นักประชากรศาสตร์ชาวอเมริกัน ได้ศึกษาการอพยพของประชากรตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน โดยแบ่งลักษณะการอพยพย้ายถิ่นของประชากรออกเป็น 5 ลักษณะคือ

1. การอพยพแบบดั้งเดิม (Primitive Migration) เป็นการอพยพย้ายถิ่นของชนในอดีตเพื่อแสวงหาอาหาร เรือรบเลี้ยงสัตว์ เป็นการย้ายถิ่นฐานเพื่อการดำรงชีวิต การแสวงหาที่ทำกินที่มีความอุดมสมบูรณ์กว่าเดิม ปัจจุบันการอพยพจากชนบทสู่เมือง เพื่อแสวงหาวิธีการดำเนินวิถีชีวิตแบบใหม่ ถือว่าอยู่ในลักษณะนี้เช่นเดียวกัน

2. การอพยพโดยถูกบังคับ (Force Migration) การถูกบังคับอาจเป็นโดยรัฐบาลหรือกลุ่มที่มีอิทธิพลบางกลุ่ม เช่น นาซีเยอรมันบังคับชาวยิวให้อพยพไปอยู่รวมกันยังที่แห่งหนึ่ง หรือพวกพ่อค้าทาสบังคับ กวาดต้อนพวกผิวดำจากแอฟริกาขายแรงงานทาสที่สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

3. การบังคับหรือการกระตุ้นให้อพยพ (Impelled Migration) ลักษณะเช่นนี้ผู้ที่ถูกบังคับยังมีสิทธิในการตัดสินใจว่าจะอยู่หรือไป เช่น พวกลี้ภัยหรือหลบหนีปัญหาต่างๆทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา หรือเกิดจากพลังผลักดันทางการเมือง

4. การอพยพโดยเสรี (Free Migration) เป็นการอพยพของปัจเจกชนโดยเสรีที่เกิดจากแรงจูงใจภายนอกเป็นหลัก เช่น ตำแหน่งงาน รายได้ หรือผจญภัย การอพยพโดยเสรีนั้น ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของปัจเจกชนเอง รวมถึงทุนทรัพย์ของตนเองด้วย ซึ่งการอพยพโดยเสรีดังกล่าว มักนำไปสู่การอพยพแบบกลุ่มชนจำนวนมากต่อไปได้

5. การอพยพแบบกลุ่มชนจำนวนมาก (Mass Migration) เป็นการอพยพที่สืบเนื่องมาจากการอพยพโดยเสรี ซึ่งย้ายถิ่นเข้าไปบุกเบิกหรือผจญภัยในถิ่นที่อยู่ใหม่ จูงใจให้ชนจำนวนมากย้ายถิ่นตาม เช่น การค้นพบทวีปอเมริกา เป็นต้น ซึ่งส่งผลเป็นแรงจูงใจสำคัญให้ชนจำนวนมากย้ายถิ่นไปอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์วิลเลียม แมคคอร์ด (1965 อ้างใน สุพจน์ แสงเพชร , 2539) ได้อธิบายถึงความต้องการด้านเสรีภาพ ที่เป็นโดยสัญญาติญาณของมนุษย์ มี 2 ประเภท คือ

1. เสรีภาพที่ปลอดจากการปกครองแบบทรราช (Freedom from Tyranny) คือ การปราศจากการถูกปกครองที่กดขี่ และไม่มีความเป็นธรรมทุกรูปแบบ เช่น การลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐาน อำนาจเผด็จการเบ็ดเสร็จ เป็นต้น

2. เสรีภาพตามที่ต้องการ (Freedom from Wants) คือ ความต้องการที่จะมีปัจจัยในการดำรงชีวิตอย่างครบถ้วนสมบูรณ์มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งในตอนแรกมีเพียงปัจจัย 4 ที่จำเป็นเท่านั้น เมื่อมีครบแล้วจึงขยายความต้องการในปัจจัยด้านอื่นๆเพิ่มเติม

สัญญาติญาณทั้ง 2 ประการนี้ ผลักดันให้มนุษย์มีการปรับปรุง รวมถึงพัฒนาระบบการเมืองและเศรษฐกิจมาโดยตลอดตั้งแต่สมัยอดีตกาลจนถึงปัจจุบัน และอนาคต

ด้านสาเหตุที่ต้องการย้ายถิ่นที่อยู่เดิมไปอยู่ที่แห่งใหม่ กล่าวได้ว่า มาจากปัจจัยผลักดัน (Push Factors) คือสิ่งที่ผลักดันให้ออกจากถิ่นที่อยู่เดิม อาจเป็นปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง (การกดขี่ทางรัฐบาลที่เป็นเผด็จการ) ภัยสงคราม การอพยพย้ายถิ่นประเภทนี้มักทำเป็นกลุ่ม เช่น กลุ่มอดีตทหารจีนคณะชาติ กลุ่มชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า เป็นต้น และปัจจัยดึงดูด (Pull Factors) ได้แก่ การย้ายถิ่นที่อยู่เพราะได้รับแรงจูงใจจากสิ่งที่ดีงามต่างๆจากภายนอกซึ่งเป็นถิ่นที่อยู่ใหม่ เช่น การมีงานทำ ค่าแรงงานสูง การมีค่านิยมทางสังคมที่ดี ซึ่งการย้ายถิ่นประเภทนี้เป็นการย้ายด้วยความสมัครใจ ซึ่ง ขจัดภัย บรูซพัตน์ ได้อธิบายถึงปัจจัยดึงดูดและปัจจัยผลักดันที่ทำให้มีผู้หลบหนีเข้าเมืองสัญชาติพม่า รวมถึงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนกลุ่มต่างๆ ดังนี้ (สุพจน์ แสงเพชร , 2539 : 7-11)

1. ปัจจัยที่เป็นเหตุผลักดัน (Push Factors) ผู้พลัดถิ่นส่วนใหญ่พากันอพยพหลบหนีความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในพม่ามาจากหลายสาเหตุที่สำคัญ ได้แก่

- ปัญหาด้านเศรษฐกิจ
- ปัญหาด้านการเมือง
- ปัญหาด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

2. ปัจจัยที่เป็นเหตุจูงใจหรือดึงดูดใจ (Pull Factors) สาเหตุที่มีความจูงใจให้มีการอพยพเข้ามาในประเทศไทยทั้งถูกและผิดกฎหมาย มีสาเหตุที่สำคัญ คือ

- ความต้องการแรงงาน
- การผ่อนปรนของรัฐบาลไทย
- สภาพเศรษฐกิจที่ดีกว่าในพม่า
- ลักษณะทางสังคมของคนไทยที่มีความโอบอ้อมอารี

2.2 แนวคิดเรื่ององค์การระหว่างประเทศ

แนวความคิดเรื่องการจัดตั้งสถาบัน หรือองค์การระหว่างประเทศนั้น มีพัฒนาการทางความคิดมาตั้งแต่สมัยสังคมยุโรปช่วงคริสต์วรรษที่ 13 เรื่อยมาจนถึงช่วงปลายคริสต์วรรษที่ 17 ซึ่งนักคิดหลายท่านได้พยายามสร้างแนวคิดที่จะสร้างสถาบันระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อสร้างกฎเกณฑ์ทางสังคมระหว่างรัฐต่างๆ ร่วมกันเพื่อป้องกันการทำสงครามรุกรานดินแดนของรัฐอื่น โดยมุ่งเน้นการสร้างสันติภาพเป็นหลัก ตัวอย่างนักคิดที่สำคัญ มีดังนี้

