



## บทที่ 2

### นโยบายสะกັกกั้นและผลักดันผู้อพยพชาวกัมพูชา

ในปี พ.ศ. 2518 หลังจากที่สงครามอินโดจีนสิ้นสุดลง รัฐบาลคอมมิวนิสต์ได้เข้าบริหารการปกครองประเทศต่าง ๆ ในอินโดจีนตามลำดับคือ กัมพูชา ตั้งแต่ 17 เมษายน 2518 เวียดนามตั้งแต่ 30 เมษายน 2518 และลาวตั้งแต่ 4 ธันวาคม 2518 ทำให้ประชาชนทั้งชาวลาว เวียดนามและกัมพูชาเป็นจำนวนมากในประเทศเหล่านั้นต้องลี้ภัยอพยพโดยเดินทางไปยังประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และโดยเหตุที่สภาพทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศอินโดจีนทั้งทางบกและทางทะเล และเป็นประเทศที่อยู่ใกล้ที่สุด ประกอบกับเป็นแหล่งที่มีความอุดมสมบูรณ์สมบูรณ์เย็น จึงมีผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนทั้งกัมพูชา เวียดนามและลาวจำนวนมากอพยพหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยทั้งทางบกและทางเรือตั้งแต่เดือนเมษายน 2518 เป็นต้นมา

ภายหลังจากที่กัมพูชาได้เปลี่ยนแปลงระบบการปกครองและเศรษฐกิจเป็นแบบสังคมนิยม ความขัดแย้งระหว่างกัมพูชากับเวียดนามได้ทวีความหนักหน่วงและรุนแรงยิ่งขึ้นถึงขั้นปะทะกันด้วยกำลังอาวุธหลายครั้ง จนในที่สุดเวียดนามได้ตั้งแนวร่วมกู้ชาติ (ฝ่ายเฮง สัมริน) ขึ้น และให้ความสนับสนุนทางทหารในการเข้ายึดครองกรุงพนมเปญในวันที่ 7 มกราคม 2522 ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาอินโดจีนมาจนกระทั่งปัจจุบัน

การลี้ภัยหลั่งไหลของผู้อพยพจากอินโดจีนซึ่งหลบหนีเข้ามาพักพิงในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2518 นั้น ต่างเข้ามาด้วยเหตุผลที่พวกเขาพากันอ้างว่าไม่สามารถทนอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ได้ ส่วนผู้อพยพจากกัมพูชาก็ส่วนหนึ่งที่พากันหลบหนีเข้าสู่ประเทศไทยนับตั้งแต่ฝ่ายเวียดนามเฮง สัมรินเข้ายึด



กรุงเทพมหานครเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2522 ในระยะแรก ๆ ผู้อพยพเหล่านี้มีจำนวนไม่มากนัก ต่อมาเมื่อฝ่ายเวียคนามได้ส่งกำลังทหารจำนวนมากเข้าทำการกวาดล้างทหารกัมพูชาฝ่ายพลพรรคที่ตั้งมั่นอยู่ทางภาคตะวันตกของกัมพูชา ก็เป็นผลให้ชาวกัมพูชาและกำลังทหารฝ่ายพลพรรคพากันหลบหนีเข้าสู่ประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้ก่อให้เกิดปัญหาและภาระอย่างหนักแก่รัฐบาลไทยเพิ่มขึ้นจากปัญหาผู้อพยพจากอินโดจีนที่มีอยู่เดิม เมื่อกำลังฝ่ายเฮง สัมริน ร่วมกับเวียคนาม สามารถยึดเมืองสำคัญ ๆ ทั่วประเทศไทยแล้ว ก็ได้ทุ่มกำลังเข้ากวาดล้างกำลังฝ่ายพลพรรค ซึ่งตั้งมั่นอยู่ทางตะวันตกของประเทศ การสู้รบได้เกิดขึ้นทั่วไปโดยฝ่ายเฮง สัมริน เวียคนาม ประสบชัยชนะเป็นส่วนนี้ ใหญ่สามารถยึดที่มั่นของฝ่ายพลพรรคได้เกือบหมด สภาพการณ์เช่นนี้ได้เป็นผลให้ทหารฝ่ายพลพรรค พร้อมกวยราษฎรชาวกัมพูชาจำนวนมากพากันอพยพหลบหนีเข้าสู่ประเทศไทยในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรี จันทบุรี และตราด การอพยพอย่างขนานใหญ่เริ่มตั้งแต่วันที่ 7 มกราคม 2522 ซึ่งเป็นช่วงที่ฝ่ายเฮง สัมริน ทุ่มกำลังเข้าโจมตีที่มั่นสำคัญฝ่ายพลพรรคใกล้ชายแดนไทยจนกระทั่งถึงขณะนี้การอพยพของชาวกัมพูชายังคงมีอยู่ไม่ขาดระยะ

ผู้อพยพจากกัมพูชารุ่นใหม่ทางรัฐบาลไทยถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง เนื่องจากการสู้รบในกัมพูชา ดังนั้นจึงได้ควบคุมไว้ตามพื้นที่ต่าง ๆ ในจังหวัดปราจีนบุรี จันทบุรี และตราด นับตั้งแต่วันที่ 7 มกราคม 2522 อันเป็นวันที่ฝ่ายแนวร่วม เวียคนามเข้ายึดกรุงเทพมหานครได้

ผู้อพยพเหล่านี้อาจจำแนกออกเป็น 4 กลุ่มได้ดังนี้

- (1) ทหารฝ่ายพลพรรค มีจำนวนไม่มากนัก อพยพปะปนเข้ามาถึงราษฎรกัมพูชาในบางพื้นที่ ส่วนใหญ่เต็มใจที่จะเดินทางกลับเข้าไปในกัมพูชา
- (2) ทหารฝ่ายเฮง สัมริน โดยหลบหนีเข้ามาทางปอยเปต เมื่อต้นเดือนเมษายน 2522 เนื่องจากถูกฝ่ายพลพรรคโจมตี



(3) ราษฎรกัมพูชา ราษฎรเหล่านี้เป็นคนเขมรดั้งเดิม ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านที่ถูกกวาดต้อนเข้าไปรวมอยู่ในสหกรณ์เมื่อฝ่ายพอลพตเข้ามามีอำนาจเมื่อฝ่ายแดง สัมพันธ์ร่วมกับเวียคนามรุกขรโยมตีฝ่ายพอลพต ราษฎรเหล่านี้ก็พากันอพยพหลบหนีศึกคามกำลังฝ่ายพอลพตเข้ามาทางชายแดนไทย-กัมพูชา และอพยพเข้าเขตไทยในขณะที่กำลังฝ่ายพอลพตส่วนใหญ่ยังคงปฏิบัติการรบแบบกองโจรในพื้นที่ชายแดนเขตกัมพูชา

(4) ราษฎรกัมพูชาเชื้อสายจีน ในบรรดาผู้อพยพจากกัมพูชารุ่นใหม่ไม่มีราษฎรกัมพูชาเชื้อสายจีนปะปนเข้ามาด้วยเป็นจำนวนมาก พวกนี้จะรวมกันเป็นกลุ่มก้อนโดยไม่ปะปนกับทหารฝ่ายพอลพต หรือราษฎรกัมพูชา โดยเฉพาะผู้อพยพในพื้นที่จังหวัดปราจีนบุรีซึ่งถูกผลักดันออกไปในเขตกัมพูชาทางบ้านจังหวัดศรีสะเกษ ระหว่างวันที่ 8 - 12 มิถุนายน 2522 จำนวนประมาณ 42,986 คน นั้น ส่วนใหญ่เป็นคนเชื้อสายจีน<sup>1</sup>

## 2.1 ปัญหาอันเกิดจากผู้อพยพในประเทศไทย

### 2.1.1 ปัญหาอันเกิดจากผู้อพยพจากอินโดจีนตั้งแต่พ.ศ. 2518

การที่ผู้อพยพจากอินโดจีนจำนวนกว่า 160,000 คน ทำนักรอาศัยอยู่ในประเทศไทย ทั้งที่อยู่ในศูนย์รับผู้อพยพและหลบซ่อนอยู่นอกศูนย์ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกขณะนั้น นอกจากจะก่อให้เกิดปัญหาต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจสังคม

<sup>1</sup> ชัยภักดิ์ นุรุชพัฒน์, ผู้อพยพจากอินโดจีนกับความมั่นคงแห่งชาติ, วิทยานิพนธ์เสนอต่อวิทยาลัยการทัพบก สถาบันวิชาการทหารบกชั้นสูง, 31 กรกฎาคม 2522, หน้า 22 - 23.



การเมือง และก้านความปลอดภัย ที่มีผลกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติทั้ง โดยทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย

1. ปัญหาการบริหารและการปกครอง

การที่ผู้อพยพจากอินโดจีนจำนวนนับแสนคนได้หลั่งไหลเข้ามาพำนักอยู่ในประเทศไทย เป็นผลให้เกิดปัญหาและภาระต่าง ๆ ในด้านการบริหารและการปกครองหลายประการ คือ

ก. ภาระค่านงบประมาณ ถึงแม้ว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติได้ช่วยเหลือด้านการเงินแก่ประเทศไทยเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายเลี้ยงดูผู้อพยพก็ตาม แต่ก็ยังคงเป็นภาระหนักแก่ประเทศไทยที่จะต้องใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อการให้บริการดังกล่าวตลอดจนการควบคุมดูแลและกิจการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับผู้อพยพ อาทิ เงินเดือนเจ้าหน้าที่ ค่าตอบแทนคณะกรรมการ ค่าสถานที่ศูนย์รับผู้อพยพ ค่าที่พักอาหารพาหนะและวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายและการให้บริการสาธารณสุขโลกแก่ผู้อพยพนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 - 2521 ประเทศไทยได้สิ้นเปลืองงบประมาณเพื่อการนี้เป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้นถึง 361,876,955 บาท โดยแบ่งออกเป็นปี 2518 - 2519 จำนวนประมาณ 126 ล้านบาท ปี 2520 ประมาณ 117 ล้านบาท และปี 2521 จำนวน 118 ล้านบาท<sup>2</sup> ดังนั้น หากผู้อพยพยังคงพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก เช่นนี้ต่อไปแล้ว ก็ย่อมจะเป็นภาระที่ประเทศจำต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการนี้ต่อไปอีก แทนที่จะได้งบประมาณส่วนนี้ไปใช้ในกิจการอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศ

<sup>2</sup> สำนักงานศูนย์ค่าเป็นการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, การวางแผนงบประมาณไทยซึ่งใช้จ่ายในกิจการเกี่ยวกับผู้อพยพ, หน้า 1. (โรเนียว) และโปรดดูตารางที่ 1 ในภาคผนวกข้างท้าย



ข. ปัญหาการควบคุมดูแลผู้อพยพ ถึงแม้ว่าทางราชการจะได้แยกผู้อพยพจำนวนมากกว่าแสนคนไว้ในศูนย์รับผู้อพยพรวม 13 แห่งก็ตาม<sup>3</sup> แต่จำนวนผู้อพยพในศูนย์ฯ แต่ละแห่งยังคงมีจำนวนมากในบางแห่งมีจำนวนหลายหมื่นคน ซึ่งย่อมจะเป็นปัญหาในการควบคุมดูแลเป็นอย่างมาก แม้ทางราชการจะได้ใช้เจ้าหน้าที่จำนวนมากเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทั้งได้กำหนดระเบียบการควบคุมดูแล ตลอดจนระบบการปกครองดูแลตนเองของผู้อพยพอย่างเหมาะสม แต่ก็ยังปรากฏอยู่เสมอว่า ผู้อพยพสามารถหลบหนีเข้า-ออกศูนย์รับผู้อพยพโดยมิได้รับอนุญาตถูกต้อง รวมทั้งปัญหาเสพคึก การก่ออาชญากรรม และการแทรกซึมของเหล่าสายภายในศูนย์ฯบางแห่ง ทั้งนี้นอกจากจะเป็นเพราะจำนวนผู้อพยพในศูนย์ฯแต่ละแห่งทำให้ยากแก่การตรวจตราดูแลอย่างทั่วถึงแล้ว ยังประกอบด้วย

<sup>3</sup> เป็นศูนย์รับผู้อพยพจากลาว 8 แห่ง จากกัมพูชา 4 แห่ง และจากเวียดนาม 1 แห่ง ได้แก่

ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอเชียงของ	จังหวัดเชียงราย
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอเชียงคำ	จังหวัดพะเยา
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอป่ากม	จังหวัดเลย
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอป่า	จังหวัดน่าน
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอแม่จริม	จังหวัดน่าน
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอปากทา	จังหวัดอุตรดิตถ์
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอเมือง	จังหวัดหนองคาย
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอเมือง	จังหวัดอุบลราชธานี
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอปราสาท	จังหวัดสุรินทร์
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภออรุณประเทศ	จังหวัดปราจีนบุรี
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอโป่งน้ำร้อน	จังหวัดจันทบุรี
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอคลองใหญ่	จังหวัดตราด
ศูนย์รับผู้อพยพอำเภอสีคิ้ว	จังหวัดนครราชสีมา



สาเหตุอื่น ๆ อีก อาทิ สภาพแนวรั้วของศูนย์ฯ แต่ละแห่งง่ายแก่การเข้า-ออก การปลดอยปลดละเลยของเจ้าหน้าที่ และการยินยอมหรือทุจริตของเจ้าหน้าที่ โดยเรียกค่าตอบแทนจากผู้อพยพในการเข้าออก เป็นต้น<sup>4</sup>

ปัญหาอีกประการหนึ่งเกี่ยวกับการควบคุมดูแลผู้อพยพก็คือยังไม่มี กฎหมายที่จะดำเนินการกับผู้อพยพโดยเฉพาะ การควบคุมดูแลผู้อพยพไปอาศัยกฎหมาย คนเข้าเมืองเป็นหลัก ในทางปฏิบัติแล้วเมื่อผู้อพยพฝ่าฝืนระเบียบเช่น หลบหนีออก นอกศูนย์รับผู้อพยพ ทางเจ้าหน้าที่ก็จะดำเนินการส่งฟ้องศาล เมื่อศาลพิพากษา ลงโทษปรับหรือจำคุก ทางเจ้าหน้าที่ก็จะนำผู้อพยพที่ต้องคำพิพากษาไปไว้ในศูนย์ รับผู้อพยพอีก ทั้งนี้เพราะสถานที่คุมขังของจังหวัดนั้น ๆ มีไม่เพียงพอ เมื่อเป็นเช่นนี้ ทำให้ผู้อพยพไม่มีความกลัวเกรงกฎหมาย จึงมักจะมีการฝ่าฝืนระเบียบข้อบังคับในการ ออกนอกศูนย์ฯ อยู่เสมอ สร้างปัญหายุ่งยากในการควบคุมดูแลผู้อพยพมิใช่น้อย<sup>5</sup>

## 2. ปัญหาค้นหาการเมือง

### ก. ทำให้ประชาชนเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อรัฐบาล

ในระยะหนึ่งปีแรกที่ผู้อพยพเข้ามา รัฐบาลได้ให้ความช่วยเหลือตาม หลักมนุษยธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ ผู้อพยพส่วนมากไม่ต้องทำอะไร ถึง เวลาที่ได้รับแจกอาหาร นอกจากนี้ก็มีองค์กรต่าง ๆ ทั้งภายในประเทศและ

<sup>4</sup> รายงานพิเศษ "ผู้อพยพหลบหนีเข้าเมือง มนุษยธรรมกับความอยู่รอด", สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 3 มิถุนายน 2522, หน้า 18.

