

## นโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้อพยพชาวอินโดจีน

ประเด็นของกฎหมายและการปฏิบัติต่อผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย ซึ่งจะพิจารณาภายหลังมีก็อยู่ภายใต้อิทธิพลอันสำคัญของนโยบายของรัฐบาลไทยในแต่ละสมัย กล่าวคือ กฎหมายอาชญากรรมบัญญัติขึ้นใหม่ หรือปรับปรุงแก้ไขใหม่ตามความเหมาะสมเพื่อสนองนโยบายของรัฐ หรือในบางสถานการณ์แม้จะมีได้มีการบัญญัติกฎหมายขึ้นใหม่ แต่ทางปฏิบัติตามกฎหมายที่มีอยู่นั้น จะเคร่งครัดหรือผ่อนปรนก็ขึ้นอยู่กับแนวทางของรัฐบาลว่าจะไปในแนวใด ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเห็นสมควรที่จะศึกษาถึงวิวัฒนาการของนโยบายของรัฐบาลไทยเกี่ยวกับผู้อพยพในอดีตจนถึงปัจจุบัน

อนึ่ง นโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้อพยพชาวอินโดจีน นั้น สามารถแยกออกได้เป็น 2 ระดับ คือ

1. นโยบายของรัฐบาล ในระดับภายในประเทศ
2. นโยบายของรัฐบาล ในระดับระหว่างประเทศ

นโยบายของรัฐบาลในระดับภายในประเทศต่อผู้อพยพชาวอินโดจีน-องจแบ่งได้เป็น 2 ช่วง คือ

- ก. ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2518
- ข. ช่วงหลังปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน

ก. นโยบายของรัฐบาลต่อผู้อพยพชาวอินโดจีน ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2518 นั้น มิได้มีนโยบายที่กว้างขวางและแจ่มชัดเกี่ยวกับผู้อพยพชาวอินโดจีนในไทย หากแต่เป็นนโยบายที่กำหนดขึ้น และใช้ต่อผู้อพยพแต่ละชนชาติ<sup>1</sup> สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าปัญหาเกี่ยวกับ

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย," อ่างแล้ว, หน้า 49-88.

ผู้อพยพมิได้มีมากเหมือนในปัจจุบัน ดังนั้นนโยบายของรัฐบาลช่วงก่อนปี พ.ศ. 2518 จึงมีลักษณะค่อยเป็นค่อยไปมากกว่าที่จะเป็นมาตรการที่กว้างขวาง อย่างไรก็ตามภายหลังจากที่ประเทศสาธารณรัฐประชาชนลาว, สาธารณรัฐเวียดนาม และสาธารณรัฐเขมร ตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ ใน พ.ศ. 2518 นโยบายของรัฐบาลก็เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงในลักษณะที่ค่อนข้างแน่นอน เกี่ยวกับผู้อพยพที่เริ่มหลังไหลเข้ามาในดินแดนคนไทย<sup>1</sup>

เราอาจพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาล เกี่ยวกับผู้อพยพชาวอินโดจีนได้ จากการพิจารณาตามลำดับเหตุการณ์ ดังต่อไปนี้

1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 สรุปได้ดังนี้

ก) ไม่พึงประสงค์ให้ผู้อพยพหนีภัยเข้ามาในราชอาณาจักรไทย ถ้าหากมีผู้อพยพหนีภัยเข้ามาให้ผลักดันออกไปโดยเร็วที่สุด ถ้าไม่สามารถจะผลักดันออกไปได้ ให้ความคุ้มครองไว้ในศูนย์รับผู้อพยพ

ข) ผู้อพยพที่เข้ามาในประเทศจะต้องรายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และควบคุมไว้ในศูนย์ หากไม่ปฏิบัติตามนี้จะถือว่า เป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง และจะถูกลงโทษคดีความกฎหมาย

ค) ให้ทำการปลดอาวุธในกรณีที่ผู้อพยพนำอาวุธยุทธโปกรณ์ติดตัวมา ถ้าหากเป็นอาวุธที่ไร้ในสงคราม ให้นำไปมอบให้หน่วยทหารในพื้นที่นั้น ถ้าเป็นอาวุธส่วนตัวให้นำส่งกองกำกับการตำรวจภูธรเก็บรักษาไว้

ง) ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดพื้นที่ควบคุมโดยจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพ ขึ้นตามจังหวัดชายแดน ให้ผู้อพยพไปอยู่อาศัยชั่วคราวเพื่อมนุษยธรรม และหลังปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ และให้ดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับผู้อพยพ

<sup>1</sup> "ผู้อพยพในประเทศไทย: ทศนคคิต่อประเด็นว่าควยกฎหมายและนโยบายของรัฐ;"  
อ้างแล้ว, หน้า 49-50.

จ) ให้กระทรวงการต่างประเทศ ติดต่อกับประเทศต่าง ๆ หรือองค์การระหว่างประเทศ และติดต่อกับรัฐบาลลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อให้ประเทศนั้น ๆ รับผิดชอบไปอยู่ในประเทศของตน<sup>1</sup>

ถ้าวิเคราะห์หมักนี้ จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่า วัตถุประสงค์แรกของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น คือ การนำมาตรการสกัดกั้นไม่ให้ผู้อพยพเข้ามาและผลักดันผู้ที่เข้ามาในประเทศไทยให้ออกไป หากมาตรการนั้นไม่สัมฤทธิ์ผล ให้ใช้มาตรการอื่นต่อไป เช่น แรงงานชั่วคราวที่เกี่ยวกับที่เกี่ยวข้อง และถูกควบคุมในศูนย์ชั่วคราวเพื่อมนุษยธรรม และหลักปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ

## 2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2519

ให้ปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 โดยให้พยายามรวบรวมผู้อพยพที่อยู่นอกศูนย์รับผู้อพยพทั้งหมด จัดทำบัตรประจำตัว และทะเบียนผู้อพยพให้เรียบร้อย กับให้พยายามส่งตัวผู้อพยพออกไปนอกราชอาณาจักรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ในระหว่างที่ผู้อพยพอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพให้ใช้แรงงานผู้อพยพช่วยเหลือในการปรับปรุงและพัฒนาศูนย์รับผู้อพยพ เช่น การสุขาภิบาล การจัดระเบียบการปกครอง การรักษาการณ์ จนให้การศึกษาและพัฒนาอาชีพ ให้ผู้อพยพมีอาชีพเลี้ยงตัวเองได้พอสมควรโดยให้ส่วนราชการที่รับผิดชอบหลักกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติดังต่อไปนี้

ก) การรวบรวมผู้อพยพที่อยู่นอกศูนย์รับผู้อพยพเข้าไว้ในศูนย์รับผู้อพยพ การทำบัตรประจำตัว และทะเบียนผู้อพยพ ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบ โดยประสานงานกับกระทรวงกลาโหม กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายใน และส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย," อ้างแล้ว, หน้า 49-88.

