

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนี: ศึกษาเปรียบเทียบนโยบาย
ของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ และ รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์



นางสาวภัทริน ปริบูรณ์ชัยศิริ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ


คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2546

ISBN 974 – 17 – 4758 – 6

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

IMMIGRATION POLICY OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: A COMPARATIVE
STUDY OF HELMUT KOHL'S AND GEHARD SCHRODER'S POLICIES



Miss Pattarin Boriboonchaisiri

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2003

ISBN 974 – 17 – 4758 – 6

หัวข้อวิทยานิพนธ์

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนี: ศึกษา
เปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ และ
รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์

โดย

นางสาวภัทริน บริบูรณ์ชัยศิริ

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษา

รองศาสตราจารย์ประทุมพร วัชรเสถียร

อาจารย์สุรัตน์ ไหราชัยกุล

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.อมรา พงศาพิชญ์)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู)

..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ประทุมพร วัชรเสถียร)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์สุรัตน์ ไหราชัยกุล)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงศ์ ชูมาก)

ภัทริน บริบูรณ์ชัยศิริ: นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธ์รัฐเยอรมนี: ศึกษาเปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ และ รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ (IMMIGRATION POLICY OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY: A COMPARATIVE STUDY OF HELMUT KOHL'S AND GEHARD SCHRODER'S POLICIES) อ.ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ประทุมพร วัชรเสถียร อ.ที่ปรึกษาร่วม อาจารย์สุรัตน์ โหระชัยกุล, 149 หน้า ISBN 974-17-475 -6

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ศึกษานโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธ์รัฐเยอรมนี โดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ และรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ระหว่างปี ค.ศ. 1993 – 2001 ภายใต้กรอบทฤษฎี” การเมืองเกี่ยวพัน (Linkage Politics)” ที่เสนอโดย James N. Rousenau โดยมีสมมุติฐานว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจภายในประเทศเป็นตัวกำหนดรูปแบบนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของทั้งสองรัฐบาล

การศึกษพบว่า นอกจากปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจภายในประเทศที่ทำให้มีการปรับเปลี่ยนนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของทั้งสองรัฐบาลแล้วพิจารณาถึงปัจจัยทางการเมือง และปัจจัยทางด้านสังคมก็มีส่วนสำคัญด้วย เนื่องจากสหพันธ์รัฐเยอรมนีเป็นประเทศสมาชิกหลักของสหภาพยุโรป ที่ให้ความสำคัญต่อการประสานนโยบายการรับเข้าผู้อพยพที่เป็นไปในรูปแบบเดียวกันระหว่างประเทศสมาชิก ดังนั้นเยอรมนีจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนนโยบายไปในแนวทางเดียวกับสหภาพ ยุโรป ในขณะเดียวกันเยอรมนียังต้องคำนึงถึงผลกระทบจากการมีชาวต่างชาติจำนวนมากในสังคมที่จะนำมาซึ่งความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มหัวรุนแรงฝ่ายขวาและกลุ่มนาซีใหม่

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาควิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่อนิสิต

สาขาวิชา ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

ปีการศึกษา 2546 ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

4481149724: MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEY WORD: THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY/ IMMIGRATION POLICY

PATTARIN BORIBOONCHASIRI: IMMIGRATION POLICY OF THE FEDERAL
REPUBLIC OF GERMANY: A COMPARATIVE STUDY OF HELMUT KOHL'S AND
GEHARD SCHRODER'S POLICIES. THESIS ADVISOR:

ASSOC. PROF. PRATOOMPORN VAJARASTHIRA THESIS CO-ADVISOR:

Mr. SURAT HORACHAIKUL, 149pp. ISBN 974-17-4758 -6

This thesis focuses on the immigration policy of the Federal Republic of Germany in a comparative framework between Helmut Kohl's and Gerhard Schroder's policies from 1990 -2001. This thesis is studied under the framework of "Linkage Politics" advocated by James N. Rousenau. The hypothesis of this study is that economic factor is the determinant of the two governments' policies toward immigration.

This study also found that apart from economic factor influencing changes in immigration policy, political and social factors have some important role in Germany's immigration policy in the mentioned period. Germany is the main member of the European Union (EU) that wants to strengthen the development of the EU's integration policy of immigration. Therefore it emphasizes the priority of the European Union's integration of harmonization in accordance with the immigration policy. Germany finally decided to adapt its national immigration policy to the line of the EU's. At the same time, for the social factor, it had considered the effects of such policy on a lot of non-white foreigner who may face with xenophobia and violent reactions particularly from the right wing and the Neo-Nazi.

Department International Relations Student's signature.....

Field of study International Relations Advisor's signature.....

Academic year 2003 Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สามารถสำเร็จลุล่วงด้วยความช่วยเหลือของ รองศาสตราจารย์ ประทุมพร วัชรเสถียร อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และอาจารย์สุรัตน์ โหระชัยกุล อาจารย์ที่ปรึกษาร่วมที่ได้ให้คำแนะนำและตรวจทานแก้ไขการวิจัยมาโดยตลอด ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ไชยวัฒน์ คำชู ประธานกรรมการ และ รองศาสตราจารย์ ดร.สมพงศ์ ชูมาก กรรมการสอบที่ได้สละเวลาในการอ่านและตรวจวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนคณาจารย์ท่านอื่น ๆ ที่ได้อบรมให้ความรู้แก่ข้าพเจ้าตลอดระยะเวลาที่ได้ศึกษาอยู่ที่ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

ข้าพเจ้าขอกราบขอพระคุณคุณพ่อคุณแม่ที่ให้การสนับสนุนทางการเงิน และกำลังใจแก่ข้าพเจ้าเสมอมา ขอขอบพระคุณคุณย่าทั้งสองที่ให้การดูแลอย่างอบอุ่นตลอดจนกำลังใจจากญาติพี่น้องทุกท่านและบุคคลอื่น ๆ ที่ไม่อาจกล่าวได้หมด ทำยที่สุดนี้ข้าพเจ้าขอขอบคุณกำลังใจดี ๆ และความช่วยเหลือจากพี่ ๆ เพื่อน ๆ และน้อง ๆ ปริญญาโทความความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุก ๆ คน

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฎ
บทที่	
1 บทนำ	
1.1 สภาพปัญหาและความสำคัญของประเด็นปัญหา.....	1
1.2 สมมติฐาน.....	14
1.3 กรอบความคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	15
1.4 ขอบเขตที่ใช้ในการศึกษา.....	16
1.5 วัตถุประสงค์ที่ใช้ในการศึกษา.....	17
1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	17
1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา.....	17
1.8 เนื้อหาในการนำเสนอ.....	18
2 รูปแบบในการอพยพ.....	19
2.1 การอพยพทางการเมือง.....	22
2.1.1 การอพยพของผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศ.....	22
2.1.1.1 ผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศชาวเยอรมัน.....	22
2.1.1.2 ผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศชาวต่างชาติ.....	25
2.1.2 การอพยพของผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมัน.....	31
2.2 การอพยพทางเศรษฐกิจ.....	34
2.2.1 แรงงานอพยพ.....	34
2.2.2 การอพยพจากเยอรมนีตะวันออกไปเยอรมนีตะวันตก.....	42
2.2.3 การเดินทางไปสมทบเป็นครอบครัว.....	47
2.3 การเคลื่อนย้ายของพลเมืองยุโรป.....	50

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
3 นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี	
ระหว่างปี ค.ศ. 1993 – 2001.....	52
3.1 นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์.....	52
3.1.1 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสิทธิชาวต่างชาติ.....	53
1) บทบัญญัติประเทศที่สามที่ปลอดภัย.....	54
2) บทบัญญัติประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัย.....	57
3) บทบัญญัติการร้องขอการพักพิงโดยไม่มีเหตุผลอย่างเห็นได้ชัด.....	58
4) กฎระเบียบการตรวจสอบทางสนามบิน.....	59
5) วิธีพิจารณาการกำหนดให้ที่พักพิงแก่บุคคล.....	60
3.1.2 การทำข้อตกลงรับพลเมืองของรัฐกลับเข้าประเทศ.....	61
3.1.3 นโยบายการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง.....	62
3.2 นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์.....	64
3.2.1 กฎหมายการให้สัญชาติ.....	64
3.2.2 กฎเกณฑ์การให้ใบอนุญาตทำงานแบบพิเศษ.....	67
3.2.3 หลักเกณฑ์การยกเลิกการห้ามทำงานของผู้ขอพักพิง.....	68
3.2.4 การปฏิรูปพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าว.....	69
1) การกำหนดโครงสร้างใหม่ทางกฎหมาย.....	70
2) การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบเกี่ยวกับแรงงานอพยพ.....	71
3) กฎระเบียบการอพยพเข้าประเทศของสมาชิกครอบครัว ที่เกิดขึ้นในภายหลัง.....	72
4) การยอมรับให้เข้าประเทศบนพื้นฐานทางด้านมนุษยธรรม.....	73
5) การกำหนดหน้าที่ในการเดินทางออกจากประเทศ.....	73
6) การให้ความช่วยเหลือทางด้านสังคม.....	74
7) การบูรณาการ.....	74
8) การปรับเปลี่ยนวิธีพิจารณาให้ที่พักพิง.....	74

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
9) การให้การประสานกลมกลืนในการเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรปและความเป็นยุโรป.....	75
4 ปัจจัยในการกำหนดนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนี.....	76
4.1 ปัจจัยภายนอก.....	76
1) การขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์.....	76
2) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก.....	79
3) การเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป.....	80
4) การเป็นสมาชิกของสนธิสัญญาเชงเกน.....	89
5) การลงนามในสนธิสัญญาดับลิน.....	92
4.2 ปัจจัยภายใน.....	95
4.2.1 นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์.....	96
1) ปัจจัยทางการเมือง.....	96
2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ.....	98
3) ปัจจัยทางสังคม.....	101
4.2.2 นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์.....	102
1) ปัจจัยทางการเมืองและสังคม.....	103
2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ.....	104
5 บทสรุป.....	110
รายการอ้างอิง.....	141
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	149

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	ชาวเยอรมันที่ตั้งถิ่นฐานใหม่และชาวเยอรมันที่ลี้ภัยและถูกขับไล่ ระหว่างปี ค.ศ. 1940 – 1949.....	115
ตารางที่ 2	จำนวนผู้ขอพักพิง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 – 2001.....	116
ตารางที่ 3	จำนวนผู้ขอพักพิงจากประเทศต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – กลางปี ค.ศ. 1999.....	117
ตารางที่ 4	จำนวนผู้ผ่านการพิจารณาเพื่อรับสถานภาพผู้ขอพักพิง ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 1999.....	121
ตารางที่ 5	ผู้อพยพชาวยิวจากเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต ระหว่างปี ค.ศ. 1993 – 1998.....	122
ตารางที่ 6	ผู้ลี้ภัยจากสงครามและผู้ลี้ภัยจากสงครามกลางเมือง จากบอสเนีย – เฮอร์เซโกวีนาที่เดินทางเข้าสหพันธรัฐเยอรมนี ในปี ค.ศ. 1996 และกลางปี ค.ศ. 1999.....	123
ตารางที่ 7	สถานภาพการพักอาศัยของชาวต่างชาติในปี ค.ศ. 1998.....	124
ตารางที่ 8	ผู้ลี้ภัยต่างชาติที่อาศัยอยู่ในสหพันธรัฐเยอรมนี ระหว่างปี ค.ศ. 1997 – 2001.....	125
ตารางที่ 9	จำนวนผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่เดินทางมาจากประเทศต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 1999.....	127
ตารางที่ 10	จำนวนผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่เดินทางมาจากประเทศต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 1999.....	129
ตารางที่ 11	จำนวนแรงงานต่างชาติ ระหว่างปี ค.ศ. 1962 – 1973.....	130
ตารางที่ 12	จำนวนชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในสหพันธรัฐเยอรมนี ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 – 1989.....	131
ตารางที่ 13	จำนวนผู้อพยพจากอดีตเยอรมนีตะวันออกที่เดินทางเข้า สหพันธรัฐเยอรมนี ระหว่างปี ค.ศ. 1949 – 1962.....	133
ตารางที่ 14	จำนวนผู้อพยพระหว่างอดีตเยอรมนีตะวันออกและเยอรมนีตะวันตก ระหว่างปี ค.ศ. 1988 -1993.....	134

สารบัญตาราง (ต่อ)

หน้า

ตารางที่ 15	การเปรียบเทียบสัดส่วนที่พักอาศัยระหว่างเยอรมนีตะวันตก และอดีตเยอรมนีตะวันออกในปี ค.ศ. 1989.....	135
ตารางที่ 16	จำนวนการอพยพของคู่สมรสและบุตรที่เป็นชาวต่างชาติเพื่อ เดินทางไปสมทบเป็นครอบครัวระหว่างปี ค.ศ. 1996 -2000.....	136
ตารางที่ 17	จำนวนผู้ขอพักพิงในประเทศต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 1998.....	138



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1 จำนวนผู้ขอพักพิงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 – 2001.....	119
แผนภูมิที่ 2 ประเทศที่มีพลเมืองเป็นผู้ขอพักพิงในสหพันธรัฐเยอรมนี มากที่สุด 10 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 1999.....	120
แผนภูมิที่ 3 จำนวนผู้อพยพชาวเวียดนามจากเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต ระหว่างปี ค.ศ. 1993 – 1998.....	122
แผนภูมิที่ 4 จำนวนผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่เดินทางเข้า สหพันธรัฐเยอรมนีระหว่างปี ค.ศ. 1985 – 2001.....	127
แผนภูมิที่ 5 สัดส่วนและจำนวนผู้อพยพจากอดีตเยอรมนีตะวันออก ที่เดินทางเข้าเยอรมนีตะวันตก.....	128
แผนภูมิที่ 6 จำนวนแรงงานต่างชาติระหว่างปี ค.ศ. 1962 – 1973.....	130
แผนภูมิที่ 7 จำนวนผู้อพยพจากอดีตเยอรมนีตะวันออก ที่เดินทางเข้าเยอรมนีตะวันตก.....	133
แผนภูมิที่ 8 จำนวนชาวต่างชาติที่ได้รับการแปลงสัญชาติ ระหว่างปี ค.ศ. 1995 – 2001.....	137
แผนภูมิที่ 9 สัดส่วนผู้ขอพักพิงในประเทศต่าง ๆ.....	140

บทที่ 1

บทนำ

1.1 สภาพปัญหาและความสำคัญของประเด็นปัญหา

หลังสงครามโลกครั้งที่สองการอพยพย้ายถิ่นฐานมีมากขึ้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพย้ายถิ่นฐานเข้าไปยังยุโรปตะวันตกที่มีการพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจที่เจริญรุดหน้าไปอย่างรวดเร็วซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนประชากรในประเทศยุโรปตะวันตกหลัก ๆ ได้แก่เบลเยียม ฝรั่งเศส เยอรมนีตะวันตก (ในขณะนั้น) อังกฤษ เนเธอร์แลนด์ สวีเดนและสวิตเซอร์แลนด์มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจากราว 5.1 ล้านคนในปี ค.ศ. 1950 เป็น 6.8 ล้านคนในปี ค.ศ. 1960 และ 15 ล้านคนในปี ค.ศ. 1975¹ การอพยพ (migration) หมายถึง การเคลื่อนย้ายของกลุ่มคนขนาดใหญ่จากถิ่นพำนักของตนไปยังบริเวณอื่นซึ่งมีระยะทางห่างจากถิ่นพำนักถิ่นเดิมพอสมควรโดยผู้ย้ายถิ่นมีความตั้งใจจะไปพำนักในถิ่นใหม่เป็นการชั่วคราวหรือถาวร² และมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในประเด็นเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ความมั่นคงของชาติ ระเบียบ (order) และเสถียรภาพ (stability)³ จากคำนิยามของการอพยพสามารถแบ่งลักษณะของการอพยพเป็น 2 ประเภท⁴ คือ การอพยพโดยสมัครใจ (voluntary migration) และการอพยพโดยไม่สมัครใจ (involuntary migration)

การอพยพโดยสมัครใจเกิดขึ้นจากแรงจูงใจในการเข้าไปตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร การตั้งถิ่นฐานชั่วคราวรวมถึงการศึกษาเล่าเรียน การประกอบธุรกิจ การเข้าไปท่องเที่ยวตลอดจนการอพยพอย่างผิดกฎหมายเพื่อเข้าไปตั้งถิ่นฐานทั้งชั่วคราวและถาวร การอพยพในลักษณะนี้มี 2 รูปแบบใหญ่ ได้แก่ แรงงานอพยพและการเดินทางเพื่อมาสมทบเป็นครอบครัว ในขณะที่การอพยพโดยไม่สมัครใจเกิดขึ้นจากการมีภัยคุกคามจากภัยธรรมชาติ สงคราม สงครามกลางเมือง

¹ Stephen Castles and Mark J. Miller (eds.), The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World (London : Macmillan Press Ltd., 2 nd., 1998), p. 72

² สุภาวงศ์ จันทวานิช (บรรณารักษ์), ประมวลศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น , สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: เซเว่น เพลส แอนด์ โปรโมชัน , 2542), หน้า 36

³ Graham Evans and Jeffrey Newnham, The Penguin Dictionary of International Relations (London: Penguin Group, 1998), pp. 323-324

⁴ Sita Bali, Migration and Refugees in Brian White, Richard Little and Michael Smith (eds.), Issues in World Politics. (New York: St. Martin's Press, 1997), pp. 200-201

กลุ่มทางชาติพันธุ์ ศาสนาหรือความรุนแรงทางการเมืองที่บีบบังคับให้ประชาชนต้องหนีออกจากบ้านของตนเอง ลักษณะของการอพยพเช่นนี้สามารถเรียกได้ว่าเป็นการอพยพในรูปแบบของการเป็นผู้ลี้ภัย (refugee) ซึ่ง UNHCR (UN High Commission for Refugee) ได้ให้คำนิยามว่า “ ... เป็นบุคคลที่อาศัยอยู่นอกประเทศหรือไม่ได้รับสัญชาติที่ไม่สามารถหรือไม่ต้องการที่จะกลับไปยังมาตุภูมิของตนเองเพราะความกลัวจากการกระทำทารุณตามความเชื่อทางเชื้อชาติ ศาสนา ลักษณะประจำชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งของสังคมหรือกลุ่มความคิดเห็นทางการเมือง ”⁵

แต่อย่างไรก็ตามการอพยพไปยังยุโรปตะวันตกในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองส่วนใหญ่จะเป็นการอพยพโดยสมัครใจในรูปแบบของแรงงานย้ายถิ่น ซึ่งสาเหตุของการย้ายถิ่นนอกจากประเด็นการพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เจริญก้าวหน้าจนกลายเป็นประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เจริญแล้วของโลกยังมีปัจจัยที่เป็นทั้งปัจจัย “ผลัก” (push factor) และปัจจัย “ดึง” (pull factor) ให้มีการอพยพตามที่ สุกางค์ จันทวานิช (2542) อธิบายไว้ดังนี้ ปัจจัย “ดึง” ได้แก่ ขนาดและโครงสร้างของแรงงานในท้องถิ่น การปรับระบบการศึกษาภาคบังคับที่ทำให้การเข้าสู่ตลาดแรงงานของแรงงานรุ่นหนุ่มสาวต้องชะลอออกไปจนเกิดช่องว่างสำหรับแรงงานต่างชาติไร้ทักษะเข้ามาทำงานแทนในขณะที่แรงงานท้องถิ่นย้ายไปทำงานที่มีค่าจ้างที่ดีกว่างานนั่งโต๊ะและงานที่ใช้ทักษะ ในขณะที่ปัจจัยที่เป็นตัว “ผลัก” คือ การว่างงาน ความยากจนและความด้อยพัฒนาของประเทศที่ส่งออกแรงงานเหล่านี้จะมีอัตราการเจริญเติบโตทางประชากรสูง การว่างงานสูงและรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำ⁶ จึงทำให้เห็นได้ว่าในช่วงปี ค.ศ.1950 – 1975 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจนั้นจำนวนผู้อพยพที่เดินทางมาจากทั่วโลกที่เดินทางมายังยุโรปตะวันตกมีจำนวนเพิ่มขึ้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะความต้องการของผู้ประกอบการที่ต้องการให้แรงงานอพยพเข้ามาแทนที่แรงงานในประเทศที่เป็นผลมาจากภาวะขาดแคลนแรงงาน โดยจะพบได้จากการอพยพของแรงงานจากคาริเบียนและอินเดียเข้าไปยังอังกฤษ แรงงานจากแอลจีเรียไปยังฝรั่งเศส แรงงานจากตุรกีและอิตาลีเข้าไปยังเยอรมนีและแรงงานจากซูลินาม (จากภาคเหนือของอเมริกาใต้) และ

⁵ Stephen Castles and Mark J. Miller (eds.), *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, p. 87

⁶ สุกางค์ จันทวานิช (บรรณาธิการ), *ประมวลศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น*, หน้า 37

จากโมลภาวะจากอินโดนีเซียเข้าไปยังเนเธอร์แลนด์⁷ การอพยพที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระยะ⁸ คือ

ระยะที่ 1: ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 ไปจนถึงต้นทศวรรษที่ 1970 เป็นผลจากการขยายตัวของเศรษฐกิจด้านการลงทุนและการขยายการผลิตในประเทศที่มีการพัฒนาระดับสูง ทำให้เกิดแรงงานอพยพจำนวนมากในรูปแบบของ “guest-worker” และ “colonial worker “ จากประเทศอาณานิคมและประเทศกำลังพัฒนาไปยัง ยุโรปตะวันตก อเมริกาเหนือและออสเตรเลียที่จะนำไปสู่การขยายตัวของประชากรเชื้อชาติต่าง ๆ กันในประเทศที่พัฒนาแล้ว

ระยะที่ 2: กลางทศวรรษที่ 1970 ไปจนถึงทศวรรษที่ 1990 เป็นผลสืบเนื่องจากการพัฒนาทางเศรษฐกิจของโลก การลงทุนในภาคอุตสาหกรรมใหม่ ๆ ซึ่งนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงรูปแบบทางการค้าและการพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ตลอดจนการล่มสลายของระบอบสังคมนิยมมิวนิสต์ซึ่งหมายถึงการสิ้นสุดของสงครามเย็นในปี ค.ศ. 1990 ที่ได้ก่อให้เกิดปรากฏการณ์การไหลทะลักของผู้คนจำนวนมากจากยุโรปตะวันออกมายังยุโรปตะวันตกในรูปแบบของผู้แสวงหาที่พักพิง แรงงานอพยพทั้งถูกและผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัยรวมไปถึงรูปแบบของเดินทางเพื่อมาสมทบเป็นครอบครัว (family reunion) ผลของการหลังไหลของประชาชนจำนวนมากเข้ามายังยุโรปตะวันตกตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1980 ในรูปแบบต่าง ๆ นั้นทำให้ปี 1993 ประชาคมยุโรปมีจำนวนผู้อพยพราว 14.4 ล้านคน ซึ่งคิดเป็น 4.2% ของจำนวนประชากรทั้งหมด⁹ จากจำนวนของผู้อพยพที่มีอยู่ในประชาคมทำให้บรรดารัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปต่างวิตกว่าตนเองจะต้องเผชิญกับการเป็นประเทศแห่งการอพยพ (Country of Immigration)¹⁰ แม้ว่ายุโรปตะวันตกไม่ได้เผชิญหน้ากับความท้าทายในรูปแบบของการอพยพที่เกิดขึ้นในช่วงหลังสงครามเย็นแต่การที่ประเด็นด้านการอพยพกลายเป็นประเด็นที่กำลังได้รับความสนใจจากประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปนั้นส่วนหนึ่งเป็นเพราะการตีความเกี่ยวกับ “ภัยคุกคาม” (threat) และความมั่นคง (security) ในมุมมองที่ขยาย

⁷ Ian Budge, Kenneth Newton et al. *The Politics of The New Europe : Atlantic to Urals*, (London: Longman,1997), p. 376

⁸ Stephen Castles and Mark J. Miller (eds.),*The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World* , pp. 67-68

⁹ ในปี ค.ศ.1993 ประชาคมยุโรปหรือ EC มีประชากรทั้งหมด 343 ล้านคน โดย 4.8 ล้านคน หรือ 1.4% ของประชากรทั้งหมดเป็นประชากรของรัฐสมาชิกหนึ่งที่อาศัยอยู่ในอีกรัฐสมาชิกหนึ่ง ในรูปแบบของ intra-community migration และอีกราว 9.6 ล้านคนหรือ 2.8% ของประชากรทั้งหมดเป็นชาวต่างชาติที่อพยพมาจากประเทศที่ 3 ที่อาศัยอยู่ในรัฐสมาชิกอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Immigration in Western Europe: Development, Situation, Outlook, Brussel (December,1993),p. 9-11

¹⁰ Ibid.

ออกไปจากเดิม กล่าวคือในช่วงสงครามเย็นนานาประเทศจะตีความของความมั่นคงไปในรูปแบบของการอยู่รอดจากภัยคุกคามทางด้านทหารด้วยการมีกองกำลังทางทหารและการสะสมอาวุธโดยจะเน้นไปที่การรักษาดินแดนและอำนาจอธิปไตยของรัฐไว้โดยมีสมมติฐานว่า ภัยคุกคามของรัฐคือภัยคุกคามทางทหารที่อยู่ภายนอกรัฐ (external military threat) ภายหลังจากสงครามเย็นแม้ว่ารัฐต่าง ๆ จะยังคงให้ความสำคัญกับความมั่นคงทางทหารอยู่แต่ก็ไม่ได้ให้ความสำคัญมากโดยจะหันไปให้ความสำคัญกับภัยคุกคามที่ไม่ได้เกิดจากทหารมากขึ้นหรือที่เรียกว่า “non-territorial threats”¹¹ ซึ่งหมายความถึง ภัยคุกคามที่เกิดจากการก่อการร้าย การค้ายาเสพติด กากนิวเคลียร์ (nuclear waste) ความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ความไม่เท่าเทียมกันทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่มนุษยชาติ

การที่สมาชิกสหภาพยุโรปให้ความสำคัญกับความมั่นคงที่จะเกิดขึ้นจากภัยคุกคามในรูปแบบข้างต้นนั้นเป็นเพราะการปิดกั้นพรมแดนระหว่างยุโรปตะวันตกและยุโรปตะวันออกได้ถูกยกเลิกไปพร้อมกับการล่มสลายของสงครามเย็นตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือการรวมเยอรมนีในปี 1990 แม้ว่าการรวมเยอรมนีจะเป็นตัวอย่างของความสัมพันธ์ระหว่างยุโรปตะวันตกและยุโรปตะวันออกซึ่งเป็นผลดีต่อพัฒนาการของสหภาพยุโรปในการรับสมาชิกใหม่หรือ enlargement แต่การล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินกลับนำปัญหามาสู่สหภาพยุโรป ได้แก่¹² การเคลื่อนย้ายของประชากรที่หนีความยากจนและความไร้ระเบียบในยุโรปตะวันออก การแข่งขันที่ไม่เป็นธรรมในเรื่องของค่าจ้างแรงงานในภาคการเกษตรกรรมและภาคอุตสาหกรรม อาชญากรรมข้ามชาติและปัญหา ยาเสพติดในรูปแบบของการเป็นเส้นทางใหม่ในการลำเลียงยาเสพติด รวมไปถึงปัญหาของการแพร่ขยายของยาเสพติดและผลกระทบจากความวุ่นวายทางการเมืองจากการไหลทะลักของผู้ลี้ภัยและการแทรกซึมของกลุ่มผู้ก่อการร้ายข้ามชาติที่เข้าไปในสหภาพยุโรป

ในการหันมาให้ความสำคัญกับปัญหาการอพยพและความมั่นคงภายในของสหภาพยุโรปนั้นจึงไม่ได้หมายความว่าสหภาพยุโรปเพียงจะตระหนักถึงภัยคุกคามจากพรมแดนที่เปลี่ยนแปลงไป แต่แท้ที่จริงแล้วสหภาพยุโรปมีความพยายามที่จะจัดการกับปัญหาการอพยพมาตั้งแต่ยุคเริ่มแรกของการที่ยังเป็นประชาคมยุโรปโดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากที่สนธิสัญญาโรม (The Treaties of Rome) ที่นำไปสู่การจัดตั้งประชาคมทางเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community:

¹¹ Helen Sjirsen, Reorganizing Security in Europe in Paul Heywood, Erik Jones and Martin Rhodes (eds.), *Development in Western European Politics 2* (New York : Palgrave,2002), p. 58

¹² Malcolm Anderson and Erberhard Brot, *The Frontiers of Europe*, (London: Printer,1998), p.2

EEC) มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1957 โดยได้กำหนดกรอบข้อบังคับต่าง ๆ ในการควบคุมผู้อพยพไม่ว่าจะเป็นการจำกัดขอบเขตการเคลื่อนย้ายอย่างเสรี (free movement) การไม่ให้สิทธิแก่ผู้อพยพที่ไม่ใช่พลเมืองประเทศสมาชิกประชาคมยุโรปหรือสิทธิการเป็นพลเมืองเป็นต้น แต่เนื่องจากสนธิสัญญาโรมเป็นสนธิสัญญาเกี่ยวกับการจัดตั้งเขตเศรษฐกิจและการจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจแก่ประเทศสมาชิก ประเด็นการควบคุมการอพยพจึงถูกกำหนดออกมาในรูปแบบของการให้และการจำกัดสิทธิของผู้อพยพมากกว่าการแก้ไขในรูปแบบของการควบคุมทางด้านพรมแดนภายนอกเพื่อมิให้มีการอพยพเข้าประชาคมหรือนโยบายตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง (Visa Policy) ตามข้อกำหนดของกรมสารการจัตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรป (Single European Act) ที่ได้นำไปสู่การจัตั้งตลาดเดียว (single market)¹³ ในปี ค.ศ. 1987 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับมุมมองทางด้านการเมืองและสังคมต่อบูรณาการของยุโรปโดยได้ให้สัตยาบันเกี่ยวกับนโยบายการอพยพ (migration policy) และได้ระบุไว้ในสนธิสัญญาจัตั้ง แต่การทำงานในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไม่ได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนทั้งในรูปแบบของกฎหมายและการจัตั้งสถาบันเพราะการแก้ไขและการควบคุมการอพยพนั้นเป็นการทำงานในรูปแบบของข้อตกลงระหว่างรัฐบาล (inter-governmental agreement) ที่เกิดขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1985 ก่อนการจัทำกรมสารจัตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรปเมื่อคณะกรรมาธิการของประชาคมได้ออกสมุดปกขาวเพื่อยกเลิกพรมแดนภายในประชาคม (internal borders) โดยหันไปสร้างความเข้มแข็งให้กับพรมแดนของประชาคมที่ติดต่อกับภายนอก (external frontier) รวมไปถึงการออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการควบคุมพรมแดนภายนอกในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิการขอที่พิักพิง (asylum) นโยบายทางด้านการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง (Visa Policy) การขายอาวุธ (arms sales) การปราบปรามยาเสพติดและการก่อการร้ายและข้อปฏิบัติเกี่ยวกับ สถานภาพทางสัญชาติของบุคคลจากประเทศที่สาม

ตั้งแต่มีการลงนามในกรมสารจัตั้งตลาดเดียวแห่งยุโรปความร่วมมือระหว่างรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาการอพยพก็มีมากขึ้น และ ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลในเรื่องต่าง ๆ ได้ถูกนำมาวางเป็นบรรทัดฐานในการประสานงานระหว่างประเทศสมาชิกโดยที่ประชาคมไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้องในกระบวนการตัดสินใจของรัฐบาลประเทศสมาชิก การทำงานร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกที่มีเพิ่มขึ้นได้นำไปสู่การจัตั้งกลุ่มการทำงานเฉพาะกิจในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1986 และต่อมาในปี ค.ศ. 1998 The Rhodes Council ได้จัตั้งกลุ่มประสานงาน ขึ้นภายในประเทศสมาชิกโดยอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐมนตรีนในคณะมนตรีการอพยพ

¹³ ดูรายละเอียดเกี่ยวกับสาเหตุการจัตั้งตลาดเดียวได้ที่ วิมลวรรณ ภัทโรดม, สหภาพยุโรป, ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภการพิมพ์, 2543), หน้า 19-21

(Council of Immigration Ministers) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมที่จะครอบคลุมถึงเรื่องการจัดการกับผู้ขอพักพิง การควบคุมพรมแดนภายนอก การจัดการกับเอกสารปลอม การรับและส่งออกผู้อพยพตลอดจนการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างประเทศสมาชิก การทำงานของคณะมนตรีการอพยพและความร่วมมือระหว่างรัฐบาลนี้ ก่อให้เกิดอนุสัญญาสำคัญ ๆ 2 อนุสัญญา ได้แก่ **อนุสัญญาดับลิน** (Dublin Convention) มีความสำคัญในฐานะที่เป็นอนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิที่ผู้ขอพักพิงจะได้รับ ด้วยการกำหนดบรรทัดฐานเพื่อกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบแก่รัฐสมาชิกในการตรวจสอบผู้ร้องขอการพักพิงและดำเนินการพิจารณาให้เสร็จสิ้น สำหรับวัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาดังกล่าวนี้คือ การรับมือกับ “asylum shopping”¹⁴ หมายถึง การกำหนดข้อตกลงที่ระบุว่าผู้ร้องขอการพักพิงสามารถยื่นคำร้องขอพักพิงได้เพียงประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น และจะไม่สามารถสมัครเข้ารับการพิจารณาในประเทศที่สองได้หากบุคคลนั้นไม่ได้รับการพิจารณาจากประเทศแรก และ **ข้อตกลงเชงเกน** (Schengen Agreement) เป็นข้อตกลงที่มีความสำคัญต่อพัฒนาการของสหภาพยุโรปในลักษณะของการเป็นองค์กรเหนือรัฐ (supranational organization) เกี่ยวกับนโยบายการอพยพ กล่าวคือ สนธิสัญญามาสทริชต์ (The Maastricht Treaty) ได้กำหนดให้ข้อตกลงเชงเกนเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายการจัดการกับปัญหาการอพยพที่ได้ระบุไว้ในส่วนหนึ่งของนโยบายร่วมด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice and Home Affairs: JHA) โดยมีบทบาทในฐานะนโยบายนำร่องแก่การบูรณาการของสหภาพ ยุโรปในส่วนนี้มาตั้งแต่ก่อนสนธิสัญญามาสทริชต์มีผลบังคับใช้¹⁵ มุมมองด้านการอพยพตามสนธิสัญญามาสทริชต์เกี่ยวกับความร่วมมือด้าน JHA นั้นได้ระบุไว้ในมาตรา K1 – K9 ในบทบัญญัติข้อ VI และสามารถนำไปใช้กับประเทศสมาชิกได้¹⁶ มาตรการที่สำคัญ ได้แก่มาตรา K1¹⁷ ที่ระบุว่า “... ประเทศสมาชิกควรจะยึดถือเรื่องต่อไปนี้เป็นผลประโยชน์ร่วมกัน (common interests)”

1. นโยบายการให้ที่พำนัก

¹⁴ Christian Joppke, European Immigration Policies at the Crossroads in Paul Heywood, Erik Lones and Martin Rhodes (eds.), *Development in Western European Politics 2*, p.265

¹⁵ วิมลวรรณ ภัทโรดม, *สหภาพยุโรป*, หน้า 254

¹⁶ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับข้อตกลงเชงเกน และ การดำเนินงานทางด้านนโยบายร่วมด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายในเพิ่มเติมได้ใน วิมลวรรณ ภัทโรดม, *สหภาพยุโรป*, หน้า 252 - 262

¹⁷ Immigration in Western Europe: Development, Situation, outlook, Brusse (December, 1993), p. 20

2. กฎเกณฑ์ในการข้ามพรมแดนภายนอกของประเทศสมาชิกและการบริหารจัดการในการควบคุมกฎเกณฑ์นั้น
3. นโยบายการจัดการกับผู้อพยพและนโยบายเกี่ยวกับบุคคลของประเทศที่สาม ได้แก่
 - 3.1 เงื่อนไขการเข้าประเทศและการเคลื่อนย้ายภายในอาณาเขตของประเทศสมาชิก
 - 3.2 เงื่อนไขในการพำนักอาศัยในดินแดนของประเทศสมาชิกรวมถึงการอพยพไปพร้อมกับครอบครัวและการอพยพเพื่อหางานทำ
 - 3.3 การต่อต้านการอพยพ การพำนักอาศัยและการทำงานอย่างผิดกฎหมายในดินแดนของประเทศสมาชิก

นอกจากนั้นแล้วที่ประชุมรัฐมนตรีที่รับผิดชอบต่อการอพยพเข้าแห่งยุโรป (European Ministers Responsible for Immigration) ในวันที่ 30 พฤศจิกายน ถึงวันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ในการกำหนดบรรทัดฐานการให้สถานภาพผู้พักพิงและสถานภาพผู้ลี้ภัยที่เรียกว่าข้อตกลงลอนดอน (London Agreement)¹⁸ ที่เป็นจุดเริ่มต้นของการมีนโยบายร่วมด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ของ “การไม่มีเหตุผลอย่างเห็นได้ชัด” (manifestly unfounded) สำหรับผู้ร้องขอการพักพิงเช่นเดียวกับแนวทางในการประสานงานเกี่ยวกับคำถามของประเทศที่สามและประเทศที่ไม่มีความเสี่ยงจากการทารุณกรรม ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการที่ใช้ต่อต้านการอพยพและการส่งมอบการอพยพจากและผ่านประเทศในยุโรปตะวันออกและเป็นมาตรการที่ใช้เพิ่มความเข้มงวดในนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของยุโรปและได้รับการยอมรับจากประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป

สนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) ประเด็นเกี่ยวกับนโยบายการให้ที่พักพิง ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพตลอดจนนโยบายต่างๆ ที่อยู่ภายใต้กรอบการทำงานของนโยบายร่วมด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายในจะย้ายไปอยู่ภายใต้กรอบการทำงานของประชาคมยุโรป (European Community) เพื่อให้การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปมีความเหนือรัฐ (supranational) มากขึ้น แต่ประเด็นเกี่ยวกับนโยบายร่วมการรับเข้าผู้อพยพยังคงมีความสำคัญเมื่อมติที่ประชุมสุดยอดผู้นำสหภาพยุโรปที่ Tempere ประเทศฟินแลนด์ ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 1999 เห็นพ้องต้องกันว่าจำเป็นต้องมีแนวทางใหม่ (common approach) ในการจัดการกับการย้ายถิ่นที่จำเป็นต้องได้รับการควบคุม จึงได้กำหนดนโยบายร่วมในการรับเข้าผู้อพยพ (common immigration policy) ที่เน้นถึงการให้ความช่วยเหลือและบูรณาการพลเมืองของประเทศที่สามเข้ากับสังคมของประเทศที่

¹⁸ ข้อตกลงเชงเกนและดับลินเป็นเพียงข้อตกลงที่กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละรัฐสมาชิกในการจัดการกับผู้ร้องขอการพักพิงแต่ไม่ได้กำหนดบรรทัดฐานร่วมกันในการตรวจสอบผู้ร้องขอสถานภาพผู้ขอพักพิงและสถานภาพผู้ลี้ภัย

ไปตั้งถิ่นฐานอยู่อย่างถูกต้องตามกฎหมายบนพื้นฐานของการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันที่ถือว่าเป็นก้าวแรกของการประสานนโยบายการรับเข้าผู้อพยพในกรอบการทำงานของประชาคม

ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปจะได้กำหนดกรอบนโยบายที่ใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับผู้อพยพและประเด็นเกี่ยวกับผู้ขอพักพิงที่ได้กลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่มีความสำคัญในระดับสูงตลอดจนการจัดการกับผู้ลี้ภัย และการเคลื่อนย้ายของประชากรที่กลายเป็นความท้าทายทางการเมืองที่ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปต้องเผชิญแต่ทว่าการนำนโยบายของสหภาพยุโรปไปใช้ในการปฏิบัตินั้นกลับมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศสมาชิกที่ได้แสดงออกมาในรูปแบบของนโยบายของแต่ละประเทศที่แตกต่างกัน Steffen Angenendt (1999) เสนอว่าความแตกต่างในการกำหนดนโยบายของแต่ละประเทศสมาชิกนั้นเป็นผลมาจากความแตกต่างทางด้านสัดส่วนของชาวต่างชาติ ประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการอพยพและปัญหาการอพยพ ตลอดจนสภาพทางภูมิศาสตร์ที่เป็นตัวกำหนดแรงกดดันที่เกิดจากประเภทของการย้ายถิ่นของแต่ละประเทศ ต้องเผชิญ โครงสร้างทางสังคม ความปลอดภัยทางสังคมและผลกระทบของการย้ายถิ่นที่มีต่อความมั่นคงภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับผู้อพยพจากประเทศที่มีวิกฤตการณ์ภายในประเทศและการพัฒนาสถิติประชากรในมุมมองที่ว่าจำนวนผู้อพยพจะช่วยเพิ่มช่องว่างทางประชากร¹⁹ ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้จึงนำไปสู่การมีจำนวนและรูปแบบของการอพยพที่แตกต่างกัน

สหพันธ์รัฐเยอรมนีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่ต้องประสบกับปัญหาของการอพยพ และ จำนวนของชาวต่างชาติในประเทศไม่น้อยไปกว่าประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของผู้ลี้ภัย และ ผู้ขอพักพิงในช่วงปลายสงครามเย็นที่ต้องการแสวงหาที่พักพิงในเยอรมนีเป็นผลให้จำนวนของผู้อพยพเหล่านี้เพิ่มขึ้นจาก 121,318 คน ในปี ค.ศ. 1989 เป็น 193,063 คน ในปี ค.ศ.1990 และเพิ่มเป็น 438,191 คนในปี ค.ศ. 1992 เนื่องจากการอพยพจากอดีตยูโกสลาเวีย โรมาเนียและบัลแกเรีย ซึ่งเป็นจำนวนที่สูงที่สุดก่อนที่จะลดลงเป็น 127,210 คนในปี ค.ศ. 1997²⁰ แต่แม้กระนั้นสหพันธ์รัฐเยอรมนียังคงเป็นประเทศที่มีจำนวนผู้ขอพักพิงมากที่สุดใน

¹⁹ ดูคำอธิบายรายละเอียดเพิ่มเติมถึงความแตกต่างระหว่างประเทศสมาชิกในแต่ละประเด็นเพิ่มเติมที่ Steffen Angenendt, *Asylum and Migration in the EU Member State: Structures, Challenges and Policies* in Steffen Angenendt (ed.), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Research Institution of German Society for Foreign Affairs (DGAP), Berlin (Bonn: European Union Verlag, 1999), p. 7-13

²⁰ ดูตารางที่ 2

สหภาพยุโรป²¹ นอกจากนั้นแล้วเยอรมนียังได้ให้การช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยจากสงครามและผู้ลี้ภัยจากสงครามกลางเมืองจากบอสเนีย - เฮอร์เซโกวีนาและจากโคโซโวตามพันธหน้าที่ได้กำหนดไว้ในสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวาตลอดจนการเดินทางกลับประเทศของบุคคลที่มีเชื้อสายเยอรมัน หรือ Aussiedler ที่อาศัยอยู่ในอดีตสหภาพโซเวียต และชาวเยอรมันที่อาศัยในอดีตเขตเยอรมันตะวันออก หรือ Übersiedler เข้ามาตั้งถิ่นฐานตามสิทธิตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีจำนวนกว่า 700,000 คนจากจำนวนผู้อพยพทั้งหมดในประชาคมยุโรปทั้งหมด 1.2 ล้านคนในปี ค.ศ. 1990²² นั้นทำให้ Richard Black (1993) มองว่า จากจำนวนผู้อพยพที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีต้องเผชิญนั้น สามารถกล่าวได้ว่าไม่มีประเทศใดจะมีจำนวนผู้อพยพได้มากเท่ากับเท่ากับเยอรมนี ผลกระทบจากการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินและจำนวนของบุคคลที่มีเชื้อสายเยอรมันกว่าล้านคนที่อาศัยอยู่นอกประเทศทำให้เยอรมนีกลายเป็นประเทศที่มีรูปแบบการอพยพที่มีลักษณะพิเศษกว่าประเทศอื่น²³

จากข้อเสนอของ Bernhard Santel (1995) ที่กล่าวว่าความแตกต่างในรูปแบบการอพยพระหว่างประเทศในยุโรปนั้นสามารถอธิบายได้ด้วยปัจจัยต่อไปนี้ ได้แก่ สภาพแวดล้อมใกล้เคียงทางพรมแดน (geographic proximity) กับประเทศผู้ส่ง (sending countries) ความเกี่ยวพันทางประวัติศาสตร์ ลักษณะทางภาษา (linguistic) สายสัมพันธ์ทางครอบครัว สภาพทางเศรษฐกิจและการดำรงชีวิตโดยทั่วไปตลอดจนลักษณะของกฎหมายการให้ที่พักพิงและการร้องขอการพักพิงในประเทศ²⁴ สามารถนำมาอธิบายถึงปรากฏการณ์ของคลื่นผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาการพักพิงตลอดจนการอพยพอย่างผิดกฎหมายที่ไหลทะลักเข้าไปในเยอรมนี ที่ส่งผลให้เยอรมนีมีลักษณะการอพยพที่แตกต่างจากประเทศยุโรปอื่น ๆ ได้แก่

1. ลักษณะที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ หรือ ลักษณะที่ Bernhard Santel เรียกว่า “โชคชะตาทางภูมิศาสตร์ (geographic fate)”²⁵ กล่าวคือ การที่เยอรมนีต้องประสบกับจำนวนผู้อพยพ

²¹ ดูตารางที่ 17

²² Richard Black, Refugees and Asylum – seeker in Western Europe: New Challenges in Richard Black and Vaughn Robinson (eds.), Geography and Refugees: Patterns and Process of Change (London and New York: Belhaven Press, 1993), p. 89

²³ Ibid.

²⁴ Bernhard Santel, Loss of control: the build-up of a European migration and asylum regime in Robert Miles and Dietrich Thranhardt (eds.), Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion (London: Printer Publishers, 1995), p. 80

²⁵ Ibid., p. 79

พียงเป็นจำนวนมากนั้น เป็นผลมาจากสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งอยู่ใจกลางของยุโรป การมีพรมแดนติดกับยุโรปตะวันออก ส่งผลให้สหพันธ์รัฐเยอรมนีเป็นหนึ่งในประเทศที่เป็นเป้าหมายแรกของการอพยพในทุกรูปแบบ ตัวอย่างเช่น หากผู้อพยพจากโรมาเนียหรือตุรกีที่ต้องการจะอพยพไปเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศสจะอพยพเข้าเยอรมนีเป็นประเทศแรกเพื่ออ้างสิทธิขอพักพิงและเมื่อได้รับสถานภาพผู้ขอพักพิง และ เมื่อได้รับอนุญาตพักอาศัยเป็นการชั่วคราวแล้วก็จะทำการวางแผนเพื่อเดินทางต่อไปยังเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศสโดยผ่านพรมแดนเยอรมัน – ไปแลนด์

2. สหพันธ์รัฐเยอรมนีเป็นประเทศหนึ่งที่มีระบบเศรษฐกิจที่เข้มแข็งที่สุดในสหภาพยุโรปและเป็นหนึ่งในประเทศที่มีกฎหมายการให้ที่พักพิงที่เปิดเสรีมากที่สุด เนื่องจากทฤษฎีที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญในการให้การช่วยเหลือแก่บุคคลทุกคนที่กล่าวอ้างว่าถูกทารุณกรรมทางการเมืองและมีสิทธิที่จะขอพักพิงในประเทศ Bernhard Santel เสนอว่า การให้การช่วยเหลือโดยไม่มี การตรวจสอบภูมิหลังของผู้อ้างสิทธินั้นเป็นผลมาจากเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้การพักพิงแก่ชาวเยอรมันที่ต่อต้านระบบการปกครองของฮิตเลอร์²⁶

3. ประเพณีในการอพยพ ความเชื่อมโยงทางประวัติศาสตร์ในการเป็นประเทศอาณานิคม การมีองค์กรและโครงสร้างทางข้อมูลข่าวสารและความสามารถทางภาษาศาสตร์ของผู้อพยพตลอดจน การมีเครือข่ายทางโทรคมนาคมที่ช่วยอธิบายถึงจำนวนผู้อพยพจากตุรกีและอดีตยูโกสลาเวีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ขอพักพิงที่มีจำนวนมากนั้น เกิดจากการมีสายสัมพันธ์ทางสังคมและครอบครัวกับแรงงานต่างชาติดที่ได้รับบริการว่าจ้างตามสัญญา หรือ Gastarbeiter ที่เดินทางเข้ามาทำงานในเยอรมนีในทศวรรษที่ 1950 - 1960

ผลจากปัจจัยข้างต้นนั้นทำตลอดทศวรรษที่ 1990 มีชาวต่างชาติอาศัยในสหพันธ์รัฐเยอรมนีถึง 7.3 ล้านคนคิดเป็น 8.9% ของจำนวนประชากรทั้งหมด²⁷ และเพิ่มเป็น 7.5 ล้านคน²⁸

²⁶ Ibid., p.80

²⁷ Haral W. Lederer, Roland Rau and Stefen Rühl, *Migrationsbericht 1999: Zu - und Auswanderung nach und aus Deutschland* (Bamberg: Bonner Universitätsdruckerei bub, 1999), p. 44 (ภาษาเยอรมัน)

²⁸ Philip Martin, *Germany: Managing Migration after 9/11*, [Online] AICGS German – American Dialogue Essay Series [Distributor], 2002 Available from: www.aicgs.org/topics/focus/2002/martinfrg

คิดเป็น 9% ของประชากรทั้งหมด²⁹ ที่นอกจากจะเป็นผู้ลี้ภัยและผู้ขอพักพิงแล้วยังเป็นแรงงานอพยพทั้งแรงงานชั่วคราว และ แรงงานตามสัญญาว่าจ้างที่ได้รับสิทธิการพักอาศัยถาวรตลอดจนสมาชิกในครอบครัวของบุคคลเหล่านี้ที่เดินทางไปสมทบเพื่ออาศัยเป็นครอบครัวทำให้รัฐบาลแห่งสหพันธ์จำเป็นต้องแก้ปัญหาเหล่านี้เพื่อมิให้สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นประเทศต้องเป็นประเทศแห่งการอพยพตลอดจนมีความหลายทางทางประชากรและปัญหาของการมีชนกลุ่มน้อยทางเชื้อชาติ (ethnic minority) รวมไปถึงภัยคุกคาม (threat) ที่จะตามมา Myron Weiner (1994)³⁰ ได้แบ่งประเภทของภัยคุกคามที่อาจจะเกิดขึ้นจากการมีผู้อพยพจำนวนมากออกเป็น ภัยคุกคามต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภัยคุกคามทางการเมืองในประเทศผู้รับ (host country) ภัยคุกคามด้านเอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม (cultural identity) และภัยคุกคามทางสังคมและเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นภาระทางเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรี เฮลมุท โคล (Helmut Kohl) จึงได้ประกาศนโยบายในการจำกัดการอพยพเข้าประเทศเพื่อลดจำนวนของผู้อพยพโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ขอลี้ภัยที่มีจำนวนสูงถึง 438,191 คนในปี ค.ศ. 1992 ด้วยการปฏิรูปพระราชบัญญัติสิทธิบุคคลต่างด้าวตลอดจนหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบคุณสมบัติของผู้ขอพักพิงตามบรรทัดฐานของอนุสัญญาดับลิน ข้อตกลงเชงเกน และ บรรทัดฐานของสหภาพยุโรปที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 ภายหลังจากการสำรวจชาวต่างชาติในปี 1996 ของ OECD และสำนักงานสถิติแห่งยุโรปหรือ Eurostat พบว่าภายหลังจากการประกาศนโยบายดังกล่าวจำนวนผู้อพยพเข้าประเทศเยอรมนีและจำนวนชาวต่างชาติในเยอรมนีมีจำนวนลดลงจาก 788,000 คน ในปี ค.ศ. 1992³¹ เป็น 362,000 คน³² สถิติเช่นนี้สามารถกล่าวได้ว่าการกำหนดนโยบายเช่นนี้เป็นความสำเร็จของเยอรมนีในการปฏิบัติตามนโยบายของสหภาพยุโรปด้วยการกำหนดนโยบายที่สอดคล้องกับการดำเนินการกับปัญหา

²⁹ Philip L. Martin, Germany: Reluctant Land of Immigration [Online] University of California–Davis [Producer] Available from: www.agecon.ucdavis.edu/facultypages/martin/Germany/Germany.htm

³⁰ Myron Weiner ได้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับภัยคุกคามที่จะเกิดขึ้นจากปัญหาการอพยพไว้หลายประเด็น ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Myron Weiner, Security, Stability and Migration in Richard K. Betts (ed.), Conflict after the Cold War: Argument on Causes of War and Peace (New York: Macmillan Publishing Company, 1994), pp. 395 - 412

³¹ Steffen Angenendt, Germany in Steffen Angenendt (ed.), Asylum and Migration Policies in The European Union, , p. 166

³² Ibid.