<sup>5</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 19.



นอกประเทศ พวกนี้ให้ความเอาใจใส่และช่วยเหลือผู้อพยพในทุกด้าน สภาพเช่นนี้ทำให้ประชาชนไทยที่อาศัยอยู่รอบ ๆ ศูนย์รับผู้อพยพเกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อรัฐบาลว่าให้การเลี้ยงดูเอาใจใส่คนต่างชาติดังภาษาฝรั่งกว่าคนไทยเจ้าของประเทศ เป็นเหตุให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในหมู่คนไทยในท้องถิ่นดังกล่าว<sup>6</sup>

ข. ทำให้ประเทศเพื่อนบ้านเกิดความระแวงสงสัยในเจตนาของรัฐบาล

สำหรับทางค่านรัฐบาลกัมพูชานั้น ก็มีความระแวงสงสัยอยู่ตลอดเวลว่า ทางรัฐบาลไทยให้การสนับสนุนกลุ่มต่อต้านรัฐบาลกัมพูชา ซึ่งปะปนอยู่ในกลุ่มผู้อพยพ ทั้งนี้ในช่วงเวลาตั้งแต่ปี 2518 ภายหลังจากที่รัฐบาลของนายพอลพต เข้ามามีอำนาจ จนถึงปลายปี 2520 บรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับกัมพูชาจึงอยู่สภาพที่ตึงเครียด มีการกระทบกระทั่งกันบริเวณชายแดนบ่อยครั้ง เหตุการณ์ที่สำคัญในช่วงนี้ก็คือ กรณีที่ทหารกัมพูชารุกล้ำดินแดนไทยและสังหารราษฎรไทยอย่างทารุณโหดร้ายที่อำเภอรัตนประเทศ จังหวัดปราจีนบุรีเมื่อปลายเดือนมกราคม 2520 รัฐบาลไทยได้มีหนังสือประท้วงอย่างรุนแรงไปยังรัฐบาลกัมพูชา ต่อมาเมื่อกลางเดือนกุมภาพันธ์ 2520 รัฐบาลกัมพูชาได้มีหนังสือตอบหนังสือประท้วงของรัฐบาลไทย ซึ่งมีข้อความตอนหนึ่งกล่าวหาว่ารัฐบาลไทยให้การสนับสนุนกลุ่มต่อต้านกัมพูชาดังนี้

"กัมพูชาประชาธิปไตย ได้คอยสังเกตรวภัยความไม่พอใจตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงในประเทศไทยเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2519 ว่า ฝ่ายไทยได้สร้างเหตุการณ์ทางทหารต่าง ๆ เป็นอันมาก และเพิ่มกิจกรรมก้าวร้าวต่อกัมพูชาทั้งทางบก ทางเรือ และทางอากาศ อย่างไ้ดล ตั้งแต่ปลายเดือน

<sup>6</sup> "เสียงสะท้อนจากเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานภาคสนาม", จดหมายข่าวคณะกรรมการไทยเพื่อผู้ลี้ภัย, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม 2524), หน้า 19 - 21.



ธันวาคม 2519 และระหว่างเดือนมกราคมค.ศ.นี้ ยิ่งกว่านั้น  
 รัฐบาลไทยยังให้การสนับสนุนกลุ่มต่อต้านกัมพูชา เพื่อส่งเข้าไป  
 ปฏิบัติการอื่นเป็นปฏิบัติการต่อต้านกัมพูชาในเขตอุ้มมีชัยและพระตะบอง  
 อยู่ตลอดเวลา ในขณะที่เดียวกันฝ่ายไทยได้ออกข่าวโจมตี และ  
 บิดเบือนให้ร้ายกัมพูชามาตลอด โดยมุ่งปกปิดการกระทำอัน  
 ก้าวร้าวต่อกัมพูชากรณีเหล่านี้ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ  
 ทั้งสองเสื่อมโทรมลง อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของแถลงการณ์  
 ร่วมไทย- กัมพูชา ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2518.....  
 .....รัฐบาลไทยควรยุติการเข้ามายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายใน  
 ประเทศของกัมพูชา ยุติการสนับสนุนพวกเขมรทรยศในดินแดนไทย  
 เพื่อดำเนินการอื่นเป็นการยั่วยุต่อกัมพูชา รัฐบาลกัมพูชาหวังว่า  
 รัฐบาลไทยจะปฏิบัติความข้อเรียกร้องนี้....." 7

ในถ้อยแถลงของพลอากาศโทสิทธิ เสวกศิลา เลขาธิการสภาความ  
 มั่นคงแห่งชาติ ในการประชุมปรึกษาว่าด้วยปัญหาผู้อพยพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
 ณ นครเจนีวา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2521 ได้กล่าวถึงเรื่องที่ประเทศเพื่อนบ้าน  
 เกิดความระแวงสงสัยในเจตนาของรัฐบาลไทยไว้ว่า

"ไทยมีนโยบายที่จะสร้างมิตรภาพกับประเทศเพื่อนบ้าน  
 แต่การให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้ลี้ภัยทางการเมือง ได้ก่อให้เกิด  
 เกิดความระแวงสงสัยและความตึงเครียดกับเพื่อนบ้าน  
 ของเรา และการที่เราได้ถูกกล่าวหาว่าช่วยสนับสนุนให้ที่อยู่  
 อาศัยแก่กลุ่มต่อต้านโดยแฝงไว้กับโครงการช่วยเหลือแก่  
 ผู้อพยพนั้นย่อมหมายความว่าผลงานด้านมนุษยธรรมของเรา

7 สยามจกหมายเหตุ, ปีที่ 2 ฉบับที่ 8 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2520.



ได้สร้างช่องว่างให้เกิดขึ้นระหว่างไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน" 8

จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นว่า การที่ประเทศไทยได้ให้ที่พักพิงชั่วคราวแก่ผู้พลัดถิ่นจากอินโดจีนเป็นการชั่วคราว โดยอ้างเหตุผลทางกัมมบุษยธรรมนั้น ได้ก่อให้เกิดความระแวงสงสัยกับประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนในลักษณะที่ว่า รัฐบาลไทยมีส่วนรู้เห็นในการเคลื่อนไหวกของกลุ่มก่อความไม่สงบชายแดน และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวและกัมพูชาตึงเครียดเพิ่มขึ้น

### ก. ทำให้เกิดผลเสียต่อภาพพจน์ของประเทศไทย

บางครั้งเมื่อเจ้าหน้าที่ไปปฏิบัติภารกิจลงไปภายในขอบเขตอำนาจของตน เช่นการสะกักกัมมิให้ผู้พลัดถิ่นเข้าเขตไทย หรือผลักดันผู้พลัดถิ่นออกนอกราชอาณาจักร บรรดาสื่อมวลชนต่างประเทศจะพากันประโลมขำอย่างครึกโครมเป็นผลให้ประเทศต่าง ๆ พากันตำหนิติเตียนประเทศไทยว่ามีไปปฏิบัติตามหลักกัมมบุษยธรรม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอย่างชัดเจนก็คือกรณีที่พักพิงชั่วคราวมหาไถยได้จัดส่งชาวกัมพูชาจำนวน 26 คน กลับเข้าไปในเขตกัมพูชาเมื่อปี 2520 ในสมัยนายธานินทร์ กรัยวิเชียร เป็นนายกรัฐมนตรี การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ครั้งนั้นปรากฏว่ารัฐบาลไทยได้ถูกบรรดาสื่อมวลชนต่างประเทศ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของการทูตของประเทศต่าง ๆ พากันวิพากษ์วิจารณ์และตำหนิติเตียนว่าไร้มนุษยธรรม ซึ่งเป็นผลเสียอย่างยิ่งต่อภาพพจน์ของประเทศไทยในสายตาคนต่างประเทศ 9

8. อดอยแถลงของพลอากาศโทสิทธิ เศรษฐศิลา เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการประชุมปรึกษาหารือว่าด้วยปัญหาผู้พลัดถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ณ นครเจนีวา วันที่ 11 ธันวาคม 2521, News Bulletin, Information Department, Ministry of Foreign Affairs, Bangkok, Thailand, No. 01/1979 December - January 1979, pp. 10 - 13.

9 Bangkok Post, 28 June 1977, p. 3.



### 3. ปัญหาบ้านสังคม

#### ก. ปัญหาสังคมโดยทั่วไป

โดยที่ผู้อพยพในศูนย์รับผู้อพยพแต่ละแห่งมีจำนวนมาก ประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ หลายระดับหลายประเภทปะปนอยู่ร่วมกัน แม้ว่าทางราชการจะได้พยายามแยกให้ผู้อพยพเชื้อชาติเดียวกันอยู่ร่วมกันในศูนย์ฯ แห่งเดียวกันก็ตาม แต่ผู้อพยพในศูนย์แต่ละแห่งก็ยังคงมีความแตกต่างในทางสังคมอยู่มาก ทั้งในด้านการศึกษา สถานะทางสังคม และความเป็นอยู่เดิม แนวความคิดทางการเมือง รวมทั้งมีผู้ประพฤติคนเป็นอันขาด โจรลักเล็กขโมยน้อย ผู้ศึกษาเสพติด และผู้ที่เคยประกอบอาชญากรรมและประพฤตินิโคอื่น ๆ รวมอยู่ด้วยไม่น้อย ประกอบกับประเทศที่สามที่รับผู้อพยพไปนั้น ได้พยายามคัดเลือกเอาไปแต่ผู้ที่มีการศึกษาสูงฐานะดี ผู้ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศนั้นในต่าง ๆ หรืออย่างน้อยที่สุดจะต้องเป็นผู้ที่ไม่ก่อปัญหาให้กับประเทศนั้น ๆ ดังนั้นผู้อพยพที่คงเหลืออยู่ในประเทศไทย จึงมีบุคคลที่มีสถานะและพฤติกรรมในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในอัตราส่วนที่สูงขึ้น เป็นผลให้มีปัญหาต่าง ๆ ในทางสังคมเป็นจำนวนมาก อาทิ ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ปัญหาโสเภณี การชักแย้งในหมู่ผู้อพยพด้วยกันเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาของสังคมภายในศูนย์รับผู้อพยพแล้ว ยังกระทบต่อสังคมท้องถิ่นด้วย โดยเฉพาะปัญหาโสเภณีและปัญหาอาชญากรรมนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้อพยพบางคนได้ก่อให้เกิดปัญหานี้ขึ้นในจังหวัดที่มีศูนย์รับผู้อพยพ ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องมาจากการควบคุมดูแลผู้อพยพได้เป็นไปอย่างเข้มงวดกวดขันเท่าที่ควร จึงทำให้บุคคลเหล่านี้หลบหนีออกมาก่อปัญหานอกศูนย์ ในบทความเรื่อง "ผู้อพยพกับปัญหาการป้องกันชายแดน" ได้กล่าวถึงเรื่องนี้ไว้ตอนหนึ่งว่า

"อัยการจังหวัดจันทบุรีท่านหนึ่งได้เล่าให้ผู้เขียนฟังว่ามีคดีอาญาที่ทางอัยการมีหน้าที่ทำสำนวนคดีฟ้องศาลหลายคดี ปรากฏชี้กว่า เป็นคดีอาญาที่ผู้ต้องหาเป็น



ชาวเขมรอพยพ ซึ่งถูกส่งเข้าไปอยู่ในค่ายกักกัน แต่ได้ออกมาจากออคซีซี้นภายนอกค่าย ซึ่งผลจากการสอบสวนปรากฏว่า ชาวเขมรอพยพเหล่านั้นส่วนหนึ่งที่เกิดออคซีซี้น ได้รับอนุญาตเป็นการภายในจากเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมให้ออกไปทำงานรับจ้างนอกค่าย และส่วนหนึ่งได้หลบหนีออกมาเอง" 10

### ข. ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่พอใจเจ้าหน้าที่

ในการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพ รัฐบาลไทยได้มอบหมายภาระหน้าที่ให้แก่ข้าราชการในท้องถิ่นที่เป็นจำนวนมาก ทั้งในด้านการบริหารศูนย์รับผู้อพยพ และในท้องถิ่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลขาดแคลนคนและขาดเงิน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องทำงานในหน้าที่ปกติของตน และยังคงทำงานกันอยู่ด้วย เป็นผลให้การให้บริการแก่ประชาชนซึ่งเป็นงานประจำไม่อาจกระทำได้ดีเท่าที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่พอใจและมีความรู้สึกว่าเป็นหน้าที่ให้ความเอาใจใส่กับผู้อพยพมากกว่าเรื่องของคนบ้าน 11

## 4. ปัญหาความมั่นคงปลอดภัย

ก. เป็นสาเหตุให้เกิดกรณีพิพาทกับประเทศเพื่อนบ้าน ศูนย์รับผู้อพยพส่วนใหญ่ตั้งอยู่ในชายแดน ขณะเดียวกันศูนย์รับผู้อพยพบางแห่งก็มีนิกการ เมือง และบุคคลสำคัญทางทหารของรัฐบาลชุกเกาเข้ามาลี้ภัยด้วย บุคคลเหล่านี้บางครั้ง

<sup>10</sup> วินัย บุญกิจ, "ผู้อพยพกับปัญหาการป้องกันชายแดน", สยามรัฐ สัปดาห์วิจารณ์, วันอาทิตย์ 13 กุมภาพันธ์ 2520, หน้า 14.

<sup>11</sup> ถอยแถลงของพลอากาศโทสิทธิ เสวตศิลา ในการประชุมปรึกษาหารือ ว่าด้วยปัญหาผู้อพยพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ณ นครเจนีวา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม 2521, อ้างแล้ว, หน้า 12.



