

บทที่ 5

สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่อง “ บทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติต่อการช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในเขตตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ” โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ในเขตตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ต่อการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ
2. เพื่อศึกษาถึงรูปแบบการดำเนินงาน และการนำนโยบายไปปฏิบัติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในพื้นที่ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ต่อกรณีการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ
3. เพื่อศึกษาถึงผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

5.1 สรุปผลการศึกษา

5.1.1 บทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ในเขตตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ต่อการกำหนดนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

การกำหนดนโยบายต่อการดำเนินงานช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ แบ่งนโยบายได้เป็น 2 ส่วนคือ

นโยบายของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ผ่านทางสำนักงานพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบบ้าน แม่หละ ได้แก่

1. การประสานงาน อำนาจความสะดวกกับหน่วยงานภายนอก ที่สำคัญคือ UNHCR และ NGOs ที่เข้ามาดำเนินการเกี่ยวกับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น
2. การจัดทำทะเบียนและการสงเคราะห์
3. การจัดระเบียบ ดูแล รักษาความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ

นโยบายของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำประเทศไทย ผ่านทางสำนักงานพื้นที่ภาคสนาม อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก มีนโยบายที่เป็นสากลในการดำเนินงานเกี่ยวกับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่ตำบลแม่หละ คือ

1. การดำเนินการส่งไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม
2. การผสมกลมกลืนทางสังคมกับเจ้าของประเทศ
3. การดำเนินการส่งกลับภูมิลำเนา

จากกรอบของภารกิจ อำนาจหน้าที่ข้างต้น แสดงให้เห็นว่ามีการแบ่งการดำเนินงานนโยบายกันอย่างชัดเจนระหว่างหน่วยงานราชการ และ UNHCR โดยที่หน่วยงานราชการ มีการดำเนินงานภายใต้หลักการของการรักษาความมั่นคงภายในเป็นสำคัญ เนื่องจากหลักการที่ชัดเจนของรัฐบาลไทยที่ให้ความช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยแก่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบภายในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เมื่อสถานการณ์การสู้รบสงบลง ต้องเดินทางกลับภูมิลำเนาของตน และนโยบายของ UNHCR มีการดำเนินงานภายใต้หลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยให้ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินภายในประเทศที่มาอาศัย รวมถึงการดำเนินงานส่งผู้หลบหนีภัยเดินทางไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สามภายใต้ความสมัครใจ และความปลอดภัย

แม้ว่าจุดมุ่งหมายการดำเนินงานการให้ความช่วยเหลือผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบของหน่วยงานราชการ และสำนักงาน UNHCR ประจำพื้นที่แม่สอดมีความแตกต่างกัน นั่นคือหลักความมั่นคงและหลักสิทธิมนุษยชน แต่มีจุดหมายที่เหมือนกันประการหนึ่งคือ การดำเนินนโยบายภายใต้หลักมนุษยธรรมต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

5.1.2 รูปแบบการดำเนินงาน และการนำนโยบายไปปฏิบัติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในพื้นที่ตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ต่อกรณีการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

จากการศึกษาหลักการสากลของ UNHCR ข้างต้น นโยบายการดำเนินการส่งผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเดินทางไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม เป็นนโยบายเดียวที่สำนักงาน UNHCR ประจำพื้นที่แม่สอด ได้ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งต้องดำเนินการภายใต้หลักของความสมัครใจของผู้หลบหนีภัยด้วยเช่นกัน เพราะรัฐบาลไทยไม่ได้ลงนามอนุสัญญาเจนีวา ว่าด้วยเรื่องสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และค.ศ. 1967 แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยไม่มีความต้องการที่จะแบกรับภาระเรื่องผู้ลี้ภัยเนื่องจากความไม่มั่นใจในเรื่องความมั่นคงภายใน และการกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเพื่อนบ้านอย่างพม่า เห็นได้จากกรณีการหลบหนีของประชาชน และนักศึกษาพม่าเข้ามาในประเทศไทย ภายหลังเหตุการณ์รัฐบาลทหารพม่าปราบปรามผู้ชุมนุม