การอพยพในรูปแบบของการเป็นองค์กรเหนือรัฐไม่ว่าจะเป็นการกำหนดนโยบายและผลประโยชน์ร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิกภายใต้การดำเนินงานของนโยบายร่วมด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายในซึ่งเป็นประเด็นที่สาม (third pillar)³³ และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1993 ตามสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป (TEU) ทั้งนี้เนื่องจากสหพันธรัฐเยอรมนีซึ่งเป็นหนึ่งในประเทศผู้ริเริ่มการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างยุโรปมาตั้งแต่การเป็นประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า (ECSC) และต้องการเห็นความสำเร็จของสหภาพยุโรป

ความพยายามในการปฏิบัติตามนโยบายของสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการควบคุมผู้ขอพักพิงมีขึ้นตลอดช่วงรัฐบาลของนายเฮลมุท โคลด์ แต่ทว่าภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปของเยอรมนีในปี ค.ศ. 1998 ทำให้นายเกฮาร์ด ชโรเดออร์ (Gerhard Schröder) จากพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย (SDP) เข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของเยอรมนีได้เปลี่ยนแปลงไปในลักษณะของการประนีประนอมตลอดจนมีความพยายามที่จะบูรณาการชาวต่างชาติเข้ากับสังคมมากขึ้นด้วยการปฏิรูปกฎหมายการให้สัญชาติที่ได้นำหลักของสถานที่เกิด (isu soil) มาใช้เพิ่มเติมจากหลักสายเลือด (isu sanguinis) ตลอดจนการให้ใบอนุญาตทำงานแบบพิเศษ หรือ green card แก่ชาวต่างชาติที่เป็นผู้เชี่ยวชาญทางด้านคอมพิวเตอร์ (foreign computer specialist) กว่า 20,000 คนที่จะได้รับการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองแบบพิเศษ (special visa) ในการพำนักอาศัยและทำงานในเยอรมนีเป็นเวลา 5 ปี รวมไปถึงความต้องการแรงงานต่างชาติในภาคเทคโนโลยีชีวภาพ การก่อสร้างและภาคสาธารณสุขอีกราว 1.5 ล้านคน และการเสนอร่างกฎหมายการปฏิรูปกฎหมายบุคคลต่างด้าวที่เกิดขึ้นในปลาย ปี ค.ศ. 2001 แต่แม้กระนั้นยังคงปฏิบัติตามกฎเกณฑ์การตรวจสอบคุณสมบัติของผู้พักพิงตามแนวทางของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ ที่อาจจะกล่าวได้ว่าการดำเนินนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของทั้ง 2 รัฐบาลจะมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันแต่ก็ยังคงวางอยู่บนพื้นฐานของการเป็นรัฐสมาชิกสหภาพยุโรปและยังคงสอดคล้องกับนโยบายของสหภาพยุโรป

³³ การดำเนินงานของสหภาพยุโรปในลักษณะของการเป็นองค์กรเหนือรัฐประกอบไปด้วยประเด็น (Pillar) 3 ประเด็น ได้แก่
 ประเด็นที่ 1 ประเด็นด้านประชาคมยุโรป (European Community: EC)
 ประเด็นที่ 2 ประเด็นทางนโยบายร่วมด้านการต่างประเทศและความมั่นคง (Common Foreign and Security Policy: CFSP)
 ประเด็นที่ 3 ประเด็นด้านความร่วมมือด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายใน (Justice and Home Affairs: JHA)

ด้วยเหตุนี้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงมุ่งที่จะศึกษาถึงนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนีโดยศึกษาเปรียบเทียบถึงความเหมือนและความแตกต่างของนโยบายที่จะจัดการกับผู้อพยพและปัจจัยที่ส่งผลให้มีการกำหนดนโยบายระหว่างรัฐบาล 2 รัฐบาล คือ รัฐบาลของนายเฮลมุท โคลล์ และรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ เนื่องจากไม่ว่ารัฐบาลจากพรรคใดเข้าบริหารประเทศและมีกำหนดนโยบายในลักษณะใดก็ตามเยอรมนียังคงเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป การศึกษาในเรื่องนี้มีเหตุผล 2 ประการ คือ

1. หากเยอรมนีซึ่งเป็นผู้ริเริ่มที่สำคัญต่อการบูรณาการของสหภาพยุโรปไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่สอดคล้องกับสหภาพยุโรปอาจจะก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อการเป็นองค์กรเหนือรัฐของสหภาพยุโรป
2. สหภาพยุโรปจัดได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ (symbol) ของประชาสังคม (civil society) และหนึ่งในสัญลักษณ์ของการเป็นประชาสังคมคือการเคารพในสิทธิมนุษยชนซึ่งประเด็นด้านการอพยพก็ถูกรวมเข้าไปอยู่ในประเด็นนั้น

ในการศึกษาเกี่ยวกับการอพยพไปยังสหพันธรัฐเยอรมนี Steffen Angenendt (1999) ศึกษาถึงสถิติของผู้อพยพที่เข้ามายังเยอรมนีรวมไปถึงโครงสร้างของการอพยพและแม้ว่าจะศึกษาถึงภัยคุกคามที่เกิดจากผู้อพยพแต่ก็เป็นไปในรูปแบบของการให้รายละเอียดในเชิงสถิติ ในขณะที่งานของ Daniele Joly, Clive Nettleton and Hugh Poulton (1992) ที่เน้นศึกษาถึงผู้เข้ารับสถานภาพการเป็นผู้ลี้ภัย (asylum) และจำนวนของผู้เข้ารับสถานภาพการเป็นผู้ลี้ภัยในสหภาพยุโรปแต่ก็ไม่ได้ช่วยให้เข้าใจภาพนโยบายในการจัดการกับปัญหาผู้เข้ารับสถานภาพการเป็นผู้ลี้ภัยในเยอรมนี ส่วนงานของ Philip Martin ที่มีจำนวนมากนั้นล้วนแต่เป็นเสนอถึงนโยบายของรัฐบาลในการจัดการกับปัญหาผู้อพยพในประเทศ

ในขณะที่การศึกษาเกี่ยวกับนโยบายของสหภาพยุโรปกับปัญหาการอพยพส่วนใหญ่เป็นไปในลักษณะของพัฒนาการและความร่วมมือของสมาชิกเพื่อให้เกิดการประสานงานกันในการรับมือกับภัยที่จะเกิดขึ้นจากการอพยพแต่ไปไม่ได้ลงรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายของประเทศสมาชิกหลัก ๆ เช่น เยอรมนีหรือฝรั่งเศส เช่นงานของ Malcolm Anderson (1998) Daniel Warner, Migration and Refugees: A Challenge for The 21st Century in Jean-Yves Carlier and Drik Vanheule (eds.), Europe and Refugees: A Challenge? (The Hague: Kluwer Law International, 1997) G.D. Korella and P.M. Twomay (eds.), Towards a European Immigration Policy (Brussels: European Interuniversity Press, 1993) และ Jef Huymans, Contested Community: Migration and Question of The Political in The EU in Morten

Kelstrup and Micheal C. William (eds.), International Relations Theory and The Politics of European Integration: Power, Security and Community (London: Routledge, 2000)

1.2 สมมุติฐาน

การศึกษาถึงนโยบายการรับผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนีโดยการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายระหว่างรัฐบาลรัฐบาวาเรียเฮลมุท โคลล์ และ รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ มีสมมุติฐานว่า ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจในประเทศเป็นตัวกำหนดรูปแบบของนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของทั้ง 2 รัฐบาล

1.3 กรอบความคิด

ในการศึกษานี้จะนำแนวความคิด “การเมืองเกี่ยวพัน” (Linkage Politics) ซึ่งเสนอโดย James N. Rousenau มาใช้ในการวิเคราะห์

การศึกษาของ James N. Rousenau ทำให้เข้าใจถึงความเกี่ยวพัน (linkage) ระหว่างปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกที่ผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของประเทศหนึ่ง ๆ โดย Rousenau ได้อธิบายว่า Linkage Politics เป็นการศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างระบบย่อย (national system) ซึ่งคือ ประเทศแต่ละประเทศกับระบบใหญ่ หรือ international system โดยกล่าวว่า “ความเกี่ยวพัน” ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นลำดับของพฤติกรรมที่มีจุดเริ่มต้นจากด้านหนึ่งของเขตแดนระหว่างระบบทั้งสองและได้เกี่ยวพันกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในอีกด้านหนึ่งของเขตแดน ดังนั้นคำจำกัดความของ “ความเกี่ยวพัน” คือ เป็นลำดับของพฤติกรรมวนกลับที่เกิดขึ้นในระบบหนึ่งและมีผลต่อพฤติกรรมของอีกระบบหนึ่ง³⁴ และในการจัดลำดับของความเกี่ยวพันนั้นจะต้องประกอบด้วย “ส่วนต้น” (initial stages) ซึ่งหมายถึง “ส่วนที่เป็นผลออกมา” หรือ outputs และ “ส่วนปลาย” (terminal stages) หมายถึง “ส่วนที่ใส่เข้าไป” หรือ inputs

ส่วนที่เป็นผลออกจากระบบการเมือง คือ output หรือนโยบายต่างประเทศแล้ว ก่อให้เกิดปฏิกิริยาจากระบบอื่นนั้นเราเรียกว่า นโยบายที่เกิดขึ้นจากหน่วยการเมืองโดยตรง

³⁴James N. Rousenau, Toward the Study of National – International Linkage in James N. Rosuenau (ed.), Linkage Politics: Essay on the Convergence of national and International Systems (New York : Free Press,1969), pp. 44 - 45

(direct polity outputs) หรือเป็นนโยบายที่เกิดขึ้นจากสภาพแวดล้อมโดยตรง (direct environmental outputs) นอกจากนั้นยังมีรูปแบบของพฤติกรรมบางประการของหน่วยการเมือง หรือสภาพแวดล้อมภายนอกที่ไม่ก่อให้เกิดปฏิกิริยาโดยตรงเรียกว่า นโยบายที่เป็นผลจากหน่วยการเมืองทางอ้อม (indirect polity outputs) หรือนโยบายที่เป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมทางอ้อม (indirect environmental outputs) เช่น การเลือกตั้งหรือการรัฐประหารของประเทศหนึ่ง ซึ่งถือว่าเป็นเรื่องภายในประเทศแต่อาจจะก่อให้เกิดปฏิกิริยาขึ้นในประเทศอื่น ดังนั้นจึงเรียกการเลือกตั้งและการรัฐประหารว่าเป็น indirect polity outputs³⁵

กระบวนการเกี่ยวพัน (linkage process) ระหว่าง inputs และ outputs มี 3 รูปแบบคือ³⁶

1. กระบวนการแทรกแซง (penetrative process) เกิดขึ้นเมื่อสมาชิกของหน่วยการเมืองหนึ่งได้เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองของหน่วยการเมืองอีกหน่วยหนึ่ง โดยเข้าไปมีส่วนร่วมในการ “จัดสรรคุณค่า (allocate values)” ต่าง ๆ ร่วมกับสมาชิกของหน่วยการเมืองที่ถูกแทรกแซง เช่น กองกำลังที่เข้ามายึดครอง การให้ความช่วยเหลือ โดยส่งคนเข้ามาปฏิบัติการโดยองค์การระหว่างประเทศ ตัวแทนของบริษัทเอกชน เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ถือว่าการเกี่ยวพันโดยตรงระหว่าง inputs และ outputs
2. กระบวนการตอบโต้ (reactive process) เกิดขึ้นเมื่อตัวแสดงที่เป็นผู้ก่อให้เกิด outputs ไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสรรคุณค่าต่าง ๆ ร่วมกับตัวแสดงของหน่วยการเมืองอีกหน่วยหนึ่ง ดังนั้นพฤติกรรมของตัวแสดงหลังนั้นจึงเป็นการตอบโต้พฤติกรรมของตัวแสดงแรก ฉะนั้นจึงถือว่าการเกี่ยวพันของ direct and indirect outputs กับ inputs
3. กระบวนการลอกเลียนแบบ (emulative process) เกิดขึ้นเมื่อ inputs ไม่เพียงตอบสนองต่อ outputs เท่านั้นแต่ยังรับเอาแบบอย่างของ outputs นั้นด้วย คือ กิจกรรมทางการเมืองของประเทศหนึ่งที่จะรับรู้และเลียนแบบกิจกรรมทางการเมืองของอีกประเทศหนึ่ง เช่น การแพร่กระจายของลัทธิชาตินิยม เป็นต้น ดังนั้นกระบวนการการเลียนแบบจึงเป็นการเกี่ยวพันเฉพาะ indirect outputs กับ indirect inputs เท่านั้น

อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ถึงความเกี่ยวพันนั้นจำเป็นต้องศึกษาถึงองค์ประกอบของความเกี่ยวพัน (The Components of A Linkage Framework) ซึ่ง Rousenau ได้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายในประเทศและส่วนที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอกประเทศ³⁷

³⁵ Ibid., pp. 45 - 46

³⁶ Ibid., p. 46

³⁷ Ibid., pp. 49-62

ปัจจัยภายในประเทศ (internal factors) หรือสภาพแวดล้อมภายในประเทศ (internal environments) หมายถึง เหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในหน่วยการเมืองหนึ่ง ๆ ที่มีผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายต่างประเทศ ประกอบด้วย

1. ตัวแสดง (actors) ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับผู้นำ ผู้บริหาร นักกฎหมาย ข้าราชการ ทหาร พรรคการเมือง และกลุ่มผลประโยชน์
2. ทศนคติ (attitudes) ได้แก่ อุดมการณ์ทางการเมือง วัฒนธรรมทางการเมืองและมติมหาชน
3. สถาบัน (institutions) ได้แก่ สถาบันนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร พรรคการเมือง สถาบันข้าราชการ สถาบันทหาร การเลือกตั้ง ระบบการสื่อสารและสถาบันทางสังคม
4. กระบวนการ (processes) ได้แก่ กระบวนการสังคมประกิต การสรรหาการแสดงออกและการรวบรวมผลประโยชน์ การกำหนดนโยบาย การบริหารนโยบาย การบูรณาการและการแบ่งแยก

ปัจจัยภายนอกประเทศ (external factor หรือสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศ (external environment) หมายถึง เหตุการณ์หรือปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายนอกอาณาเขตของรัฐที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายต่างประเทศของอีกรัฐหนึ่ง ประกอบด้วย

1. สภาพแวดล้อมประชิด (contiguous environment)
2. สภาพแวดล้อมระดับภูมิภาค (regional environment)
3. สภาพแวดล้อมเกี่ยวกับสงครามเย็น (cold war environment)
4. สภาพแวดล้อมของกลุ่มเชื้อชาติต่าง ๆ (racial environment)
5. สภาพแวดล้อมทางทรัพยากรธรรมชาติ (resource environment)
6. สภาพแวดล้อมด้านโครงสร้างขององค์กร (the organization environment)

ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกทั้งหมดนั้นต่างก็มีอิทธิพลผลักดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายต่าง ๆ ได้ส่วนปัจจัยใดจะมีอิทธิพลมากกว่าก็ขึ้นอยู่กับเหตุการณ์แต่ละเหตุการณ์ขณะเดียวกันปัจจัยใด ๆ ก็ตามที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของประเทศหนึ่งแต่อาจจะไม่มีความหมายเมื่อนำไปใช้กับอีกประเทศหนึ่งก็ได้จึงเป็นสิ่งที่ต้องคำนึงถึงเมื่อนำเอา Linkage Politics ไปใช้

1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มุ่งที่จะศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการรับเข้าผู้อพยพระหว่างรัฐบาล 2 รัฐบาล โดยจะเริ่มศึกษาตั้งแต่ปี 1993 ซึ่งเป็นปีที่ นายเฮลมุท โคลด์ นายกรัฐมนตรีแห่งสหพันธรัฐเยอรมนี ประกาศการควบคุมการอพยพจากยุโรปตะวันออกที่เป็นผลจากการล่มสลายของสงคราม

เย็นจนถึงปี 2001 ซึ่งเป็นสมัยการบริหารประเทศของนายเกษาร์ด ชโรเดอร์ ที่ได้กำหนดนโยบายการอพยพไปในทิศทางตรงกันข้ามกับสมัยของนายเฮลมุท โคลล์ ด้วยส่งเสริมการบูรณาการชาวต่างชาติเข้ากับสังคม

1.5 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเหมือนและความแตกต่างในรายละเอียดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
2. เพื่อศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

1.6 วิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้จะใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (documentary research) โดยอาศัยและการวิเคราะห์เชิงพรรณนา (descriptive analysis) โดยอาศัยข้อมูลประเภทต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. **ข้อมูลชั้นปฐมภูมิ** (primary sources) ได้แก่ รายงานการประชุม เอกสารเกี่ยวกับข้อตกลงและสนธิสัญญาต่าง ๆ เป็นต้น
2. **ข้อมูลชั้นทุติยภูมิ** (secondary source) ได้แก่ ข้อมูลจากหนังสือ วารสาร บทความ บทวิเคราะห์จากนักวิชาการและข่าวจากหนังสือพิมพ์ทั้งภาษาไทยและต่างประเทศ

1.7 ประโยชน์ที่จะได้รับการศึกษา

1. ทำให้เข้าใจว่าในการกำหนดนโยบายต่างๆ นั้นจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ทั้งปัจจัยภายในประเทศและปัจจัยภายนอกประเทศ
2. ทำให้เข้าใจถึงสาเหตุที่เยอรมนีกำหนดนโยบายการรับผู้อพยพไปในลักษณะที่คล้ายคลึงกับนโยบายของสหภาพยุโรป

1.8 เนื้อหาในการนำเสนอ

- บทที่ 1** บทนำ จะอธิบายถึงสภาพปัญหา สมมติฐาน กรอบความคิด ขอบเขตการศึกษา และประโยชน์ที่จะได้รับ
- บทที่ 2** รูปแบบการอพยพที่เกิดขึ้นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง
- บทที่ 3** นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธ์รัฐเยอรมนีระหว่างปี ค.ศ. 1993 -2001: นโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ ระหว่างปี ค.ศ. 1993 -1998 และ นโยบายของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ระหว่างปี ค.ศ. 1998 – 2001
- บทที่ 4** ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของทั้ง 2 รัฐบาล ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก
- บทที่ 5** สรุปและตอบสมมติฐาน

บทที่ 2

รูปแบบของการอพยพ

สหพันธ์รัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany) จัดได้ว่าเป็นประเทศที่เป็นเป้าหมายแห่งการอพยพออกจากสหรัฐอเมริกาจนทำให้รัฐบาลต้องออกมาประกาศว่า “เยอรมนีไม่ใช่ประเทศแห่งการอพยพ” ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากการมีชาวต่างชาติจำนวนมากอาศัยอยู่ในเยอรมนีโดยในปี ค.ศ. 2000 มีชาวต่างชาติอาศัยอยู่ในเยอรมนีราว 7.5 ล้านคน¹ คิดเป็น 9 %² ของประชากรทั้งหมด

การอพยพของคนต่างชาติเข้ามายังเยอรมนี โดยเริ่มแรกนั้นเกิดขึ้นจากนโยบายการรับแรงงานต่างชาติหรือ “Guest Worker”³ ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1950s แม้ว่ารัฐบาลเยอรมนี จะออกมาประกาศยกเลิกการรับแรงงานต่างชาติในปี ค.ศ. 1973 เนื่องจากสภาวะความตกต่ำทางเศรษฐกิจแต่ก็ยังคงมีแรงงานต่างชาติอาศัยในเยอรมนีถึง 2.6 ล้านคน⁴ ที่นำไปสู่การอพยพแบบของการเดินทางไปสมทบกับครอบครัว (family reunion) และตามมาด้วยวิกฤตการณ์ของการแสวงหาที่พักพิง (asylum seeker) ในปี ค.ศ. 1980 เป็นผลให้ในปี ค.ศ. 1981 รัฐบาลต้องประกาศนโยบายจำกัดการรับผู้อพยพที่ไม่ได้เดินทางมาจากประเทศสมาชิกประชาคมยุโรป แต่การประกาศนโยบายเช่นนี้กลับทำให้จำนวนชาวต่างชาติในเยอรมนี เพิ่มขึ้นเกือบ 3 ล้านคน กล่าวคือ เพิ่มขึ้นจาก 4.7 ล้านคนในปี ค.ศ. 1989 เป็น 7.5 ล้านคนในปี ค.ศ. 1998⁵ ทั้งนี้จึงหมายความว่าเยอรมนี จะต้องรับผู้อพยพโดยเฉลี่ย 200,000 – 300,000 คนต่อปี⁶

การล่มสลายของสงครามเย็นในปลายทศวรรษที่ 1980 เป็นผลให้ต้นทศวรรษที่ 1990 เยอรมนี ต้องประสบกับผู้อพยพในรูปแบบที่แตกต่างกันถึง 3 รูปแบบ⁷ คือ การอพยพของผู้แสวงหาการพักพิงและผู้อพยพด้วยเงื่อนไขทางเศรษฐกิจจากยุโรปตะวันออกและประเทศนอกทวีปยุโรป การอพยพของชาว

¹ Philip Martin, Germany: Managing Migration after 9/11, [Online]

² Philip L. Martin, Germany: Reluctant Land of Immigration [Online]

³ Stephen Castles and Mark J. Miller, The Age of Migration: International Population Movement in The Modern World, p. 185

⁴ Rainer Münz, Deutschland wird Einwanderungsland – Rückblick und Ausblick, Humboldt Universität, Berlin, p. 174 (ภาษาเยอรมัน)

⁵ Philip L. Martin. Germany: Reluctant Land of Immigration [Online]

⁶ Ibid.

⁷ Stephen Castles and Mark J. Miller, The Age of Migration: International Population Movement in The Modern World, p. 190

เยอรมันจากเยอรมนีตะวันออกมายังเยอรมนี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปี ค.ศ. 1989 และ 1990 และการอพยพของบุคคลที่มีเชื้อชาติเยอรมันจากอดีตสหภาพโซเวียต โปแลนด์ โรมาเนียและประเทศอื่น ๆ ในยุโรปตะวันออกทำให้ภายหลังการรวมเยอรมนีในปี ค.ศ. 1990 มีคนต่างชาติอาศัยอยู่ในเยอรมนีถึง 5.3 ล้านคนและเพิ่มเป็น 7.2 ล้านคนในปี ค.ศ. 1995 คิดเป็น 8.8% ของประชากรทั้งหมด⁸ และเพิ่มขึ้น เป็น 7.3 ล้านคนในปี ค.ศ. 1996⁹ ในจำนวนนี้ 75% มาจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกสหภาพยุโรป โดย 28% หรือราว 2 ล้านคนมาจากตุรกี¹⁰ ทั้งนี้การเผชิญหน้ากับผู้อพยพนั้นไม่ได้เริ่มต้นมาตั้งแต่การรับแรงงานต่างชาติในกลางทศวรรษที่ 1950 แต่ทว่ามีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ในรูปแบบของผู้ลี้ภัยและผู้ที่ถูกขับไล่ออกจากประเทศ

การอพยพเข้าเยอรมนี ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงปัจจุบันสามารถแบ่งได้เป็น 7 ระยะ¹¹ คือ

ระยะที่ 1 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 – 1949 เป็นระยะที่เยอรมนีต้องรับมือกับผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศชาวเยอรมันจำนวนประมาณ 12 ล้านคน การอพยพของแรงงานต่างชาติ แรงงานที่ถูกบังคับเชลยสงครามและนักโทษจากค่ายกักกันที่เดินทางกลับไปยังประเทศบ้านเกิดหรือไปยังประเทศที่สามก่อนการแบ่งประเทศเยอรมนีออกเป็น 2 ประเทศอีกราว 10 ล้านคน และการอพยพของชาวเยอรมันจำนวนมากออกนอกประเทศทำให้ในปี ค.ศ. 1950 มีผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับออกจากประเทศอาศัยในเยอรมนี 8 ล้านคน คิดเป็น 16 % ของประชากร 49 ล้านคน ในขณะที่ประชากร 1 ใน 5 ของเยอรมนีตะวันออกเป็นผู้อพยพจากประเทศในยุโรปตะวันออกและผู้ถูกขับไล่ ซึ่งมีจำนวนราว 3.6 ล้านคนจากประชากรทั้งหมดราว 18.8 ล้านคน

ระยะที่ 2 ระหว่างปี ค.ศ. 1949 – 1961 เป็นระยะของการเริ่มต้นการอพยพระหว่างประชากรในเยอรมนีตะวันออกและประชากรของเยอรมนีตะวันตก โดยในต้นทศวรรษที่ 1950 – 1960 มีประชากรจากเยอรมนีตะวันออกอพยพเข้าเยอรมนีตะวันตกราว 3.8 ล้านคน แต่ทว่ามีประชากรจากเยอรมนีตะวันตกอพยพไปยังเยอรมนีตะวันออก เพียง 400,000 คน

ระยะที่ 3 ระหว่างปี ค.ศ. 1961 – 1963 เป็นระยะของการอพยพของแรงงานต่างชาติ หรือ “Guest Worker” ที่มีมาตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1950 ซึ่งเป็นผลจากการปิดกั้นกำแพงเบอร์ลินและผู้

⁸ Ibid., p. 185

⁹ Philip L. Martin, *Germany: Reluctant Land of Immigration* [Online]

¹⁰ Ibid.

¹¹ Rainer Münz, *Deutschland wird Einwanderungsland – Rückblick und Ausblick*, pp. 174 -179 (ภาษาเยอรมัน)

อพยพจากเยอรมนีตะวันออกมีจำนวนลดลง ในปี ค.ศ. 1964 มีแรงงานต่างชาติราว 1 ล้านคนอาศัยอยู่ในเยอรมนีและเพิ่มเป็น 2.6 ล้านคนในปี 1973

ระยะที่ 4 ระหว่างปี ค.ศ. 1973 – 1988 เป็นระยะของการอพยพของสมาชิกในครอบครัวเพื่อมาสมทบกับแรงงานต่างชาติที่ทำงานในเยอรมนี ในรูปแบบที่เรียกว่าการเดินทางไปสมทบกับครอบครัว ทั้งนี้เป็นผลมาจากการยุติการรับแรงงานต่างชาติในปี ค.ศ. 1973

ระยะที่ 5 ระหว่างปี ค.ศ. 1988 – 1991 เป็นระยะของการอพยพของบุคคลที่มีเชื้อชาติเยอรมันที่เริ่มมีมาตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ทำให้ปี ค.ศ. 2000 มีผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันอาศัยในเยอรมนี ราว 4 ล้านคน

ระยะที่ 6 ระหว่างปี ค.ศ. 1992 – 2000 เป็นระยะของการใช้นโยบายลดจำนวนการรับผู้ลี้ภัยทางการเมืองและผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมัน ทำให้ปี ค.ศ. 1997 – 1998 มีจำนวนผู้อพยพน้อยที่สุดที่ตั้งแต่กลางทศวรรษที่ 1980 เป็นต้นมา กล่าวคือ ปี ค.ศ. 1984 เป็นปีที่จำนวนผู้อพยพลดลงเป็นครั้งแรกและปี ค.ศ. 1999 เป็นปีที่มีผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันลดลงมากที่สุด

ระยะที่ 7 ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2000 เป็นต้นไปเป็นระยะของการเปลี่ยนแปลงกระบวนการรับผู้ลี้ภัย นโยบายการรับมือกับผู้อพยพ กล่าวคือ เป็นระยะของการเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการจำกัดจำนวนผู้อพยพและนโยบายว่าด้วยชาวต่างชาติเป็นนโยบายว่าด้วยการเดินทางท่องเที่ยว ด้วยเหตุนี้ในระยะ 7 จึงเป็นระยะของการเริ่มต้นการปฏิรูปสิทธิการเป็นพลเมืองของรัฐในเรื่องของการให้ใบอนุญาตทำงานแบบพิเศษแก่ผู้เชี่ยวชาญทางด้านคอมพิวเตอร์ซอฟแวร์ นโยบายเรื่องบลูการ์ด (Blue Cards) เกี่ยวกับการปฏิรูปกระบวนการทางการลงทะเบียนและการจัดตั้งคณะกรรมการการอพยพแห่งเยอรมนี

โดยสรุปแล้วในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 มีผู้อพยพเดินทางเข้าเยอรมนีทั้งสิ้นราว 20 ล้านคน¹² ทั้งนี้ทศวรรษที่ 1960 – 1970 และ ค.ศ. 1988 – 1990 เป็นระยะที่มีจำนวนชาวต่างชาติมากที่สุด¹³ ในขณะที่ปี ค.ศ. 1990 – 1995 มีผู้อพยพเดินทางเข้าเยอรมนีโดยเฉลี่ยราว 340,000 คนต่อปี¹⁴ ในรูปแบบของแรงงานอพยพ การอพยพเพื่อมาอาศัยรวมกันเป็นครอบครัว ผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมัน ผู้ร้องขอการพัก

¹² Stephen Castles and Mark J. Miller, The Age of Migration: International Population Movement in The Modern World, p. 190

¹³ Rainer Münz, Deutschland wird Einwanderungsland – Rückblick und Ausblick , p. 180 (ภาษาเยอรมัน)

¹⁴ Stephen Castles and Mark J. Miller, The Age of Migration: International Population Movement in The Modern World, p. 190

พียงและผู้ลี้ภัยที่เป็นผลมาจากการกำหนดนโยบายของรัฐ¹⁵ การอพยพที่เกิดขึ้นในระยะเวลาต่าง ๆ ตามข้อเสนอของ Rainer Münz นั้นสามารถแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ การอพยพทางการเมืองและการอพยพทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้แล้วยังมีการเคลื่อนย้ายของพลเมืองยุโรปที่เป็นผลมาจากสนธิสัญญาการจัตุรัสยุโรปตลาดเดียวที่เป็นการอพยพอีกรูปแบบหนึ่งที่สามารถพบเห็นได้ในเยอรมนี

2.1 การอพยพทางการเมือง เป็นการอพยพที่มีสาเหตุจากการเมืองไม่ว่าจะเป็นผลมาจากสงครามสงครามกลางเมืองหรือแม้แต่นโยบายของรัฐบาล การอพยพทางการเมืองที่สามารถพบเห็นได้ในเยอรมนีแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ การอพยพของผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศ และการอพยพของผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมัน

2.1.1. การอพยพของผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศ

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาสหพันธ์รัฐเยอรมนีต้องเผชิญหน้ากับผู้อพยพในรูปแบบของผู้ลี้ภัย 2 ลักษณะคือ ผู้ลี้ภัยชาวเยอรมัน และ ผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติที่มีลักษณะแตกต่างกันดังต่อไปนี้

2.1.1.1 ผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศชาวเยอรมัน

การอพยพของผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศชาวเยอรมันมีมาตั้งแต่ ออดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ก้าวขึ้นมาเป็นผู้นำอาณาจักรเยอรมัน ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินนโยบายการกลับมาตั้งถิ่นฐานในอาณาจักร (Heim ins Reich) โดยบังคับให้ชาวเยอรมันที่รวมตัวกันอยู่อย่างกระจัดกระจายอยู่ในประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งราว 8.4 ล้านคน¹⁶ กลับมาตั้งถิ่นฐานในบริเวณที่เป็นอาณาเขตของอาณาจักรเยอรมันตามทฤษฎีสังคมนิยมทางเชื้อชาติ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายนี้ฮิตเลอร์จึงทำข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศต่างๆให้มีการส่งมอบชาวเยอรมันและเพื่อให้ชาวเยอรมันเข้าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศ

¹⁵ Philip L. Martin แบ่งรูปแบบของการอพยพตามนโยบายของรัฐบาลออกเป็น 4 รูปแบบ คือ แรงงานต่างชาติ ผู้ร้องขอการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย และ ผู้ที่ได้รับการปกป้องชั่วคราวตามกฎหมายพื้นฐานมาตรา 16 ผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมัน และ ผู้ที่ได้รับสถานภาพการเป็นพลเมือง ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Philip L. Martin, *Germany: Reluctant Land of Immigration* [Online]

¹⁶ หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 มีชาวเยอรมันอาศัยในอดีตสหภาพโซเวียต 1.5 ล้านคน ในโปแลนด์ 1.2 ล้านคน ในอดีตเชโกสโลวาเกีย 3.5 ล้านคน ในลิทัวเนีย 120,000 คน ในฮังการี 550,000 คน ในโรมาเนีย 800,000 คน ในอดีตยูโกสลาเวีย 700,000 คน และในเอสโตเนีย 30,000 คน

นั้น ๆ โดยได้ทำข้อตกลงกับเอสโทเนียและลิทัวเนียในปี 1939 เพื่อให้ชาวเยอรมัน 60,000 คนเข้าไปตั้งถิ่นฐาน ข้อตกลงกับโครเอเชียในปี ค.ศ. 1942 เพื่อส่งมอบชาวเยอรมัน 30,000 คนและกับอดีตสหภาพโซเวียตเพื่อให้ชาวเยอรมัน 350,000 คนเข้าไปตั้งถิ่นฐาน

การเดินทางกลับมาตั้งถิ่นฐานในเขตอาณัติดำเนินมาจนถึงจุดสูงสุดในปี ค.ศ. 1939 เมื่ออาณัติเยอรมันมีชัยชนะเหนือโปแลนด์ด้วยการช่วยเหลือของอดีตสหภาพโซเวียต ภายใต้สนธิสัญญาพันธมิตรระหว่างฮิตเลอร์และสตาลิน (Hitler - Stalin Pact) ในการกำหนดขอบเขตผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการบังคับให้มีการตั้งถิ่นฐานใหม่ การขับไล่และการเนรเทศบุคคลในเขตยึดครองของอาณัติเยอรมันและเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต¹⁷ ทำให้มีการขับไล่และเนรเทศชาวโปแลนด์และชาวยิวที่อาศัยในเขตที่ถูกผนวกเข้าเป็นพรมแดนด้านตะวันออกของอาณัติเยอรมันราว 325,000 คน เพื่อให้ชาวเยอรมันเข้าไปตั้งถิ่นฐานแทน จากการทำข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศต่าง ๆ ในปี ค.ศ. 1940 ถึงปี ค.ศ. 1944 มีชาวเยอรมันเดินทางเข้ามาตั้งถิ่นฐานในอาณัติเยอรมันรวมไปถึงในเขตตะวันออกของอาณัติกรราว 910,000 คน¹⁸

การนำประเทศเข้าสู่สงครามโลกในปี ค.ศ. 1939 กล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการอพยพของผู้ลี้ภัยชาวเยอรมันที่เกิดภายในอาณัติเยอรมันและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพของผู้ลี้ภัยที่ตั้งถิ่นฐานในเขตตะวันออกของอาณัติกรไปยังเมืองที่ปลอดภัย ผลการถูกโจมตีทางอากาศอย่างหนักจากพันธมิตรตะวันตกที่มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1939 ที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำลายที่อยู่อาศัยและโรงงานผลิตอาวุธ และการโจมตีทางบกจากกองกำลังทหารของอดีตสหภาพโซเวียตในปี ค.ศ. 1944 โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณเขตตะวันออกของอาณัติกรก่อให้เกิดคลื่นผู้ลี้ภัยมากกว่าล้านคนที่ไหลทะลักมายังเขตตะวันตกและรวมไปถึงผู้ลี้ภัยทางเรืออีกราว 2 ล้านคนที่อพยพมาจากทะเลบอลติก

ภายหลังการล่มสลายของอาณัติเยอรมันและการประกาศแพ้สงครามอย่างไม่มีเงื่อนไข ในวันที่ 8 พฤษภาคม ค.ศ. 1945 ส่งผลให้เยอรมนีตกอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของพันธมิตรตะวันตก 4 ชาติคือ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส อังกฤษ และอดีตสหภาพโซเวียตในขณะที่เขตตะวันออกของอดีต

¹⁷ 28 กันยายน 1939 ฮิตเลอร์ได้ทำข้อตกลงเรื่องพรมแดนและเป็นพันธมิตรกับอดีตสหภาพโซเวียตนำไปสู่การแบ่งโปแลนด์ออกเป็น 4 ส่วน และการลงนามอย่างลับ ๆ ในอนุสัญญาแลกเปลี่ยนพรมแดน ทำให้พรมแดนทางด้า นลิทัวเนียซึ่งควรจะเป็นของอาณัติเยอรมันตกเป็นของอดีตสหภาพโซเวียต ในขณะที่วอร์ซอและลึบลิน (Lublin) ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอาณัติกร

¹⁸ 166,000 คนเดินทางมาจากโปแลนด์ 127,000 คนจากประเทศในคาบสมุทรบอลข่าน 370,000 คนจากอดีตสหภาพโซเวียต 212,000 คนจากโรมาเนีย และ 35,000 คนจากอดีตยูโกสลาเวีย

อาณาจักรเยอรมันอยู่ภายใต้การบริหารจัดการร่วมกันระหว่างโปแลนด์และอดีตสหภาพโซเวียตเป็นผลให้ชาวเยอรมันที่ตั้งถิ่นฐานในประเทศต่าง ๆ ที่ได้ทำสนธิสัญญาสองฝ่ายกับอดีตผู้นำทั้งก่อนสงครามและระหว่างสงครามต่างพากันอพยพกลับประเทศในขณะที่บางส่วนถูกขับไล่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเยอรมันที่ตั้งถิ่นฐานในอดีตเขตตะวันออก 9.6 ล้านคน การประกาศรวมบรันเดนบวร์กตะวันออก (East Brandenburg) โปเมอเรียเนีย (Pomerania) ปรุสเซียตะวันออก (East Prussia) และ ซิเลเชีย (Silesia) เข้าเป็นส่วนหนึ่งของโปแลนด์ในต้นปี ค.ศ. 1945 ทำให้ชาวเยอรมันที่อาศัยในเขตดังกล่าวอพยพมายังเขตตะวันตกของเยอรมนี รวบรวม 4-5 ล้านคน ส่งผลให้ประชาชนราว 1 ล้านคนต้องตกเป็นเหยื่อของการขับไล่อย่างทารุณด้วยการปล้น การโจรกรรม การข่มขืนและการลดความเป็นมนุษย์ที่มีมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เดือนสิงหาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตโอเดอร์ – ไนเซอ (Oder-Neiße) มีผู้ถูกขับไล่มากกว่า 300,000 คนและในเขต Sudetes ของเชโกสโลวาเกีย อีกราว 800,000 คน แม้กระนั้นยังคงมีชาวเยอรมันอาศัยอยู่ในเขตนี้อีกราว 5 ล้านคน

เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 1 จะพบว่าระหว่างปี ค.ศ. 1975 – 1949 มีชาวเยอรมันราว 12 ล้านคนถูกบังคับให้ออกจากประเทศและเขตที่พังกอาศัย¹⁹ ทั้งโดยการใช้กำลังบังคับและการส่งมอบชาวเยอรมันตามมติของที่ประชุมยัลตา และ โพลด์มรวมไปถึงการให้การให้สิทธิขับไล่ชาวเยอรมันบุคคลเชื้อชาติเยอรมันที่ยังไม่ได้รับสัญชาติเยอรมันออกจากประเทศแก่ โปแลนด์ เชโกสโลวาเกีย และฮังการี ในขณะที่ชาวเยอรมันที่อาศัยอยู่อดีตยูโกสลาเวียอยู่ภายใต้การนำของนายพลติโต้ก็ถูกขับไล่เช่นเดียวกับชาวเยอรมันที่อาศัยประเทศต่างๆ แต่ชาวเยอรมันที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ในเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียตกลับไม่ถูกขับไล่แต่ทว่าถูกส่งไปยังไซบีเรีย คาซัคสถาน และคาจิสถานซึ่งเป็นภูมิภาคที่อดีตสหภาพโซเวียตเข้าครอบครอง โดยสรุปแล้วผลจากสงครามและการดำเนินมาตรการการขับไล่ชาวเยอรมันในประเทศต่าง ๆ ทำให้มีชาวเยอรมันที่ถูกขับไล่และลี้ภัยทั้งหมดราว 14 ล้านคน ทั้งนี้ 8 ล้านคนลี้ภัยและอพยพไปยังเยอรมนีตะวันตก และอีก 4 ล้านคนอาศัยอยู่ในเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียตในขณะที่มีประชากรสูญหายอีกราว 2.3 ล้านคน

¹⁹ ในเขตตะวันออก 9.6 ล้านคน ในเชโกสโลวาเกีย 3.4 ล้านคน คาบสมุทรบอลข่าน 250,000 คน เขตดานูบ 380,000 คน โปแลนด์ 1.3 ล้านคน ฮังการี 623,000 คน อดีตยูโกสลาเวีย 537,000 คน โรมาเนีย 786,000 คน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Rainer Münz and Rainer Ohliger, Immigration of German People to Germany: Shedding Light on the German Concept of Identity, *The International Scope*® Review, 3 (2001), p. 60

2.1.1.2 ผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศชาวต่างชาติ

ผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติตามความหมายในบทมาตรา 1 วรรค 1 ของกฎหมายการยอมรับบุคคลต่างด้าวแห่งสหพันธ์ฯ²⁰ ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 30 มิถุนายน 1994 ตามความเห็นชอบของคณะกรรมการว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งสหพันธ์สามารถแบ่งเป็น 6 ประเภท ได้แก่

1) **ผู้ขอพักพิง (Asylums)** หมายถึงบุคคลที่เข้าสู่เขตการปกครองของรัฐใดรัฐหนึ่งเพื่อขอความคุ้มครอง เพราะพวกเขาถือว่าตนถูกประหารชีวิตหรืออันตรายจากรัฐอื่นเนื่องจากความคิดเห็นทางการเมืองหรือ ความเกี่ยวข้องกับกลุ่มทางการเมือง หรือ มีการกระทำที่ถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมทางการเมือง²¹ บุคคลเหล่านี้จะได้รับการรับรองว่าเป็นผู้ถูกทารุณกรรมทางการเมืองตามบทมาตรา 16 และ 16a ของกฎหมายพื้นฐานที่มีฐานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญของประเทศโดยต้องผ่านการตรวจสอบ และ พิจารณาแล้วว่าได้รับผลกระทบจากการกระทำทารุณกรรมโดยรัฐในประเทศที่จากมา

ในช่วงปลายสงครามเย็นจนถึงต้นทศวรรษที่ 1990 มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากเดินทางจากยุโรปตะวันออก ยุโรปใต้และเขตสงครามต่าง ๆ เข้าเยอรมนีเพื่อแสวงหาที่พักพิงจึงทำให้ในปี ค.ศ. 1990 มีผู้ขอ

²⁰ บทมาตรา 1 ของกฎหมายการยอมรับบุคคลต่างด้าว ระบุไว้ว่า

- (1) ผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติตามความหมายของกฎหมาย
- a. ผู้ขอพักพิง
 - b. ผู้ขอใช้สิทธิในการพักพิง
 - c. ผู้ลี้ภัยที่ได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมตามกฎหมายการยอมรับบุคคลต่างด้าว ลงวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1980 ที่ได้รับการแก้ไขตาม บทมาตรา 5 ของกฎหมายฉบับนี้ ลงวันที่ 9 มิถุนายน ค.ศ. 1990
 - d. ชาวต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้พักอาศัยด้วยเหตุผลของกฎหมายระหว่างประเทศ หรือ เหตุผลทางด้านมนุษยธรรมหรือเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการเมืองของสหพันธ์รัฐเยอรมนี ตาม บทมาตรา 32 ของกฎหมายบุคคลต่างด้าว ลงวันที่ 9 กรกฎาคม ค.ศ. 1990 และได้รับการแก้ไขตามมาตรา 2 ลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1993
 - e. ผู้ลี้ภัยสงครามและผู้ลี้ภัยสงครามกลางเมือง ตามบทมาตรา 32 ของกฎหมายบุคคลต่างด้าว
 - f. ชาวต่างชาติที่ได้รับการยอมรับตาม บทมาตรา 32 ของกฎหมายบุคคลต่างด้าวจากเหตุผลทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม หรือผลประโยชน์ทางการเมืองของสหพันธ์รัฐเยอรมนีในเรื่องเขตแดน

²¹ สุภางค์ จันทวานิช (บรรณารักษ์), ประมวลศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น, สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (กรุงเทพฯ: เซเวน เพลส แอนด์ โปรโมชัน ,2542) หน้า 4

พักพิง 193,063 คนเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 1985 ถึง 38%²² และเพิ่มขึ้นเป็น 438,191 คนในปี ค.ศ. 1992 ที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นปีที่มีผู้ขอพักพิงมากที่สุดก่อนที่จะลดลงภายหลังการปฏิรูปกฎหมายว่าด้วยสิทธิของผู้ขอพักพิงในปี ค.ศ. 1993 ที่เป็นการปฏิรูปวิธีพิจารณาให้ที่พักพิง (Asylum Procedure) ที่ใช้ระยะเวลาอันนานให้มีความกระชับและรวดเร็วขึ้นด้วยการกำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ “ประเทศที่สามที่ปลอดภัย”²³ (Safe Third Country) “ประเทศต้นทางที่ปลอดภัย”²⁴ (Safe Country of Origin) รวมไปถึงกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาบุคคลเข้าเมืองที่สนามบิน²⁵ (Airport Procedure) และการตรวจสอบควบคุมบริเวณชายแดน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรมแดนที่ติดกับสาธารณรัฐเชค และ โปแลนด์เพื่อให้มีการลักลอบเข้ามายังเยอรมนีอย่างผิดกฎหมาย ตารางที่ 2 ชี้ให้เห็นว่าภายหลังกฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ในวันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 จำนวนผู้ขอพักพิงในปี ค.ศ. 1994 ลดลงจากจำนวนผู้ขอพักพิงในปี ค.ศ. 1993 ถึง 39 %²⁶ ก่อนที่จะเพิ่มเป็น 166,951 คน ในปี ค.ศ. 1995 และ ลดลงเหลือ 118,306 คนในปี ค.ศ. 2001 โดยสรุปแล้วตลอดทศวรรษที่ 1990 มีผู้ขอพักพิงในเยอรมนีมากกว่า 1.8 ล้านคน²⁷ และเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของผู้ขอพักพิงที่เดินทางมาจากประเทศต่าง ๆ ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 3 จะพบว่าผู้ขอพักพิงที่มาจากอดีตยูโกสลาเวียมีจำนวนมากที่สุดคิดเป็น 23% ของผู้ขอพักพิงทั้งหมดในทศวรรษที่ 1990²⁸

อย่างไรก็ตามผู้ที่ยื่นคำร้องขอพักพิงเมื่อได้รับการพิจารณาคุณสมบัติตามกระบวนการที่ระบุไว้ในกฎหมายสิทธิผู้ขอพักพิงปี ค.ศ. 1993 ยังไม่สามารถรับสถานภาพผู้ขอพักพิงได้ในทันทีแต่จะต้องรอการพิจารณาจากศาลในการกำหนดจำนวนรับ (Quota) ในปีนั้น ๆ เสียก่อนจึงจะได้รับการพิจารณาเพื่อรับ

²² ในปี ค.ศ. 1985 มีผู้ขอพักพิง 73,832 คน

²³ เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยผู้ขอพักพิงปี ค.ศ. 1993 ที่ระบุว่า บุคคลที่เดินทางผ่านประเทศเหล่านี้ซึ่งได้แก่ ประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปทั้งหมด สาธารณรัฐเชค นอร์เวย์ โปแลนด์และสวีเดนและสวิตเซอร์แลนด์ไม่สามารถอ้างสิทธิในการขอพักพิง

²⁴ เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยผู้ขอพักพิงปี ค.ศ. 1993 ที่ระบุว่า บุคคลที่เดินทางมาจากประเทศที่ได้รับการยอมรับแล้วว่าปลอดภัยจากการกระทำกรอันเป็นการทารุณกรรมจะไม่ได้รับการพิจารณาเป็นผู้ขอพักพิง ประเทศเหล่านี้ได้แก่ บัลแกเรีย สาธารณรัฐเชค กานา ฮังการี โปแลนด์ โรมาเนีย เซเนกัลและสาธารณรัฐสโลวัก

²⁵ เป็นข้อกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยผู้ขอพักพิงปี ค.ศ. 1993 ที่ระบุว่า บุคคลที่ไม่มีเอกสารการเดินทางหรือเดินทางมาจากประเทศที่สามที่ปลอดภัยหรือมาจากประเทศต้นทางที่ปลอดภัยไม่สามารถเดินทางเข้าประเทศได้

²⁶ ปี ค.ศ. 1994 มีผู้ขอพักพิง 127,210 คน

²⁷ Haral W. Lederer, Roland Rau and Stefen Rühl, *Migrationsbericht 1999: Zu- und Auswanderung nach und aus Deutschland* (Bamberg: Bonner Universitätsdruckerei bub, 1999), p. 25 (ภาษาเยอรมัน)

²⁸ 10 อันดับแรกของประเทศที่มีผู้ขอพักพิงมากที่สุด ได้แก่ อดีตยูโกสลาเวีย (23%) โรมาเนีย (17%) ตุรกี (11%) บัลแกเรีย (4%) อาฟกานิสถาน (3%) เวียดนาม (2.9%) อิรัก (2.7%) บอสเนีย (2.5%) อิหร่าน (2.3%) ศรีลังกา (2.2%) โปรดดูตารางที่ 3 และ แผนภูมิที่ 2

สถานภาพผู้ขอพักพิงตามจำนวนที่ศาลกำหนด การกำหนดจำนวนผู้ขอพักพิงนั้นเป็นการกำหนดจำนวนรับผู้ลี้ภัยตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายพื้นฐานบทมาตรา 16a วรรค 1 และ 2 หรือข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งได้แก่ สนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวา สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปและสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ถูกทารุณกรรมแห่งสหประชาชาติ และ มาตรา 51 ของกฎหมายบุคคลต่างด้าว โดยจะคำนวณจาก สัดส่วนระหว่างผู้ยื่นคำร้องขอพักพิงทั้งหมดกับจำนวนผู้ยื่นคำร้องที่ผ่านการพิจารณาในแต่ละปี ผู้ที่ผ่านการพิจารณาได้รับสถานภาพผู้ขอพักพิงจะถูกจัดสรรไปยังมลรัฐต่าง ๆ ตามสัดส่วนที่ได้กำหนดไว้ในบทมาตรา 45 ของกฎหมายวิธีพิจารณาให้ที่พักพิง²⁹ และระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 1999 มีผู้ยื่นคำร้องขอพักพิงกว่า 2.2 ล้านคน³⁰ ที่ได้รับการพิจารณาว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะได้รับสถานภาพผู้ขอพักพิงแต่ทว่าจำนวนรับในแต่ละปีต่ำกว่า 10%³¹ จึงทำให้ผู้ถูกปฏิเสธเพื่อรับสิทธิในการพักอาศัยในเยอรมนีเป็นจำนวนมากดังแสดงไว้ในตารางที่ 4

2) **ผู้ลี้ภัยตามสนธิสัญญา (Convention Refugees)** คือ ผู้ลี้ภัยตามคำจำกัดความของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยปี ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ปี ค.ศ. 1967 ที่หมายถึง บุคคลที่มีเหตุเพียงพอที่จะกลัวการถูกประหัตประหาร โดยมีสาเหตุจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกกลุ่มทางสังคมหรือกลุ่มการเมืองบางกลุ่ม จึงออกมานอกประเทศที่ตนถือสัญชาติอยู่และไม่สามารถหรือเนื่องจากความกลัวนั้นจึงไม่ปรารถนาที่จะขอรับความคุ้มครองจากประเทศของตน หรือผู้ซึ่งไม่มีสัญชาติและอยู่นอกประเทศที่เคยอาศัยอยู่เดิมเนื่องจากเหตุผลของเหตุการณ์ดังกล่าวและไม่สามารถหรือเนื่องจากความกลัวนั้นจึงไม่ปรารถนาที่จะกลับไปอีก³²

มาตรา 51 วรรค 1 ของกฎหมายบุคคลต่างด้าว ปี ค.ศ. 1990 ระบุว่าห้ามส่งมอบผู้ลี้ภัยเหล่านี้ไปยังประเทศที่จะคุกคามทั้งชีวิตและเสรีภาพเนื่องจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคมหรือเนื่องจากการตัดสินว่ามีความผิดทางการเมือง ตามคำจำกัดความของสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวาโดยบุคคลเหล่านี้จะได้รับสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยในทันทีหรืออาจจะต้องผ่านการพิจารณา

²⁹ บาเดน – เวสต์เทมเบอร์ก 12.2% บาร์เยิร์น 14 % เบอริลิน 2.2 % บรันเดินบวร์ค 3.5% เบรเมน 1% ฮัมบูร์ก 2.6 % เฮสเซิน 7.4% เมคเลนบวร์ค – เวเนเทิร์น ปอมเมราเนีย 2.7% โลเวอร์ – แซกโซนี 9.3 % นอร์ทไรน์ – เวสฟาเลีย 22.4 % ไนน์แลนด์ - ปาลาติเนต 4.7 % ซาร์แลนด์ 1.4 % แซกโซนี 6.5 % แซกโซนี – อ็ลต์ลันด์ 4 % สเลสวิก – โฮลสไตน์ 2.8% และทัวริงเกีย 3.3%

³⁰ Haral W. Lederer, Roland Rau and Stefen Rühl, *Migrationsbericht 1999: Zu- und Auswanderung nach und aus Deutschland*, p. 29 (ภาษาเยอรมัน)

³¹ Ibid.

³² สุภาวงศ์ จันทวานิช (บรรณาธิการ), *ประมวลศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น*, หน้า 8 - 9

ตามกระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยของกรมการพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติ ทั้งนี้ปี ค.ศ. 1996 เป็นปีแรกที่มีการประกาศจำนวนผู้ลี้ภัยประเภทนี้จากตารางที่ 8 จะพบว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 จนถึงปี ค.ศ. 2001 มีผู้ลี้ภัยตามสนธิสัญญาในเยอรมนีทั้งหมดประมาณ 240,000 คน

3) **ผู้ลี้ภัยตามความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ** (Humanitarian Refugees) หมายถึง ผู้แสวงหาการคุ้มครองซึ่งด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมแล้วจะไม่ถูกส่งกลับไปยังประเทศมาตุภูมิ และได้รับการอนุญาตให้อาศัยอยู่เป็นการชั่วคราว³³ ผู้ลี้ภัยเหล่านี้จะได้รับสิทธิในการพักอาศัยในเยอรมนีเป็นการชั่วคราวโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการการพิจารณาฯ ผู้ลี้ภัยชาวยิวจากเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียตเป็นผู้ลี้ภัยกลุ่มใหญ่ที่สุดของผู้ลี้ภัยประเภทนี้

การเดินทางของผู้ลี้ภัยชาวยิวเข้าเยอรมนีในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 นั้นเกิดขึ้นจากข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งสหพันธ์ กับประเทศต่าง ๆ ที่เคยอยู่ภายใต้การปกครองของอดีตสหภาพโซเวียตเพื่อส่งมอบชาวยิวที่อาศัยอยู่ในประเทศนั้น ๆ แก่เยอรมนี ตามข้อกำหนดที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นมาตรการที่ไม่มีการกำหนดจำนวนรับ แต่ทว่าจะมีการตรวจสอบการเดินทางเข้าประเทศเป็นรายกรณี ตั้งแต่เริ่มทำข้อตกลงระหว่างรัฐบาลในปี ค.ศ. 1990 ตารางที่ 5 แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1990 – 1998 มีผู้ลี้ภัยชาวยิวอพยพเข้ามายังเยอรมนีทั้งหมด 102,311 คน³⁴

4) **ผู้ลี้ภัยจากสงครามและผู้ลี้ภัยสงครามกลางเมือง** คือ บุคคลที่จะได้รับสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยชั่วคราวตามบทมาตรา 32 ของพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าว บุคคลเหล่านี้จะได้รับการยกเว้นจากการตรวจสอบเป็นรายบุคคล และ รัฐบาลจะไม่สามารถปฏิเสธหรือถอดถอนคำร้องขอลี้ภัยในขณะเดียวกันผู้ที่ได้รับสถานภาพนี้จะไม่สามารถเรียกร้องสิทธิในการพำนักอาศัยในเขตต่าง ๆ ของเยอรมนี กลุ่มผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มาจากโคโซโวและบอสเนีย ระหว่างปี ค.ศ. 1994 ถึงปี ค.ศ. 1996 มีผู้ลี้ภัยสงครามกลางเมืองจากบอสเนีย – เฮอร์เซโกวีนาอาศัยในเยอรมนี มากกว่า 350,000 คน³⁵ โดยปี ค.ศ. 1994 เป็นปีที่มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่สุดถึง 350,000 คน โดยอาศัยอยู่อย่างกระจัดกระจายในมลรัฐต่าง ๆ ของเยอรมนี จากตารางที่ 6 แสดงให้เห็นว่าผู้ลี้ภัยชาวบอสเนียแลอาศัยอยู่ในมลรัฐ นอร์ทไรน์ –

³³ เรื่องเดียวกัน หน้า 28

³⁴ Haral W. Lederer, Roland Rau and Stefen Rühl, *Migrationsbericht 1999: Zu- und Auswanderung nach und aus Deutschland*, p.24 (ภาษาเยอรมัน)

³⁵ *Ibid.*, p.33

เวสฟาเลียมากที่สุดถึงเกือบ 22% หรือราว 75,000 คน แม้ว่าจะมีผู้ลี้ภัยจำนวนมากถูกส่งกลับประเทศภายหลังสงครามสงบลงแต่ยังคงมีผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในเยอรมนี อีกว่า 74,760 คนในปี 1998³⁶

5) **ผู้ลี้ภัยโดยพฤตินัย** (De facto Refugees) หมายถึง ผู้ลี้ภัยที่ไม่สามารถหรือไม่ปรารถนาที่จะได้รับการยอมรับในฐานะผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา หรือ มีเหตุผลสำคัญทำให้ไม่สามารถหรือไม่ปรารถนาที่จะกลับไปประเทศเดิมของตน³⁷ บุคคลเหล่านี้จะอาศัยอยู่ในเยอรมนีในช่วงกระบวนการผ่อนผัน³⁸ โดยยังไม่ยื่นคำร้องขอลี้ภัยหรือคำร้องขอลี้ภัยนั้นไม่ได้รับการพิจารณา และจะไม่ถูกขับไล่ออกจากเยอรมนี เนื่องจากมีภัยอันตรายต่อชีวิตและเสรีภาพในประเทศบ้านเกิดหรือเนื่องจากเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมและเหตุผลเฉพาะบุคคลหรือเป็นอุปสรรคต่อการพักอาศัยใน จำนวนของผู้ลี้ภัยประเภทนี้สามารถดูได้จากจำนวนชาวต่างชาติที่ได้รับสถานภาพการพักอาศัย³⁹ ในปี ค.ศ. 1998 มีผู้ลี้ภัยที่อยู่ใน

³⁶ Ibid.,p.35

³⁷ สุภางศ์ จันทวานิช (บรรณาธิการ), ประมวลศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น, หน้า10

³⁸ กระบวนการผ่อนผันไม่ใช่การอนุญาตให้พำนักอาศัยแต่พียงแต่เป็นข้อกำหนดเพื่อให้มีการขับไล่ชาวต่างชาติออกจากมลรัฐต่าง ๆ ของเยอรมนี ในกรณีที่จะต้องให้ชาวต่างชาติเดินทางออกจากประเทศรัฐบาลจะเป็นผู้ออกไปคำร้องให้บุคคลนั้น ๆ เดินทางออกนอกประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากอุปสรรคต่าง ๆ ในประเทศบ้านเกิดของชาวต่างชาตินั้น ๆ เช่น การไม่ได้รับยอมรับหรือไม่ต้องการ หรือ มีภัยคุกคามแก่ชีวิต

³⁹ สถานภาพการพักอาศัย เป็นเสมือนหลักประกันความปลอดภัยให้กับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย สถานภาพในการพำนักอาศัยมี 6 ลักษณะ ได้แก่

1. **สิทธิในการพำนักอาศัย** (permanent residence entitlement หรือ Aufenthaltberechtigung) เป็นสิทธิที่ผู้อพยพจะได้รับภายหลังจากอาศัยในเยอรมนี 8 ปี และเป็นสิทธิที่ผู้อพยพตามสามีหรือภรรยาที่เป็นชาวเยอรมันจะได้รับภายหลังจากอาศัยในเยอรมนี 5 ปี รวมไปถึงผู้ลี้ภัยที่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาล

2. **การอนุญาตให้พำนักอาศัย** (residence permission หรือ Aufenthaltserlaubnis) เป็นสิทธิที่จะมอบให้แก่ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลที่อาศัยอยู่ในเยอรมนี อย่างน้อย 5 ปีและมีใบอนุญาตทำงาน รวมไปถึงการมีที่อยู่อาศัยและมีความรู้เกี่ยวกับภาษาเยอรมันอย่างเพียงพอ ผู้ที่ได้รับอนุญาตจะต้องต่ออายุใบอนุญาตทุก ๆ ปีหรือทุก ๆ 2 ปี หรือไม่กำหนดระยะเวลา

3. **การยินยอมให้พำนักอาศัย** (residence authorization หรือ Aufenthaltbefugnis) เป็นการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยจากสงครามกลางเมืองพักอาศัยอยู่ในเยอรมนี เป็นเวลา 2 ปี บนพื้นฐานทางด้านมนุษยธรรม ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่นานถึง 8 ปีจะได้รับสิทธิให้พำนักอาศัย

4. **การอนุมัติให้พักอาศัย** (residence approval หรือ Aufenthaltbewilligung) เป็นการอนุญาตให้พักอาศัยเนื่องจากวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง ผู้ที่ได้รับสิทธินี้ได้แก่ แรงงานตามข้อตกลง นักเรียนนักศึกษา และ นักธุรกิจ บุคคลเหล่านี้สามารถอาศัยอยู่ในเยอรมนี ได้ไม่เกิน 2 ปี แต่สามารถขยายเวลาออกไปได้อีก 2 ปี หรือมากกว่า

กระบวนการผ่อนผันประมาณ 285,000 คนอาศัยอยู่ในเยอรมนี ตารางที่ 7 แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า ผู้ลี้ภัยกลุ่มใหญ่ที่สุดยังคงมาจากอดีตยูโกสลาเวียโดยที่มีสัดส่วนถึง 42% และ ผู้ลี้ภัยจากบอสเนีย-เฮอร์เซโกวีนา 24 %

6) **ผู้พลัดถิ่น** (Displaced Persons) หมายถึงบุคคลที่ไม่อาจเข้าหลักเกณฑ์ตามคำจำกัดความของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาแต่อยู่ในสถานการณ์คล้ายคลึงกับผู้ลี้ภัย⁴⁰ ตารางที่ 8 แสดงให้เห็นว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 – 2001 มีผู้พลัดถิ่นจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในเยอรมนีประมาณ 2.4 ล้านคน

ผู้ลี้ภัยที่เข้ามาขอลี้ภัยและขอพักพิงในเยอรมนีทั้ง 6 รูปแบบนั้นนอกจากจะได้รับการปกป้องตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวาแล้ว ยังจะได้รับการปกป้องและได้รับสิทธิบางอย่างจากกฎหมายพื้นฐานและพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวแห่งสหพันธ์ ซึ่งมาตราที่สำคัญที่สำคัญ ๆ ได้แก่ **มาตรา 16 ของกฎหมายพื้นฐาน** เป็นมาตราที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการพิจารณาสถานภาพผู้ขอลี้ภัย โดยระบุว่า ผู้ที่จะได้รับสถานภาพผู้ขอลี้ภัยนั้นจะต้องเป็น “บุคคลผู้ถูกติดตามด้วยเหตุผลทางการเมืองจากรัฐและจะต้องไม่เดินทางมาจากประเทศที่สามที่ปลอดภัย”

มาตรา 32a ของกฎหมายบุคคลต่างด้าว เป็นมาตราเกี่ยวกับสิทธิของผู้ขอลี้ภัยจากสงครามและผู้ขอลี้ภัยจากสงครามกลางเมืองที่จะได้รับการปกป้องชั่วคราว ในปัจจุบันถูกนำมาใช้กับผู้ลี้ภัยตามความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มาจากโคโซโว และ ผู้ลี้ภัยสงครามกลางเมืองจากบอสเนียเท่านั้น

มาตรา 51 ของกฎหมายบุคคลต่างด้าว เป็นมาตราเกี่ยวกับสิทธิของผู้ที่ถูกติดตามด้วยเหตุผลทางการเมืองจะไม่ถูกขับไล่ ซึ่งหมายความว่าผู้ลี้ภัยตามสนธิสัญญา โดยกำหนดว่าจะไม่ส่งกลับผู้ถูกติดตามด้วยเหตุผลทางการเมืองที่แม้ว่าจะเดินทางมาจากประเทศที่สามที่ปลอดภัย และบุคคลนั้นจะได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยในเยอรมนีเป็นเวลา 2 ปีและจะได้รับอนุญาตให้ทำงานแต่จะไม่สามารถได้รับความช่วยเหลือทางการเงินและไม่สามารถนำครอบครัวอพยพมาอาศัยร่วมกันได้