ไ้มีการเคลื่อนไหวอย่างลับ ๆ ในทางที่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐบาลลาวและกัมพูชา เช่นหลบหนีออกนอกศูนย์ฯ เข้าไปปฏิบัติภารกิจต่อต้านกองกำลังของประเทศทั้งสอง แล้วกลับเข้ามาหลบซ่อนอยู่ในศูนย์ฯ คังนั้นจึงอาจตกเป็นเป้าหมายให้รัฐบาลลาวหรือกลุ่มเอง สัมริน ส่งกำลังข้ามพรมแดนเข้ามาโจมตีได้ ซึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาพิพาทกับประเทศไทยได้โดยง่าย <sup>12</sup>

ข. เป็นจุดอ่อนในการแทรกซึมบ่อนทำลาย ประเทศไทยมีชีกความสามารถและกำลังคนจำกัดที่จะดูแลผู้อพยพจำนวนกว่า 120,000 คน ใ้ได้อย่างทั่วถึง และโดยที่ผู้ลี้ภัยมีสภาพไม่เหมือนนักโทษ ย่อมเป็นการยากที่จะแบ่งแยกผู้ลี้ภัยโดยสุจริตออกจากผู้อื่นที่มีผู้ลี้ภัยโดยแท้ ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือเจ้าหน้าที่ตำรวจได้เคยจับกุมจารกรรมต่างก้าวไว้หลายราย มุคคลเหล่านี้ได้เล็ดลอดเข้ามาดำเนินการโฆษณาต่อต้านไทยในศูนย์รับผู้อพยพ นอกจากนั้นยังมีชายลับของขบวนการบ่อนทำลาย ซึ่งติดต่อกับประสานงานตามศูนย์ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ปัญหานี้เป็นภัยคุกคามของความมั่นคงของชาติอย่างแน่นอน <sup>13</sup>

ค. เป็นอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของราษฎรไทยบริเวณชายแดน การที่ผู้อพยพบางกลุ่มที่หลบซ่อนอยู่ตามบริเวณชายแดน หรือที่หลบหนีออกจากศูนย์รับผู้อพยพเข้าไปปฏิบัติภารกิจต่อต้านรัฐบาลลาว และรัฐบาลกัมพูชา แล้วหลบหนีเข้ามาพักพิงในเขตไทยเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้กองกำลังของประเทศทั้งสองทำการตีความโจมตี บางครั้งก็รุกกล้าเข้ามาในเขตไทยทั้งโดยเจตนาและไม่เจตนา การปฏิบัติการในลักษณะนี้บางครั้งทำให้ราษฎรไทยที่อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนต้องเสียชีวิตหรือบาดเจ็บและทรัพย์สินได้รับความเสียหาย

<sup>12</sup> สำนักงานศูนย์ฯ ำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย. ประเทศไทยกับปัญหาผู้อพยพ, หน้า 6 - 7 (โรเนียว)

<sup>13</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 5.



นอกจากนี้การที่ราษฎรในประเทศลาวและกัมพูชาพากันหลบหนีเข้าประเทศไทยเมื่อเกิดขึ้นอยู่เสมอที่กองกำลังของประเทศทั้งสองได้ป้องกันข้าขวางกั้นการระดมยิง หรือกั้นการวางกับระเบิด ซึ่งก็เป็นผลให้ราษฎรไทยต้องพลอยถูกถูกลงจนได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตไปด้วย <sup>14</sup>

### 2.1.2 ปัญหาอันเกิดจากผู้อพยพชาวกัมพูชารุ่นใหม่อันเนื่องมาจากการสู้รบในกัมพูชา

โดยทั่วไปแล้วผู้อพยพจากกัมพูชาจำนวนมากมานี้ได้ก่อให้เกิดปัญหาเช่นเดียวกับผู้อพยพอินโดจีน อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นใหม่บางปัญหามีลักษณะแตกต่างไปจากปัญหาอันเกิดจากผู้อพยพอินโดจีน ปัญหาเหล่านี้ได้แก่

ปัญหาค่านการเมือง ตามนโยบายของรัฐบาลนั้นไม่ปรารถนาที่จะให้คนต่างชาติต่างภาษาอพยพเข้ามาอีก เพราะเท่าที่มีอยู่เดิมก็ได้สร้างปัญหาความยุ่งยากมาก แต่เมื่อผู้อพยพจากกัมพูชารุ่นใหม่ทะลักเข้ามาในเขตแดนไทยอันเป็นผลจากการสู้รบระหว่างฝ่ายเฮง สัมริน และฝ่ายพอลพต ทางฝ่ายเฮง สัมริน และเวียคนามก็ได้อ้างว่ารัฐบาลไทยรู้เห็นเป็นใจปล่อยให้ราษฎรกัมพูชาและกำลังฝ่ายพอลพตเข้ามาตั้งที่เพื่อฟื้นฟูกำลัง จะได้อัฒนเข้าไปทำการต่อสู้กับฝ่ายเฮง สัมรินอีก <sup>15</sup> ทำให้บรรยากาศของความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับเวียคนามเสื่อมทรามลง

อนึ่ง จากการวิเคราะห์ค่าปราศรัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ที่โรงแรมเพริชเคนท์ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2522 นั้น จะเห็นได้ว่าในขณะนั้น

<sup>14</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 8.

<sup>15</sup> Rodney Tasker, "A Test for Thai Neutrality", Far Eastern Economic Review, Vol. 103, No. 12, 23 March 1979, p. 13.



พลเอกเกรียงศักดิ์ รู้สึกเองว่ามีเค้าสัญญาณสื่อแสดงถึง "พายุอันทรงพลัง"  
 ( a mighty storm ) หากการกระทำทางการเมืองก็ดี ทางการทูตก็ตามได้  
 เกิดขึ้นอย่างทันที่ เพราะกรณีการแทรกแซงทางกำลังทหารของเวียดนาม  
 ในพื้นที่กัมพูชายังมิได้รับการแก้ไขให้ลุล่วงไป พลเอกเกรียงศักดิ์ หวั่นเกรงว่า  
 อาจจะมีการใช้กำลังทหารและเกิดการต่อสู้ขึ้นอีกในกัมพูชาอันจะยังคง  
 กระทบกระเทือนไปทั่วทั้งภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ กล่าวคือ ในช่วงระยะเวลานั้น  
 สถานการณ์ชายแดนจีน-เวียดนามยังคงเครียดอยู่ ขณะเดียวกันจีนและโซเวียต  
 ยังคงแผ่ขยายอิทธิพลและส่วนเกี่ยวข้องในภูมิภาคอินโดจีน ดังนั้นพลเอกเกรียงศักดิ์  
 จึงพยายามอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหากัมพูชา โดยทางการเมืองมากกว่าโดยทาง  
 การทหาร ทั้งนี้เพราะพลเอกเกรียงศักดิ์ตระหนักดีว่า อันที่จริงแล้ว สถานการณ์ใน  
 กัมพูชาขณะนั้นเป็นสถานการณ์ที่ซับซ้อน และกินวงกว้าง ภัยเหตุที่เป็นปัญหาที่รวม  
 ไปถึงความสัมพันธ์ในอนุภูมิภาคต่าง ๆ ในแถบภูมิภาคอินโดจีนและ  
 เอเชียอาคเนย์เช่นกับประเทศจีนและโซเวียตที่มีความเกี่ยวข้องกับเขตอิทธิพล  
 ของตนในภูมิภาคอินโดจีนและเอเชียอาคเนย์เช่นกับประเทศจีนและโซเวียตที่มี  
 ความเกี่ยวข้องกับเขตอิทธิพลของตนในภูมิภาคอินโดจีน และเพราะปัญหากัมพูชา  
 นี้เองที่เป็นต้นเหตุของปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชา <sup>16</sup>

นอกจากปัญหาค้นหาการเมืองระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว ปัญหา  
 ค้นหาการเมืองอันเนื่องมาจากการอพยพชาวกัมพูชารุ่นใหม่อีกประการหนึ่งคือ ทำให้  
 ราษฎรไทยเกิดความไม่พอใจในรัฐบาล กล่าวคือ การหลั่งไหลเข้ามาใน  
 ประเทศไทยของชาวกัมพูชาอพยพได้สร้างความเคียดแค้นแก่ราษฎรไทยใน  
 จังหวัดชายแดน เช่น การปล้นสดมภ์ การอพยพย้ายถิ่นที่อยู่ของราษฎรไทยเพื่อ  
 หลีกเลี้ยงการเบียดเบียนของผู้อพยพในการดำรงชีพในท้องถิ่น เป็นต้น การที่

<sup>16</sup>Speech by Thai Prime Minister to The Foreign  
 Correspondents Club of Thailand, President Hotel, 30 August  
 1979, News Bulletin, Information Department, Ministry of  
 Foreign Affairs, Bangkok, Thailand, No. 08/1979 August-  
 September 1979, p. 4 - 7.



คนไทยจำนวนหนึ่งได้รับความกระทบกระเทือนถึงกล่าวนี้ได้สร้างปัญหาแก่รัฐบาลไทย ทั้งทางการเมืองและการปกครอง ความไม่พอใจของประชาชนไทยต่อการดำเนินนโยบายด้านผู้อพยพชาวกัมพูชามีผลกระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลไทย และเป็นการแสดงซึ่งข้อเรียกร้องต่อการของประชาชนไทยเพื่อให้รัฐบาลไทย หันมาดูแลเอาใจใส่ให้ความช่วยเหลือคนไทยใกล้ชายแดนด้วย ความไม่พอใจ ดังกล่าวเกิดจาก

1) การที่ราษฎรไทยเห็นว่าชาวกัมพูชาอพยพได้รับความดูแลช่วยเหลือ และมีความเป็นอยู่ดีกว่าพวกตน กล่าวคือ การที่รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือ ความหลักมนุษยธรรมแก่ผู้อพยพนั้น ทำให้ผู้อพยพได้รับการเอาใจใส่ดูแลเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่พักอาศัยและยารักษาโรคเป็นอย่างดีจากองค์การและหน่วยงาน ต่าง ๆ ทำให้ประชาชนไทยที่อาศัยอยู่รอบ ๆ ศูนย์รับผู้อพยพเกิดความรู้สึกว่า รัฐบาลให้การเลี้ยงดูคนต่างชาดดีกว่าคนไทยเจ้าของประเทศ ทำให้คนไทยใน ท้องถิ่นเหล่านั้นเกิดความไม่พอใจรัฐบาล 17

2) การที่คนไทยตามบริเวณชายแดนต้องจากถิ่นที่อยู่เดิมเพื่อหลบทาง ให้ชาวกัมพูชาอพยพ และคนต้องเผชิญกับความยากลำบากในถิ่นที่อยู่ใหม่ ทำให้ คนไทยเหล่านั้นรู้สึกไม่พอใจ 18

<sup>17</sup> สมพงษ์ ชูมาก และอรณี นวลสุวรรณ, ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโคจีน : ชาติ และการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ, โครงการ แดงแพร่ผลงานวิจัยฝ่ายวิจัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม 2525, หน้า 215.

<sup>18</sup> ประเทศไทยกับปัญหาผู้อพยพ, เอกสารโรเนียวจากสำนักงาน ปลัดกระทรวงมหาดไทย, อ่างแล้ว, หน้า 6.



ปัญหาการหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยทางบกเชื้อชาติเขมรเป็นจำนวนมากใน เขตอำเภอดาพระยาและเขตอำเภอรัญประเทศ ผสมกับปัญหาการลักลอบนำของ ไปขายให้กับพ่อค้าชาวเขมรซึ่งมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางทหารในเขตดังกล่าว บวกกับการให้ความช่วยเหลือขององค์การระหว่างประเทศ ใ้ก่อให้เกิปัญหา เศรษฐกิจและมีผลต่อชาวไทยใกล้เขตแดนและใกล้ศูนย์อพยพลี้ภัยหลายประการ ควบกัน ผลที่มีทั้งในแง่ความรู้สึกร การกระทำ ตลอดจนทัศนคติ และขวัญ ก่าตั้งใจของประชาชนในแถบนี้ ผลดังกล่าวได้แก่

(1) ความยากลำบากในการเข้าออกในเขตพื้นที่ของประชาชนใน เขตอำเภอดาพระยาหรือในเขตอำเภอรัญประเทศ บุคคลที่ได้รับความกระทบ กระทบเหือน คือ ข้าราชการ ครูที่มีที่พักอาศัยอยู่ในตัวเมือง พ่อค้าอยู่ในหมู่บ้าน และในบางครั้งก็กระทบถึงโครงการดำเนินชีวิตของชาวบ้านและนักเรียน เช่น การจ่ายตลาด และการหาซื้อยาจากสหกรณ์ยาซึ่งตั้งขึ้นในหมู่บ้าน บางครั้งต้อง เดินทางไปซื้อที่อำเภอดาพระยาแทนที่จะหาซื้อได้ที่อรัญประเทศซึ่งอยู่ใกล้กว่า

(2) ผลกระทบทางเศรษฐกิจอันเกิดจากการระดมความช่วยเหลือ ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ทำให้เกิดการหมุนเวียน ของเงินเป็นจำนวนมากในตลาดอรัญประเทศผสมกับการลักลอบนำสินค้าไปขาย กับพ่อค้าเขมรซึ่งทางทหารยังไม่สามารถที่จะจัดการให้เด็ดขาดได้ ทำให้การ ซื้อขายสินค้าในตลาดอำเภอรัญประเทศนิยมทำกันในลักษณะ คือ ซื้อขายกันครั้งละจำนวนมาก ๆ จึงทำให้ราคาสินค้าเชยสูงกว่ราคา ทั่ว ๆ ไป และสินค้าบางอย่างก็ยากแก่การหาซื้อ

(3) ผลกระทบทางการสู้รบทางทหาร การปะทะกันทางทหาร โดย การยิงปืนใหญ่ตอบโต้หรือการสู้รบด้วยกำลัง ทำให้ประชาชนต้องเคลื่อนย้ายหนีภัย ทางด้านการศึกษา โรงเรียนก็จำเป็นต้องปิดเป็นระยะ ๆ แล้วแต่เหตุการณ์ ครู ที่ไม่ใช่คนในพื้นที่อาจต้องเดินทางกลับสู่ภูมิลำเนาหรือขอย้ายไปอยู่ที่ซึ่งคิดว่า ปลอดภัยกว่า สะดวกกว่า ทั้งนี้เพราะความเป็นห่วงของคนทางบ้าน



(4) ผลกระทบของความรู้สึกเปรียบเทียบคนไทยใกล้ชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งใกล้ศูนย์อพยพขนาดใหญ่ เช่น สระแก้ว หรือเขาอีค้าง ซึ่งได้เห็นผู้อพยพเหล่านี้ได้รับการเอาใจอย่างดีกว่าตนจากรัฐบาลและองค์การต่าง ๆ จะรู้สึกไม่พอใจ ความรู้สึกอย่างนี้จะนำไปสู่ความรู้สึกรุนแรง เช่น เกลียดชังผู้ลี้ภัย เกลียดชังรัฐบาลและคนไทยที่อยู่ในส่วนกลางว่าไม่เห็นจะช่วยอะไรคนในขณะที่ได้ความช่วยเหลือชาวกัมพูชาอพยพอย่างคับคั่ง ซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาสังคมได้<sup>19</sup>

ความไม่พอใจของราษฎรไทยและผลที่เกิดขึ้นต่อชาวไทยแถบบริเวณชายแดนอันเนื่องจากปัญหาชาวกัมพูชาอพยพดังกล่าวมาแล้วข้างต้นยังจัดว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของไทยชายแดนอีกด้วย กล่าวคือ จากการที่ผู้อพยพจากกัมพูชาจำนวนมากเข้ามาอยู่อาศัยในบริเวณชายแดนได้ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนทางความมั่นคงปลอดภัยหลายประการ

ประการแรก เนื่องจากฝ่ายเฮง สัมริน และเวียคนามมีความไม่พอใจที่ฝ่ายไทยให้ที่พักพิงแก่ผู้อพยพ โดยเข้าใจว่าฝ่ายไทยให้ความช่วยเหลือเพื่อให้กลับเข้าไปทำการสู้รบในกัมพูชาก็ ก็นั้นฝ่ายเฮง สัมริน และเวียคนามอาจจะถือโอกาสรุกกล้าเขตแดนไทยเข้ามา โจมตีผู้อพยพซึ่งมีทหารฝ่ายพลพรรคปะปนเข้ามาด้วย ซึ่งจะยิ่งผลให้เกิดการปะทะกับกองกำลังฝ่ายไทยได้<sup>20</sup>

<sup>19</sup> เกษมศักดิ์ ภูมิศรีแก้ว, จดหมายข่าวคณะกรรมการไทยเพื่อผู้ลี้ภัย, ปีที่ 1 ฉบับที่ 6 (สิงหาคม 2524), หน้า 14 - 15.