ดันเต อาลิเกียเร (Dante Alighiere) เป็นนักวิชาการรุ่นแรกทีกล่าวถึงสถาบันระหว่างประเทศ โดยดันเตอธิบายถึงในสังคมยุโรปช่วงคริสต์วรรษที่ 13 ที่อำนาจของศาสนจักรลดน้อยลง และถูกแทนที่ด้วยอำนาจรัฐที่มีมากขึ้น ซึ่งมีแนวโน้มจะนำไปสู่สงครามระหว่างรัฐได้ง่าย ดันเตเสนอแนวคิดที่เรียกว่า รัฐโลก ขึ้นมา โดยพิจารณาว่าควรมีการจัดตั้งสถาบันระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อปกครองรัฐต่างๆ เพื่อไม่ให้ก่อสงครามขึ้น และเน้นสร้างสันติภาพเป็นหลัก

ปีแอร์ ดูบัวส์ (Pierre Dubois) เขียนหนังสือชื่อ การได้มาซึ่งดินแดนอันศักดิ์สิทธิ์ เสนอให้มีการรวมรัฐต่างๆ เป็นสมาพันธ์ เพื่อร่วมมือกันสร้างสันติภาพ ในสมาพันธ์นี้มี 2 ส่วนคือ ส่วนสภาประกอบด้วยผู้ปกครองรัฐต่างๆ มาพบปะหารือการดำเนินงานร่วมกัน และส่วนศาล ที่มีพระสันตะปาปาเป็นอนุญาโตตุลาการผู้ชี้ขาดคดีความสูงสุด

ดุก เดอ ซูลี (Duc de Sully) เสนอแนวคิดให้รัฐในยุโรปมีจำนวน 15 รัฐ โดยการรวมรัฐเล็ก รัฐน้อยเข้าด้วยกันให้เหลือเพียงรัฐใหญ่จำนวน 15 รัฐ แต่ละรัฐกำหนดให้มีศาสนาใดศาสนาหนึ่งมีอิทธิพลเหนือดินแดนและประชาชนในรัฐนั้น โดยที่ประชาชนต้องปฏิบัติตามข้อบังคับของศาสนานั้นอย่างเคร่งครัด โดยที่แต่ละรัฐมีสถานภาพ อาณาเขต และอำนาจที่เท่าเทียมกัน และให้รัฐทั้ง 15 รัฐเข้ามาอยู่ร่วมกันเป็น สหพันธรัฐ มีสภาสหพันธรัฐ โดยมีสมาชิกจำนวน 66 คน ซึ่งมาจากรัฐต่างๆ ทำหน้าที่ในกระบวนการตัดสินใจร่วมกันในเรื่องการหาข้อยุติความขัดแย้ง กรณีพิพาทระหว่างกัน ในหมู่สมาชิก รวมถึงการส่งกองกำลัง และเงินทุนเข้ามาร่วมในสหพันธรัฐ นอกจากนี้ยังจัดให้มีสภาระดับภูมิภาคของสหพันธรัฐด้วย

วิลเลียม แลค (William Ladd) เขียนหนังสือชื่อ Essay on a Congress of Nation (บทความเกี่ยวกับสภานานาชาติ) ซึ่งเสนอให้มีหน่วยงานระหว่างประเทศ 2 ส่วนคือ สภานานาชาติ ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมกิจการทางการเมืองระหว่างประเทศให้มีความสงบสุข เรียบร้อย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และ ศาลนานาชาติ ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีความ ข้อพิพาทระหว่างประเทศภายใต้ข้อกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ร่วมกัน (ฝ่ายตุลาการ) นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อมติมหาชนในการยอมรับการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่ได้กำหนดอำนาจ หน้าที่ของฝ่ายบริหารขึ้นมานั่นเอง

จากการศึกษาแนวคิดองค์การระหว่างประเทศ ผู้วิจัยสามารถสรุปประเด็นสำคัญตามที่นักวิชาการได้อธิบายไว้ ดังนี้

1. การให้รัฐมาอยู่รวมกันอย่างเป็นทางการ
2. จัดให้มีสภากลาง ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนในแต่ละรัฐ
3. การยึดหลักเสียงข้างมาก
4. เน้นการแก้ไขข้อพิพาท ความขัดแย้งโดยสันติวิธีในเรื่องของดินแดนเป็นสำคัญ มากกว่าการทำสงครามระหว่างรัฐ
5. มีบทลงโทษต่อรัฐที่ฝ่าฝืน
6. มีการตั้งกองกำลังทหารร่วมกันในสถาบันระหว่างประเทศ
7. แนวคิดของนักวิชาการส่วนใหญ่เน้นการตั้งองค์การระหว่างประเทศในรัฐของทวีปยุโรป

นอกจากนี้ วิวัฒนาการทางความคิดในการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นมาเพื่อรักษาความมั่นคง และสันติภาพให้เกิดขึ้น ที่มีมาตั้งแต่สมัยคริสตวรรษที่ 13 ไม่ได้ถูกนำมาใช้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมได้จนถึงช่วงคริสตวรรษที่ 19 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 แนวคิดนี้ได้มีการยอมรับเพิ่มมากขึ้น เห็นได้จากการร่วมกันจัดตั้งสันนิบาตชาติ ซึ่งพัฒนาเป็นองค์การสหประชาชาติจนถึงปัจจุบัน (ธารทอง ทองสวัสดิ์, 2528)

2.3 แนวคิดเรื่องชาติพันธุ์กับเชื้อสายเผ่าพันธุ์

นฤพนธ์ ค้วงวิเศษ (1996 อ้างใน พุทธิสาโร, 2552) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องเชื้อสาย เผ่าพันธุ์ (Race) ว่าเกิดขึ้นในช่วงที่ชาติตะวันตกแผ่ขยายอำนาจเข้าไปรุกราน หรือสำรวจดินแดนอื่น ๆ ตั้งแต่ศตวรรษที่ 15 เป็นต้นมา ความคิดนี้ถือเป็นสิ่งใหม่ แตกต่างไปจากความคิดแบบชาติพันธุ์ ซึ่งเกิดขึ้นมาก่อนหน้านั้นกล่าวคือ มนุษย์มีหลากหลายกลุ่ม แตกต่างกันตามเชื้อสายเผ่าพันธุ์ และในการแบ่ง หรือจัดประเภทเผ่าพันธุ์นี้มีเงื่อนไขทางชีววิทยาและมีนัยทางการเมือง ซึ่งมนุษย์บางเผ่า อาจถูกจัดให้อยู่ในเผ่าพันธุ์ที่ต่ำกว่าเผ่าพันธุ์อื่น ถือได้ว่าการแบ่งเผ่าพันธุ์จึงเป็นเรื่องของความไม่เท่าเทียมกัน และกลายเป็นสิ่งที่ธรรมชาติให้มา และไม่ต้องตั้งคำถาม หรือการแบ่งชนชั้นมาเป็นเวลานานแล้ว นอกจากนั้น ยังพบว่า ทาส ยังเป็นคนที่ต่ำต้อยที่สุดในทางสังคม ซึ่งคนที่เป็็นทาส จะมีชะตากรรมผูกติดอยู่กับผู้เป็นนาย และผู้ปกครอง ซึ่งเมื่อเกิดความคิดแบ่งแยกเผ่าพันธุ์ชัดเจนขึ้นมา คนที่เป็นทาสที่มาจากบางเผ่าพันธุ์ก็ยังคงเป็นคนที่ถูกกีดกันอยู่เหมือนเดิม โดยเฉพาะทาสผิวดำที่ตกเป็นแรงงานให้ชาวยุโรปในช่วงศตวรรษที่ 15-19 ในขณะที่ดร.ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (1992 อ้างใน พุทธิสาโร, 2552) กล่าวว่า กลุ่มชาติพันธุ์ (Ethnicity) มีความหมายเฉพาะมากมาย