5. **การอนุญาตให้พำนักอาศัย** (residence concession หรือ Aufenthaltsgestattung) เป็นสิทธิที่จะมอบให้แก่ผู้แสวงหาการลี้ภัยที่อยู่ในกระบวนการพิจารณา บุคคลเหล่านี้สามารถอาศัยอยู่ในเยอรมนีได้ จนกว่ากระบวนการพิจารณาจะสิ้นสุดลง

6. **การผ่อนผัน** (toleration หรือ Duldung) เป็นสิทธิที่บุคคลที่ไม่มีใบอนุญาตให้พำนักอาศัยและต้องเดินทางออกนอกประเทศตามข้อกำหนดในกฎหมาย ยกเว้นบุคคลที่ได้รับการปกป้องตามกฎหมายจะไม่สามารถถูกขับออกจากประเทศ บุคคลที่ได้รับสิทธินี้สามารถได้รับใบอนุญาตทำงานชั่วคราว

⁴⁰ สุภางค์ จันทวานิช (บรรณาธิการ), ประมวลศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น, หน้า 13

มาตรา 53 ของกฎหมายบุคคลต่างด้าว เป็นมาตราเกี่ยวกับสิทธิที่จะไม่ถูกขับไล่ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเนื่องจากถูกคุกคามจากการทรมาน หรือ การลงโทษที่ถึงแก่ชีวิตหรือภัยอันตรายที่จะเกิดแก่ร่างกายและชีวิตในประเทศบ้านเกิด โดยระบุว่าภัยอันตรายที่ถึงแก่ร่างกายและชีวิตนั้นจะต้องเกิดขึ้นกับผู้ลี้ภัยไม่ใช่กับประชากรหรือกลุ่มประชากรทั่วไป ผู้ร้องขอการลี้ภัยจะได้รับสิทธิในการอาศัยอยู่ในเยอรมนีเป็นเวลา 3 เดือนหรือน้อยกว่าเพื่อระยะเวลาผ่อนผันเพื่อส่งกลับประเทศ บุคคลเหล่านี้สามารถเดินทางได้เฉพาะในเขตที่กำหนดไว้และไม่ได้รับอนุญาตให้หางานทำรวมถึงไม่สามารถนำครอบครัวอพยพมาอาศัยร่วมกัน

มาตรา 54 ของกฎหมายบุคคลต่างด้าว เป็นมาตราเกี่ยวกับสิทธิที่จะไม่ถูกขับไล่ด้วยเหตุผลทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ หรือเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม ผู้ที่ได้รับสิทธิตามมาตรานี้จะได้รับการปกป้องและได้รับอนุญาตอาศัยอยู่ในเยอรมนีได้ไม่เกิน 6 เดือนเพื่อรอการวินิจฉัยจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

2.1.2 การอพยพของผู้ลี้ภัยเชื้อชาติเยอรมัน

ผู้ลี้ภัยเชื้อชาติเยอรมัน หรือ Aussiedler หมายถึง ผู้ลี้ภัยที่ได้รับสิทธิตามรัฐธรรมนูญ⁴¹ และตามกฎหมายการอพยพกลับประเทศ บุคคลกลุ่มนี้มีบรรพบุรุษเป็นชาวเยอรมันและเจริญเติบโตในบริเวณที่เคยเป็นที่ตั้งถิ่นฐานของชาวเยอรมันในยุโรปตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในโรมาเนีย อดีตสหภาพโซเวียตและโปแลนด์ และจะได้รับสิทธิในการแปลงสัญชาติและได้รับสถานภาพ “ผู้ถูกขับไล่” ซึ่งเป็นสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติและการช่วยเหลือในการบูรณาการเข้ากับสังคม ในระหว่างปี ค.ศ. 1950 – 1989 การอพยพของผู้ลี้ภัยเหล่านี้เกิดขึ้นจากการทำข้อตกลงสองฝ่ายระหว่างรัฐ แต่ทว่าภายหลังการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตการอพยพกลับประเทศเกิดขึ้นจากเสรีภาพในการเดินทาง การอพยพรูปแบบนี้สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มตามระยะเวลา คือ

1) **ผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้าเยอรมนี ในระหว่างปี ค.ศ. 1950 – 1989** เป็นกลุ่มผู้ลี้ภัยที่รอดพ้นจากการถูกขับไล่และเนรเทศออกจากประเทศในยุโรปตะวันออก และ เขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียตตามมติของที่ประชุมยัลตาและโพสดัม⁴² ราว 2.5 – 3 ล้านคน⁴³ ที่อาศัยอยู่ในโปแลนด์ โรมาเนีย

⁴¹ กฎหมายพื้นฐานมาตรา 116 ระบุว่า ผู้ลี้ภัยที่มีเชื้อชาติเยอรมัน คือ ชาวเยอรมันที่มีสิทธิในการเป็นพลเมืองเยอรมันและสามารถเดินทางกลับประเทศได้

⁴² เป็นมติที่พันธมิตรตะวันตกสนับสนุนให้มีการส่งมอบชาวเยอรมันในประเทศต่าง ๆ ที่ได้ทำข้อตกลงสองฝ่ายกับรัฐบาลนาซีกลับไปยังเยอรมนี และ สนับสนุนให้รัฐบาลโปแลนด์ อดีตเชคโกสโลวาเกียและฮังการีขับไล่ชาวเยอรมันและบุคคลที่มีเชื้อสายเยอรมันแต่ไม่ได้รับสัญชาติเยอรมันออกนอกประเทศ

และอังกฤษและบางส่วนของเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต และ เขตปกครองของสาธารณรัฐเชคซึ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดของผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่อพยพกลับเยอรมนีในต้นทศวรรษที่ 1950⁴⁴

การอพยพของบุคคลเหล่านี้เริ่มขึ้นในปี ค.ศ. 1953 เมื่อรัฐบาลเยอรมนีประกาศให้สิทธิในการอพยพกลับประเทศแก่ชาวผู้ที่มีเชื้อชาติเยอรมันที่อาศัยอยู่ในยุโรปตะวันออก และ ในเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต และจะได้รับสิทธิการเป็นพลเมืองทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการให้สัญชาติแก่ชาวเยอรมันที่อาศัยอยู่ในเขตตะวันออกของอดีตอาณาจักรเยอรมัน การอพยพของผู้อพยพกลุ่มนี้อยู่บนพื้นฐานของความสัมพันธ์ทางการทูตและการเมืองกับโปแลนด์ อดีตสหภาพโซเวียตและโรมาเนียในการกำหนดข้อตกลงสองฝ่ายร่วมกันเพื่อจำกัดจำนวนผู้อพยพ แต่แม้กระนั้นการอพยพของผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันกลับไปยังเยอรมนีกลับถูกตีความว่าเป็นการแข่งขันระหว่างอุดมการณ์ทางการเมือง⁴⁵ กล่าวคือ เยอรมนีตะวันตกมองว่าการอพยพผู้มีเชื้อชาติเยอรมันจากยุโรปตะวันออก และ จากเยอรมนีตะวันออกเกิดขึ้นจากความต้องการส่วนบุคคลเกี่ยวกับประชาธิปไตยและเศรษฐกิจแบบตลาด แต่เยอรมนีตะวันออกกลับมองว่าการอพยพที่เกิดขึ้นนั้นเป็นความต้องการของเยอรมนีตะวันตก ที่จะแสวงหาแรงงานราคาถูก⁴⁶

ในระหว่างสงครามเย็นจำนวนผู้อพยพมีค่อนข้างน้อยประมาณ 80,000 คนต่อปีและเพิ่มเป็น 400,000 คนในปี ค.ศ. 1990 อย่างไรก็ตามระหว่างปี ค.ศ. 1950 – 1987 มีผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันเดินทางเข้าเยอรมนี ทั้งหมด 1.7 ล้านคน⁴⁷ เฉลี่ย 38,000 คนต่อปี ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงกฎหมายการอพยพในปี ค.ศ. 1990 เกี่ยวกับการควบคุมจำนวนผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันทำให้ผู้อพยพเหล่านี้ได้รับสถานภาพเป็นผู้อพยพและการพักอาศัยในเยอรมนี ทำได้ยากขึ้น

2) ผู้อพยพที่เดินทางเข้าเยอรมนีตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 เป็นกลุ่มผู้อพยพที่ถูกเรียกว่า “ผู้ถูกขับไล่ที่เพิ่งเดินทางมาถึง” หรือ Spätaussiedler ตามกฎหมายว่าด้วยการตั้งถิ่นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามที่มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1993 และหมายถึงชาวเยอรมันที่อาศัยอยู่อดีตสหภาพโซเวียต

⁴³ Rainer Münz and Rainer Ohliger, Immigration of German People to Germany: Shedding Light on the German Concept of Identity, *The International Scope* © Review, p. 60

⁴⁴ Ibid. p.63

⁴⁵ Ibid., p. 65

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid., p.66

เอสโทเนีย ลัตเวีย หรือลิทัวเนียที่ได้ผ่านกระบวนการพิจารณาเพื่อยอมรับการเป็นผู้อพยพหลังวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1992 และจะได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยอย่างถาวรตามกฎหมายรวมไปถึงได้รับสิทธิในการแปลงสัญชาติตามกฎหมายว่าด้วยผู้ถูกขับไล่แห่งเยอรมนี ที่มีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1993

เพื่อควบคุมจำนวนผู้อพยพที่มีสูงถึง 397,073 คนในปี ค.ศ. 1990⁴⁸ รัฐบาลจึงเปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้อพยพ และ จำกัดจำนวนผู้เข้ารับการพิจารณาโดยกำหนดว่าบุคคลที่มีสิทธิที่จะเข้ารับการพิจารณาตามกฎหมายว่าด้วยการยอมรับผู้อพยพที่มีเชื้อชาติเยอรมัน ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 29 มิถุนายน ค.ศ. 1990 นั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีเชื้อชาติเยอรมันหรือเป็นทายาทของบุคคลที่มีเชื้อชาติเยอรมันหรือเป็นชาวเยอรมันที่ถูกขับไล่โดยจะต้องมีเอกสารแสดงตนว่ามีเชื้อชาติเยอรมัน ส่วนผู้ไม่มีเอกสารแสดงตนจะต้องมีหลักฐานยืนยันว่าเป็นชาวเยอรมัน กฎหมายฉบับนี้ระบุว่าทายาทของบุคคลที่มีเชื้อชาติเยอรมัน หมายถึง บุคคลที่ยังคงรักษาเอกลักษณ์ความเป็นชาวเยอรมันซึ่งสามารถพิสูจน์ได้จากการสำเนียงภาษา การเลี้ยงดูและวัฒนธรรม

ผลจากการเปลี่ยนแปลงกระบวนการพิจารณาผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมัน ทำให้มีผู้อพยพเดินทางเข้าเยอรมนีลดลงจากประมาณ 219,000 คนในปี ค.ศ. 1993 เป็นประมาณ 103,080 คนในปี ค.ศ. 2001 หรือประมาณ 25 %⁴⁹ ทั้งนี้ส่วนหนึ่งมาจากการใช้มาตรการการทดสอบทางภาษาที่กำหนดว่า ผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่เดินทางเข้าเยอรมนี ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1996 จะต้องผ่านการทดสอบความรู้ทางภาษาเยอรมันในประเทศที่เดินทางมาเสียก่อน เนื่องจากการแสดงหลักฐานว่าเป็นชาวเยอรมันเพียงอย่างเดียวเพื่อเข้ารับการพิจารณานั้นไม่เพียงพอ การทดสอบทางภาษานั้นแบ่งเป็น 2 ประเภทคือการทดสอบทางภาษาแบบรายบุคคลและการทดสอบทางภาษาสำหรับครอบครัวที่สมาชิกในครอบครัวไม่มีเชื้อชาติเยอรมัน เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 9 พบว่าตลอดทศวรรษที่ 1990 มีผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันเดินทางเข้าเยอรมนี ทั้งหมดประมาณ 2 ล้านคนโดยเดินทางมาจากอดีตสหภาพโซเวียตมากที่สุดถึง 75% บุคคลที่ผ่านการพิจารณาจากคณะกรรมการผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันซึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย และ รัฐมนตรีอพยพให้ได้รับสถานภาพผู้อพยพจะถูกระบายไปยังมลรัฐต่างๆ ตามมาตรา 8 วรรค 3 ของกฎหมายว่าด้วยผู้ถูกขับไล่ในสัดส่วนที่แตกต่างกันออกไป⁵⁰ โดยสรุปแล้วตั้งแต่ปี ค.ศ. 1950 – 2001 มีผู้

⁴⁸ ข้อมูลจากกรมการปกครองแห่งสหพันธ์ฯ

(www.bva.bund.de/aufgaben/aussiedleraufnahme/index.html) (ภาษาเยอรมัน)

⁴⁹ Haral W. Lederer, Roland Rau and Stefen Rühl, *Migrationsbereich 1999: Zu- und Auswanderung nach und aus Deutschland*, p. 22 (ภาษาเยอรมัน)

⁵⁰ มาตรา 8 วรรค 3 ของ กฎหมายว่าด้วยผู้ถูกขับไล่กำหนดให้มีการจัดสรรผู้ผ่านการพิจารณาไปยังมลรัฐต่าง ๆ ตามสัดส่วนดังนี้ บาเดน – เวอร์ทเทมเบิร์ก 12.3% บาร์เยิร์น 14.4 % เบอริงลิน 2.72 % บรันเดินบวร์ค 3.5 %

อพยพเพื่อสายเยอรมันเดินทางมายังเยอรมนีทั้งหมด 4,222,966 คน โดย 49 % มาจากอดีตสหภาพโซเวียต 34 % จากโปแลนด์ 10% จากโรมาเนียและอีก 6.4% จากประเทศอื่น ๆ⁵¹

2.2 การอพยพทางเศรษฐกิจ การอพยพที่เกิดจากเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจที่สามารถพบเห็นได้ในเยอรมนีสามารถแบ่งเป็น 3 ประเภท ได้แก่ แรงงานอพยพ การอพยพระหว่างเยอรมนีตะวันออกไปเยอรมนีตะวันตก และการอพยพเพื่อพักอาศัยร่วมกันเป็นครอบครัว

2.2.1 แรงงานอพยพ หรือ Guestworker

ระบบการจ้างแรงงานอพยพ⁵² หรือ Guest Worker System เป็นระบบการจ้างงานที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1950 โดยการซื้อเชิญบุคคลหรือแรงงานจากประเทศในแถบเมดิเตอร์เรเนียนเข้ามาทำงานในเยอรมนีเพื่อตอบสนองต่อความต้องการแรงงานชั่วคราวที่มีทักษะต่ำเป็นจำนวนมาก⁵³ ทั้งนี้เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจและความต้องการแรงงานในภาคอุตสาหกรรมที่กำลังขยายตัว ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะมีนโยบายการจ้างแรงงานที่เป็นเชลยสงครามและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศและผู้ที่ลี้ภัยจากอดีต

เบรเมน 0.9% ฮัมบูร์ก 2.1% เฮสเซิน 7.2% เมคเลินบวร์ก – เวเนเทิร์น ปอมเมราเนีย 2.6% โลเวอร์ – แซกโซนี 9.2% นอร์ทไรน์ – เวสฟาเลีย 21.8% ไนน์แลนด์ - ปาลาติเนต 4.7% ชาร์แลนด์ 1.4% แซกโซนี 6.5% แซกโซนี – อัลฮัลด์ 3.9% สเลสวิก – โฮลชไตน์ 3.3% และทัวริงเกีย 3.3%

⁵¹ โปรดดูแผนภูมิ 5

⁵² คนงานย้ายถิ่น หรือ แรงงานย้ายถิ่น หมายถึง “บุคคลซึ่งจะถูกว่าจ้างให้ทำงาน กำลังถูกว่าจ้างหรือเคยถูกว่าจ้างโดยได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่ตนไม่ได้เป็นคนของชาตินั้น” คนงานย้ายถิ่นอาจรวมหมายถึงบุคคลประเภทต่าง ๆ ดังนี้

- (1) คนงานที่ทำงานตามบริเวณชายแดนระหว่างรัฐ
- (2) คนงานตามฤดูกาล
- (3) ชาวเรือ
- (4) คนงานที่ทำงานในสถานที่ทำงานนอกประเทศ
- (5) คนงานที่เดินทางโยกย้ายไปมา
- (6) คนงานประจำโครงการ
- (7) คนงานที่มีกิจการเป็นของตนเอง
- (8) คนงานที่ได้รับการว่าจ้างพิเศษ ดู สุภาวงศ์ จันทวานิช, ประมวลศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น,

หน้า 35 - 36

⁵³ Thomas Straubhaar, New Migration Needs A NEMP (A New European Migration Policy) And Not (only) a German Einwanderungsgesetz, Paper of NEMP's Research Programm "Internationalisation of Labour Markets", p. 8

เยอรมนีตะวันออกแต่ไม่สามารถตอบสนองความต้องการแรงงานที่เพิ่มมากขึ้นได้ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลเยอรมนี จึงได้ทำข้อตกลงสองฝ่ายกับอิตาลีในปี ค.ศ. 1955 กับสเปนและกรีซในปี ค.ศ. 1960 เพื่อขออนุญาตให้แรงงานจากประเทศเหล่านี้เดินทางเข้ามาทำงานในเยอรมนีได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยเริ่มต้นที่ภาคเกษตรกรรมและขยายตัวไปในภาคเศรษฐกิจอื่น ๆ ที่มีความต้องการแรงงานอย่างแท้จริง ได้แก่ อุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์และชิ้นส่วนรถยนต์ อุตสาหกรรมเหล็กกล้าและอุตสาหกรรมเครื่องอุปโภคและบริโภคต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อการขยายตัวทางการค้าระหว่างประเทศและครอบคลุมไปถึงภาคการก่อสร้างและการทำเหมืองแร่

ภายหลังการสร้างกำแพงเบอร์ลินในปี ค.ศ. 1961 ส่งผลให้แรงงานจากเยอรมนีตะวันออกมีจำนวนลดลงและขาดแคลนจนนำไปสู่ปรากฏการณ์ที่เรียกว่า “การขยายตัวของแรงงานต่างชาติที่ไม่สามารถควบคุมได้”⁵⁴ เมื่อรัฐบาลเยอรมนีได้ทำข้อตกลงสองฝ่ายทางด้านการจ้างแรงงานต่างชาติกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรปใต้และเมดิเตอร์เรเนียนอีก 5 ประเทศ ได้แก่ ตุรกี (ค.ศ. 1961) โมร็อกโก (ค.ศ. 1963) โปรตุเกส (ค.ศ. 1964) ตูนิเซีย (ค.ศ. 1965) และอิตาลี (ค.ศ. 1968) เพื่อรับเอาแรงงานฝีมือที่มีทักษะต่ำ และ ไร้ทักษะเข้าทำงานในภาคอุตสาหกรรมภายใต้นโยบายการสับเปลี่ยน (rotation policy)⁵⁵ กล่าวคือ เป็นนโยบายที่กำหนดให้จำนวนแรงงานต่างชาติจะต้องตอบสนองต่อตลาดแรงงานภายในประเทศ ด้วยการกำหนดให้แรงงานต่างชาติเดินทางกลับไปยังประเทศบ้านเกิดเมื่ออัตราการว่างงานในเยอรมนีมีสูง และ ต้องเดินทางกลับเข้ามายังเยอรมนีเมื่อขาดแคลนแรงงานด้วยลักษณะของการจ้างงานแบบทำสัญญาปีต่อปี เนื่องจากแรงงานต่างชาติมีลักษณะเป็นผู้เข้าเมือง (immigrants) จึงได้รับการปฏิบัติในฐานะคนต่างชาติโดยจะได้รับอนุญาตให้อาศัยและทำงานในเยอรมนีเป็นเวลา 1 ปีและสามารถเดินทางกลับเข้ามาทำงานได้ใหม่หากผู้ว่าจ้างยังคงต้องการแรงงานต่างชาติ ทั้งนี้เนื่องจากการป้องกันการอพยพอย่างถาวร⁵⁶ การจ้างแรงงานในระบบสับเปลี่ยนนอกจากจะช่วยรักษาภาวะตลาดแรงงานในประเทศแล้ว ยังช่วยให้มีจำนวนแรงงานเพียงพอต่อความต้องการของผู้ว่าจ้าง กล่าวคือ เมื่อแรงงานเดินทางกลับประเทศจะมีแรงงานรุ่นใหม่ซึ่งอาจจะเป็นแรงงานหนุ่มสาวเข้ามาทำงานแทนที่แรงงานรุ่นเก่า⁵⁷ นอกนั้นต่อสัญญาว่าจ้างในแต่ละครั้งยังเป็นการเพิ่มสิทธิให้กับแรงงาน

⁵⁴ Philip L. Martin, German Policies for the 21st Century, Institute on Global Conflict and Cooperation, IGCC Policy Papers (University of California, Multi – Campus Research Unit), 1999, p.6

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Thomas Straubhaar, New Migration Needs A NEMP (A New European Migration Policy) And Not (only) a German Einwanderungsgesetz, Paper of NEMP's Research Programm “Internationalisation of Labour Markets”, p. 7

⁵⁷ Ibid.

ต่างชาติ ตัวอย่างเช่น หลังจากทำงานเป็นระยะเวลา 1 ปีหากแรงงานต่างชาติ นั้น ๆ สามารถพิสูจน์ให้รัฐบาลเห็นถึงความพึงพอใจในค่าจ้าง และ ที่พักอาศัยจะได้รับอนุญาตให้พาคครอบครัวเข้ามาอาศัยในเยอรมนีและหากอาศัยอยู่ในเยอรมนีมากกว่า 15 ปี จะได้รับสิทธิการเป็นพลเมืองซึ่งเป็นผลทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติเพิ่มขึ้นจาก 95,000 คน ในปี ค.ศ. 1956 เป็น 1.3 ล้านคนในปี ค.ศ. 1966⁵⁸

ความคิดในการจ้างแรงงานต่างชาติจากอิตาลีในปี ค.ศ. 1957 นำไปสู่การเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์มากมายทั้งจากนักการเมือง และ จากประชาชนในคำถามเกี่ยวกับการจัดการกับผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่จากยุโรปตะวันออกและจากเขตตะวันออกของอดีตอาณาจักรเยอรมัน แม้ว่าสหภาพทางการค้าจะได้ให้การยอมรับในเรื่องค่าจ้างและสิทธิทางสังคมที่เท่าเทียมกัน Karen Schönwälder (1996) เสนอว่าภายใต้ความเจริญทางเศรษฐกิจประเด็นเกี่ยวกับการจ้างแรงงานต่างชาติได้กลายมาเป็นที่สนใจของประชาชนเนื่องจาก⁵⁹

1. การขยายตัวของเศรษฐกิจตั้งแต่หลังทศวรรษที่ 1950 ทำให้มีความต้องการแรงงานเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการปิดพรมแดนระหว่างเยอรมนีตะวันออกและเยอรมนีตะวันตก
2. พัฒนาการของยุโรปเป็นประชาคมเศรษฐกิจยุโรปภายใต้สนธิสัญญาปารีสที่ส่งผลให้นักการเมืองเยอรมันไม่ต้องการให้เกิดข้อเปรียบเทียบกับสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีต ในเรื่องของการบังคับให้ทหารของอิตาลีราว 600,000 คน ให้เป็นแรงงานและทำงานเพื่อชัยชนะของอาณาจักรเยอรมันโดยได้รับการปฏิบัติอย่างทารุณ ด้วยเหตุนี้ภายหลังการเปลี่ยนแปลงประเทศเป็นสหพันธรัฐเยอรมนีทำให้เยอรมนีต้องการที่จะส่งเสริมความเป็นเอกภาพของยุโรปด้วยการช่วยเหลือประเทศในยุโรปที่มีความยากจนและส่งเสริมการพัฒนาประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิตาลีที่เคยเป็นพันธมิตรในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2
3. เป็นกลยุทธ์ของรัฐบาลที่จะเบี่ยงเบนความสนใจของประชาชนต่อประเด็นแรงงานที่ถูกบังคับด้วยการนำเสนองานจ้างแรงงานต่างชาติทั้งนี้ส่วนหนึ่งเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและลดข้อวิพากษ์วิจารณ์ของประชาชน
4. จำนวนของแรงงานต่างชาติและแรงงานที่ถูกบังคับในประเทศที่มีคนขังมากประกอบกับ ประสิทธิภาพของการจ้างแรงงานในระบบนาซีที่โหดร้าย และ ความคุ้นเคยของประชาชนในการกีดกันคนต่างชาติและประเด็นเกี่ยวกับการแย่งงานทำ แต่ทว่าภายหลังความเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจประเด็นด้านการจ้างแรงงานต่างชาติไม่ได้อยู่ในข้อถกเถียงของประชาชนอีกต่อไป

⁵⁸ Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, p. 71

⁵⁹ Karen Schönwälder, Migration, Refugees and Ethnic Plurality as Issues of Politic and Political Debates in (West) Germany in David Cesarani and Mary Fulbrook (eds.), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe* (London and New York: Routledge, 1996), pp. 162 -164

ผลจากภาวะความตึงเครียดทางเศรษฐกิจในประเทศในปี ค.ศ. 1966 / 1967 ก่อให้เกิดอัตราการว่างงานสูง ด้วยเหตุนี้รัฐบาลแห่งเยอรมนี จึงได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อเป็น "การป้องกัน" ⁶⁰ ตลาดแรงงานในประเทศภายใต้ได้แก่ กระบวนการจัดหาแรงงานต่างชาติตามความต้องการของผู้ประกอบการโดยจะพิจารณาจากจำนวนแรงงานชาวเยอรมันภายในประเทศและกระบวนการต่ออายุ การตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง ตลอดจนมาตรการการลดชั่วโมงการทำงาน การลดการทำงานล่วงเวลาและการเพิ่มมาตรการบางอย่างที่มีผลกระทบต่อแรงงานต่างชาติ เช่น การลดจำนวนใบอนุญาตทำงาน สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้เกิดผลกระทบที่ตามมาที่เห็นได้ชัดเจนตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 11 คือ ⁶¹ จำนวนแรงงานต่างชาติปี ค.ศ. 1967 ลดลงจากปี ค.ศ. 1969 ประมาณ 230,000 คน มีแรงงานต่างชาติอพยพออกจากประเทศในปี ค.ศ. 1966 – 1967 มากกว่า 1 ล้านคน และมีจำนวนสหภาพแรงงานเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากแรงงานต่างชาติได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมกับแรงงานท้องถิ่นและไม่สามารถเดินทางได้โดยลำพังรวมไปถึงจ่ายต่อการถูกชักจูงให้ออกจากงานโดยไม่ต้องต่อสัญญา

⁶⁰ กระบวนการป้องกันแรงงานต่างชาติ ดำเนินการภายใต้กระบวนการที่สำคัญ 2 กระบวนการได้แก่

1. กระบวนการขั้นแรก หรือ First Way เป็นกระบวนการที่เจ้าหน้าที่ด้านแรงงานจะรวบรวมจำนวนแรงงานต่างชาติที่เป็นที่ต้องการของผู้ว่าจ้างและผู้ว่าจ้างที่ต้องการจ้างแรงงานต่างชาติ โดยพิจารณาจากจำนวนแรงงานชาวเยอรมันในประเทศ ความสอดคล้องระหว่างจำนวนผู้จ้างและข้อเรียกร้องในสัญญาการว่าจ้าง ความเท่าเทียมกันในอัตราค่าจ้างระหว่างแรงงานต่างชาติและแรงงานชาวเยอรมันและผู้ว่าจ้างต้องแสดงให้เห็นว่ามีที่พักอาศัยสำหรับแรงงานต่างชาติอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ผู้ว่าจ้างที่ได้รับความเห็นชอบจากหน่วยงานทางด้านแรงงานแล้วจะถูกส่งตัวไปยังหน่วยการจัดหางานในประเทศผู้ส่งเพื่อจัดหาแรงงานต่างชาติภายใต้เงื่อนไขสำคัญ ๆ ในเรื่องของคุณสมบัติ สุขภาพ สถิติการถูกว่าจ้าง และการทดสอบทักษะทางด้านแรงงานสำหรับแรงงานภาคการก่อสร้าง รวมไปถึงการจัดการทางด้านบริหารจัดการที่อยู่อาศัย การจัดหาใบอนุญาตทำงาน (ไม่เกิน 1 ปี) และการจัดส่งแรงงานกลับไปยังเยอรมนี

2. กระบวนการต่ออายุการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง หรือ Visa Recruitment เป็นกระบวนการที่ผู้ว่าจ้างเป็นผู้ร้องขอการตรวจลงตราอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศจากสถานกงสุลเยอรมันในต่างประเทศให้กับแรงงานต่างชาติที่สมัครใจที่จะทำงานต่อภายหลังจากทำงานมาแล้ว 1 ปี ภายใต้การอนุมัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากสถานกงสุลให้การตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองแล้วหน่วยตรวจคนเข้าเมืองในมลรัฐนั้น ๆ จะต้องทำการตรวจสอบอีกครั้งในเรื่องที่พักอาศัยและการทำงานตามที่ระบุไว้ในกฎหมาย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Heinz Werner, *From Guestworker to Permanent Stayer?: The German Guestworker Program, Magnet Societies: Immigration in Postwar Germany and The United State*, Loccum, 14 – 16 June 2000

⁶¹ Antje Hetde, *Gastarbeiter in Deutschland*, Seminararbeit an der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen Fachbereich Allgemeine Verwaltung, Niederwürschnitz [Online], 2001 Available from: <http://d.heinlein.bei.t-online/antjeheyd.htm> [4.06.2003] (ภาษาเยอรมัน)

ระหว่างปี ค.ศ. 1968 – 1973 เป็นช่วงที่มีการจ้างแรงงานสูงที่สุดโดยเพิ่มจาก 1 ล้านคนในปี ค.ศ. 1968 เป็น 2.6 ล้านคนในปี ค.ศ. 1973 การขยายตัวของแรงงานต่างชาติเหล่านี้ทำให้สัดส่วนของชาวต่างชาติในเยอรมนีเพิ่มขึ้นจาก 1.5 % ในปี ค.ศ. 1960 เป็น 10.8 % ในปี ค.ศ. 1972⁶² การอพยพของแรงงานต่างชาติที่เกิดขึ้นก่อนปี ค.ศ. 1973 ส่วนใหญ่ได้แก่ ชาวนาจากเมดิเตอร์เรเนียนและแรงงานจากเขตชนบทที่อพยพมายังเยอรมนีเนื่องจากปัญหาความยากจน การขยายตัวของประชากร ความแตกแยกทางโครงสร้างทางสังคมเนื่องจากสงครามและความถดถอยทางอุตสาหกรรมในประเทศ⁶³ ส่วนใหญ่ต้องการที่จะเข้าเป็นแรงงานชั่วคราวในเศรษฐกิจแบบอุตสาหกรรมเพื่อที่จะนำเงินที่ได้จากการทำงานกลับไปพัฒนาฟาร์มหรือจัดตั้งธุรกิจขนาดเล็กของตน แต่ทว่าแรงงานส่วนใหญ่เหล่านั้นเข้ามาทำงานในตลาดแรงงานส่วนล่างและยากที่จะได้รับการสนับสนุน⁶⁴ เนื่องจากงานที่ทำนั้นเป็นประเภทงานของแรงงานต่างชาติ (guestworker jobs) มีลักษณะเฉพาะ กล่าวคือ⁶⁵ แรงงานชายจะทำงานในระบบสายพานผลิตรถยนต์ ภาคการก่อสร้าง และโรงหล่อ (foundry work) ส่วนแรงงานผู้หญิงจะเป็นการทางด้านสิ่งทอและการผลิตอาหาร รวมไปถึงงานภาคการบริการ เช่น การขายอาหาร การเก็บขยะ การทำความสะอาด และงานไร้ทักษะอื่น ๆ ในภาคสาธารณสุขประเภทที่ถือว่าเป็นงานของแรงงานต่างชาติ แต่แม้กระนั้นในต้นทศวรรษที่ 1970 ประเด็นแรงงานต่างชาติดกลายมาเป็นประเด็นถกเถียงประเด็นหลักทั้งทางการเมือง และ จากประชาชนเมื่อแรงงานต่างชาติถูกมองว่าเป็นปัญหาสังคมอันดับหนึ่ง⁶⁶ ทั้งที่ก่อนหน้านี้ได้รับการยอมรับผู้สร้างประโยชน์ให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ ในลักษณะของการเป็นภาระทางโครงสร้างของสังคม⁶⁷ เมื่อแรงงานเหล่านั้นเข้ามาใช้ประโยชน์จากสาธารณสุขูปโภคของชาวเยอรมัน ทั้งที่ก่อนหน้านี้พวกเขาเป็นเพียงผู้ที่ต้องจ่ายเงินสนับสนุนโดยผ่านภาษีและค่าประกันสังคมและเป็นภาระทางค่าใช้จ่ายที่เกิดจากระบบสวัสดิการของรัฐ

แม้ว่าระบบการจ้างแรงงานต่างชาติได้หยุดชะงักลงในปี ค.ศ. 1973 เนื่องจากภาวะเศรษฐกิจโลกตกต่ำ และ วิกฤตการณ์น้ำมันที่ทำให้ปริมาณความต้องการแรงงานต่างชาติดลดลงแต่แรงงานต่างชาติที่ไม่

⁶² Ibid.

⁶³ Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, p. 194

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Karen Schönwälder, Migration, Refugees and Ethnic Plurality as Issues of Politic and Political Debates in (West) Germany in David Cesarani and Mary Fulbrook (eds.), *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*, p. 165

⁶⁷ Ibid., p. 164

ได้มาจากประเทศสมาชิกของประชาคมยุโรปยังคงได้รับอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้ในจำนวนที่ลดลง และมีข้อจำกัดมากขึ้น กล่าวคือ⁶⁸ แรงงานจากโปแลนด์ ฮังการี สาธารณรัฐเชค สาธารณรัฐสโลวัก อดีตยูโกสลาเวียและโรมาเนียจะได้รับใบอนุญาตให้ทำงานได้ไม่เกิน 3 เดือนต่อปีโดยในแต่ละปีจะอนุญาตให้แรงงานจากโปแลนด์ ฮังการี อัลเบเนีย สาธารณรัฐเชคและสาธารณรัฐสโลวักประมาณ 1,000 คนทำงานในเยอรมนีโดยไม่ต้องผ่านการพิจารณาถึงสถานการณ์ทางตลาดแรงงานในเยอรมนี และ การกำหนดลักษณะงานเป็นเวลา 18 เดือน รวมถึงการให้ใบอนุญาตทำงานเป็นเวลา 3 ปี แก่แรงงานอีกราว 85,000 คนจากโปแลนด์ ฮังการี บัลแกเรีย อดีตยูโกสลาเวียและตุรกี ทั้งนี้เป็นผลจากการทำสัญญาว่าจ้างโดยไม่ต้องพิจารณาถึงสถานการณ์ทางตลาดแรงงาน

การเปลี่ยนแปลงและการกำหนดมาตรการการอนุญาตให้ทำงานที่เข้มงวดขึ้นนั้น นำไปสู่การใช้ “นโยบายการเพิ่มความมั่นคง” ในการจ้างแรงงานต่างชาติเพื่อมิให้แรงงานต่างชาติมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ด้วยการลดจำนวนการจ้างแรงงานต่างชาติเพื่อรักษาตำแหน่งงานนั้น ๆ ให้แก่แรงงานในประเทศ และการกำหนดระยะเวลาการทำงานของแรงงานต่างชาติ มาตรการเหล่านี้ได้ถูกให้ความสำคัญเพื่อ “ส่งเสริมให้เกิดการว่างงาน”⁶⁹ และการยกเลิกสิทธิต่าง ๆ ที่แรงงานต่างชาติจะได้รับด้วยการบีบบังคับให้แรงงานต่างชาติเดินทางกลับประเทศ Werner (2000)⁷⁰ เสนอว่าการระงับการรับแรงงานต่างชาติเพื่อป้องกันการเพิ่มจำนวนแรงงานต่างชาตินั้น ในความเป็นจริงแล้วเป็นไปได้แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากรัฐบาล⁷¹ เพราะจะยังคงมีแรงงานต่างชาติอาศัยในเยอรมนีเนื่องจากกลัวว่าเมื่อเดินทางออกไปแล้วจะไม่สามารถเดินทางกลับเข้าไปยังเยอรมนีได้จึงมีความเป็นไปได้ว่าจะมีการเดินทางเพื่อไปสมทบกับครอบครัว แม้ว่าจะไม่มีแรงงานต่างชาติใหม่ ๆ แต่จำนวนชาวต่างชาติในประเทศยังคง

⁶⁸ Antje Hetde, *Gastarbeiter in Deutschland*, Seminaararbeit an der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen Fachbereich Allgemeine Verwaltung [Online] (ภาษาเยอรมัน)

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Heinz Werner, *From Guestworker to Permanent Stayer?: The German Guestworker Program, Magnet Societies: Immigration in Postwar Germany and The United State*, Loccum, 14 – 16 June 2000

⁷¹ การสนับสนุนทางการเงินที่รัฐบาลมอบให้แก่แรงงานต่างชาติมี 4 ประเภทได้แก่

1. การสนับสนุนทางการเงินเพื่อให้แรงงานเดินทางกลับประเทศ
2. การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการฝึกอบรมทางด้านทักษะแรงงานในประเทศบ้านเกิด
3. การสนับสนุนทางการเงินเพื่อการพัฒนาโครงการต่าง ๆ ในประเทศบ้านเกิดที่ได้รับเริ่มไปแล้ว
4. การสนับสนุนทางการเงินเป็นรายบุคคลเพื่อดำเนินธุรกิจในประเทศบ้านเกิด

ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Patrick Conway, *Migration from East to West: A Wet Gain for Germany?*, Department of Economics, University of North Carolina, June 1993

เพิ่มขึ้นประกอบกับการเกิดของเด็กต่างชาติทำให้จำนวนประชากรต่างชาติเพิ่มจาก 4 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1973 เป็น 4.5 ล้านคนในปี ค.ศ. 1980

ในระยะของการว่างงานสูงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1973 – 1976 แรงงานต่างชาติส่วนใหญ่ยังคงได้รับการคังได้รับการจ้างงานแม้ว่าจะมีจำนวนน้อยกว่าแรงงานในประเทศ สาขาที่มีการจ้างแรงงานต่างชาติจำนวนมากได้แก่การผลิตภาคอุตสาหกรรม (การผลิตเหล็กกล้า เครื่องจักรทางวิศวกรรมและสิ่งทอ) ภาคการก่อสร้างและภาคการบริการ จำนวนแรงงานต่างชาติที่ได้รับการจ้างงานตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 12 แสดงให้เห็นว่าในทศวรรษที่ 1980 แรงงานต่างชาติยังคงได้รับการจ้างงานมากถึง 79.3 % ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการแทนที่ และ การรับช่วงต่อของแรงงานต่างชาติรุ่นใหม่ในงานที่ใช้ทักษะต่ำ และใช้แรงงานหนัก⁷² แต่แม้กระนั้นในตอนต้นทศวรรษที่ 1980 ประเด็นเกี่ยวกับชาวต่างชาติก็ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นทางการเมืองเนื่องจากมีจำนวนชาวต่างชาติในประเทศเพิ่มขึ้นเกือบ 5 ล้านคนจากจำนวนประชากรทั้งหมด 62 ล้านคน จนทำให้รัฐบาลต้องกำหนดโครงการการให้เงินช่วยเหลือพิเศษในการเดินทางออกจากประเทศ (departure bonus program) ในระหว่างปี ค.ศ. 1983 – 1984 ด้วยการสนับสนุนทางการเงินเพื่อความมั่นคงแก่แรงงานต่างชาติ และ ผู้อพยพที่ยอมเพิกถอนสิทธิการพำนักอาศัยอย่างถาวรแต่โครงการนี้สามารถแก้ปัญหาได้ในระยะสั้นเท่านั้น⁷³ เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 12 พบว่ามีจำนวนชาวต่างชาติลดลงเพียงเล็กน้อยก่อนที่จะเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1989 มีชาวต่างชาติอาศัยในเยอรมนี ทั้งหมด 4.8 ล้านคนส่วนใหญ่ไม่ได้อยู่ในภาคแรงงาน จากการศึกษาของ Philip L. Martin (1999)⁷⁴ พบว่าผู้ศึกษาเกี่ยวกับผู้อพยพและทายาทส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องกันว่าแรงงานต่างชาติรุ่นที่ 2 และ 3 ที่เกิดจากกระบวนการบูรณาการแรงงานต่างชาติรุ่นแรกเข้ากับงานภาคการผลิตและภาคอื่นๆที่สามารถนำพวกเขาเข้ามาที่ยังเยอรมนีและหากพวกเขาไม่ได้อาศัยอยู่ประเทศที่มีโครงสร้างทางอุตสาหกรรมก็อาจจะไม่ได้รับการจ้างงานอีกครั้ง ด้วยเหตุนี้จึงทำให้แรงงานต่างชาติรุ่นที่ 2 และ 3 เติบโตขึ้นในฐานะชาวต่างชาติที่มักจะถูกส่งกลับประเทศบ้านเกิดและบางส่วนเข้ารับการศึกษาเพื่อพัฒนาทักษะแรงงานที่เป็นที่ต้องการของตลาดแรงงาน

ภายหลังการล่มสลายของสงครามเย็น และการรวมเยอรมนีมีแรงงานต่างชาติรุ่นใหม่เดินทางเข้าเยอรมนีราว 400,000 คน รวมไปถึงแรงงานชั่วคราวและแรงงานตามสัญญาจากโปแลนด์และจากประเทศต่าง ๆ ในยุโรปตะวันออก ทำให้จำนวนแรงงานต่างชาติในปี ค.ศ. 1992 เพิ่มขึ้น 2 เท่าจากปี ค.ศ. 1991

⁷² Philip L. Martin, Germany and the United State: Researching for 21st Century Migration Policies, Institute on Global Conflict and Cooperation, p. 6

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

และเพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่าจากปี ค.ศ. 1990⁷⁵ เพื่อเป็นการตอบสนองต่อแรงกดดันที่เพิ่มขึ้นจากจำนวนผู้อพยพรัฐบาลจึงได้กำหนดแบบแผนการทำงานของแรงงานต่างชาติในลักษณะของข้อตกลงสองฝ่ายระหว่างเยอรมนีกับประเทศในยุโรปกลาง และ ยุโรปตะวันออก และ ตุรกี เพื่อนำเอาชาวต่างชาติกว่า 350,000 คน และ แรงงานต่างชาติที่ทำงานเต็มเวลาอีกกว่า 150,000 คนเข้าสู่ตลาดแรงงาน⁷⁶ ในรูปแบบที่แตกต่างกัน 4 รูปแบบ⁷⁷ ได้แก่

1. project – tied worker เป็นรูปแบบของการจ้างแรงงานต่างชาติที่มีความสำคัญมาก กล่าวคือ ภายใต้การจ้างงานลักษณะนี้บริษัทท้องถิ่นจะทำสัญญาในรูปแบบของสัญญารับเหมา หรือ sub -contracting เพื่อให้บริษัทเหล่านั้นจัดหาผู้เชี่ยวชาญและแรงงานให้กับบริษัทท้องถิ่น ในปี ค.ศ. 1994 มีแรงงานต่างชาติที่ได้รับการจ้างงานประมาณ 40,000 คน ซึ่งลดลงจาก 60,000 คนในปี ค.ศ. 1992
2. การจ้างงานชั่วคราว ในปี ค.ศ. 1994 มีจำนวนแรงงานที่ได้รับการจ้างงานสูงสุดถึง 150,000 คน แรงงานที่ได้รับการจ้างงานชั่วคราวเหล่านี้สามารถอาศัยอยู่ในเยอรมนี ได้ไม่เกิน 90 วัน แรงงานส่วนใหญ่ถูกจ้างเข้าไปทำงานในภาคเกษตรกรรม ภาคการบริการ หรือ ภาคการก่อสร้าง
3. การจ้างแรงงานบริเวณชายแดนที่ติดกับสาธารณรัฐเชคและโปแลนด์ เป็นการจ้างแรงงานต่างชาติที่อาศัยอยู่ในรัศมีไม่เกิน 50 กิโลเมตรจากบริเวณชายแดนของเยอรมนี ที่ติดกับ 2 ประเทศนี้ หากมีการจ้างแรงงานต่างชาติที่อาศัยเกินกว่ารัศมี 50 กิโลเมตร ผู้ว่าจ้างจะต้องขออนุญาตจากกรมการจัดหางานแห่งสหพันธ์เสียก่อน
4. การอนุญาตให้คนหนุ่มสาวจากประเทศในยุโรปตะวันออกจำนวน 6,000 คนเข้ามาทำงานและศึกษาในเยอรมนี เป็นเวลาไม่เกิน 18 เดือน

Stephen Castles และ Philip Mark J. Miller (1998) เสนอว่า การนำแผนการจ้างแรงงานต่างชาติรุ่นใหม่สำหรับผู้อพยพจากโปแลนด์ และ ประเทศในยุโรปตะวันออกมาใช้นั้นสะท้อนให้เห็นว่าภาคการผลิตยังคงมีความต้องการแรงงานไร้ทักษะและสะท้อนถึงวัตถุประสงค์ทางการเมืองในการดำเนิน

⁷⁵ Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, p. 162

⁷⁶ *Recent Immigration Development in Germany: Lessons and Implications for the US*. A workshop sponsored by American Institution for Contemporary German Study The Friedrich Elbert Stiftung and The Comparative Immigration and Integration Program do the University of California Center for German and European Study, Tuesday 28 March 1995, Washington DC

⁷⁷ Ibid.

ความสัมพันธ์กับประเทศเหล่านี้⁷⁸ แม้ว่าส่วนแบ่งของการจ้างแรงงานต่างชาติไร้ทักษะและค่อนข้างไร้ทักษะจะลดลงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 ในขณะที่มีการจ้างแรงงานทักษะเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1994 มีสัดส่วนการจ้างแรงงานไร้ทักษะเพียง 60% ลดลงจากปี ค.ศ.1984 ที่มีการจ้างงานถึง 70%⁷⁹

อย่างไรก็ตามการจ้างแรงงานทักษะสูงและค่อนข้างสูงที่สามารถพบเห็นได้ชัดเจนที่สุดในทศวรรษที่ 1990 คือ การจ้างงานแรงงานต่างชาติที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ถึงแม้ว่าสหพันธ์รัฐเยอรมนีจะมีนโยบายต่อต้านชาวต่างชาติ แต่เนื่องจากการขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์ และ เพื่อมิให้ประเทศต้องประสบกับการขาดแคลนแรงงานที่จะส่งผลกระทบต่อลดความสามารถในการแข่งขันลดลง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจ้างบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ (brain drain) จำนวนมาก⁸⁰ จึงส่งผลให้มีการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ใบอนุญาตทำงาน หรือ Green Card แก่ชาวต่างชาติที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ จำนวนกว่า 75,000 คน รวมไปถึงนักคณิตศาสตร์ และ วิศวกร ที่ได้ผ่านการเห็นชอบจากรัฐสภาในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 2000 บุคคลเหล่านี้นอกจากจะได้รับใบอนุญาตทำงานเป็นเวลา 5 ปีแล้วยังได้รับสิทธิในการพำนักอาศัยในเยอรมนีเป็นการถาวร

2.2.2 การอพยพจากเยอรมนีตะวันออกไปยังเยอรมนีตะวันตก

การอพยพของชาวเยอรมันจากอดีตเยอรมนีตะวันออกไปยังเยอรมนีตะวันตก หรือ สหพันธ์รัฐเยอรมนีในปัจจุบัน ที่เรียกว่า Übersiedler นั้นสามารถแบ่งเป็น 2 ระยะเวลาคือ

ระยะตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองไปจนถึงการสร้างกำแพงเบอร์ลินในปี ค.ศ. 1961 การอพยพจากเยอรมนีตะวันออกไปยังเยอรมนีตะวันตกในระยะนี้เป็นไปในรูปแบบของผู้ลี้ภัย และ ผู้อพยพที่ได้รับผลกระทบจากสงครามซึ่งมีความแตกต่างจากการอพยพของชาวเยอรมันที่ถูกขับไล่จากเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียตและโปแลนด์ตามที่ได้เสนอในตอนต้น กล่าวคือ เป็นการอพยพของชาวเยอรมัน

⁷⁸ Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, p. 186

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Sabine Geob, Germany's first guest worker gets "green card", *The Seattle Times* (August 01, 2001)

ที่ตั้งถิ่นฐานในอดีตเยอรมนีตะวันออก⁸¹ ไปยังดินแดนของเยอรมนีในปัจจุบันมิใช่ถูกขับไล่หรือบังคับให้ตั้งถิ่นฐานใหม่ในลักษณะของ “Republikflucht”⁸² เนื่องจากเหตุผลทางด้านการเมืองและเศรษฐกิจ Storbeck (1963)⁸³ แบ่งลักษณะการอพยพจากเยอรมันตะวันออกไปยังเยอรมันตออกเป็น 6 ลักษณะได้แก่

1. การอพยพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามที่มาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองจนถึงปี ค.ศ. 1950 จำนวนประมาณ 300,000 คน ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง เด็กและคนชราที่อาศัยอยู่ในเยอรมนีตะวันตกก่อนที่จะเกิดสงครามและระหว่างสงครามได้หนีภัยไปยังที่ที่ปลอดภัย ภายหลังจากสงครามสงบจึงอพยพกลับไปยังถิ่นฐานบ้านเกิด การอพยพประเภทนี้เป็นการอพยพของสมาชิกในครอบครัวเพื่อไปอาศัยร่วมกับหัวหน้าครอบครัว การอพยพในลักษณะนี้นำมาซึ่งปัญหาการอพยพของผู้ไร้ที่อยู่อาศัย (Displaced Person) โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่ถูกบังคับซึ่งเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยตั้งแต่ระหว่างสงคราม
2. การอพยพของผู้ถูกขับไล่จากเขตตะวันออกของอดีตอาณาจักรเยอรมันที่อยู่ภายใต้การปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต จำนวนทั้งหมดประมาณ 12 ล้านคน ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าโอกาสในการตั้งถิ่นฐานและได้รับการบูรณาการเข้ากับสังคมในเยอรมนีตะวันตกมีมากกว่าและดีกว่าในเยอรมนีตะวันออก รวมถึงมีโอกาสในการอพยพไปยังประเทศอื่นได้ ผู้อพยพกลุ่มนี้ส่วนใหญ่เป็นผู้หญิง เด็กและคนชราเช่นเดียวกับผู้อพยพกลุ่มแรก
3. การอพยพของผู้ลี้ภัยทางการเมืองเนื่องจากถูกคุกคามจากระบบการเมืองกว่า 300,000 คน บุคคลกลุ่มนี้ได้แก่ ผู้ถูกจับกุมเนื่องจากต่อต้านระบบการเมืองและได้รับการปล่อยตัวในเวลาต่อมา และผู้ลี้ภัย

⁸¹ ภายหลังจากแพ้สงครามอย่างไม่มีเงื่อนไขเยอรมนีถูกแบ่งออกเป็น 4 ส่วนภายใต้การปกครองของพันธมิตร 4 ชาติ คือ สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส และอดีตสหภาพโซเวียต และต่อมาถูกแบ่งเป็น 2 ประเทศเนื่องจากความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมืองระหว่างพันธมิตรตะวันตกที่ยึดหลักเสรีประชาธิปไตยและอดีตสหภาพโซเวียตที่ยึดหลักสังคมนิยม ด้วยเหตุนี้เขตยึดครองของพันธมิตรตะวันตกจึงถูกรวมเข้าเป็นประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี (The Federal Republic of Germany) หรือเยอรมนีตะวันตก ในขณะที่เขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียตถูกเรียกว่าเยอรมนีตะวันออก

⁸² Republikflucht หรือ การหนีออกจากรัฐ หมายถึงการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมายและ / หรือการหายตัวไปในต่างประเทศโดยไม่มีใบอนุญาตเดินทางออกนอกประเทศ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ สุภางศ์ จันทวานิช (บรรณาธิการ), ประมวลศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น, หน้า 51 - 52

⁸³ Dietrich Storbeck, Flucht oder Wanderung? – Eine Rückschau auf Motive, Fliegen und Beurteilung der Bevölkerungsabwanderung aus Mitteleuropa seit dem Kriege, in Soziale Welt, Jg. 14. Baden – Baden, Nomos 1963 in Jan Giesau, Deutschland nach dem Krieg: Veränderungen in der Sozial- und Bevölkerungsstruktur zwischen 1945 und 1961, Philosophische Fakultät III Institut für Sozialwissenschaften Humboldt Universität zu Berlin, April 1998, p.10 – 12 (ภาษาเยอรมัน)

จากสังคมที่มีการบีบบังคับในเรื่องชีวิตและทรัพย์สินจากเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต และอดีตเยอรมนีตะวันออก

4. การอพยพของผู้ที่ไม่ต้องการเผชิญกับแรงกดดันจากระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากระบบการเวนคืนที่ดินทางการเกษตรและการสูญเสียสถานภาพทางเศรษฐกิจในด้านอื่น ๆ บุคคลกลุ่มนี้มองว่า การอพยพเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ง่ายเนื่องจากพวกเขาไม่มีอะไรจะสูญเสียและได้รับโอกาสในการบูรณาการเข้ากับสังคมในตะวันตกที่เร็วขึ้น
5. การอพยพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการแบ่งแยกทางชนชั้นที่มีเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากทายาทของชนชั้นปัญญาชนที่ได้รับการชวชนเชื้อในระบบสังคมนิยมโดยผ่านระบบการศึกษา
6. การอพยพเนื่องจากเหตุผลทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากการช่วยเหลือของสหรัฐอเมริกาโดยผ่านแผนการมาแชลที่ทำให้เยอรมนีตะวันตกมีการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ และ ก่อให้เกิดการประเมินการทางด้านเศรษฐกิจในเยอรมนีตะวันออกมากขึ้น เนื่องจากความล้มเหลวทางเศรษฐกิจในเยอรมนีตะวันออกภายหลังสิ้นสุดแผนเศรษฐกิจ 5 ปี ที่นำไปสู่การอพยพตั้งแต่ปี ค.ศ. 1956 โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอพยพของหนุ่มสาวที่คาดหวังถึงการขายตัวทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้น และ ความปลอดภัยในการดำเนินชีวิตเช่นเดียวกับผู้สูงอายุต่างก็พากันอพยพมายังเยอรมนีตะวันตก เนื่องจากคาดหวังว่าจะได้รับสิทธิในการดูแลและได้รับเงินสงเคราะห์ที่ดีกว่า

อย่างไรก็ตามภายหลังจากการปิดกั้นกำแพงเบอร์ลินการอพยพของชาวเยอรมันตะวันออก ไปยังเยอรมนีตะวันตกนั้นยังคงมีอยู่แต่ว่าในจำนวนที่น้อยลงตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 13 จาก 207,026 คน ในปี ค.ศ. 1961 ลดลงเป็น 21,365 คน ในปี ค.ศ. 1962 ในขณะที่ระยะระหว่างปี ค.ศ. 1989 – 1990 เป็นระยะที่มีผู้อพยพจำนวนมากที่สุดก่อนที่จะลดลงภายหลังการรวมเยอรมนีโดยมีจำนวนสูงถึง 582,238 คน⁸⁴ โดยปี ค.ศ. 1989 เป็นปีที่มีจำนวนผู้อพยพที่หนีภัยจากการกดขี่ของระบบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์มายังเยอรมนีตะวันตกมากที่สุดถึง 343,854 คน⁸⁵ เนื่องจากส่วนใหญ่เชื่อว่าระบอบสังคมนิยมอาจจะทำให้เกิดการปิดพรมแดนอีกครั้ง⁸⁶ ก่อนจะลดลงเป็น 238,384 คน⁸⁷ ในปี ค.ศ. 1990 และ 172,400 คน⁸⁸

⁸⁴ Patrick Conway, *Migration from East to West: A Net Gain For Germany*, p.7

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Thomas Proy, *German Unification and European Integration*, Senior Thesis in International Economics Faculty, The American University of Paris, Spring 1995

⁸⁷ Patrick Conway, *Migration from East to West: A Net Gain For Germany*, p.7

⁸⁸ Rainer Münz and Ralf E. Ulrich, *Depopulation After Unification?: Population Prospects for East Germany, 1990 -2010* , Humboldt University Berlin, p. 16

ในปี ค.ศ. 1993 เมื่อพิจารณาจากตาราง ที่ 14 สามารถสรุปได้ว่าระหว่างปี ค.ศ. 1989 – 1993 มีผู้อพยพออกจากเยอรมันตะวันออกมายังเยอรมนีตะวันตกทั้งหมดกว่า 1.3 ล้านคน⁸⁹

Rainer Münz และ Ralf E. Ulrich เสนอว่า การอพยพที่เกิดขึ้นในทศวรรษที่ 1950 เกิดจากการแพร่ขยายของการขาดแคลนแรงงานในเกือบทุกภาคการผลิต ความแตกต่างทางด้านค่าจ้างระหว่างเยอรมนีตะวันตกและเยอรมนีตะวันออก รวมไปถึงกระบวนการบูรณาการทางสังคมในเยอรมนีตะวันออกที่ค่อนข้างจำกัด⁹⁰ ทั้งนี้เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของเยอรมนีตะวันออกอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างเข้มงวดของรัฐและไม่ค่อยมีส่วนร่วมในการแบ่งสรรแรงงานระหว่างประเทศ ในลักษณะของสังคมที่มีโครงสร้างทางสังคมแบบแนวตั้ง⁹¹ กล่าวคือ⁹² รัฐจะเป็นเจ้าของปัจจัยการผลิตทั้งหมดและเป็นผู้กำหนดจำนวนผลผลิตทั้งหมดถึงแม้ว่าจะเปิดโอกาสให้เอกชนเข้าไปมีส่วนร่วมแบ่งทางการผลิตในอุตสาหกรรมเบา การค้าและหัตถกรรมแต่ทว่าต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงและมักไม่ได้รับการส่งเสริมทางการค้า ในขณะที่แรงงานได้รับจ้างแรงงานไม่สัมพันธ์กับรายจ่าย รวมไปถึงการจัดเก็บภาษีสินค้าฟุ่มเฟือยในอัตราที่สูงแต่สินค้ามูลฐาน เช่น อาหารและที่อยู่อาศัยกลับได้รับการสนับสนุน นอกจากนี้รัฐยังควบคุมสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น การโทรคมนาคม ไม่ว่าจะ เป็น ระบบการขนส่ง หรือ ถนนหนทางที่ยังคงมีค่อนข้างจำกัดเมื่อเปรียบเทียบกับเยอรมนีตะวันออก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องค่าจ้างแรงงาน

ส่วน Koch และ Gatzweiler (1980)⁹³ เสนอว่าการอพยพที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลจากการคาดหวังของแรงงานเกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงานที่ดีขึ้นและได้รับค่าจ้างแรงงานที่สูงขึ้น เมื่อเข้าไปทำงานในเมืองศูนย์กลางขนาดใหญ่เช่น ฮัมบูร์ก เบรเมน ดุสเซลดอร์ฟ โคโลญจ์ บอนน์ แฟรงเฟิร์ต วิตบาเดน ไมนซ์ สตูดการ์ด นูเรมเบิร์ก และมิวนิก ซึ่ง Akerlof (1991)⁹⁴ มองว่าการอพยพที่เกิดขึ้นนั้นเป็นการเปิดประตูเพื่อแสวงหาโอกาสที่ดีขึ้น เมื่อพิจารณาจากอัตราค่าจ้างของแรงงานที่มีจากเยอรมนีตะวันออกที่ทำงาน

⁸⁹ Ibid., p. 15

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid.