<sup>20</sup> สำนักงานศูนย์ค่าเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, ผู้อพยพจากอินโดจีนในประเทศไทย, หน้า 2. (โรเนียว)



ประการที่สอง ในบรรดากลุ่มผู้อพยพรุ่นใหม่อาจมีสายลับของฝ่ายตรงข้ามปะปนเข้ามาด้วย เพื่อหาข่าวสารต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติการของฝ่ายนั้น กล่าวคือ ปัญหาการจารกรรมมีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยแถบชายแดนไทย-กัมพูชา เช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากเป็นการยากที่รัฐบาลไทยจะสามารถทราบได้ทั้งหมดว่าผู้อพยพชาวกัมพูชาจำนวนมากที่เข้ามาในราชอาณาจักรนั้นเป็นผู้อพยพลี้ภัยเข้ามาอย่างแท้จริงหรือเป็นบุคคลที่รับการส่งปะปนมาอยู่กับผู้อพยพเพื่อสืบหาข่าวเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวต่าง ๆ การส่งจารชนแทรกซึมเข้ามาในศูนย์อพยพที่กระจายอยู่ตามภาคต่าง ๆ ของประเทศย่อมทำได้และยากต่อการควบคุมตรวจตรา โดยเจ้าหน้าที่ไทยที่มีจำนวนค่อนข้างจำกัด ทั้งนี้จึงจึงคิดว่าปัญหาการจารกรรมเป็นภัยต่อความมั่นคงตามชายแดนของประเทศไทยโดยตรง และจากคำปราศรัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ โดยเฉพาะปัญหาความมั่นคงปลอดภัยนั้น อดีตนายกรัฐมนตรีมองว่าเกิดจากการที่กลุ่มเฮง สัมริน รุกไล่ตีคิกตามกลุ่มพอลพตข้ามแดนเข้ามาในเขตไทยโดยจงใจหรือไม่จงใจก็ตาม อาจมีผู้ปะปนแทรกซึมเข้ามาในรูปของผู้อพยพด้วย <sup>21</sup>

ประการที่สาม เนื่องจากมีผู้อพยพเป็นจำนวนมากและทางการเพียงแต่กำหนดเขตควบคุมให้อยู่อาศัย มิได้ให้มีการจัดสร้างสถานที่ควบคุมที่มีรั้วรอบขอบชิดแต่อย่างใด ทั้งนี้จึงมีราษฎรไทยบางกลุ่มถือโอกาสนำสินค้าไปแลกเปลี่ยนกับของมีค่าของผู้อพยพซึ่งอาจจะรวมถึงอาวุธและกระสุนของทหารฝ่ายพอลพตด้วย โดยวิธีนี้

<sup>21</sup> คำปราศรัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี ณ สภาคนผู้สื่อข่าวต่างประเทศแห่งประเทศไทย โรงแรมเปริซิเคนซ์ เมื่อวันที่ 30 สิงหาคม 2522, สยามรัฐรายวัน, 1 กันยายน 2522, หน้า 5.



อาวุธและกระสุนบางส่วนก็อาจตกไปอยู่ในความครอบครองของผู้ที่ไม่ปรารถนาที่  
 ก่อขานเมืองได้<sup>22</sup>

ประการที่สี่ ในการควบคุมดูแลผู้อพยพนั้น ประเทศไทยได้ใช้กำลังทหาร  
 เข้าดำเนินการทั้งสิ้น กำลังทหารเหล่านี้มีภารกิจสำคัญในการระมัดระวังป้องกัน  
 ชายแดนมิให้ฝ่ายศัตรูรุกล้ำอธิปไตยของไทย การนำทหารไปปฏิบัติภารกิจอื่น  
 เช่นนี้ย่อมจะก่อให้เกิดผลเสียต่อภารกิจหลักได้

## 2.2 นโยบายและมาตรการปฏิบัติของรัฐบาลไทยต่อผู้อพยพจาก อินโดจีนและผู้อพยพชาวกัมพูชา

### 2.2.1 ความหมายของคำว่า "ผู้อพยพ"

ก่อนที่จะศึกษานโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้อพยพจาก  
 อินโดจีนและผู้อพยพชาวกัมพูชา จำเป็นที่จะต้องทำความเข้าใจกับคำว่า "ผู้อพยพ"  
 ให้ชัดเจน ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยได้ใช้คำนำหน้าเรียกชื่อบุคคลจากกลุ่ม  
 ประเทศอินโดจีนรวมทั้งจากกัมพูชาซึ่งเดินทางหลบหนีออกจากประเทศของตนเข้ามา  
 ในเขตแดนไทยตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมานั้นแตกต่างกันออกไป เพื่อว่ารัฐบาลไทย  
 จะได้แยกแยะบุคคลเหล่านี้และหาวิธีการที่จะดำเนินการควบคุมและปฏิบัติต่อบุคคล  
 นั้นได้อย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับนโยบายของไทยต่อผู้อพยพจากอินโดจีนและ  
 จากประเทศกัมพูชา

คำว่าผู้อพยพที่มาจากภาษาอังกฤษว่า Refugee ใน  
 ภาษาไทยบางครั้งก็ใช้ว่าผู้อพยพ บางครั้งใช้ว่าผู้ลี้ภัย และบางทีก็เขียนรวมไปว่า

22

กมล ประจวบเหมาะ, "คำบรรยายเรื่องปัญหาผู้อพยพและผู้หลบหนี  
 เข้าเมือง" ๓ กรมประมวลข่าวกลาง, สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย,  
 วันอังคารที่ 11 พฤษภาคม 2525, หน้า 44 - 45.



ผู้อพยพลี้ภัย ดังนั้นไม่ว่าจะใช้คำในภาษาไทยอย่างไรก็ขอให้เข้าใจว่าเป็นคำเดียวกัน

ในความหมายทั่วไป ผู้อพยพลี้ภัย หมายถึงบุคคลใดก็ตามที่จำเป็นต้องหนีออกจากประเทศอันเป็นที่อยู่ปกติของตน เพื่อไปลี้ภัยในประเทศอื่น โดยอาจมีสาเหตุได้สองประการ ประการแรก มีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม หรือเกิดโรคระบาดอย่างรุนแรง ประการที่สอง มีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ เช่น ถูกคุกคามชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ ภัยคุกคามทางศีลธรรม ความเชื่อทางศาสนาหรือความคิดเห็นทางการเมือง เกิดสงครามระหว่างประเทศ หรือเกิดสงครามกลางเมือง เป็นต้น<sup>23</sup>

ในทางปฏิบัติของนานาชาติ ผู้อพยพลี้ภัย แบ่งออกเป็นสองประเภท ประเภทแรก ได้แก่ผู้ลี้ภัยทางการเมือง หรือผู้ลี้ภัยเพราะถูกคุกคามต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ ภัยคุกคามทางศีลธรรมหรือเผด็จการ หรือภัยคุกคามทางความเชื่อทางศาสนา ในทางปฏิบัติของนานาชาติมักจะให้ผู้อพยพลี้ภัยประเภทนี้พำนักอยู่ในประเทศใดในลักษณะถาวร ประเภทที่สอง ได้แก่ผู้ลี้ภัยสงคราม หรือผู้ลี้ภัยธรรมชาติซึ่งมักจะเรียกกันว่า "ผู้พลัดถิ่น" ซึ่งในทางปฏิบัติของนานาชาติมักให้พำนักลี้ภัยอยู่ในประเทศใดในลักษณะชั่วคราว เมื่อภัยที่คุกคามหมดสิ้นลงเมื่อไรก็จะต้องกลับคืนสู่ประเทศอันเป็นที่อยู่เดิมของตน<sup>24</sup>

ในระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้อพยพจากประเทศข้างเคียง ซึ่งกระทรวงกลาโหมจัดทำขึ้นโดยร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2497 ได้ให้ความหมายของคำว่าผู้อพยพไว้ว่า

<sup>23</sup> กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, คำจำกัดความของคำว่า "ผู้ลี้ภัย", หน้า 1, (โรเนียว)

<sup>24</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



"หมายถึงผู้อพยพหลบภัยอื่นเนื่องมาจากการจลาจล การรบ หรือการสงคราม และเข้ามาในราชอาณาจักร โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง" 25 และไค้แบ่งผู้อพยพออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) ผู้ที่รัฐบาลของผู้อพยพไค้คักขอให้อพยพเข้ามาเป็นทางการล่วงหน้า (2) ผู้อพยพที่เข้ามาโดยพลการ (26) ในระเบียบกระทรวงมหาดไค้ไทยว่าด้วยการจัดทำทะเบียนและบัตรประจำตัวผู้อพยพ พ.ศ. 2519 ก็ไค้ให้ความหมายของผู้อพยพไว้เช่นเดียวกับระเบียบปฏิบัติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้อพยพจากประเทศข้างเคียง ความหมายของคำว่า ผู้อพยพดังกล่าวนี้ เป็นการให้คำจำกัดความที่ทางราชการของเรายไค้ถืออยู่จนกระทั่งปัจจุบันนี้

หนังสือ Encyclopedia Britanica ไค้ให้ความหมายไว้ว่า "ผู้อพยพเป็นผลสืบเนื่องมาจากสภาวะสงครามและการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเลือกปฏิบัติที่มีต่อกลุ่มชนอื่นเนื่องมาจากสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา หรือการเมือง ที่ไค้ดำเนินมาจนกลายเป็นการคุกคามต่อชีวิตและอิสระภาพ เป็นผลให้ผู้อพยพลี้ภัยหลบหนีข้ามแดนของประเทศหนึ่งออกมา และโดยปราศจากหลักประกันว่าจะไค้ที่พำนักพักพิงหรือไม่ หลังจากนั้นผู้อพยพก็จำเป็นที่จะต้องตั้งถิ่นฐานใหม่เท่าที่โอกาสจะอำนวยให้" 27

<sup>25</sup> สำนักงานศูนย์ค่าเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไค้ไทย, คำสั่งระเบียบปฏิบัติและแนวทางการค่าเนินงานเกี่ยวกับผู้อพยพ, หน้า 2. (โรเนียว)

<sup>26</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน

<sup>27</sup> Encyclopedia Britanica, Volume 19, (Chicago : Encyclopedia Britanica, Inc. 1964) p. 58.



ตามบทนิยามของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้พลพ ซึ่งเป็นที่รู้จักกันในนามของอนุสัญญาปี 1951 คำว่า "ผู้พลพลี้ภัย" หมายถึงบุคคลใดก็ตามที่คงหนีออกจากประเทศเจ้าของสัญชาติของตน หรือออกจากประเทศที่ตนมีภูมิลำเนาอยู่ เป็นปกติ สำหรับกรณีที่มีบุคคลผู้นั้นเป็นบุคคลไร้สัญชาติ เพราะความกลัวที่มีเหตุผลอันน่าเชื่อว่าจะถูกคุกคาม ช่มเหรงรังแกโดยไม่เป็นธรรม กว้เหตุผลทางค่านเ้าพันธุ์ ศาสนา สัญชาติ หรือความคิดเห็นทางการเมือง และไม่สามารถหรือ ไม่ต้องการได้รับความคุ้มครองทางการทูตจากประเทศเจ้าของสัญชาติของตนได้ หรือไม่สามารถกลับไปยังประเทศอันเป็นถิ่นที่อยู่ปกติของตนได้ สำหรับกรณีที่มีบุคคลนั้น ๆ เป็นบุคคลไร้สัญชาติเพราะความกลัวดังกล่าวนั้น 28

อนุสัญญาผู้พลพนี้จะไม่ถือว่าบุคคลใดโดยนัยความหมายข้างต้นหากว่า

- (1) บุคคลนั้นเต็มใจที่จะกลับไปรับการปกป้องคุ้มครองจากประเทศที่เขาถือสัญชาติอยู่
- (2) บุคคลนั้นได้สูญเสียสัญชาติไป และบุคคลนั้นเต็มใจที่จะไปมาซึ่งสัญชาติใหม่
- (3) บุคคลนั้นได้รับสัญชาติใหม่ และมีความเต็มใจที่จะรับการปกป้องคุ้มครองจากประเทศเจ้าของสัญชาติใหม่
- (4) บุคคลนั้นเต็มใจที่จะตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่เขาได้เคยทอดทิ้งไป หรือนอกประเทศที่ซึ่งเขายังคงอยู่ต่อไป เนื่องจากมีความกลัวจากการที่จะถูกสังหารถ้าอยู่ในประเทศเดิม
- (5) เนื่องจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทำให้เกิดการยอมรับว่าสถานะความเป็นผู้พลพของเขานั้นสิ้นสุดลงแล้ว ทำให้เขาไม่สามารถปฏิเสธที่จะรับการปกป้องคุ้มครองจากประเทศที่เขาถือสัญชาติต่อไปได้



(6) เนื่องจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทำให้เกิดการยอมรับว่าสถานะความเป็นผู้อพยพของเขานั้นสิ้นสุดลงแล้ว และทั้งที่เขาเป็นคนไร้สัญชาติก็ตาม แต่สามารถเดินทางกลับไปยังประเทศที่เขาเคยพำนักอยู่ได้<sup>29</sup>

เมื่อพิจารณาคำจำกัดความของผู้อพยพตามอนุสัญญาที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นว่าผู้ที่อยู่ในข่ายเป็นผู้อพยพมีดังต่อไปนี้

(1) บุคคลที่อยู่นอกประเทศที่ตนมีสัญชาติ หรืออยู่นอกประเทศที่ตนได้มีถิ่นที่อยู่ปกติก่อนในกรณีของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ ทั้งนี้เพราะคนมีความกลัวอย่างมีเหตุผลของการที่จะถูกประหัตประหาร โดยเหตุผลในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ หรือความคิดเห็นทางการเมืองของคน

(2) ภัยความกลัวดังกล่าวใน (1) ทำให้ไม่สามารถ หรือ ไม่เต็มใจที่จะขอรับความคุ้มครองจากรัฐบาลประเทศที่ตนมีสัญชาติ หรือกลับไปยังประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ปกติก่อนในกรณีของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ

จากข้อความดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่าอนุสัญญาผู้อพยพได้กำหนดบุคคลที่อยู่ในข่ายอำนาจหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ว่างกว้าง ๆ เป็นการทั่วไป โดยแบ่งผู้อพยพออกเป็น 2 ประเภท คือ บุคคลผู้มีสัญชาติซึ่งอยู่นอกประเทศของตน และบุคคลผู้ไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่ปกติก่อน

เมื่อพิจารณาจากความหมายของผู้อพยพในอนุสัญญาแล้ว บุคคลที่เข้าข่ายผู้อพยพในกรณีที่น่ามาปรับใช้กับผู้พหุจากอินโดจีนในประเทศไทยก็คือ บุคคลผู้มีสัญชาติลาว กัมพูชา หรือเวียดนาม หรือบุคคลผู้ไร้สัญชาติที่มาจากลาว กัมพูชา หรือเวียดนาม ซึ่ง