อาจรวมถึงกลุ่มคนที่ยึดโยงอยู่ด้วยสายสัมพันธ์ทางภาษา สีผิว ศาสนา วรรณะ ตลอดจนภูมิวัฒนธรรมอื่น ๆ ในแง่นี้กลุ่มชาติพันธุ์มีความสำคัญต่อปัญหาการเมือง วัฒนธรรม ตลอดจนความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างยิ่ง

Johann Friedrich Blumenbach (1795 อ้างใน พุทธิสาโร , 2552) ได้อธิบายแนวความคิดเรื่องการแบ่งเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ โดยสัมพันธ์กับกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ ที่อธิบายความแตกต่างทางร่างกาย ทำให้เผ่าพันธุ์มนุษย์ถูกแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ 1) เผ่าคอเคซอย (Caucasian) 2) เผ่ามองโกลอย (Mongolian) 3) เผ่าอิโทเปีย (Ethiopian) 4) เผ่าอเมริกัน (American) และ 5) เผ่ามาลายัน (Malayan) แนวความคิดดังกล่าว มีอิทธิพลต่อการศึกษาทางมานุษยวิทยาในช่วงศตวรรษที่ 19 เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการถกเถียงระหว่างความคิด 2 กลุ่มระหว่างกลุ่มที่เชื่อว่ามนุษย์มีจุดกำเนิดต่างกัน กับกลุ่มที่คิดว่ามนุษย์ไม่ว่าจะเป็นสายพันธุ์ใดล้วนมีกำเนิดเดียวกัน

ด้านทัศนะของ Stephen Jay Gould (1977 อ้างใน พุทธิสาโร , 2552) ที่ได้ศึกษาแนวความคิดของ Samuel Morton ผู้ที่มีความเชื่อว่าคนผิวขาวฉลาดที่สุด และพบว่า การตรวจวัดความแตกต่างทางเผ่าพันธุ์ของมนุษย์ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข 2 ประการ คือขนาดรูปร่างสัดส่วน กับความสามารถทางอารมณ์และความรู้สึก เงื่อนไขดังกล่าวนี้นำไปสู่คำอธิบายของ Franz Boas (1996 อ้างใน พุทธิสาโร , 2552) ในการแยกปัจจัยทางเผ่าพันธุ์ ออกจากเรื่องของภาษา และวัฒนธรรม การศึกษาของ Boas ได้ชี้ให้เห็นความลำเอียงของชาวยุโรป และเน้นให้เห็นว่า วัฒนธรรมของเผ่าพันธุ์อื่นมีประวัติศาสตร์ของตัวเองซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นแบบเดียวกับชาวผิวขาวหรือการเป็นพวกเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องมีสายเลือดเดียวกันเสมอ ส่งผลให้การศึกษาของ Boas เป็นพื้นฐานของแนวคิดในการต่อต้านการแบ่งเผ่าพันธุ์ เช่น การเหยียดสีผิวของนาซี และพยายามที่จะเรียกร้องให้เห็นคุณค่าของชาวพื้นเมือง ซึ่งได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางในช่วงทศวรรษที่ 50

สรุปในความหมายอย่างกว้าง ๆ ของเชื้อชาติเผ่าพันธุ์ หมายถึง เผ่าพันธุ์หรือสายพันธุ์ของมนุษย์ ซึ่งเป็นการแบ่งแยกด้วยกฎเกณฑ์ทางวิทยาศาสตร์ เช่น ผิวขาว ผิวดำ ผิวเหลือง ในขณะที่กลุ่มชาติพันธุ์ หมายถึงกลุ่มคนที่รู้สึก หรือมีสำนึกว่าเป็นคนกลุ่มน้อยของคนกลุ่มใหญ่ซึ่งอาจถูกริครอบล้อมสิทธิเสรีภาพทางการเมือง สังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจ ความหมายที่แตกต่างกันนี้ ได้สร้างประเด็นข้อสงสัยในการอธิบายอย่างมากมาย เช่น การประท้วงของมหาชนเกี่ยวกับการเหยียดสีผิว อาจถูกเชื่อมโยงไปในส่วนของความเคลื่อนไหวของกลุ่มชาติพันธุ์ได้ เป็นต้น

Michael Banton (1996 อ้างใน พุทธิสาโร , 2552) พยายามชี้ให้เห็นความแตกต่างของสองสิ่งนี้ว่า การเคลื่อนไหวของกลุ่มชาติพันธุ์ มีนัยยะเชิงบวกมากกว่า เพราะเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อที่จะสร้างอัตลักษณ์ของตนเอง ในขณะที่ การประท้วงเพื่อความเป็นเผ่าพันธุ์มีนัยยะของการแบ่งแยกและ ปฏิเสธออกจากอำนาจที่เคยควบคุม การนิยมเผ่า ยังอาจทำในลักษณะการกระตุ้นให้

เกิดจิตสำนึกร่วมถึงความเป็นกลุ่มเดียวกัน หรือทำให้คนรู้สึกว่าเป็นเผ่าพันธุ์เดียวกัน ในแง่นี้ ความหมายของชาติพันธุ์ จึงเป็นการต่อสู้เพื่อผลทางการเมือง ในทางตรงกันข้าม การเป็นกลุ่มทางชาติพันธุ์ยังมีนัยยะของการเป็นกลุ่มที่กำลังสูญเสียบ้าน หรือกำลังจะสาบสูญ คนในกลุ่มลักษณะนี้จึงมีความรู้สึก หรือมีความคิดร่วมว่าตนกำลังถูกปราบปราม อย่างไรก็ตาม ลูกหลานของคนกลุ่มนี้อาจมีสำนึกถึงความเป็นชาติพันธุ์เจือจางลงไป เนื่องจากเหตุผลของระยะเวลา และเหตุผลอื่นๆ เช่น ชาวอินเดียที่อพยพไปอยู่ในอังกฤษ ในบางกรณี สำนึกในความเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ อาจเป็นเพียงจินตนาการ เป็นการสร้างความเชื่อว่าชาติพันธุ์ของตนมีจริง โดยผ่านภาษา วัฒนธรรม การแต่งกาย การระลึกถึงบรรพบุรุษ หรือประวัติศาสตร์ การสร้างจินตนาการผ่านสิ่งเหล่านี้ เพื่อตอบสนองบุคคล นอกจากนั้นการสร้างตัวตนของกลุ่มชาติพันธุ์อาจกระทำผ่านการคัดแปลงสิ่งต่างๆ ทั้งใหม่และเก่าผสมผสานกัน เช่นชาวผิวดำในอเมริกายุคทศวรรษที่ 60 หันกลับไปตั้งชื่อแบบชาวแอฟริกาไว้ผมฟูแบบแอฟริกา มีจินตนาการถึงอดีตเกี่ยวกับบรรพบุรุษ ในขณะเดียวกันก็พยายามที่จะสร้างตัวตนใหม่ต่างจากคนผิวขาว และสร้างนิยามความงามอีกแบบหนึ่ง ลักษณะดังกล่าวนี้ คือความมุ่งหมายของการสร้างอัตลักษณ์ทางชาติพันธุ์ สร้างตัวตนใหม่ต่างจากคนผิวขาวที่สะท้อนจากมุมมองและตัวตนของกลุ่มคนผิวดำนั่นเอง