ประท้วงอย่างรุนแรงในวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1988 หรือการถอยร่นเข้ามาในแนวชายแดนไทยของ กองกำลังชนกลุ่มน้อย เป็นเหตุให้รัฐบาลทหารพม่ากล่าวโจมตีรัฐบาลไทยว่าให้ที่พำนักแก่กลุ่มคน ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลทหารพม่า เป็นเหตุนำไปสู่การปิดด่านพรมแดนค้าขายระหว่างไทยกับพม่า เป็นต้น

ด้านการดำเนินการร่วมกันของ UNHCR กับสำนักงานพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ ได้มีการดำเนินงานด้านงานทะเบียนผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ ในส่วนของการปรับปรุงฐานข้อมูล ทะเบียนบุคคล ให้มีความทันสมัย และให้เป็นปัจจุบันมากขึ้น เช่น ระบบข้อมูลคอมพิวเตอร์ การสแกนลายนิ้วมือ รูปถ่ายดิจิทัล เป็นต้น การสนับสนุนงบประมาณค่าใช้จ่ายภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว รวมถึงการดำเนินงานคัดกรองผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบร่วมกับคณะกรรมการระดับอำเภอ ในการเข้ามาอยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราว และการดำเนินการส่งไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สาม นอกจากนี้ UNHCR ได้ให้การสนับสนุนงบประมาณแก่องค์กรเอกชน (NGOs) ต่อการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบหลายด้าน เช่น การฝึกอาชีพ การศึกษา การสาธารณสุข อนามัย เป็นต้น

ด้านความคาดหวังต่อการดำเนินงานนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่ตำบลแม่หละของสำนักงาน UNHCR ประจำพื้นที่แม่สอดนั้น จุดมุ่งหมายสำคัญคือความต้องการดำเนินการส่งผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมของตนอย่างปลอดภัย ซึ่งการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ต้องมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศพม่า และปฏิกิริยาของกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนเป็นตัวกำหนดที่สำคัญอันดับแรก หากรัฐบาลพลเรือนพม่าชุดใหม่มีการเจรจาแบบสันติร่วมกันกับกองกำลังชนกลุ่มน้อย และยอมรับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเป็นพลเมืองพม่า รวมถึงการรับประกันความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของพวกเขาเมื่อกลับประเทศพม่า หลังจากนั้นรัฐบาลไทยควรมีการประชุมกรอบเจรจาด้านความร่วมมือระหว่างรัฐบาลพม่าในด้านการส่งผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบกลับภูมิลำเนา โดยให้ UNHCR เป็นผู้ดำเนินการ

ส่วนการดำเนินนโยบายของสำนักงานพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละตามกรอบภารกิจที่ได้กำหนดจากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย คือ

1. การประสานงานและการอำนวยความสะดวกต่อหน่วยงานภายนอกที่เข้ามาดำเนินการภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ โดยให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานนั้น ซึ่งมุ่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ เช่น การศึกษา การสาธารณสุข อาหาร การฝึกอาชีพ เป็นต้น โดยไม่ให้มีการแอบแฝงในเรื่องของการปลูกฝังอุดมการณ์ทางการเมือง รวมถึงการหาผลประโยชน์กับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ

2. การจัดทำทะเบียนและการสงเคราะห์ โดยดำเนินการกำหนดสถานะบุคคลเป็นผู้หนีภัยจากการสู้รบร่วมกับคณะกรรมการระดับอำเภอ ในลักษณะของการสัมภาษณ์พิสูจน์ข้อมูลเป็นรายบุคคล เพื่อให้มีสถานะเป็นผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบ แล้วดำเนินการจัดสรรพื้นที่ที่พักอาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละต่อไป นอกจากนี้ยังได้มีแนวทางในการร่วมมือกับ UNHCR ในกระบวนการคัดกรอง และกำหนดสถานภาพบุคคลผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบด้วย และหน่วยงาน UNHCR ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลงานทะเบียนให้มีความทันสมัยด้วย