(1) หลบหนีเข้าสู่ประเทศไทย ไม่ว่าจะพำนักอาศัยอยู่ชั่วคราว หรือตลอดไป (กรณีที่ตั้งอยู่นอกราชอาณาจักรไม่ว่า) หรือเพื่อเดินทางต่อไปยังประเทศที่สาม

(2) หลบหนีออกมาด้วยความกลัวอย่างมีเหตุผลว่า จะถูกสังหาร โดยเหตุที่มีความคิดเห็นทางการเมือง เป็นปฏิปักษ์หรือขัดแย้งกับนโยบายของรัฐบาลปัจจุบัน

บุคคล 2 ประเภทข้างต้นนี้ กล่าวโดยสรุปแล้วทางรัฐบาลไทยหมายถึง ผู้ที่อพยพมาจากกลุ่มประเทศอินโดจีน ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศไทยเหล่านั้น นับตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ด้วยเหตุผลที่กลัวภัยสงครามหรือวิกฤติการณ์ทางการเมือง และรัฐบาลไทยได้รับเข้ามาพักพิงอยู่ในประเทศไทย เป็นการชั่วคราวเพื่อรอคอยการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สาม หรือกลับสู่ประเทศมาตุภูมิโดยความสมัครใจ หรือเมื่อเหตุการณ์ในประเทศของตนคลี่คลายลงแล้ว ทั้งนี้ผู้อพยพดังกล่าวอยู่ภายใต้อำណิและได้รับความช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ( UNHCR ) โดยพำนักชั่วคราวอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพต่าง ๆ ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย <sup>30</sup>

สำหรับบุคคลที่ไม่เข้าข่ายที่จะอยู่ในความคุ้มครองดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ หรืออีกนัยหนึ่งมิได้เป็นผู้อพยพตามความหมายดังกล่าวข้างต้น ได้แก่

<sup>30</sup> สมพงษ์ ชูมาก และอรณี นวลสุวรรณ, อ้างแล้ว, หน้า "นิยามศัพท์" และไปรคภูวิศ มั่นตราภรณ์, เอกสารเรื่อง รายงานการสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัย จัดโดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ณ ห้องประชุมคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันที่ 26 มกราคม 2525, หน้า 17 - 21.



(1) บุคคลที่มีสัญชาติของประเทศที่สาม เช่น ไทย ฝรั่งเศส จีน ฯลฯ แม้ว่าบุคคลดังกล่าวยังมีความหวาดกลัวต่อการถูกสังหารในประเทศที่ตนหนีออกมา ทั้งนี้เพราะบุคคลเหล่านี้สามารถจะกลับเข้าไปอยู่อาศัยในประเทศที่ตนมีสัญชาติอยู่ได้

(2) ผู้อพยพที่ไม่สุจริตใจหรือผู้ที่แอบแฝงมาในรูปผู้อพยพ กล่าวคือ เป็นผู้ที่ทางเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยพิจารณาเห็นว่ามิได้หนีมาเพราะกลัวจะถูกสังหารโดยรัฐบาลของประเทศที่ตนหนีมา แต่ที่เข้ามาเพราะต้องการมาหาเงินหรือประกอบธุรกิจในประเทศไทย หรือต้องการมาอาศัยอยู่กับญาติพี่น้องเพื่อนฝูงหรือต้องการเดินทางไปใช้ชีวิตที่สะดวกสบายในประเทศที่สาม หรือค้าขายเหตุผลส่วนตัวอื่น ๆ

บุคคลทั้งสองประเภทนี้ ทางราชการไทยได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ ผู้หลบหนีเข้าเมือง ( Illegal entrants ) และผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา ( Kampuchean Illegal Immigrants )

ผู้หลบหนีเข้าเมือง ( Illegal Entrants ) ได้แก่ผู้ที่อพยพมาจากกลุ่มประเทศอินโดจีน ภายหลังจากวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ซึ่งได้รับการสอบสวนจากฝ่ายไทยแล้วว่า เป็นผู้อพยพที่ไม่สุจริต กล่าวคืออพยพเข้ามาค้าขายเหตุผลเพื่อความสุขสบายส่วนตัว ทางด้านเศรษฐกิจและสังคม บุคคลประเภทนี้ทางการไทยถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง และมีใ้ค้อยู่ภายใต้ อาณัติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติดังเช่นบุคคลที่กล่าวในข้อ 1 ขณะนี้บุคคลประเภทดังกล่าวถูกควบคุมตัวไว้ในศูนย์ควบคุมที่จังหวัดเชียงราย นครพนมและบุรีรัมย์ ภายใ้คการควบคุมของกระทรวงมหาดไทย

ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา ( Kampuchean Illegal Immigrants ) หมายถึงชาวกัมพูชาที่เดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาในเขตประเทศไทยที่ติดกับกัมพูชานับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์สู้รบในกัมพูชาเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2522 เป็นต้นมา อัน



เป็นผลให้เกิดความอศอยากแรรันแค้นขึ้นในกัมพูชา รัฐบาลไทยถือว่าบุคคลประเภทนี้ เป็นผู้เข้าเมืองที่ผิดกฎหมาย โดยฝ่ายไทยได้ทำการปลดอาวุธและให้ที่พักพิงเป็นการชั่วคราวตามนโยบายค้ำนุชนิยมของรัฐบาล ทั้งนี้เมื่อสถานการณ์ในกัมพูชา กลับคืนสู่สภาพปกติแล้วก็จะดำเนินการวิธีให้บุคคลเหล่านี้กลับสู่มาตุภูมิของตนต่อไป ขณะนี้บุคคลประเภทดังกล่าวพำนักชั่วคราวอยู่ในศูนย์ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง ชาวกัมพูชาที่อยู่ในความควบคุมดูแลของฝ่ายทหาร <sup>31</sup>

### 2.2.2 การสะกักกันและผลักดันผู้อพยพ

ในขณะที่รัฐบาลไทยตระหนักและเผชิญกับปัญหาอันเกิดจากผู้อพยพทั้งจากอินโดจีนตั้งแต่ พ.ศ. 2518 และจากผู้อพยพชาวกัมพูชารุ่นใหม่ อันเนื่องมาจากการสู้รบในกัมพูชา พ.ศ. 2522 และเนื่องจากปัญหาดังกล่าวได้มีส่วนกระทบกระเทือนถึงความมั่นคงปลอดภัยของประเทศทั้งในทางตรงและทางอ้อม รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดนโยบายและมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพจากอินโดจีนและผู้อพยพชาวกัมพูชา โดยนโยบายประการแรกของรัฐบาลนั้นได้กำหนดไว้ว่า

---

<sup>31</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน



"ไม่เพียงประสงค์ให้ผู้อพยพหนีภัยเข้ามาในราชอาณาจักร ถ้าหากมี  
 ผู้อพยพหนีภัยเข้ามา ให้ผลักดันออกไปโดยเร็วที่สุด ถ้าไม่สามารถจะ  
 ผลักดันออกไปได้ ก็ให้ความคุ้มครองไว้ในศูนย์รับผู้อพยพ" 32

นโยบายประการแรกนี้กำหนดไว้ในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน  
 2518 ที่แนบมาตรการผลักดันผู้อพยพอย่างเห็นได้ชัด ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติ  
 เพิ่มเติมขึ้นจากเดิมในมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2519 ดังนี้

".....การส่งผู้อพยพออกไปนอกราชอาณาจักรให้กระทรวงมหาดไทย  
 ประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศติดต่อกับประเทศต่าง ๆ หรือ  
 องค์การระหว่างประเทศและติดต่อกับรัฐบาลลาว กัมพูชา และเวียดนาม  
 เพื่อให้ประเทศนั้น ๆ รับผู้อพยพไปอยู่ในประเทศตนมากที่สุด นอกจากนี้  
 ให้มีมาตรการในทางลับเพื่อผลักดันให้ผู้อพยพเดินทางออกจากประเทศไทย  
 และหาทางสะกดกันทุกวิถีทางให้ได้ผลอย่างจริงจังในการป้องกันมิให้ผู้  
 อพยพเข้ามา ให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดย  
 ประสานงานกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง....." 33

<sup>32</sup> จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2518. พล.ต.เฟื่องเฉลย  
 อนิรุทธเวหา ผู้แทนจากกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน, สรุปผลการอภิปราย  
"ไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน" หัวข้อ "ผลกระทบต่อประเทศไทยด้านความมั่นคง  
เศรษฐกิจและสังคม", เอกสารการประชุมทางวิชาการเรื่อง "ไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัย  
 อินโดจีน", คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 22 กุมภาพันธ์ 2522,  
 หน้า 1 - 2.

<sup>33</sup> จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 กันยายน 2519, เรื่องเดียวกัน,  
 หน้า 2.



จะเห็นได้ว่าความตึกณะรัฐมนตรีครั้งนี้เน้นมาตรการสะกักกันและผลักดันผู้อพยพอย่างแข็งขันยิ่งขึ้น ต่อมารัฐบาลได้หาวิธีการที่จะสะกักกันผู้อพยพจากอินโดจีนให้ได้ผลอย่างจริงจัง และได้พบข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า ผู้อพยพในระยะหลังนี้ทำให้บุคคลที่หลบหนีมาเพราะความไม่ปลอดภัยในชีวิต หรือเหตุผลทางการเมืองแต่อย่างใด แต่ส่วนใหญ่เป็นบุคคลที่เข้ามาช่วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และช่วยเหตุผลอื่นที่สำคัญ ก็คือความต้องการที่จะอพยพไปตั้งรกรากในประเทศที่สาม โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกา และฝรั่งเศส เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ถ้าหากรัฐบาลสามารถแยกประเภทผู้อพยพได้และอนุญาตให้ผู้อพยพที่แท้จริงอาศัยอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ส่วนผู้อพยพที่เข้ามาช่วยเหตุผลอื่นก็หาทางสะกักกันอย่างจริงจังหรือไม่ก็ผลักดันออกไปตามช่องทางที่เข้ามา ก็อาจจะเป็นผลให้จำนวนผู้อพยพลดลงได้ 34

ดังนั้นในการเจรจาทำความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติเกี่ยวกับความช่วยเหลือที่จะให้แก่ผู้อพยพจากอินโดจีนในประเทศไทยสำหรับปี 2520 ฝ่ายไทยจึงได้เสนอหลักการบางประการไว้ในความตกลงฉบับนี้ ซึ่งทางฝ่ายผู้แทนสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ก็ไม่ขัดข้อง จึงได้มีการลงนามในความตกลงดังกล่าวเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2520 โดย นายมนัสพาสน์ ชูโต เอกอัครราชทูต และผู้แทนถาวรประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา เป็นผู้ลงนามในฐานะผู้แทนรัฐบาลไทยและเจ้าชายชาครุจิน อากาซ่าน ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ เป็นผู้ลงนามในฐานะผู้แทนสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ

สาระสำคัญของความตกลงได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือบันทึกความเข้าใจระหว่างสองฝ่าย และความตกลงในรายละเอียด โดยให้ถือว่าทั้งสองส่วนนี้

34 สันัน ขจรกล้า, คำบรรยายเรื่องการค้าเป็นการผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง, วันที่ 7 พฤษภาคม 2528, ศูนย์อำนวยการร่วม กองบัญชาการทหารสูงสุด, หน้า 1 - 2.



ความสัมพันธ์เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน สำหรับบันทึกความเข้าใจระหว่างสองฝ่ายได้  
 ระบุถึงหลักการสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

- 1) ความจำเป็นในการพิทักษ์รักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ  
 ความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และศีลธรรมอันดีของชาติไทย
- 2) ผู้อพยพทุกคนจะต้องเคารพต่อกฎหมายและกฎเกณฑ์ของไทย  
 ตลอดจนมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ
- 3) จะมีการแบ่งแยกผู้อพยพโดยสุจริตออกจากบุคคลที่เข้าเมือง  
 โดยเห็นแก่ความสะดวกหรือเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตัวและบุคคลที่ไม่ใช่  
 ผู้อพยพโดยสุจริต จะไม่อยู่ภายใต้อำណิธิของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ
- 4) รัฐบาลไทยคงไว้ซึ่งอำนาจอธิปไตยที่จะกำหนดกระบวนการที่  
 จำเป็นโดยอาศัยหลักมนุษยธรรม และโดยคำนึงถึงความแตกต่างระหว่างผู้อพยพ  
 โดยสุจริต ซึ่งจะอยู่ภายใต้อำណิธิของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ และบุคคลที่ไม่ใช่ผู้อพยพ  
 โดยสุจริต ซึ่งตามหลักการนี้เมื่อรัฐบาลไทยได้กำหนดกระบวนการดังกล่าวแล้ว  
 รัฐบาลก็จะรับผิดชอบในการเลี้ยงดูผู้อพยพโดยสุจริตที่เข้ามาภายหลังการนำ  
 กระบวนการดังกล่าวมาใช้
- 5) รัฐบาลไทยจะอำนวยความสะดวกที่จำเป็นแก่สำนักงาน  
 ข้าหลวงใหญ่ฯ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามขรรมนนุญสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ  
 ว่าด้วยบุคคลภายใต้อำណิธิของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ
- 6) รัฐบาลไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะร่วมมือในการ  
 แก้ไขปัญหาผู้อพยพเป็นการถาวร และการช่วยตนเองของบุคคลผู้อยู่ภายใต้อำណิธิ  
 ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ โดยเร็วที่สุด เท่าที่จะสามารถกระทำได้ ซึ่งการแก้ไข



ปัญหาผู้อพยพเป็นการถาวรนี้ครอบคลุมถึงการส่งผู้อพยพกลับสู่ประเทศมาตุภูมิและการส่งผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามด้วย<sup>35</sup>

หลังจากที่ได้ลงนามในความตกลงดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็ได้เตรียมการที่จะเข้ารับภาระเลี้ยงดูผู้อพยพที่จะเดินทางเข้ามาภายหลังที่ความตกลงเริ่มมีผลใช้บังคับในเดือนพฤศจิกายน 2520 จากการทำสัมภาษณ์ของนายคำรง สุนทรสารทูล อธิบดีกรมการปกครอง เมื่อวันที่ 18 ตุลาคม 2520 สรุปความได้ว่า ทางกระทรวงมหาดไทยจะจัดตั้งกรมการขึ้น 2 ระดับ คือระดับจังหวัด และระดับอำเภอ เพื่อให้ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและแยกประเภทผู้อพยพที่เดินทางเข้ามาภายหลังเดือนพฤศจิกายน 2520 ทั้งนี้โดยจะแยกระหว่างผู้อพยพที่ลักลอบการเมืองจริง ๆ กับผู้อพยพที่ลักลอบเข้ามาด้วยเหตุผลอื่น เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ เป็นต้น สำหรับผู้ที่เข้ามาโดยเหตุผลอื่นจะถูกแยกตัวไปดำเนินการตามกฎหมายฐานเข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต เพื่อหาทางส่งกลับต่อไป<sup>36</sup> พร้อมกันนั้นทางการก็จะจัดตั้งสถานควบคุมผู้อพยพขึ้น 3 แห่ง คือที่จังหวัดเชียงราย จังหวัดนครพนม และจังหวัดอุรุมย์ เพื่อใช้เป็นสถานที่ควบคุมผู้อพยพที่เข้ามาภายหลังเดือนพฤศจิกายน 2520<sup>37</sup>

ที่กล่าวมานั้นนับเป็นความพยายามของรัฐบาลที่จะหาทางสะกิดผู้อพยพมิให้พากันหลังไหลเข้ามาในประเทศไทย

<sup>35</sup> กรมประชาสัมพันธ์, วิทยุสารประจำวัน, วันที่ 25 กรกฎาคม 2520 หน้า 4 - 5. (โรเนียว)

<sup>36</sup> Bangkok Post, 19 October 1977, p. 1.