⁹² Patrick Conway, *Migration from East to West: A Net Gain For Germany*, p.5

⁹³ Reinhold Koch and H.P. Gatzweiler, *Migration and Settlement: Federal Republic of Germany (Laxenburg, Austria:II ASA,1980),p.16* in Patrick Conway, *Migration from East to West: A Net Gain For Germany*, p.6

⁹⁴ George Akerlof , et al , *East Germany in from the Cold: The Economic Aftermath of Currency Union*, Brookings Papers on Economic Activity 1: 1990, p. 44 in Patrick Conway, *Migration from East to West : A Net Gain For Germany*, p.6

ในเยอรมนีตะวันตกจะได้รับค่าจ้างโดยเฉลี่ยในแต่ละเดือนสูงกว่าแรงงานในเยอรมนีตะวันออกถึง 83%⁹⁵ แม้ว่าจะได้รับค่าจ้างต่อเดือนโดยเฉลี่ยน้อยกว่าแรงงานเยอรมันตะวันตกถึง 15 %⁹⁶ ก็ตาม ในขณะที่ Erika Schulz (2000) เสนอว่า การอพยพของแรงงานหนุ่มสาวจำนวนมากไปยังเยอรมนีตะวันตกไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ทางตลาดแรงงาน กล่าวคือ ในช่วง 2 ปีแรกของการอพยพที่แม้ว่าตลาดแรงงานจะเปิดกว้าง และแรงงานทักษะฝีมือจะมีโอกาสได้รับการจ้างงานสูงแต่แรงงานยังคงไม่ได้รับการจ้างงานมากนัก⁹⁷ เนื่องจากในเยอรมนีตะวันตกมีอัตราการว่างงานสูงเมื่อเทียบกับอัตราการว่างงานในเยอรมนีตะวันออกแต่แม้กระนั้นสถานการณ์ทางตลาดแรงงานดีกว่าเยอรมนีตะวันออก⁹⁸ หลังจากสถานการณ์ทางตลาดแรงงานในเยอรมนีตะวันตกดีขึ้น กล่าวคือ มีอัตราการว่างงานน้อยลงในปีปลายปี ค.ศ. 1990 การอพยพจากเยอรมนีตะวันออกเริ่มมีมากขึ้น⁹⁹

อย่างไรก็ตามนอกจากความคาดหวังในเรื่องการจ้างงาน และ รายได้แล้วยังมีปัจจัยเกี่ยวกับความแตกต่างในมาตรฐานการดำรงชีวิตโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องระบบการศึกษาที่มีการจัดสรรโรงเรียนตามสัดส่วนของประชากรในแต่ละมลรัฐ และการจัดสรรจำนวนครูให้มีความสอดคล้องกับจำนวนนักเรียน การสาธารณสุข และการจัดสรรที่พักอาศัยซึ่งพิจารณาได้จากจำนวนพื้นที่ต่อจำนวนประชากร ทั้งนี้ตารางที่ 15 สามารถอธิบายได้ว่าในเยอรมนีตะวันตกประชากร 1 คน มีพื้นที่พักอาศัยโดยเฉลี่ย 5.5 หน่วย ในขณะที่ประชากรในเยอรมนีตะวันออกประชากร 1 คนมีพื้นที่พักอาศัยโดยเฉลี่ยเพียง 2.3 หน่วย

⁹⁵ Ibid.

⁹⁶ Ibid.

⁹⁷ Erika Schulz, Transformation prägt Bevölkerungsentwicklung in Deutschland , *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* , 69 (2/2000), p. 254 (ภาษาเยอรมัน)

⁹⁸ อัตราการว่างงานในเยอรมนีตะวันตกในครึ่งปีแรกของ ปี ค.ศ. 1990 สูงถึง 6.6 % ก่อนที่จะลดลงเหลือ 5.6 % ในปลายปี ค.ศ. 1991 ในขณะที่อัตราการว่างงานในเยอรมนีตะวันออกมีเพียง 1% ในครึ่งปีแรกของ ปี ค.ศ. 1990 และเพิ่มขึ้นจาก 3.5 % ในไตรมาสที่ 3 ของปีเดียวกันเป็น 11.7 % ในปลายปี ค.ศ. 1991 ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Patrick Conway, *Migration from East to West: A Net Gain For Germany*, p.7

⁹⁹ Erika Schulz, Transformation prägt Bevölkerungsentwicklung in Deutschland, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, p. 254 (ภาษาเยอรมัน)

2.2.3 การเดินทางเพื่อสมทบเป็นครอบครัว (Family Reunion)

การเดินทางเพื่อสมทบเป็นครอบครัวมักถูกมองว่าเป็นผลจากการจ้างแรงงานต่างชาติและเป็นต้นเหตุของการอพยพที่ขยายตัวออกไปในลักษณะของการอพยพแบบลูกโซ่¹⁰⁰ กล่าวคือเป็นกระบวนการของการแสวงหางานทำโดยผ่านสมาชิกในครอบครัวที่ตั้งถิ่นฐานในต่างประเทศและแรงงานเหล่านั้นจะขออนุญาตหรือไม่ขออนุญาตในบางกรณีเพื่อเดินทางเข้าเมืองเพื่อทำงานนอก จากนั้นเมื่อสมาชิกต่าง ๆ ในครอบครัวได้รับสถานภาพพักอาศัยในประเทศใหม่พวกเขาเหล่านั้นก็จะนำสมาชิกอื่น ๆ มาพักอาศัยเช่นกันโดยผ่านระบบการเดินทางเพื่อสมทบเป็นครอบครัว

การเดินทางเพื่อมาสมทบเป็นครอบครัวของชาวต่างชาติในเยอรมนี มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1961 ภายหลังจากการสร้างกำแพงเบอร์ลินเนื่องความต้องการแรงงานสตรีในภาคการผลิตที่ใช้ทักษะต่ำแต่แรงงานสตรีจากประเทศที่มีประเพณีจารีตนิยมในยุโรปได้เช่น ตุรกี และ อิตาลี ไม่สามารถเดินทางออกนอกประเทศโดยลำพังได้จึงทำให้เกิดภาวะขาดแคลนแรงงานสตรี เพื่อแก้ปัญหาการขาดแคลนแรงงานสตรีต่างชาติดังกล่าวจึงสนับสนุนการเดินทางเข้ามาในเยอรมนีในรูปแบบของการเดินทางติดตามสามี แม้ว่าแรงงานต่างชาติจำนวนมากถูกปลดออกจากงานเนื่องจากภาวะเศรษฐกิจตกต่ำทั่วโลกในปี ค.ศ. 1973 แต่บางส่วนก็ยังคงพักอาศัยในเยอรมนี เป็นระยะเวลาสั้นๆ เพียงพอต่อการได้รับสิทธิในการพักอาศัยทั้งนี้เนื่องจากส่วนใหญ่ต้องการอาศัยร่วมกับครอบครัวมากกว่าที่จะเดินทางกลับประเทศบ้านเกิด หากภรรยาหรือสามียังคงได้รับการจ้างงานและบุตรเข้ารับการศึกษาระบบการศึกษาของเยอรมนี¹⁰¹ แม้กระนั้นยังมีชาวต่างชาติจำนวนมากเดินทางเข้าเยอรมนีเพื่อสมทบกับแรงงานที่ยังคงอาศัยในเยอรมนี ในรูปแบบของการอาศัยเป็นครอบครัวและตั้งถิ่นฐานอย่างถาวร โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่เดินทางมาจากประเทศที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เช่น จากตุรกีและอดีตยูโกสลาเวีย¹⁰²

การนำครอบครัวมาอาศัยอยู่ร่วมกันของแรงงานชาวตุรกีเกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศบ้านเกิดที่ค่อนข้างแย่ และ แรงงานยังจะไม่มีโอกาสในการเดินทางกลับเข้าเยอรมนีอีกครั้งหากมีการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิด Stephen Castles และ Mark J. Miller (1998) เสนอว่า การเปลี่ยนแปลงสถานภาพจากแรงงานชั่วคราวมาเป็นการจัดตั้งชุมชนทางเชื้อชาติของชาวตุรกี ไม่ได้เกิดขึ้น

¹⁰⁰ Susan L. Martin, *Global Migration Trends and Asylum*, New Issues in Refugee Research Working Paper No. 41, April 2001, p. 6

¹⁰¹ Ulrike Meyer-Timpe, *Gastarbeiter: Gebraucht, aber nicht geschätzt*, *Die Zeit*, 37 (2001) (ภาษาเยอรมัน)

¹⁰² Stephen Castles and Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World*, p. 189

จากการแบ่งสรรแรงงานระหว่างประเทศ เนื่องจากตุรกีเป็นประเทศที่ไม่มีชนบทร่วมเนียมในการอพยพแรงงานระหว่างประเทศแต่ทว่าจุดเริ่มต้นของการอพยพแรงงานนั้นเป็นผลมาจากนโยบายการจ้างแรงงานต่างชาติของเยอรมนี ที่มีความสอดคล้องกับความต้องการของรัฐบาลตุรกีในการแก้ปัญหาการว่างงานในประเทศ และการสะสมเงินตราระหว่างประเทศที่ได้จากการส่งเงินกลับประเทศเช่นเดียวกับแรงงานที่ต้องการหนีจากภาวะความยากจน การว่างงาน และระบบเจ้าที่ดินที่ คักดินาประกอบกับความคาดหวังในเรื่องค่าจ้างและการพัฒนาทักษะฝีมือเพื่อนำไปพัฒนาระบบเศรษฐกิจในประเทศบ้านเกิด จึงทำให้แรงงานตุรกีเข้าร่วมในระบบการจ้างงานแรงงานต่างชาติชั่วคราวของเยอรมนี¹⁰³ ด้วยเหตุนี้ในปี ค.ศ. 1974 มีแรงงานชาวตุรกีและสมาชิกครอบครัวอาศัยในเยอรมนี รว 1 ล้านคนจากจำนวนชาวต่างชาติทั้งหมด 4.1 ล้านคน โดยเพิ่มจำนวนเป็น 1.6 ล้านคนในปี ค.ศ. 1982 และ 2 ล้านคนในปี ค.ศ. 1995¹⁰⁴ เช่นเดียวกับจำนวนชาวต่างชาติอื่น ๆ ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

เพื่อเป็นการป้องกันการเพิ่มจำนวนชาวต่างชาติ ที่จะเกิดขึ้นจากการเดินทางมาสมทบเป็นครอบครัว ในปี ค.ศ. 1991 รัฐบาลแห่งเยอรมนีจึงปฏิรูปพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวในมาตราเกี่ยวกับการเดินทางของคู่สมรส และ บุตรของบุคคลต่างด้าวเพื่อมาสมทบเป็นครอบครัวและเพื่อให้สอดคล้องกับ มาตรา 6 ของกฎหมายพื้นฐานที่กำหนดว่าบุคคลต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้พักอาศัยในเยอรมนีสามารถนำคู่สมรส และ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะมาพักอาศัยร่วมกันได้ภายใต้เงื่อนไขที่ระบุไว้ในมาตรา 17 ของพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าว กล่าวคือ บุคคลต่างด้าวที่ต้องการจะนำครอบครัวมาอาศัยร่วมกันจะต้องได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยหรือได้รับสิทธิในการพำนักอาศัย มีที่อยู่อาศัยอย่างเพียงพอสำหรับสมาชิกที่จะเดินทางมาสมทบและสมาชิกในครอบครัวจะต้องได้รับความมั่นคงในการดำรงชีวิตจากการได้รับการทำงาน รายได้ และทรัพย์สินอื่น ๆ สามารถแบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. การนำคู่สมรสมาอาศัยร่วมกัน บุคคลต่างด้าวสามารถนำคู่สมรสมาอาศัยร่วมกันได้เมื่อเงื่อนไขทางด้านที่พักอาศัยและความมั่นคงในการดำรงชีวิตมีความเหมาะสมและผู้ที่ต้องการนำคู่สมรสมาอาศัยร่วมกันนั้นได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยหรือได้รับสิทธิในการพำนักอาศัย ในขณะที่คู่สมรสของบุคคลนั้นต้องเดินทางเข้ามาอาศัยในเยอรมนีในระยะเวลาหนึ่งและได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยเป็นครั้งแรก หรือเป็นชาวต่างชาติที่ถือกำเนิดในเยอรมนี หรือ เดินทางเข้าประเทศในฐานะผู้เยาว์และได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยอย่างไม่มีกำหนดเวลา
2. การนำบุตรมาอาศัยร่วมกัน บุคคลต่างด้าวสามารถนำบุตรมาอาศัยร่วมกันเมื่อเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้มีความเหมาะสมและบุตรต้องเป็นบุคคลที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (อายุไม่เกิน 16 ปี) โดยที่ทั้งบิดาและมารดาจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัย หรือ ในกรณีที่มีการหย่าร้างบิดาหรือมารดาที่

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

ต้องการจะนำบุตรมาอาศัยร่วมกันนั้นจะต้องได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัย บุคคลต่างด้าวรุ่นที่ 2 ที่เกิดในเยอรมนี หรือเดินทางเข้าเยอรมนีในฐานะผู้เยาว์สามารถนำบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเข้ามาอาศัยร่วมกันในเยอรมนี ได้ โดยพิจารณาจากความมั่นคงในการดำรงชีพ

ผู้ที่มีอายุเกินกว่า 16 ปี จะไม่มีสิทธิในการติดตามไปอาศัยอยู่ร่วมกับบิดาหรือมารดาแต่บุคคลนั้น อาจจะได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยภายใต้ดุลยพินิจของหน่วยงานบุคคลต่างด้าว หากบุคคลนั้นได้รับการยืนยันทางวาจา และการตีความว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ทางภาษาเยอรมัน และสามารถปรับตัวเข้ากับการใช้ชีวิตในเยอรมนี หรือ บนเหตุผลของการหลีกเลี่ยงความรุนแรงอย่างไม่มีเงื่อนไข

นอกจากนั้นพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวบทมาตรา 17 ยังอนุญาตให้บุคคลต่างด้าวสามารถนำสมาชิกอื่น ๆ ในครอบครัว เช่น บิดา มารดา หรือ พี่น้องมาอาศัยร่วมกันได้บนเหตุผลของการหลีกเลี่ยงจากความรุนแรงอย่างไม่มีเงื่อนไขเท่านั้น ตลอดจนชาวต่างชาติที่ได้รับการยินยอมให้พำนักอาศัยสามารถนำครอบครัวมาอาศัยด้วยกันด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเท่านั้น เช่นเดียวกับผู้ใช้สิทธิในการขอพักพิงที่ได้รับการยอมรับสามารถนำคู่สมรสและบุตรที่มีอายุไม่เกิน 18 ปีมาอาศัยร่วมกันได้โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบหลักฐานเกี่ยวกับที่พักอาศัยและความมั่นคงทางรายได้ทั้งนี้เนื่องจากการถูกติดตามทางการเมืองจึงไม่สามารถอาศัยร่วมกับครอบครัวในประเทศบ้านเกิดได้ และเมื่อสภาพที่อยู่อาศัยและความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้ใช้สิทธิขอพักพิงไม่มีความสอดคล้องกันอาจจะไม่ได้รับการพิจารณาในการนำสมาชิกในครอบครัวมาอาศัยร่วมกัน

ส่วนในกรณีของชาวเยอรมันที่ต้องการจะนำคู่สมรสที่เป็นชาวต่างชาติและบุตรที่เกิดกับคู่สมรสมาอาศัยร่วมกันนั้นจะได้รับการยกเว้นการพิจารณาตามเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติตามบุคคลต่างด้าวเนื่องจากชาวเยอรมันได้รับเอกสิทธิ์การคุ้มครองตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตามบุคคลที่ต้องการจะเดินทางเพื่อไปอาศัยร่วมกันเป็นครอบครัวกับบุคคลต่างด้าวในเยอรมนี จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตให้พักอาศัยจากสถานทูตแห่งเยอรมนี ที่ประจำในประเทศบ้านเกิด ในลักษณะการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง หรือ การขอวีซ่า (Visa) โดยการยื่นเอกสารของบุคคลต่างด้าวที่อาศัยในเยอรมนี และเอกสารของบุคคลที่ต้องการเดินทางไปสมทบเพื่อประกอบการพิจารณาเป็นรายกรณี เอกสารของบุคคลต่างด้าวที่อาศัยในเยอรมนี ได้แก่ เอกสารเกี่ยวกับที่พักอาศัย ที่ประกอบไปด้วย สัญญาเช่า สัญญาซื้อขาย และขนาดของที่พักอาศัย กรณีที่เช่าที่พักอาศัยต้องมีเอกสารแสดงค่าเช่าที่รวมการเช่าเครื่องทำความร้อนในแต่ละเดือน กรณีที่มีที่พักอาศัยเป็นของตนเองต้องแสดงเอกสารค่าใช้จ่ายและเอกสารแสดงภาระหนี้สินในแต่ละเดือน และเอกสารการประกอบอาชีพ กรณีที่เป็นผู้ถูก

ว่าจ้างต้องแสดงเอกสารแสดงเงินเดือนหรือค่าจ้าง 3 เดือนสุดท้ายก่อนการยื่นขอพิจารณา เอกสารยืนยันการว่าจ้างเกี่ยวกับประเภทและระยะเวลาในการว่าจ้าง และสัญญาว่าจ้าง กรณีที่ประกอบอาชีพอิสระ ต้องแสดงเอกสารแสดงรายได้หลังจากหักภาษีครั้งสุดท้ายก่อนการยื่นขอพิจารณา เอกสารการประกันสุขภาพ และใบอนุญาตให้ประกอบอาชีพ

กรณีของการเดินทางไปสมทบกับคู่สมรส ผู้ที่ต้องการเดินทางจะต้องยื่นใบทะเบียนสมรสฉบับจริงหรือสำเนา ใบทะเบียนสมรสที่ได้รับการแปลเป็นภาษาเยอรมันในกรณีที่ไม่มีใบทะเบียนสมรสที่เป็นสากล กรณีที่หย่าขาดจากคู่สมรสเดิมผู้ขอพิจารณาต้องยื่นเอกสารการหย่าขาดจากคู่สมรส ที่ได้รับการแปลเป็นภาษาเยอรมัน ส่วนกรณีของการเดินทางไปสมทบกับบิดามารดา ผู้ที่ต้องการจะเดินทางจะต้องยื่นใบแจ้งเกิดฉบับจริงหรือสำเนา และ ใบแจ้งเกิดที่ได้รับการแปลเป็นภาษาเยอรมันในกรณีที่ไม่มีใบแจ้งเกิดที่เป็นสากล ในกรณีที่ได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ที่ได้รับการดูแล บุคคลนั้นจะต้องยื่นคำพิจารณาที่ได้รับการแปลเป็นภาษาเยอรมัน

เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 16 สามารถสรุปได้ว่าตั้งแต่ปี ค.ศ. 1996 – 2000 มีชาวต่างชาติเดินทางเข้าเยอรมนีเพื่อสมทบเป็นครอบครัวกับบุคคลต่างด้าวและชาวเยอรมันทั้งหมด 104,084 คน ทั้งนี้เป็นการพิจารณาจากจำนวนผู้ขอการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลเดียวที่สามารถแสดงจำนวนผู้เดินทางในแต่ละปี เนื่องจากการอพยพประเภทนี้ไม่จัดอยู่ในประเภทของการอพยพ¹⁰⁵ ประเทศที่มีผู้ขอการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองมากที่สุด คือ ตุรกี ในปี ค.ศ. 1997 มีจำนวนถึง 26,590 หรือ 43.1% ของผู้ขอการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองทั้งหมด 61,740 คน¹⁰⁶

2.3 การเคลื่อนย้ายของพลเมืองยุโรป

การเคลื่อนย้ายของพลเมืองยุโรปภายในรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปเริ่มต้นจากสนธิสัญญาโรมซึ่งเป็นสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจยุโรป และ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของประชาคมเกี่ยวกับความร่วมมือทางเศรษฐกิจ และการจัดตั้งองค์กรทางเศรษฐกิจจึงกำหนดสิทธิการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีแก่ประชาชนในประชาคมซึ่งเป็นสิทธิที่จำกัดเฉพาะบุคคลที่ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ได้แก่ แรงงานบุคคลที่มีกิจการเป็นของตนเอง หรือผู้จัดหาการให้บริการข้ามพรมแดนเพื่อการลดการปฏิบัติที่มีความแตกต่างกันต่อแรงงานของรัฐสมาชิกที่จะส่งผลกระทบในเรื่องของการจ้างงาน ค่าจ้างและเงื่อนไขการ

¹⁰⁵ Harald W. Lederer, Roland Rau and Stefan Rühl, *Migrationsbericht 1999: Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland*, p. 19 (ภาษาเยอรมัน)

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 20

ทำงานอื่น ๆ ¹⁰⁷ เนื่องจากสนธิสัญญาโรมเป็นสนธิสัญญาที่ให้การรับรองการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของแรงงานแต่กลับไม่ให้สิทธิแก่พลเมืองของรัฐสมาชิกในการพักอาศัยหรือแสวงหางานจ้างงานในประชาคม กล่าวคือ เป็นสนธิสัญญาที่ให้ความสำคัญกับคนในฐานะตัวแสดงทางเศรษฐกิจมากกว่าการเป็นพลเมือง ¹⁰⁸

ความขัดแย้งระหว่างสิทธิการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของบุคคล และการกระทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจในรัฐสมาชิกอื่น ๆ ได้ถูกยุติลงด้วยของบัญญัติของประชาคมที่ได้ขยายขอบเขตของผู้ที่ได้รับสิทธิการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีภายใต้การยอมรับของคณะมนตรีแห่งประชาคม (Council of Community) ในปี ค.ศ. 1990 ด้วยการกำหนดให้ผู้สูงอายุหรือผู้เกษียณอายุ นักเรียน นักศึกษา และพลเมืองอื่น ๆ ของรัฐสมาชิกที่ไม่ได้ประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจสามารถพักอาศัยในรัฐสมาชิกอื่น ๆ ได้ การนำความเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรปมาใช้ โดยสนธิสัญญามาสทริชท์ที่ถือได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นการใช้สิทธิการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของประชาชน กล่าวคือ เมื่อสนธิสัญญามีผลบังคับใช้พลเมืองของประเทศสมาชิกจะได้รับสิทธิในการเคลื่อนย้ายและพักอาศัยในดินแดนของทุกประเทศสมาชิกในฐานะพลเมืองของยุโรป ¹⁰⁹

ในการพิจารณาจำนวนพลเมืองของสหภาพยุโรปที่มีสิทธิในการเคลื่อนย้ายเสรีเข้าเยอรมนี ต้องคำนวณจากจำนวนผู้อพยพทั้งหมด และ จำนวนผู้อพยพจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกของสหภาพยุโรป ¹¹⁰ ทั้งจำนวนผู้อพยพเข้าและอพยพออกจากเยอรมนี เมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนผู้อพยพที่เดินทางมาจากประเทศที่ไม่ใช่ประเทศสหภาพยุโรป ในปี 1998 การเคลื่อนย้ายของพลเมืองยุโรปทั้งขาเข้าและขาออกจากเยอรมนีมีสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยกว่าการอพยพของชาวต่างชาติจากประเทศอื่นๆ กล่าวคือ มากกว่า 1 ใน 5 ของผู้อพยพเข้าทั้งหมด และประมาณ 1 ใน 4 ของผู้อพยพออก โดยตลอดทศวรรษที่ 1990 มีพลเมืองสหภาพยุโรปที่เดินทางเข้าเยอรมนีทั้งหมดราว 2 ล้านคน ¹¹¹ เมื่อพิจารณาจากตารางที่ 3 จะพบว่ากลุ่มผู้เดินทางกลุ่มใหญ่ที่สุดมาจาก อิตาลี โปรตุเกส ฝรั่งเศส กรีซ และ สหราชอาณาจักร

¹⁰⁷ Heinz Werner , *Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der Eu* [Online] in "Das Parlament " mit der Beilage " Aus Politik und Zeitgeschichte" [Contributor],01.08.2003 Available from: www.das-parlament.de (ภาษาเยอรมัน)

¹⁰⁸ John Van Oudenaren, *Uniting Europe: European Integration and the Post-Cold War World* (New York: Rowman and Little Field Publishers,2000), p. 205

¹⁰⁹ Helen Staples, *The Legal Status of Third Country Nationals Resident in The European* (Hague: Kluwer Law International,1999),p.27

¹¹⁰ Harald W. Lederer, Roland Rau and Stefan Rühl, *Migrationsbericht 1999: Zu- und Abwanderung nach und aus Deutschland*, p. 18 (ภาษาเยอรมัน)

¹¹¹ Ibid.

บทที่ 3

นโยบายการรับผู้อพยพของรัฐบาลแห่งสหพันธ์เยอรมนี

ระหว่างปี ค.ศ. 1993 -2001

เมื่อพิจารณาจากจำนวนของผู้อพยพในรูปแบบต่าง ๆ ที่เสนอไปในบทที่ 2 จะพบว่าในช่วงปลายสงครามเย็น และ หลังสงครามเย็นสหพันธ์เยอรมนีต้องเผชิญหน้ากับผู้ลี้ภัยจากสงคราม และ สงครามกลางเมืองจากอดีตยูโกสลาเวีย และ ผู้ขอพักพิงจากยุโรปตะวันออกจำนวนมากที่พยายามอ้างสิทธิขอพักพิงและพยายามเดินทางเข้าเยอรมนีด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดทศวรรษ 1990 ตลอดจนแรงงานอพยพที่เดินทางเข้ามาในลักษณะของการอพยพเพื่อสมทบเป็นครอบครัว และ แรงงานที่ได้รับใบอนุญาตทำงาน ตามที่ได้นำเสนอไปในบทที่ 1 แล้วว่า การมีผู้อพยพจำนวนมากในประเทศก่อให้เกิดภัยคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ¹ การให้ความสำคัญกับภัยคุกคามที่ไม่ได้เกิดจากทหาร หรือ non-territorial threats และการอพยพเป็นหนึ่งในสิ่งที่จะก่อให้เกิดภัยคุกคามในประเทศ ดังนั้นในบทนี้จึงจะศึกษาถึงนโยบายในการรับเข้าผู้อพยพของสหพันธ์เยอรมนีโดยจะแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ระหว่าง ค.ศ. 1993 – 1998 ซึ่งเป็นช่วงของการบริหารประเทศของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ และ ช่วงที่สองระหว่างปี ปลายปี ค.ศ. 1998 ไปจนถึง ค.ศ. 2001 ที่อยู่ระหว่างการบริหารประเทศของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ว่าแต่ละรัฐบาลจะมีรูปแบบการจัดการกับผู้อพยพในรูปแบบใด

3.1 นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์

การอพยพของประชาชนจำนวนมากที่เกิดขึ้นระหว่างช่วงรอยต่อของสงครามเย็น และ หลังสงครามเย็นเป็นผลให้ปี ค.ศ. 1992 เป็นปีที่มีจำนวนผู้อพยพมากที่สุดถึง 788,000 คน² นั้นกล่าวได้ว่าสูงที่สุดในประวัติศาสตร์และเป็นผลให้จำนวนชาวต่างชาติระหว่างปี ค.ศ. 1988 – 1993 เพิ่มขึ้นถึง 2.3 ล้านคน³ การอพยพที่เกิดขึ้นนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากปัจจัยทางด้านความสำเร็จทางเศรษฐกิจและการเจริญเติบโตของตลาดแรงงานที่จะเห็นได้จากจำนวนแรงงานต่างชาติกว่า 600,000 คนที่ได้รับการยอมรับให้เข้าไปร่วมในกระบวนการการทำงาน⁴ ตลอดจนงบประมาณของประเทศเองที่ส่งเสริมให้เยอรมนี

¹ ดูข้อเสนอของ Mayron Weiner (1994) เกี่ยวกับภัยคุกคามที่ประเทศผู้รับจะได้รับ ในหน้า 11

² Steffen Angenendt, Germany in Steffen Angenendt (ed.), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, p. 166

³ Die brauchen wir, *Der Spiegel*, 26/1996, p. 44 (ภาษาเยอรมัน)

⁴ Ibid.

กลายเป็นประเทศแห่งการอพยพตามข้อเสนอของ Klaus Zimmermann ศาสตราจารย์ด้านเศรษฐศาสตร์การเมืองที่ได้กล่าวไว้ว่าการเป็นประเทศแห่งการอพยพนั้นเกี่ยวพันกับความสำเร็จทางเศรษฐกิจ⁵ ทั้งนี้สามารถพิจารณาได้จากจำนวนชาวต่างชาติที่พำนักอาศัยในเยอรมนีมากกว่า 10 ปีที่มีจำนวนมากกว่า 7 ล้านคนหรือประมาณ 3.5% และ อีกกว่า 1.8 ล้านคนที่อาศัยนานกว่า 20 ปี⁶ ในปี ค.ศ. 1993 ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรี เฮลมุท โคลด์ จึงพยายามแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการปฏิรูปกฎหมายและกำหนดข้อกำหนดและหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติต่างๆดังต่อไปนี้

3.1.1 การแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสิทธิชาวต่างชาติ

ความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาการเพิ่มจำนวนขึ้นของชาวต่างชาติที่เกิดจากการอพยพนั้น มีมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1987 เมื่อ รัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ ได้พิจารณาถึงความเป็นจริงเกี่ยวกับจำนวนชาวต่างชาติที่พักอาศัยอย่างถาวรในเยอรมนีจึงได้แถลงการณ์ถึงข้อตกลงของพรรคร่วมรัฐบาล และ แถลงการณ์ของรัฐบาลเกี่ยวกับการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติสิทธิของชาวต่างชาติ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะปฏิรูปพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวที่มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1965 ด้วยการร่วมมือกับพรรคร่วมรัฐบาล⁷ ในการยื่นเสนอร่างกฎหมายแก่รัฐสภาในปี ค.ศ. 1989 ก่อนที่รัฐบาลจะเสนอร่างกฎหมายการแก้ไขปรับปรุงสิทธิชาวต่างชาติฉบับนี้ให้แก่วุฒิสภาในเดือนมกราคม ค.ศ. 1990 เพื่อให้วุฒิสภาให้การเห็นชอบ และ ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวฉบับใหม่ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1990 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1991 โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การวางรูปแบบสถานภาพทางกฎหมายที่มั่นคงมากขึ้นให้กับชาวต่างชาติเพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นสามารถวางแผนการดำเนินชีวิตในระยะยาวได้⁸

การปฏิรูปพระราชบัญญัติฉบับนี้ในปี ค.ศ. 1990 ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบกฎหมายวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงและการปรับเปลี่ยนกฎหมายพื้นฐานในวันที่ 28 มิถุนายน ค.ศ. 1993 ในรูปแบบของพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงกฎหมายพื้นฐาน (มาตรา 16 และ 18) ที่มีผลบังคับใช้ในวันที่ 30

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ พรรคร่วมรัฐบาลในขณะนั้นประกอบไปด้วย พรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย (Christlich - Demokratische Partei: CDU) / พรรคสหภาพสังคมคริสเตียนแห่งรัฐบาวาเรีย พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี (SDP) และพรรคเขียวในเยอรมนี (die Grünen)

⁸ Bernhard Santel and Albrecht Weber, Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik: Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland in Bade Klaus J./ Münz , Reiner (Hrsg.), Migrationsreport 2000 : Frakten, Analysen (Frankfurt and New York : Prespektiven, 2000) pp. 109 – 140 (ภาษาเยอรมัน)

มิถุนายน ค.ศ. 1993 โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือ ให้มีการปกป้องและให้ที่หลบภัยแก่บุคคลที่ทุกข์ทรมานจากการถูกทารุณกรรมทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันจะมีการป้องกันไม่ให้บุคคลต่างชาตินำวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงไปใช้ในทางที่ผิดและกีดกันบุคคลต่างชาติที่ไม่ต้องการการปกป้องออกจากวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงเนื่องจากพวกเขาเหล่านั้นไม่ได้ถูกทารุณกรรมทางการเมือง นอกจากนี้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังต้องการเพิ่มความเร็วในวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิง และ กระบวนการที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศาล ด้วยการกำหนดว่าบุคคลใดก็ตามที่ได้รับการลงความเห็นว่าเป็นเหยื่อของการทารุณกรรมทางการเมืองตามความหมายของมาตรา 16 วรรค 1 ของกฎหมายพื้นฐานและตามคำจำกัดความของสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวามีสิทธิที่จะขอพักพิง ด้วยการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการควบคุมการอพยพเข้าประเทศที่สำคัญได้แก่

1) **บทบัญญัติประเทศที่สามที่ปลอดภัย** (safe third country) เป็นบทบัญญัติที่กำหนดว่าผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากประเทศที่สามที่ปลอดภัยไม่มีสิทธิที่จะขอพักพิงในสหพันธรัฐเยอรมนี รวมไปถึงการเดินทางผ่านประเทศที่สามที่ปลอดภัยด้วยเช่นกัน

แนวความคิดเกี่ยวกับประเทศที่สามที่ปลอดภัยเกิดจาก “การสันนิษฐานถึงความปลอดภัย” (presumption of safety)⁹ ตามการกำหนดของสมาชิกสหภาพยุโรปแห่งสหพันธ์ ฯ โดยจะไม่ให้มีการขับไล่ผู้แสวงหาการปกป้องระหว่างกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิง และ ในปัจจุบันประเทศที่มีพรมแดนทั้งทางบกและทางน้ำร่วมกับสหพันธรัฐเยอรมนีจะต้องปฏิบัติตามแนวความคิดนี้ ที่มาของแนวความคิดนี้ได้ระบุไว้ในมาตรา 16 (a) (1),(2) และ (5) ของกฎหมายพื้นฐาน ดังนี้

- (1) บุคคลใดก็ตามที่ได้รับการทารุณกรรมทางบนพื้นฐานทางการเมืองมีสิทธิที่จะขอพักพิง
- (2) ในกรณีที่บุคคลนั้นเดินทางเข้าเยอรมนีโดยผ่านประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป หรือประเทศที่สามอื่น ๆ ที่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัยและสนธิสัญญาการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานจะไม่สามารถอ้างสิทธิการขอพักพิงตามวรรคที่ (1) ทั้งนี้รัฐสมาชิกจะเป็นผู้กำหนดรายชื่อประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพยุโรปตามเงื่อนไขที่ระบุไว้
- (5) เงื่อนไขในวรรค (1) ถึง (4) ไม่ได้เป็นการสร้างความขัดแย้งในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และ ประเทศที่สามที่เหมาะสมต่อการปฏิบัติตามพันธหน้าที่ตามทีระบุไว้ในสนธิสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย และ สนธิสัญญาการปกป้องสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐาน ทั้งนี้ประเทศที่จะสามารถปฏิบัติพันธหน้าที่นี้จะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐคู่ภาคีในการ

⁹ Gregor Noll, The Central Link:Germany, Poland and the Czech Republic in Rosemary Byrne, Gregor Noll and Jens Vedsted-Hansen (eds.), New Asylum Countries?:Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union (The Hague:Kluwer Lae International,2002),p.33

จัดตั้งเขตอำนาจศาลสำหรับพิจารณาผู้ร้องขอการพักพิงรวมถึงการให้การยอมรับในคำตัดสินให้
ที่พักพิงร่วมกัน

เนื่องจากบทบัญญัติประเทศที่สามที่ปลอดภัยในรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ เป็นบทบัญญัติที่
พัฒนามาจากข้อกำหนดในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิง (Asylum Procedure Act) ที่ได้
ถูกกล่าวถึงมาตราสำคัญ ๆ ของข้อกำหนดที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญในมาตราที่ 26 (a) รวมไปถึงการ
กำหนดไม่ให้สิทธิ และ ไม่ให้การยอมรับการขอพักพิงแก่ผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากประเทศที่สามที่ปลอดภัย
ดังนั้นบทบัญญัตินี้จึงมีความเกี่ยวข้องกับภาคผนวก I ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงที่มีการ
กำหนดรายชื่อประเทศที่สามที่ปลอดภัย โดยจะยกเว้นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทั้งนี้เพื่อเป็นการวาง
เงื่อนไขว่าประเทศทุกประเทศที่มีพรมแดนร่วมกับเยอรมนีเป็นประเทศที่สามที่ปลอดภัยภายใต้มาตรา 16
(a) (2) ของรัฐธรรมนูญรวมถึงไปแลนด์และสาธารณรัฐเชค และข้อกำหนดโดยชอบด้วยกฎหมายใน
มาตรา 34 (2) ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงระบุถึงการระงับไม่ให้มีการพักพิงเพื่อถูกขับ
ไล่ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติตามมาตรา 26 (a) ของพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งเยอรมนีจะได้กำหนดขอบเขตของบทบัญญัติประเทศที่สามที่ปลอดภัย
ไว้ในรัฐธรรมนูญรวมถึงข้อกำหนดอื่น ๆ ที่ชอบด้วยกฎหมาย ในวันที่ 14 พฤษภาคม ค.ศ. 1996 แต่ทว่า
บทบัญญัติใหม่ๆ เหล่านี้ยังคงต้องพึ่งพาแนวความคิดเกี่ยวกับมาตรฐานความปลอดภัยในประเทศที่สาม
ที่มีความชัดเจนด้วยการกำหนดเงื่อนไขในการกำหนดรายชื่อประเทศ ที่อาจจะถูกจัดได้ว่าเป็นประเทศที่
สามที่ปลอดภัยตามความหมายในมาตรา 16 (a) ของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ ฯ ด้วยเหตุนี้ประเทศที่
อาจจะถูกจัดได้ว่าเป็นประเทศที่สามที่ปลอดภัยโดยสภานิติบัญญัติจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขต่อไปนี้

1. จะต้องเป็นประเทศที่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารในปี ค.ศ.
1967 และสนธิสัญญาการปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป นอกจากนั้นยอมรับในกลไกการควบคุมตาม
มาตรา 35 ของสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 ที่ความร่วมมือกับ UNHCR และมาตรา 25 ของ
สนธิสัญญาการปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป (เกี่ยวกับกระบวนการการร้องทุกข์เป็นรายบุคคล)
ประเทศที่มีข้อพิพาทจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายภายในประเทศ ในการนำบทบัญญัติในสนธิสัญญาที่
กล่าวมาแล้วไปประยุกต์ใช้เพื่อเป็นการคาดคะเนล่วงหน้าว่า ประเทศที่สามที่ปลอดภัยจะไม่ส่งบุคคล
ต่างชาติกลับไปยังประเทศที่ไม่ได้กำหนดไว้ หากว่าพวกเขาเหล่านั้นหนีจากการทารุณกรรมตามมาตรา
33 ของสนธิสัญญาผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 หรือเสี่ยงต่อการถูกทารุณกรรมหรือการทารุณกรรมอย่างโหดร้าย
หรือได้รับการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมตามมาตรา 3 ของสนธิสัญญาการปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป
ทั้งนี้ ความรุนแรงเฉพาะบุคคลที่เกิดขึ้นระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ไม่สามารถนำมาพิจารณาถึงความปลอด
ภัยของประเทศที่สาม

2. ประเทศที่สามที่ปลอดภัยจะต้องไม่มีการกำหนดกระบวนการการตัดสินใจ ที่สอดคล้องกับสาระสำคัญของมาตรฐานในวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงแห่งสหพันธ์ อย่างไรก็ตามผู้แสวงหาการปกป้องจะต้องได้รับโอกาสตามกฎหมายหรือตามสภาพความเป็นจริงในการได้รับการปกป้อง
3. ประเทศที่สามที่ปลอดภัยจะต้องมีการกำหนดระยะเวลาในการอ้างสิทธิขอพักพิง โดยไม่ขัดต่อคุณสมบัติว่า “ต้องมีความปลอดภัย” ด้วยการปฏิบัติตามมาตรา 33 ของสนธิสัญญาผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 แม้ว่า จะเลยระยะเวลาที่กำหนดไว้ ประเทศเหล่านี้สามารถปฏิเสธการให้สถานภาพการพักพิงแต่ไม่สามารถปฏิเสธการให้การปกป้อง
4. ประเทศที่สามที่ระบุว่า ตนเป็นประเทศที่สามที่ปลอดภัยจะต้องผ่านการพิจารณาแล้วว่ามีความปลอดภัยเท่านั้น และ หากมีการกำหนดกฎหมายว่าจะส่งผู้แสวงหาการปกป้องไปยังประเทศที่สี่ที่มีการปฏิบัติตามสนธิสัญญาผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 และมาตรา 3 ของการปกป้องสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปประเทศที่สามเหล่านั้นจะไม่สามารถรับรอง

Gregor Noll (2002) เสนอว่า ภายหลังจากใช้หลักเกณฑ์ประเทศที่สามที่ปลอดภัยตามที่ระบุไว้ในมาตรา 16 (a) ของกฎหมายพื้นฐานทำให้มุมมองต่าง ๆ ที่เกิดตามมาถูกนำไปเกี่ยวข้องกับหลักการนี้ กล่าวคือ ผู้อ้างสิทธิขอพักพิงมักจะอ้างว่าหลักเกณฑ์ประเทศที่สามที่ปลอดภัยเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิบัติของระบบยุโรปการที่ขาดความรับผิดชอบ แต่ทว่าในทางศาลบพัญญูตินี้ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของข้อบังคับยุโรปสำหรับปกป้องผู้ลี้ภัย โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะแบ่งปันความรับผิดชอบระหว่างชาติสมาชิกที่เข้าร่วม แท้จริงแล้วแนวความคิดบพัญญูติประเทศที่สามที่ปลอดภัยเป็นการลดขอบเขตสิทธิการขอพักพิงส่วนบุคคลตามที่แสดงไว้ในมาตรา 16 (a) ของรัฐธรรมนูญแห่งเยอรมนีที่กำหนดว่าบุคคลต่างชาติที่เดินทางมาจากประเทศที่สามที่ปลอดภัย สามารถแสวงหาการปกป้องจากการถูกทารุณกรรมทางการเมืองในประเทศนั้น แต่ทว่าบุคคลเหล่านั้นไม่เพียงแต่จะถูกปฏิเสธสถานภาพผู้ลี้ภัยเท่านั้นแต่ทว่าจะถูกกีดกันไม่ให้เข้าร่วมในวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงในทุกรูปแบบ สิ่งนี้บุคคลเหล่านี้อ้างนั้นเป็นการตัดสินใจบนพื้นฐานของการปกป้องจากการถูกขับไล่กลับไปยังประเทศบ้านเกิดตามมาตรา 51 (1) ของพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวแห่งเยอรมนี ในบริบทนี้สามารถกล่าวได้ว่าผู้แสวงหาการปกป้องสามารถถูกขับไล่กลับไปยังประเทศที่สามที่ปลอดภัยระหว่างการตัดสินใจให้การปกป้องจากการถูกขับไล่¹⁰

แม้ว่าศาลรัฐธรรมนูญแห่งเยอรมนีได้ให้การยอมรับ กฎการขับไล่โดยไม่ต้องพิจารณาคำอุทธรณ์ ตามความเห็นชอบของรัฐธรรมนูญซึ่งได้ระบุไว้ในมาตรา 16 (a) (2) และในมาตรา 34 (a) ของ

¹⁰ Ibid.,p.36

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิง แต่ศาลรัฐธรรมนูญยังได้กำหนดเงื่อนไขของกรณียกเว้นที่บุคคลต่างด้าวจะได้รับอนุญาตให้อาศัยที่ที่พักอาศัยเพื่อถูกขับไล่ ดังนี้

1. บุคคลต่างด้าวที่มีความเสี่ยงต่ออันตรายถึงแก่ชีวิตในประเทศที่สามที่ปลอดภัย
2. บุคคลต่างด้าวที่มีความเสี่ยงต่อการเป็นเหยื่อของอาชญากรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับการไม่ได้รับการยอมรับให้เข้าประเทศหรือถูกส่งกลับไปยังประเทศที่สามที่ปลอดภัยโดยไม่ได้รับการปกป้องในภายหลัง
3. คุณสมบัติของการเป็นประเทศที่สามที่ปลอดภัย และ ได้รับการยอมรับว่ามีความปลอดภัยได้ถูกเปลี่ยนแปลงอย่างกะทันหัน และ รัฐบาลเยอรมนีได้ทำการยกเลิกสถานภาพการเป็นประเทศที่สามที่ปลอดภัย
4. ประเทศที่สามที่ปลอดภัยใช้มาตรการเกี่ยวกับการทารุณกรรมทางการเมือง หรือ การปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรมและเปลี่ยนสถานภาพเป็นประเทศที่มีการทารุณกรรม
5. ประเทศที่สามที่ปลอดภัยได้แยกตัวเองออกจากพันธะหน้าที่ที่ได้ตกลงไว้ และ ปฏิเสธการให้การปกป้องบุคคลต่างด้าวด้วยการขับไล่โดยปราศจากกระบวนการใด ๆ แต่ทว่ากรณีนี้สามารถแก้ปัญหาได้ด้วย การติดต่อสื่อสารระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของเยอรมนีกับหน่วยงานในประเทศที่สามที่ปลอดภัย

2) บทบัญญัติประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัย (safe country of origin)

มาตรา 29 (a) ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงกำหนดว่าผู้ยื่นคำร้องขอที่พักพิงที่เดินทางมาจากประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัยจะได้รับการปฏิเสธ เนื่องจากไม่มีเหตุผลอย่างเห็นได้ชัด (manifestly unfounded) เว้นเสียแต่จะได้มีการตรวจสอบและพิสูจน์ความจริงแล้วและตรงกับข้อสันนิษฐานว่า แม้จะอยู่ในสถานการณ์ทั่วไปในประเทศบ้านเกิดบุคคลนั้นยังคงได้รับอันตรายจากการถูกทารุณกรรมทางการเมืองเมื่อนั้นคำร้องขอของบุคคลนั้นจะถูกนำเข้าไปในวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงที่กระชับและรวดเร็ว

ในการกำหนดว่าประเทศใดเป็นประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัยนั้น จะอยู่ภายใต้การพิจารณาของสมาชิกสภานิติบัญญัติซึ่งรายชื่อของประเทศเหล่านั้นจะพิจารณาจากสถานการณ์ตามกฎหมาย กล่าวคือ มีการใช้กฎหมายและมีสถานการณ์ทางการเมืองที่เป็นปกติ และสามารถสันนิษฐานได้ว่าจะไม่มีการทารุณกรรมทางการเมืองหรือมีการลงโทษหรือมีการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม หรือ ลดความเป็นมนุษย์รวมถึงการพิจารณาจากบรรทัดฐานดังต่อไปนี้ คือ

1. จำนวนผู้ยื่นคำร้องขอที่พักพิงจากประเทศนั้นในปีที่ผ่านมา

2. สถานการณ์ทางการเมืองโดยทั่วไป เช่น โครงสร้างทางประชาธิปไตยของรัฐ
3. การปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน
4. ความพร้อมที่จะให้องค์กระระหว่างประเทศต่างๆ เข้าไปในเขตอำนาจรัฐเพื่อตรวจสอบสถานการณ์ทางสิทธิมนุษยชน
5. เสถียรภาพของประเทศนั้น

บรรทัดฐานเหล่านี้เป็นมติของที่ประชุมระหว่างคณะรัฐมนตรีการอพยพแห่งประชาคมยุโรปในวันที่ 30 พฤศจิกายน ถึง วันที่ 1 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ในการพิจารณาถึงประเทศที่ “ไม่มีความเสี่ยงอย่างร้ายแรงต่อการทารุณกรรม” ประเทศเหล่านั้นได้แก่ บัลแกเรีย กานา โปแลนด์ โรมาเนีย เซเนกัล สาธารณรัฐเชค สาธารณรัฐสโลวักและฮังการี

3) บทบัญญัติการร้องขอการพักพิงโดยไม่มีเหตุผลอย่างเห็นได้ชัด (Manifestly Unfounded Application for Asylum)

มาตรา 30 วรรค 3 ของกรมสารกระบวนการให้ที่พักพิง แบ่งประเภทการยื่นคำร้องขอพักพิงโดยไม่มีเหตุผลอย่างเห็นได้ชัดออกเป็น 3 ประเภท และคำร้องเหล่านี้จะได้รับการปฏิเสธในภายหลังเมื่อ

1. ชาวต่างชาติไม่มีเหตุผลในการขอพักพิงที่ชัดเจน หรือ มีความขัดแย้งในตัวเองหรือไม่มีข้อพิสูจน์มาสนับสนุน
2. ชาวต่างชาติแสดงหลักฐานหรือสัญชาติปลอมหรือปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลในกระบวนการการให้ที่พักพิง
3. ชาวต่างชาติไม่ปฏิบัติตามข้อผูกมัดหรือไม่ให้ความร่วมมือ

นอกจากนั้นคำร้องขอพักพิงที่ผ่านการตรวจสอบแล้วว่า ไม่มีเหตุผลอย่างแท้จริงจะได้รับการปฏิเสธหากถูกมองว่าเป็นอันตรายต่อเสถียรภาพของเยอรมนี หรือ ต่อผลประโยชน์ส่วนรวมเนื่องจากชาวต่างชาตินั้นได้รับการตัดสินว่าก่ออาชญากรรมอย่างร้ายแรง ในกรณีนี้สามารถขับไล่บุคคลนั้นกลับไปยังประเทศบ้านเกิดตามข้อบัญญัติในมาตรา 33 วรรค 2 ของสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวา อย่างไรก็ตามเนื่องจากอุปสรรคทางการเมืองในการขับไล่บุคคลเหล่านี้ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องให้การยอมรับบุคคลในกรณีนี้

คำร้องขอพักพิงของบุคคลที่ผ่านการพิจารณาแล้วว่า ไม่มีเหตุผลอย่างแท้จริงจะได้รับการจัดการในกระบวนการที่กระชับและรวดเร็วขึ้น หากคำร้องของชาวต่างชาติได้รับการปฏิเสธจากกรมพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติ (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge : BAFI) บุคคลนั้นจะได้รับการแจ้งเตือนว่าจะถูกขับไล่และกำหนดให้เดินทางออกจากประเทศภายใน 1 สัปดาห์

และบุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องขอรับการปกป้องชั่วคราวจากศาลปกครอง ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาภายใน 1 สัปดาห์เช่นกัน อย่างไรก็ตามศาลปกครองสามารถเลื่อนพิจารณากระบวนการให้สิทธิที่จะได้รับการปกป้องชั่วคราวจากการถูกขับไล่หากมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการพิพากษาที่ถูกต้องตามกฎหมาย

4) กฎระเบียบการตรวจสอบทางสนามบิน (Airport Regulation)

มาตรา 18 ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงระบุว่า ในกรณีที่ชาวต่างชาติเดินทางมาจากประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัยเข้าเยอรมนีโดยทางเครื่องบิน เพื่อแสวงหาการพักพิงจากเจ้าหน้าที่ชายแดน จะต้องผ่านกระบวนการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของเยอรมนีที่ประจำอยู่ที่สนามบินให้เรียบร้อยก่อนเดินทางเข้าประเทศโดยสามารถพักอาศัยในเขตสนามบินระหว่างรอการพิจารณา เช่นเดียวกับชาวต่างชาติที่แสวงหาการพักพิงกับเจ้าหน้าที่ชายแดน และ ไม่สามารถแสดงตนด้วยหนังสือเดินทางที่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ สิ่งแสดงตนทดแทนหนังสือเดินทางและในระหว่างรอกระบวนการพิจารณา ชาวต่างชาติเหล่านี้ไม่สามารถเดินทางออกนอกบริเวณที่กำหนดไว้ ทั้งนี้สนามบินที่ใช้กฎระเบียบนี้ได้แก่ สนามบินแฟรงเฟิร์ต สนามบินเบอร์ลิน-เชินเนอร์เฟลด์ (Berlin - Schönefeld) สนามบินมิวนิค สนามบินดรูสเซลดอร์ฟ (Düsseldorf) และสนามบินฮัมบูร์ก

ภายหลังจากเจ้าหน้าที่ของเยอรมนีทำการพิจารณาผู้ขอพักพิงเป็นรายบุคคลแล้ว จะส่งผลการพิจารณานั้นไปให้กับเจ้าหน้าที่ประจำชายชายแดนเพื่ออนุญาตให้ชาวต่างชาตินั้นเดินทางเข้าประเทศหรือขับไล่ไปยังประเทศที่สาม วิธีพิจารณา ของเจ้าหน้าที่สามารถแบ่งได้ 2 กรณี ได้แก่

1. หากพิจารณาแล้วว่าคำร้องขอพักพิงยังไม่พร้อมที่จะได้รับการพิจารณาในทันทีหรือไม่สามารถพิจารณาภายใน 2 วันหรือศาลปกครองยังไม่ส่งคำพิพากษาในการอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศภายใน 14 วัน ผู้ลี้ภัยจะได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศเพื่อรอวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิง
2. หากพิจารณาแล้วว่าคำร้องขอพักพิงนั้นมีลักษณะเป็น "การร้องขอการพักพิงโดยไม่มีเหตุผลอย่างเห็นได้ชัด" เจ้าหน้าที่ประจำชายแดนจะปฏิเสธไม่ให้ผู้ลี้ภัยนั้นเดินทางเข้าประเทศตามคำตัดสินของเจ้าหน้าที่ของเยอรมนี และ ในกรณีที่การเดินทางเข้าประเทศนั้นมีผลต่อการถูกขับไล่ผู้ลี้ภัยสามารถร้องเรียนคัดค้านคำตัดสินต่อศาลปกครองภายใน 3 วัน เช่นเดียวกับการยื่นคำร้องขอการปกป้องชั่วคราวตามกฎหมายโดยศาลจะเป็นผู้ออกคำสั่งให้มีการปกป้องชั่วคราวตามกฎหมายผ่านกระบวนการที่เป็นลายลักษณ์อักษร หากศาลมีคำสั่งให้ได้รับการปกป้องชั่วคราวตามกฎหมายผู้ลี้ภัยจะได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศเพื่อรอกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิงจากศาลปกครอง ในกรณีที่ศาลปกครองไม่พิจารณาคำร้องภายใน 14 วันผู้ลี้ภัยที่ยื่นคำร้องดังกล่าวจะได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าประเทศ

5) วิธีพิจารณาการกำหนดให้ที่พักพิงแก่บุคคล

วิธีพิจารณาการกำหนดให้ที่พักพิงแก่บุคคล ได้ถูกระบุไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงในวันที่ 26 มิถุนายน ค.ศ.1992 ที่ได้รับการประกาศอย่างเป็นทางการในวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1993 และได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในวันที่ 29 ตุลาคม ค.ศ. 1997 ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระตุ้นกระบวนการความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่ของกรมพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติ และ คณะกรรมการว่าด้วยการให้ที่พักพิง โดยเจ้าหน้าที่จากกรมพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติจะเป็นผู้พิจารณาคำร้องขอพักพิงเป็นรายบุคคลและจะทำงานอย่างเป็นอิสระในขณะที่คณะกรรมการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปประจำที่กรมพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติ และ มีส่วนร่วมในการให้ที่พักพิงก่อนการพิจารณาของเจ้าหน้าที่จากกรมพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติ และ จากคำสั่งของศาลจะต้องปฏิบัติตามคำแนะนำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งเยอรมนี

ภายหลังการพิจารณา หากชาวต่างชาติได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้แสวงหาการพักพิงจะได้รับอนุญาตให้พักพิงโดยมาจำกัดเวลาและจะได้รับเอกสารการเดินทางในฐานะผู้ลี้ภัย นอกจากนี้มาตรา 26 ของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงยังระบุถึง การมอบสถานภาพทางกฎหมายของผู้ขอพักพิงให้กับคู่สมรสและบุตรแม้ว่าจะไม่ได้รับการทราตรกรรมด้วยเหตุผลทางการเมืองทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาสายสัมพันธ์ในครอบครัว ในขณะที่ผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้รับสิทธิการขอพักพิงแต่เป็นผู้ลี้ภัยตามสนธิสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวาก็จะได้รับสิทธิในการพักพิงเป็นกรณียกเว้น

โดยสรุปแล้วการเปลี่ยนแปลงสิทธิขอพักพิงรูปแบบใหม่ที่มีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ.1993 ได้กำหนดวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงดังนี้¹¹

1. บุคคลต่างชาติที่เดินทางมาจากประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรป และ จากประเทศที่สามที่ปลอดภัย ไม่มีสิทธิที่ขอพักพิงและจะถูกขับไล่โดยทันที
2. บุคคลต่างชาติที่เดินทางเข้าเยอรมนีโดยผ่านประเทศที่สามที่ปลอดภัย คำร้องขอที่ที่พักพิงจะถูกนำเข้าไปในวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิงที่สั้นลงตามกฎหมายโดยจะได้รับการปฏิเสธและขับไล่ไปยังประเทศที่สามที่ปลอดภัย เนื่องจากได้รับการปกป้องจากการถูกติดตามทางการเมืองแล้วในประเทศที่สามที่ปลอดภัย

¹¹ DREHSCHIBE-Online Lexikon: Ausländer, Fremdfeindlichkeit, Extremismus [online],2003 in DREHSCHIBE [Contributor] Available from: <http://www.derhscheibe.org/leitfanden-artikel.html> [14.11.2003] (ภาษาเยอรมัน)

3. บุคคลต่างชาติที่เดินทางมาจากประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัยจะได้รับการสันนิษฐานว่าไม่ได้ถูกติดตามทางการเมืองก่อนที่คำร้องขอที่พักพิงจะถูกปฏิเสธโดยไม่จำเป็นต้องมีเหตุผล
4. ผู้ร้องขอที่พักพิงไม่สามารถคัดค้านการปฏิเสธการให้พักพิงของเยอรมนี ในขณะที่ผู้ลี้ภัยจากสงครามและสงครามกลางเมืองจะได้รับการยกเว้นการพิจารณาให้ที่พักพิงภายใต้กระบวนการให้ที่พักพิง และจะได้รับสิทธิในการพำนักอาศัยเป็นการชั่วคราว ภายใต้การตัดสินใจร่วมกันระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งเยอรมนีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งมลรัฐ
5. ผู้ร้องขอการพักพิงที่มาจากประเทศที่สามที่ไม่ปลอดภัย จะเข้ารับการพิจารณาการให้ที่พักพิงแบบเก่า โดยผ่านกระบวนการที่ง่ายขึ้น