3. การจัดระเบียบ ดูแล ความสงบเรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ โดยได้ดำเนินการจัดรูปแบบคณะกรรมการพื้นที่พักพิงชั่วคราวที่คัดเลือกจากตัวแทนชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัย คณะกรรมการโซน และคณะกรรมการหมู่บ้าน ขึ้นมาเพื่อให้การบริหารงานปกครองภายในพื้นที่มีความสะดวกมากขึ้น โดยอยู่ภายใต้คำสั่งของหัวหน้าสำนักงานพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละ นอกจากนี้ได้มีการจัดเจ้าหน้าที่ชุดรักษาความปลอดภัยภายในและภายนอกพื้นที่พักพิงจากกองอาสารักษาดินแดน (อส.) เฝ้าระวังเหตุตลอด 24 ชั่วโมงด้วย

5.1.3 ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายการให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก

จากการสัมภาษณ์ข้อมูลถึงปัญหาของชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละที่พบมากที่สุดคือ ปัญหาด้านการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร ปัญหาการจัดสรรเสบียงอาหาร ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาการขาดแคลนบุคลากรครู และปัญหาเยาวชน

ด้านความคาดหวังของชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พักพิงชั่วคราวบ้านแม่หละต่อหลักนโยบายสากลของ UNHCR สามข้อข้างต้นนั้น ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบมีความเห็นว่าการเดินทางกลับรัฐกะเหรี่ยงที่เป็นบ้านเกิดของพวกเขา ถือเป็นสิ่งที่ผู้หลบหนีภัยทุกคนปรารถนามากที่สุดนับตั้งแต่อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่พักพิงตั้งแต่ปีค.ศ. 1984 เพราะต้องการกลับไปใช้ชีวิต ทำมาหากินอย่างปกติสุขร่วมกับครอบครัว หากแต่สถานการณ์ในประเทศพม่าในช่วงรัฐบาลทหารไม่เอื้ออำนวยต่อการเดินทางกลับ เช่น ปัญหาการสู้รบตามแนวชายแดน และปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายใต้รัฐบาลเผด็จการทางทหารของพม่า ทำให้ปัญหาความไม่สงบตามแนวชายแดนยังคงมีอยู่จนถึงปัจจุบัน พร้อมกับการคาดหวังรัฐบาลพม่าชุดใหม่ที่เป็นรัฐบาลพลเรือนจะมีนโยบายที่ดำเนินการแบบสันติกับชนกลุ่มน้อยด้วยเช่นกัน ในส่วนของนโยบายการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่สามนั้น ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบมองว่า ความแตกต่างทางด้าน

สังคมและวัฒนธรรมอาจทำให้การดำเนินชีวิตเป็นไปอย่างยากลำบาก เช่น วัฒนธรรมเรื่องอาหาร การถูกมองเป็นพลเรือนชั้นที่สาม เป็นต้น ในขณะที่นโยบายการผสมกลมกลืนกับสังคมไทย ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบอธิบายว่า การดำเนินการในส่วนนี้มีปัญหาในเรื่องของหลักการของรัฐบาลไทยที่เน้นการให้อาศัยอยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว เมื่อสถานการณ์สงบต้องดำเนินการส่งกลับภูมิลำเนาโดยจำกัดการอยู่อาศัยในพื้นที่พักพิงชั่วคราวเท่านั้น การออกมาภายนอกพื้นที่จะถูกดำเนินคดีในฐานะเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งต้องการให้รัฐบาลมีการผ่อนผันในเรื่องสิทธิภายนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว เช่น สิทธิในการเดินทาง สิทธิในการรับจ้างทำงานนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว เป็นต้น