<sup>37</sup> กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ มท.0206/348 ลงวันที่ 2 เมษายน 2519, เรื่อง การปฏิบัติกับผู้อพยพที่เข้ามาในประเทศไทย ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดชายแดนทุกจังหวัด, หน้า 1 - 2 (โรเนียว)



### การผลักดัน

การผลักดันผู้อพยพกระทำไปสองทางคือการส่งผู้อพยพกลับประเทศเดิมกับการส่งผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอย่างเต็มที่ที่จะผลักดันให้ผู้อพยพออกนอกราชอาณาจักรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพราะรัฐบาลได้กำหนดเป็นนโยบายไว้อย่างแน่ชัดว่า "ให้พยายามส่งตัวผู้อพยพออกไปนอกราชอาณาจักรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้"

สำหรับการส่งผู้อพยพกลับประเทศเดิมนั้นเป็นสิ่งที่แทบจะเป็นไปไม่ได้เลย เพราะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ปัจจัยที่สำคัญประการแรกก็คือ ผู้อพยพจะต้องยินยอมพร้อมใจที่จะกลับ ทางเจ้าหน้าที่ไม่อาจจะส่งกลับโดยการไร้อำนาจบังคับหรือข่มขู่ด้วยวิธีใด ๆ ทั้งนี้เพราะชกกับหลักการของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ซึ่งกำหนดไว้ว่า การส่งตัวผู้อพยพกลับต้องเป็นไปตามหลักความสมัครใจ (non-refoulement) ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือทางประเทศเจ้าของสัญชาติจะต้องให้ความร่วมมือด้วย เพราะแม้ผู้อพยพรายใดจะเดินทางกลับประเทศเดิม แต่ถ้าหากประเทศเจ้าของสัญชาติไม่ยินยอมหรือไม่ร่วมมือด้วยแล้วก็ไม่อาจจะทำได้เช่นเดียวกัน<sup>38</sup>

ในเรื่องที่ผู้อพยพต้องการเดินทางกลับประเทศเดิมของตนนั้น แทบจะไม่มีเลยดูเหมือนว่าจะมีเพียงครั้งเดียวเท่านั้น คือมีทหารกัมพูชาของรัฐบาลนายพลลอนนอล จำนวน 79 คน ที่เดินทางหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย ได้ขอ

<sup>38</sup> จากการสัมภาษณ์พันเอกสนั่น ชจรกล้า ผู้รับผิดชอบด้านปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาและผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชาเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 2525 ณ อาคาร 609 กองบัญชาการทหารสูงสุด สนามเสือป่า กรุงเทพฯ



เดินทางกลับเข้าไปในกัมพูชาทางบ้านอำเภอรันประเทศโดยผ่านทางคลองลึกซึ่งทางรัฐบาลกัมพูชาชุดใหม่ภายใต้การนำของนายพอลพต ก็ให้การต้อนรับขับสู้ในบริเวณชายแดนเป็นอย่างดี แต่หลังจากเดินทางกลับเข้าไปได้ไม่นานก็ปรากฏข่าวออกมาว่า ผู้ที่เดินทางกลับทั้งหมดถูกสังหารอย่างทารุณโหดร้าย

อย่างไรก็ตามรัฐบาลไทยก็ได้พยายามที่จะหาทางเจรจากับประเทศลาวและกัมพูชาให้รับราษฎรของคนกลับไป อย่างเช่นรัฐบาลสมัยม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ซึ่งมีนายพิชัย รัตตกุล เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศก็ได้เจรจากับรัฐบาลลาวในปัญหานี้เมื่อคราวที่เดินทางไปเยือนลาวในตอนต้นเดือนสิงหาคม 2519 ดังจะเห็นได้จากข้อความตอนหนึ่งในบทความเรื่อง "ปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน" ซึ่งเขียนโดยนายพิชัย รัตตกุล ความว่า "...สำหรับปัญหาเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่มักเกิดขึ้นตามชายแดนก็เป็นที่ยกตกลงกันว่าจะให้เป็นที่พำนักของผู้ว่าราชการจังหวัด และเจ้าแขวงของลาวที่จะพบปะแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ส่วนปัญหาผู้ลี้ภัยจากลาวนั้น ฝ่ายลาวก็พร้อมที่จะรับพวกผู้ลี้ภัยเหล่านี้กลับประเทศลาว" 39

ในบทความเดียวกันนั้น ได้กล่าวถึงความพยายามของฝ่ายไทยที่จะเจรจากับรัฐบาลกัมพูชาในปัญหาผู้อพยพไว้ว่า

"ปัญหาผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาที่อพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยนั้น ฝ่ายไทยได้เสนอให้ชาวลาวใหญ่แห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยได้เข้ามามีบทบาทในการชี้แจงและชักจูงให้ชาวกัมพูชาอพยพเหล่านี้ได้กลับคืนสู่มาตุภูมิของเขาตลอดจนการดูแลจัดการให้คนเหล่านี้ได้ตั้งตัวทำมาหาเลี้ยงชีพในถิ่นที่อยู่ของเขา ซึ่งทั้งนี้จะต้องได้รับความร่วมมือจากรัฐบาลกัมพูชา และการ

39 พิชัย รัตตกุล, "ปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน" สยามรัฐ (รายวัน), 3 กุมภาพันธ์ 2520 และวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2520, หน้า 5.



รับรองเป็นทางการที่จะให้ความปลอดภัยแก่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ เมื่อเขาเดินทางกลับสู่บ้านเกิดเมืองนอนของเขาแล้ว ฝ่ายกัมพูชาได้ยืนยันว่า พร้อมที่จะต้อนรับผู้อพยพเหล่านี้กลับประเทศกัมพูชา แต่ยังไม่พร้อมที่จะให้ชาลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติหรือเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติได้เข้าไปปฏิบัติการในกัมพูชา จนกว่าเหตุการณ์และสภาวะการณ์ตามชายแดนจะมีแนวโน้มดีขึ้นซึ่งทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายและการปฏิบัติการของฝ่ายไทยและฝ่ายกัมพูชาควรวางแผนที่จะมีความจริงจังซึ่งกันและกันเพียงไร" 40

เมื่อพิจารณาถึงการสนองตอบในทางปฏิบัติของรัฐบาลประเทศทั้งสองแล้ว ก็จะทำให้เห็นว่า การเจรจาที่ได้ดำเนินการไปแล้วนั้นไม่มีผลใด ๆ ทั้งสิ้น เพราะปรากฏว่าไม่ได้มีการดำเนินการที่จะรับผู้อพยพกลับแต่อย่างใด

ในปลายปี 2521 สถานการณ์ในอินโดจีนได้เปลี่ยนแปลงไปในทางเลวร้ายมากขึ้นเมื่อกองทหารเวียคนามบุกเข้าไปในกัมพูชาในวันที่ 25 ธันวาคม 2521 และยึดครองกรุงพนมเปญได้เมื่อ 7 มกราคม 2522 ทำให้เกิดการสู้รบในกัมพูชาตลอดมา จากภาวะสงครามครั้งนี้ เป็นผลให้ชาวกัมพูชารุ่นใหม่อพยพเข้ามาในไทยเป็นจำนวนแสน ผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชารุ่นใหม่นี้ รัฐบาลไทยเรียกว่า "ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา" และนโยบายสะกดกั้นและผลักดันของไทยยังคงถือปฏิบัติอยู่ไม่เปลี่ยนแปลง โดยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์และตามมติคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์เมื่อ 16 มกราคม 2522 ก็ได้ระบุว่า

ไม่พึงประสงค์ให้มีการหลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักร หากมีการหลบหนีเข้ามา ให้เจ้าหน้าที่ผู้พบเห็นทำการผลักดันกลับออกไปโดยอัตโนมัติการจากเขาไปหาหนีก ถ้าไม่สามารถดำเนินการผลักดันได้ ก็ให้ควบคุมผู้หลบหนี



เข้าเมืองชาวกัมพูชาไว้ในศูนย์ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง  
เป็นการชั่วคราว เพื่อรอค่าเงินการกรรมาวิธีส่งออก  
ต่อไป..... 41

และจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2522 รัฐบาล  
พลเอกเกรียงศักดิ์ ยังได้ระบุย้ำอีกว่าให้เข้ามาตราการสะกักกันและผลักดันผู้หลบหนี  
เข้าเมืองชาวกัมพูชามีให้มีการหลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักรได้อย่างเต็มที่ 42

เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารของไทยโดยพลเอกเสริม ณ นคร ผู้บัญชาการ  
ทหารสูงสุด และพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ผู้บัญชาการทหารบกในขณะนั้นต่างเห็นพ้อง  
ต้องกันและปฏิบัติตามนโยบายสะกักกันและผลักดันของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์  
ในอันที่จะผลักดันผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวกัมพูชา โดยถือว่าชาวกัมพูชาอพยพ  
เป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายและจำเป็นต้องส่งกลับออกไปไม่ว่าจะเป็นเขมรฝ่ายใด  
ก็ตาม ทั้งยังให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยทำการปลดอาวุธ และควบคุมตัวผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชา  
ไว้สอบสวนเพื่อค่าเงินการส่งผู้ลี้ภัยเหล่านั้นออกนอกประเทศโดยเร็วตามนโยบาย  
ดังกล่าวของประเทศไทย 43 นอกจากนี้พลตำรวจตรีศรีศักดิ์ ชรรมรักษ์  
รองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายความมั่นคงของไทยในขณะนั้นได้มีหนังสือสั่งการด่วนที่สุด  
ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดตราด ปราจีนบุรี สุรินทร์ ศรีสะเกษ และบุรีรัมย์ ให้วางมาตรการ  
ป้องกัน และทำการผลักดันผู้ลี้ภัยที่เข้ามาจากกัมพูชาอย่างเข้มงวดกวดขันอีกด้วย 44

41 กมล ประจวบเหมาะ, อ้างแล้ว, หน้า 47.

42 กมล ประจวบเหมาะ, อ้างแล้ว, หน้า 48.

43 สยามจกหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (12 - 18 มกราคม 2522),  
หน้า 67. และสยามจกหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 26 (22 - 28 มิถุนายน 2522),  
หน้า 702.

44 สยามจกหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 3, อ้างแล้ว, หน้า 63.



การแก้ไขปัญหามลพิษและมลพิษน้ำในเข้เมืองชาวก็มพูชาโดยนโยบาย  
 สกัดกั้นและผลักดันซึ่ง เป็นนโยบายหลักมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 นั้น  
 รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ยังคงยึดถือและดำเนินนโยบายดังกล่าวตลอดมาควบคู่  
 ไปกับการรณรงค์ทางด้านการทูตให้ประเทศมาตุภูมิคือกัมพูชารับผิดชอบต่อมลพิษของตน  
 กลับคืนโดยให้หลักประกันความปลอดภัย ดังคำกล่าวของพลเอกเกรียงศักดิ์  
 ชมะนันทน์ ซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติ  
 ก็กล่าวว่าจุดมุ่งหมายของนโยบายต่างประเทศของไทยในขณะนั้นก็คือรัฐบาลไทย  
 ต้องการแก้ไขปัญหามลพิษอย่างจริงจัง โดย

- หนึ่ง - ให้มีการรับผิดชอบต่อมลพิษไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ให้มากที่สุด
- สอง - ให้ประเทศมาตุภูมิรับผิดชอบต่อมลพิษของตนเกินทางกลับประเทศไทย  
 ให้หลักประกันความปลอดภัย
- สาม - ให้มีการเพิ่มความช่วยเหลือแก่มลพิษชาวก็มพูชาโดยผ่านทาง  
 รัฐบาลไทยโดยตรงและปราศจากเงื่อนไขผูกพันใด ๆ
- สี่ - ให้ประเทศต่าง ๆ ช่วยกันแก้ไขปัญหามลพิษที่ต้นเหตุ  
 โดยเฉพาะการสู้รบและความออกอวกาศในกัมพูชา

อย่างไรก็ดีแนวโน้มของจำนวนมลพิษชาวก็มพูชาที่ประเทศต่าง ๆ จะรับ  
 ไปตั้งหลักแหล่งในประเทศคนนั้นเมื่อเทียบกับชาวก็มพูชาอพยพที่ยังอยู่

<sup>45</sup> คำปราศรัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ณ สภาคนผู้สื่อข่าว  
 ต่างประเทศแห่งประเทศไทย โรงแรมเปรซิเคนท์ เมื่อ 30 สิงหาคม 2522.  
New Bulletin, Information Department, Ministry of Foreign  
 Affairs, Bangkok, Thailand, No. 08/1979 August-September  
 1979, pp. 4 - 7.



ในประเทศไทยและที่กำลังจะทะลักเพิ่มเข้ามา ดังนั้นนโยบายสะกັกกันและผลักดัน จึงไม่ค่อยได้ผล เพราะผู้อพยพชาวกัมพูชาที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทยมีแนวโน้มใน ขณะนั้นว่าจะมีจำนวนมากและอาจจะสร้างภาระและปัญหาแก่ประเทศไทยใน ระยะยาวต่อไป เช่น ปัญหาการเลี้ยงดู เป็นต้น รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ จึงมี นโยบายให้ชาวกัมพูชาอพยพพำนักอยู่เป็นการชั่วคราวพร้อมกับกล่าวว่า การแก้ไข ปัญหาผู้อพยพนี้รัฐบาลมีนโยบายที่แน่นอนที่จะผลักดันผู้ที่เข้าเมือง โดยผิดกฎหมาย ออกไปนอกประเทศไทย <sup>46</sup>

### 2.3 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบายสะกັกกันและ ผลักดัน

การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อหาทางแก้ไขปัญหา ผู้อพยพประสบกับอุปสรรคข้อขัดข้องหลายประการ ทำให้การแก้ไขปัญหาผู้อพยพยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ผู้อพยพจากประเทศเพื่อนบ้านในอินโดจีนยังคงพากัน อพยพลี้ภัยเข้าสู่ประเทศไทยไม่ขาดระยะ ขณะเดียวกันการส่งผู้อพยพไปยัง ประเทศที่สามก็มีจำนวนน้อยไม่ได้สัดส่วนกับผู้ที่อพยพเข้ามา ทำให้ผู้อพยพใน ประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกขณะ ก่อให้เกิดปัญหาและภาระอย่างหนักแก่รัฐบาล ในอันที่จะต้องควบคุมดูแลและหาทางแก้ไขปัญหานี้ต่อไปไม่มีวันจบสิ้น ปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการต่อผู้อพยพได้แก่

<sup>46</sup> คำกล่าวของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ นายกรัฐมนตรี, สยามจกหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 25 (15 - 21 มิถุนายน 2522), หน้า 675.