นอกจากนี้ยังมีการนำกลไกความปลอดภัยอื่น ๆ มาใช้เพื่อป้องกันการนำกระบวนการให้ที่พักพิงไปใช้ในทางที่ผิด เช่น การตรวจสอบรอยนิ้วมือ

3.1.2 การทำข้อตกลงการยอมรับพลเมืองของรัฐกลับเข้าประเทศ (readmission agreement)

ข้อตกลงการยอมรับพลเมืองของรัฐกลับเข้าประเทศ หรือ readmission agreement เป็นข้อตกลง 2 ฝ่ายระหว่างเยอรมนีกับประเทศในยุโรปตะวันออก และ ยุโรปกลางเพื่อนำข้อตกลงระหว่างประเทศในการให้การยอมรับพลเมืองของรัฐกลับเข้าประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการจัดทำกระบวนการการให้สัญชาติและจัดหาเอกสารการเดินทางให้แก่บุคคลของรัฐนั้น และ เพื่อเพิ่มการควบคุมทางด้านชายแดนและป้องกันมิให้ชาวต่างชาติเดินทางมาอาศัยร่วมกันในเยอรมนี และ เพื่อมิให้เยอรมนีต้องเป็นประเทศแห่งการอพยพตามคำแถลงการณ์ของ Manfred Kahther รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งเยอรมนี¹² แม้ว่าในภายหลังจะมีการอพยพของสมาชิกครอบครัวเพื่อไปอาศัยร่วมกันที่เป็นผลให้นโยบาย “การทำให้การย้ายถิ่นเป็นศูนย์” หรือ Zero Migration to Germany จะไม่ได้รับการปฏิบัติตาม¹³ อย่างไรก็ตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลนี้แบ่งเป็น 2 ประเภท¹⁴ ได้แก่

1. ข้อตกลงบนพื้นฐานของบทบัญญัติประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัย ในกรณีที่มีการส่งกลับผู้ขอพักพิงและผู้อพยพเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมายกลับไปยังประเทศบ้านเกิด เนื่องจากเยอรมนีเป็นประเทศที่มี

¹² Die brauchen wir, *Der Spiegel* , 26/1996, p.45 (ภาษาเยอรมัน)

¹³ Federal Ministry of the Interior, Basic tenets of the Federal Government's policy on foreigners [Online], Federal Ministry of the Interior [Contributor] available from: [http://www.eng.bmi.bund.de\[28.11.2003\]](http://www.eng.bmi.bund.de[28.11.2003])

¹⁴ Sandra Lavenex, Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe (New York: Central European University Press, 1999), pp. 81 - 82

พรมแดน และ สถานการณ์ในการเป็นประเทศเป้าหมายในการอพยพเข้าของผู้ขอพักพิงและผู้อพยพโดยสมัครใจจากยุโรปกลาง และ ยุโรปตะวันออกจึงนำไปสู่การลงนามในข้อตกลงร่วมกับประเทศโรมาเนีย (24 กันยายน ค.ศ. 1994) ประเทศบัลแกเรีย (9 กันยายน ค.ศ. 1994) ประเทศโครเอเชีย (25 เมษายน ค.ศ. 1994) และประเทศที่ไม่ใช่ประเทศในยุโรปอื่น ๆ ได้แก่ เวียดนาม ปากีสถาน และแอลจีเรีย รวมไปถึงประเทศที่อยู่ในกลุ่มประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัย โดยข้อตกลงนี้มีวัตถุประสงค์ในการส่งกลับผู้ร้องขอพักพิงในกระบวนการที่เร็วขึ้น

2. ข้อตกลงที่พิจารณาถึงประเทศที่สาม (third-state nation) เป็นข้อตกลงที่เกิดขึ้นจากบทบัญญัติทางกฎหมายในการปฏิเสธผู้ขอพักพิงที่ไม่ได้รับการพิจารณาคำร้องขอพักพิงบนพื้นฐานของบทบัญญัติ ที่เรียกว่า “ประเทศที่สามที่ปลอดภัย” โดยเยอรมนีได้ทำข้อตกลงประเภทนี้กับโปแลนด์และสาธารณรัฐเชค ในปี ค.ศ. 1993 ข้อตกลงนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคาดคะเนถึงการคงอยู่ของระบบการขอพักพิงในประเทศที่สาม และ เพิ่มความมั่นคงทางพรมแดนตลอดจนการนำเทคโนโลยีการควบคุมชายแดนที่มีมาตรฐานระดับสูงมาใช้

นอกจากนั้นเยอรมนียังได้เพิ่มความร่วมมือในการต่อต้านการอพยพอย่างผิดกฎหมายด้วยการส่งมอบเงินช่วยเหลือจำนวน 120 ล้านมาร์กให้กับโปแลนด์ซึ่งเป็นประเทศที่มีพรมแดนติดกับเยอรมนี เบลารุสและยูเครน และ 60 ล้านมาร์กให้กับสาธารณรัฐเชคเพื่อเป็นการ “ลดภาระทางการเงินที่เป็นผลจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายการขอพักพิงของเยอรมนี และการทำข้อตกลงการยอมรับพลเมืองของรัฐกลับเข้าประเทศ”¹⁵ และเพื่อส่งเสริมการป้องกันทางชายแดนและจัดหาสาธารณูปโภคที่ใช้รับมือกับผู้ขอพักพิงและผู้ลี้ภัย

3.1.3 นโยบายการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง

ในการนำหลักเกณฑ์และข้อบังคับต่าง ๆ มาใช้เป็นการพยายามของรัฐบาลที่จะลดจำนวนผู้ขอพักพิง ด้วยการเพิ่มความเข้มงวดเกี่ยวกับให้การอนุญาตในการปฏิบัติโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มรายชื่อของประเทศที่พลเมืองของประเทศนั้นต้องได้รับการประทับตราอนุญาตให้เข้าเมืองหรือ วีซ่า (visa) เมื่อต้องการเดินทางเข้าเยอรมนีซึ่งจะพิจารณาจากประเทศที่มีจำนวนผู้ขอพักพิงในปีที่ผ่านมา หากประเทศใดมีจำนวนผู้ขอพักพิงในเยอรมนีมาก จะถูกเพิ่มชื่อเข้าไปในรายชื่อประเทศที่ต้องขอการประทับตราอนุญาตให้เข้าประเทศยกเว้นประเทศที่ได้รับการยกเว้นจาก OECD ทำให้ผู้ลี้ภัยจากประเทศที่สามอพยพไปยังยุโรปยากยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากการแพร่กระจายของข้อมูลข่าวสารและการคมนาคมขนส่งที่เป็นการ

¹⁵ Ibid.,p.82

ขยายโอกาสในการอพยพระหว่างประเทศที่ถูกต้องกฎหมาย จึงทำให้การบังคับการประทับตราอนุญาตให้เข้าเมืองถูกยกเลิกไป¹⁶

Bernhard Santel และ Albrecht Weber (2000)¹⁷ เสนอว่า แม้ว่าการบังคับให้ขอการประทับตราอนุญาตให้เข้าเมือง หรือ การควบคุมก่อนการเข้าประเทศ (pre-entry-control) และการเพิ่มความเข้มงวดเกี่ยวกับสิทธิของผู้ขอพักพิง และ สิทธิในการพำนักอาศัยหรือการควบคุมภายหลังการเดินทางเข้าประเทศ (post-entry-control) จะมีความเกี่ยวข้องกันแต่ก็ไม่สามารถควบคุมจำนวนผู้ขอลี้ภัยแต่ในทางตรงกันข้ามกลับเป็นการเปิดโอกาสให้กับการอพยพ และ เป็นการเพิ่มแรงกดดันให้กับเจ้าหน้าที่สถานทูตในการให้การประทับตราอนุญาตให้เข้าเมืองแก่ผู้อพยพในกลุ่มเสี่ยง แต่อย่างไรก็ตามผลจากการปฏิรูปกฎหมายผู้ขอพักพิงและกฎหมายกระบวนการให้ที่พักพิงและเพิ่มกระบวนการในการควบคุมการอพยพทำให้จำนวนผู้ขอลี้ภัยในเยอรมนีที่มีจำนวนถึง 440,000 คน ในปี ค.ศ. 1992 ลดลงเหลือจำนวนน้อยกว่า 100,000 คนในปี ค.ศ. 1998¹⁸

นอกจากนโยบายการควบคุมการอพยพเข้าของผู้ลี้ภัยและผู้ขอพักพิงแล้ว รัฐบาลยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจำกัดการรับเข้าแรงงานต่างชาติที่เกิดจากข้อตกลง 2 ฝ่ายระหว่างเยอรมนีและกลุ่มประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกตามที่เสนอไปในบทที่ 2¹⁹ ภายใต้รูปแบบของระบบการบ่งชี้หรือ Point System ตามบรรทัดฐานในการคัดเลือกแรงงานของประเทศแคนาดาและออสเตรเลียซึ่งเป็นประเทศแห่งการอพยพดั้งเดิมอย่าง ทั้งนี้เพื่อมิให้มีจำนวนแรงงานต่างชาติมากเกินไปในลักษณะของการกำหนดจำนวนรับหรือ โควตา ในการพิจารณาเกี่ยวกับอายุ สถานภาพครอบครัว ความรู้ทางทักษะ ภาษา ตลอดจนประสบการณ์ในการทำงาน

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁶ Bernhard Santel and Albrecht Weber, Zwischen Ausländerpolitik und Einwanderungspolitik: Migrations- und Ausländerrecht in Deutschland in Bade Klaus J./ Münz , Reiner (Hrsg.), Migrationsreport 2000 : Frakten, Analysen , pp. 109 – 140 (ภาษาเยอรมัน)

¹⁷ Ibid.

¹⁸ ดูตารางที่ 2

¹⁹ รูปแบบการจ้างงานในช่วงหลังสงครามเย็นเพิ่มเติม หน้า 42 - 43

3.2 นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์

นโยบายของรัฐบาลนี้ จะให้ความสำคัญกับการบูรณาการวิถีชีวิตของชาวต่างชาติให้เข้ากับสังคมของชาวเยอรมันด้วยการปฏิรูปกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างชาติและการอพยพเข้าประเทศ เพื่อให้ชาวต่างชาติเข้ามามีส่วนรวมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สังคม และ กฎหมายของประเทศ และให้ความเชื่อมั่นว่า พวกเขาจะได้รับโอกาสในการเข้าร่วมกิจกรรมในขอบเขตที่เป็นไปได้และเป็นหุ้นส่วนในกิจกรรมทางสังคมของประเทศอย่างเท่าเทียมกัน แต่แม้กระนั้นรัฐบาลนี้ยังคงดำเนินการกับผู้ขอพักพิงในหลักเกณฑ์เดียวกันกับรัฐบาลชุดก่อน อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายและบทบัญญัติที่ได้รับการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงและบัญญัติเพิ่มเติมได้แก่

3.2.1 กฎหมายการให้สัญชาติ (Nationality Law)

การปฏิรูปกฎหมายสิทธิการเป็นพลเมือง เป็นประเด็นสำคัญในนโยบายการบูรณาการที่ได้มีการวางโครงสร้างมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1998 เนื่องจากจำนวนของผู้ได้รับการแปลงสัญชาติเป็นตัวเองซึ่งถึงการบูรณาการผู้อพยพเข้ากับสังคมในประเทศ²⁰ ดังนั้นพรรคร่วมรัฐบาล²¹ จึงเห็นพ้องต้องกันในการนำปัจจัยเกี่ยวกับสถานที่เกิด (isu soil) มาใช้พิจารณาในกฎหมายการพิจารณาให้สัญชาติรวมไปถึงการให้การ

²⁰กฎหมายการแปลงสัญชาติเดิมนั้นกำหนดกลไกในการแปลงสัญชาติไว้ 3 วิธีคือ

1. สิทธิการเป็นพลเมือง (right to receive citizenship หรือ Ansprucheinbürgerung) เป็นสิทธิที่มอบให้กับชาวต่างชาติที่มีเชื้อสายเยอรมันแต่ยังไม่ได้เป็นพลเมืองของประเทศโดยผู้ที่ได้รับสิทธิสามารถคงสัญชาติเดิมไว้ได้
2. การอนุญาตให้แปลงสัญชาติ (Ermesseneinbürgerung) เป็นการอนุญาตให้ชาวต่างชาติอาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมายในเยอรมนีเป็นเวลา 10 ปี บนพื้นฐานที่ว่าชาวต่างชาตินั้นสามารถแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติตนตามกฎหมายเกณฑ์ทางวัฒนธรรมเยอรมัน การเห็นชอบในหลักการต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญและมีความรู้ทางภาษาเยอรมัน ในขณะที่เดียวกันชาวต่างชาติที่สมรสกับชาวเยอรมันอาจจะได้รับอนุญาตให้แปลงสัญชาติตามกลไกนี้หากอาศัยในเยอรมนีอย่างน้อย 5 ปี และ ทำการสมรสมาแล้วไม่น้อยกว่า 3 ปีตลอดจนได้พักอาศัยในเยอรมนีก่อนการสมรส การแปลงสัญชาติในกรณีนี้ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้แปลงสัญชาติจะต้องสละสัญชาติเดิมก่อนเพื่อหลีกเลี่ยงการถือสองสัญชาติ
3. การแปลงสัญชาติที่ง่ายขึ้น (erleichterte Einbürgerung) เป็นกลไกที่เริ่มใช้ในปี ค.ศ. 1993 ในการแปลงสัญชาติให้กับชาวต่างชาติหนุ่มสาวที่มีอายุระหว่าง 16 ถึง 23 ปี ที่พักอาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมายในเยอรมนี อย่างน้อย 8 ปี ในกรณีนี้ชาวต่างชาติที่มีอายุมากกว่าที่กำหนดไว้สามารถได้รับการแปลงสัญชาติเช่นกันหากพักอาศัยในเยอรมนีอย่างถูกต้องตามกฎหมายอย่างน้อย 15 ปี ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Steffen Angenendt, Germany in Steffen Angenendt (ed.), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, p. 173

²¹พรรคร่วมรัฐบาลประกอบไปด้วยพรรคที่ประกอบไปด้วยพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี (Social Democratic Party of Germany หรือ SPD) และพรรคพันธมิตร 90/พรรคเขียวในเยอรมนี (Bündis 90/Die Grünen)

ยอมรับแก่พลเมืองที่ถือหลายสัญชาติ ที่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่มีการนำปัจจัยเกี่ยวกับสถานที่เกิดมาใช้พิจารณาการให้สัญชาติเพิ่มเติมจากหลักทางสายเลือด (isu sanguinis)²² ซึ่งเป็นแนวความคิดรวบยอด (concept) เกี่ยวกับการเป็นพลเมืองที่ทันสมัยและเปิดกว้างมากขึ้น²³ นอกจากนั้นบทบัญญัติในกฎหมายฉบับนี้ยังจะมีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบายการบูรณาการ (integration policy) และการปฏิบัติตามมาตรฐานของสหภาพยุโรป²⁴ Steffen Angenendt (1999) มองว่าการที่รัฐบาลนำนโยบายใหม่นี้ไปใช้แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่จะยกระดับการบูรณาการให้กับผู้อพยพ²⁵ ซึ่งจะก่อให้เกิดผลที่ตามมา 2 ประการคือ²⁶

1. บุตรของชาวต่างชาติที่ถือกำเนิดในเยอรมนีจะได้รับสัญชาติเยอรมันทันทีหากบิดาหรือมารดาอาศัยในเยอรมนีอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นเวลา 8 ปี และได้รับสิทธิในการพำนักอาศัย หรือ พำนักอาศัยเป็นเวลาอย่างน้อย 3 ปี และ ได้รับการอนุญาตให้พำนักอาศัย เมื่อบุตรของชาวต่างชาติมีอายุ 18 ปีบริบูรณ์ จะต้องตัดสินใจเลือกสัญชาติว่า ต้องการจะถือสัญชาติเยอรมัน หรือ สัญชาติของบิดามารดา ที่เรียกว่า “รูปแบบทางเลือก” (optionmodel)²⁷ และ หากต้องการจะถือสัญชาติอื่นที่ไม่ใช่สัญชาติเยอรมันจะต้องเพิกถอนการถือสัญชาติเยอรมันเพื่อหลีกเลี่ยงการถือหลายสัญชาติ หากมีอายุครบ 24 ปีบริบูรณ์และยังไม่มีทางเลือกถือสัญชาติใดสัญชาติหนึ่งสัญชาติเยอรมันจะถูกเพิกถอนในทันที อย่างไรก็ตามบุตรของชาวต่างชาติที่ถือกำเนิดในเยอรมนีก่อนจะมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการให้สัญชาติที่มีอายุไม่เกิน 10 ปี และมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติเยอรมันตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 40 b ของกฎหมายฉบับนี้

²² Steffen Angenendt, Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000 – 2001, p. 3 [Online] in Research Institution of German Society for Foreign Affairs (DGAP) Berlin [Contributor] Available from: http://www.dgap.org/texte/einwanderung_angenendt.pdf[10.12.2003] (ภาษาเยอรมัน)

²³ Dieter Dettke, Germany's New Immigration Policy, Hearing on Germany of the Congressional Human Right Caucus on Thursday, October 11, 2001 , p.4

²⁴ Reform of The Nationality Law [Online], 2000 in Federal Interior Ministry Online[Contributor] Available from: www.eng.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_85913.htm [4.12.2003]

²⁵ Steffen Angenendt, Germany in Steffen Angenendt (ed.), Asylum and Migration Policies in the European Union, p.174

²⁶ Ibid.

²⁷ Steffen Angenendt, Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000 – 2001, p.3[Online] (ภาษาเยอรมัน)

2. การเปลี่ยนแปลงการให้สัญชาติที่เกิดจากการพิจารณาสถานภาพการพักอาศัยที่ง่ายขึ้น กล่าวคือลดระยะเวลาในการพำนักอาศัยจาก 15 ปี เป็น 8 ปี ทั้งนี้ชาวต่างชาติที่มีสิทธิขอแปลงสัญชาติจะต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้²⁸

- 2.1 เป็นชาวต่างชาติที่พำนักอาศัยในเยอรมนีอย่างถาวรอย่างน้อย 8 ปี ทั้งนี้เพื่อชาวต่างชาตินั้นได้รับการบูรณาการเข้ากับสังคมของเยอรมนีได้ง่ายขึ้น
- 2.2 สามารถหาเลี้ยงชีพได้โดยไม่ต้องพึ่งพิงการช่วยเหลือทางสังคมการเงินช่วยเหลือสำหรับผู้ว่างงาน
- 2.3 ไม่ได้รับการบันทึกการทำอาชญากรรม
- 2.4 เป็นบุตรของชาวต่างชาติที่บิดาหรือมารดาได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัยโดยไม่จำกัดเวลา และบุคคลที่อาศัยกับบิดาหรือมารดาในเยอรมนีเป็นเวลา 5 ปี ในฐานะสมาชิกครอบครัว
- 2.5 คู่สมรสของชาวเยอรมันที่อาศัยในเยอรมนีอย่างถูกต้องตามกฎหมายเป็นเวลา 3 ปี หากระยะเวลาในการสมรสน้อยกว่า 2 ปี
- 2.6 ต้องมีความรู้ทางทักษะภาษาเยอรมันอย่างเพียงพอ

นอกจากนี้กฎหมายการให้สัญชาติฉบับใหม่ ยังได้ระบุถึงมาตรการให้การคุ้มครองความเป็นพลเมือง ด้วยการปฏิเสธที่จะให้สัญชาติแก่บุคคลที่มีความเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่มีขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ (anti-constitutional activities) หรือมีพฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมเป็นผู้นิยมความรุนแรง (extremist) และแม้ว่ารัฐบาลจะพยายามหลีกเลี่ยงการถือหลายสัญชาติแต่ในบางกรณีได้รับการยกเว้นเป็นพิเศษตามมาตรา 87 ของพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าว ได้แก่

1. บุคคลที่ได้รับความทุกข์ทรมานจากการทารุณกรรมทางการเมืองและผู้ลี้ภัยที่ได้รับการยอมรับตามสนธิสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวา ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2000 เป็นต้นไป บุคคลเหล่านี้ไม่ต้องสละสัญชาติเดิมแม้ว่าในอดีตจะต้องแสดงเหตุผลที่ไม่สามารถสละสัญชาติเดิมได้
2. ในกรณีที่ชาวต่างชาตินั้นไม่สามารถสละสัญชาติเดิมตามเงื่อนไข รวมถึงสละสิทธิในการรับค่าตอบแทนอย่างไม่เกิดเหตุผลหรือในกรณีที่รัฐบาลในประเทศบ้านเกิดนำการสละสัญชาติไปใช้ในทางที่ผิด
3. ผู้สูงอายุที่มีความยากลำบากในการสละสัญชาติเดิมและบุคคลที่ต้องเผชิญหน้ากับความยากลำบากที่เกิดจากการสละสัญชาติเดิม
4. ในกรณีที่การสละสัญชาติเดิมก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลนั้นโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิทางการเงินหรือสิทธิในทรัพย์สินและการถือหลายสัญชาติสามารถเกิดขึ้นได้ในกรณีต่อไปนี้ คือ เด็กที่บิดาและมารดามีสัญชาติต่างกันจะได้รับอนุญาตให้ถือสัญชาติทั้งสองนั้น และ ชาวเยอรมันที่ถูกส่งกลับถิ่นที่อยู่เดิมหรือ Aussiedler และสมาชิกในครอบครัวที่ไม่ใช่ชาวเยอรมันไม่ต้องสละสัญชาติเดิม

²⁸ [Reform of The Nationality Law \[Online\]](#)

การบังคับใช้พระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงกฎหมายการให้สัญชาติเมืองฉบับใหม่ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 2001 เป็นการยุติการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับสถานภาพของชาวต่างชาติที่เป็นลูกหลานของแรงงานต่างชาติที่เข้ามาทำงานในตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 ว่าต้องเติบโตในเยอรมนีในฐานะของคนต่างชาติ²⁹ ทั้งนี้ชาวต่างชาติที่อ้างสิทธิขอแปลงสัญชาติจะต้องแสดงให้เห็นถึงความจงรักภักดีต่อเยอรมนีที่จะเกิดขึ้นในอนาคตตามรูปแบบของการให้คำสัตย์ว่าจะจงรักภักดี (oath of allegiance) ที่ได้ระบุไว้เป็นครั้งแรกในพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวปี ค.ศ. 1990 แผนภูมิที่ 8 แสดงให้เห็นว่าภายหลังการปฏิรูปกฎหมายฉบับนี้ในปี ค.ศ. 2000 มีชาวต่างชาตินับ 186,700 คนได้รับการเปลี่ยนสัญชาติโดยเป็นจำนวนที่เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 1999 ถึง 30%³⁰

3.2.2 กฎเกณฑ์การให้ใบอนุญาตทำงานแบบพิเศษ หรือ Green Card

กฎเกณฑ์การให้ใบอนุญาตทำงาน หรือ Green Card เป็นข้อเสนอของนายกรัฐมนตรี เกฮาร์ด ชโรเดอร์ เพื่อการเปิดโอกาสให้กับชาวต่างชาติดีกว่า 75,000 คน ที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยี ข้าราชการและการสื่อสารเข้ารับใบอนุญาตทำงานเป็นการชั่วคราว โดยบุคคลเหล่านั้นจะได้รับการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองแบบพิเศษและจะได้รับอนุญาตให้เข้าทำงานในเยอรมนี ทั้งนี้นายกรัฐมนตรียังได้เรียกร้องให้ ผู้ประกอบการชาวเยอรมันทำการตรวจสอบคุณสมบัติของวิศวกรชาวเยอรมันที่ยังคงว่างงานก่อนที่จะว่าจ้างแรงงานต่างชาติเหล่านี้ เพื่อให้แรงงานชาวเยอรมันเข้ามาทำงานแทนที่ตำแหน่งงานของแรงงานต่างชาติที่มีความเชี่ยวชาญในงานสาขาเดียวกัน อย่างไรก็ตามข้อเสนอนี้ได้นำไปสู่ข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการกระทำที่ขัดแย้งกันระหว่างจำนวนผู้ว่างงานที่ยังคงมีอัตราสูง และการขาดแคลนแรงงานเฉพาะสาขา แต่โดยภาพรวมแล้วการให้ใบอนุญาตทำงานเป็นการเพิ่มโอกาสมากกว่าการเพิ่มภาระ เนื่องจากมีความเป็นไปได้ว่า แรงงานเหล่านี้จะได้รับการยอมรับจากสังคมระดับสูงและถูกมองว่าเป็นตัวแทนทางเศรษฐกิจของประเทศ³¹ ในการพิจารณาให้ใบอนุญาตทำงานประเภทนี้จะนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการอนุญาตให้พำนักอาศัยสำหรับแรงงานที่มีความเชี่ยวชาญระดับสูงในสาขาเทคโนโลยีข่าวสาร

²⁹ Steffen Angenendt, Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000 – 2001, p.3 [Online] (ภาษาเยอรมัน)

³⁰ Staatangehörigkeit [Online], 2003 in Bundesregierung Online [Contributor] Available from: <http://www.bundesregierung.de> [4.12.2003] (ภาษาเยอรมัน)

³¹ Steffen Angenendt, Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000 – 2001, p.4 [Online] (ภาษาเยอรมัน)

และการสื่อสาร และการอนุญาตให้ทำงานแก่แรงงานที่มีคุณวุฒิระดับสูงมาใช้พิจารณาร่วมกัน ในการนำ บทบัญญัติเหล่านี้มาใช้ไม่ได้เป็นการเพิ่มสิทธิขั้นพื้นฐานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายแรงงานแต่ ทั่วว่าเป็นการปรับเปลี่ยนกฎเกณฑ์ ผู้ที่จะได้รับการพิจารณาให้ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทนี้จะต้อง เป็นผู้จบการศึกษาจากสถาบันชั้นสูง หรือ วิทยาลัยเฉพาะทางในสาขาเทคโนโลยีข่าวสารและการสื่อสาร หรือมีเอกสารรับรองรายได้ประจำปีอย่างน้อย 100,000 มาร์ก (DM.) หากชาวต่างชาติบุคคลนั้นจบ การศึกษาจากสถาบันการศึกษาชั้นสูงของเยอรมนีในสาขาที่ตรงกับความต้องการ รัฐบาลได้กำหนด จำนวนผู้ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทนี้ภายในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 ไว้ที่ 10,000 คน และ อาจจะเป็น 20,000 คนในปี ค.ศ. 2003 ทั้งนี้ใบอนุญาตทำงานจะเป็นตัวกำหนดระยะเวลาในการ ทำงานในเยอรมนีเพื่อให้สามารถเปลี่ยนตำแหน่งงานได้ซึ่งระยะเวลาในการทำงานที่ยาวนานที่สุดคือ 5 ปี และผู้ที่ได้รับใบอนุญาตทำงานประเภทนี้ จะได้รับอนุญาตให้นำสมาชิกครอบครัวมาพักอาศัยร่วมกัน หลังจากการทำงาน 2 ปี เป็นผลให้ระบบการให้ใบอนุญาตทำงานเป็นกรณีพิเศษของเยอรมนีกลายเป็น โครงการที่ได้รับความนิยมและภายหลังการนำหลักเกณฑ์นี้มาใช้เป็นเวลา 1 ปี มีผู้เชี่ยวชาญทางด้าน เทคโนโลยีข่าวสารและการติดต่อสื่อสารเดินทางเข้าเยอรมนีเป็นจำนวน 8,688คน³²

3.2.3 หลักเกณฑ์การยกเลิกการห้ามทำงานของผู้ขอพักพิง

หลักเกณฑ์ข้อนี้เป็นมติของรัฐบาลในเดือนมกราคม ค.ศ. 2001 ที่ต้องการจะพัฒนาสถานภาพ ทางสังคมของผู้ขอพักพิง และ ผู้ที่อยู่ในกระบวนการผ่อนผันด้วยการลดการห้ามการทำงานของผู้ขอพักพิง และผู้ที่อยู่ในกระบวนการผ่อนผันที่มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997 จาก 3 ปี เป็น 12 เดือน แท้จริงแล้วหลักเกณฑ์ การห้ามทำงานของผู้ขอพักพิงและผู้ที่อยู่ในกระบวนการผ่อนผันในปี ค.ศ. 1997 นั้นได้รับการปฏิรูปจากข้อ ห้ามในปี ค.ศ. 1995 ที่กำหนดไม่ให้ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในกระบวนการผ่อนผันเดินทางออกจากเขตที่กำหนดไว้และ หากไม่ได้รับสิทธิการยินยอมให้พำนักอาศัยจะไม่สามารถได้รับการจ้างงาน³³

³² จากอินเดีย 804 คน จากโรมาเนีย 754 คน จากกลุ่มประเทศในคาบสมุทรบอลข่าน 540 คน จากทวีป อเมริกาเหนือ 296 คน จากทวีปอเมริกาใต้ 207 คน จากรัสเซีย เบารุส ยูเครนและกลุ่มประเทศในทะเลบอลติก 1,217 คน จากสาธารณรัฐเชคและสโลวัก 578 คน จากฮังการี 329 คน จากบัลแกเรีย 278 คน จากปากีสถาน 132 คน และจากประเทศอื่น ๆ อีก 2,533 คน ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Dieter Dettke, Germany's New Immigration Policy, Hearing on Germany of the Congressional Human Right Caucus on Thursday, October 11, 2001, p.5

³³ การเปลี่ยนแปลงสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้ขอพักพิงมีมาตั้งแต่ ปลายปี ค.ศ. 1992 เมื่อพรรครัฐบาลและพรรคฝ่าย คำนเห็นชอบให้มีการประนีประนอมกันในการให้ที่พักพิง จึงแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวมาตรา 32 a ที่เป็นการกำหนดสถานภาพและสิทธิการยินยอมให้พำนักอาศัยที่เป็นเอกภาพและมีความมั่นคงและโอกาสในการ รับการว่าจ้างให้แก่ชาวต่างชาติที่มาจากเขตสงครามและสงครามกลางเมือง แต่เนื่องจากรัฐบาลสหพันธ์ ฯ และรัฐบาล มลรัฐไม่สามารถเห็นพ้องต้องกันเกี่ยวกับการจัดสรรทางการเงินจึงนำไปกฎหมายนี้ไม่มีผลบังคับใช้

ภายหลังการประกาศใช้นโยบายนี้ผู้ขอพักพิง และ ผู้ที่อยู่ในกระบวนการการผ่อนผันต่างก็ได้รับใบอนุญาตให้ทำงานที่ไม่ใช่งานของคนเยอรมันหรืองานของพลเมืองของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ผู้ลี้ภัยที่ได้รับสิทธิการยินยอมให้พำนักอาศัย เช่น ผู้ลี้ภัยจากสงครามและสงครามกลางเมืองจะไม่ได้รับการยกเว้นการตรวจสอบจากตลาดแรงงานซึ่งการให้สิทธิในการได้รับการว่าจ้างนี้เป็นการให้อิสระแก่ผู้ลี้ภัย ในขณะเดียวกัน จะเป็นการลดระยะเวลาในการนำสมาชิกในครอบครัวของบุคคลต่างชาติที่ได้รับอนุญาตให้พำนักอาศัย หรือ การอนุมัติให้พักอาศัยเข้าสู่ตลาดแรงงาน

3.2.4 การปฏิรูปพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าว (Foreign Act หรือ Ausländergesetz)

การปฏิรูปพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวเป็นข้อเสนอของนาย ชิลี (Otto Schily) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์ ฯ ที่มีขึ้นในวันที่ 3 สิงหาคม ค.ศ. 2001 และได้รับการยอมรับจากคณะรัฐมนตรีในวันที่ 7 พฤศจิกายน ค.ศ. 2001 ที่เป็นการปรับเปลี่ยนสถานภาพการพักอาศัยและเพิ่มการบูรณาการให้แก่ชาวต่างชาติและพลเมืองของสหภาพยุโรปทั้งนี้เนื่องจากการอพยพและการบูรณาการนั้นจะต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกันและการบูรณาการนั้นจะต้องเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นก่อนการอพยพ³⁴ ร่างกฎหมายตามฉบับนี้ เป็นร่างกฎหมายที่ประกอบไปด้วยข้อเสนอและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระว่าด้วยการอพยพเข้าเยอรมนี (Independent Commission On Migration to Germany) ภายใต้การผลักดันของกลุ่มการทำงานในรัฐสภาของพรรคพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งเยอรมนี และ คณะกรรมการของพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตยในเยอรมนี (Christian Democratic Union: CDU)

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะปฏิรูปพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าว และ บทบัญญัติการพักอาศัยด้วยการกำหนดบทบัญญัติใหม่ ๆ ขึ้นมาแทนที่รวมไปถึงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิง (Asylum Procedure Act หรือ Asylverfahrensgesetz) พระราชบัญญัติการลงทะเบียนกลางของชาวต่างชาติ (Central Aliens Register Act หรือ Gesetz über das Ausländerzentralregister) พระราชบัญญัติผู้ถูกเนรเทศออกจากแผ่นดินแห่งสหพันธ์ ฯ (Federal Expellee Act หรือ Bundesvertriebenengesetz) พระราชบัญญัติผลประโยชน์ของผู้ลี้ภัย

³⁴ German Interior Minister Schily presents modern migration legislation draft [Online], 13.08.2001 in Bundesregierung Online [Contributor] Available from: [http://www.eng.bundesregierung.de\[20.07.2003\]](http://www.eng.bundesregierung.de[20.07.2003])

(Asylberwerberleistungsgesetz) และกฎหมายอื่น ๆ ที่พิจารณาแล้วว่ามีผลจำเป็นต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติของเยอรมนี ซึ่งเป็นเป้าหมายหลักของร่างกฎหมายฉบับนี้และเนื่องจากการปฏิรูปพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวมีความเชื่อมโยงต่อการกำหนดกฎหมายการอพยพเข้าประเทศ รัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องจัดหาเครื่องมือที่มีความทันสมัย ยืดหยุ่น เป็นมิตรกับการประกอบธุรกิจ (business – friendly) และ ในทางสังคมมาใช้ในกำหนดกฎข้อบังคับเพื่อควบคุมการอพยพเข้าประเทศตามความต้องการของเยอรมนี ดังนั้นการพิจารณาให้มีการอพยพเข้าประเทศจำเป็นต้องพิจารณาถึงสถานการณ์ด้านตลาดแรงงาน และ ความสามารถในการบูรณาการในขณะเดียวกันก็ต้องเพิ่มมาตรการในการบูรณาการ

นอกจากนั้นในการกำหนดกฎหมายการรับเข้าผู้อพยพ ยังต้องคำนึงถึงการรักษาความสามารถในการแข่งขันในภาคอุตสาหกรรม การสร้างงาน การวางแผนอนาคต และการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายการอพยพเข้าประเทศที่ดีขึ้นกว่าอดีต รวมไปถึงการยับยั้งการใช้สิทธิขอลี้ภัยไปในทางที่ผิดด้วยการจัดตั้งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับสาระสำคัญ และ กระบวนการทางกฎหมายโดยจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่มีความซับซ้อนและมีความโปร่งใสในการทำงาน ตลอดจนการเพิ่มความเร็วในกระบวนการให้ที่พักพิงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ต่อไป³⁵ คือ การควบคุมจำนวนชาวต่างชาติที่ต้องการอพยพเข้าประเทศ การให้ความสะดวกในการอพยพเพื่อเหตุผลทางการจ้างงาน การปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวและกฎหมายสิทธิการพำนักอาศัยของพลเมืองให้มีความง่ายขึ้นและวางรูปแบบตลอดจนการเพิ่มความเร็วในกระบวนการให้ที่พักพิงและปรับปรุงการบูรณาการชาวต่างชาติ โดยมีเนื้อหาสาระดังนี้

1) การกำหนดโครงสร้างใหม่ทางกฎหมาย โดยการนำกฎหมายการพักอาศัย การจ้างงานและการบูรณาการชาวต่างชาติที่พำนักอาศัยอย่างถาวรในเยอรมนีมาใช้แทนที่พระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าว ตลอดจนการนำกฎหมายอนุญาตให้ทำงานซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญที่สุดมาบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ที่นำไปสู่

1. การลดจำนวนประเภทของการอนุญาตให้พักอาศัยจากเดิม 6 ประเภท³⁶ ให้เหลือ 2 ประเภท คือ การอนุญาตให้พักอาศัยชั่วคราวและการอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานโดยไม่จำกัดเวลา³⁷

³⁵ Legal Foundation for Immigration[Online], 12.12.2001 in Bundesregierung Online [Contributor] Available from: [http://www.eng.bundesregierung.de\[27.7.2003\]](http://www.eng.bundesregierung.de[27.7.2003])

³⁶ ได้แก่ สิทธิในการพำนักอาศัย การอนุญาตให้พำนักอาศัย การยินยอมให้พำนักอาศัย การอนุมัติให้พักอาศัย การอนุญาตให้พำนักอาศัย และ การผ่อนผัน ดูเชิงอรรถที่ 77 หน้า 30 -31

2. การจัดตั้งหน่วยงานการอพยพและผู้ลี้ภัยแห่งสหพันธ์ ฯ (Federal Office for Migration and Refugees) ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ที่เกิดขึ้นจากการพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติที่ได้รับมอบหมายให้ทำงานต่อไปนี้ พัฒนาแผนการบูรณาการและข้อมูลในการให้การอำนวยความสะดวกในการบูรณาการชาวต่างชาติ นำกระบวนการการเลือกสรร (selection procedure) แรงงานอพยพไปใช้บนพื้นฐานของระบบการบ่งชี้ (point system)³⁸ การให้การประสานงานทางด้านข้อมูลเกี่ยวกับแรงงานอพยพระหว่างหน่วยงานบุคคลต่างด้าว หน่วยการว่าจ้างและเจ้าหน้าที่ทางการทูตของเยอรมนีในต่างประเทศ การจัดระบบการลงทะเบียนของชาวต่างชาติในส่วนกลาง (Central Aliens Register) และนำมาตรการที่มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจไปใช้

3. การจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญการอพยพเข้าประเทศและการบูรณาการ (Council of Experts on Immigration and Integration) เพื่อตรวจสอบสถานการณ์การอพยพและความสามารถในการรับเข้าผู้อพยพและการบูรณาการรวมถึงการทำรายงานประจำปีถึงจำนวนความต้องการแรงงานอพยพในกระบวนการเลือกสรร และ การให้คำแนะนำถึงจำนวนผู้อพยพที่สามารถรองรับได้โดยมีการประสานงานกับสถาบันวิจัยสถิติประชากรและการอพยพ

2) **การเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบเกี่ยวกับแรงงานอพยพ** ด้วยการนำระบบการให้การยินยอมภายใน (internal approval system) มาใช้แทนระบบการให้การยอมรับแบบคู่ (dual approval system) ซึ่งเป็นระบบที่ให้การยินยอมในการทำงาน และการพักอาศัยโดยชาวต่างชาติที่ผ่านการให้การยอมรับให้เข้าประเทศ จะได้รับอนุญาตให้ทำงานภายใต้ข้อกำหนดเพียงอนุญาตให้พักอาศัยเดียวเท่านั้น เนื่องจากได้ผ่านการยอมรับของคณะกรรมการการจ้างงาน การให้สิทธิการพักอาศัยอย่างถาวรตั้งแต่เริ่มต้นทำงานแก่บุคคลที่มีคุณสมบัติระดับสูง เช่น วิศวกร ผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์ นักคณิตศาสตร์ และผู้บริหารงานด้านวิทยาศาสตร์และการวิจัย

นอกจากนี้ยังนำกระบวนการการเลือกสรรบนพื้นฐานของระบบบ่งชี้มาใช้เพื่อจำกัดจำนวนของผู้อพยพเข้าประเทศตามความเหมาะสม และเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการเพียงเครื่องมือเดียวที่

³⁷ การกำหนดกฎหมายการอนุญาตให้พักอาศัยนั้นไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานของประเภทการพักอาศัยแต่ที่ว่าวางอยู่บนพื้นฐานของวัตถุประสงค์ในการพักอาศัย ได้แก่ การฝึกอบรม การจ้างงาน การอพยพของ สมาชิกครอบครัวที่เกิดขึ้นในภายหลังและเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม

³⁸ เป็นระบบการคัดเลือกแรงงานอพยพบนบรรทัดฐานเกี่ยวกับอายุ การศึกษา สถานภาพการสมรส ทักษะทางภาษา ความผูกพันกับเยอรมนีและประเทศบ้านเกิด

สามารถนำมาใช้ควบคุมจำนวนผู้อพยพ โดยจะเริ่มใช้ก่อนปี ค.ศ. 2010³⁹ และเป็นการเปิดโอกาสในการพิจารณาเป็นพิเศษให้กับพลเมืองของประเทศที่รอการเข้าเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป ทั้งนี้หน่วยงานการอพยพ และ ผู้ลี้ภัยแห่งเยอรมนีจะเป็นผู้นำกระบวนการการเลือกสรรมาใช้ในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่จากส่วนกลาง ในการเริ่มต้นใช้กระบวนการนี้ทั้งหน่วยงานการอพยพและผู้ลี้ภัยแห่งเยอรมนีและกรมการจ้างงาน จะปฏิบัติงานภายใต้คำแนะนำของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญการอพยพเข้าประเทศและการบูรณาการที่จะเป็นผู้กำหนดจำนวนสูงสุดของผู้อพยพที่สามารถรับเข้าในกระบวนการ

ชาวต่างชาติที่จบการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยและวิทยาลัยจะได้รับอนุญาตให้ได้รับการจ้างงานตามความเห็นชอบของกรมการจ้างงานและจะได้รับอนุญาตให้พักอาศัยเป็นเวลา 1 ปีเพื่อหางานทำ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะชัดเจนไม่ให้แรงงานทักษะที่ผ่านการฝึกงานในเยอรมนี และ แรงงานที่เป็นที่ต้องการเร่งด่วนอพยพออกไปยังประเทศพัฒนาอุตสาหกรรมอื่น ๆ นอกจากนั้นผู้อพยพที่เป็นเจ้าของกิจการที่เป็นประโยชน์ทางด้านบวกแก่ธุรกิจและการจ้างงานในเยอรมนีจะได้รับการดูแลตามกฎหมาย

3) กฎระเบียบการอพยพเข้าประเทศของสมาชิกในครอบครัวที่เกิดขึ้นในภายหลัง (subsequent immigration of family member) โดยทั่วไปแล้วกฎระเบียบทางกฎหมายจะอนุญาตให้เด็กที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปีสามารถเดินทางเข้าประเทศหากเป็นสมาชิกของครอบครัวแต่ในกรณีที่เด็กคนนั้นไม่ได้เป็นสมาชิกของครอบครัวมีเพียงเด็กที่เป็นผู้ลี้ภัยที่ได้รับการยอมรับตามสนธิสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวา และมีอายุไม่เกิน 18 ปีเท่านั้นที่มีสิทธิในการเดินทางเข้าเยอรมนีและกฎระเบียบในข้อนี้ได้ถูกนำมาใช้กับชาวต่างชาติที่เป็นบุคคลที่ได้รับการยอมรับว่ามีคุณสมบัติระดับสูง (highly qualified person) หรือ ได้รับการยอมรับภายใต้กระบวนการการเลือกสรร และ ได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐาน ในกรณีอื่น ๆ กฎหมายจะอนุญาตให้เด็กที่มีอายุไม่เกิน 12 ปี เท่านั้น ที่มีสิทธิตามกฎหมายในการเดินทางเข้าเยอรมนีทั้งนี้เพื่อให้เด็กเหล่านั้นได้รับการบูรณาการเข้ากับสังคมเยอรมันได้เร็วที่สุด เพราะหากปล่อยเด็กเหล่านั้นเจริญเติบโตภายนอกครอบครัวในประเทศบ้านเกิด และ นำเด็กเหล่านั้นกลับเข้าเยอรมนีทันทีก่อนที่อายุจะเลยเกณฑ์ที่กำหนดไว้จะทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุนี้รัฐบาลจึงอนุญาตให้เด็ก

³⁹ [Information on the immigration bill and statements on individual critical points, 09.07.2003 \[Online\]](http://www.eng.bmi.bund.de/dokumente/Pressmitteilung/ix_64089.htm)

เหล่านี้เดินทางเข้าเยอรมนีเพื่ออาศัยร่วมกันเป็นครอบครัว รวมไปถึงเด็กที่มีทักษะทางภาษาเยอรมัน ก็จะได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้าเยอรมนีเพื่ออาศัยร่วมกันเป็นครอบครัวด้วยเช่นกัน ทั้งนี้สมาชิกครอบครัวที่อพยพตามมาในภายหลังจะได้รับโอกาสในการเข้าสู่ตลาดแรงงานเช่นเดียวกับสมาชิกในครอบครัวคนอื่น ๆ

4) การยอมรับให้เข้าประเทศบนพื้นฐานทางด้านมนุษยธรรม ร่างกฎหมายฉบับนี้ได้แบ่งชาวต่างชาติออกเป็น 2 กลุ่ม คือ บุคคลที่มี “สิทธิในการพักอาศัย” บนพื้นฐานทางด้านมนุษยธรรมที่ไม่ต้องการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิด และ บุคคลที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดด้วยเหตุผลเกี่ยวกับการควบคุมซึ่งจะได้รับสิทธิการพักอาศัยชั่วคราว ในขณะที่เดียวกันจะบังคับให้บุคคลที่พยายามหลีกเลี่ยงการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดโดยได้ไต่ต่องไว้ก่อนกลับประเทศ

กฎข้อบังคับใหม่นี้เกิดขึ้นเนื่องจากกฎเกณฑ์ที่บังคับใช้ที่ผ่านมานั้น ก่อให้เกิดผลที่ยังไม่เป็นที่น่าพอใจในหลายกรณี กล่าวคือ ยังคงมีชาวต่างชาติเดินทางออกนอกประเทศโดยไม่เข้าใจถึงสถานการณ์ในการพักอาศัยและไม่ให้ความสนใจต่อการแสดงความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการโยกย้ายจึงอนุญาตให้มี “การชะลอการขับไล่ออก” (suspension of deportation) โดยกำหนดไม่ให้สิทธิในการพักอาศัยแก่บุคคลที่อยู่ในกระบวนการนี้ แต่เนื่องจากมักจะถูกนำมาใช้เป็นการพักอาศัยชั้นสอง (second-class resident title) จึงถูกยกเลิกไป อย่างไรก็ตามในระหว่างรอการพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับนี้มีชาวต่างชาติราว 250,000 คนอาศัยในเยอรมนีได้รับสิทธิ “การชะลอการขับไล่ออก” ในจำนวนนี้เกือบ 25% เป็นชาวต่างชาติที่ได้รับสิทธินี้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1997

5) การกำหนดหน้าที่ในการเดินทางออกจากประเทศ กฎเกณฑ์นี้เกิดขึ้นจากการแบ่งแยกระหว่างบุคคลที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศและบุคคลที่ไม่ต้องการเดินทางกลับประเทศ ทำให้กระบวนการในการบังคับให้เดินทางออกจากประเทศมีความง่ายขึ้น และ บุคคลที่มีหน้าที่ต้องเดินทางออกจากประเทศนั้นจะไม่ได้รับการพิจารณาสถานภาพที่ดีไปกว่าการเป็นผู้ขอลี้ภัย

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีความคาดหวังที่จะควบคุมการพำนักอาศัยของบุคคลที่มีหน้าที่ต้องเดินทางออกจากประเทศ และได้ถูกนำไปใช้ในหลายมลรัฐ โดยมีเป้าหมายที่จะส่งเสริมการเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจและเร่งให้มีการจัดหาเอกสารต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดให้แก่ชาวต่างชาติ และ เพื่อให้เกิดสร้างความมั่นใจแก่ผู้ที่ต้องเดินทางออกจากประเทศจึงได้มีการกำหนดลักษณะเฉพาะบุคคลจากปัญหาในประเทศบ้านเกิด จัดหารูปและจัดทำลายพิมพ์นิ้วมือที่จะถูกนำไปใช้ในการขอตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง รวมไปถึงการดำเนินคดีแก่ผู้ที่ใช้เอกสารปลอม

6) **การให้ความช่วยเหลือทางสังคม** (social benefit) ข้อกำหนดนี้เกิดขึ้นเพื่อต้องการเปลี่ยนแปลงการให้ความช่วยเหลือทางสังคมแก่บุคคลที่มีหน้าที่ต้องเดินทางออกจากประเทศและผู้ขอพักพิง จากเดิมที่กำหนดไว้ว่าบุคคลเหล่านี้จะไม่ได้รับการช่วยเหลือทางสังคมภายใต้บทบัญญัติสวัสดิการแห่งเยอรมนี (Federal Welfare Act หรือ Bundessozialhilfegesetz) จนกว่าจะอาศัยอยู่ในประเทศเป็นเวลา 3 เดือน ด้วยการให้ความช่วยเหลือบุคคลเหล่านี้ภายใต้ข้อกำหนดการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ขอลี้ภัยที่อยู่ในกระบวนการให้ที่พักพิง เพื่อขัดขวางไม่ให้ชาวต่างชาติเหล่านี้อาศัยในเยอรมนีเนื่องจากการขยายเวลาในกระบวนการให้ที่พักพิงและการเลื่อนระยะเวลาในการพักอาศัย

7) **การบูรณาการ** (integration) เป็นสิ่งที่ได้รับการส่งเสริมเพิ่มเติมในกฎหมายการให้พักอาศัย (Resident Act หรือ Aufenthaltsgesetz) ด้วยการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ในแผนการบูรณาการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ หลักสูตรการเรียนภาษา การแนะนำระบบกฎหมายประวัติศาสตร์ และ วัฒนธรรมของเยอรมนีโดยกำหนดให้ชาวต่างชาติที่พักอาศัยในเยอรมนีอย่างถาวรได้รับสิทธิเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งในแผนการบูรณาการ (integration course) ในขณะที่ชาวต่างชาติต้องพิสูจน์ให้เห็นความสามารถทางภาษาที่เพียงพอ และ มีความรู้พื้นฐานในระบบกฎหมายและสังคมจึงจะได้รับสิทธิในการพักอาศัยอย่างถาวรหรือ ได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐาน รวมไปถึงการให้สิทธิการได้รับสัญชาติเยอรมันจากเดิมที่พิจารณาจากระยะเวลาในการพักอาศัยเป็นเวลา 8 ปี ลดลงเป็นเวลา 7 ปีแก่ผู้ที่เข้าร่วมในแผนการบูรณาการบุคคลที่ต้องการพักอาศัยในเยอรมนีอย่างน้อย 5 ปีและไม่มีทักษะทางภาษาเยอรมันมีหน้าที่ในการเข้าร่วมในแผนการนี้เช่นกัน

8) **การปรับเปลี่ยนวิธีพิจารณาการให้ที่พักพิง** (Asylum Procedure) ด้วยการนำสถานภาพการพักอาศัยของบุคคลที่เรียกว่า ผู้ขอพักพิงที่เป็นชนกลุ่มน้อยหรือ minor- asylum ไปรวมกับสถานภาพของผู้พักพิง โดยบุคคลทั้ง 2 กลุ่มจะได้รับอนุญาตให้พักอาศัยชั่วคราวและหากภายในระยะเวลา 3 ปี เงื่อนไขที่กำหนดไว้ได้รับการปฏิบัติรวมถึงได้รับการตรวจสอบถึงการเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ในประเทศบ้านเกิด บุคคลทั้ง 2 กลุ่มจะได้รับสิทธิในการพักอาศัยอย่างถาวร แม้ว่ากฎหมายฉบับปัจจุบันจะกำหนดให้สามารถเพิกถอนการให้การยอมรับผู้ขอพักพิง หากพิจารณาแล้วว่าเงื่อนไขในการยอมรับไม่มีความเหมาะสมก็ตาม นอกจากนั้นผู้ขอพักพิงที่เป็นชนกลุ่มน้อยจะได้รับอนุญาตให้เข้าสู่ตลาดแรงงานโดยไม่ถูกควบคุม ระหว่างที่กฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีผลบังคับใช้สิทธิพิเศษนี้จะมอบให้แก่ผู้ขอพักพิงเท่านั้น

เพื่อเป็นการเร่งวิธีการพิจารณาการให้ที่พักพิง และ เป็นการกำหนดมาตรฐานในทางปฏิบัติจึงจะกำหนดให้มีการยกเลิกขั้นตอนการให้คำแนะนำเป็นรายบุคคลแก่ผู้ตัดสินใจ รวมถึงการยกเลิกสำนักงาน

คณะกรรมการการให้ที่พักพิงในชั้นตอนดังกล่าวด้วย บุคคลที่ร้องขอการพักพิงกับเจ้าหน้าที่ชายแดนหรือเจ้าหน้าที่บุคคลต่างชาติแต่กลับลักลอบเข้าประเทศ หรือ ไม่สามารถจัดหาคำร้องขอการพักพิงที่เป็นทางการได้ และ เป็นเหตุให้กระบวนการให้ที่พักพิงล่าช้าบุคคลนั้นจะถูกนำมาอ้างถึงในวิธีการพิจารณาการให้ที่พักพิงที่จะเกิดขึ้น เช่นเดียวกับกรณีของผู้ขอพักพิงที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่เดินทางออกจากประเทศบ้านเกิดโดยไม่ได้เป็นเหยื่อของการทารุณกรรมทางการเมือง และ เป็นบุคคลที่เป็นต้นเหตุให้มีการทารุณกรรมในประเทศบ้านเกิดด้วยเหตุผลส่วนตัวที่เกิดภายหลังสงครามก็จะไม่ได้รับการพิจารณาเช่นกัน

9) การให้การประสานกลมกลืนในการเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรปและความเป็นยุโรป เพื่อให้นโยบายการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีในสหภาพยุโรปประสบความสำเร็จ รัฐบาลเยอรมนีจึงจะยกเลิกการอนุญาตให้พลเมืองของสหภาพยุโรปพักอาศัยในเยอรมนี ในอนาคตจะกำหนดให้บุคคลเหล่านี้ต้องลงทะเบียนกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายทะเบียนเพื่อรับรองสิทธิในการพักอาศัย ตลอดจนการระบุคำสั่งของสหภาพยุโรปในการให้การปกป้องชั่วคราวและการยอมรับในคำตัดสินของรัฐสมาชิกอื่น ๆ เกี่ยวกับการเคลื่อนย้ายของชาวต่างชาติไว้ในกฎหมายการพักอาศัยฉบับใหม่

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ปัจจัยในการกำหนดนโยบายการรับผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนี

การกำหนดนโยบายต่างประเทศนั้นจำเป็นต้องศึกษาถึง “ความเกี่ยวพัน” ระหว่างปัจจัยภายในปัจจัยภายนอกตามข้อเสนอของ James N. Rousenau ด้วยเหตุนี้ในการศึกษาถึงสาเหตุของการกำหนดนโยบายต่างประเทศก็มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึง ปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายเช่นกัน การนำเสนอถึงนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของเยอรมนีในบทที่ผ่านมาพบว่าการกำหนดนโยบายของรัฐบาล 2 รัฐบาลมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ รัฐบาลเฮลมุท โคลท์ นั้นจะให้ความสำคัญกับนโยบายการให้ที่พักพิง (Asylum Policy) และการจำกัดการเข้าประเทศแต่ทว่านโยบายของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ นั้นให้ความสำคัญไปที่การบูรณาการชาวต่างชาติเข้ากับสังคมด้วยการกำหนดร่างกฎหมายบุคคลต่างชาติฉบับใหม่ตลอดจนการให้ใบอนุญาตทำงานแบบพิเศษ เพื่อรับเอาแรงงานต่างชาติที่มีทักษะสูงเข้าทำงานในอุตสาหกรรมที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูง ด้วยเหตุนี้ในบทนี้จึงจะศึกษาถึงปัจจัยที่มีความเกี่ยวพันต่อการกำหนดนโยบายตามที่เสนอมา ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกดังต่อไปนี้

4.1 ปัจจัยภายนอก

การศึกษาถึงปัจจัยภายนอกในงานวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ จะศึกษาถึงปัจจัยที่ผลต่อการกำหนดนโยบายของทั้งสองรัฐบาลโดยไม่มีเปรียบเทียบกัน เนื่องจากปัจจัยนี้จะนำเสนอขึ้นเป็นสิ่งที่ยังคงเกิดขึ้นและเป็นผลสืบเนื่องจากพัฒนาการของสิ่งที่เกิดขึ้นมาแล้วและมีความเกี่ยวพันต่อการกำหนดนโยบายของรัฐบาลทั้งสอง นอกจากนั้นแล้วการบริหารประเทศของรัฐบาลทั้งสองนั้นยังอยู่ในช่วงเวลาเดียวกันคือ ในทศวรรษที่ 1990 และต่อเนื่องมาจนถึงปี ค.ศ. 2001 ที่ยังคงไม่เหตุการณ์อะไรเปลี่ยนแปลงไปมากนัก ปัจจัยภายนอกที่ส่งผลต่อการกำหนดนโยบายรับเข้าผู้อพยพของสหพันธรัฐเยอรมนีมีดังต่อไปนี้

1) การขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์ (Globalisation)

การเพิ่มจำนวนอย่างรวดเร็วของผู้ย้ายถิ่นทั้งถูก และ ผิดกฎหมายจากประเทศกำลังพัฒนาไปยังประเทศที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมระดับสูง นอกจากจะพิจารณาได้จากความแตกต่างระหว่างความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจ การเพิ่มสัดส่วนของประชากร และอัตราการว่างงานแล้วยังสามารถพิจารณาได้จากพัฒนาการทางด้านข่าวสารและเทคโนโลยีสารสนเทศที่รายงานถึงสภาพ

ความเป็นอยู่ที่ดีในยุโรปตะวันออกที่แสดงให้เห็นถึงความมั่งคั่ง ความยุติธรรมทางสังคม การเคารพต่อสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการมีมาตรฐานระบบขนส่งสมัยใหม่ที่อนุญาตให้ประชาชนสามารถเดินทางและกำหนดจุดหมายปลายทางได้¹ สิ่งเหล่านี้เป็นผลกระทบของสิ่งที่ R.K.Jenny (2001) เรียกว่า นโยบายโลกาภิวัตน์ (globalisation policies)² โดยความหมายแล้วโลกาภิวัตน์ หมายถึงการเคลื่อนย้ายทุน สินค้า การบริการ ข้อมูลข่าวสารและเทคโนโลยีอย่างเสรีโดยไม่จำเป็นต้องมีบุคคลเป็นผู้ติดต่อสื่อสารข้ามพรมแดนและก่อให้เกิดตลาดโลกตลาดเดียว(one single global market) และ หมู่บ้านโลก (global village)³ แต่การนำระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมที่มีผลต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจของโลกมาเกี่ยวข้อง ที่เรียกว่าเป็นกระบวนการเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์นั้นกลับส่งผลให้มีการย้ายถิ่นระหว่างประเทศ⁴ ธีรยุทธ์ บุญมี (2538) อธิบายลักษณะของเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ไว้ดังนี้ เศรษฐกิจโลกาภิวัตน์เป็นเศรษฐกิจทุนนิยมที่ยกระดับขึ้นมาขึ้นหนึ่งเป็นระบบที่ตลาดเสรีสามารถเอาชนะอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดจากความแตกต่างทางอุดมการณ์ทางการเมือง เช่น สังคมนิยม หรือ เผด็จการ เส้นแบ่งทางวัฒนธรรม เช่น ลัทธิชาตินิยม ศาสนา หรือการเหยียดผิวทำให้โลกมีระบบเศรษฐกิจเดียว (Global Economy) และ การปฏิวัติเทคโนโลยีทำให้ระบบเศรษฐกิจในโลกทุก ๆ จุดเชื่อมโยงเข้าด้วยกันโดยไม่เสียเวลาเป็นผลให้มีการปรับตัวทางเศรษฐกิจในระดับโลกในทุกๆ ด้าน โดยกฎเกณฑ์ของเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ คือ การขยายมุมมองในการหาแหล่งเงินทุน ตลาด การจัดจำหน่าย แรงงาน เทคโนโลยี ยี่ห้อสินค้าในขอบเขตทั่วโลกทั้งนี้เพื่อให้เกิดการได้เปรียบทางการแข่งขันที่ไม่ได้จำกัดเฉพาะราคาถูกอีกต่อไป แต่เป็นเรื่องของการผลิตให้ทันเวลา หรือ การผลิตที่สอดคล้องกับกระแสคิดของสังคมในเรื่องของการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมและสิทธิมนุษยชน เป็นต้น⁵ แท้ที่จริงแล้วเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์เป็นสิ่งที่มาตั้งแต่

¹ Martin Schieffer, *The Readmission of Third-Country Nationals within Bilateral and Multilateral Frameworks* in Monica den Boer (ed.), *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening* (Maastricht: European Institution of Public Administration, 1997), p. 97

² R.K.Jenney, *Global Factor and the Evolution of Migration Policy in Europe*, *The International Migration Policy Programme (IMP): A Global Programme for Government Capacity Building and Cooperation*, Sixth Annual Humanitarian Conference of Webster University, Geneva, 5-6 April 2001 [Online] Available from: [http://www.impprog.ch\(02.02.2004\)](http://www.impprog.ch(02.02.2004))

³ ibid.