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) เกิดขึ้นครั้งแรกภายใต้ชื่อ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสันนิบาตชาติ (The League of Nations High Commissioner for Refugees) ในปีค.ศ.1921 ซึ่งเป็นผลจากการดำเนินงานการณรงค์เพื่อมนุษยธรรมในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย รวมถึงการแก้ไขปัญหาคความอดอยากในประเทศรัสเซีย โดยการขอความร่วมมือจากนานาชาติ โดยเฉพาะจากประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ อิตาลี และฝรั่งเศส ของฟรีดจอฟ นานเซน (Fridtjof Nansen) ชาวนอร์เวย์ เพราะในช่วงเวลานั้นสังคมยุโรปประสบปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างมากอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติบอลเชวิคในประเทศรัสเซีย เพื่อสถาปนาระบอบคอมมิวนิสต์แทนที่ระบอบซาร์ เมื่อปีค.ศ. 1917 ซึ่งหลังจากนั้น นานเซนได้ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสันนิบาตชาติเป็นคนแรกด้วย และได้มีบทบาทอย่างมากต่อการดำเนินการของสำนักงานฯ คือการส่งพลศึกษาจากสงครามโลกครั้งที่ 1 กลับภูมิลำเนาของตนที่มีจำนวนมาก โดยเฉพาะพลศึกษาจากประเทศต่างๆ มากกว่า 27 ประเทศลงเหลืออยู่ในยุโรปกลางและสหภาพโซเวียต ซึ่งองค์การสันนิบาตชาติต้องการส่งกลับประเทศเดิม ในบรรดาพลศึกษาเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นชาวรัสเซีย แม้ว่าองค์การสันนิบาตชาติจะไม่รับรองรัฐบาลของสหภาพโซเวียต โดยมองว่าการปฏิวัติรัสเซีย นั้น เป็นสิ่งที่ไม่

ถูกต้องตามกฎหมาย การดำเนินการช่วยเหลือของนานาชน ได้ครอบคลุมถึงการช่วยขจัดความยากจนอดอยากในสหภาพโซเวียต การจัดหาอาหารและที่อยู่อาศัยชั่วคราว การมีความพยายามดำเนินการให้ประเทศที่บุคคลเหล่านั้นเข้าไปอยู่ยอมให้ที่อยู่ถาวรต่อบุคคลเหล่านั้น และการจัดทำหนังสือเดินทางซึ่งได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ให้ผู้ลี้ภัยใช้เป็นเอกสารสำหรับการอนุญาตให้สามารถเดินทางข้ามเขตแดนระหว่างประเทศเพื่อแสวงหาที่อยู่ถาวร เป็นต้น

ในปีค.ศ. 1938 รัฐบาล 32 ประเทศภายใต้การนำของประธานาธิบดีแฟรงก์กลิน ดี รูสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ของสหรัฐอเมริกา ได้ร่วมกันจัดตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยขึ้น เพื่อให้ความช่วยเหลือในการอพยพ และช่วยการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้ลี้ภัยที่ถูกรุกรานจากกองทัพนาซีเยอรมัน รวมถึงผู้ลี้ภัยในกรณีอื่นด้วย ต่อมาในวันที่ 9 พฤศจิกายน ค.ศ. 1943 ได้มีการก่อตั้งองค์การบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูชีวิตแห่งสหประชาชาติ (The United Nation Relief and Rehabilitation Administration : UNRRA) มีบทบาทอย่างกว้างขวางในการวางแผนประสานงานและดำเนินการ เพื่อฟื้นฟูผู้ประสบภัยสงคราม โดยการร่วมมือกับกองทัพฝ่ายพันธมิตรเข้าไปดำเนินการควบคุม เคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัย ในการจัดหาอาหาร ที่อยู่อาศัย การดูแลสุขภาพพยาบาล การจัดหายานพาหนะ เพื่อให้ผู้ลี้ภัยมากกว่า 6 ล้านคนได้กลับยังถิ่นฐานเดิมของตน

ต่อมาในวันที่ 15 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1946 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติ ได้ร่วมกันจัดตั้ง องค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ (International Refugee Organization : IRO) ขึ้น เพื่อดำเนินการแทนองค์การบรรเทาทุกข์และฟื้นฟูชีวิตแห่งสหประชาชาติ ได้แก่ การขึ้นทะเบียน การแยกประเภท การดูแลให้ความคุ้มครองทั้งทางกฎหมายและการเมือง การดำเนินการให้บุคคลเหล่านี้ได้เดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของตน หรือการไปตั้งถิ่นฐานใหม่ องค์การนี้ได้ดำเนินการจนกระทั่งถึงปี ค.ศ.1951 จึงได้ยุติการดำเนินงาน แต่ปัญหาผู้ลี้ภัยยังคงมีอยู่ และมีแนวโน้มมากขึ้น สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติจึงได้ร่วมกันจัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติขึ้น โดยมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ การดำเนินการโดยได้รับความร่วมมือจากประเทศต่างๆ ทั้งในเรื่องการดำเนินงานและงบประมาณ (รสถิน ธำรงวิทย์ , 2528 : 434 - 437)

โครงสร้างของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ มี 2 ส่วน ดังนี้

1. **ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ** เลขานุการองค์การสหประชาชาติเป็นผู้เสนอชื่อบุคคลที่เหมาะสมภายหลังการปรึกษาหารือกับประเทศสมาชิก โดยเฉพาะประเทศที่ประสบปัญหาผู้ลี้ภัย และให้สมัชชาใหญ่ขององค์การสหประชาชาติทำการเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี ต่อมาในปีค.ศ.1982 ได้มีมติขยายระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของข้าหลวงใหญ่ต่อไปอีก 3 ปี

ข้าหลวงใหญ่จะดำเนินงานตามนโยบายที่ได้รับมาจากสมัชชาใหญ่หรือคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมของสหประชาชาติ เช่น ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งผู้ลี้ภัยกลับภูมิลำเนาเดิมของตน หรือการช่วยเหลือให้บุคคลเหล่านั้นไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 นอกจากนี้ยังมีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินการด้านการเงินของสำนักงาน เช่น การจัดสรรเงินทุนที่ได้รับทั้งจากหน่วยงานเอกชนและรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยให้แก่หน่วยงานดังกล่าว และในบางกรณีข้าหลวงใหญ่อาจมีการปรึกษากับรัฐบาลของประเทศที่มีผู้ลี้ภัยเข้าไปอาศัยเพื่อแต่งตั้งตัวแทนในประเทศดังกล่าวเมื่อมีความจำเป็น ซึ่งตัวแทนดังกล่าวต้องได้รับการรับรองจากรัฐบาลของประเทศนั้น และตัวแทนอาจทำหน้าที่ในหลายประเทศได้ เป็นต้น

ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติคนปัจจุบันคือ นายอัน โคนิโอ กูเตอร์เรส (Antonio Guterres)

2. คณะกรรมการบริหารโครงการของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
คณะกรรมการบริหารดังกล่าวจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ควบคุมดูแลโครงการความช่วยเหลือด้านต่างๆ ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ตลอดจนให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อข้าหลวงใหญ่ในการปฏิบัติหน้าที่ด้านมนุษยธรรม

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกคณะกรรมการบริหารฯ โดยคัดจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษที่มีความสนใจและให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหามลพิษ

นอกจากโครงสร้างสำคัญ 2 ส่วนข้างต้นแล้ว สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติยังได้มีการจัดตั้งสำนักงานประจำตามภูมิภาคต่างๆ ทั่วโลก เช่น เอเชีย ยุโรป ลาตินอเมริกา สหรัฐอเมริกา และตะวันออกกลาง รวมทั้งร่วมมือกับประเทศต่างๆ ในรูปของการจัดตั้งตัวแทนและสำนักงานสาขาย่อยจำนวนมากในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ซึ่งโครงสร้างและขอบข่ายของสำนักงานที่ขยายออกไปมากมายนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยที่เพิ่มมากขึ้นทั้งในทางจำนวนของผู้ลี้ภัยและแหล่งที่เกิดปัญหาให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด (รสลิน ชำรงวิทย์, 2528 : 438-440)

การดำเนินงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้อนุญาตให้เข้าร่วมดำเนินงานในปีค.ศ. 1975 เพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจำนวนหลายแสนคน จากกัมพูชา ลาว และเวียดนามที่ลี้ภัยเข้ามายังประเทศไทยในช่วงสงครามอินโดจีน เหตุการณ์นั้นถูกเรียกกันว่า วิกฤติผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน ปัจจุบันมีผู้ลี้ภัยที่ได้รับการลงทะเบียนแล้วประมาณ 100,200 คนและผู้ขอลี้ภัยอีกราว 9,000 คนในประเทศไทย ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เป็นชนกลุ่มน้อยจากพม่า ซึ่งเป็นชาวเผ่ากะเหรี่ยงและเผ่ากะเหรี่ยงแดง พักอาศัยอยู่ในค่ายพักพิงชั่วคราวจำนวน 9 แห่งใน 4

จังหวัดชายแดนไทย-พม่า รัฐบาลไทยเป็นผู้ดำเนินการในค่ายพักพิงทุกแห่ง โดยได้รับความช่วยเหลือเกือบทั้งหมดจากองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) ในขณะที่ UNHCR มุ่งเน้นในเรื่องการให้ความคุ้มครองและ โครงการดำเนินงานที่ทำให้ผู้ลี้ภัยมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ปลอดภัยพอสมควรภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว 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 เจ้าหน้าที่จำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งทำงานนอกสถานที่ในค่ายพักพิงชั่วคราวดังนี้ กาญจนบุรี (เจ้าหน้าที่ไทย 9 คน เจ้าหน้าที่ต่างชาติ 3 คน) แม่สอด (เจ้าหน้าที่ไทย 14 คน เจ้าหน้าที่ต่างชาติ 4 คน) แม่ฮ่องสอน (เจ้าหน้าที่ไทย 11 คน เจ้าหน้าที่ต่างชาติ 1 คน) และแม่สะเรียง (เจ้าหน้าที่ไทย 11 คน เจ้าหน้าที่ต่างชาติ 3 คน) ในกรุงเทพฯ มีเจ้าหน้าที่ไทย 33 คน และเจ้าหน้าที่ต่างชาติ 14 คน ปฏิบัติงานในสำนักงานภูมิภาค ประจำประเทศไทย (ฉพมาศ เขียววิมล , 2554)

2.5 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

สายนธ์ เมืองศรี (2539) ในงานศึกษาเรื่อง นโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์กับผลที่มีต่อความมั่นคงตามแนวชายแดนไทย-พม่า ได้ศึกษาเรื่องแนวทางปฏิบัติตามแผนนโยบายของรัฐบาลไทยต่อความสัมพันธ์กับประเทศพม่าในส่วนของความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนกับรัฐบาลพม่าว่า จากการที่ประเทศไทยและพม่า มีพรมแดนติดต่อกันเป็นระยะยาวกว่า 2,400 กิโลเมตร สภาพภูมิประเทศเป็นป่าเขา ทุรกันดาร ห่างไกลจากการดูแลของทางราชการอย่างทั่วถึง ทั้งจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและพม่า ทำให้ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าสามารถเดินทางเข้า-ออกในประเทศไทยได้อย่างสะดวก ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ทั้งเป็นประชาชนและกองกำลังติดอาวุธเข้ามาตั้งถิ่นฐาน และตั้งฐานกองกำลังบริเวณสันเขตกั้นและในเขตไทยด้วย แต่ภายหลังจากเหตุการณ์การเรียกร้องประชาธิปไตยของกลุ่มนักศึกษาในกรุงย่างกุ้งที่นำไปสู่การสลายการชุมนุมด้วยวิธีการรุนแรง

ของรัฐบาลเมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1988 ทำให้กลุ่มต่อต้านเหล่านี้ส่วนหนึ่งได้หลบหนีเข้ามาพักพิงในพื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่าด้วย

นับตั้งแต่การเข้ายึดอำนาจการปกครองแผ่นดินที่นำโดย พล.อ.ชอหม่อง เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 1988 รัฐบาลทหารพม่าได้ใช้นโยบายปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่รุนแรงมากขึ้น และทำให้กองทัพพม่าสามารถใช้กำลังรุกเข้าถึงเขตแดนไทย-พม่าได้เกือบทุกพื้นที่ ทำให้ชนกลุ่มน้อยบางส่วนได้หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอาศัยอยู่ในเขตชายแดนที่ติดต่อกับไทย และบางครั้งทหารพม่าได้ใช้กองกำลังติดตามกองกำลังของชนกลุ่มน้อย และในบางครั้งมีการใช้กองกำลังโอบเข้าตีฐานกองกำลังของชนกลุ่มน้อยทางด้านหลัง ซึ่งเป็นการรุกร้าเข้ามาในเขตแดนไทย ทำให้ไทยได้รับผลกระทบต่อการรักษาความมั่นคงตามแนวชายแดน การรับภาระดูแลผู้พลหนีภัยสงคราม ขณะเดียวกันก็ได้รับผลกระทบ จากที่กองกำลังติดอาวุธของชนกลุ่มน้อยเข้ามาเคลื่อนไหวบริเวณชายแดนด้วย เช่น การลักลอบค้าอาวุธสงคราม การค้าขายสินค้าเถื่อนข้ามแดน การก่ออาชญากรรม รวมทั้งการค้ายาเสพติด เป็นต้น

จากการเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อย และกลุ่มต่อต้านรัฐบาลพม่าตามแนวชายแดนไทย-พม่า ทำให้พม่ามีความระแวงสงสัยไทยว่าให้การสนับสนุนกลุ่มเหล่านี้ ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่าในอดีตไม่ใกล้ชิดเท่าที่ควร อีกทั้งกองกำลังติดอาวุธเหล่านี้ และผู้หนีภัยจากการสู้รบ ได้สร้างปัญหาอื่นๆที่เป็นผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยบริเวณชายแดนไทย-พม่า ดังนั้นรัฐบาลไทยโดยสภาความมั่นคงแห่งชาติ จึงได้กำหนดแนวนโยบายต่อพม่ามาตั้งแต่ปีค.ศ.1981 และได้กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่าในปีค.ศ.1982 โดยมีจุดประสงค์เพื่อส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลพม่าในฐานะประเทศเพื่อนบ้านที่มีเขตแดนติดต่อกัน เพื่อผลประโยชน์ด้านความมั่นคงและเพื่อให้พม่ามีความก้าวหน้าและเสถียรภาพ รวมทั้งการร่วมมือกับรัฐบาลพม่าในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งต่างๆบนพื้นฐานของผลประโยชน์ร่วมกัน เพื่อจะได้มีการร่วมมือซึ่งกันและกัน ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วิชาการและวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม จากการที่สถานการณ์ทั้งของไทยและต่างประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป ไทยจึงได้ทบทวนนโยบายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในขณะนั้น คือในปีค.ศ. 1988 รัฐบาลไทยได้มีการทบทวนนโยบายด้านความมั่นคงใหม่ และได้รับความเห็นชอบจากสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1989 ซึ่งมีพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดนโยบายด้านความมั่นคงในช่วงปีค.ศ.1989 - 1993 ที่มีสาระสำคัญดังนี้

1. การเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีกับพม่า การขจัดความหวาดระแวงสงสัยให้พม่ามีความเข้าใจในเจตนารมณ์ที่แท้จริงของไทย

2. ประเทศไทยไม่สนับสนุนชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า หรือผู้ลี้ภัยทางการเมืองสัญชาติพม่า ส่วนการดำเนินการใดๆต่อบุคคลเหล่านี้ให้คำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและหลักมนุษยธรรม
3. จะต้องดำเนินการควบคุมความเคลื่อนไหวของชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่าและผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ไม่ให้ดำเนินการใดๆที่จะก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของไทย และต่อความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับพม่า
4. จะต้องส่งเสริมขยายความร่วมมือทางด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขยายตลาดการค้า และการลงทุนกับรัฐบาลพม่า
5. มีแนวทางการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดน โดยการกำหนดเส้นเขตแดนอย่างถาวร
6. จะต้องดูแลความมั่นคงปลอดภัยบริเวณชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรักษาชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทย
7. ป้องกันไม่ให้มีการละเมิดอธิปไตย และเมื่อมีการละเมิดอธิปไตย จะต้องดำเนินการแก้ไขให้ยุติในพื้นที่ โดยใช้มาตรการจากเบาไปหนัก
8. การสกัดกั้น ผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าอย่างเข้มแข็งและเด็ดขาด

กฤษฎา อาชนิจกุล และคณะ (2540) ในงานศึกษาเรื่อง รายงานวิจัยเสนอในการสัมมนา ระดับชาติ ชุด โครงการวิจัย เรื่อง ทางเลือกนโยบายการนำเข้าแรงงานข้ามชาติของประเทศไทย : การศึกษาข้อเท็จจริงจากกลุ่มผลประโยชน์ ข้อสำรวจทางกฎหมาย และการวิเคราะห์ระบบการจัดการของรัฐ ได้จำแนกประเภทของผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งเข้ามาเป็นแรงงานในประเทศไทย โดยอาศัยข้อมูลจากกรมการปกครองกระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และศูนย์ควบคุมแรงงานต่างชาติดังกล่าว ในส่วนของกลุ่มสัญชาติพม่า ซึ่งในปัจจุบันกลุ่มชาวพม่าที่มีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองนั้นจัดว่าเป็นกลุ่มใหญ่ที่มีจำนวนมากที่สุดของประเทศไทย แบ่งได้ ดังนี้

1. ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า ซึ่งเป็นบุคคลจากประเทศพม่าที่มาจากหลายเชื้อชาติ เช่น มอญ กะเหรี่ยง ไทยใหญ่ ว้า เป็นต้น ได้อพยพเข้ามาในประเทศไทย เนื่องมาจากสถานการณ์ทางการเมืองที่นายพลเนวิน ทำการปฏิวัติโค่นล้มรัฐบาลนายอู และเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นสังคมนิยม ในปีค.ศ.1962 ทำให้เกิดการสู้รบระหว่างรัฐบาลพม่าและชนกลุ่มน้อยต่างๆ ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจฝืดเคือง จึงทำให้ราษฎรตามแนวชายแดนหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ในช่วงแรกไม่ได้มีการลงบันทึกจำนวนที่แน่นอน ต่อมาเมื่อปรากฏว่ามีชาวพม่าอพยพเข้ามาอยู่เรื่อยๆ รัฐบาลไทยจึงได้ประกาศให้มีการควบคุมโดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยจัดทำทะเบียนประวัติและบัตร



ประจำตัวสีชมพูไว้ โดยเรียกคนต่างชาติดังนี้ว่า ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า และกำหนดว่าจะต้องเป็นผู้เข้ามาก่อนวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ.1976 เท่านั้น ปัจจุบันมีจำนวนทั้งสิ้น 47,735 คน ซึ่งบุคคลเหล่านี้ทางราชการผ่อนผันให้สามารถขออนุญาตทำงานได้ แต่ต้องอยู่ในเขตพื้นที่ควบคุม

2. ผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่า คือผู้ที่อพยพเข้ามาหลังวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ.1976 ด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และมาตั้งที่อยู่ถาวรตามจังหวัดชายแดน ได้แก่ เชียงใหม่ เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน ราชบุรี กาญจนบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร และระนอง ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดทำทะเบียนประวัติและบัตรประจำตัวควบคุมไว้ในปีค.ศ. 1994 โดยแบ่งเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองจากพม่าที่เข้ามามีถิ่นที่อยู่ถาวรในเขตไทย (บัตรสีส้ม) จำนวน 13,000 คน ซึ่งทางราชการได้ผ่อนผันให้สามารถทำงานได้ในเขตพื้นที่ควบคุม และกลุ่มที่เข้ามาเป็นแรงงานและอาศัยอยู่กับนายจ้าง (บัตรสีม่วง) ซึ่งรัฐบาลได้มีมติกรม.ปีค.ศ. 1992 ผ่อนผันให้มีการจ้างแรงงานพม่าได้ใน 10 จังหวัดชายแดน ในกรณีที่ทำคนงานไทยมารับจ้างไม่ได้