### 2.3.1 ปัญหาการสะกักกันและฉกักกันผู้อพยพ

การที่ยังมีผู้อพยพจากจำนวนมากเข้ามาในประเทศไทย  
ตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา <sup>47</sup> กล่าวคือ

ในปี 2518 มีผู้อพยพชาวกัมพูชา รวม	17,038 คน
จากจำนวนผู้อพยพจากอินโดจีนทั้งหมด	76,338 คน คิดเป็น%ประมาณ 22.31%
ในปี 2519 มีผู้อพยพชาวกัมพูชา รวม	6,428 คน
จากจำนวนผู้อพยพจากอินโดจีนทั้งหมด	38,406 คน คิดเป็น%ประมาณ 16.73%
ในปี 2520 มีผู้อพยพชาวกัมพูชา รวม	7,045 คน
จากจำนวนผู้อพยพจากอินโดจีนทั้งหมด	34,316 คน คิดเป็น%ประมาณ 20.52%
ในปี 2521 มีผู้อพยพชาวกัมพูชา รวม	3,528 คน
จากจำนวนผู้อพยพจากอินโดจีนทั้งหมด	69,140 คน คิดเป็น%ประมาณ 5.10%
ในปี 2522 มีผู้อพยพชาวกัมพูชา รวม	137,894 คน
จากจำนวนผู้อพยพจากอินโดจีนทั้งหมด	200,001 คน คิดเป็น%ประมาณ 68.94%

จากจำนวนเปอร์เซ็นต์ของผู้อพยพชาวกัมพูชาและจากจำนวนตัวเลขของผู้อพยพจากอินโดจีนทั้งหมดที่เข้ามาในประเทศไทย แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไทยไม่สามารถใช้มาตรการสะกักกันผู้อพยพได้อย่างมีประสิทธิภาพ การที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถสะกักกันผู้อพยพได้นั้นเป็นผลสืบเนื่องมาจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ประการแรก ประเทศไทยมีแนวพรมแดนติดกอลาและกัมพูชา เป็นระยะทางประมาณ 2,500 กิโลเมตร สำหรับพรมแดนกั้นลาวนั้นได้อาศัยแม่น้ำโขงเป็นเส้นกั้นเขตแดนเป็นส่วนใหญ่ บางตอนก็อาศัยเทือกเขาเป็นเส้นเขตแดน

<sup>47</sup> โปรดดูตัวเลขรายละเอียดจากตารางที่ 6 ในภาคผนวกข้างท้าย



ส่วนทางค้ำกันพญาส่วนใหญ่อาศัยเพื่อเกาะเป็นเส้นกันเขตแดน บางคอนอาศัย  
ลำน้ำเล็ก ๆ เป็นเส้นเขตแดน จากการที่มีแนวพรมแดนติดต่อกับประเทศทั้งสอง  
เป็นระยะทางยาวเหยียดเช่นนี้ ประกอบกับเส้นกันเขตแดนตามธรรมชาติก็มีได้  
เป็นอุปสรรคสำคัญอย่างใดต่อการข้ามไปมาของราษฎรบริเวณชายแดน ดังนั้น  
จึงทำให้ราษฎรในประเทศทั้งสองสามารถหลบหนีเข้าสู่ประเทศไทยได้ง่าย  
โดยเข้ามาตามช่องทางต่าง ๆ ที่ราษฎรบริเวณชายแดนใช้กันเป็นประจำ และ  
เป็นช่องทางที่ไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่ไปตรวจตราดูแล ส่วนทางค้ำทะเลนั้น  
ประเทศไทยมีชายทะเลยาวเหยียด ยากแก่การที่จะป้องกันสกัดกั้นมิให้เรือของ  
ผู้อพยพเข้ามาถึงชายฝั่งได้ 48

ประการที่สอง รัฐบาลไทยไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่เพียงพอที่จะตรวจตรา  
ดูแลแนวพรมแดนได้ทั่วถึง เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่จะประจำอยู่ตามช่องทางเข้าออก  
ที่อยู่ในบริเวณใกล้ชุมชน ส่วนช่องทางเข้าออกในบริเวณทางไกลไม่มีกำลัง  
เจ้าหน้าที่ไปดูแลเป็นประจำ การที่เจ้าหน้าที่มีน้อยไม่สามารถดูแลบริเวณ  
ชายแดนได้ทั่วถึงเช่นนี้ก็ เป็นปัจจัยประการหนึ่งที่ทำให้การหลบหนีข้ามเข้ามาใน  
ประเทศไทยเป็นไปอย่างสะดวก 49

48 ชเนศร์ เจริญเมือง, "ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน", อังแล้ว, หน้า 21.

49 กมล ประจวบเหมาะ: ผู้อำนวยความสะดวกการข่าวและการต่างประเทศ  
สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย, ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการดำเนินการ  
ต่อผู้อพยพจากอินโดจีน, เอกสารการประชุมทางวิชาการเรื่อง "ไทยกับปัญหา  
ผู้ลี้ภัยอินโดจีน", คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 23 กุมภาพันธ์ 2522,  
หน้า 2.



ประการที่สาม ลักษณะนิสัยประจำชาติของคนไทยในเรื่องความโอบอ้อมอารีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และความเมตตาสงสาร นับเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่งในการสะกັกดักันผู้อพยพ เพราะความรู้สึกดังกล่าวนี้ดูเหมือนจะมีอยู่ในตัวของเจ้าหน้าที่ไทยเกือบทุกคนที่ทำหน้าที่อยู่แถวชายแดน เมื่อพบเห็นคนที่ประสบความเดือดร้อนอพยพหลบภัยหนีเข้ามาในเขตไทย การที่จะใช้ความรุนแรงบังคับให้ผู้อพยพเหล่านี้กลับไป รู้สึกว่าจะทำไม่ได้เลย 50

ประการที่สี่ การที่เจ้าหน้าที่บางคนและคนไทยบางกลุ่มเข้าไปมีส่วนในการนำผู้อพยพเข้ามาในเขตไทยโดยหวังผลประโยชน์ตอบแทนก็เป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้มาตรการสะกັกดักันประสบความล้มเหลว 51

### ปัญหาการผลักดันผู้อพยพ

การผลักดันให้ผู้อพยพออกนอกราชอาณาจักรกระทำเป็น 2 ลักษณะ

ประการแรก คือการส่งผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามซึ่งในระยะแรก ประเทศที่สามต่างรับผู้อพยพไปเป็นจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนของผู้อพยพที่เข้ามาในประเทศไทยทั้งหมด\*

ประการที่สอง คือการส่งผู้อพยพกลับไปยังประเทศเดิม โดยความสมัครใจ สำหรับการดำเนินการในเรื่องนี้แทบไม่มีผลคืบหน้าอย่างใดเลยนับตั้งแต่ปี 2518

50 เรื่องเดียวกัน, หน้า 1.

51 กมล ประจวบเหมาะ, "คำบรรยายเรื่องปัญหาผู้อพยพและผู้อพยพหนีเข้าเมือง", อ่างแล้ว, หน้า 41.

\* โปรดดูตัวเลขรายละเอียดจากตารางที่ 6 ในภาคผนวกข้างท้าย



มาจนกระทั่งปี 2522 และการส่งตัวกลับในบางครั้งก็ก่อให้เกิดเหตุการณ์อื้อฉาวขึ้น  
 ดังเช่นการส่งตัวชาวเขมรจำนวน 26 คนกลับประเทศในสมัยรัฐบาล  
 นายชานินทร์ รัยวิเชียร และจำนวนประมาณ 40,000 คน ในสมัยรัฐบาล  
 พลเอกเกรียงศักดิ์ 52

การที่รัฐบาลไม่สามารถผลักดันผู้อพยพกลับประเทศเคม้นั้นมีสาเหตุ  
 สืบเนื่องมาจาก

ก. การกลัวจะเสียภาพพจน์ของประเทศ โดยที่ประเทศต่าง ๆ ได้  
 จับตามองการดำเนินงานของรัฐบาลต่อผู้อพยพอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้หากเจ้าหน้าที่  
 ทองถิ่นดำเนินมาตรการอย่างรุนแรงในการผลักดันให้ผู้อพยพกลับประเทศเคม  
 ก็จะทำให้รัฐบาลถูกโจมตีจากนานาประเทศได้ ซึ่งอาจจะเป็นผลให้เจ้าหน้าที่  
 ผู้นั้นถูกตำหนิหรือถูกลงโทษ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ทองถิ่นไม่กล้าทำอะไรรุนแรง 53

ข. ผู้อพยพไม่ยอมกลับ หากลองไปสอบถามผู้อพยพไม่ว่าจะเป็น  
 คนลาว เขมร หรือคนเวียดนามว่า ถ้าจะถูกส่งตัวกลับประเทศเคมจะทำอย่างไร  
 จะได้รับคำตอบเป็นเสียงเดียวว่า "พวกเขาไม่ยอมกลับเด็ดขาด ขออาศัยใน

52 คำแถลงของพลโทสม ชิตคัพพันธุ์ ผู้อำนวยการสำนักงานสารนิเทศ  
 กองบัญชาการทหารสูงสุด เมื่อวันที่ 21 มิถุนายน 2522 ต่อผู้สื่อข่าวที่ชายแดน  
 อรัญประเทศ, สยามจกหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 25 (15 - 21 มิถุนายน  
 2522), หน้า 674.

53 กมล ประจวบเหมาะ, ปัญหาและแนวทางแก้ไขในการดำเนินการ  
ต่อผู้อพยพจากอินโดจีน, อ่างแล้ว, หน้า 5.



ประเทศไทย" 54 ถ้าผู้อพยพทั้งหมดมีความรู้สึกเช่นนี้แล้ว โอกาสที่จะส่งตัวกลับก็ไม่มีเลย เพราะเราจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่ไต่ทำไว้กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ โดยเฉพาะหลักที่ว่าด้วย "ความสมัครใจ" ซึ่งเป็นเรื่องที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ให้ความสำคัญมาก

ค. ประเทศในอินโดจีนไม่ให้ความร่วมมือ รัฐบาลไทยพยายามเจรจาหลายครั้งหลายหนเพื่อให้ประเทศในอินโดจีนยอมรับคนของตนกลับ แต่ประเทศเหล่านั้นก็มิได้สนองตอบแต่อย่างใด ซึ่งก็นับเป็นอุปสรรคสำคัญในการผลักดันผู้อพยพกลับ การที่ประเทศในอินโดจีนไม่ให้ความสนใจในการอพยพรายกรของชนกลับนั้น อาจจะเป็นกว่าราษฎรที่อพยพออกมาส่วนใหญ่เป็นผู้ที่เกลียดชังระบอบการปกครองแบบสังคมนิยม หรือไม่ก็เป็นผู้ที่ชอบความสุขสบาย การรับเอาบุคคลเหล่านี้กลับไปก็ย่อมจะก่อให้เกิดปัญหาทางด้านการปกครองได้ในอนาคต 55

ง. การแทรกแซงจากต่างประเทศ มีอยู่หลายครั้งที่เจ้าหน้าที่ต่างประเทศได้เข้ามาแทรกแซงการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐบาลไทย อย่างเช่นเมื่อคราวที่ชาวลาวจำนวน 69 คน หลบหนีเข้ามาในจังหวัดหนองคาย เมื่อประมาณเดือนมิถุนายน 2520 ก็ปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ชั้นผู้ใหญ่ของสถานทูตสหรัฐ

54 จากการสอบถามในระหว่างที่ผู้เขียนมีประสบการณ์การทำงานในค่ายผู้อพยพเป็นเวลา 1 ปี ที่อำเภอพนสนธิคม จังหวัดชลบุรี (ศูนย์ดำเนินการรวมวิธีส่งออกผู้อพยพ) เมื่อปี พ.ศ. 2525 - 2526.

55 สมพงษ์ ชูมาก, "นโยบายและการปฏิบัติของมหาอำนาจและอาเซียนต่อปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน", เอกสารการสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัยอินโดจีน ณ ศูนย์สารนิเทศจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, วันที่ 13 - 14 สิงหาคม 2522, หน้า 18 - 19.



ได้เข้าพบรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แสดงความรู้สึกในทำนองที่ว่าหาก  
 ผลักดันชาวลาวเหล่านี้กลับอาจจะถูกสังหารได้<sup>56</sup> หรือกรณีที่นายเกรวิก เทเลอร์  
 เจ้าหน้าที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติประจำประเทศไทยได้ขอร้อง  
 เจ้าหน้าที่ที่ไม่ให้ผลักดันเขมรอพยพกลับเข้าไปในกัมพูชา เมื่อประมาณกลางเดือน  
 เมษายน 2522<sup>57</sup> ตัวอย่างเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการแทรกแซงหรือการเข้า  
 มายุ่งเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ต่างประเทศก็เป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการผลักดัน  
 ผู้อพยพ

ปัญหาการดำเนินการสะกักกันและผลักดันผู้อพยพภายหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520

โดยที่กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า การที่ไม่สามารถดำเนินการ  
 สะกักกันและผลักดันผู้อพยพให้เป็นผลได้นั้นมีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ การที่  
 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติได้เข้ามาคอยดูแลการดำเนินการของ  
 เจ้าหน้าที่รัฐบาลไทยอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลได้ขอรับความช่วยเหลือทาง  
 การเงินจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามข้อตกลงที่กำหนดไว้  
 ดังนั้นหากฝ่ายไทยเข้ารับนิคมขอบต่อผู้อพยพเสียเอง โดยเฉพาะผู้อพยพที่เข้ามาด้วย  
 เหตุผลทางเศรษฐกิจหรือเหตุผลอื่นอันมิใช่เหตุผลทางการเมือง ก็คงจะทำให้การ  
 ดำเนินการต่อผู้อพยพไม่ว่าจะเป็นการสะกักกันและผลักดันเป็นไปโดยคล่องตัวยิ่งขึ้น<sup>58</sup>  
 ด้วยเหตุผลดังกล่าวแล้วจึงทำให้ได้มีการระงับหลักการบางประการไว้ในความตกลง  
 ฉบับใหม่ระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ซึ่งจัดทำขึ้นเมื่อเดือน

<sup>56</sup> Bangkok Post, 27 June 1977, p. 2.

<sup>57</sup> Bangkok Post, 19 April 1979, p. 1.

<sup>58</sup> กมล ประจวบเหมาะ, "คำบรรยายเรื่องปัญหาผู้อพยพและผู้อพยพหนี  
 เข้าเมือง", อ่างแล้ว, หน้า 39 - 41.