⁴ Steffen Angenendt, *Wanderungsbewegung und Globalisierung: Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten*, p.32 [Online] in Research Institution of German Society for Foreign Affairs (DGAP) Berlin [Contributor] Available from: http://www.dgap.org/texte/einwanderung_angenendt.pdf [10.12.2003] (ภาษาเยอรมัน)

⁵ ธีรยุทธ์ บุญมี, *วิกฤตมนุษยยุคโลกาภิวัตน์* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิไลยา, 2538), หน้า 53 - 54

ศตวรรษที่ 15 ในยุคการล่าอาณานิคมและในปัจจุบันนั้นยังคงไว้ซึ่งปรากฏการณ์เก่า ๆ แต่มีความหมายใหม่ เนื่องจากการเจริญเติบโตของเทคโนโลยีการสื่อสารและการขนส่งประกอบกับรัฐต่าง ๆ ต้องการที่จะเข้านำตัวเองเข้าไปผูกมัดกับการค้า และการประกอบธุรกิจในระดับระหว่างประเทศ ด้วยให้เข้าร่วมในกระบวนการบูรณาทางเศรษฐกิจที่ครั้งหนึ่งเคยเป็นการบริหารจัดการแบบแบ่งแยกและแตกต่างกัน ดังนั้นเพื่อเป็นการตอบสนองต่อการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโลกรัฐจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนาระบบการผลิตของตนด้วยการรับเข้าแรงงานต่างชาติ Susan F. Martin (2001) เสนอว่าการขยายตัวของระบบเศรษฐกิจโลกและการบูรณาการการย้ายถิ่นระหว่างประเทศนั้นสามารถพิจารณาได้ว่า เป็นบทบาทของการย้ายถิ่นที่จะมีต่อการขยายตัวของกระบวนการโลกาภิวัตน์⁶ แต่จากการศึกษาของ Steffen Angenendt พบว่าพลวัตของการย้ายถิ่นนั้นไม่สามารถนำมาเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจโลก เนื่องจากความแตกต่างในปัจจุบันการผลิตที่ได้แก่ทุน และ แรงงานเนื่องจากการให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านทุนในการผลิตจะเป็นการลดปัจจัยทางด้านแรงงาน กล่าวคือถ้ามีการพัฒนาการผลิตสินค้าอุปโภคบริโภคด้วยการเพิ่มการใช้เครื่องจักรก็จะเป็นการใช้แรงงานน้อยลงซึ่งจะเป็นการสูญเสียตลาดแรงงานด้านอุตสาหกรรม เมื่อแรงงานเหล่านั้นเข้าไปอยู่ในภาคการบริการ นอกจากนั้นแล้วการระดมปัจจัยการผลิตทั้งสองยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในขณะที่การระดมทุนแทบจะไม่มีอุปสรรคใด ๆ เนื่องจากการลดกฎเกณฑ์ และ ความเป็นสากลทางตลาดการเงิน แต่การระดมแรงงานกลับมีข้อจำกัดเนื่องจากการเพิ่มความมั่นคงทางชายแดนของรัฐที่ต้องการป้องกันการย้ายถิ่น ตลอดจนการให้การสนับสนุนทางการเงินและการจัดตั้งองค์กรเพื่อป้องกันการย้ายถิ่น⁷ แต่แม้กระนั้นสหพันธรัฐเยอรมนีก็ยังให้การตอบสนองของต่อระบบเศรษฐกิจโลกาภิวัตน์ ด้วยการรับเข้าแรงงานต่างชาติ หรือ Guest worker จำนวนมากในช่วงทศวรรษที่ 1950 ถึงต้นทศวรรษที่ 1970 ตลอดจนแรงงานต่างชาติรุ่นใหม่ (new gastworker) ในทศวรรษที่ 1990 ที่ต่อเนื่องมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 21

นอกจากการขยายตัวของเศรษฐกิจโลกแล้ว การพัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีการสื่อสารและขนส่งยังมีส่วนทำให้แนวโน้มของการย้ายถิ่นเปลี่ยนไป ซึ่งจะมีผลกระทบต่อประเทศผู้รับ กล่าวคือ การขนส่งที่มีราคาถูกลง และ สะดวกขึ้นนั้นช่วยให้ผู้ย้ายถิ่นสามารถเดินทางจากไกลขึ้นในขณะเดียวกันระบบการสื่อสารแบบไร้พรมแดนช่วยให้ผู้ที่ต้องการย้ายถิ่นสามารถรับรู้ข่าวสาร และ ตรวจสอบสถานการณ์ทางการเมือง และ ทางเศรษฐกิจตลอดจนขั้นตอนของการเดินทางเข้า

⁶ Susan L. Martin, *Global Migration Trends and Asylum*, p. 8

⁷ Steffen Angenendt, *Wanderungsbewegung und Globalisierung: Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten*, p.32 [Online] (ภาษาเยอรมัน)

ประเทศของประเทศที่เป็นจุดหมายปลายทางได้สะดวกขึ้น ด้วยการติดต่อสื่อสารกับญาติ หรือ ครอบครัวที่พักอาศัยในประเทศนั้น หรือ จากการติดตามข่าวสารจากวิทยุ โทรทัศน์ และ หนังสือพิมพ์ เพื่อเป็นการตัดสินใจว่าจะย้ายถิ่นไปยังประเทศนั้นหรือไม่ และ จากพัฒนาการของ สิ่งเหล่านี้ส่งผลให้เกิดการเปรียบเทียบระดับของการพัฒนาการทางด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองระหว่างประเทศของตนกับประเทศจุดหมายปลายทาง เนื่องจากผู้ย้ายถิ่นส่วนใหญ่มาจาก ประเทศยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนา ในขณะที่ประเทศผู้รับนั้นเป็นประเทศที่มีการพัฒนาการ ทางด้านเศรษฐกิจในระดับสูง และ การบูรณาการทางเศรษฐกิจในตลาดโลกไม่ได้ช่วยให้ทุนมีการ ไหลเวียนอย่างเท่าเทียมกันทุกภูมิภาคหรือการเพิ่มส่วนแบ่งทางการค้าให้กับประเทศกำลังพัฒนา⁸ ที่ส่งผลให้เกิดวิกฤตการณ์ความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม (crisis of economic and social security)⁹ ในประเทศเหล่านั้น และ ทางออกที่ดีในการหลบเลี่ยงและหลีกเลี่ยงภาวะนี้เพื่อไปแสวงหา โอกาสในชีวิตที่ดีขึ้น คือ การย้ายถิ่นซึ่งจะเห็นได้จากมีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากที่ต้องการเข้าพักอาศัย ในเยอรมนีเป็นจำนวนสูงถึง 438,191 คนในปี ค.ศ. 1992 ในรูปแบบของผู้แสวงหาที่พักพิง ตลอดจนการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย

2) การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

การล่มสลายของสงครามเย็นก่อให้เกิดคลื่นผู้ลี้ภัย และ ผู้แสวงหาที่พักพิงจำนวนมากและ เยอรมนีเป็นประเทศแรกที่เป็นจุดหมายปลายทางของผู้ย้ายถิ่นเหล่านั้น เนื่องจากการมีพรมแดน ใกล้เคียงกับยุโรปตะวันออกตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ตามข้อเสนอของ Bernhard Santel¹⁰ ทำให้ เยอรมนีในยุคหลังสงครามเย็นต้องเผชิญหน้ากับความท้าทายต่าง ๆ Lykke Friis¹¹ เสนอว่าการ เปลี่ยนแปลงในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกสามารถพิจารณาได้ว่า เป็นภัยคุกคามต่อรัฐสมาชิก สหภาพยุโรป ดังนี้

1. ภัยคุกคามจากผู้ลี้ภัยทางเศรษฐกิจ (economic refugees) ที่พยายามจะเข้าถึงความมั่งคั่งของยุโรปตะวันตกด้วยการขอลี้ภัยเนื่องจากการล่มสลายของระบบเศรษฐกิจ กระบวนการ

⁸ R.K.Jenney, Global Factor and the Evolution of Migration Policy in Europe, The International Migration Policy Programme (IMP): A Global Programme for Government Capacity Building and Cooperation, Sixth Annual Humanitarian Conference of Webster University [Online]

⁹ Ibid.

¹⁰ ดูข้อเสนอของ Bernhard Santel ที่หน้า 9

¹¹ Lykke Friis, Eastern Enlargement, Schengen, JHA and all that ... Tracing the EU's Internal Security Towards Central and Eastern Europe [Online] Available from: www.ciaonet.org

เปลี่ยนแปลงเช่นนี้เป็นกระบวนการที่มีลักษณะเฉพาะในประวัติศาสตร์กล่าวคือ เป็นการจัดตั้งระบบเศรษฐกิจแบบตลาด และ ระบบประชาธิปไตยในเวลาเดียวกันซึ่งเป็นการสันคลอนแรงกดดันทางพรมแดนทางด้านตะวันออกที่จะมีเพิ่มมากขึ้น ที่แย่ที่สุดคือการทำลายกระบวนการส่งผ่าน (breakdown of transition process) ที่เป็นการจู่จวนความขัดแย้งทางทหารในภูมิภาคระหว่างกลุ่มทางชาติพันธุ์ที่จะนำมาซึ่งคลื่นผู้ลี้ภัยขนาดใหญ่และคลื่นของการย้ายถิ่นอื่น ๆ ที่ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อลักษณะความเป็นชาติ (national identity) และ วัฒนธรรม

2. ภัยคุกคามจากอาชญากรรมจัดตั้ง กล่าวคือ ช่วงเวลาภายหลังการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินเป็นระยะของสิ่งที่เรียกว่า “บูมทรัพย์แห่งอาชญากรรม” (bonanza of crime) เนื่องจากประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคยุโรปตะวันออก และ ยุโรปกลางยังไม่มี การจัดตั้งระบบกระบวนการทางศาล และ การปฏิบัติการของตำรวจนอกจากนั้นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเป็นการส่งเสริมการก่ออาชญากรรม และ หากกิจกรรมของกลุ่มอาชญากรรมจัดตั้งนี้แผ่ขยายเข้าไปในยุโรปตะวันตกประเทศในยุโรปตะวันตกจะได้รับผลกระทบหกล้น (spillover effect) ของกิจกรรมนั้นเช่นการขยายตัวของกระบวนการค้ายาเสพติด หรือการจัดตั้งกลุ่มมาเฟียของประชากรในยุโรปตะวันออกกลางและยุโรปตะวันออก

เมื่อพิจารณาจากสภาพความใกล้ชิดทางพรมแดนตลอดจนการมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ดีของเยอรมนีแล้ว เยอรมนีมีโอกาสที่จะดูดซับภัยคุกคามเหล่านี้ซึ่งเห็นได้จากจำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้ที่พักพิงเป็นจำนวนมากตลอดจนการจับกุมผู้ลักลอบเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ทั้งบริเวณชายแดนและภายในประเทศโดยในปี ค.ศ. 1991 มีการจับกุมผู้ลักลอบข้ามพรมแดนไปแลนด์ – เยอรมนีอย่างผิดกฎหมายทั้งสิ้น 15,406 คน¹²

3) การเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป

สหพันธรัฐเยอรมนีเป็นอีกประเทศหนึ่งที่น่าตัวเองเข้าไปใกล้ชิดกับกิจการของสหภาพยุโรปในประเด็นต่าง ๆ การที่เยอรมนีดำเนินนโยบายต่างประเทศเช่นนี้ส่วนหนึ่งเป็นเพราะเยอรมนีซึ่งเป็นสมาชิกเริ่มแรกต้องการเห็นความสำเร็จของสหภาพยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างป้อมปราการแห่งยุโรป (Fortress of Europe) และการวางรากฐานจากแนวความคิดของอดีตนายกรัฐมนตรีตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ด้วยการให้การยอมรับว่าการรวมยุโรปเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้กับสถานะภาพของยุโรปในระดับโลกและเป็นการส่งเสริมสันติภาพ เสรีภาพและความมั่งคั่งให้กับ

¹² Danièle Joly Clive Nettleton and Hugh Poulton, *Refugees: Asylum in Europe?* (San Francisco: Westview Press, 1992), p.91

ทวีปยุโรป¹³ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของนายกรัฐมนตรีคอนราด อเดนาว (Konrad Adenauer) ที่มุ่งเน้นการเสริมสร้างให้เยอรมนีเป็นส่วนหนึ่งของยุโรปที่มีความเท่าเทียมกันกับชาติยุโรปอื่น ๆ¹⁴ ผ่านนโยบายการบูรณาการกับตะวันตก (Westverbindung)¹⁵ และนโยบายมุ่งตะวันออก (Ostpolitik) ของนายกรัฐมนตรีวิลลี บรานท์ (Willy Brant) ที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายของเยอรมนีในช่วงหลังสงครามและหลังสงครามเย็น เมื่อแนวความคิดรวบยอด (concept) เกี่ยวกับความเป็นกลาง (neutrality) การประนีประนอม (mediation) ระหว่างตะวันตกและตะวันออก ตลอดจนความมั่นคงร่วมกันในยุโรป (pan – European collective security) ได้รับการฟื้นฟูและนำไปสู่การมีความคิดเห็นร่วมกันในแนวทางของอดีตนายกรัฐมนตรีทั้งสอง ที่ได้หยั่งรากลึกกลงไปในวัฒนธรรมทางการเมืองของเยอรมนีโดยมีนายกรัฐมนตรี เฮลมุท โคลด์ เป็นผู้แสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องของแนวความคิดนี้ตลอดสมัยของการบริหารประเทศ (ค.ศ.1989 – ค.ศ. 1997) กล่าวคือ โคลด์เป็นผู้สนับสนุนบูรณาการของสหภาพยุโรป ที่มีความกระตือรือร้นที่สุดในการนำประเทศเข้าร่วมกับสหภาพยุโรปอย่างใกล้ชิด ตลอดจนยอมยกอำนาจอธิปไตยบางส่วนที่เพิ่งได้รับกลับคืนมาจากการรวมประเทศให้แก่สหภาพยุโรป¹⁶ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนคำแถลงการณ์ 10 ข้อ (Ten Point Plan)¹⁷ ที่มีต่อรัฐสภาในวันที่ 28 พฤศจิกายน ค.ศ. 1989 ที่กล่าวว่า “... พัฒนาการ

¹³ Germany and the world: Germany and Europe [Online] Available from :

[http://www.germany-info.org.phprint.php\[4.02.2004\]](http://www.germany-info.org.phprint.php[4.02.2004])

¹⁴ Theo Sommer, Germany's New Role [online] Available from :

[http://www.legeamedia.net/column/2002/02-01/0201_sommer_theo_germanys\[4.02.2004\]](http://www.legeamedia.net/column/2002/02-01/0201_sommer_theo_germanys[4.02.2004])

¹⁵ คอนราด อเดนาว กำหนดหลักปฏิบัติพื้นฐาน 3 ประการในการบูรณาการกับตะวันตกไว้ดังนี้

1. เยอรมนีจะต้องเลือกหุ้นส่วน (partner) ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วการเป็นหุ้นส่วนนั้นไม่ใช่ทางเลือก
2. การบูรณาการกับตะวันตกเป็นหนทางเดียวที่พอจะเป็นไปได้ในการยุติการเข้าร่วมเป็นพันธมิตร (allied occupation) และได้รับอำนาจอธิปไตยคืนมา
3. เยอรมนีตะวันตกในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของยุโรปตะวันตกที่เข้มแข็งและเป็นหนึ่งเดียวจะสามารถสกัดกั้นการขยายตัวของยุโรปตะวันออกและเป็นเครื่องมือในที่ตั้งดูให้มีการเปลี่ยนแปลงในยุโรปตะวันออก ดังนั้นการนำสหพันธรัฐเยอรมนีเข้าร่วมกับค่ายยุโรปตะวันตกจึงมีความสำคัญกว่าการรวมเยอรมนี ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Hartmut Mayer, Central Power, Central Debate?: The German Foreign Policy Community and Rethinking of European Order in Robin Niblett and William Wallace (eds.), Rethinking European Order: West Europe Responses, 1989-1997 (New York: Palgrave,2001),p.60

¹⁶ Ibid.,p.61

¹⁷ คำแถลงการณ์ 10 ข้อ เป็นคำแถลงการณ์ของนายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคลด์ เพื่อเป็นลดการแบ่งแยกระหว่างเยอรมนีกับยุโรป ที่มีใจความสำคัญดังนี้

1. เยอรมนีจะให้การช่วยเหลือในขอบเขตทางด้านมนุษยธรรมรวมไปถึงการจัดเตรียมแนวทางการแพทย์เพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในยุโรปตะวันออก

ความสัมพันธ์ภายในของเยอรมนียังคงยึดติดอยู่กับกระบวนการของยุโรปทั้งหมด และ ในความสัมพันธ์ระหว่างตะวันตกและตะวันออก (East-West relation) โครงสร้างของเยอรมนีในอนาคตจะต้องถูกนำเข้าไปรวมเป็นหนึ่งเดียวกับโครงสร้างของยุโรปในอนาคต ...” โดยมองว่ายุโรป

-
2. เยอรมนีตะวันตกจะให้ความร่วมมือกับเยอรมนีตะวันออกในทุกๆ ด้านที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนของทั้งสองฝ่าย
 3. เยอรมนีตะวันตกจะขยายความช่วยเหลือ และ ให้ความร่วมมือหากมีการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองและเศรษฐกิจในเยอรมนีตะวันออก ตลอดจนการสนับสนุนความต้องการในการเลือกตั้งที่ไม่เสียค่าใช้จ่าย มีความยุติธรรม และ เป็นความลับในเยอรมนีตะวันออก รวมถึงการมีพรรคการเมืองอิสระและไม่มีความเป็นสังคมนิยมเพื่อลดอำนาจของพรรคการเมืองฝ่ายสังคมนิยมในเยอรมนีตะวันออก
 4. เยอรมนีตะวันตกจะให้การส่งเสริมความเป็นประชาคม บนพื้นฐานของสนธิสัญญาของเยอรมนีทั้งสองฝ่าย
 5. เยอรมนีตะวันตกจะให้การพัฒนาโครงสร้างทางสมาพันธ์รัฐระหว่างเยอรมนีทั้งสอง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสหพันธรัฐรัฐบาลจึงต้องส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตย
 6. พัฒนาการความสัมพันธ์ภายในของเยอรมนียังคงยึดติดอยู่กับกระบวนการของยุโรปทั้งหมด และ ในความสัมพันธ์ระหว่างตะวันตกและตะวันออก (East-West relation) โครงสร้างของเยอรมนีในอนาคตจะต้องถูกนำเข้าไปรวมเป็นหนึ่งเดียวกับโครงสร้างของยุโรปในอนาคต
 7. อำนาจของประชาคมยุโรปยังคงมีอิทธิพลและเป็นปัจจัยหลักในการพัฒนายุโรปทั้งหมด ดังนั้นเยอรมนีตะวันตกจึงต้องการเพิ่มความมั่นคงให้ประชาคมยุโรปที่จะมีต่อไปในอนาคต เนื่องจากประชาคมยุโรปถูกมองว่าเป็นแนวทางในการส่งเสริมการปฏิรูปรัฐทั้งหมดในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกตลอดจนยุโรปใต้ที่มีการเปิดกว้างและมีความยืดหยุ่น เยอรมนีตะวันตกจึงมองว่ากระบวนการของเยอรมนีหนึ่งเดียวเป็นประเด็นในยุโรปที่จะนำมาเปรียบเทียบกับบูรณาการของยุโรป จึงจะต้องให้การยอมรับความเป็นประชาธิปไตยในเยอรมนีตะวันออกและรัฐอื่น ๆ ในในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกตลอดจนยุโรปใต้
 8. กระบวนการในประชาคมถ่านหินและเหล็กกล้า (CSCE) ยังคงเป็นหัวใจสำคัญต่อโครงสร้างของยุโรปทั้งหมดที่จำเป็นต้องได้รับการพัฒนา
 9. เยอรมนีตะวันออกต้องการให้มีการลดอาวุธและการปลดอาวุธเนื่องจากอุปสรรคของความแตกแยกในยุโรปและการแบ่งแยกเยอรมนี
 10. เยอรมนีตะวันตกจะทำการดำเนินการตามแนวทางที่กล่าวมานี้ เพื่อการสร้างสันติภาพในประชาคมยุโรปที่ประชาชนชาวเยอรมนีจะได้รับเอกภาพในการตัดสินใจอย่างอิสระ ดังนั้นการรวมเยอรมนีจึงเป็นการได้มาซึ่งความเป็นหนึ่งเดียวในชาติ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ [Kohl's Ten Point Plan \[Online\] Available from: www.tufts.edu/~bmartin/10pt.html](http://www.tufts.edu/~bmartin/10pt.html)[03.02.2004]

เป็นเสมือนประชาคมของการมีโชคชะตาาร่วมกัน (Europa als Schicksalsgemeinschaft)¹⁸ และการดำเนินนโยบายเยอรมนีหนึ่งเดียวและสหภาพยุโรปจึงเป็นเสมือนเหรียญสองด้าน¹⁹ ด้วยเหตุนี้ เฮลมุท โคลด์ จึงให้การสนับสนุนการดำเนินนโยบายที่มีความสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกับการเป็นยุโรป (Europeanization) แต่แม้กระนั้นสถานการณ์ทางการเมืองของเยอรมนีในยุโรปกลับถูกล้นคลอนด้วยคำถามเกี่ยวกับเยอรมนี (Germany Question) ที่ได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นวาระการประชุมที่สำคัญอันดับหนึ่งเกี่ยวกับความมั่นคงของยุโรป (security agenda) และเป็นสิ่งที่มีความสำคัญกว่านโยบายการตอบสนองต่อกลุ่มประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก ที่เรียกว่า เรื่องราวที่ไม่มีวันจบ (never-ending-story)²⁰ เพื่อเป็นการคลายความกังวลว่าเยอรมนีไม่มีความพยายามที่จะครอบงำยุโรป นายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคลด์ จึงได้ออกมาแถลงอีกครั้งว่าการบูรณาการเป็นสิ่งที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ (irreversible) หมายความว่า เยอรมนีจะให้การสนับสนุนสหภาพทางการเงินของยุโรป การเพิ่มความมั่นคงในรัฐสภายุโรป การใช้ QMV ในที่ประชุมคณะมนตรียุโรป ตลอดจนการให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดในนโยบายต่างประเทศและความมั่นคงภายในและการขยายตัวของสหภาพยุโรป (enlargement) ที่แสดงออกอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการลงนามในสนธิสัญญาามาสทริคท์

การลงนามในสนธิสัญญาามาสทริคท์แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึง การดำเนินนโยบายของเยอรมนีที่ให้ความสำคัญกับแนวทางหลัก (main approach) ในการดำเนินนโยบายกับสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการบูรณาการในเชิงลึก ที่ต้องการเห็นถึงความต่อเนื่องและผลสำเร็จของสหภาพทางการเงิน และ สหภาพทางการเมืองที่จะเกิดขึ้นในเวลาเดียวกัน ในขณะที่มองว่าการบูรณาการเชิงกว้างของสหภาพยุโรป หรือ การขยายการรับสมาชิกที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้นอาจจะก่อให้เกิดผลที่ตามมาในทางลบแก่สหภาพยุโรปด้วยการยื่นเสนอเอกสารที่มีชื่อว่า “Reflection on EU Policy” ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1994²¹ ที่นำไปสู่ข้อถกเถียงการปฏิรูปยุโรปเนื่องจากเยอรมนีกลัวการเสื่อม

¹⁸ Hartmut Mayer, Central Power, Central Debate?: The German Foreign Policy Community and Rethinking of European Order in Robin Niblett and William Wallace (eds.), *Rethinking European Order: West Europe Responses, 1989-1997*, p.61

¹⁹ คำแถลงของนายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคลด์ 1 วัน ก่อนการทำลายกำแพงเบอร์ลิน ดู Günther Nonnenmacher, Germany in Werner Weidenfeld and Josef Janning (eds.), *Europe in Global Change* (Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.1993), p.143

²⁰ Lykke Friise, *Eastern Enlargement, Schengen, JHA and all that ... Tracing the EU's Internal Security Policy's towards Central Europe* [Online]

²¹ เป็นข้อเสนอที่จัดทำขึ้นโดยกลุ่มรัฐสภาที่ประกอบไปด้วยพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย (Christlich - Demokratische Partei: CDU) / พรรคสหภาพสังคมนิยมแห่งรัฐบาวาเรีย เกี่ยวกับประเด็น

ถอยของสหภาพยุโรปและพัฒนาการที่ยังคงเป็นปัญหาในสหภาพยุโรป เช่น การขยายตัวทางสถาบันของสหภาพยุโรปที่มีมากขึ้น ความแตกต่างทางด้านผลประโยชน์และพัฒนาการทางสังคม และ เศรษฐกิจที่เพิ่มมากขึ้น การเข้าใจในลำดับความสำคัญในนโยบายที่แตกต่างกัน ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ ความเสื่อมถอยของการเป็นชาตินิยมที่มีเพิ่มขึ้น ความท้าทาย และ ความอ่อนแอของรัฐบาลและรัฐสภาในประเทศสมาชิกในมุมมองของปัญหาทางเศรษฐกิจ และ การขยายตัวของสหภาพยุโรปไปยังยุโรปตะวันตก เนื่องจากเยอรมนีต้องการส่งเสริมและเพิ่มแนวคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยม (regionalism) และสหพันธรัฐนิยม (federalism) ในยุโรปเพราะการเป็นสหพันธรัฐนิยมเป็นลักษณะเฉพาะของเยอรมนี²²

Jeffery Anderson (1999) เสนอว่าการดำเนินนโยบายของเยอรมนีต่อยุโรปเกิดจากผลสะท้อนกลับ (interaction) ของผลประโยชน์แห่งชาติ (national interest) สถาบันแห่งชาติ (national institutions) และความคิดของความเป็นชาติ เนื่องจากเยอรมนีตั้งอยู่ “ใน” ยุโรปที่มีความเสี่ยงภัยในความเป็นเหนือรัฐ (supranational venture) ที่มีความก้าวหน้าและมีลักษณะเฉพาะหลายรูปแบบ²³ ดังนั้นบริบทของความเป็นชาติจึงเป็นตัวกำหนดรูปแบบทางเลือกในการกำหนดนโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ การที่เยอรมนีผูกตัวเองเข้ากับระบบธรรมาภิบาล (governance) ทางการเมืองและทางเศรษฐกิจที่เป็นระบบใหญ่ที่ให้การยอมรับตัวแสดงต่าง ๆ ที่มีการดำเนินนโยบายภายใต้กรอบของความเป็นสถาบัน ที่เป็นอิสระจากกรอบการทำงานของรัฐสมาชิกโดยยึดถือและปฏิบัติตามผลประโยชน์ที่ไม่ได้มาจากรัฐสมาชิก ตลอดจนได้รับการปลูกฝังถึงแนวความคิดในระดับเหนือรัฐ²⁴ ดังนั้นการให้การยอมรับในสนธิสัญญามาสทริกซ์จึงเป็นการผูกมัดตัวเองเข้ากับระบบธรรมาภิบาลแบบเหนือรัฐของยุโรปและจำเป็นต้องยอมรับ และ ปฏิบัติตาม

สถานการณ์ปัจจุบันในสหภาพยุโรปและข้อเสนอสำหรับอนาคต ผลประโยชน์ของเยอรมนีในสหภาพยุโรปและข้อเสนอสำหรับอนาคต ดู Rita Beuter, Germany: Safeguarding the EMU and the Interest of the Länder in Finn Laursen (ed.), *The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome* (Portland: Narayana Press, 2002), p.94

²² Monika Bösch, *Trapped inside the European Fortress?: Germany and the European Union Asylum and Refugee Policy*, Paper Prepared for Presentation at the 44th Annual Convention of the International Studies Association in Portland, February 25th to March 1st 2003 [Online] Available from: [http://www.isanet.org/portlandarchive/ISA%20Pape%202003_Boesche.doc\[4.02.2003\]](http://www.isanet.org/portlandarchive/ISA%20Pape%202003_Boesche.doc[4.02.2003])

²³ Jeffery Anderson, *German Unification and the Union of Europe: The Domestic Politic of Integration Policy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p.4

²⁴ Ibid., pp.4-5

กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นนโยบายร่วมเพื่อให้บรรลุถึงผลประโยชน์ร่วมกันของยุโรปซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินนโยบายของเยอรมนีที่มีต่อสหภาพยุโรปมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ในประเด็นเกี่ยวกับการให้ที่พักพิงและการอพยพย้ายถิ่น (asylum and immigration) โคลด์เองได้ให้ความสำคัญไม่น้อยไปกว่าประเด็นทางด้านสหภาพทางการเงินแห่งยุโรป (EMU) เนื่องจากเยอรมนีเป็นผู้ผลักดันสำคัญในการขยายความร่วมมือทางด้านกรับเข้าผู้อพยพ และด้านตำรวจที่ได้กลายเป็นปัญหาเร่งด่วนซึ่ง Demetrious G. Papademetrious (1996) เสนอว่าการล่มสลายของอดีตสหภาพโซเวียตแสดงให้เห็นถึงความไม่มั่นคงในภูมิภาคเกี่ยวกับการไหลทะลักของผู้ย้ายถิ่นที่ไม่สามารถควบคุมได้จากยุโรปตะวันออก และ จากอดีตสหภาพโซเวียตที่ทำให้ประเทศสมาชิกเริ่มพิจารณาถึงคุณค่า (values) ของการประสานนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของตนและความเป็นไปได้ในการนำนโยบายนั้นไปใช้ในกรอบของประชาคม²⁵ เช่นเดียวกับนายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคลด์ ที่ต้องการจะนำประเด็นนี้ให้เป็นประเด็นร่วมกันของยุโรป (Europeanize)²⁶ กล่าวคือ เฮลมุท โคลด์ พยายามที่จะยกเอาประเด็นนี้ที่เคยเป็นที่ถกเถียงกันในที่ประชุมระหว่างรัฐบาลให้มาอยู่ภายใต้ การบริหารจัดการของคณะรัฐมนตรีกิจการยุติธรรมและกิจการภายในเพื่อใช้ทดแทนการสูญเสียความมั่นคง ที่เกิดจากการยกเลิกการควบคุมพรมแดนภายในด้วยการยื่นข้อเสนอในที่ประชุมระหว่างรัฐบาลในสหภาพทางการเมืองที่จะนำไปสู่การจัดทำสนธิสัญญาของสหภาพ (Union Treaty) ให้มีการรวมมาตรฐานเกี่ยวกับการให้ที่พักพิงและการอพยพเข้าเมืองไว้ในสนธิสัญญาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และ เสนอให้คณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีการอพยพ (Commission Immigration Ministers) เพิ่มเติมรายละเอียดของมาตราเหล่านี้ไว้ในแผนการทำงานระยะสั้น ซึ่งต่อมาข้อเสนอนี้ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมคณะมนตรียุโรปที่ลักเซมเบิร์ก ในวันที่ 28 - 29 มิถุนายน ค.ศ. 1991 ในขณะที่เดียวกันแผนการทำงานระยะสั้นเกี่ยวกับการให้ที่พักพิง และการอพยพที่จัดทำโดยคณะกรรมการการคณะรัฐมนตรีการอพยพด้วยการเสนอระบบการสื่อสาร 2 ฝ่าย (two communication) ก็ได้รับการยอมรับและผ่านการเห็นชอบที่ประชุมคณะมนตรียุโรปที่กรุงเฮกในวันที่ 9 - 10 ธันวาคม ค.ศ. 1991

²⁵ Demetrious G. papademetrious, Coming Together or Pulling Apart: The European Union's Struggle with Immigration and Asylum (Washington D.C.: Carneige Endowment for International Peace, 1996), pp.12 - 13

²⁶ John Van Oudenaren, United Europe: European Integration and the Post - Cold War World (New York: Rowman and Little Field Publishers, 2000), p.213

แม้ว่าสนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรป (TEU) จะได้รวบรวมประเด็นของการประสานนโยบายการให้ที่พักพิงและการอพยพ²⁷ ที่เกิดขึ้นจากความเห็นชอบร่วมกันในที่ประชุมระหว่างรัฐบาลตลอดจนความเห็นชอบของคณะมนตรียุโรป²⁸ เข้าไว้ในมาตรา K ของสนธิสัญญาจัดตั้งภายใต้การดูแลของ JHA ที่ถูกกำหนดไว้มาเป็นผลประโยชน์ร่วมกัน²⁹ ที่ชาติสมาชิกรวมถึงเยอรมนีต้องปฏิบัติตาม แต่เยอรมนียังคงเรียกร้องและสนับสนุนให้รัฐสมาชิกประสานนโยบายในประเด็นนี้ให้มากขึ้นเนื่องจากเยอรมนีโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายเฮลมุท โคลล์ ต้องการที่จะเห็นผลที่จะตามมา (outcome) ที่เป็นรูปธรรมจึงบังคับให้ประเทศสมาชิกอื่นเห็นพ้องต้องกันในประเด็นของนโยบายร่วมด้านกิจการยุติธรรมและกิจการภายในซึ่งเป็นประเด็นที่สาม (third pillar) ของสหภาพยุโรป³⁰ ในบทบาทในประเด็นนี้เห็นได้อย่างชัดเจน เมื่อเยอรมนีเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมาธิการ

²⁷ การประสานนโยบายการให้ที่พักพิงประกอบด้วย การกำหนดความรับผิดชอบแก่ประเทศสมาชิกในการตรวจสอบผู้ขอพักพิงตามที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาฉบับเดิม การกำหนดกฎเกณฑ์ที่ใช้ควบคุมกระบวนการให้ที่พักพิง และการประสานบรรทัดฐานการให้สถานภาพผู้พักพิงที่สอดคล้องกัน ในขณะที่การประสานนโยบายการอพยพจะครอบคลุมถึง นโยบายการเข้าเมืองเพื่อวัตถุประสงค์ของการพักอาศัยร่วมกันเป็นครอบครัว การได้รับการว่าจ้าง การประกอบกิจกรรมตามอาชีพ และ การศึกษาเล่าเรียน ดูคำอธิบาย ของนโยบายเหล่านี้เพิ่มเติมที่ Klaus-Peter NANZ, *The Harmonization of Asylum and Immigration Legislation Within The Third Pillar of The Union Treaty – A Stocktaking* in J. Momar and R. Morgan (eds.), *The Third Pillar of The European Union in The Field of Justice and Home Affair* (Brussel: European Interuniversity Press, 1994), pp.126 - 131

²⁸ นโยบายที่เกิดจากความเห็นชอบของรัฐสมาชิกในกรอบการทำงานระหว่างรัฐบาลนอกจากข้อกำหนดในข้อตกลงเชงเกนและสนธิสัญญาฉบับเดิมแล้ว ยังประกอบด้วยมติและบทสรุปของที่ประชุมกลุ่มเฉพาะกิจเกี่ยวกับการรับเข้าผู้อพยพ (Ad hoc Group Immigration) ที่ลอนดอนระหว่างวันที่ 30 พฤศจิกายน – 1 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ที่สำคัญๆ ได้แก่ มติการร้องขอที่พักพิงอย่างไม่เห็นเหตุผลอย่างเห็นได้ชัด (The London resolution on manifestly unfounded application for asylum) ข้อกำหนดประเทศที่ปลอดภัย (The London resolution on a harmonised approach to questions concerning safe third country) เป็นมติที่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างการนำกฎประเทศที่สามที่ปลอดภัยไปใช้ และ สนธิสัญญาฉบับเดิมที่นำไปสู่การบูรณาการความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิก และ ประเทศที่มีความเสี่ยงจากการถูกทารุณกรรม (The London conclusion on countries where there is generally no serious risk of persecution) เป็นการกำหนดบรรทัดฐานว่าประเทศใดมีความปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดผู้ลี้ภัย ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ Sandra Lavenex, *Safe Third Countries: Extending th EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, pp.49 - 54

²⁹ ดูคำอธิบายมาตรา 1K ในหน้า 6

³⁰ Monika Bösche, *Trapped inside the European Fortress?: Germany and the European Union Asylum and Refugee Policy*, Paper Prepared for Presentation at the 44th Annual Convention of the International Studies Association in Portland, February 25th to March 1st 2003 [Online]

ยุโรปในปี ค.ศ. 1994 กล่าวคือ นอกจากเยอรมนีจะปฏิบัติตามนโยบายที่คณะมนตรีได้ระบุไว้ตามความสำคัญก่อนหลังในแผนปฏิบัติปี ค.ศ. 1993 (1993 Action Plan) ที่ประกอบไปด้วยการกำหนดกระบวนการให้การรับประกันการตรวจสอบผู้ร้องขอที่พักพิง การประสานนโยบายการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง (visa policy) ข้อเสนอการปรับปรุงร่างสนธิสัญญาพรมแดนภายนอกในประเด็นการบังคับใช้สนธิสัญญาจัดตั้งสหภาพยุโรปและในข้อตกลงเขตเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Area Agreement) การควบคุมการอพยพอย่างผิดกฎหมายตลอดจนการพัฒนาศูนย์ข้อมูลการให้ที่พักพิง (CIREA)³¹ จากศูนย์แลกเปลี่ยนข่าวสารเป็นหน่วยงานด้านการปฏิบัติ (operational agency) การให้การยอมรับผู้ประกอบการและนักเรียนจากประเทศที่สามและมาตรการการขับไล่ว่างกันแล้ว เยอรมนียังได้เสนอให้มีบทสรุปเกี่ยวกับการให้การรับรองขั้นต่ำที่สุดในการบวนการพิจารณา (Resolution on minimum guarantee for asylum procedures) ที่ได้ระบุถึงการให้การรับรองการตรวจสอบกระบวนการให้ที่พักพิง เช่น คุณสมบัติ องค์ประกอบ และความสะอาดของเจ้าหน้าที่ หลักปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการแสดงหลักฐานและการเก็บรักษาข้อมูล เช่นเดียวกับการกำหนดสิทธิของผู้แสวงหาที่พักพิง ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาและกระบวนการพิจารณาซ้ำ ต่อมาข้อเสนอนี้ได้รับการยอมรับจากที่ประชุมคณะมนตรียุโรปที่ประกอบไปด้วยคณะรัฐมนตรีกิจการยุติธรรมและกิจการภายในที่ลักเซมเบิร์ก ในวันที่ 20 – 21 มิถุนายน 1995 ว่าเป็นข้อเสนอที่มีความสำคัญต่อการประสานนโยบายการให้ที่พักพิงภายในสหภาพยุโรป

นอกจากนั้นเยอรมนียังได้เรียกร้องให้รัฐสมาชิกร่วมกันแบ่งเบาภาระในการรับผิดชอบต่อผู้ลี้ภัย แม้ว่าเยอรมนีจะเป็นประเทศที่มีระบบเศรษฐกิจดีที่สุดในยุโรปแต่เยอรมนีไม่สามารถแบกรับภาระผู้ลี้ภัยเพียงประเทศเดียวได้ ดังนั้นเยอรมนีจึงพยายามใช้เวทีของสหภาพยุโรปเป็นที่แก้ปัญหา และ หาแนวทางในการแบกรับภาระผู้ลี้ภัยด้วยการพยายามกดดันให้รัฐสมาชิกร่วมกับแบกรับภาระของผู้ลี้ภัยที่มีจุดมุ่งหมายในการลี้ภัยในเยอรมนี แต่แม้กระนั้นรัฐบาลเยอรมนีไม่ได้คาดหวังที่จะทำให้ประเทศสมาชิกเห็นพ้องต้องกันในการร่วมกันรับภาระที่จะเกิดขึ้น แต่หวังว่าจะสามารถหาแนวทางร่วมกันกับประเทศสมาชิกอื่น ๆ เพื่อจัดหาความช่วยเหลือในการรับมือกับคลื่นผู้ลี้ภัยที่จะเกิดขึ้นในอนาคต³² ที่เห็นชัดเจนคือที่ประชุมคณะมนตรีแห่งสหพันธ์และตัวแทนจาก

³¹ ย่อมาจาก Centre d' Information, de Réflexion et d' Exchange en matière d' Asile เป็นศูนย์ข้อมูลที่ตั้งขึ้นระหว่างการประชุมรัฐมนตรีการอพยพที่ลิสบอนในวันที่ 11 – 12 มิถุนายน ค.ศ. 1992 เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ในการรวบรวม แลกเปลี่ยน และ แจกจ่ายข้อมูลข่าวสารในประเด็นการให้ที่พักพิงก่อนที่จะมีการดำเนินการให้ที่พักพิง

³² Germany's Lead on European Immigration [Online] in Migration News, 1,8 (September 1994) [Producer] Available from: <http://migration.ucdavis.edu>

ประชาคมยุโรปในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1994 ได้ร่วมอภิปรายเกี่ยวกับร่างมติความร่วมมือในการรับเข้าผู้อพยพ (a draft resolution on immigration cooperation) ที่กำหนดให้รัฐสมาชิกทั้งหมดของสหภาพยุโรปควรจะให้ความช่วยเหลืออย่างยุติธรรม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาวิกฤตการณ์ผู้ลี้ภัย ด้วยการให้การยอมรับผู้แสวงหาที่พักพิงและมีส่วนร่วมในสถานการณ์ทางมนุษยธรรมและการรักษาสันติภาพหรือสมาชิกสหภาพยุโรปจะร่วมในการแบ่งปันภาระ โดยให้การช่วยเหลือทางการเงินในการให้การปกป้องผู้แสวงหาที่พักพิงในพื้นที่ที่ปลอดภัยหรือในประเทศเพื่อนบ้านด้วยการเสนอให้ใช้ สัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ (GDP) จำนวนประชากรและปัจจัยทางด้านอื่น ๆ เป็นตัวกำหนดจำนวนเงินบริจาค ทั้งนี้เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์ นายคานเธอร์ ได้ออกมาประกาศว่าเยอรมนีต้องการจะทำอย่างอื่น “มากกว่า” เป็นผู้แบ่งปันจำนวนผู้ขอที่พักพิงในยุโรป กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1992 มีผู้แสวงหาที่พักพิงจำนวน 3 ใน 4 ของผู้แสวงหาที่พักพิงทั้งหมด 572,000 คนเดินทางเข้าเยอรมนี³³ แม้ว่าในอดีตสหราชอาณาจักรและประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของสหภาพยุโรปจำไม่เห็นด้วยกับการแบ่งปันภาระ ความรับผิดชอบนี้แต่เนื่องจากการขาดแนวทางในการจำกัดจำนวนผู้อพยพ และ ความกังวลเกี่ยวกับคลื่นผู้ลี้ภัยจากอเมริกาเหนือกลับสามารถช่วยให้ประเทศสมาชิกมีความเห็นร่วมกันในการแบ่งปันความรับผิดชอบภายในสหภาพยุโรป

แม้ว่าการลงนามในสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม ที่นำไปสู่การปฏิรูปสถาบันของสหภาพยุโรปในปี ค.ศ. 1997 (Amsterdam Treaty) จะเกิดขึ้นในรัฐบาลของนายเฮลมุท โคลด์ และมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1999 ที่เป็นการบริหารประเทศของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ แต่ในฐานะของการเป็นชาติสมาชิกแรกที่ทำให้การลงนามรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ก็ยังคงให้ความสำคัญกับการเป็นสมาชิก และ พัฒนาการของสหภาพยุโรปโดยมองว่าการเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะมนตรียุโรปในปี ค.ศ. 1999 นั้นมีความสำคัญอันดับหนึ่ง (main priority) เนื่องจากเยอรมนีต้องการพัฒนาระบบการการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ และการได้บทสรุปที่ชัดเจนในประเด็นการรับเข้าผู้อพยพและนโยบายร่วมในนโยบายต่างประเทศและการป้องกัน³⁴ ซึ่งพิจารณาข้อเสนอการปฏิรูปสหภาพยุโรปที่เป็นผลจากการประชุมภายในพรรคที่สรุปได้ว่า ... พรรคสังคมนิยมประชาธิปไตยแห่งเยอรมนีจะเสริมสร้างความโปร่งใสในการตัดสินใจในระดับยุโรป โดยการปฏิรูปให้คณะกรรมการธิการ (Commission) เป็นผู้บริหารยุโรปที่มีความเข้มแข็งด้วยการเพิ่มสิทธิให้กับรัฐสภา

³³ Ibid.

³⁴ Federal Chancellor Gerhard Schröder Talks to “Deutschland” [Online] Available from: [http://www.zeitschrift-deutschland.de/content/achriv/achriv-eng/99-01/art1.html\[20.02.2004\]](http://www.zeitschrift-deutschland.de/content/achriv/achriv-eng/99-01/art1.html[20.02.2004])

ยุโรปโดยการเพิ่มการตัดสินใจร่วม และ เพิ่มการอนุญาตการใช้งบประมาณอย่างเต็มที่ และ การขยายบทบาทของคณะมนตรี (Council) ไปเป็นที่ประชุมแห่งชาติยุโรป (Chamber of European Nations) ...³⁵ และร้องขอให้สหภาพยุโรปแสดงบทบาทในเวทีโลกให้เห็นชัดมากขึ้นด้วยการสนับสนุนการเพิ่มความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับสหภาพยุโรปในขอบเขตทางด้านนโยบายต่างประเทศ ความมั่นคงภายในและการรับเข้าผู้อพยพเนื่องจากรัฐสมาชิกแต่ละรัฐต่างก็มี ความสามารถในการส่งเสริมผลประโยชน์ของตนในเวทีระหว่างประเทศ โดยเสนอมาตรการต่อไป³⁶ การกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบทางการเมืองในระดับยุโรปและภายในรัฐสมาชิก โดยยังคงสิทธิของรัฐบาลในการมอบอำนาจใหม่ ๆ ให้กับสหภาพยุโรป เพิ่มความรอบคอบในการส่งมอบอำนาจในระดับยุโรป การส่งมอบอำนาจการตัดสินใจในทางศาลคืนให้กับรัฐสมาชิกในกรณี ที่รัฐสมาชิกสามารถดำเนินการตัดสินใจภายในประเทศได้ เพื่อเป็นการขยายขอบเขตนโยบายส่วน ภูมิภาคและโครงสร้างให้กับรัฐสมาชิก และให้การรับรองแก่รัฐสมาชิกว่ารัฐสมาชิกจะสามารถ รักษาความยืดหยุ่น (flexibility) และอำนาจทางโครงสร้างในการจัดหาความมั่นคงสาธารณะและ ทางสังคม การกำหนดแนวทางต่อการพัฒนาการของสหภาพของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดออร์ สามารถพิจารณาได้ว่า รัฐบาลนี้ยังคงเป็นการรักษาแนวทางการดำเนินนโยบายของสหพันธรัฐ เยอรมนีที่มีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เป็นไปตามของเสนอของ Theo Sommer ที่ว่าการ ดำเนินนโยบายเช่นนี้เป็นแนวทางของรัฐบาลที่มาจาก ค.ศ. 1982 ถึง ค.ศ. 1998 แม้ว่ากาลเวลา จะเปลี่ยนไปแต่หลักการพื้นฐานนั้นยังคงไม่เปลี่ยนแปลง³⁷

4) การเป็นสมาชิกของสนธิสัญญาเชงเกน (Schengen Convention)

สหพันธรัฐเยอรมนีเป็นประเทศสมาชิกเริ่มแรก ที่มีความสำคัญต่อพัฒนาการของการ รวมกลุ่มเชงเกนที่ประกอบไปด้วย เยอรมนี ฝรั่งเศสและกลุ่มประเทศเบนลักซ์ กล่าวคือ การ รวมกลุ่มเชงเกนนั้น พัฒนามาจากข้อตกลงสองฝ่ายในการยกเลิกการควบคุมพรมแดนระหว่าง เยอรมนีและฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผลมาจากปัญหาของการอพยพที่เกิดจากการเปิดพรมแดนระหว่าง ประเทศสมาชิกที่เกิดจากการจัดตั้ง “ยุโรปตลาดเดียว” (Single European) และความไม่ลงรอยกัน ระหว่างประเทศสมาชิกที่จะบรรลุถึงข้อตกลงร่วมกัน ดังนั้นนายกรัฐมนตรี เฮลมุท โคลล์ ซึ่งให้

³⁵ Schroeder's EU Plans explained [Online],18 May 2001 , BBC News Online: World: Europe[Contributor] Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/low/europe/1336563.stm>[20.02.2004]

³⁶ Ibid.

³⁷ Theo Sommer, Germany's New Role [online]

ความสำคัญกับการบูรณาการและการประสานกับความเป็นยุโรป (European harmonization) อย่างรุนแรง (extremely)³⁸ จึงเสนอการจัดทำข้อตกลงดังกล่าวกับฝรั่งเศสซึ่งฝรั่งเศสได้ให้การตอบรับโดยข้อตกลงดังกล่าวมีผลบังคับใช้ในวันที่ 13 กรกฎาคม ค.ศ. 1984 Monika Bösche (2003) เสนอว่า การจัดทำข้อตกลงสองฝ่ายนี้เป็นการส่งสัญญาณให้เห็นว่าประเทศสมาชิกหลักของประชาคมยุโรป 2 ประเทศไม่ให้การยอมรับในการเจรจาตกลงที่ล่าช้าและไม่ลงรอยกันภายใต้กรอบการทำงานของประชาคม นอกจากนี้แล้วยังเห็นว่าวัตถุประสงค์ของประชาคมยุโรป โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเคลื่อนย้ายเสรีของบุคคลนั้นเป็นสิ่งที่ไม่จำเป็น ด้วยเหตุนี้ทั้งสองประเทศจึงตัดสินใจทำข้อตกลงระหว่างกันภายนอกกรอบการทำงานของประชาคมยุโรป³⁹ เช่นเดียวกับกลุ่มประเทศเบนเนลักซ์ที่เห็นถึงประโยชน์ของการมีหนังสือเดินทางระหว่างสหภาพ จึงได้เสนอให้มีการทำข้อตกลงหลายฝ่ายในการยกเลิกการตรวจตราบริเวณพรมแดนร่วมที่นำมาสู่การจัดทำข้อตกลงเชงเกนในวันที่ 14 มิถุนายน ค.ศ. 1985 และมีผลบังคับใช้ในวันที่ 2 มีนาคม ค.ศ. 1986

ภายหลังข้อตกลงเชงเกนมีผลบังคับใช้แม้ว่าจะมีปฏิกริยาโต้ตอบและข้ออภิปรายต่าง ๆ เกิดขึ้นภายในประชาคมยุโรปมากมายแต่โดยสรุปแล้วข้อตกลงเชงเกนก่อให้เกิด มาตรการต่าง ๆ สำหรับให้การรับรองการเคลื่อนย้ายของบุคคล สินค้า การบริการและทุนภายในอาณาเขตร่วมกัน โดยปราศจากพรมแดนภายใน ด้วยการวางเงื่อนไขเกี่ยวกับนโยบายการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง การควบคุมผู้ขนส่ง (sanction on transport operator) ความร่วมมือทางด้านตำรวจ การแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูล (the Schengen Information System: SIS) และการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล ในขณะที่หลักปฏิบัติเกี่ยวกับการให้ที่พักพิงได้นำเอาบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติกับผู้อ้างสิทธิขอพักพิงมาเป็นหลักปฏิบัติซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของ สนธิสัญญาฉบับหนึ่งที่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปทุกประเทศได้ให้สัตยาบันไว้ ภายหลังการเจรจา ระหว่างประเทศสมาชิกเป็นเวลา 5 ปีข้อตกลงเชงเกนพัฒนาตัวเองเป็นสนธิสัญญาการปฏิบัติตามข้อตกลงเชงเกน (Convention Implementing the Schengen Agreement) จากการลงนามของระหว่างประเทศสมาชิกในวันที่ 19 มิถุนายน ค.ศ. 1990 เมื่อประเทศสมาชิกให้การยอมรับที่จะนำบทบัญญัติหลัก ๆ ของข้อตกลงเชงเกนไปที่ประกอบไปด้วยมาตราเกี่ยวกับการกำหนดขอบเขตความมั่นคงและยุติธรรมร่วมกัน (common area for security and justice) และตามมาด้วยการยกเลิกการควบคุมพรมแดนร่วมกันบรรจุไว้ในกฎหมายภายในประเทศเนื่องจากสมาชิกเชงเกนและ

³⁸ Monika Bösche, Trapped inside the European Fortress?: Germany and the European Union Asylum and Refugee Policy , Paper Prepared for Presentation at the 44th Annual Convention of the International Studies Association in Portland , February 25th to March 1st 2003 [Online]

³⁹ Ibid.