5.2 อภิปรายผล

จากการศึกษาถึงการอพยพของชาวกะเหรี่ยงที่หนีภัยจากการสู้รบเข้ามาในดินแดนของประเทศไทยด้านอำเภอท่าสองยาง จังหวัดตากเป็นจำนวนมากนั้น และรัฐบาลไทยได้จัดพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบขึ้นที่บ้านแม่หละมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1984 เพื่อรองรับชาวกะเหรี่ยงที่อพยพเข้ามาอยู่อาศัยเพื่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากการต่อสู้ภายในประเทศมานานนับแต่นั้นเป็นต้นมา ปรากฏการณ์การอพยพหนีภัยจากการสู้รบของชาวกะเหรี่ยงที่เข้ามาในพื้นที่ตำบลแม่หละ สอดคล้องกับแนวความคิดการอพยพโยกย้ายถิ่นของ William Petersen (1969 อ้างใน สุพจน์แสงเพชร , 2539) นักประชากรศาสตร์ชาวอเมริกันที่ศึกษาการอพยพของประชากรตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน โดยการหลบหนีภัยจากการสู้รบของชาวกะเหรี่ยงนี้จัดอยู่ในลักษณะของ การกระตุ่นให้เกิดการอพยพ (Impelled Migration) กล่าวคือ เหตุการณ์การสู้รบระหว่างกองกำลังของรัฐบาลทหารพม่าและกองกำลังของรัฐกะเหรี่ยง ซึ่งเกิดขึ้นภายในพื้นที่อยู่อาศัยของตน ถือเป็นตัวกระตุ่นให้เกิดสภาวะรู้ถึงความหวาดกลัว และความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของชาวกะเหรี่ยง จนตัดสินใจอพยพออกนอกพื้นที่อาศัยเดิมของตนเพื่อเดินทางไปอยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีความปลอดภัยมากกว่าที่เป็นอยู่ ลักษณะการอพยพนี้ ผู้อพยพยังมีสิทธิที่จะตัดสินใจว่าจะอยู่ต่อไปหรือจะอพยพออกนอกพื้นที่ ไม่มีการถูกบังคับทางตรงในลักษณะของการอพยพแบบถูกบังคับ (Force Migration) ที่เป็นเรื่องของ การบังคับประชาชนให้อพยพออกนอกพื้นที่ของตน โดยไม่มีสิทธิโต้แย้งจากผู้ปกครอง ผู้รุกรานดินแดน หรือผู้มีอิทธิพล เช่น พวกพ่อค้าทาสบังคับกวาดต้อนพวกผิวดำจากแอฟริกามาขายแรงงานทาสที่สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

ส่วนการศึกษาถึงการกำหนด และการดำเนินนโยบายของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ภายใต้อาณัติการปฏิบัติสากล 3 ประการคือ

1. นโยบายการส่งผู้ลี้ภัยเดินทางไปประเทศที่สาม

2. นโยบายการผสมกลมกลืนทางสังคมระหว่างผู้ลี้ภัยกับประเทศที่ให้การลี้ภัย

3. นโยบายการส่งกลับภูมิลำเนาของผู้ลี้ภัย

สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศที่มีวิวัฒนาการในสังคมยุโรปมาตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 13 เพื่อมุ่งหวังสร้างกฎเกณฑ์ทางสังคมระหว่างรัฐต่างๆ ให้เป็นแบบแผนในการยึดถือปฏิบัติร่วมกันที่เป็นแนวทางเดียวกัน เพื่อจุดหมายนำสู่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่เป็นเสรีภาพ ปราศจากการรุกรานดินแดนซึ่งกันและกัน ซึ่งแนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาอย่างเป็นรูปธรรมในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 19 ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้มีการร่วมกันก่อตั้งองค์การสันนิบาตขึ้นมา ซึ่งพัฒนาเป็นองค์การสหประชาชาติในเวลาต่อมา

นักวิชาการที่อธิบายถึงแนวคิดการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 13 เรื่อยมาจนถึงช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 17 มีมากมายหลายท่านด้วยกัน ในที่นี้ผู้วิจัยได้คัดเลือกแนวความคิดของ วิลเลียม แลค (William Ladd) (อ้างใน ธารทอง ทองสวัสดิ์, 2528) ที่เขียนหนังสือชื่อ Essay on a Congress of Nation (บทความเกี่ยวกับสภานานาชาติ) ซึ่งเสนอให้มีหน่วยงานระหว่างประเทศ 2 ส่วนคือ สภานานาชาติ ทำหน้าที่ในการออกกฎหมายเพื่อควบคุมกิจการทางการเมืองระหว่างประเทศให้มีความสงบสุข เรียบร้อย (ฝ่ายนิติบัญญัติ) และ ศาลนานาชาติ ทำหน้าที่ในการตัดสินคดีความ ข้อพิพาทระหว่างประเทศภายใต้ข้อกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ร่วมกัน (ฝ่ายตุลาการ) นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อมติมหาชนในการยอมรับการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงไม่ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารขึ้นมา