ข) ให้กำหนดมาตรการควบคุมผู้อพยพไว้ให้รัดกุม ให้ครอบคลุมไปถึงผู้อพยพ ทั้งภายในและภายนอกศูนย์ฯ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินการในทางที่จะเป็นภัยอันตราย ต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดย ประสานกับหน่วยราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน

ค) การส่งตัวผู้อพยพไปนอกราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยประสานงาน กับกระทรวงการต่างประเทศ ติดต่อกับประเทศต่าง ๆ หรือองค์การระหว่างประเทศและ ติดต่อกับรัฐบาลลาว, กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อให้ประเทศนั้น ๆ รับผู้อพยพไปอยู่ใน ประเทศตนมากที่สุด

ง) ให้มีมาตรการในทางลับเพื่อสกัดกั้นให้ผู้อพยพเดินทางออกจากประเทศไทย และหาทางสกัดกั้นทุกวิถีทางให้ได้ผลอย่างจริงจังในการป้องกันมิให้มีการอพยพเข้ามา ให้ กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดยประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

จ) การใช้แรงงานผู้อพยพเพื่อช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ทางราชการในศูนย์ผู้อพยพ เช่น การสุขาภิบาล การจัดระเบียบการปกครอง และการรักษาการณ์ภายในศูนย์รับผู้อพยพให้ กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดยประสานงานกับส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง

ฉ) การศึกษาของผู้อพยพให้มีการสอนภาษาไทย วัฒนธรรมประเพณี และอนุญาต ให้สอนภาษาประจำชาติของผู้อพยพ ภาษาอังกฤษ หรือฝรั่งเศส หน้าที่พลเมืองและศีลธรรม ภายในศูนย์รับผู้อพยพได้ โดยให้ผู้อพยพสอนกันเอง หรือองค์การสงเคราะห์ต่าง ๆ จัดหา ครูเป็นผู้ช่วยสอน ทั้งนี้ ต้องอยู่ในความควบคุมของหัวหน้าศูนย์รับผู้อพยพ ให้กระทรวง มหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดยประสานกับกระทรวงศึกษาธิการ และส่วนราชการ อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ช) การส่งเสริมอาชีพผู้อพยพ ให้กำหนดโครงการขึ้นเพื่อทดสอบสาธิต และให้ การศึกษาในวิชาชีพต่าง ๆ เพื่อให้ผู้อพยพได้มีอาชีพเลี้ยงตัวเองภายในศูนย์รับผู้อพยพเท่านั้น ไม่ยอมให้ผู้อพยพออกมาประกอบอาชีพนอกศูนย์รับผู้อพยพ ซึ่งจะเป็นการแย่งชิงคนไทย

แต่ถ้าหากมีส่วนราชการใด หรือประชาชนกลุ่มใด จะร้องขอให้ผู้อพยพออกมาทำงานนอกศูนย์ รับผิดชอบเป็นการชั่วคราว ให้ส่วนราชการที่เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก เป็นผู้พิจารณา อนุญาตเป็นราย ๆ ไป ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดยประสานงาน กับกระทรวงการต่างประเทศ ส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ และองค์การสงเคราะห์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ

ข) ให้มีการดำเนินการที่จะให้ผู้อพยพจงรักภักดีต่อประเทศไทย และรู้สึกในบุญคุณของไทย ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดยประสานงานกับส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ฅ) การให้ความช่วยเหลือ การคุ้มครอง ตลอดจนการส่งเสริมให้ผู้อพยพช่วยตนเองได้ ให้เป็นหน้าที่ของ UNHCR โดยความร่วมมือของรัฐบาลไทย ตามข้อตกลงของรัฐบาลไทย

ฉ) งบประมาณ

1) งบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับผู้อพยพ ให้ใช้งบประมาณที่ได้รับการช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ และขอความช่วยเหลือจากองค์การสงเคราะห์ต่าง ๆ ให้กระทรวงการต่างประเทศ และกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันพิจารณาขอความช่วยเหลือต่อไป แต่โดยการให้ความช่วยเหลือของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ในอนาคต อาจลดลง หรือ อาจยุติความช่วยเหลือลงได้ เพราะฉะนั้น เพื่อป้องกันปัญหาที่ยากที่จะเกิดขึ้น สมควรที่จะให้สำนักงานงบประมาณเตรียมการในเรื่องนี้ไว้ด้วย

2) งบประมาณสำหรับค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ เช่น ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าวัสดุอุปกรณ์ เครื่องใช้สำนักงาน ค่าครุภัณฑ์ ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ฯลฯ ในกรณีที่ไม่ได้เตรียมงบประมาณไว้ เห็นควรให้จ่ายจากงบกลาง รายการรายจ่ายจาก

เงินสำรองจ่ายในกรณีจำเป็น โดยให้กระทรวงมหาดไทยทำความตกลงกับสำนักงบประมาณ<sup>1</sup>

เห็นได้ความดีของคณะรัฐมนตรีในช่วงนี้ เป็นการปฏิบัติตามนโยบายสักระยะ และผลักดันต่อไป โดยการเพิ่มเติมมาตรการบริหารใหม่, เพื่อทำให้การบริหารงานในศูนย์ง่ายขึ้น

3. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2520 กำหนดมาตรการในการป้องกันการค้าหลังไหลเข้ามาของผู้อพยพชาวอินโดจีน โดยแบ่งเป็นมาตรการการสกัดกั้น และผลักดัน พอสรูปได้ดังนี้