3. ผู้ลี้ภัยหรือผู้หลบหนีภัยสงคราม คนกลุ่มนี้เข้ามาอยู่ในเขตอำเภอชายแดนที่มีการสู้รบ เช่น ตาก และกาญจนบุรี และเพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่เกิดเหตุการณ์ปราบปรามนักศึกษาและประชาชนเมื่อปีค.ศ. 1988 หรือเหตุการณ์ 8-8-88 และมีรายงานว่าผู้หลบหนีภัยสงครามในพม่า ระหว่างปีค.ศ. 1984 - 1991 มีจำนวน 47,000 คน ปัจจุบันทางราชการได้ควบคุมไว้ตามศูนย์ผู้ลี้ภัยหรือพื้นที่พักพิงชั่วคราวต่างๆกว่า 30 แห่ง ตามบริเวณจังหวัดชายแดน โดยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน ยกเว้นงานที่เป็นการช่วยเหลือกิจการในสถานพักพิงเฉพาะบางแห่งและบางจังหวัดเท่านั้นที่มีการออกใบอนุญาตให้ทำงานภายนอกได้เป็นการชั่วคราว

4. นักศึกษา คนกลุ่มนี้เข้ามาด้วยเหตุผลทางการเมืองในพม่า โดยเฉพาะหลังปีค.ศ.1989 ที่มีการกวาดจับผู้นำนักศึกษาและปัญญาชนมากมายจากเหตุการณ์ 8-8-88 บางส่วนได้เข้ามารายงานตัวต่อทางราชการและพักพิงอยู่ในศูนย์ผู้อพยพ มีจำนวนประมาณ 2,500 คน ที่ได้มีการจัดทำทะเบียนประวัติและบัตรควบคุมไว้ โดยได้รับการผ่อนผันให้สามารถทำงานได้เฉพาะในเขตพื้นที่ควบคุม อย่างไรก็ตามยังมีนักศึกษาบางส่วนที่ทยอยเข้ามาอาศัยตามแนวชายแดน โดยที่ไม่ได้มีการรายงานตัวอีกจำนวนหนึ่ง ซึ่งในระยะแรกนักศึกษาและปัญญาชนเหล่านี้มักมีการรวมตัวกันมีกิจกรรมทางการเมืองเป็นของตนเอง โดยไม่ได้ตั้งใจเข้ามาเป็นแรงงาน แต่ด้วยความจำเป็นและปัญหาทางการเมืองที่ยืดเยื้ออย่างยาวนาน ทำให้คนกลุ่มนี้จำนวนหนึ่งเริ่มเข้ามาทำงานในช่วงหลัง แต่ยังมีข้อจำกัดในพื้นที่เป็นสำคัญ

5. ชาวพม่าที่ลักลอบเข้ามาทำงาน คนกลุ่มนี้เป็นพวกที่ตั้งใจหลบหนีเข้ามาเพื่อหางานทำ โดยเฉพาะ เพื่อหนีสภาพชีวิตความเป็นอยู่ที่แสนลำบากภายใต้การปกครองประเทศของรัฐบาลทหารพม่า ซึ่งมีการประมาณการณ่าจะอยู่หลายแสนคน โดยเข้ามาเป็นแรงงานในภาคการเกษตร

ถูกจ้างร้านค้า ร้านอาหาร ถูกจ้างเรือประมง เป็นต้น กระจายอยู่หลายจังหวัดทั้งกรุงเทพ และ ปริมณฑล จังหวัดตามแนวชายแดน และจังหวัดที่มีความต้องการแรงงานสูง เช่น ภูเก็ต นครราชสีมา เป็นต้น ซึ่งมีทั้งเข้ามาด้วยตนเอง และมีนายหน้าพาเข้ามาตามจุดผ่านแดนต่างๆ

พรพิมล ตรีโชติ (2547) ในงานศึกษาเรื่อง โครงการวิจัยนโยบายส่งกลับผู้พลัดถิ่นจากพม่า ของไทย ได้อธิบายถึงการเข้ามาับบทบาทของเจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง สหประชาชาติ หรือ UNHCR ต่อกรณีผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนไทย-พม่า โดย สภาพความมั่นคงแห่งชาติของไทย เห็นสมควรให้ UNHCR ประจำประเทศไทยเข้าไปช่วยดูแลและ ให้ความสงเคราะห์ผู้หนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ไทยในการ อพยพผู้หนีภัยจากการสู้รบที่ยังอยู่ตามบริเวณชายแดนให้เข้ามาอยู่ในเขตไทยที่ลึกกว่าเดิม ทั้งนี้เพื่อ ป้องกันและรักษาความปลอดภัยให้กับผู้หนีภัยการสู้รบ ได้มีประสิทธิภาพกว่าเดิม โดย กระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่พิจารณาพื้นที่ในการตั้งพื้นที่พักพิง และประสานงานกับหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องในการจัดระเบียบพื้นที่พักพิง

อย่างไรก็ตาม บทบาทของ UNHCR ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบนั้น เป็น การเข้ามาที่ทันท่วงที เพราะในขณะนั้นผู้หนีภัยจากการสู้รมีจำนวนมากขึ้น รัฐบาลไทยจำเป็นต้อง ได้รับการช่วยเหลือในการดูแลบุคคลเหล่านี้ แต่บทบาทของ UNHCR ในพื้นที่พักพิงจะแตกต่างไป จากบทบาทในกรณีผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชา ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างมาก แต่การเข้าไปช่วยเหลือผู้หนีภัย จากการสู้รบจากพม่าจะกระทำได้อต่อเมื่อมีการเคลื่อนย้ายพื้นที่พักพิงให้ลึกเข้ามาในประเทศไทย เรียบร้อยแล้ว

กระทรวงการต่างประเทศของไทยเป็นผู้ประสานงานกับผู้แทนของ UNHCR และร่วม พิจารณาถึงบทบาทในความช่วยเหลือของ UNHCR เพราะก่อนหน้านี้ที่จะอนุญาตให้ UNHCR เข้ามา มี บทบาทช่วยเหลือ นั้น เจ้าหน้าที่ UNHCR ไม่มีโอกาสรับทราบเหตุการณ์บริเวณชายแดนไทย-พม่า มากนัก นอกจากจะรับทราบเหตุการณ์เรื่องราวเป็นกรณีไป เนื่องจากก่อนหน้านี้รัฐบาลไทยได้ ปฏิเสธที่จะให้ UNHCR เข้ามาับบทบาทในเรื่องนี้ แต่รัฐบาลของนายชวน หลีกภัย ได้ตัดสินใจให้ UNHCR เข้ามาับบทบาทมากขึ้น โดยนายชวน หลีกภัย ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ถึงความ จำเป็นในการเพิ่มบทบาทของ UNHCR ในการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่า แต่ ทั้งนี้จะให้กระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้พิจารณาบทบาทและแนวทางปฏิบัติของ UNHCR ต่อ กรณีดังกล่าวซึ่งนายกรัฐมนตรีจะได้ชี้แจงให้เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ นายโคฟี อันนัน ทราบด้วย และท้ายสุดรัฐบาลไทยได้ทำการอนุมัติในหลักการการอนุญาตให้ UNHCR เข้ามาับบทบาท การช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบจากพม่าภายในพื้นที่พักพิง เมื่อวันที่ 24 มีนาคม ค.ศ.1998 ด้วย