กรกฎาคม 2520 หลักการที่กล่าวได้แก่ (1) ความจำเป็นในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยของชาติ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของชาติไทย (2) การแบ่งแยกผู้อพยพโดยสุจริตออกจากผู้อพยพที่หลบหนีเข้ามา โดยเหตุผลอื่น เช่น เศรษฐกิจ เป็นต้น (3) รัฐบาลไทยจะรับผิดชอบในการเลี้ยงดูผู้อพยพโดยสุจริตที่เข้ามาภายหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 \*

ตามหลักการใหม่นี้ก็หมายความว่าผู้อพยพที่เข้ามาภายหลังวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 ทางเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามมาตรการที่กำหนดขึ้นภายหลังที่ได้ทำความตกลงฉบับใหม่กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ มาตรการที่สำคัญก็คือจะต้องจัดส่งบุคคลที่มีผู้อพยพโดยสุจริตออกไปตามช่องทางที่เข้ามา หรือช่องทางอื่นที่เห็นสมควร ถ้าไม่สามารถส่งออกไปได้ก็ให้นำไปควบคุมไว้ในสถานที่ควบคุมคนต้องห้ามเข้าเมืองซึ่งจัดตั้งขึ้นที่จังหวัดเชียงราย นครพนม และบุรีรัมย์ นอกจากนี้คนต้องห้ามเข้าเมืองที่ถือว่าเป็นผู้อพยพตามหลักการของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ก็ให้นำไปควบคุมไว้ในสถานที่ควบคุมกักตัวด้วย สำหรับคนต้องห้ามเข้าเมืองที่ไม่ใช่ผู้อพยพก็ให้เจ้าหน้าที่ที่ประจำอยู่ในสถานควบคุมประสานกับส่วนราชการอื่นดำเนินการส่งออกนอกราชอาณาจักร โดยไม่คำนึงถึงความสมัครใจ

ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้อพยพเกือบทั้งหมดที่หลบหนีเข้าเขตไทยจะถูกส่งไปไว้ในศูนย์รับผู้อพยพของสำนักงานข้าหลวงใหญ่<sup>59</sup> จากการสอบถามเจ้าหน้าที่สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ ได้ความว่าเป็นเช่นนี้เนื่องมาจาก

\* รายละเอียดในเรื่องนี้ ผู้เขียนได้กล่าวไว้แล้วในหัวข้อที่ 2.2

<sup>59</sup> ได้แก่ศูนย์อพยพที่อำเภอปราสาท จังหวัดสุรินทร์ (ศูนย์ลุ่มพุก)  
ศูนย์อพยพที่อำเภอรัตนประเทศ จังหวัดปราจีนบุรี  
ศูนย์อพยพที่อำเภอคลองใหญ่ จังหวัดตราด





(1) ปัญหาในเรื่องงบประมาณค่าเลี้ยงดู เมื่อมีผู้อพยพเข้ามาทางเจ้าหน้าที่ของจังหวัดก็จะดำเนินการสอบสวนเพื่อแยกประเภทผู้อพยพตามหลักเกณฑ์ที่ทางกระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ ในระหว่างการสอบสวนนี้ทางจังหวัดจะต้องรับภาระในการเลี้ยงดูผู้อพยพซึ่งนับเป็นการที่ยุ่งยากมีใช้น้อย สำหรับสถานที่ควบคุมของทางราชการก็ประสบปัญหาในการเลี้ยงดูผู้อพยพเพราะมีงบประมาณในการเลี้ยงดูจำกัด เนื่องจากถูกสำนักงบประมาณตัดงบค่าเลี้ยงดูลง

(2) ปัญหาในเรื่องการขนส่ง ในการขนส่งผู้อพยพนั้น กระทรวงมหาดไทยมีได้รับงบประมาณในการขนส่ง เนื่องจากขอไปทางสำนักงบประมาณแล้วถูกตัดทอน ในการปฏิบัติทางจังหวัดที่รับผู้อพยพจะใช้จ่ายเงินของจังหวัดสำรองจ่ายไปก่อน แล้วนำรายจ่ายที่จ่ายจริงมาเบิกกับสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นวิธีการที่ยุ่งยากและชักช้า<sup>60</sup>

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงทำให้มีการส่งผู้อพยพเข้าไปไว้ในสถานที่ควบคุมของทางการไม่มากนัก ทั้ง ๆ ที่ผู้อพยพส่วนใหญ่ในระยะหลังนี้เป็นผู้อพยพที่เข้ามาด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือเหตุผลอื่นซึ่งไม่จกอยู่ในประเภทผู้อพยพโดยสุจริต

จากข้อเท็จจริงที่ว่าผู้อพยพยังคงหลั่งไหลเข้าสู่ประเทศไทยไม่ขาดระยะ และได้มีการส่งผู้อพยพเกือบทั้งหมดเข้าไปไว้ในศูนย์รับผู้อพยพที่อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของสำนักงานชาวลาวใหญ่ นั้น แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป้าหมายของรัฐบาลที่มุ่งจะให้การสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพภายหลังจากวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520 เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ไม่บรรลุผลแต่อย่างใด และการปฏิบัติต่อผู้อพยพก็รู้สึกว่าจะมีลักษณะไม่แตกต่างอย่างใดกับมาตรการที่ใช้ก่อนวันที่ 15 พฤศจิกายน 2520

<sup>60</sup> กมล ประจวบเหมาะ, "คำบรรยายเรื่องปัญหาผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง", อ้างแล้ว, หน้า 39 - 41.



### 2.3.2 การคำหนักค้ำนการ สะกักกันและ ฉลักกันผู้อพยพจาก ทางประเทศ

จากการประกาศยืนยันและปฏิบัติตามนโยบายสะกักกันและฉลักกันชาวกำพูนออพพอย่างแข็งขันของรัฐบาลไทยสมัยพลเอกเกรียงศักดิ์นี้เอง มีส่วนทำให้ชาวโลกไม่เห็นควัยกับการสะกักกันและฉลักกันผู้อพยพชาวกำพูนพร้อมกับคำหนักค้ำนการส่งผู้อพยพกลับประเทศกำพูนว่าเป็นการกระทำที่รัฐบาลไทยไม่ไค้คำนึงถึงมนุษยธรรม ดังที่นายเคิร์ต วัลคไฉม์ เลขาธิการสหประชาชาติในขณะนั้นไค้มีสารควนถึงพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2522 ขอให้ระงับการส่งชาวกำพูนออพพกลับประเทศโดยรับปากกับรัฐบาลไทยว่าสหประชาชาติจะจัดส่งเครื่องใช้จำเป็นเพื่อเลี้ยงดูผู้อพยพเหล่านั้น และขอให้อพยพเหล่านั้นพำนักอยู่ในไทยค้อไปจนกว่าทางสหประชาชาติจะหาทางแกไ้ชปัญหานี้ไค้อย่างจริงจัง<sup>61</sup>

นอกจากการมีสารควนจากเลขาธิการสหประชาชาติถึงนายกรัฐมนตรีแล้ว คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (ICRC) และสันนิบาตสภากาชาด (League of the Red Cross Society) ยังไค้ยื่นจดหมายประท้วงและคำหนักรัฐบาลไทยเรื่องการฉลักกันผู้อพยพชาวกำพูนออกจากประเทศไทย ลงวันที่ 28 มิถุนายน 2522 ซึ่งค้อมา เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2522 รัฐบาลไทย โดยกระทรวงการต่างประเทศไค้ออกแถลงการณ์เกี่ยวกับเรื่องคว้แถลงรวมของคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศและสันนิบาตสภากาชาด ค้างกล่าว เพื่อชี้แจงข้อเท็จจริงและท่าทีของรัฐบาลไทยค้ลอคจนอธิบายเหตุผลถึงภาวะจำเป็นที่ไทยค้องกระทำเช่นนั้น โดยประเทศไทยชี้แจงเหตุผลว่า

<sup>61</sup> สยามจดหมายเทศ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 25, อ้างแล้ว, หน้า 675.







ไต่ป็นยอมเดินทางกลับประเทศถิ่นฐานของตนโดยการชักจูงใจและเจ้าหน้าที่ได้มอบเสบียงอาหารที่จำเป็นให้ไปควย

5) รัฐบาลไทยยืนยันสิทธิโดยชอบธรรมในฐานะรัฐอธิปไตยในการที่จะพิจารณาคำเป็นมาตรการใด ๆ ที่เหมาะสมเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของชาติและเกี่ยวกับพรมแดนของตนในการที่จะรับหรือไม่รับบุคคลต่างกัวใคให้เข้ามาในราชอาณาจักร และในการนี้จะไม่ยอมให้มีการแทรกแซงใด ๆ จากภายนอกต่อการตัดสินใจและการดำเนินการตามสิทธิดังกล่าว ซึ่งเป็นสิทธิมูลฐานอันเป็นที่รับรู้ในกฎหมายระหว่างประเทศ และในกฎบัตรสหประชาชาติ

6) รัฐบาลไทยและประชาชนชาวไทยถือว่าเป็นหน้าที่ของประชาคมระหว่างประเทศในอื่นที่จะช่วยแก้ไขปัญหอันเร่งด่วนเกี่ยวกับผู้อพยพและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากกัมพูชาต่อไปอย่างจริงจังทั้งที่ต้นเหตุและปลายเหตุ

7) โดยที่ขณะนี้ประเทศไทยกำลังรับภาระเรื่องผู้อพยพและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากกัมพูชาอย่างหนักเกินขีดความสามารถอยู่แล้ว จึงไม่อาจรับผู้อพยพเพิ่มเติมเข้ามาภายในประเทศอีกต่อไป แต่ถ้าหากองค์การระหว่างประเทศและประเทศต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือ ประเทศไทยก็จะไม่ผลักดันและรัฐบาลไทยขอยืนยันว่า ความช่วยเหลือจากประเทศใด ๆ หรือองค์การต่าง ๆ ใคผู้อพยพและผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจากกัมพูชาในประเทศไทยจะคองดำเนินการผ่านรัฐบาลไทยโดยตรง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดผลค้อย่างจริงจังคอบุคคลเหล่านั้นและไม่เป็นการก้าวก่ายเข้ามาสร้างคามยุ่งยากสับสนให้แกการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไทย <sup>62</sup>

<sup>62</sup> แถลงการณ์โดยกระทรวงการต่างประเทศของไทยเมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม 2522 เกี่ยวกับคำแถลงร่วมของคณะกรรมการกาชาคระหว่างประเทศและสันนิบาตสภากาชาคเมื่อ 28 มิถุนายน 2522, สยามจกหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 29 (13 - 19 กรกฎาคม 2522), หน้า 791 - 792.



หลังจากที่ประเทศไทยโดยกระทรวงการต่างประเทศได้ออกแถลงการณ์  
ดังกล่าวนี้แล้ว บรรดาองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ รวมทั้งนานาประเทศก็ได้  
แสดงความเห็นใจประเทศไทยแม้ว่าจะยังคงแสดงความวิตกกังวลต่อการผลักดัน  
ผู้อพยพจากกัมพูชาของไทยก็ตาม อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี เสียงตำหนิคัดค้านตลอดจนความ  
ไม่เห็นด้วยในนโยบายสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพจากองค์การระหว่างประเทศนี้  
มีผลทำให้รัฐบาลไทยมีความกังวลว่าภาพพจน์ของประเทศไทยในสายตาของชาวโลก  
เกี่ยวกับนโยบายและการปฏิบัติต่อผู้อพยพต้องมีอันเสื่อมเสียไป

### 2.3.3 ความไม่แน่ใจในนโยบายของรัฐบาล

แม้ว่ารัฐบาลจะได้ออกนโยบายต่อผู้อพยพไว้อย่างแน่นอน  
แล้วตั้งแต่ปี 2518 ซึ่งมีหลักการสำคัญว่าไม่ปรารถนาให้ผู้อพยพตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวร  
ในประเทศไทย และหาทางสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพให้ได้ผลอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม  
ก็ตามในช่วงปี 2518 จนถึงสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ปรากฏว่ามีการ  
เปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้งหลายหน และการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวของรัฐบาล  
แต่ละชุดได้แตกต่างกันไปบ้างบางครั้ง รัฐบาลก็ได้สั่งกำชับให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติตาม  
มาตรการสกัดกั้นและผลักดันอย่างเข้มงวด แต่เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลใหม่  
เจ้าหน้าที่ผู้อพยพก็ได้รับคำแนะนำว่าให้ทิ้งระมัดระวังมิให้การดำเนินการสกัดกั้น  
และผลักดันผู้อพยพก่อให้เกิดผลเสียต่อภาพพจน์ของประเทศไทยในวงการเมืองระหว่าง  
ประเทศ โดยเฉพาะในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ เมื่อเป็นเช่นนี้ทำให้เจ้าหน้าที่  
ปฏิบัติเกิดความลังเล ไม่แน่ใจในนโยบายของรัฐบาล ซึ่งก็นับว่าเป็นอุปสรรคสำคัญ  
ประการหนึ่งต่อการดำเนินการต่อผู้อพยพ

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้นทั้ง 3 ประการนี้ มีผลทำให้  
พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมนันท์ นายกรัฐมนตรี ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งเสนาธิการทหาร  
และขณะเดียวกันก็เป็นผู้วางนโยบายต่อปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชามาตั้งแต่ปี 2518  
เกิดความลำบากใจมากยิ่งขึ้นในการปฏิบัติต่อผู้อพยพที่เข้ามาในประเทศไทย



ทั้งนี้เพราะมาตรการสะกັกกั้นและผลักดันไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควรประกอบกับ  
ได้รับเสียงคำทักท้วงจากต่างประเทศด้วย

ท่ามกลางกระแสเสียงคัดค้านของประชาคมระหว่างประเทศก่อนนโยบาย  
ผลักดันผู้อพยพชาวกัมพูชากลับประเทศกัมพูชา ในขณะที่เกี่ยวกับที่ประเทศไทยเผชิญกับ  
ภาระที่หนักหน่วงในการช่วยเหลือชาวกัมพูชาอพยพจำนวนมากที่อยู่ในประเทศไทย  
นั้น ประกอบกับการที่ทางราชการไม่สามารถเตรียมการให้ทันกับการหลั่งไหลของ  
ผู้อพยพที่เข้ามาทุกวัน ทั้งนี้ในคำที่พหุอาศัยและการเลี้ยงดูที่ไม่ทั่วถึงทำให้  
รัฐบาลไทยต้องเรียกร้องให้นานาชาติและองค์การระหว่างประเทศให้หันมา  
ช่วยเหลือรัฐบาลไทยเพิ่มมากขึ้นในการดูแลผู้ลี้ภัยที่ตกทุกข์ได้ยากเหล่านี้ เพราะ  
หากประเทศไทยรับภาระไม่ไหวก็จำเป็นต้องผลักดันออกไป ดังจะเห็นได้จาก  
คำกล่าวของพลเอกเกรียงศักดิ์ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม 2522 ที่กล่าวว่าถ้า  
ประเทศต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือแก่ไทยแล้ว ไทยก็จะยืนยันในหลักการที่จะไม่  
ผลักดันต่อไป แต่ต่างประเทศเฉยเมยไทยก็มีความจำเป็นต้องผลักดันไปบ้าง <sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> คำกล่าวของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 29 กรกฎาคม  
2522 ที่โรงแรมนารายณ์, อาทิตย์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 9 30 สิงหาคม 2522,  
หน้า 14 - 15.