ก) มาตรการสกัดกั้น

1) คำเนิการเจรจาทั้งในระดับรัฐบาล (โดยกระทรวงการต่างประเทศ) และระดับเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น (โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองของกระทรวงมหาดไทย) ให้รัฐบาลลาว กัมพูชา และเวียดนาม ตลอดจนเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นของประเทศนั้น ได้ทราบ เจตนาว่าประเทศไทยไม่ประสงค์จะรับบุคคลที่อพยพออกจากประเทศเหล่านั้น และขอร้อง ให้มีการควบคุมประชาชนในประเทศดังกล่าวให้เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้อพยพเข้าประเทศไทย กับขอให้รัฐบาลและเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นของลาวและกัมพูชา เตรียมรับบุคคลที่อพยพออกมาจากประเทศของตนกลับคืน ตามที่รัฐบาลไทยและเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นของไทยจะส่งมอบให้ต่อไป

2) โฆษณาด้วยวิทยุ สิ่งพิมพ์ รวมทั้งการโฆษณาด้วยวิธีอื่น ให้ประชาชน โดยทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ใกล้บริเวณชายแดนไทย-ลาวไทย-กัมพูชา และจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด รวมทั้งผู้อพยพในศูนย์รับผู้อพยพได้ทราบโดยทั่วกันว่า เมื่อภาวะของภัยจากสงครามในประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนามได้สิ้นสุดลงแล้ว ประเทศไทยจะไม่ยอมรับการอพยพหลบหนี

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย," อ้างแล้ว, หน้า 90-93.

3) กำชับเจ้าหน้าที่ทุกหน่วยซึ่งปฏิบัติงานในจังหวัดที่มีอาณาเขตติดต่อกับลาว และกัมพูชา ให้คอยสอดส่องติดตามความเคลื่อนไหวของราษฎรลาว และกัมพูชาชายแดน เพื่อจะไต่ทราบเป็นการล่วงหน้า ในการที่ราษฎรเหล่านั้นจะอพยพเข้าไทย ทั้งนี้เพื่อหาทางสกัดกั้นก่อนที่จะลวงลำเข้าเขตไทย

4) ให้กระทรวงมหาดไทยออกประกาศให้ประชาชนทั่วไป โดยเฉพาะ ประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้บริเวณชายแดนไทย-ลาว ไทย-กัมพูชา และจังหวัดชายทะเลทุก จังหวัดรวมทั้งผู้อยู่อาศัยอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพไต่ทราบโดยทั่วกัน กับให้กำชับเจ้าหน้าที่ฝ่าย ปกครองและตำรวจให้ปฏิบัติโดยเคร่งครัด ดังต่อไปนี้

(ก) ผู้ใดให้ความช่วยเหลือแก่คนต่างด้าว โดยนำพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักร บุคคลผู้นั้นมีความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2483 มาตรา 62 ซึ่งระวางโทษบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือว่าจะต้องถูกปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(ข) ผู้ใดให้ความช่วยเหลือแก่คนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร โดยให้สถานที่พักพิงอาศัยหลบซ่อนมิให้คนต่างด้าวเหล่านั้นถูกจับกุม บุคคลนั้นมีความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช 2483 มาตรา 63 ซึ่งระวางโทษบุคคลที่ให้ความช่วยเหลือว่าจะต้องถูกปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

(ค) ขอให้ประชาชนคนไทยทุกคนได้ให้ความร่วมมือกับทางการโดยช่วยเหลือสอดส่องดูแลความเคลื่อนไหวของราษฎรลาว กัมพูชา และเวียตนาม บริเวณชายแดน ทั้งทางบกและทางทะเล และสอดส่องดูแลคนต่างด้าวที่หลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักร หากผู้ใดทราบว่าจะมีราษฎรลาว กัมพูชา และเวียตนาม หลบหนีเข้ามา หรือพบเห็นคนต่างด้าวชาติอื่น ๆ หรือผู้ใดให้ที่พักพิงหลบซ่อน เพื่อมิให้บุคคลเหล่านั้นถูกจับกุมดังกล่าว ก็ขอให้แจ้งเจ้าหน้าที่ดำเนินการต่อไป

2. วิเคราะห์ในทางทฤษฎีมาตรการสกัดกั้น มีขึ้นเพื่อป้องกันมิให้ผู้อพยพชาวอินโดจีนจากประเทศเพื่อนบ้าน หลั่งไหล เข้ามาในราชอาณาจักรไทย โดยกำหนดให้

เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายดังกล่าวโดยเคร่งครัด และกำหนดโทษ  
สำหรับผู้ที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพไม่ว่ากรณีใด ๆ ไว้ด้วย ส่วนวิธีปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จะ  
เป็นเช่นไร จะได้อธิบายในภายหลัง

### ข. มาตรการผลักดัน

- 1) หากปรากฏว่ามีคนต่างดาว หลบหนีจากลาว กัมพูชา และ เวียดนาม  
เข้ามาในราชอาณาจักรและอยู่บริเวณใกล้ชายแดน ให้เจ้าหน้าที่ที่พบเห็นหาทางผลักดันบุคคล  
เหล่านั้นออกไปโดยการเจรจาให้กลับออกไปโดยสันติวิธี และชี้แจงให้บุคคลเหล่านั้นเข้าใจ  
ว่า ถ้าหากพวกเขายังขึ้นเข้ามาในราชอาณาจักรไทย จะคงถูกจับกุมและส่งตัวกลับไปยัง  
ประเทศของตน การนำผู้หลบหนีเข้าเมืองออกไปนอกราชอาณาจักร ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง  
และหรือ ตำรวจ และหรือทหารควบคุมตัวไปส่งตามช่องทางที่เข้ามาจนพ้นเขตแดนไทย โดย  
ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก ประสานกับกระทรวงมหาดไทย กอ.รมน.  
และส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- 2) ถ้าหากบุคคลต่างดาวกลุ่มดังกล่าวไม่ยอมออกไป หรือหลบหนีเข้ามาใน  
เขตไทยจนเจ้าหน้าที่ไม่มีความสะดวกในการควบคุมตัวไปส่งยังช่องทางที่เข้ามาได้ ให้เจ้าหน้าที่  
ตำรวจและหรือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และหรือทหารทำการปลดอาวุธในกรณีที่มีอาวุธติดตัวมา  
ด้วยแล้วควบคุมตัวไว้ เพื่อรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร แล้วแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาตาม  
ลำดับชั้น ของหน่วยงานจนถึงกระทรวงมหาดไทยทราบโดยด่วนที่สุด เพื่อจะได้นำตัวไปควบคุม  
ไว้ในสถานที่ควบคุมดำเนินกรรมวิธี ก่อนส่งออกไปนอกราชอาณาจักรต่อไป โดยให้กระทรวง  
มหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลักประสานกับกระทรวงกลาโหม กอ.รมน. และราชการอื่น ๆ  
ที่เกี่ยวข้อง
- 3) ในกรณีที่บุคคลต่างดาวเหล่านั้นไม่ยอมให้ทำการปลดอาวุธ และไม่ยอมออก  
ไปนอกราชอาณาจักร หรือไม่ยอมให้ควบคุม ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ และหรือทหารใช้กำลังการ  
จับกุม แล้วควบคุมเพื่อรอการส่งกลับออกนอกราชอาณาจักร แล้วแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยทราบ



โดยความที่สุด เพื่อจะได้นำตัวไปไว้ในสถานที่ควบคุมต่อไป ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดยประสานงานกับกระทรวงมหาดไทย กอ.รมน. และส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

4) บุคคลที่ลักลอบเข้าเมืองที่มาจากเรือ ให้เจ้าหน้าที่ หรือผู้พบเห็นแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนำ และหรือตำรวจภูธร และหรือฝ่ายปกครอง และหรือทหารเรือ ทราบในกรณี queเรือของผู้พบเห็นเข้าเมืองอยู่กลางทะเลในน่านน้ำไทย ให้เจ้าหน้าที่ที่พบเห็นหรือที่ได้รับแจ้งควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมืองไว้บนเรือของตน แล้วบังคับ หรือลากจูง เรือดังกล่าวออกไปนอกล่านน้ำไทยโดยทันที สำหรับในกรณีที่ผู้หลบหนีเข้าเมืองมาเรือของตน ล่วงลามาจนถึงชายฝั่งทะเลของไทยในจังหวัดชายทะเล ให้จังหวัดให้ความช่วยเหลือเรื่องการซ่อมแซมเรือ อาหาร น้ำมัน เชื้อเพลิง ยารักษาโรค และอุปกรณ์อื่น ๆ ที่จำเป็นให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยไม่ชักช้า (ไม่เกิน 3 วัน นับแต่วันที่เข้ามา) แล้วให้เจ้าหน้าที่ตำรวจนำ และหรือทหารเรือ ควบคุมหรือลากจูงเรือดังกล่าวไปส่ง ให้ออกไปนอกทะเลอาณาเขตของไทย จนบุคคลเหล่านั้นไม่สามารถจะนำเรือเข้ามาในราชอาณาจักรไทยได้อีก

5) ให้กระทรวงมหาดไทย จัดตั้งสถานที่ควบคุมบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองไว้เพื่อดำเนินการวิธีก่อนส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรในจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

- (ก) สถานที่ควบคุมบุคคลที่หลบหนีจากลาว ตั้งอยู่ที่จังหวัดนครพนม และจังหวัดเชียงราย
- (ข) สถานที่ควบคุมบุคคลที่หลบหนีจากกัมพูชาตั้งอยู่ที่จังหวัดบุรีรัมย์
- (ค) สถานที่ควบคุมบุคคลที่หลบหนีเข้ามาทางเรือ ตั้งอยู่ในจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดที่หลบหนีเข้าเมืองนำเรือเข้ามา โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชายทะเลเป็นผู้กำหนดตามความเหมาะสม

6) การดำเนินการวิธีก่อนส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ให้กระทำได้โดยการทยอยส่งตัวออกไปโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงความสมัครใจใด ๆ ทั้งสิ้น ในการดำเนินการวิธีดังกล่าวคาดว่าจะต้องใช้เวลานับตั้งแต่บุคคลเหล่านั้น ถูกควบคุมตัวไว้ในจังหวัดที่เข้ามา การนำตัวไปควบคุมในสถานที่ควบคุม การดำเนินการวิธีก่อนส่งออก จนถึง การส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรคาดว่าจะต้องใช้เวลาดำเนินการคนละไม่เกิน 30 วัน โดยวิธีการปฏิบัติดังนี้

(ก) การทำทะเบียนประวัติ ให้เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองดำเนินการตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2491 ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน ตามระเบียบของการตรวจคนเข้าเมือง โดยแจ้งคำสั่งส่งตัวผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักรเป็นหนังสือ และให้ลงนามรับทราบคำสั่งไว้ทุกคน

(ข) การสืบสวนสอบสวน ให้เจ้าหน้าที่ตำรวจภูธรในท้องที่ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และเจ้าหน้าที่ฝ่ายการชาวต่างประเทศเป็นคณะกรรมการสืบสวนและสอบสวนซักถามให้แล้วเสร็จโดยเร็วที่สุด แล้วแยกประเภทบุคคลที่หลบหนีเข้ามาว่าบุคคลใดที่น่าจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ บุคคลใดเข้ามาเนื่องจากความมอดอยาก บุคคลใดที่เข้ามาเนื่องจากเกรงว่าตัวจะได้รับอันตรายจากการกระทำของรัฐบาลประเทศนั้น ๆ และบุคคลใดที่น่าจะนำไปใช้เป็นประโยชน์ต่อความมั่นคงปลอดภัยต่อประเทศไทย หรือเป็นบุคคลประเภทอื่น ๆ นอกเหนือจากที่กล่าวแล้วนี้ แล้วแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยกับส่วนราชการของกระทรวงเพื่อพิจารณาคำเนิการต่อไป

(ค) การส่งออกนอกราชอาณาจักร หลังจากที่ซักถามแยกประเภทและพิจารณากำหนดบุคคลที่จะต้องส่งกลับคืนประเทศของตนแล้ว ให้กระทรวงมหาดไทย ประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อขอให้กระทรวงการต่างประเทศแจ้งให้รัฐบาลลาวและกัมพูชาทราบ และขอให้รัฐบาลลาว และกัมพูชาจัดเจ้าหน้าที่ของตนมาคอยรับตัวบุคคลที่หลบหนีจากประเทศนั้น ๆ กลับคืนสู่ภูมิลำเนาของตน ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นของไทย สามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นของลาวหรือกัมพูชาได้ ให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของประเทศนั้น คอยรับตัวบุคคลของตนกลับไป แต่ถ้าไม่สามารถติดต่อกับรัฐบาล หรือเจ้าหน้าที่ของประเทศที่ผู้หลบหนีเข้ามาได้ให้ควบคุมตัวผู้หลบหนีเข้าเมือง ส่งออกนอกราชอาณาจักรในทางลับ<sup>1</sup>

วิเคราะห์ มาตราการผลักดัน มักใช้กับผู้อพยพชาวอินโดจีน ซึ่งลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยแล้ว ซึ่งในทางทฤษฎีนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจและทหาร มีอำนาจในการจับกุม และส่งตัวกลับไปยังประเทศดั้งเดิม โดยไม่จำกัดคำนึงถึงความสมัครใจใด ๆ ทั้งสิ้น

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย." อ้างแล้ว, หน้า 93-98.