ในส่วนนี้ผู้วิจัยพิจารณาจากประเทศสมาชิกที่ลงนามในอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัยปี ค.ศ. 1951 และ ค.ศ. 1967 ซึ่งมีผลให้เกิดการยอมรับในสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยร่วมกันต่อการยอมรับการลี้ภัยในประเทศตน โดยการยอมรับในนิยามของผู้ลี้ภัย ว่าเป็นผู้หลบหนีจากประเทศของตนด้วยความหวาดกลัวที่น่าเชื่อถือว่าจะถูกประหารชีวิต ด้วยเหตุผลทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา การเมือง เป็นต้น และไม่สามารถกลับถิ่นฐานได้ด้วยความหวาดกลัวนั้น การยอมรับร่วมกันในคุณสมบัติของผู้ลี้ภัย 4 ประการ ดังนี้

1. บุคคลเหล่านั้นอยู่นอกประเทศอันเป็นถิ่นกำเนิด

2. บุคคลเหล่านั้น ไม่สามารถ หรือไม่ประสงค์ที่จะรับการปกป้องจากประเทศนั้นๆ

3. ความไม่สามารถหรือไม่ประสงค์ที่ว่านั้น เป็นเหตุมาจากความกลัวอย่างมีเหตุผลที่จะถูกทำร้ายอย่างประหัตประหาร

4. ความกลัวที่จะถูกประหารชีวิตดังกล่าวนั้น ต้องเป็นเหตุมาจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกกลุ่มสังคมเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง

รวมถึงการยอมรับในการใช้กฎหมายระหว่างประเทศของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ต่อการเข้ามาดำเนินงานช่วยเหลือผู้ลี้ภัยภายในประเทศสมาชิกล้วนภายใต้หลักมนุษยธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนด้วย

นอกจากแนวคิดการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศตามข้างต้นแล้ว การศึกษาถึงรูปแบบการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในเขตด้าบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำพื้นที่แม่สอด เช่น การให้การสนับสนุนด้านงบประมาณต่อสำนักงานพื้นที่พักพิงและหน่วยงานเอกชน (NGOs) การร่วมมือดำเนินงานด้านงานทะเบียนบุคคล เป็นต้น ภายใต้หลักการสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรม ซึ่งสอดคล้องกับแนวความคิดแรกเริ่มของ ฟรีดจอฟ นานเซน (Fridtjof Nansen) ต่อการจัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสันนิบาตชาติในปี ค.ศ. 1921 ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาผู้อพยพหนีภัยทางการเมืองในทวีปยุโรปจากการปฏิวัติรัสเซียในปี ค.ศ. 1917 รวมถึงผลกระทบจากสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยมีภารกิจหลักในการดำเนินการช่วยเหลือในการส่งเชลยศึกและผู้ลี้ภัยกลับภูมิลำเนาเดิมของตนเป็นจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวรัสเซีย นอกจากนี้ยังได้ให้ความช่วยเหลือด้านการจัดหาความอดอยากในสหภาพโซเวียต การจัดหาอาหารและที่อยู่อาศัยชั่วคราว การมีความพยายามดำเนินการให้ประเทศที่บุคคลเหล่านั้นเข้าไปอยู่ยอมให้ที่อยู่ถาวรต่อบุคคลเหล่านั้น รวมถึงการจัดทำหนังสือเดินทางซึ่งได้รับการยอมรับจากประเทศต่างๆ ให้ผู้ลี้ภัยใช้เป็นเอกสารสำหรับการอนุญาตให้สามารถเดินทางข้ามเขตแดนระหว่างประเทศเพื่อแสวงหาที่อยู่ถาวรด้วย เป็นต้น แม้ว่าองค์การสันนิบาตชาติไม่รับรองรัฐบาลของสหภาพโซเวียต โดยมองว่าการปฏิวัติรัสเซียนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (รสลิน ชำรงวิทย์, 2528) แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ประจำพื้นที่แม่สอด ได้ดำเนินการให้ความช่วยเหลือภายใต้หลักการสิทธิมนุษยชน และหลักมนุษยธรรมอย่างแท้จริง โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องอุดมการณ์ทางการเมือง และการกระทบถึงความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับพม่า ดังเช่นเหตุการณ์การสู้รบตามแนวชายแดน จนเกิดการลี้ภัยไหลของชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยเข้ามาในประเทศไทย และรัฐบาลไทยได้จัดพื้นที่พักพิงชั่วคราวขึ้น เป็นเหตุให้รัฐบาลทหารพม่ากล่าวหาว่า รัฐบาลไทยว่าให้ที่พักอาศัยแก่ชนกลุ่มน้อยชาวกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นศัตรูของรัฐบาลพม่า จนเกิดความตึงเครียดทางการเมืองระหว่างประเทศไทยกับพม่าขึ้นอยู่บ่อยครั้ง เป็นต้น