มติของคณะรัฐมนตรีพร้อมทั้งการยุบรวมพื้นที่พักพิงจำนวน 19 แห่ง ให้เหลือเพียง 11 แห่งพร้อมทั้งระบุบทบาทหน้าที่ของUNHCR ให้มีความชัดเจน ซึ่งผู้แทนของUNHCR ได้เข้าพบพลเอกเชษฐา ฐานะจาโร เมื่อวันที่ 31 มีนาคม ค.ศ. 1998 เพื่อปรึกษาหารือถึงเรื่องการดูแลผู้หนีภัยจากการสู้รบ และได้ข้อสรุปว่าบทบาทของUNHCR จะครอบคลุมถึงการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ไทยในการคัดเลือผู้หนีภัยจากการสู้รบ การจัดหาบ้านพักที่อยู่อาศัย อาหาร การรักษาพยาบาล และอำนวยความสะดวกในการจัดส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับพม่าเมื่อเหตุการณ์ในพม่ามีความผ่อนคลายลง ส่วนการอพยพผู้หนีภัยจากการสู้รบในบริเวณพื้นที่พักพิงในจังหวัดตากนั้น ได้เริ่มดำเนินการในเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998 โดยทำการเคลื่อนย้ายผู้หนีภัยจำนวน 25,673 คน จากพื้นที่พักพิงบ้านห้วยกะโหลก อำเภอแม่สอด ไปไว้ในพื้นที่พักพิงบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก พร้อมกันนั้นได้ทำการย้ายผู้หนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยง ซึ่งอาศัยอยู่บริเวณอุทยานแห่งชาติสาละวิน อำเภอแม่สะเรียง จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 12,000 คน ให้ไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดทำเป็นพื้นที่พักพิงแม่ลามาลหลวง อำเภอสบเมย จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยให้ดำเนินการย้ายในระหว่างเดือนมกราคม-มีนาคม ค.ศ. 1998 เพื่อแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบที่อาศัยอยู่ในเขตอุทยาน ซึ่งถูกจ้างวานโดยนักธุรกิจไทยที่ทำการค้าไม้ในพื้นที่ให้มาลักลอบตัดไม้ในเขตป่าสงวน และขนไม้ไปยังฝั่งแม่น้ำสาละวินเพื่อขนส่งไปยังโรงเลื่อยไม้ต่อไป

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สภาความมั่นคงแห่งชาติจึงเห็นสมควรให้ผู้หนีภัยจากการสู้รบเหล่านี้ อพยพออกจากบริเวณอุทยานแห่งชาติสาละวิน ไปอยู่ในพื้นที่ใหม่ที่จัดให้ภายในเดือนมีนาคม ค.ศ. 1998 สำหรับบุคคลที่ปฏิเสธที่จะย้ายออกภายในเวลาที่กำหนดไว้ให้ จะถูกดำเนินคดีในข้อหาเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งต้องถูกลงโทษและส่งกลับพม่าทันที อย่างไรก็ตาม การย้ายพื้นที่พักพิงจากบริเวณชายแดนไทยให้ลึกเข้ามาในเขตประเทศไทยนั้นไม่สามารถป้องกันการบุกรุกโจมตีชุมชนกะเหรี่ยงในเขตไทยและพื้นที่พักพิงชั่วคราวของกองกำลังพุทธ (DKBA) ได้ ในช่วงปีค.ศ. 1998 มีรายงานข่าวการโจมตีของกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธอย่างสม่ำเสมอ นับตั้งแต่ช่วงเดือนมกราคม เป็นต้นมา ซึ่งรัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือดูแลและช่วยป้องกันความปลอดภัยให้แก่ผู้หนีภัยจากการสู้รบอย่างต่อเนื่อง โดยฝ่ายเจ้าหน้าที่ทหารและตำรวจตระเวนชายแดนได้ออกตรวจตราบริเวณชายแดนและขับไล่กองกำลังต่างชาติออกจากเขตประเทศไทย

ขณะเดียวกันเจ้าหน้าที่ไทยได้เพิ่มความระมัดระวังในการตรวจค้นอาวุธภายในพื้นที่พักพิงต่างๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า กองกำลังชนกลุ่มน้อยไม่ว่าจะเป็นกลุ่มกองกำลังคะเรนนี่ก่าหน่าหรือกองกำลังสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง ไม่สามารถเข้ามาใช้พื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นที่หลบซ่อนตัวหรือประกอบกิจกรรมทางการเมืองเพื่อต่อสู้กับรัฐบาลทหารพม่าได้

ขจัดภัย บुरुษพัฒน์ (2540) ในงานศึกษาเรื่อง ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า ได้ศึกษาพื้นที่พักพิงชั่วคราวของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบชาวกะเหรี่ยงบ้านแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ว่าเป็นพื้นที่ที่มีผู้อพยพเข้ามาอยู่มากที่สุดภายหลังจากฐานที่มั่นกอมูล่า และมาเนอพลอของกองกำลังกะเหรี่ยงKNU ถูกทหารพม่ายึดได้เมื่อต้นปีค.ศ. 1995 รวมถึงการโจมตีพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านกะมอเลไค๊ะ และบ้านห้วยมะโหนก อ.ท่าสองยาง เมื่อปลายเดือนเมษายน ค.ศ. 1995 และต่อมาเมื่อรัฐบาลมีนโยบายให้ลดจำนวนพื้นที่พักพิงในอ.ท่าสองยางให้เหลือ 2 แห่ง คือที่บ้านโซโกร และบ้านแม่หละ จึงได้มีการโยกย้ายประชาชนชาวกะเหรี่ยงที่บ้านห้วยมะโหนกทั้งหมดมาอยู่ที่บ้านแม่หละ จึงทำให้พื้นที่พักพิงบ้านแม่หละมีประชากรผู้หนีภัยจากการสู้รบมากที่สุดในบรรดาพื้นที่พักพิงชั่วคราวใน จังหวัดตาก และจังหวัดแม่ฮ่องสอน นอกจากนี้พื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละมีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการควบคุมผู้หนีภัยจากการสู้รบขึ้นมา โดยมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อสำนักงานจังหวัดตาก มีหัวหน้าพื้นที่พักพิงชั่วคราวเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติงานของข้าราชการเจ้าหน้าที่ และองค์กรภายนอกต่างๆ ให้เป็นไปในแนวทางของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ ดังนี้

1. จัดทำทะเบียนผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อยู่ในพื้นที่พักพิงทั้งหมด
2. จัดระบบตรวจสอบผู้หนีภัยจากการสู้รบที่อาศัยอยู่ทุกหลังคาเรือน เพื่อควบคุมจำนวน
3. จัดระบบรักษาความปลอดภัยในพื้นที่
4. ประสานงานกับตัวแทนผู้หนีภัยจากการสู้รบ และองค์กรเอกชนที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือในศูนย์พักพิงชั่วคราว
5. ควบคุม ดูแลการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบขององค์กรภายนอกให้เป็นไปตามจำนวนที่เหมาะสมกับยอดจำนวนผู้อพยพ และไม่ให้มีการนำสิ่งของที่ได้รับความช่วยเหลือออกนอกพื้นที่
6. ควบคุมการเข้า - ออก ของผู้อพยพในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และป้องกันการนำผู้อพยพเข้าไปอยู่เพิ่มเติมโดยไม่ถูกต้อง
7. กำหนดขอบเขต หรือโซนที่อยู่ของผู้หลบหนีภัยให้เด่นชัด เพื่อไม่ให้ขยายออกนอกพื้นที่ควบคุมเข้าไปบุกรุกทำลายป่า

2.6 กรอบแนวคิดในการศึกษา