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้นโยบายโดยเจตนาของรัฐบาลในช่วงนี้จะมีมาตรการเคร่งครัดเพียงใด แต่ในทางปฏิบัติกับผู้อพยพดังกล่าวก็มิได้เป็นเช่นนั้น ดังจะเห็นได้จากหนังสือสั่งการของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2521 แจกแถมวารสารการจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัดให้ถือปฏิบัติว่า " เมื่อมีผู้หลบหนีเข้ามาทางเรือให้จังหวัดระงับการผลักดันไว้ชั่วคราว และให้ควบคุมตัวไว้ระยะหนึ่งก่อน แล้วให้รอคำสั่งจากกระทรวงมหาดไทย เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น เห็นว่าการปฏิบัติต่อผู้อพยพที่เข้ามาทางเรือควรมีมนุษยธรรมและหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยควรมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกอยู่ในอันตรายในทะเลหลวง ซึ่งต่อมาสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีหนังสือ ลงวันที่ 17 พฤษภาคม พ.ศ. 2521 แจกว่า ทานนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งให้กระทรวงมหาดไทยระงับการผลักดันผู้อพยพทางบก ตามรูปแบบที่ดำเนินการไปแล้วต่อผู้อพยพที่เข้ามาทางเรือ <sup>1</sup>

อนึ่ง ผลการปฏิบัติต่อผู้อพยพดังกล่าวข้างต้นและการคัดค้านจากต่างประเทศที่เกิดขึ้นในกรณีรัฐบาลไทย ได้เริ่มส่งผู้อพยพจำนวนหนึ่งที่เข้ามาในประเทศไทยในระยะแรกของปีนั้น กลับไปยังกัมพูชาในตอนกลาง พ.ศ. 2522 จึงนำไปสู่นโยบายใหม่ของรัฐบาล

4) คำสั่งของรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2522

ในขณะนั้น นายกรัฐมนตรี (เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์) ให้แถลงต่อรัฐสภาว่า ในการปฏิบัติเกี่ยวกับผู้อพยพ ประเทศไทยจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสม ตามหลักการแห่งมนุษยธรรมโดยคำนึงถึงอธิปไตย ความมั่นคง และความปลอดภัยแห่งชาติ นอกจากนี้รัฐบาลจะใช้วิถีทางทั้งหมดเพื่อเรียกร้องให้ประชาคมนานาชาติ รับภาระของผู้อพยพที่ประเทศไทยรับอยู่

<sup>1</sup> ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย, อ้างแล้ว, หน้า 102.

การเปลี่ยนแปลงท่าทีในเรื่องนี้เป็น การเปลี่ยนแปลงความคิดจากนโยบายศักดิ์กัน และ ผลักดันตั้งแต่ตอนแรก มาเป็นท่าทีที่อ่อนน้อมมากขึ้นตามหลักการแห่งมนุษยธรรม เป็นผลจากการ คัดค้านที่เกิดขึ้นจากการส่งชาวเขมรจากประเทศไทยกลับไปกัมพูชา ดังกล่าวแล้ว และนำไปสู่ การเคลื่อนไหวมากขึ้นในลำดับนานาชาติ ที่สำคัญ คือ ความเห็นของผู้แทนของรัฐบาลไทย ใน การประชุมว่าด้วยผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นที่กรุงเจนีวา เมื่อวันที่ 20 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 ที่ได้ เห็นว่าประเทศไทยควรมีการกระทำ 3 ประการที่จำเป็นที่สุด

- ปัญหาผู้อพยพที่เกิดจากการ เนรเทศประชาชนเป็นกลุ่มออกจากประเทศของ ตนเองของยุติลง
- ขอให้มีการ เพิ่มสถานที่สำหรับผู้อพยพที่ไคมาพักพิงชั่วคราวในประเทศไทย เพื่อไปตั้งถิ่นฐานใหม่ที่อื่น โดยเฉพาะเกี่ยวกับกรณีผู้อพยพซึ่งหลังไหลเข้ามาทางบก
- ควรจะตั้งศูนย์ควบคุม สำหรับผู้ที่อยากจะออกไปจากประเทศของตนขึ้น ใน ประเทศเหล่านั้น และให้อยู่ภายใต้การดูแลของนานาชาติ <sup>1</sup>

ถ้าวิเคราะห์สาเหตุเบื้องหลัง ของการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล สาเหตุส่วน หนึ่งอาจเป็นเพราะ มีการหลังไหลของผู้อพยพเข้ามาในช่วงปี พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในราวกลางปี พ.ศ. 2522 เป็นจำนวนมาก เพราะเป็นช่วงที่กำลังทหารของเวียตนาม กรุงพนมเปญ และต่อมาเวียตนามประกาศภาวะสงครามทั่วประเทศ เมื่อจีนยกกองทัพบุกเข้า สาธารณรัฐเวียตนาม ดังนั้น การปฏิบัตินโยบายศักดิ์กันและผลักดันจึง เป็นสิ่งที่กระทำยากขึ้นเรื่อย ๆ เพราะการหลังไหลของผู้อพยพใหม่มีได้หยุดยั้ง จึงเห็นว่าไม่มีหนทางใดที่ดีไปกว่าจะใช้หลัก มนุษยธรรม และเรียกร้องความช่วยเหลือจากประชาคมนานาชาติ

5) นโยบายของรัฐบาลเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2522

การประกาศของรัฐบาล เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2522 ได้แสดงให้เห็น การเปลี่ยนท่าทีของรัฐบาลอย่างเต็มที่ และริเริ่มทิศทางของนโยบายใหม่ เรียกว่า นโยบาย

<sup>1</sup> "ผู้อพยพในประเทศไทย: ทศนคติดต่อประเด็นข้อกฎหมาย และนโยบายของรัฐ." อ่างแล้ว, หน้า 52.