5.3 ข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่องบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติต่อการช่วยเหลือชาวกะเหรี่ยงผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในเขตตำบลแม่หละ อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในช่วงที่สถานการณ์ทางการเมืองในพม่ามีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก นับแต่ช่วงปลายปีค.ศ. 2010 เรื่อยมาจนถึงปีค.ศ. 2011 อาทิเช่น การที่รัฐบาลทหารพม่ามีท่าทีต่อการพัฒนาระบบการเมืองประชาธิปไตยในประเทศ โดยการจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น การมีรัฐบาลพลเรือนขึ้นมาบริหารประเทศในรูปแบบรัฐสภา การปล่อยตัวนักโทษทางการเมืองซึ่งรวมถึงนางอองซาน ซูจี ผู้นำการเรียกร้องประชาธิปไตยในพม่า เมื่อเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010 รวมทั้งการยินยอมให้ตัวแทนรัฐบาลต่างชาติทั้งชาติในเอเชีย ชาติตะวันตก และสหรัฐอเมริกา เข้ามากระชับสัมพันธไมตรีกับรัฐบาลพม่าชุดใหม่ด้วย แม้ว่าในมุมมองของประชาคมโลกจะมองการเมืองในพม่ายังคงเป็น “ เหล้าเก่าในขวดใหม่ ” นั่นคือกองทัพที่เป็นกลุ่มฐานอำนาจเดิมยังคงมีอิทธิพลในทางการเมืองการปกครองภายใต้รัฐบาลพลเรือนอยู่ เห็นได้เด่นชัดจากการมีจำนวนที่นั่งในรัฐสภามากกว่าสมาชิกที่เป็นกลุ่มอำนาจจากพลเรือน แต่ถือเป็นทิศทางที่ดีขึ้นของรัฐบาลพม่าที่ยอมรับการเมืองแบบเสรีประชาธิปไตย และการเปิดประเทศสู่ภายนอกมากขึ้น ส่งผลถึงการพัฒนาภายในประเทศ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ที่มีมากขึ้นจากเดิมที่ต่างชาติมีมาตรการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจในช่วงรัฐบาลทหารพม่าปกครองประเทศ ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การที่มีตัวแทนของภาคประชาชนในรัฐสภา ทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลต้องมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนภายในประเทศด้วย

นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลพม่าต่อชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนที่สู้รบกันมานานกว่า 60 ปี มีการปรับเปลี่ยนเป็นไปแนวทางที่สันติภาพมากขึ้น คือเน้นการเจรจาแบบสันติร่วมกัน เห็นได้จากช่วงต้นเดือนมกราคม ค.ศ. 2012 มีการเจรจาระหว่างนายอองมิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงขนส่งทางรถไฟของพม่า กับนายพลมูเซโซ่ ผู้นำที่ทหารระดับสูงของกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ที่เมืองผาอัน ซึ่งเป็นเมืองหลวงของรัฐกะเหรี่ยง โดยเน้นสัญญาหยุดยิงระหว่างกัน และเป็นครั้งแรกในรอบ 8 ปีของการเจรจาระหว่างรัฐบาลพม่ากับกลุ่ม KNU โดยครั้งสุดท้ายเกิดขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 2004 แต่การเจรจาล้มเหลว นอกจากกลุ่มกองกำลังกะเหรี่ยง KNU มีการเจรจากับรัฐบาลพม่าแล้วเมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2011 ได้มีการเจรจาระหว่างนายเต็ง เส่ง ประธานาธิบดีของพม่า กับพันโทเจ้ายออดศึก ประธานสภาเพื่อกอบกู้รัฐฉาน (ไทใหญ่) โดยเน้นเจรจาหยุดยิงระหว่างกัน เช่นเดียวกับ KNU และการหาจุดยืนร่วมกันในการพัฒนาประเทศแบบสันติ ที่สำคัญคือ การแก้ไขปัญหายาเสพติดตามแนวชายแดนบริเวณพื้นที่ปกครองของกองทัพรัฐฉาน

จากการปรับเปลี่ยนนโยบายของรัฐบาลพม่าต่อกองกำลังชนกลุ่มน้อยตามแนวชายแดนที่เป็นแนวทางสันติมากขึ้นข้างต้น ซึ่งส่งผลดีต่อผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในอนาคคือ การยอมรับให้กลับเข้ามาอยู่ในถิ่นฐานเดิมของตน การรับประกันในเรื่องความปลอดภัย และยอมรับความเป็นพลเมืองของพม่า ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะจากการศึกษาถึงบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ โดยการสัมภาษณ์เก็บข้อมูลจากผู้ช่วยเจ้าหน้าที่ประสานงานภาคสนาม ประจำพื้นที่แม่สอด ซึ่งอธิบายถึงหลักการสากลที่ UNHCR มุ่งหวังให้เกิดขึ้นกับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พิกพิงชั่วคราวในประเทศไทยมากที่สุดคือ การส่งผู้หลบหนีภัยกลับภูมิลำเนาเดิมของตนเมื่อสถานการณ์ในประเทศพม่ามีความสงบ อันก่อให้เกิดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของผู้หลบหนีภัย ประกอบกับหลักการของรัฐบาลไทยที่อธิบายว่าการยอมรับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรเป็นเพียงชั่วคราวเท่านั้น เมื่อสถานการณ์กลับเข้าสู่ภาวะปกติ ต้องมีการดำเนินการส่งกลับภูมิลำเนาเดิมทันทีซึ่งทำให้นโยบายส่งกลับภูมิลำเนาในอนาคตทำได้โดยสะดวก ข้อเสนอแนะมีดังนี้

1. รัฐบาลไทยต้องเปิดการเจรจาและทำสัญญาร่วมกันกับรัฐบาลพม่าในการที่จะยอมรับความเป็นพลเมืองพม่าของผู้หลบหนีภัยก่อนเป็นลำดับแรก และร่วมกันดำเนินการในนโยบายส่งกลับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบตามแนวชายแดนที่เข้ามาอาศัยในพื้นที่พิกพิงชั่วคราวในประเทศไทยนานกว่า 30 ปีโดยเร็วที่สุด เมื่อการเจรจาในนโยบายส่งกลับร่วมกันสำเร็จแล้ว การดำเนินการควรมีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่สำคัญคือ กระทรวงมหาดไทย สภาความมั่นคงแห่งชาติ และ UNHCR โดยที่ UNHCR เป็นหน่วยงานหลักในการกำหนดรูปแบบนโยบายส่งกลับผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบให้เป็นไปตามหลักสากล

2. หน่วยงาน UNHCR ควรมีการให้ข้อมูลข่าวสารสถานการณ์ทางการเมืองของพม่าในปัจจุบันที่ถูกต้องและทันสมัยแก่ผู้หลบหนีภัยจากการสู้รบในพื้นที่พิกพิงชั่วคราว เพื่อเป็นการเสริมสร้างกำลังใจในการที่จะเดินทางกลับไปใช้ชีวิตในถิ่นบ้านเกิดของตนอย่างปกติสุขต่อไป