"เปิดประตู" (Open-Door Policy) หลักการของนโยบายนี้มีลักษณะดังต่อไปนี้

- แม้จะมีผู้อพยพ หลังไหลเข้ามาชุกชุมมากเท่าใด จะไม่มีการผลักดันให้ผู้อพยพออกไป
- ชาวักมีพญาที่อพยพหนีทักช่ยากจากประเทศของกนเข้าสู่ประเทศไทย จะไม่ถูกชักขวาง
- จะให้ผู้อพยพเข้ามาพักพิงอยู่ชั่วคราวจนกว่า จะกลับประเทศของกนได้ หลังจากการสู้รบไคสงบลงแล้ว หรือจนกว่าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม
- หากผู้อพยพสมัครใจจะกลับประเทศของกน ก็สามารถกลับไคโดยแจ่งให้ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยทราบ<sup>1</sup>

อาจารย์เกราะให้ไคว่า นโยบายนี้ยักหลักการแห่งมนุษยธรรมเป็นหลัก ซึ่งตามหลักการแล้ว ผู้ที่หลังไหลเข้ามาในประเทศไทย จะไม่ไคถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองไทยโดยผิดกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วในการเข้ามาในประเทศไทย ก็อาจถูกกล่าวหาว่า เป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองไคไค ซึ่งสามารถพิจารณาจากข้อความที่ว่า "เพราะว่าเราไคอนุญาตอย่างเอื้อเพื่อให้อพยพนี้มาพักพิงอยู่ชั่วคราว โลกเสรีไคไคว่า ประเทศไทยมีนโยบายเปิดประตูให้ชาวอินไคจีนทั้งหมดที่ไม่พอใจแก่สภาวะของกน เราไม่ไคมีนโยบายเปิดประตูโดยไม่มีข้อจำกัด จริง ๆ แล้ว ชายแดนเราเปิดอยู่ ผู้อพยพที่เข้าประเทศเรากระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย" ดังนั้น ท่าที่ที่ผ่อนผันมากขึ้นของรัฐบาล ควรจะหมายความว่า จะไม่บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองอย่างเคร่งครัดจนเกินไคไป ในกรณีผู้อพยพที่สุจริตความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย และนโยบายของรัฐ จึงสำคัญมากในทักณะนี้<sup>2</sup>

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 53.

6) นโยบายของรัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2523

ความว่า ประเทศไทยยังมีปัญหาสำคัญที่ต้องเผชิญอยู่ในขณะนี้ และเป็นภาระหนักอีกประการหนึ่ง คือ ปัญหาเกี่ยวกับผู้อพยพพลัดถิ่น ซึ่งในเรื่องนี้รัฐบาลขอแถลงว่า จะดำเนินการแก้ปัญหาตามหลักมนุษยธรรม ควบคู่กับหลักอธิปไตย ความมั่นคง ความปลอดภัย และผลประโยชน์ของชาติเกี่ยวกับผู้อพยพจากอินโดจีน ซึ่งมีอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากนั้น รัฐบาลจะเร่งดำเนินการทางการเมือง และการทูตของกิจการและประชาคมระหว่างประเทศ เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ โดยเฉพาะให้มีการรับบุคคลเหล่านี้ออกไปจากประเทศไทยมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาผลกระทบกระเทือนและความเดือดร้อน ซึ่งประเทศไทยและประชาชนคนไทย ต้องประสบอยู่ในปัจจุบันให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้

อย่างไรก็ดีแม้ว่าในขั้นแรกนั้นนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ จะมีลักษณะคล้ายกับนโยบายเปิดประตู แต่ต่อมาได้มีมาตรการที่แสดงให้เห็นถึง การกลับไปสู่ลักษณะที่เข้มงวดและเคร่งครัดเหมือนนโยบายในช่วงแรก ๆ คงจะเห็นได้จาก

ก) สภามันคงแห่งชาติ ซึ่งอยู่เบื้องหลังการกำหนดนโยบายของรัฐบาล ได้กำหนดแนวทางเพิ่มเติมว่า ผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทยในปัจจุบัน ถือว่าเป็นหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และรัฐคงไว้ซึ่งอธิปไตยในการจับได้ บุคคลดังกล่าวออกจากราชอาณาจักร

ข) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้เสนอแนวทางและสั่งการไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และบริษัทสำรวจน้ำมันปิโตรเลียมบริเวณอ่าวไทยว่า

1) รัฐบาลไทยมีนโยบายที่จะไม่อนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เข้ามาในราชอาณาจักรไทยอีกต่อไป

2) บริษัทสำรวจน้ำมันมีโคร เลียม ซึ่งรับผู้หลบหนีเข้าเมืองขึ้นมาบนเรือ จะต้องรับผิดชอบในการติดต่อกับสถานทูตของประเทศต่าง ๆ เพื่อการยอมรับบุคคลเหล่านี้ และจึงจะอนุญาตให้ผู้หลบหนีเข้าเมืองเหล่านี้ เข้ามาในประเทศไทย<sup>1</sup>

3) ในเดือนพฤษภาคมถึงเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1981 รัฐบาลได้แสดงความมุ่งมั่นที่จะใช้ชาวกัมพูชาลี้ภัยประเทศเดิมของตน ในการวิเคราะห์แม้ว่าจะมีการกำหนดแนวทางเพิ่มเติมก็กล่าว แต่เราไม่ควรบังคับความจริงที่ว่าในแต่ละวันยังมีผู้อพยพ และผู้หลบหนีเข้าเมืองหลังไหลเข้ามาในประเทศไทยอยู่ ดังนั้น จึงควรกำหนดแนวทางให้สอดคล้องกับความเห็นจริงในสถานการณ์ขณะนั้น เพื่อความแน่นอนในการปฏิบัติ<sup>2</sup>

#### 7) นโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524

อยู่บนพื้นฐานนโยบายที่เคร่งครัดขึ้น ซึ่งเรียกว่า "Humane Deterrence" (การกีดขวางอย่างมีมนุษยธรรม) หรือมาตรการป้องปราม ทั้งนี้จะจำกัดบริเวณผู้มาถึงใหม่ให้อยู่ในบริเวณที่จัดไว้เป็นพิเศษ และจะไม่ยินยอมให้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในรัฐที่สาม นอกจากว่ารัฐบาลไทยพอใจเกี่ยวกับอัตราการตั้งถิ่นฐานใหม่สำหรับผู้ที่อยู่ในศูนย์รับผู้อพยพบนดินแดนไทยอยู่แล้ว<sup>3</sup> อย่างไรก็ตามประเทศไทยจะยังคงให้ความช่วยเหลือผู้อพยพตามหลักมนุษยธรรมควบคู่ไปกับคำนึงถึงอธิปไตย และความมั่นคงปลอดภัยของประเทศอยู่ต่อไป ตราบเท่าที่ประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศยังคงยึดมั่นในพันธกรณีที่จะช่วยเหลือแบ่งเบาภาระประเทศไทยอย่างแท้จริง<sup>4</sup>

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย," อ้างแล้ว, หน้า 91.

<sup>2</sup> "International Protection of Refugees and Displaced Persons : The Thai Perspective," op. cit. p. 23.

<sup>3</sup> Nanda Na Champassak, "Laotians," op. cit. p. 16.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

วิธีดำเนินการให้บรรลุไปตามมาตรการการกีดขวางอย่างมีมนุษยธรรมของรัฐบาล  
ในขณะนั้น คือ ในสิ้นปี พ.ศ. 2525 จะยุบศูนย์ผู้อพยพในประเทศไทยทั้งหมดให้จนเหลือ 4  
ศูนย์ ได้แก่ ศูนย์เขาอีค้าง ศูนย์พนัสนิคม ศูนย์นครพนม และศูนย์ที่จังหวัดเลย สำหรับผู้อพยพ  
ทางเรือ ชาวเวียดนามที่เดินทางมาถึงฝั่ง ประเทศไทย หลังจากวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524  
เป็นต้นไป ถือว่าไม่มีสถานะผู้อพยพ และจะตรวจสอบเป็นราย ๆ เพื่อกำหนดสถานภาพว่า  
เป็นบุคคลประเภทใด <sup>1</sup>

อาจวิเคราะห์ได้ว่า นโยบายของรัฐบาลในช่วงนี้ มีลักษณะเคร่งครัดขึ้น กล่าวคือ  
แม้ว่าดำเนินนโยบายตามหลักมนุษยธรรม หากแต่มีลักษณะของการสร้างเงื่อนไขขึ้นมาแล้ว  
ว่าความมีมนุษยธรรมส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือแบบเบารับภาระของนานาประเทศ  
และไม่ยอมอนุญาตให้ผู้อพยพที่เข้ามาในระยะหลังเดินทางไปประเทศที่สาม เพื่อลดมูลเหตุจูงใจ  
ของผู้อพยพในการ เดินทางออกนอกประเทศ

8) คำแถลงนโยบายของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ นายกรัฐมนตรี แถลง  
ต่อรัฐสภา วันศุกร์ที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2526

ในขณะนั้น นายกรัฐมนตรี พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้แถลงต่อรัฐสภาว่าปัญหา  
ที่สำคัญที่ต้องเผชิญอยู่ในขณะนี้ และเป็นภาระหนักอีกประการหนึ่ง คือปัญหาเกี่ยวกับผู้อพยพลี้ภัย  
ซึ่งเป็นปัญหาระหว่างประเทศ รัฐบาลจะแก้ไขปัญหานี้ตามหลักมนุษยธรรม ควบคู่กับหลักอธิปไตย  
ความมั่นคง ความปลอดภัย และผลประโยชน์ของชาติ โดยรัฐบาลได้ดำเนินการทางการเมือง  
และทางการทูต เพื่อให้ได้มาซึ่งความช่วยเหลือ และความร่วมมือ ในการรับภาระในปัญหานี้  
จากสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และประชาคมระหว่างประเทศ และจากมิตรประเทศ

<sup>1</sup> กรมประชาสงเคราะห์, "เอกสารวิชาการ" (กรุงเทพมหานคร: กรมประชา-  
สงเคราะห์), 2526.



ให้มากกว่าที่ได้รับอยู่ เพื่อให้มีการรับบุคคลเหล่านี้ออกไปจากประเทศมากขึ้น และเพื่อให้บุคคลเหล่านี้สามารถกลับภูมิลำเนาตามความสมัครใจของตน ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาและบรรเทาผลกระทบและความเดือดร้อน ซึ่งประเทศไทยและประชาชนคนไทยต้องประสบอยู่ในปัจจุบัน<sup>1</sup>

อาชีวเคราะห์ไคว่ การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้อพยพชาวอินโดจีนตามนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ คงจะต่อเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลชุดเก่า เนื่องจากตัวรัฐบาลกระทรวงการต่างประเทศ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายในเรื่องนี้ ยังคงดำรงตำแหน่งเดิมในรัฐบาลชุดปัจจุบัน

### นโยบายของรัฐบาลไทยในระบอบระหวางประเทศ

สำหรับประเทศไทยนั้นแม้ว่ากรรมสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย ที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น จะมีได้มีบทบาทใด ๆ ต่อประเทศไทย แต่นโยบายของรัฐบาลไทยในระบอบระหวางประเทศในปัจจุบันแสดงให้เห็นได้ว่าเป็นการปฏิบัติคือผู้อพยพตามพันธะทางศีลธรรมในระบอบระหวางประเทศ (Moral Obligation) ได้มีการปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมด้วยการที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกของสหประชาชาติ และได้ลงคะแนนเสียงให้แกปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ซึ่งแถลงสิทธิบางสิทธิเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย (เช่น มาตรา 14 เกี่ยวกับสิทธิที่จะได้รับอนุญาตให้ลี้ภัยว่า "ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา และที่จะได้อาศัยประเทศอื่นให้พ้นจากการประหัตประหาร... ฯลฯ) แม้ว่าปฏิญญาดังกล่าวจะมีได้มีผลบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด นอกจากนั้นยังได้ทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวระบุถึงหลักของการไม่ผลักดัน (Principle of Non-Refoulement) อันมีลักษณะเดียวกับหลักของการไม่ผลักดันซึ่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 อีกทั้งข้อตกลงดังกล่าวยังได้กำหนดถึงการดำเนินงานร่วมกันระหว่างรัฐบาลกับข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยฯ และรัฐบาล

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน.

ได้รับรองอำนาจของชาหหลวงใหญ่ ในการป้องกันผู้อพยพและตั้งเงื่อนไขการกระทำที่ไม่ยุติธรรม  
 ทำที่ตามมนุษยธรรมนี้ได้นำไปสู่การเปลี่ยนใจของนโยบายของรัฐบาลไทย ในปี พ.ศ. 2522  
 และการแสดงออกในทางที่เมตตามากขึ้นแก่ผู้อพยพจากกัมพูชา ก่อนปลาย พ.ศ. 2522 กล่าว  
 คือ นโยบายที่เรียกกันว่า "นโยบายเปิดประตู" (Open-Door-Policy) ซึ่งมีหลักการ  
 ที่สำคัญ คือ "ให้ชาวอินโดจีนที่ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทย ได้รับอนุญาตให้ลี้ภัยอยู่ชั่วคราว  
 (Temporary Asylum) และการไม่ผลักดันเขาให้ออกไปนอกดินแดน" (Non-Refoulement)  
 ซึ่งต่อมาแม้นโยบายของรัฐบาลไทยในช่วงปี พ.ศ. 2524 จะเป็นนโยบายซึ่งเคร่งครัดขึ้นเรียกว่า  
 "Humane Deterrence" (การกีดขวางอย่างมีมนุษยธรรม) แต่ก็ยังคงยึดหลักการของ "การ  
 ไม่ผลักดัน" เช่นเดิม แม้ว่าจะมีการจำกัดบริเวณผู้ที่มาถึงใหม่ให้อยู่ในบริเวณที่จัดไว้เป็นพิเศษ  
 และไม่ยอมให้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในรัฐที่สามก็ตาม

อนึ่ง เมื่อพิจารณาถึงนโยบายของรัฐบาลไทยในปัจจุบัน (วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ. 2526)  
 ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับนโยบายของรัฐบาล เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2523 อีกทั้งรัฐมนตรี  
 และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นผู้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยก็เป็นคนเดิม จึง  
 เห็นได้ว่า นโยบายการกีดขวางอย่างมีมนุษยธรรม คงจะดำเนินต่อไป

กล่าวโดยสรุป นโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้อพยพชาวอินโดจีนตั้งแต่อดีตจนถึง  
 ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงไปมาอยู่เสมอ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับสาเหตุหลายประการ เช่น จำนวนของ  
 ผู้อพยพ สถานการณ์ทางการเมืองภายในประเทศ ความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลของผู้ลี้ภัย  
 หรือความสนับสนุนที่ได้รับ หรือหวังว่าจะได้รับจากสำนักงานชาหหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ  
 และประเทศอื่น ๆ

อย่างไรก็ดีในแง่ของการวิเคราะห์ถึงนโยบายของรัฐบาลในอนาคต เป็นที่คาดหมาย  
 ว่าในระยะภายในประเทศ รัฐบาลจะได้มีมาตรการที่ทำให้ผู้อพยพเหล่านี้แสวงหาช่องทางช่วยตัวเอง

1 "ผู้อพยพในประเทศไทย: ทัศนคติต่อประเด็นว่าด้วยกฎหมายและนโยบายของรัฐ,"  
 อ้างแล้ว, หน้า 44-45.

โดยจะค่อย ๆ ลดความช่วยเหลือที่ให้อยู่ในปัจจุบัน และจะไม่ยอมเป็นคนอพยพอยู่โดยไม่มีการทำ  
 รวบรวมความอนุเคราะห์ขององค์การสหประชาชาติ องค์การการกุศล หรือจากรัฐบาลไทย ดัง  
 เช่นในปัจจุบัน ส่วนในระดับประเทศ รัฐบาลจะพยายามเร่งเร้าให้ประชาคมระหว่างประเทศ  
 แบ่งเบาภาระการช่วยเหลือผู้อพยพโดยอาศัยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน อย่างกว้างขวางกว่า  
 ปัจจุบัน

ท้ายที่สุดนี้ เห็นว่า ประเทศที่มีผู้อพยพ หรือผู้หลบหนีเข้าเมืองซึ่งถือเป็นชนกลุ่มน้อย  
 ย่อมจะแก้ปัญหาของสังคมของตนด้วยนโยบายที่พิจารณาแล้วว่าเหมาะสมกับสภาวะ ขอพิจารณา  
 ก็คือ ชนกลุ่มน้อยซึ่งมีปัญหาของตนอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาของชนกลุ่มใหญ่ด้วย นอก  
 เสียจากกรณีให้เห็นชัดว่าชนกลุ่มน้อยนั้น ๆ เป็นภัยต่อประชาคมการเมืองอย่างรุนแรง นโยบาย  
 ที่มีต่อชนกลุ่มน้อยควรเป็นนโยบายที่เข้าอกเข้าใจ เห็นอกเห็นใจมากกว่าการรังเกียจเคียดแค้น  
 อคติเลือกปฏิบัติ เพราะการเป็นชนกลุ่มน้อยในประชาคมการเมืองนั้น มักจะเริ่มจากการข่มขืน  
 ความลำบากยากเข็ญ เช่นการต้องอพยพหนีภัยการเมือง หนีความอดอยาก หนีการกดขี่ข่มเหง  
 กล่าวคือ หนีร้อนมาพึ่งเย็น เพราะฉะนั้น จึงน่าที่ชนกลุ่มใหญ่จะให้ความเอื้อเฟื้อให้ความช่วยเหลือ  
 ในฐานะที่เป็นเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน แต่แต่ละ ความเอื้อเฟื้อซึ่งกล่าวโดยย่อมีขอบเขตจำกัด การที่  
 จะคาดหวังให้ชนกลุ่มใหญ่เจ้าของประเทศ ปล่อยให้ชนกลุ่มน้อยทำอันตรายต่อเสถียรภาพ และ  
 ความมั่นคงของประชาชน การเมืองก็จะไม่ยุติธรรมนัก ปัญหาจะแก้ลุกลงไปไต่ก็ด้วยความเข้า  
 อกเข้าใจและร่วมมือกันทั้งสองฝ่าย เพื่อให้เกิดความสัมพันธ์แบบภราดรภาพขึ้น นี่เป็นหัวใจของ  
 การแก้ปัญหาชนกลุ่มน้อย

อนึ่ง ดังที่โลกกล่าวมาแล้วในตอนต้นว่า นโยบายของรัฐบาลเป็นเรื่องบ่งชี้ ถึงแนว  
 ปฏิบัติของกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง โดยตรงต่อเขา ดังนั้น จึงเห็นควรที่จะได้พิจารณาถึงกฎหมาย  
 ต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อบุคคลดังกล่าว ตลอดจนการปฏิบัติ ปัญหาที่เกิดขึ้น และการแก้ไขปัญหาวาดควร  
 จะเป็นไปได้ในทางใด เพื่อให้ได้รับผลปฏิบัติที่เหมาะสมที่สุด