สมาชิกสหภาพยุโรปต่างตระหนักว่า ข้อตกลงทางเทคนิคในการกำหนดความรับผิดชอบในการปฏิบัติกับผู้ร้องขอที่พัก และ มาตรการการมีนโยบายร่วมในการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองหรือการควบคุมพรมแดนภายนอกที่เป็นแนวทางร่วมกันนั้นไม่สามารถนำมาใช้ได้โดยลำพัง ดังนั้นกลุ่มประเทศสมาชิกจึงต้องการประสานนโยบายการให้ที่พักพิงให้สอดคล้องกัน⁴⁰ ถึงแม้ว่าชาติสมาชิกจะปฏิบัติตามข้อกำหนดของข้อตกลงเชงเกนอย่างเคร่งครัด แต่ก็ไม่สามารถรับมือกับการไหลทะลักของคลื่นผู้อพยพและผู้ขอพักพิงที่เดินทางเข้ามาในกลุ่มเชงเกนได้ สมาชิกเชงเกนจึงได้จัดทำข้อตกลงหลายฝ่ายกับโปแลนด์ในการรับบุคคลกลับเข้าประเทศ หรือ re-admission agreement ในวันที่ 29 มีนาคม ค.ศ. 1991 ที่บรัสเซลและปัจจุบันมีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกเชงเกนสาระสำคัญของข้อตกลงนี้คือประเทศคู่ภาคีจะต้องให้การยอมรับพลเมืองของตน และ พลเมืองของประเทศอื่นที่เดินทางข้ามพรมแดนภายนอกของตน กล่าวคือ เป็นพรมแดนที่ไม่ใช่พรมแดนภายในของกลุ่มประเทศเชงเกนกลับเข้าประเทศ และได้นำไปสู่การยกเลิกการขอตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองในกลุ่มเชงเกนให้กับชาวโปแลนด์ซึ่งการกระทำเช่นนี้ Lykke Friis มองว่าเป็นเสมือนการให้สิ่งตอบแทน (quid – pro - quo) แก่โปแลนด์ในการบีบบังคับให้โปแลนด์ลงนามในข้อตกลงนี้เพื่อให้การยอมรับบุคคลที่ข้ามพรมแดนระหว่างเยอรมนีกับโปแลนด์ ข้อตกลงนี้นอกจากจะเป็นการเพิ่มความเข้มงวด ในการให้การตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองแก่พลเมืองของประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องการเดินทางเข้าโปแลนด์แล้ว ในทางปฏิบัติยังเป็นการคัดลอกกฎเกณฑ์ของเชงเกนไปใช้กับประเทศอื่น ๆ ด้วย⁴¹ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ การทำข้อตกลงการรับพลเมืองกลับเข้าประเทศของเยอรมนีกับประเทศอื่น ๆ ในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกที่แม้ว่าจะได้รับแบบอย่างมาจากข้อตกลงระหว่างเชงเกนกับโปแลนด์ แต่ก็เป็นต้นแบบของข้อตกลงรับบุคคลกลับเข้าประเทศรูปแบบใหม่ กล่าวคือ ข้อตกลงรับบุคคลกลับเข้าประเทศรูปแบบเก่าที่เกิดขึ้นระหว่างปี ค.ศ. 1950 ถึงปี ค.ศ.1960 จะเน้นถึงการข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมายและระยะเวลาที่อาศัยในรัฐที่อ้างสิทธิขอพักพิง แต่ข้อตกลงรูปแบบใหม่นี้จะเน้นถึงการพำนักในดินแดนของประเทศคู่ภาคีอย่างถูกกฎหมายที่จะช่วยให้การขับไล่บุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองของสหภาพยุโรป รวมถึงผู้แสวงหาที่พักพิงบนหลักการประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัย และ ประเทศที่สามที่ปลอดภัยเป็นเรื่องที่ง่ายขึ้น

⁴⁰ Cécil Kpenou, Refugees – A Challenges for Europe in Monica den Boer (ed.), *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening* , p.87

⁴¹ Lykke Friis, *Eastern Enlargement, Schengen, JHA and all that ... Tracing the EU's Internal Security Towards Central and Eastern Europe* [Online]

อย่างไรก็ตามข้อตกลงนี้ถูกมองว่า เป็นข้อตกลงแรกที่เหมาะสมกับการเผชิญหน้ากับความท้าทายที่เกิดจากการย้ายถิ่น⁴² และการที่สมาชิกเชงเกนและสมาชิกสหภาพยุโรปให้การยอมรับในมาตรการที่เข้มงวดเช่นนี้ เป็นการยกภาระหน้าที่ในกระบวนการอ้างสิทธิขอพักพิงไปให้กับประเทศเพื่อนบ้านในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก เนื่องจากหลายประเทศได้รับการพิจารณาให้เป็น “ประเทศที่สามที่ปลอดภัย” ที่ผู้แสวงหาที่พักพิงสามารถได้รับการปกป้องจากประเทศเหล่านี้ นอกจากนี้ บางประเทศกำลังอยู่ในกระบวนการร่างกฎหมายการให้ที่พักพิง และ กำหนดกระบวนการให้ที่พักพิงตลอดจนการกำหนดแนวความคิดที่เข้มงวดทางกฎหมาย และ มาตรการทางการบริหารที่มีความคล้ายคลึงกับกฎหมายที่ใช้ในประเทศยุโรปตะวันตก⁴³ แม้ว่าภายหลังจากสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัม (Amsterdam Treaty) มีผลบังคับใช้ข้อกำหนดและบทบัญญัติต่าง ๆ ของเชงเกน (Schengen acquis) ได้ถูกนำเข้าไปเป็นข้อกำหนดและหลักปฏิบัติให้กับประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ที่ส่วนใหญ่เป็นสมาชิกของสนธิสัญญาเชงเกน ภายใต้การทำงานของประชาคมยุโรป (EC) แต่สนธิสัญญาเชงเกนยังคงเป็นกรอบการทำงานระหว่างรัฐบาลที่อยู่รอบนอกกรอบของสหภาพยุโรป

ด้วยเหตุนี้ในฐานะที่สหพันธ์รัฐเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศแรกเริ่มของสนธิสัญญานี้จึงจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญและปฏิบัติตามบทบัญญัติและข้อกำหนดต่าง ๆ ที่ได้ระบุไว้ในสนธิสัญญาซึ่งจะเห็นได้จากการนำข้อกำหนดของข้อตกลงเชงเกนมาเป็นหลักปฏิบัติในกฎหมายการให้ที่พักพิงและรับเข้าผู้อพยพของเยอรมนี

5) การลงนามในสนธิสัญญาดับลิน (Dublin Convention)

สหพันธ์รัฐเยอรมนีในฐานะที่เป็นประเทศสมาชิกแรกเริ่มของประชาคมยุโรป (European Community) ได้ร่วมลงนามในสนธิสัญญาการกำหนดความรับผิดชอบของชาติสมาชิกในการตรวจสอบคำร้องขอพักพิงในประเทศสมาชิกประเทศใดประเทศหนึ่งร่วมกับอีก 11 ประเทศสมาชิกดั้งเดิมของประชาคมยุโรปในวันที่ 15 มิถุนายน ค.ศ. 1990 ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ภายใน 3 เดือน

⁴² Martin Schieffer, The Readmission of Third – Country Nationals within Bilateral and Multilateral Frameworks in Europe in Monica den Boer (ed.), *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, p.105

⁴³ Cécil Kpenou, Refugees – A Challenges for Europe in Monica den Boer (ed.), *The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, p.89

ภายหลังการให้สัตยาบัน ในการนำสนธิสัญญาไปใช้เพื่อให้การรับรองว่าคำร้องขอพักพิงของผู้แสวงหาที่พักพิงทุกคนจะได้รับการตรวจสอบ นอกเสียจากว่าจะคำร้องนั้นได้รับการตรวจสอบจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิกซึ่งเป็นประเทศที่ปลอดภัยทั้งนี้เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงสถานการณ์การเดินทางไปมาจากประเทศหนึ่งไปยังอีกประเทศหนึ่งโดยไม่มีประเทศใดรับผิดชอบ ตลอดจนการยื่นคำร้องขอพักพิงที่เกิดขึ้นซ้ำ ๆ ในเวลาเดียวกันด้วยการกำหนดบรรทัดฐานที่ประเทศสมาชิกจะใช้ในการตัดสินใจว่าประเทศใดจะเป็นผู้รับผิดชอบตรวจสอบคำร้องนั้น⁴⁴ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 4 ได้แก่

1. หากผู้ยื่นคำร้องขอพักพิงมีสมาชิกครอบครัว ที่ได้รับการยอมรับว่ามีสถานภาพผู้ลี้ภัยภายใต้ความหมายของสนธิสัญญาเจนีวาในประเทศใด และ พักอาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมายในประเทศนั้น ประเทศนั้นจะต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอพักพิงของบุคคลนั้น
2. หากผู้ยื่นคำร้องขอพักพิงได้รับอนุญาตให้พักอาศัยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย จากประเทศใดประเทศนั้นต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอพักพิงของบุคคลนั้น
3. หากผู้ยื่นคำร้องขอพักพิงกำลังอยู่ในกระบวนการ ร้องขอการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองจากประเทศใดประเทศหนึ่งหรือมากกว่าหรือการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองนั้นหมดอายุ ประเทศที่ให้การตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองจะต้องเป็นผู้ตรวจสอบคำร้องขอพักพิง
4. หากมีการตรวจสอบพบว่าผู้ยื่นคำร้องขอพักพิงเดินทางเข้าประเทศ โดยผ่านพรมแดนทางบก ทางทะเล หรือทางอากาศจากประเทศที่ไม่ใช่สมาชิก ประเทศสมาชิกที่ผู้ยื่นคำร้องขอพักพิงนั้นเดินทางเข้าต้องเป็นผู้รับผิดชอบการตรวจสอบคำร้องขอพักพิง นอกจากนี้ว่าบุคคลนั้นอาศัยอยู่ประเทศสมาชิกที่ได้ยื่นคำร้องเป็นเวลาอย่างน้อย 6 เดือนก่อนยื่นคำร้องขอพักพิง
5. ประเทศสมาชิกจะต้องรับผิดชอบ ในการควบคุมการเดินทางเข้าอาณาเขตของบุคคลต่างต่างด้วยการตรวจสอบคำร้องขอพักพิง นอกเสียจากว่าบุคคลต่างต่างที่เดินทางเข้าประเทศสมาชิกในครั้งแรก ได้ถูกเพิกถอนการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองก่อนที่จะยื่นคำร้องขอพักพิงในประเทศอื่นที่ถูกเพิกถอนการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองเช่นกัน
6. หากไม่มีบรรทัดฐานใดสามารถนำไปใช้กับกรณีที่เกิดขึ้นประเทศสมาชิกประเทศแรกที่ผู้ยื่นคำร้องขอพักพิงได้ยื่นคำร้องขอพักพิงไว้จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ อย่างไรก็ตามประเทศสมาชิกทุกประเทศจะต้องตรวจสอบผู้ยื่นคำร้องขอพักพิงตามคำร้องขอของประเทศสมาชิกอื่น แม้ว่าจะไม่ได้กำหนดไว้ในบรรทัดฐานของสนธิสัญญา

⁴⁴ ดูรายละเอียดบทความต่าง ๆ ของสนธิสัญญาเพิ่มเติมที่ Rebecca Wallace, *Refugee and Asylum: A Community Perspective* (London: Butterworth, 1996), pp. 21 – 28 และ *Dublin Convention* [Online] Available from: [http://www.europaworld.org/DEVPOLAWAB/Eng/Refugees/Refugees_DocC_en\[9.02.2004\]](http://www.europaworld.org/DEVPOLAWAB/Eng/Refugees/Refugees_DocC_en[9.02.2004])

การให้สัตยาบันในสนธิสัญญาฉบับนี้ ทำให้สนธิสัญญามีผลบังคับใช้กับประเทศสมาชิกดั้งเดิม 12 ประเทศของประชาคมยุโรปรวมถึงสหพันธ์รัฐเยอรมนีในวันที่ 1 กันยายน ค.ศ. 1997 ที่แม้ว่าจะไม่มีการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดปลีกย่อยในข้อกำหนดของสนธิสัญญาแต่ผู้แสวงหาที่พักพิงที่ต้องการพักพิงในเยอรมนี ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิงตามมาตรฐานของเยอรมนี เนื่องจากมีผู้แสวงหาที่พักพิงจำนวนมาก ถูกคัดเลือกรออกจากกระบวนการพิจารณาตามบรรทัดฐานของสนธิสัญญาฉบับนี้ที่หลายกรณียังเป็นที่น่าสงสัย⁴⁵ อย่างไรก็ตามแนวทางในการพิจารณาคำร้องขอพักพิงตามกระบวนการของสนธิสัญญาฉบับนี้ มีความสอดคล้องกับแนวทางของสหภาพยุโรปโดยไม่เกี่ยวข้องกับแนวทางที่เป็นลักษณะเฉพาะของเยอรมนี ที่ได้กำหนดขั้นตอนในการพิจารณาคำร้องขอลี้ภัยดังนี้

1. ผู้แสวงหาที่พักพิงทั้งหมดจะต้องยื่นคำร้องขอพักพิง แก่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นของกรมพิจารณาเพื่อให้การยอมรับผู้ลี้ภัยต่างชาติ (BAFI Section) เพื่อนำเอารายละเอียดส่วนบุคคลและข้อมูลต่าง ๆ ที่ประกอบไปด้วยรูปถ่าย ลายนิ้วมือ เอกสารตรวจสอบหนังสือเดินทางหรือเอกสารต่าง ๆ ไปเก็บไว้ที่สำนักทะเบียนกลางบุคคลต่างชาติ (Central Register for Aliens: AZR)
2. ผู้แสวงหาที่พักพิงทุกคนจะต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณา ซึ่งทุกคนจะต้องแถลงถึงความจำเป็นในการพักพิงเป็นรายกรณี และ ในระหว่างกระบวนการพิจารณาเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบ จะทำการตรวจสอบว่ามีประเทศอื่น ๆ ประเทศใดบ้างที่ต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบคำร้องขอพักพิงของบุคคลนั้น หากพิจารณาแล้วพบว่ามีการลี้ภัยเฉพาะที่อยู่ภายใต้กระบวนการพิจารณาของสนธิสัญญาฉบับนี้ก็จะถูกส่งไปยังศูนย์ประสานงานเชงเกน/ดับลิน นานาชาติ (Coordination Centre Schengen/ Dublin, International Task: KSA/IA) ที่ประจำอยู่ที่สำนักงานใหญ่ของกรมพิจารณาเพื่อให้การยอมรับผู้ลี้ภัยต่างชาติที่เมืองนูเรมเบิร์ก (Nuremberg) โดยไม่ต้องผ่านการบริหารจัดการจากเจ้าหน้าที่ในรัฐบาลท้องถิ่น

ศูนย์ประสานงานเชงเกน/ดับลิน นานาชาติ (Coordination Centre Schengen/ Dublin, International Task: KSA/IA) ประกอบไปด้วยหน่วยงาน 3 หน่วยงานได้แก่ หน่วยงานกระบวนการพิจารณาตามสนธิสัญญาฉบับนี้ หน่วยงานด้านการต่างประเทศ และ หน่วยสถิติ ทั้งสามหน่วยงานนี้จะเป็นผู้ควบคุมให้เยอรมนีปฏิบัติตามข้อตกลง และเป็นหน่วยส่วนกลางในการบริหารจัดการการพิจารณากรณีของดับลินทั้งหมด เพื่อให้ประเทศสมาชิกสามารถรับผิดชอบต่อกระบวนการการยื่นคำร้องขอพักพิงได้ทั้งหมด ตลอดจนการแลกเปลี่ยนข้อมูลกับประเทศที่ผู้

⁴⁵ Implementation of Dublin Convention in Germany [Online], 1997 Available from: http://www.emz-berlin.de/projekt_E/pj01_5.htm[4.02.2004]

แสวงหาที่พักพิงพยายามไปเข้าที่พักพิงในหลาย ๆ กรณี หากกรณีใดที่ศูนย์ประสานงานเซกเกน/ดับลิน นานาชาติพิจารณาแล้วว่าไม่มีประเทศใดสามารถให้การรับผิดชอบต่อการพิจารณาคำร้องขอที่พักพิงตามบรรทัดฐานที่ระบุไว้ในมาตรา 4 กรณีนั้นจะถูกพิจารณาตามนโยบายให้ที่พักพิงของเยอรมนี โดยได้จัดทำรูปแบบมาตรฐานการร้องขอการพิจารณาคำร้องขอที่พักพิงของประเทศที่ต้องแสดงความรับผิดชอบ (Standard Form for the Requirement of the Examination of an Asylum Application's Responsible State) ที่เจ้าหน้าที่ขอแต่ละประเทศจะต้องให้การยอมรับ หากประเทศนั้นปฏิเสธการแสดงความรับผิดชอบภายใน 3 เดือน เยอรมนีมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์คำตัดสินนั้น หากประเทศนั้นยังคงปฏิเสธการรับผิดชอบศูนย์ประสานงานเซกเกน/ดับลิน นานาชาติจะส่งกรณีนั้นกลับไปหน่วยงานส่วนท้องถิ่นของกรมพิจารณาเพื่อให้การยอมรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิงตามมาตรฐานของนโยบายของเยอรมนีหากผู้ยื่นคำร้องขอที่พักพิงเพิกถอนคำร้องของตนในระหว่างกระบวนการพิจารณาคำร้องนั้นไม่สามารถนำกลับมาพิจารณาตามบรรทัดฐานของข้อตกลงเซกเกน

4.2 ปัจจัยภายใน

การพิจารณาถึงปัจจัยภายในในการกำหนดนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของเยอรมนีจะทำการศึกษาถึงปัจจัยภายในของรัฐบาลแต่ละสมัยเพื่อที่จะสามารถนำมาเปรียบเทียบกับตามวัตถุประสงค์ของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยจะทำการศึกษาดังนี้

4.2.1 นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์ จะให้ความสำคัญไปที่นโยบายการให้ที่พักพิงที่ได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงด้วยการนำข้อกำหนดต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปมาเป็นกฎเกณฑ์ในการพิจารณาให้ที่พักพิงตลอดจนนำบทบัญญัติของข้อตกลงเซกเกนมาใช้เป็นแนวทางในการควบคุมผู้อพยพ การนำกฎเกณฑ์ต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางในการจัดการกับผู้อพยพนั้นสามารถพิจารณาได้จากปัจจัยดังต่อไปนี้

1) ปัจจัยทางการเมือง

การแก้ไขกฎหมายให้ที่פקพิงตามที่ระบุไว้ในมาตรา 16 ของกฎหมายพื้นฐานเป็นความต้องการของรัฐบาลที่จะแก้ไขการล่มสลายของระบบการให้ที่פקพิงเมื่อสิทธิการขอพักพิงถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด กล่าวคือ สิทธิการขอพักพิงในรูปแบบเก่าตามมาตรา 16 วรรค 2 ของกฎหมายพื้นฐานระบุว่าบุคคลที่ถูกติดตามด้วยเหตุผลทางการเมืองมีสิทธิที่จะขอที่พักพิงและสิทธิที่ใช้มาจนกระทั่งกลางปี ค.ศ. 1993 นั้นเป็นสิทธิที่มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1945 เพื่อเป็นการรำลึกถึงฉากหลังทางประวัติศาสตร์ภายใต้การปกครองของระบอบสังคมนิยมชาตินิยม (Nationalist Socialist Regime) ในขณะที่นั้นชาวเยอรมันจำนวนมากได้รับการยอมรับและพักพิงในประเทศอื่น ๆ ซึ่งเป็นเหตุผลที่ทำให้มีการกำหนดสิทธิการขอพักพิงอย่างชัดเจนไว้ในกฎหมายพื้นฐานซึ่งต่อมาได้กลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศและการที่ประเทศต่าง ๆ ให้สิทธิการขอพักพิงแก่ผู้ลี้ภัยนั้นเป็นการให้สิทธิแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการทารุณกรรมทางการเมือง ซึ่งเป็นสิทธิที่ขยายความมาจากสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวา ดังนั้นบุคคลใดก็ตามที่อ้างตนว่าทุกข์ทรมานจากการทารุณกรรมทางการเมืองจึงมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาให้ที่พักพิงเป็นรายบุคคล และ หมายถึงสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาในกระบวนการทางศาล และ หมายความว่า บุคคลใดก็ตามที่อ้างว่าเป็นเหยื่อของการทารุณกรรมทางการเมืองจะได้รับสิทธิในการขอพักพิงในเยอรมนี และ พักอาศัยในเยอรมนีจนกว่าจะได้รับการพิจารณาให้ที่พักพิง ทำให้มีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากนำสิทธิที่ได้รับนี้ไปใช้เป็นเครื่องมือที่จะเข้าพักอาศัยในเยอรมนี โดยอ้างว่าได้รับการทารุณกรรมทางการเมืองทั้งที่จริงแล้วมีชาวต่างชาติเพียงจำนวนน้อยเท่านั้นที่ผ่านการพิจารณา ส่งผลให้เยอรมนีต้องรับภาระที่เกิดจากผู้แสวงหาที่พักพิงจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่พักอาศัยที่ไม่เพียงพอกับจำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น แม้ว่าก่อนหน้านี้เยอรมนีจะแก้ปัญหาด้วยการเพิ่มจำนวนเจ้าหน้าที่ในกรมพิจารณาเพื่อรับเข้าผู้ลี้ภัยต่างชาติ แต่ก็เป็นการแก้ปัญหาชั่วคราวเท่านั้นเนื่องจากกระบวนการพิจารณาใช้ระยะเวลาอันยาวนาน ดังนั้นเพื่อเป็นการลดจำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงรัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการลดจำนวนขั้นตอนในการพิจารณาให้ที่พักพิงที่ได้นำไปสู่การแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาที่พักพิงในปี ค.ศ. 1987 1989 1990 และ 1991

แม้ว่าจะมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติในวันที่ 26 กรกฎาคม ค.ศ. 1992 เพื่อลดขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาให้สั้นลงตามการเปลี่ยนแปลงของกฎหมายพื้นฐาน แต่ก็ไม่สามารถลดจำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงลงได้ แต่ในทางตรงกันข้ามกลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในขณะที่มาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นมาเพื่อรับมือกับการใช้สิทธิขอพักพิงไปในทางที่ผิดนั้นก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ด้วยเหตุนี้รัฐสภาเยอรมนีที่ประกอบไปด้วยพรรคสหภาพคริสเตียนประชาธิปไตย

(Christlich - Demokratische Partei: CDU) / พรรคสหภาพสังคมคริสเตียนแห่งรัฐบาวาเรีย (Christlich-Soziale Union in Bayern: CSU) พรรคเสรีประชาธิปไตย (Freie Demokratische Partei: FDP) และพรรคสังคมนิยมประชาธิปไตย จึงเห็นพ้องกันให้มีการกำหนดยุทธศาสตร์การให้ที่พักพิง และการรับเข้าผู้อพยพร่วมกัน (Joint Strategy Concerning Asylum and Immigration Matter) ในวันที่ 6 ธันวาคม ค.ศ. 1992 ที่เรียกว่า การประนีประนอมในการให้ที่พักพิง (Asylum Compromise) ต่อมาได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาและวุฒิสภาในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิทธิพื้นฐานในการขอที่พักพิง

พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงกฎหมายพื้นฐาน (มาตรา 16 และ 18) ฉบับนี้มีผลบังคับใช้ ในวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1993 โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้การปกป้องและให้ที่พักพิงแก่บุคคลที่ทุกข์ทรมานจากการถูกทารุณกรรมทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันจะมีการป้องกันการนำสิทธิขอที่พักพิงไปใช้ในทางที่ผิด นอกจากนี้พระราชบัญญัตินี้ยังต้องการที่จะเพิ่มความเร็วในกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิงที่มีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการทางศาล

การเปลี่ยนแปลงสิทธิขอที่พักพิง นอกจากนั้นจะเป็นการช่วยลดจำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงแล้วการนำหลักเกณฑ์ของสหภาพยุโรปมาใช้ นั้น ยังเป็นการเพิ่มบทบาทของเยอรมนีในสหภาพยุโรป เนื่องจากเยอรมนีเป็นผู้ให้การสนับสนุนหลักในการประสานนโยบายการให้ที่พักพิงและการรับเข้าผู้อพยพ โดย Penny Henson และ Nisha Malhan (1996) มองว่าการที่เยอรมนีให้การสนับสนุนการประสานนโยบายดังกล่าวให้มีความเป็นยุโรป (Europeanisation) เป็นเพราะเยอรมนีมีผลประโยชน์เกี่ยวกับประเด็นถกเถียงในการทำให้เป็นยุโรป⁴⁶ กล่าวคือ การที่เยอรมนีต้องเผชิญหน้ากับผู้แสวงหาที่พักพิงจำนวนมากมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1989 ทำให้เยอรมนีต้องพิจารณาถึงนโยบายภายในในการรับมือกับคลื่นผู้ย้ายถิ่นเหล่านี้ในขณะที่เดียวกันเยอรมนีจะต้องรักษาการเป็นตัวแสดงบทบาทสำคัญ (central role) ในสหภาพยุโรปด้วยการปฏิบัติตามนโยบายของสหภาพยุโรป ดังนั้นเพื่อเป็นการลดความตึงเครียดที่เกิดจากการเมืองภายในและการเมืองระหว่างประเทศ เยอรมนีจึงใช้ประโยชน์จากภาวะนี้ (dilemma) เยอรมนีจึงผลักดันประเด็นของการให้ที่พักพิงนี้ไปอยู่ในระเบียบวาระการประชุม (agenda) ของสหภาพยุโรป⁴⁷

⁴⁶ Penny Hensen and Nisha Malhan, Domestic and Europeanisation in the German Migration Debate: The Elusive Search for a European Migration Policy, Paper prepared for The Third ECSA World Conference, Brussel, 19 -20 September 1996

⁴⁷ Ibid.

ในขณะที่เดียวกันการนำกฎเกณฑ์ของข้อตกลงเชงเกนใช้ร่วมกับกฎเกณฑ์ของสหภาพยุโรป ยังเป็นการเสริมความมั่นคงทางชายแดนให้กับเยอรมนีที่จะเกิดขึ้นจากการขยายการรับสมาชิกของ สหภาพยุโรป ถึงแม้ว่าเยอรมนีจะได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจและการเมืองจากการเป็นพรมแดน ด้านนอกของสหภาพยุโรป แต่ทว่าการขยายจำนวนสมาชิกไปยังยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกจะทำให้เยอรมนีกลายเป็นพรมแดนภายใน และ จะต้องเผชิญหน้ากับการย้ายถิ่นของพลเมืองของ สหภาพยุโรปจากประเทศสมาชิกใหม่ในอนาคตที่จะเข้ามาตั้งถิ่นฐานในเยอรมนี ตลอดจนผู้เข้า เมืองอย่างผิดกฎหมายที่พยายามข้ามพรมแดนทางด้านนอกเข้ามายังเยอรมนี ดังนั้นการนำ กฎเกณฑ์ประเทศที่สามที่ปลอดภัย และ การทำข้อตกลงสองฝ่ายในรับบุคคลกลับเข้าประเทศ (readmission agreement) ไปใช้กับประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก นอกจากนั้นแล้วยัง เป็นการขยายระบอบการให้การยอมรับผู้ลี้ภัยของยุโรป (European Refugee Regime) ไปยัง ยุโรปตะวันออกและยุโรปกลางแล้วยังเป็นการป้องกันผลกระทบที่หกผัน (spillover effects)⁴⁸ จาก ความไม่มั่นคงทางการเมืองหรือความขัดแย้งบริเวณชายแดนที่จะนำไปสู่คลื่นการย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากอดีตยูโกสลาเวีย ดังนั้นการให้ความร่วมมือแบบข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศ ที่มีพรมแดนติดกับเยอรมนีโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับโปแลนด์ และ สาธารณรัฐเชคจึงเป็นสิ่งจำเป็น สำหรับการป้องกันการจัดตั้งอาชญากรรมจัดตั้ง (organized crime) การอพยพอย่างผิดกฎหมาย และการค้ายาเสพติดและการค้าอาวุธอย่างผิดกฎหมายที่ การกำหนดกฎเกณฑ์เหล่านี้จึงเป็นเสมือน การลดภาระความรับผิดชอบที่จะจัดการกับคลื่นของผู้ย้ายถิ่นไปให้กับประเทศเหล่านั้น

2) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ

การรวมประเทศในปี ค.ศ. 1990 ทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อการช่วยเหลือ เยอรมนีตะวันออกเป็นจำนวนมากตามแผน 10 ประการของนายกรัฐมนตรีเฮลมุท โคลด์ ที่กำหนด ว่า ... เยอรมนีตะวันตกจะขยายความช่วยเหลือและความร่วมมือหากมีการเปลี่ยนแปลงทาง การเมืองและทางเศรษฐกิจในเยอรมนีตะวันออก... ทั้งนี้เพื่อพัฒนา 5 มลรัฐที่อยู่ในเขตอดีตเยอรมนี ตะวันออกให้เป็นเมืองอุตสาหกรรมตามนโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดของเยอรมนี แต่ทว่าการให้ ความช่วยเหลือกลับแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งทางเศรษฐกิจระหว่างเยอรมนีทั้งสอง⁴⁹ เนื่องจากการล่มสลายทางเศรษฐกิจ Rudolf Hickel (2000) อธิบายว่าสิ่งนี้เกิดจากผลกระทบของ “การ

⁴⁸ Lykke Friis, Eastern Enlargement, Schengen, JHA and all that ... Tracting the EU's Internal Security Towards Central and Eastern Europe [Online]

⁴⁹ Karen E. Donnfried, 91018: German-America Relations in the Wesy Europe[Online] , 5 December 1996 Available from: <http://fas.org/man/crs/91-018.htm>[4.02.2004]

แกว่งตัวทางการเงิน ”(monetary bigbang)⁵⁰ กล่าวคือ ภายหลังจากล่มสลายของกำแพงเบอร์ลินรัฐบาลมองเห็นว่าสภาพทางการเมือง และการเงินจะมีความสมบูรณ์อย่างรวดเร็วก่อให้เกิดแนวความคิดหลายหลายในรัฐสภาเพื่อที่จะบรรลุถึงการบูรณาการทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจในระยะยาว แต่ทว่าการรวมประเทศที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วกลับก่อให้เกิดแรงกดดันแก่เยอรมนีตะวันออกที่ถูกต้องหวังว่าจะมีระดับความมั่งคั่งเท่ากับเยอรมนีตะวันตกแต่ว่าการนำสกุลเงินมาร์กเข้าไปใช้นั้นกลับได้รับผลกระทบจากการแกว่งตัวทางการเงิน นั่นคือ ในขณะที่เงินสกุลมาร์กแสดงให้เห็นถึงการแข่งขันทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ แต่การนำเงินมาร์กไปใช้ในเยอรมนีตะวันออก กลับแสดงให้เห็นถึงการพัฒนากิจการทางเศรษฐกิจภายใต้การควบคุมจากส่วนกลางโดยป้องกันไม่ให้เข้าไปแข่งขันกับนายทุนซึ่งส่งผลให้ระบบการผลิตและตลาดแรงงานล่มสลาย

ดังนั้นเพื่อเป็นการฟื้นฟูความมั่งคั่ง และการบูรณาการทางเศรษฐกิจให้กับเยอรมนีตะวันออกรัฐบาลจึงมองเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องส่งมอบกองทุนสาธารณะ (public fund) เพื่อปฏิรูปและพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ให้กับเยอรมนีตะวันออกเป็นเงินกว่า 1.7 พันล้านมาร์ก⁵¹ โดยเป็นกองทุนสำหรับการประกันการว่างงาน เงินช่วยเหลือค่าจ้างและโครงการประกันสุขภาพ และเงินบำนาญตลอดจนการเข้าไปพัฒนาระบบการบริหารงานต่าง ๆ ในภาคสาธารณะเพื่อให้หน่วยงานเหล่านี้เป็นตัวกลางในการประสานนโยบายต่าง ๆ กับเยอรมนีตะวันตกด้วยการกำหนดการบริหารจัดการภาคสาธารณะ (public administration) การปรับปรุงสาธารณูปโภคให้ทันสมัยและการพัฒนาระบบความมั่นคงของสังคม นอกจากนี้ยังให้เงินสนับสนุนอีก 4 พันล้านมาร์ก⁵² ในการให้การอุดหนุนการลงทุนในภาคเอกชนเพื่อลดปัญหาความขาดแคลนในขั้นพื้นฐาน ซึ่งการส่งมอบเงินช่วยเหลือดังกล่าวนี้ยังคงดำเนินไปจนถึงปี ค.ศ. 1998 และแม้ว่าจะสามารถพัฒนาระบบการลงทุนและกิจกรรมภาคธุรกิจโดยพิจารณาจากเงินไหลเข้ากว่า 1 พันล้านมาร์ก⁵³ แต่ทว่ายังคงมีปัญหาเกี่ยวกับภาวะการว่างงานสูงทั้งในเยอรมนีตะวันออก และ เยอรมนีตะวันตก กล่าวคือ ในปี ค.ศ. 1994 มีแรงงานว่างงานถึง 4 ล้านคนโดย 9% อยู่ในเยอรมนีตะวันตกและอีก 17% อยู่ในเยอรมนีตะวันออก⁵⁴ นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลยังต้องจัดสรรงบประมาณอีกราว 6 – 8 พันล้านมาร์กเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิงที่ประกอบไปด้วยที่พักอาศัย

⁵⁰ Rudolf Hickel, Economic Upswing , *Deutschland* , Nr.4/2000 (August/September),p.45

⁵¹ Ibid.,p.46

⁵² Ibid.

⁵³ Ibid.

⁵⁴ *German Immigration and Integration Challenge*[Online] in Migration News , Vol. 2, 4 (April

และค่าเฉลี่ยผู้แสวงหาที่พักพิงกว่า 438,000 คนในปี ค.ศ. 1992 ที่เป็นจำนวนเงินเท่ากับเงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือการพัฒนาที่มีจำนวน 7 พันล้านมาร์กในปี ค.ศ. 1993⁵⁵

จากปัญหาข้างต้น ทำให้ประเด็นเกี่ยวกับการรับเข้าผู้อพยพกลายเป็นเรื่องอ่อนไหว (sensitive subject) เมื่อชาวเยอรมันส่วนใหญ่เข้าใจว่าชาวต่างชาติทุกคนที่เดินทางเข้าประเทศมีวัตถุประสงค์ที่จะแย่งงานของคนเยอรมัน เนื่องจากภาคการผลิตส่วนใหญ่จะมีการจ้างแรงงานอพยพ และ มีความต้องการแรงงานอพยพมากในจำนวนมากขึ้นซึ่งเห็นได้จากกรณีแรงงานกว่า 600,000 คน ได้รับการจ้างงานในภาคการผลิตต่าง ๆ จากการศึกษาของสถาบันเพื่อการวิจัยทางเศรษฐกิจแห่งมลรัฐไรน์แลนด์ – เวสฟาเลีย (Rheinisch–Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung: RWI) พบว่าการที่ชาวต่างชาติ 2 ใน 3 ได้รับการจ้างงานนั้นเป็นผลจากการเข้ามาแทนที่ เนื่องจากเป็นงานที่ไม่เหมาะสมต่อชาวเยอรมันและพลเมืองของสหภาพยุโรปจึงทำให้เกิดช่องว่างทางตลาดในอาชีพการก่อสร้าง ร้านอาหาร การทำความสะอาด ในงานที่ใช้แรงงานหนัก เช่นอุตสาหกรรมเหล็กและเหล็กกล้า⁵⁶ นอกจากนี้แล้วการจ้างแรงงานต่างชาติยังมีข้อได้เปรียบโดยเปรียบเทียบกับแรงงานในประเทศอีกหลายประการเช่น แรงงานส่วนใหญ่เป็นแรงงานรุ่นหนุ่มสาวและสามารถสับเปลี่ยนหมุนเวียนได้ง่ายกว่าแรงงานในประเทศ อีกทั้งยังไม่ต้องจ่ายภาษีและไม่ต้องตรวจสอบคุณสมบัติ⁵⁷

Steffen Angenent (1999) เสนอว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อแนวโน้มของการจ้างแรงงานต่างชาติที่มากขึ้นนั้นได้แก่ ค่าจ้างขั้นต่ำ ระดับความอ่อนไหวต่อความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจในระยะสั้น และสามารถทำงานในงานที่เสี่ยงอันตราย สกปรก และยากลำบากได้⁵⁸ แต่ทว่าความต้องการแรงงานต่างชาตินั้น กลับเอื้อประโยชน์ต่อผู้อพยพอย่างผิดกฎหมายที่ต้องการเข้ามาทำงานในภาคการผลิตที่ต้องการแรงงานจำนวนมากประกอบกับผู้ประกอบการเองก็ให้การยอมรับ และ มีความต้องการแรงงานเหล่านั้นเนื่องจากอัตราค่าจ้างที่ถูกกว่าแรงงานต่างชาติถูกกฎหมาย ตลอดจนไม่มีข้อผูกมัดใด ๆ ทั้งสิ้นส่งผลให้แรงงานอพยพว่างงานเพิ่มมากขึ้นและการว่างงานจะส่งผลกระทบต่อการจัดสรรเงินประกันสังคมเนื่องจากระบบสวัสดิการทางสังคมของเยอรมนีอยู่ได้ด้วยเงินสนับสนุนจากแรงงานอพยพและแรงงานในประเทศ กล่าวคือ เมื่อแรงงานเหล่านี้จะได้รับเงินประกันการ

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Die brauchen wir, *Der Spiegel*, 21/1996,p.48 (ภาษาเยอรมัน)

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Steffen Angenendt, Germany in Steffen Angenendt (ed.), *Asylum and Migration Policies in The European Union*, , p. 166

ว่างงานและการช่วยเหลือทางสังคม และ เมื่อแรงงานผิดกฎหมายอยู่ภาวะว่างงานก็จะได้รับการช่วยเหลือในรูปแบบนี้เช่นกัน แต่ทว่าแรงงานผิดกฎหมายกลับไม่ต้องจ่ายค่าภาษีและค่าประกันสังคมเลยหรืออาจจะจ่ายในอัตราที่ต่ำมาก ในขณะที่แรงงานอพยพต้องจ่ายค่าสวัสดิการให้แก่รัฐ ทำให้เยอรมนีต้องสูญเสียเงินจำนวนมากในการจัดสรรค่าประกันสังคมให้แก่แรงงานผิดกฎหมายทั้งนี้ นอกจากนั้นแล้วความต้องการแรงงานต่างชาติเป็นการเพิ่มจำนวนผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจที่พยายามเดินทางเข้าเยอรมนีโดยอสังสิทธิขอพักพิง ทำให้รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิงซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการปฏิเสธ

3) ปัจจัยทางด้านสังคม

การขยายตัวของกลุ่มหัวรุนแรงฝ่ายขวา (right-wing violence) เป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงนโยบายการให้ที่พักพิงของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ เมื่อพิจารณาถึงการก่อความรุนแรงเพื่อต่อต้านชาวต่างชาติที่เกิดขึ้นถึง 2,584 กรณีในปี ค.ศ. 1992 ที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ. 1991 ถึง 71%⁵⁹ ที่ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตถึง 17 คนในปี ค.ศ. 1992 และ 6 คนในปี ค.ศ. 1991 โดย 60% เกิดขึ้นในเยอรมนีตะวันตกและอีก 40% ในเยอรมนีตะวันออก⁶⁰ การโจมตีส่วนใหญ่มุ่งเป้าหมายไปที่บ้านพักของผู้แสวงหาที่พักพิง

การโจมตีครั้งร้ายแรงที่สำคัญ ๆ เกิดขึ้นในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1992 เมื่อชาวตุรกี 3 คนเสียชีวิตจากเหตุการณ์ระเบิดในเมือง Möln ทางตะวันออกของเยอรมนี โดยเป็นกลุ่มทางชาติพันธุ์กลุ่มใหญ่ที่สุดที่อาศัยในเยอรมนี⁶¹ กระทำที่เกิดขึ้นได้รับการประณามจากชาวเยอรมันว่าเป็นการกระทำของกลุ่มที่เกลียดกลัวชาวต่างชาติ (xenophobia) และกลุ่มนาซีใหม่ (Neo-Nazi) ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากออกมาเดินประท้วงการกระทำดังกล่าวในขณะที่รัฐบาลเองได้หามาตรการขึ้นเด็ดขาดมาใช้กับกลุ่มหัวรุนแรงเหล่านี้ ด้วยการจับกุมผู้ร่วมกระทำผิดในข้อหาฆาตกรรมที่เกิดจากการลอบวางเพลิงจนทำให้มีผู้เสียชีวิตและต่อมาในเดือนธันวาคม ค.ศ. 1993 ศาลตัดสินความผิดแก่ชาย 2 คนที่เชื่อว่ามีส่วนร่วมในการฆาตกรรมที่เกิดขึ้นที่เมือง Möln ตลอดจนการนำมาตรการต่าง ๆ มาใช้เช่น การสั่งปิดองค์กรและเครือข่ายของกลุ่มนาซีใหม่ แต่แม้กระนั้นก็ไม่

⁵⁹ Political Developments since Unification [Online] Available from: [http://countrystudies.us/germany/166htm\[06.02.2004\]](http://countrystudies.us/germany/166htm[06.02.2004])

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ จากการสำรวจประชากรชาวต่างชาติในปี ค.ศ. 1993 พบว่าจากประชากร 80 ล้านคนที่พักอาศัยในเยอรมนีมีชาวตุรกีเกือบ 1.8 ล้านคนโดย 2 ใน 3 อาศัยในเยอรมนีมากกว่า 10 ปี

สามารถควบคุมการโจมตีของกลุ่มหัวรุนแรงฝ่ายขวาที่มีเพิ่มขึ้นในช่วงครึ่งปีแรกของปี ค.ศ. 1993 ได้เมื่อกลุ่มหนุ่มสาวหัวรุนแรงฝ่ายขวาทำการวางเพลิงที่บ้านหลังหนึ่งในเมืองโซลิ่งเงน (Solingen) ทางตะวันออกของเยอรมนีส่งผลให้ชาวตุรกีเสียชีวิต 5 คนซึ่งและต่อมาสมาชิกในกลุ่ม 4 คนถูกจับในข้อหาฆาตกรรมในปลายเดือนธันวาคมปีเดียวกัน ซึ่งการกระทำที่เกิดขึ้นถือว่าเป็นการกระทำที่ร้ายแรง

4.2.2 นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์

เมื่อพิจารณานโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ตามที่เสนอมาในบทที่ 3 นั้น จะพบว่ารัฐบาลชุดนี้ให้ความสำคัญกับนโยบายการบูรณาการชาวต่างชาติซึ่งเป็นนโยบายสำคัญอันดับหนึ่ง แม้ว่าจะให้ความสำคัญกับการรับเข้าแรงงานต่างชาติที่มีคุณสมบัติระดับสูง ตลอดจนการบูรณาการชาวต่างชาติเข้ากับสังคมของเยอรมนีแต่ยังคงรักษากฎเกณฑ์การพิจารณาให้ที่พิถีพิถัน อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายการรับเข้าผู้อพยพ (Immigration Policy) ของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ นั้นกล่าวได้ว่าเป็นครั้งแรกที่เยอรมนีมีนโยบายการรับเข้าผู้อพยพเนื่องจากนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาให้ความสำคัญกับนโยบายการให้ที่พิถีพิถัน

การเปลี่ยนแปลงนโยบายการรับเข้าผู้อพยพ เป็นความต้องการของรัฐบาลที่ต้องการแก้ไขปัญหากฎหมายการรับเข้าผู้อพยพในอดีต ที่เป็นไปในลักษณะของการควบคุมและการจำกัดจนทำให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมเกี่ยวกับการรับเข้าผู้อพยพ การขาดความพยายามที่จะร่วมมือในการบูรณาการผู้อพยพในระยะยาว นอกจากนั้นแล้วเยอรมนีกำลังเผชิญหน้ากับสถานการณ์การขาดแคลนแรงงานที่เป็นที่ต้องการของตลาด⁶² แม้ว่านโยบายการรับเข้าผู้อพยพใหม่จะยังคงเน้นถึงการกำหนด และ จำกัดการรับเข้าผู้อพยพ แต่จะคำนึงถึงความเป็นไปได้ในการบูรณาการ และ ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและนโยบายด้านตลาดแรงงานของตลอดจนพันธมิตรที่ทางมนุษยธรรม และสิทธิของพลเมืองด้วยเหตุนี้เยอรมนีจึงต้องการรับเข้าผู้อพยพ (Immigrant)⁶³ อย่างไรก็ตามการกำหนดนโยบายเช่นนี้เกิดจากปัจจัยดังต่อไปนี้

⁶² Zuwanderung [Online], Bundesregierung Online [Contributor] Available from: <http://www.bundesregierung.de/artikel,-471498/Zuwanderung.htm>[4.12.2003] (ภาษาเยอรมัน)

⁶³ The Independent Commission on Migration, Structuring Immigration Fostering Integration, Berlin 4 July 2001 [Online] Available from: http://www.eng.bmi.bund.de/Annex/en_14625/Download.pdf[10.11.2003]

1) ปัจจัยทางการเมืองและสังคม

นโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ยังคงให้ความสำคัญกับนโยบายการให้ที่พักพิงตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 16 ของกฎหมายพื้นฐานโดยไม่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใด ๆ เนื่องจากในปี ค.ศ. 1999 ยังคงมีผู้แสวงหาที่พักพิงเดินทางเข้าเยอรมนี ในขณะที่บทบัญญัติของกฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการแก้ไขปัญหา การให้การปกป้องการเพิ่มความกระชับในกระบวนการพิจารณา และการป้องกันการตั้งถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมาย คณะกรรมาธิการอิสระแห่งการย้ายถิ่น (The Independence Commission on Migration)⁶⁴ จึงไม่เห็นสมควรที่จะให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อขจัดสิทธิพื้นฐานในการพักพิงตามที่ปรากฏในพินัยกรรมที่ทางประวัติศาสตร์และทางมนุษยธรรมของเยอรมนี ซึ่งเป็นไปตามคำกล่าวของนายกรัฐมนตรีเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ที่ให้สัมภาษณ์แก่นิตยสารนิวส์วีค ว่า ...จะไม่มีการกำหนดนโยบายใด ๆ แทนที่นโยบายเดิมแต่จะทำให้ให้นโยบายนั้นมีความสมบูรณ์ ...⁶⁵ ดังนั้นรัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการปรับปรุงพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวเพื่อให้ตอบสนองต่อสังคมใหม่⁶⁶ ด้วยการให้การบูรณาการชาวต่างชาติเหล่านั้นเข้ากับสังคม เพื่อลดความขัดแย้งทางด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรม (ethnische-kulturelle Konflikt)⁶⁷ เนื่องจาก ในปี ค.ศ. 1998 มีชาวต่างชาติกว่า 7.3 ล้านคนอาศัยในเยอรมนี เพื่อเป็นการลดปัญหาดังกล่าวและเป็นการลดจำนวนชาวต่างชาติลง รัฐบาล จึงให้ความสำคัญกับการปรับปรุงกฎหมายสิทธิการเป็นพลเมืองเพื่อลดจำนวนชาวต่างชาติลง ทั้งนี้ นายเกฮาร์ด ชโรเดอร์มองว่าแท้ที่จริงแล้วเยอรมนีมีผู้อพยพเป็นจำนวนมากดังนั้นรัฐบาลจึงจะพัฒนานโยบายที่เป็นจริงมากขึ้น เนื่องจากเยอรมนีไม่สามารถรับผู้อพยพโดยไม่จำกัดจำนวน และจะต้องกำหนดขอบเขตจำนวนรับเข้าผู้อพยพบนพื้นฐานทางด้านมนุษยธรรม และ ความมีเหตุผล ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้การอนุญาตรับเข้าผู้อพยพที่เป็นที่ต้องการและกำหนดความเป็นไปได้ในการรับเข้าผู้ลี้ภัยที่อยู่ในอันตราย⁶⁸ ด้วยเหตุนี้การปรับเปลี่ยนนโยบายการรับเข้าผู้

⁶⁴ เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นมาเพื่อให้คำปรึกษาในนโยบายต่างประเทศและนโยบายการรับเข้าผู้อพยพ ประกอบไปด้วยนักการเมือง นักธุรกิจ นักวิชาการและตัวแทนจากองค์กรเอกชนต่าง ๆ จำนวน 21 คน โดยมีหน้าที่เสนอนโยบายใหม่ ๆ ที่ครอบคลุมถึงการรับเข้าผู้อพยพ

⁶⁵ The Man Who Would Be Kohl, *Newsweek Magazine* [Online], 27 July 1998 Available from: <http://www.sozis.de/kmw/schroeder/V1/interview/nwesengl.htm>[12.02.2004]

⁶⁶ *Ausländer- und Asylpolitik der Bundesregierung* [Online] Available from: http://www.bmi.bund.de/liste/Schwerpunkte/Auslaender_und_Asyl/Polische_Ziele/ix[17.02.2004]

(ภาษาเยอรมัน)

⁶⁷ Das Asylrecht ist am Ende, *Der Spiegel*, 36/1998,p.77 (ภาษาเยอรมัน)

⁶⁸ The Man Who Would Be Kohl, *Newsweek Magazine* [Online],

อพยพจึงเป็นความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาของนโยบายการรับเข้าผู้อพยพในอดีต ที่เป็นไปในลักษณะของการบีบบังคับและจำกัดจำนวนผู้อพยพเพื่อที่จะลดความขัดแย้งในสังคมเนื่องจากขาดความพยายาม ที่จะร่วมมือในการบูรณาการผู้อพยพที่พำนักอาศัยเป็นระยะเวลานานในเยอรมนีด้วยการกำหนดหน้าที่ให้ชาวต่างชาติเหล่านั้นเข้าร่วมในแผนการบูรณาการที่ประกอบไปด้วยชั้นเรียนภาษาเยอรมัน การแนะนำระบบกฎหมาย วัฒนธรรมและประวัติศาสตร์ของเยอรมนีจึงจะเป็นการลดช่องว่างเหล่านี้ลง Stephen Hoadley (2003) เสนอว่าการที่รัฐบาลส่งเสริมการบูรณาการเป็นเพราะรัฐบาลมองว่าปัญหาทางสังคมเป็นผลสืบเนื่องจากปัญหาการตั้งถิ่นฐาน (settlement problem) ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ปัญหาช่องว่างทางสัญชาติจึงควรจะมีการยกเลิกการควบคุม (liberize) กระบวนการการเป็นพลเมือง (citizenship process) และการให้เงินอุดหนุน (subsidize) แผนการบูรณาการและแผนการตั้งถิ่นฐาน⁶⁹ การแปลงสัญชาติจึงเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่จะทำให้กระบวนการบูรณาการประสบความสำเร็จ เมื่อผู้อพยพได้รับโอกาสในการเข้าร่วมในสังคมและการเมืองอย่างเต็มที่ กล่าวคือ การให้โอกาสในการแปลงสัญชาตินั้นเป็นการบ่งชี้ว่าผู้อพยพบุคคลนั้นได้รับการยอมรับให้เข้าร่วมในสังคมของประเทศผู้รับ (host - society)

2) ปัจจัยทางเศรษฐกิจ

การกำหนดนโยบายการให้ใบอนุญาตทำงานแบบพิเศษ แก่ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยี ชาวสารสนเทศ วิศวกรคอมพิวเตอร์และผู้เชี่ยวชาญในสาขาอื่น ๆ แม้ว่าจะไม่ใช่ในนโยบายหลัก แต่มีความสำคัญต่อการพัฒนาการทางด้านเศรษฐกิจของเยอรมนีกล่าวคือ เยอรมนีได้รับการวางรากฐานในระบบเศรษฐกิจโลกที่ประสานเข้าหากัน (converging) เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และเป็นระบบที่คุณสมบัติ และ ความรู้ของบุคคลกลายเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญยิ่งต่อการรักษาระดับการแข่งขัน จึงทำให้เยอรมนีต้องพึ่งพาอนาคตมากกว่าปัจจุบันในเรื่องของการแลกเปลี่ยนข่าวสารข้อมูลระหว่างประเทศ และ ต้องการร่วมมือกับบุคคลที่มีแนวคิดที่แตกต่างกันออกไปเพื่อพัฒนาแนวทางใหม่ ๆ ในการแก้ปัญหาตลอดจนวิธีการคิดและวิธีการทำงานแบบใหม่ ๆ⁷⁰ เมื่อพิจารณาจากอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่คาดว่าจะมีการขยายตัวถึง 2.7% ในปี ค.ศ. 2000 เพิ่มขึ้นจากปี ค.ศ.

⁶⁹ Stephen Hoadley, Immigration, refugee, asylum and settlement policy as political issue in Germany and Austria, Paper Presented to Conference in Germany entitled The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Austria, 18 -20 February 2003 University of Syney, p.6

⁷⁰ The Independent Commission on Migration, Structuring Immigration Fostering Integration, Berlin 4 July 2001 [Online]

1999 ถึง 1.4 ที่จะส่งผลให้จำนวนคนว่างงานลดลงจาก 4.1 ล้านคนในปี ค.ศ. 1999 เป็น 3.9 ล้านคนในปี ค.ศ. 2000⁷¹ แต่ทว่าในขณะนี้เยอรมนีกำลังประสบกับปัญหาพัฒนาการทางสถิติประชากร (demographic) กล่าวคือ มีอัตราการเกิดน้อยกว่าอัตราการตายซึ่งจะส่งผลให้ประชากรในวัยทำงานลดลงและมีผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นคาดว่าในปี ค.ศ. 2050 ประชากรจะลดลงจาก 82 ล้านคน เป็น 60 ล้านคนคิดเป็น 25% ของจำนวนประชากรทั้งหมดซึ่งหากเป็นไปตามคาดการณ์นี้จำนวนผู้ได้รับการจ้างงานจะลดลงจาก 41 ล้านคนในปี ค.ศ. 2001 เป็น 26 ล้านคนในปี ค.ศ. 2050 มองว่าการลดจำนวนประชากร และ อายุของประชากรส่งผลกระทบต่อการพัฒนาการทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงใหม่ (innovativeness) ตลาดแรงงาน งบประมาณของชาติและหนี้สาธารณะต่อหัวเนื่องจากการลดลงของจำนวนประชากรเป็นการลดความต้องการทางเศรษฐกิจ (economic demand) ในประเทศ ในอีกทางหนึ่งการลดการเจริญเติบโตยังเป็นการชะลอการลงทุนและการเพิ่มการผลิต⁷² ซึ่งจะส่งผลให้มีจำนวนการว่างการสูงขึ้นในขณะที่แรงงานทักษะสูงลดลงและขาดแคลน Steffen Angenendt (1999) เสนอว่าถ้ายังไม่มี การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการทำงานทั้งแรงงานในชาติและแรงงานอพยพมีแนวโน้มที่จะแสวงหางานที่มีความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น โดยมีแนวทางทางทฤษฎีในการรับมือกับประสิทธิภาพการทำงานที่ลดลงได้แก่ การเพิ่มจำนวนแรงงานที่มีความสามารถในการผลิต การขยายระยะเวลาปลดเกษียณและเพิ่มกิจกรรมให้กับแรงงานสตรี แต่ทว่าแนวทางเหล่านี้ก่อให้เกิดคำถามถึงประสิทธิภาพในทางปฏิบัติเนื่องจาก ระบบเศรษฐกิจของเยอรมนีได้หยั่งรากลึกในระบบเศรษฐกิจโลก จึงก่อให้เกิดแรงกดดันอย่างมหาศาลเนื่องจากไม่สามารถเพิ่มจำนวนแรงงานที่มีความสามารถในการผลิต การขยายอายุการทำงานกลายเป็นแนวทางที่ไม่เห็นด้วยในการนำมาเป็นทางเลือก เนื่องจากจะต้องพิจารณาถึงข้อจำกัดทางด้านร่างกาย ความยืดหยุ่นและการเปลี่ยนแปลงของมนุษย์ แม้แต่การลดระยะเวลาการศึกษาก็ถูกนำมาเป็นข้อถกเถียงถึงผลกระทบต่อคุณภาพการศึกษา และ ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ในขณะที่การเพิ่มกิจกรรมทางการผลิตของแรงงานสตรีสามารถเป็นไปได้ ด้วยการสนับสนุนจากรัฐเกี่ยวกับการศึกษา และ โอกาสในการได้รับการจ้างงานตลอดจนการมีสาธารณูปโภคที่ดีสำหรับบุตรและสมาชิกในครอบครัว การเพิ่มความยืดหยุ่นในการจ้างงานและที่สำคัญที่สุดคือ การเพิ่ม

⁷¹ Germany: Naturalization, Labor [Online] in Migration News, 6,12 (December 1999) [Producer] Available from: http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1976_0_4_0

⁷² The Independent Commission on Migration, Structuring Immigration Fostering Integration, Berlin 4 July 2001 [Online]

บทบาทในครอบครัว⁷³ จากข้อจำกัดในทางปฏิบัติเหล่านี้ทำให้ศาสตราจารย์ดีเทอร์ โอเบร์นดอร์ฟเฟอ (Professor Dieter Oberndorfer) แห่งมหาวิทยาลัยไฟร์บวร์ก (Freiburg University) เสนอว่า เพื่อเป็นการเพิ่มความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจและการเป็นรัฐสวัสดิการเยอรมนีจำเป็นต้องมีผู้อพยพเข้าประเทศราว 300,000 – 400,000 คนต่อปี⁷⁴ ทั้งนี้เนื่องจากระบบการศึกษาของเยอรมนีที่ใช้ระยะเวลาในการศึกษายาวนานกว่าจะได้รับวุฒิการศึกษาและอัตราการเกิดลดลง ซึ่งหมายความว่า เยอรมนีไม่สามารถผลิตผู้เชี่ยวชาญที่เจริญเติบโตในประเทศเพื่อตอบสนองความต้องการทางด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี ที่มีความเกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมในประเทศได้ทันตามความต้องการ นอกจากนั้นหากประเทศมีภาวะการขาดแคลนแรงงานเป็นระยะเวลานาน ๆ จะทำให้ไม่สามารถพัฒนาตัวเอง เพื่อแข่งขันทางด้านเทคโนโลยีระดับสูงที่เป็นตัวผลักดันความเจริญเติบโตของเยอรมนีได้⁷⁵ ทำให้รัฐบาลต้องให้การสนับสนุนแรงงานต่างชาติที่ทักษะสูงกว่า 50,000 คนเดินทางเข้าประเทศโดยผ่านระบบการอนุญาตพักอาศัยเป็นการถาวร และ การตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองชั่วคราวตามคำแนะนำของคณะกรรมการสิทธิการอิสระแห่งการย้ายถิ่น

อย่างไรก็ตามนโยบายการรับเข้าผู้อพยพฉบับใหม่ ที่มีจุดมุ่งหมายไปที่การดึงดูดผู้บริหารระดับโลก และ แรงงานทักษะสูงเพื่อเป็นการส่งเสริมตลาดแรงงานกลับเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ทั่วไปภายในประเทศเนื่องจากอัตราการว่างงานที่สูงถึง 4 ล้านคนและประชาชนส่วนใหญ่ไม่เข้าใจถึงความจำเป็นของการรับแรงงานต่างชาติ ทั้งที่ในประเทศมีแรงงานเกินความต้องการอยู่เป็นจำนวนมากจนนำไปสู่คำขวัญที่ว่า “Children instead of Indians” กล่าวคือ เยอรมนีไม่จำเป็นต้องมีผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์จากอินเดียหากผู้หญิงชาวเยอรมันมีลูกเพิ่มขึ้น ซึ่งจะทำให้จำนวนประชากรเพิ่มจำนวนอีกครั้ง Dieter Brauer (2000) มองว่าข้อเสนอนี้เป็นข้อเสนอที่น่าขบขันเพราะหากมีเด็กเกิดในวันนี้เด็กคนนั้นยังไม่สามารถเข้าสู่ตลาดแรงงานได้ทันในปี ค.ศ. 2025 และประเด็นที่สำคัญที่สุดคือประชากรที่ว่างงานกว่า 4 ล้านคนนั้นไม่มีทักษะที่เป็นที่ต้องการในระบบเศรษฐกิจสมัยใหม่ที่ขยายตัวไปทั่วโลก นอกจากนั้นแล้วส่วนใหญ่มีอายุมากเกินกว่าจะปรับตัวและ

⁷³ Steffen Angenendt, *Asylum and Migration in The EU Member States: Structures Challenges and Politics in Commparative Persective* in Steffen Angenendt (ed.), *Asylum and Migration Policies in the European Union*, p. 31

⁷⁴ Stephen Hoadley, *Immigration, refugee, asylum and settelment policy as political issue in Germany and Austria*, Paper Presented to Conference in Germany entitled *The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Austria*, p.6

⁷⁵ Yojana Sharma, *Germany: Commission to review Immigration Policy* [Online] , July 2000, in World News inter press service [Producer] Available from: http://www.oneworld.org/isp2/july00/20_07_006.html[4.02.2004]

เรียนรู้ให้เท่าทันต่อพัฒนาการทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่ขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว⁷⁶ ในขณะที่กลุ่มอุตสาหกรรมกลับแสดงถึงความต้องการแรงงานต่างชาติเหล่านี้มากถึง 200,000 คนต่อปีเพื่อเป็นการรักษาระดับแรงงาน (labour rank) ระดับการแข่งขันในระดับโลกและระดับความปลอดภัยในสังคม⁷⁷ จำนวนตัวเลขเช่นนี้ก่อให้เกิดความว้าวุ่นใจแก่ชาวเยอรมันจำนวนมากด้วยเหตุนี้ นายออกตได้ ซิลี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์จึงได้ออกมาแถลงว่า รัฐบาลจะจัดหาจำนวนแรงงานชาวต่างชาติ ที่เป็นที่ต้องการอย่างเร่งด่วนในภาคธุรกิจของเยอรมนี และ เป็นบุคคลที่ไม่สามารถจัดหาได้จากตลาดแรงงานภายในประเทศเนื่องจากในขณะนี้เยอรมนีอยู่ในสถานการณ์การแข่งขันระหว่างประเทศในอุตสาหกรรมหลัก ๆ⁷⁸ และการรับเข้าแรงงานที่มีทักษะสูงเหล่านี้จะเป็นการช่วยสร้างงานใหม่ ๆ ราว 20,000 – 30,000 ตำแหน่งนอกจากนั้นแล้ว ผู้ประกอบการจากต่างประเทศ ยังจะช่วยจ่ายค่าภาษีและความมั่นคงทางสังคมเนื่องจากโลกในยุคโลกาภิวัตน์เราจึงต้องการการลงทุนจากต่างประเทศมากกว่าแต่ก่อน⁷⁹ เช่นเดียวกับนางริต้า ซุสมุท (Rita Süßmuth) ประธานคณะกรรมการอิสระแห่งการย้ายถิ่นที่ออกมาอ้างว่า “เราจำเป็นต้องยอมรับว่าเพื่อเป็นการรักษาความมั่นคง และ อนาคตของประเทศพวกเราจำเป็นต้องพึ่งพาบุคคลจากประเทศอื่น ๆ ที่มีทักษะตามที่เราต้องการ”⁸⁰ ผู้อพยพที่เป็นที่ต้องการแบ่งเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ ได้แก่แรงงานทักษะสูงที่ประกอบด้วยนักวิทยาศาสตร์และอาจารย์ระดับมหาวิทยาลัยที่มีคุณสมบัติเลิศหรือเป็นผู้เชี่ยวชาญหรือผู้จัดการที่มีประสบการณ์ในการทำงาน และมีรายได้มากกว่าค่าใช้จ่ายสูงสุดในระบบประกันสุขภาพ 2 ครั้งและมีเงินรายได้ในปัจจุบันประมาณ 81,000 ยูโรและ ผู้ประกอบการ (self-employed people) ที่จะได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจในเยอรมนีหากมี

⁷⁶ Dieter Brauer, *Aging North – A Change for South?* [Online] in D+C Development and Cooperation , No.3(May/June 2003),p.2 [Contributor] Available from: <http://www.dse.de/zeitschr/de300-2.htm>[13.02.2004]

⁷⁷ Peter Finn, *Germany Needs New Immigrants For Economy: Berlin Panel Say* [Online] in The International Herald Tribune, 5.07.2001 [Producer] Available from: <http://coranet.radicalparty.org/pressreview>[12.02.2004]

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Schily: Compromise on Immigration Act Possible [Online], 24.06.2003 Available from: <http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressmitteilung/jx.htm>[29.01.2004]

⁸⁰ Germany urged to ease immigration laws[Online], July 2000 Available from: <http://edition.cnn.com/2001/WORLD/europe/07/04/Germany.immigration/index.htm>[12.02.2004]

คุณสมบัติตามมาตรฐานที่กำหนดโดยกฎหมายฉบับใหม่นี้จะให้การยอมรับผู้ประกอบการที่มีการลงทุนอย่างน้อย 1 ล้านยูโรและสร้างงานอย่างน้อย 10 ตำแหน่ง⁸¹

การกำหนดจำนวนรับผู้อพยพในแต่ละปีนั้น ได้นำมาสู่ข้อถกเถียงทางการเมืองเมื่อพรรคฝ่ายค้านที่นำโดยพรรคเสรีประชาธิปไตย (Freie Demokratische Partei: FDP) ได้เสนอร่างกฎหมายรับเข้าผู้อพยพที่ครอบคลุมจำนวนการรับเข้าผู้อพยพแก่รัฐสภาถึง 3 ครั้งโดยชี้ว่าผู้อพยพจำนวนกว่า 300.000 คนที่เดินทางเข้าเยอรมนีในแต่ละปีนั้น 1 ใน 3 เป็นบุคคลที่มีเชื้อชาติเยอรมันหรือ Aussiedler 1 ใน 3 เป็นผู้แสวงหาที่พักพิง และ 1 ใน 3 เป็นการเดินทางเพื่อมาสมทบเป็นครอบครัว ซึ่งกลุ่มผู้อพยพเหล่านี้ไม่มีประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจที่มีเทคโนโลยีระดับสูงของเยอรมนี ดังนั้นรัฐบาลควรจะพิจารณากฎหมายรับเข้าผู้อพยพที่สนองต่อความต้องการของเยอรมนีไม่ใช่แค่ความต้องการผู้อพยพ⁸² เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวคณะกรรมการอิสระแห่งการย้ายถิ่นจึงได้กำหนดรูปแบบของการรับเข้าผู้อพยพที่เป็นที่ต้องการไว้ 6 ประเภท ได้แก่ แรงงานอพยพ แรงงานที่มีทักษะ แรงงานฝึกหัด (apprentices) นักเรียน และผู้ประกอบการ ตลอดจนบุคคลที่ได้รับการคัดเลือกจากระบบบ่งชี้ (point system) ในจำนวน 50,000 คน โดยได้กำหนดจำนวนรับไว้ดังนี้ ผู้อพยพที่ได้รับการศึกษาชั้นดี ที่ผ่านระบบการบ่งชี้ จำนวน 20,000 คน ผู้อพยพที่เข้ามาทดแทนตลาดแรงงาน 10,000 คน แรงงานชั้นสูงในภาคเศรษฐกิจและวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี 10,000 คน และแรงงานอายุไม่ต่ำกว่า 18 ปีที่และได้รับการศึกษาตามความสามารถของแต่ละบุคคล 10,000 คน⁸³

การนำระบบการให้ใบอนุญาตทำงานแบบพิเศษมาใช้นี้ ประธานาธิบดี โจฮันเนส ราวน์ (Johannes Rau) กล่าวว่า การรับเข้าผู้อพยพเป็นผลประโยชน์ที่จำเป็นสำหรับเราเนื่องจากผู้อพยพเหล่านี้สามารถให้สนับสนุนทางการเงินในระบบสวัสดิการและความมั่นคงของสังคม ซึ่งการที่เยอรมนีมีประชากรสูงอายุหมายความว่าในอีก 10 ปีข้างหน้าเยอรมนีจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายใน

⁸¹ New Immigration Law [Online] Available from: www.reformmonitor.org/httpd-cache/doc_reports_2_2522.html[13.02.2004]

⁸² Stephen Hoadley, Immigration, refugee, asylum and settlement policy as political issue in Germany and Austria, Paper Presented to Conference in Germany entitled *The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Austria*, p.9

⁸³ *Zuwanderung und Integration: Die Vorschläge der Zuwanderungskommission und der Partie im Überblick* [Online] in *Ausländer in Deutschland* 3 /2001 (30 September 2001) [Contributor] Available from: <http://www.isoplan.de/aid/2001-3/politik.htm>[30.09.2003] (ภาษาเยอรมัน)

การให้สวัสดิการและเงินบำนาญที่เพิ่มขึ้น⁸⁴ ผู้เชี่ยวชาญหลายคนเชื่อว่าระบบการรับแรงงานต่างชาตินี้จะสิ้นสุดลงในปี ค.ศ. 2010 ดังนั้นระหว่างปี ค.ศ. 2002 – 2010 จะเป็นช่วงเวลาของการทดลองรูปแบบการอพยพเข้าประเทศและการบูรณาการ ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งก็ให้การสนับสนุนการรับเข้าผู้อพยพเพิ่ม เชื่อว่าเยอรมนีต้องการทำสิ่งๆมากกว่าการบูรณาการแรงงานที่ว่างงานกว่า 2 ล้านคนที่ยังไม่จบการศึกษาในระดับมัธยมปลายด้วยการขยายอายุการทำงานและเพิ่มแรงงานสตรี⁸⁵



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁸⁴ Yojana Sharma, *Germany: Commission to review Immigration Policy* [Online]

⁸⁵ *Germany Immigration Policy* [Online] in *Immigration Law*, Vol10 (January 2002)

[Contributor] Available from:

http://www.migrationint.com.au/news/hobart/jan_2002_10mn.asp[12.02.2004]

บทที่ 5 บทสรุป

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาสหพันธ์รัฐเยอรมนีต้องเผชิญหน้ากับรูปแบบการอพยพทั้งหมด 5 ประเภท ได้แก่ ผู้ลี้ภัยและผู้ถูกขับไล่ออกจากประเทศที่เป็นชาวเยอรมันและชาวต่างชาติ การอพยพของบุคคลที่มีเชื้อชาติเยอรมัน (Übersiedler) แรงงานอพยพ (guestworker) การอพยพระหว่างเยอรมนีตะวันออกและเยอรมนีตะวันตก และ การเดินทางเพื่อมาสมทบเป็นครอบครัว ที่ส่งผลให้ในปีค.ศ. 2000 มีชาวต่างชาติอาศัยในเยอรมนีทั้งหมดราว 7.5 ล้านคนโดยส่วนใหญ่เป็นผู้แสวงหาที่พักพิง และ แรงงานอพยพที่เข้ามาทำงานในเยอรมนีตั้งแต่ทศวรรษที่ 1950 และยังไม่ได้เดินทางกลับประเทศ

จากสถานการณ์ในยุโรปตะวันออก ที่ก่อให้เกิดการล่มสลายของสงครามเย็นทำให้เยอรมนีต้องเผชิญกับคลื่นของผู้ลี้ภัย และ ผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากที่พยายามขอที่พักพิงในเยอรมนีโดยอ้างสิทธิการขอพักพิงตามที่ได้ระบุไว้ในมาตรา 16 ของกฎหมายพื้นฐาน ทำให้เยอรมนีต้องแบกรับภาระในการดูแลและการพิจารณาให้ที่พักพิงที่ใช้ระยะเวลาและเสียงงบประมาณจำนวนมากโดยมีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่ผ่านการพิจารณา เพื่อเป็นการป้องกันการใช้สิทธิขอพักพิงไปในทางที่ผิดรัฐบาลเยอรมนีภายใต้การบริหารประเทศของนายเฮลมุท โคลล์ จึงได้ทำการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติสิทธิชาวต่างชาติที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาให้ที่พักพิง และการปรับเปลี่ยนกฎหมายพื้นฐานในมาตรา 16 และ 18 ที่ยังคงหลักการทางด้านมนุษยธรรมตามสนธิสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งเจนีวาด้วยการนำกฎเกณฑ์ของประเทศที่สามที่ปลอดภัย บทบัญญัติเกี่ยวกับประเทศบ้านเกิดที่ปลอดภัย บทบัญญัติการร้องขอการพักพิงโดยไม่มีเหตุผลอย่างเห็นได้ชัด กฎระเบียบการตรวจสอบทางสนามบิน มาใช้เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาที่ส่งผลให้จำนวนผู้แสวงหาที่พักพิงลดจำนวนลง นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลยังได้ดำเนินการทำข้อตกลงสองฝ่ายกับประเทศเพื่อนบ้านในการรับบุคคลกลับเข้าประเทศ และ กำหนดนโยบายการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมือง ด้วยการกำหนดรายชื่อประเทศที่ต้องขอการตรวจลงตราอนุญาตให้เข้าเมืองเพื่อเป็นการป้องกันการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายทั้งนี้ เนื่องจากมีผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากที่ต้องการเดินทางเข้าเยอรมนีเพื่อเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ

การเข้าบริหารประเทศของนายกรัฐมนตรีเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ในปี ค.ศ. 1998 กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับชาวต่างชาติ และ การรับเข้าผู้อพยพได้รับการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง เนื่องจากรัฐบาลต้องการให้ชาวต่างชาติได้เข้าไปมีส่วนร่วมกับสังคมและเศรษฐกิจของประเทศมาก

ขึ้น ที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การปรับเปลี่ยนกฎหมายการให้สัญชาติจากหลักของสายเลือดเป็นหลักของสถานที่เกิดและระยะเวลาในการพักอาศัยเพื่อพิจารณาให้สัญชาติจาก 15 ปีเป็น 8 ปี เพื่อที่ชาวต่างชาติจะได้รับสัญชาติที่ง่ายขึ้น กฎหมายใหม่เหล่านี้เอื้อประโยชน์ต่อการบูรณาการชาวต่างชาติเข้ากับสังคมของเยอรมนี ตลอดจนการเสนอร่างกฎหมายการปฏิรูปพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวแก่รัฐสภาที่จะทำการพิจารณาในปี ค.ศ. 2002 นอกจากนั้นแล้วรัฐบาลยังได้กำหนดนโยบายการรับเข้าผู้อพยพขึ้นเป็นครั้งแรก ด้วยการให้ใบอนุญาตทำงานแบบพิเศษแก่แรงงานต่างชาติที่มีทักษะทางด้านคอมพิวเตอร์ซอฟแวร์และแรงงานที่มีคุณสมบัติระดับสูงอื่นๆ กว่า 20,000 คนต่อปี

เมื่อศึกษาถึงนโยบายของทั้งสองรัฐบาลพบว่านโยบายของรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์จะให้ ความสำคัญกับนโยบายการให้ที่พักพิงและการจำกัดการรับเข้าผู้อพยพ ตลอดจนผู้ย้ายถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ในขณะที่รัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ กลับให้ความสำคัญกับการบูรณาการชาวต่างชาติที่อาศัยในเยอรมนีเข้ากับสังคมของเยอรมนี ตลอดจนการรับเข้าผู้อพยพทางเศรษฐกิจมากขึ้น และเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยในการกำหนดนโยบายรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาลทั้งสอง ภายใต้กรอบบทปฏิบัติการเมืองเกี่ยวพันของ James N. Rousenau สามารถสรุปดังนี้ ปัจจัยภายนอกที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของทั้งสองรัฐบาลได้แก่ การพัฒนาการของกระบวนการโลกาภิวัตน์ที่ก่อให้เกิด การพัฒนาการทางเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ตลอดจนการพัฒนาการทางด้านข่าวสารเทคโนโลยีที่เป็นทั้งประโยชน์และโทษต่อสหพันธรัฐเยอรมนี กล่าวคือ การพัฒนาการทางเศรษฐกิจแบบโลกาภิวัตน์ก่อให้เกิดการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เยอรมนีเป็นประเทศที่มีการพัฒนาการเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมในระดับสูงจึงจำเป็นต้องพัฒนาเศรษฐกิจของตนให้ทัดเทียมกับประเทศ ในขณะที่การขยายตัวของระบบข่าวสารสารสนเทศกลับเอื้อประโยชน์ต่อการย้ายถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากประเทศด้อยพัฒนา และ ประเทศยากจนที่เป็นไปในรูปแบบตามที่เสนอมาแล้วเพื่อเข้ามาตั้งถิ่นฐานและแสวงหาประโยชน์จากระบบเศรษฐกิจของเยอรมนี การเป็นสมาชิกของสหภาพยุโรป เป็นปัจจัยที่สำคัญยิ่งต่อการดำเนินนโยบายของเยอรมนี เพราะเยอรมนีให้ความสำคัญกับการประสานนโยบายของสหภาพยุโรปและผลจากสนธิสัญญาอัมสเตอร์ดัมยิ่งทำให้เยอรมนีต้องปฏิบัติตามนโยบายในรูปแบบของการเป็นประชาคมมากขึ้น การเป็นสมาชิกของข้อตกลงเชงเกนและการลงนามในสนธิสัญญาดับลิน ที่แม้ว่าจะเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐบาลแต่ก็เป็นอีกปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดนโยบายของเยอรมนี เมื่อเยอรมนีเป็นสมาชิกแรกเริ่มผู้ก่อตั้งกลุ่มเชงเกนและต้องการเห็นผลสำเร็จของการรวมกลุ่มจึงทำให้เยอรมนีต้องปฏิบัติตามข้อตกลงของกลุ่ม ด้วยการนำหลักเกณฑ์ของกลุ่มมาใช้เป็นนโยบายภายในประเทศเช่นเดียวกับสนธิสัญญาดับลิน เมื่อมีผลบังคับใช้แล้ว เยอรมนีในฐานะประเทศสมาชิกย่อมต้องปฏิบัติตามข้อบังคับในสนธิสัญญา

เมื่อพิจารณาถึงปัจจัยภายในระหว่างสองรัฐบาลจะพบว่ารัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ นั้นให้ความสำคัญกับปัจจัยทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และ สังคม กล่าวคือ เยอรมนีต้องการคงสถานภาพการเป็นรัฐสมาชิกและอำนาจในยุโรปที่เป็นผลจากการรวมประเทศในปี ค.ศ. 1990 ตลอดจนต้องการที่ผลักดันความรับผิดชอบในปัญหาผู้ย้ายถิ่นไปให้กับสหภาพยุโรป ในขณะที่เดียวกันปัญหาทางด้านงบประมาณในการพัฒนาประเทศ ที่นอกจากจะต้องพัฒนาเยอรมนีตะวันออกแล้วรัฐบาลต้องใช้เงินจำนวนมากไปในกระบวนการพิจารณาให้ที่พักพิง ตลอดจนปัญหาการว่างงานของแรงงานในประเทศ และ แรงงานอพยพที่ถูกกฎหมายเนื่องจากการเข้ามาแทนที่ในกระบวนการทำงานของผู้เข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายซึ่งจะกระทบต่อระบบสวัสดิการของรัฐ ส่วนในทางสังคมปัญหาการเกลียดกลัวชาวต่างชาตินำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มนาซีใหม่ ที่ก่อให้เกิดการก่ออาชญากรรมที่รุนแรงแก่ชาวต่างชาติ

การกำหนดนโยบายของรัฐบาลเกฮาร์ด ชโรเดอร์ กลับให้ความสำคัญกับปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจมากกว่าปัญหาทางสังคมและการเมือง เนื่องจากการบริหารประเทศรัฐบาลนายเฮลมุท โคลด์ ที่มีต่อเมื่อตลอด 16 ปี ได้ช่วยสร้างแนวทางในการปฏิสัมพันธ์กับสหภาพยุโรปและนโยบายของสหภาพยุโรปหลายนโยบายได้ถูกนำมาบัญญัติเป็นกฎหมายภายในประเทศดังนั้นนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ จึงไม่ต้องกังวลกับสถานภาพของเยอรมนีในสหภาพยุโรปมากนัก เพียงแต่ยังคงต้องแสดงบทบาทการเป็นชาติสมาชิกหลักของสหภาพยุโรป ซึ่งยังคงเป็นหัวใจหลักในการดำเนินนโยบายต่อสหภาพยุโรปเนื่องจากนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ยังคงต้องการให้สหภาพยุโรปแบ่งปันความรับผิดชอบในประเด็นผู้ย้ายถิ่นจำนวนมากในเยอรมนี

การให้ความสำคัญกับการบูรณาการชาวต่างชาติเข้ากับสังคมเยอรมนีนั้น เป็นผลสืบเนื่องจากการลดจำนวนของประชากรที่หมายถึงการลดจำนวนแรงงานและการขาดแคลนแรงงาน การปรับเปลี่ยนกฎหมายการให้สัญชาตินั้นนอกจากจะเป็นการลดจำนวนชาวต่างชาติ และ การเป็นสังคมหลาววัฒนธรรมที่นำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มหัวรุนแรงแล้ว ยังเป็นการสร้างแรงงานในอนาคตเนื่องจากชาวต่างชาติรุ่นเก่าส่วนมากไม่ได้รับการศึกษา เพราะไม่มีสัญชาติเยอรมันจึงไม่สามารถทำงานในงานระดับสูง ดังนั้นการให้สัญชาติแก่เด็กรุ่นใหม่จึงเป็นการสร้างโอกาสในการศึกษาเพื่อให้เด็กเหล่านั้นสามารถเข้าไปทำงานในงานระดับกลางถึงระดับสูงได้ทัดเทียมกับชาวเยอรมันและเป็นการยกระดับการพัฒนาประเทศไปในอีกทางหนึ่ง ส่วนการรับเข้าผู้เชี่ยวชาญทางคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีสารสนเทศ ตลอดจนผู้ประกอบการและแรงงานทักษะสูงอื่น ๆ นั้นในระยะสั้น นอกจากจะเป็นการทดแทนการขาดแคลนแรงงานในสาขาดังกล่าวแล้วยังเป็นการกระตุ้นให้มีการจ้างงานซึ่งเป็นการแก้ปัญหาการว่างงานในอีกทางหนึ่ง กล่าวคือ การให้ให้ใบอนุญาตแก่

บุคคลเหล่านี้เป็นการกระตุ้นให้มีการสร้างกิจกรรมทางเศรษฐกิจมากขึ้น และเมื่อมีผู้ประกอบการก็จะมีแรงงานตามมา ในระยะยาวเป็นการเพิ่มตำแหน่งงานที่นำมารองรับชาวเยอรมันและชาวต่างชาติที่ได้รับสัญชาติรุ่นใหม่ ๆ ที่กำลังอยู่ในระบบการศึกษาและเป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไป

โดยสรุปแล้วการศึกษาเปรียบเทียบนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของเยอรมนีระหว่างรัฐบาลนายเฮลมุท โคลล์และนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ ภายใต้กรอบทฤษฎีของ James N. Rousenau พบว่าปัจจัยที่มีผลต่อการกำหนดรูปแบบการรับเข้าผู้อพยพ นั้นเป็นไปตามสมมุติฐานว่าปัจจัยทางเศรษฐกิจที่เป็นผลมาจากปัจจัยภายใน และ ภายนอกมีผลต่อการกำหนดนโยบายโดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายของรัฐบาลนายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ แต่อย่างไรก็ดีการกำหนดนโยบายการรับเข้าผู้อพยพยังต้องคำนึงถึงปัจจัยทางด้านการเมืองและสังคมด้วย เนื่องจากเยอรมนีเป็นตัวแสดงหลักของสหภาพยุโรป หากเยอรมนีไม่ปฏิบัติตามนโยบายของสหภาพยุโรปจะส่งผลกระทบต่อพัฒนาการของสหภาพยุโรปในอนาคต

ส่วนในทางสังคมการกำหนดนโยบายเพื่อตอบสนองทางสังคมของทั้งสองรัฐบาล แม้ว่าจะเป็นไปในรูปแบบที่ต่างกัน แต่มีความต้องการที่จะลดปัญหาของความรุนแรงทางสังคมที่เกิดจากการต่อต้านชาวต่างชาติลง ไม่ว่าจะเป็นไปในรูปแบบของการจำกัดการเข้าประเทศหรือการบูรณาการทางสังคม อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบันพบว่าแนวโน้มของการเป็นประเทศแห่งการรับเข้าผู้อพยพของเยอรมนียังคงมีต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากเยอรมนียังคงต้องพึ่งพาแรงงานต่างชาติกว่า 50,000 คนต่อปีเพื่อส่งเสริมการจ้างงานในประเทศแต่การอนุญาตให้แรงงานเหล่านั้นนำสมาชิกในครอบครัวมาอาศัยร่วมกันได้ กลับเป็นการเพิ่มจำนวนชาวต่างชาติที่สวนทางกับนโยบายการให้สัญชาติที่ง่ายขึ้น

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังคงมีข้อจำกัดในการศึกษา 2 ประการ คือ ข้อจำกัดเกี่ยวกับระยะเวลาของการศึกษาในนโยบายการรับเข้าผู้อพยพของรัฐบาล นายเกฮาร์ด ชโรเดอร์ กล่าวคือ หากมีการขยายระยะเวลาการศึกษาออกไปอาจจะได้บทสรุปของปัจจัยที่จะนำมาอธิบายการกำหนดนโยบายของรัฐบาลชุดนี้ได้มากขึ้นเนื่องจากปี ค.ศ. 2001 อยู่ในระหว่างการพิจารณาการปรับเปลี่ยนพระราชบัญญัติบุคคลต่างด้าวที่จะมีการดำเนินการพิจารณาในปี ค.ศ. 2002 นอกจากนี้ยังพบว่านโยบายต่าง ๆ ของ และข้อจำกัดเกี่ยวกับเอกสารข้อมูลที่เป็นการศึกษาในมุมมองของชาวเยอรมันที่ไม่สามารถค้นหาได้จากอินเทอร์เน็ตจึงทำให้การศึกษานี้เป็นการศึกษาใน

มุมมองของคนชาติอื่น ๆ ที่ทำการศึกษาเกี่ยวกับการอพยพเข้าสหพันธรัฐเยอรมนีซึ่งส่วนใหญ่เป็นงานเขียนที่ค่อนข้างเก่า



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ตารางที่ 1: ชาวเยอรมันที่ตั้งถิ่นฐานใหม่
และ ชาวเยอรมันที่ลี้ภัยและถูกขับไล่ออก ระหว่างปี ค.ศ. 1940 – 1949
(หน่วย: คน)**

ประเทศที่อยู่อาศัยดั้งเดิม	การตั้งถิ่นฐานใหม่	ลี้ภัย / ถูกขับไล่ออก ระหว่างปี ค.ศ. 1949 - 1949
โปแลนด์		
1. โปแลนด์ ก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2		672,000
2. เขตปกครองของอดีตอาณาจักรเยอรมันและเมืองดานซิก		6,198,000
อดีตสหภาพโซเวียต		
1. ประเทศในคาบสมุทรบอลข่าน	77,000	25,000
2. อดีตสหภาพโซเวียตก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2	1,500,000 ¹	
3. เขตปกครองของอดีตอาณาจักรเยอรมัน	65,000 ²	ประมาณ 1,000,000
อดีตเชโกสโลวาเกีย		2,921,000
อดีตยูโกสลาเวีย	36,000 ³	287,000
ฮังการี		206,000
โรมาเนีย	200,000 ⁴	100,000
รวม	1,878,000	11,409,000

ที่มา: กรมสถิติแห่งสหพันธ์

¹ บุคคลที่ถูกขับไล่ออกจากอาณาเขตของอดีตสหภาพโซเวียต

² บุคคลที่อาศัยอยู่ใน Wolhynia และถูกขับไล่ออกไปยังอดีตอาณาจักรเยอรมันหรือดินแดนที่เป็นเขตปกครองของอดีตอาณาจักรเยอรมัน

³ 15,000 คนมาจาก Gottschee 17,000 คนมาจากบอสเนียและเฮอซโกวีนา และ โครเอเชีย และอีก 3,000 คนมาจากเซอร์เบีย

⁴ บุคคลที่ตั้งถิ่นฐานอยู่ใน Bessarabia

ตารางที่ 2: จำนวนผู้ขอพักพิง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1985 – 2001

(หน่วย: คน)

ปี	จำนวน	ปี	จำนวน
1985	73,832	1994	127,210
1986	99,650	1995	166,951
1987	57,379	1996	149,193
1988	103,076	1997	151,700
1989	121,315	1998	143,429
1990	193,063	1999	138,319
1991	256,112	2000	117,648
1992	438,191	2001	118,306
1993	322,599		
		รวม	2,657,973

ที่มา: กรมพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติ (Bundesamt für die
Anerkennung ausländischer Flüchtlinge : BAFI)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

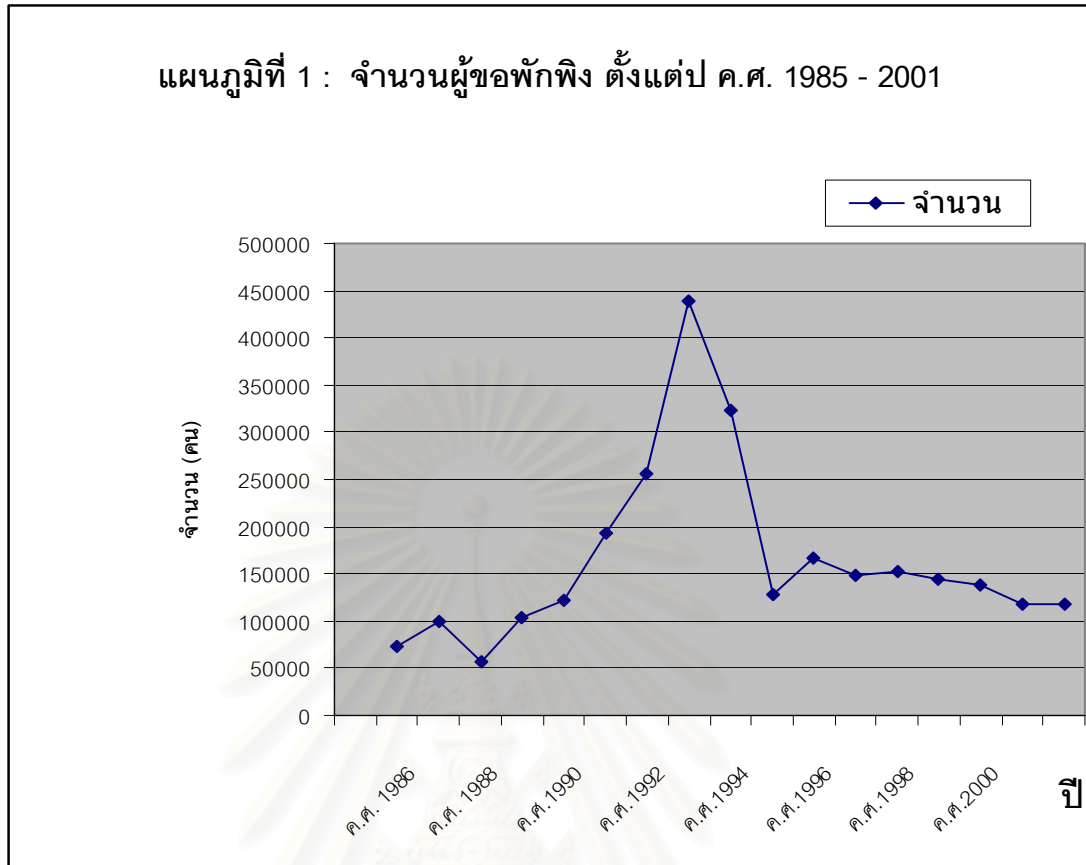
ตารางที่ 3: จำนวนผู้ขอพักพิงจากประเทศต่าง ๆ
ระหว่างปี ค.ศ. 1990 - กลางปี ค.ศ. 1999

ประเทศ	1990 (%)	1991 (%)	1992 (%)	1993 (%)	1994 (%)	1995 (%)	1996 (%)	1997 (%)	1998 (%)	1999 (%)
ทวีปยุโรป	101,631	166,662	310,529	323,678	77,170	67,411	51,356	41,541	52,778	
	52.6	65.1	70.9	72.1	60.7	52.7	44.6	39.8	53.5	
โปแลนด์	9,155	3,448	4,212	1,670	326	119	137	151	49	
	4.7	1.3	1.0	0.5	0.3	0.1	0.1	0.1	0	
โรมาเนีย	35,345	40,504	103,787	73,717	9,581	3,522	1,395	794	341	4,301
	18.3	15.8	23.7	22.9	7.5	2.8	1.2	0.8	0.3	
ตุรกี	22,082	23,877	28,327	19,104	19,118	25,514	23,814	16,840	11,754	9.3
	11.4	9.3	6.5	5.9	15	19.9	20.5	16.1	11.9	
บัลแกเรีย	8,341	12,056	31,540	22,547	3,367	1,152	940	761	172	
	4.3	4.7	7.2	7.0	2.6	0.9	0.8	0.7	0.2	17,715
อดีต ยูโกสลาเวีย	22,114	74,854	115,395	73,476	30,404	26,227	18,085	14,789	34,979	38.1
	11.5	29.2	26.3	22.5	23.9	20.5	15.5	14.2	35.5	875
			6,197	21,240	7,297	4,932	1,939	1,668	1,533	1.9
อดีตบอสเนีย- เฮอร์เซโกวีนา		5,690	10,833	5,280	1,304	1,436	1,345	1,196	867	
รัสเซีย		2.2	2.5	1.6	1.0	3.9	1.2	1.1	0.9	
								2,916	4,979	
จอร์เจีย								2.8	2.0	
	24,210	36,094	67,408	37,570	17,341	14,374	15,520	14,126	11,458	
ทวีปแอฟริกา	12.5	14.1	15.4	11.6	13.6	11.2	13.3	13.5	11.6	
	2,068	3,096	1,592	688	946	1,168	1,292	878	373	
เอธิโอเปีย	1.1	1.2	0.4	0.2	0.7	0.9	1.1	0.8	0.4	
	1,035	1,388	7,669	11,262	2,784	1,447	1,417	1,586	1,572	
แอลจีเรีย	0.5	0.5	1.8	3.5	2.2	1.1	1.2	1.5	1.6	
	5,399	4,541	6,994	1,973	300	245	277	369	308	
กานา	2.0	1.8	1.6	0.6	0.2	0.2	0.2	0.4	0.3	
	2,399	8,358	10,486	1,081	838	1,164	1,687	1,137	664	
ไนจีเรีย	2.8	3.3	2.4	0.3	0.7	0.9	1.4	1.1	0.4	
		810	4,052	2,892	3,488	994	961	1,074	722	
โทโก		0.3	0.9	0.9	2.7	0.8	0.8	1.0	0.7	
	1,389	2,143	8,305	2,896	1,579	2,546	2,971	1,920	948	
ซาร์ดี	0.7	0.8	1.9	0.9	1.2	2.0	2.6	1.8	1.0	
ทวีปแอฟริกา และ ออสเตรเลีย	402	293	56	287	214	235	380	436	292	
	0.2	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.4	0.3	

ประเทศ	1990 (%)	1991 (%)	1992 (%)	1993 (%)	1994 (%)	1995 (%)	1996 (%)	1997 (%)	1998 (%)	1999 (%)
ทวีปเอเชีย	609,000	50,612	56,480	50,209	31,249	45,815	45,643	45,549	37,971	
	31.5	19.8	12.9	15.6	24.6	35.8	39.2	43.6	32.4	
อาฟกานิสถาน	7,348	7,337	6,351	5,506	5,642	7,515	5,663	4,735	3,768	2,042
	3.8	2.9	1.4	1.7	4.4	5.9	4.9	4.5	3.8	4.4
อาร์เมเนีย				6,469	2,127	3,383	3,510	2,488	1,655	1,233
				2.0	1.7	2.6	3.0	2.4	1.7	2.7
บังคลาเทศ	482	1,228	2,395	1,166	678	944	943	1,278	541	
	0.2	0.5	0.5	0.4	0.5	0.8	0.8	1.2	0.5	
อินเดีย	5,612	5,523	5,789	1,807	1,868	2,691	2,772	1,860	1,491	
	209	2.2	1.3	1.2	1.4	2.1	2.4	1.8	1.5	
อิรัก	107	1,384	3,484	1,246	2,066	6,880	10,842	14,088	7,435	3,502
	0.4	0.5	0.3	0.4	1.6	5.4	9.3	13.5	7.5	7.5
อิหร่าน	7,271	8,643	3,834	2,664	33,445	3,908	4,809	3,838	2,966	1,397
	3.8	3.4	0.9	0.8	2.7	1.1	4.1	3.7	3.01	3.0
เลบานอน	16,229	4,887	5,622	2,449	1,456	1,126	1,132	946	604	
	8.4	1.9	1.3	0.8	1.1	0.9	1.0	0.9	0.6	
ปากีสถาน	3,983	4,364	5,215	2,753	2,030	3,116	2,596	2,316	1,520	
	2.1	1.7	1.2	0.9	1.6	2.4	2.2	2.2	1.5	
ศรีลังกา	3,793	5,623	5,301	3,280	4,813	6,048	4,982	3,989	1,982	
	2.0	2.2	1.2	1.0	3.8	4.7	4.3	3.8	2.0	
ซีเรีย	3,913	1,588	1,330	983	933	1,158	1,872	1,549	1,735	943
	2.0	0.6	0.3	0.3	0.7	0.9	1.6	1.5	1.8	2.0
เวียดนาม	9,428	8,133	12,253	10,960	3,427	2,619	1,130	1,494	2,991	1,305
	4.9	3.2	2.8	3.4	2.7	2.0	1.0	1.4	3.0	2.8
ผู้ไร้ประเทศ	5,920	2,481	3,418	1,855	1,236	102	2,897	2,701	2,176	929
	3.1	1.0	0.8	0.6	1.0	0.1	2.5	2.8	2.52	2.0
รวม	193,063	256,112	438,191	322,599	127,210	127,937	116,367	104,353	98,644	46,457
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

ที่มา: กรมพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติ (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge: BAFI)

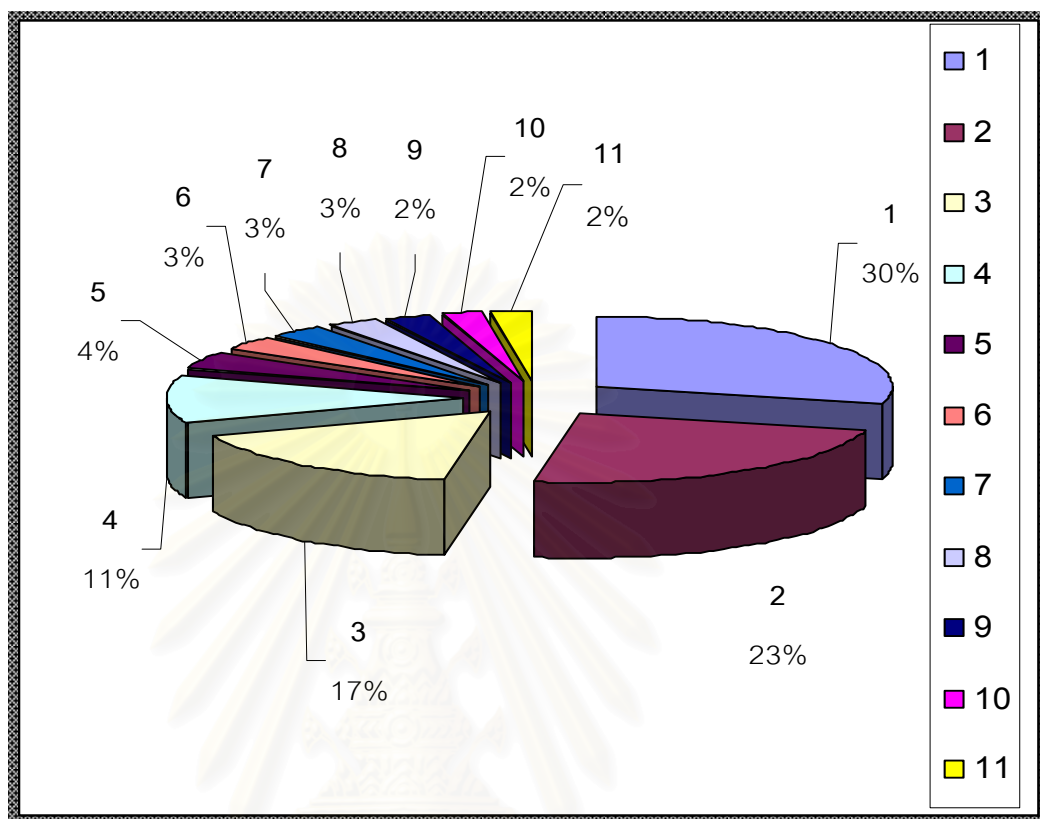
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



หมายเหตุ: คำนวนจากจำนวนผู้ขอพักพิงในตารางที่ 2

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 2: ประเทศที่มีพลเมืองเป็นผู้ขอพักพิงในสหพันธรัฐเยอรมนีมากที่สุด
10 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ. 1990 -1999



หมายเหตุ: จำนวนจากจำนวนผู้ขอพักพิงจากประเทศต่าง ๆ ระหว่างปี
ค.ศ. 1990 - กลางปี ค.ศ. 1999 ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 3

- | | |
|---------------------------|------------------------------|
| 1 ประเทศอื่น ๆ 535,384 คน | 2 อดีตยูโกสลาเวีย 428,038 คน |
| 3 โรมาเนีย 304,331 คน | 4 ตุรกี 194,731 คน |
| 5 บังแกเรีย 80,876 คน | 6 อาฟกานิสถาน 55,907 คน |
| 7 เวียดนาม 53,745 คน | 8 อิรัก 49,634 คน |
| 9 บอสเนีย 45,701 คน | 10 อิหร่าน 42,764 คน |
| 11 ศรีลังกา 39,813 คน | |

ตารางที่ 4: จำนวนผู้ผ่านการพิจารณาเพื่อรับสถานภาพผู้ขอพักพิง

ระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 1999

(หน่วย: คน)

ปี	ผู้ผ่านการพิจารณาทั้งหมด	ผู้ได้รับสถานภาพผู้ขอพักพิงตาม §16 /16 a	%	ผู้ได้รับสิทธิการปกป้องตาม § 51 ของกฎหมายบุคคลต่างด้าว	%	ผู้ได้รับการปฏิเสธ	%	ผู้ได้รับการพิจารณาสถานภาพผู้ขอพักพิงจากกระบวนการอื่น ๆ	%
1990	148,842	6,518	4.4			116,268	78.1	26,056	17.5
1991	168,023	11,597	6.9			128,820	76.1	27,606	16.4
1992	216,356	9,189	4.2			163,637	75.6	43,530	20.1
1993	513,561	16,396	3.2			347,991	67.8	149,174	29.0
1994	352,572	25,578	7.3	9,986	2.8	238,386	67.6	78,622	22.3
1995	200,188	18,100	9.0	5,368	2.7	117,939	58.9	58,781	29.4
1996	194,451	14,389	7.4	9,611	4.6	126,652	65.1	43,799	22.5
1997	170,801	8,443	4.9	9,779	5.7	101,886	59.7	50,693	29.7
1998	147,391	5,883	4.0	5,437	3.7	91,700	62.2	44,371	30.1
1999	62,007	2,221	3.6	3,379	5.4	39,784	64.2	16,623	26.8

ที่มา: กรมพิจารณาเพื่อรับผู้ลี้ภัยชาวต่างชาติ (Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge : BAFI)

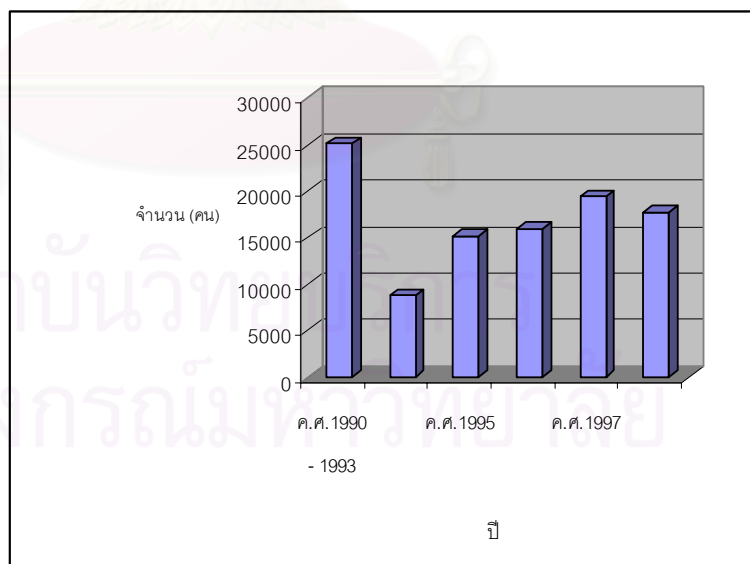
ตารางที่ 5: ผู้อพยพชาวเวียดนามจากเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต
ระหว่างปี ค.ศ. 1993 – 1998

(หน่วย: คน)

ปี	จำนวน
1990- 31.12.1993	25,132
1994	8,811
1995	15,184
1996	15,959
1997	19,473
1998	17,788
รวม	102,347

ที่มา: กระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์

แผนภูมิที่ 3: จำนวนผู้อพยพชาวเวียดนามจากเขตปกครองของอดีต
สหภาพโซเวียตระหว่างปี ค.ศ. 1993 – 1998



หมายเหตุ: คำนวณจากผู้อพยพชาวเวียดนามจากเขตปกครองของอดีตสหภาพโซเวียต
ระหว่างปี ค.ศ. 1993 – 1998 ในตารางที่ 5

ตารางที่ 6: ผู้ลี้ภัยจากสงครามและผู้ลี้ภัยจากสงครามกลางเมือง
จากบอสเนีย- เฮอร์เซโกวีนาที่เดินทางเข้าสหพันธรัฐเยอรมนี ในปี ค.ศ. 1996
และกลางปี ค.ศ. 1999

(หน่วย: คน)

มลรัฐ	ปี ค.ศ. 1996	%	ปี ค.ศ. 1999	%
บาเดน – เวร์ตเทมเบอร์ก	60,000	17.4	9,713	13.0
บาวีเรีย	71,000	20.6	4,256	5.7
เบอร์ลิน	32,000	9.3	15,000	20.1
บรันเดนบวร์ก	2,000	0.6	386	0.5
เบรเมน	3,000	0.9	689	0.9
ฮัมบูร์ก	12,500	3.6	3,360	4.5
เฮสเซิน	35,000	10.1	10,013	13.4
เมคเลนบวร์ก – เวสเทิร์น ปอมเม				
ราเนีย	1,000	0.3	88	0.1
โลเวอร์ – แซกโซนี	23,000	6.7	2,906	3.9
นอร์ทไรน์ – เวสฟาเลีย	75,000	21.7	22,850	30.6
ไรน์แลนด์ – ปาลาติเนต	17,500	5.1	1,785	3.7
ซาร์แลนด์	4,000	1.2	1,047	1.4
แซกโซนี	2,000	0.6	300	0.4
แซกโซนี – อัสซัล	2,000	0.6	256	0.3
สเลสวิก – โฮลสไตน์	4,000	1.2	1,050	1.4
ทัวริงเกีย	1,000	0.3	61	0.1
รวม	354000	100	74,760	100

ที่มา: กระทรวงมหาดไทยและคณะกรรมการแห่งรัฐสภาเพื่อการส่งกลับผู้ลี้ภัย การกลับเข้าสู่สังคมและการฟื้นคืนสภาพสังคมในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา

ตารางที่ 7: สถานภาพการพักอาศัยของชาวต่างชาติในปี ค.ศ. 1998

ประเทศ	สถานภาพการพักอาศัย							การผ่อน ผัน
	จำนวน	การอนุญาตให้พำนัก อาศัย		สิทธิใน การพัก อาศัย	การ อนุมัติให้ พักอาศัย	การ อนุญาต ให้พัก อาศัย	การ ยินยอม ให้พัก อาศัย	
		จำกัด เวลา	ไม่จำกัด เวลา					
ตุรกี	2,110,223	764,708	640,417	500,391	6,863	19,192	49,355	11,516
อิตาลี								
ยูโกสลาเวีย	719,474	112,589	160,750	105,272	3,693	15,448	80,832	119,838
บอสเนีย - เฮอร์เซโกวีนา	190,119	37,638	18,398	16,596	2,483	11,334	7,618	69,786
โปแลนด์	238,604	88,424	60,989	6,903	41,637	10,157	2,236	1,478
โครเอเชีย	208,909	47,767	73,024	67,107	5,809	811	643	3,375
อิหร่าน	115,094	23,945	44,954	11,453	2,118	8,742	11,656	1,054
โรมาเนีย	89,801	20,501	12,882	504	9,653	2,494	3,804	1,240
เวียดนาม	85,452	19,605	26,614	1,370	1,139	4,903	4,206	13,832
โมร็อกโค	82,748	32,576	23,545	10,344	4,527	206	581	365
อัฟกานิสถาน	68,267	7,459	12,668	246	287	14,057	14,937	10,651
จีน	58,309	14,690	12,439	2,263	283	5,405	11,955	2,389
ศรีลังกา	51,905	11,251	13,136	3,815	14,443	417	219	81
ฮังการี	55,074	12,054	7,321	329	490	16,447	4,305	5,788
เลบานอน	24,549	8,862	6,940	3,406	1,044	131	407	111
ตูนีเซีย	7,319,593	1,775,3	1,985,030	849,259	206,379	164,570	283,612	284,767
รวม		99						

ที่มา: กรมการปกครองแห่งสหพันธ์

ตารางที่ 8: ผู้ลี้ภัยต่างชาติที่อาศัยในสหพันธรัฐเยอรมนี
ระหว่างปี ค.ศ. 1997 – 2001

(หน่วย : คน)

ประเภทของผู้ลี้ภัย	ค.ศ. 1997	ค.ศ. 1998	ค.ศ. 1999	ค.ศ. 2000	ค.ศ. 2001
ผู้ร้องขอพักพิง ตาม §16 a ของ กฎหมายพื้นฐาน	177,500	182,500	185,000	164,000	146,000
สมาชิกครอบครัว ของผู้ร้องขอพักพิง	130,000	130,000	130,000	130,000	130,000
ผู้ลี้ภัยตาม สนธิสัญญา ตามที่ ระบุไว้ใน § 51 วรรค 1 ของกฎหมาย ว่าด้วยชาวต่างชาติ	25,500	32,000	44,000	54,000	69,000
ผู้ลี้ภัยจากการ ช่วยเหลือด้าน มนุษยธรรมระหว่าง ประเทศ	10,000	10,000	9,500	8,000	7,000
ผู้อพยพชาวเวียดนาม อดีตสหภาพโซเวียต	85,000	122,000	120,500	137,000	154,000
ชาวต่างชาติผู้ไร้ที่อยู่ อาศัย	16,000	15,000	13,500	13,000	12,000
ผู้ลี้ภัยโดยพฤตินัย (De facto Refugees) ¹	19,000	285,000	255,000	225,000	36,1000

¹ ไม่นับรวมผู้ลี้ภัยจากบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา

ประเภทของผู้ลี้ภัย	ค.ศ. 1997	ค.ศ. 1998	ค.ศ. 1999	ค.ศ. 2000	ค.ศ. 2001
ชาวต่างชาติที่ได้รับ อนุญาตให้พักอาศัย ตาม §30 , 32 ของ กฎหมายบุคคลต่าง ด้าว	140,000	121,000	124,000	140,000	
ผู้ร้องขอการลี้ภัยและ ผู้ยื่นคำร้องของลี้ภัย ตาม § 51 ของ กฎหมายการ พิจารณาสถานภาพ ผู้ลี้ภัย	320,000	100,000	264,000	200,000	191,000
ผู้ลี้ภัยจากบอสเนีย และเฮอซโกวีนา (อยู่ ในกระบวนการผ่อน ผัน)	243,000	108,500	50,000	40,000	24,000
รวม	1,300,000	1,200,000	1,200,000	1,100,000	1,094,000

ที่มา: กรมการพิจารณาเพื่อยอมรับผู้ลี้ภัยต่างชาติ (Bundesamt für die
Annerkennung ausländischer Flüchtlinge : BAFI)

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 9: จำนวนผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่เดินทางเข้า
สหพันธรัฐเยอรมนีระหว่างปี ค.ศ. 1980 – 1999

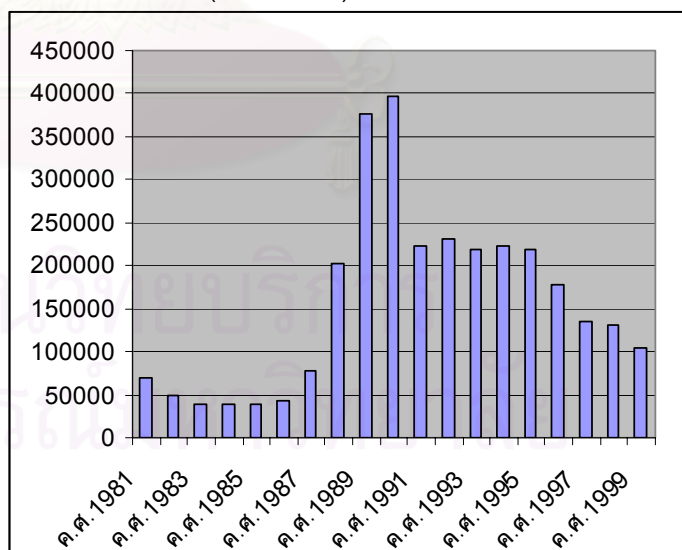
(หน่วย : คน)

ปี	จำนวน	ปี	จำนวน
1981	69,455	1990	397,075
1982	48,170	1991	221,995
1983	37,925	1992	230,565
1984	38,459	1993	218,888
1985	38,968	1994	222,591
1986	42,788	1995	217,898
1987	78,523	1996	177,751
1988	202,673	1997	134,419
1989	377,055	1998	130,080
		1999	104,916

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์ (1999)

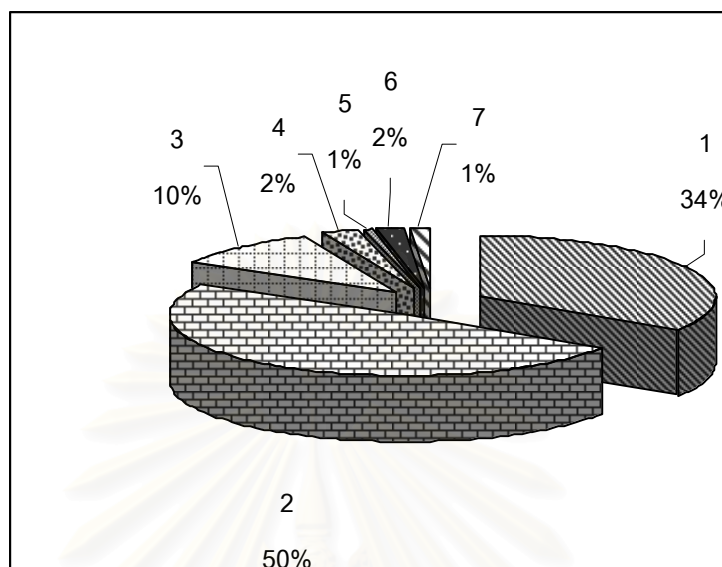
แผนภูมิที่ 4: จำนวนผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่เดินทางเข้า
สหพันธรัฐเยอรมนีระหว่างปี ค.ศ. 1985 – 2001

(หน่วย : คน)



หมายเหตุ: คำนวณจากจำนวนผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่เดินทางมายังสหพันธรัฐเยอรมนีระหว่างปี
ค.ศ. 1985 – 2001 ตามที่แสดงไว้ในตารางที่

แผนภูมิที่ 5: สัดส่วนและจำนวนผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่เดินทางมาจากประเทศต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 1950 – 2001



ที่มา: กระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์ (เมษายน ค.ศ. 2002)

หมายเหตุ: คำนวณจากข้อมูลของกระทรวงมหาดไทยแห่งสหพันธ์

1	โปแลนด์	1,443,492 คน	2	อดีตสหภาพโซเวียต	2,077,334 คน
3	โรมาเนีย	492,593 คน	4	กลุ่มประเทศ CSSR	105,073 คน
5	ฮังการี	21,400 คน	6	อดีตยูโกสลาเวีย	90,358 คน
7	ประเทศอื่น ๆ	55,716 คน			

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 10: จำนวนผู้อพยพเชื้อชาติเยอรมันที่เดินทางมาจากประเทศต่าง ๆ
ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 1999
(หน่วย: คน)

ปี	โปแลนด์	อดีต สหภาพ โซเวียต	อดีต ยูโก สลา เวีย	โรมาเนีย	CSSR	ฮังการี	ประเทศ อื่น ๆ	รวม
1990	113,872	147,950	961	111,150	1,780	1,336	96	397,073
1991	40,129	147,320	450	32,178	927	952	39	221,995
1992	17,742	195,576	207	16,146	460	354	80	230,565
1993	5,431	207,374	102	5,811	134	37	8	218,888
1994	2,400	213,214	182	6,615	95	42	3	222,591
1995	1,677	209,409	178	6,519	62	43	10	217,898
1996	1,175	172,181	77	4,284	14	14	6	177,751
1997	687	131,895	34	1,777	10	16	0	134,419
1998	488	101,550	14	1,005	16	4	3	103,080
1999	179	39,246	11	314	8	0	0	39,758

ที่มา: กรมการปกครองแห่งสหพันธ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

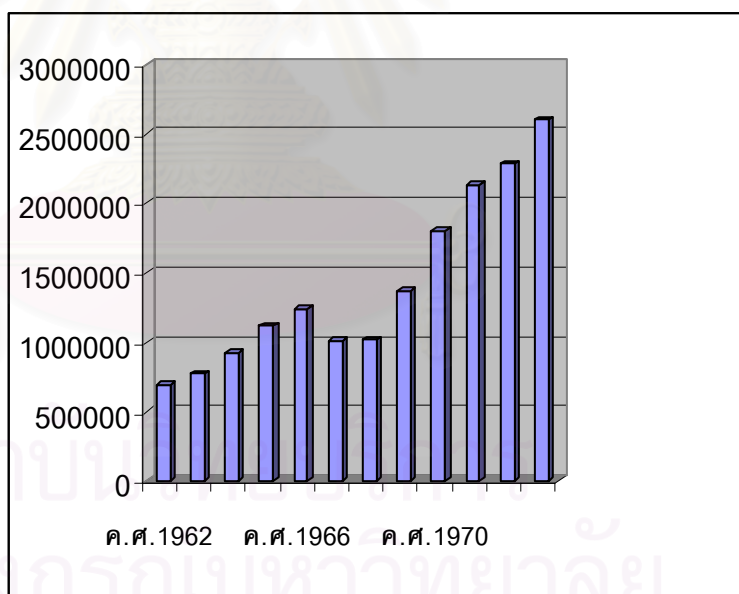
ตารางที่ 11 : จำนวนแรงงานต่างชาติระหว่างปี ค.ศ. 1962 – 1973

(หน่วย: คน)

ปี	จำนวน	ปี	จำนวน
1962	692,022	1968	1,018,859
1963	773,164	1969	1,365,635
1964	920,459	1970	1,806,805
1965	1,118,616	1971	2,128,407
1966	1,243,961	1972	2,284,502
1967	1,013,862	1973	2,600,000

ที่มา: www.auslaender-statistik.de/bund/gast_1.htm

แผนภูมิที่ 6: จำนวนแรงงานต่างชาติระหว่างปี ค.ศ. 1962 – 1973



หมายเหตุ: คำนวณจากจำนวนแรงงานต่างชาติระหว่างปี ค.ศ. 1962 – 1973

ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 11

ตารางที่ 12 : จำนวนชาวต่างชาติที่อาศัยอยู่ในสหพันธรัฐเยอรมนี
ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 – 1989
(หน่วย: คน)

ปี	จำนวนชาวต่างชาติ ¹	สัดส่วนชาวต่างชาติต่อ จำนวนประชากรทั้งหมด	ผู้ได้รับการว่าจ้างที่ต้อง จ่ายค่าประกันสังคม ²
1960	6,862,000	1.2	2,794,000
1968	1,924,000	3.2	10,148,000
1969	23,811,000	3.9	13,271,000
1970	29,765,000	4.9	18,389,000
1971	34,387,000	5.6	21,688,000
1972	35,266,000	5.7	23,170,000
1973	39,662,000	6.4	----- ³
1974	41,274,000	6.7	21,506,000
1975	40,896,000	6.6	19,326,000
1976	39,483,000	6.4	18,738,000
1977	39,483,000	6.4	18,335,000
1978	39,811,000	6.5	18,622,000
1979	41,438,000	6.7	19,658,000
1980	44,533,000	7.2	19,256,000
1981	46,297,000	7.5	18,322,000
1982	46,669,000	7.6	17,095,000
1983	45,349,000	7.4	16,406,000

ปี	จำนวนชาวต่างชาติ	สัดส่วนชาวต่างชาติต่อจำนวนประชากรทั้งหมด	ผู้ได้รับการว่าจ้างที่ต้องจ่ายค่าประกันสังคม
1984	43636000	7.1	15,526,000
1985	43789000	7.2	15,360,000
1986	45127000	7.4	15,447,000
1987	42405000	6.9	15,570,000
1988	44891000	7.3	16,071,000
1989	48459000	7.7	16,838,000
1990	53425000	8.4	17,934,000
1991 ⁴	58823000	7.3	19,087,000
1992	64958000	8.0	21,96,000
1993	68781000	8.5	21,501,000
1994	69905000	8.6	21,097,000
1995	71739000	8.8	20,940,000
1996	73140000	8.9	20,097,000
1997	73658000	9.0	19,978,000
1998	73196000	----- ⁵	20,303,000 ⁶

- 1 ในปี ค.ศ.1984 สํารวจจํานวนถึง 30.กันยายน และตั้งแตปี 1985 เป็นต้นไปการสํารวจจํานวนชาวต่างชาติจะนับถึงวันที่ 31 ธันวาคมของทุกปี
- 2 ตั้งแตปี ค.ศ. 1960 มีการสํารวจถึงเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ. 1968 – 1973 สํารวจถึงเดือนมิถุนายน และตั้งแตปี ค.ศ. 1974 สํารวจถึงเดือนธันวาคม
- 3 ไม่ได้ทำการสํารวจ
- 4 ตั้งแตปี ค.ศ. 1991 จํานวนชาวต่างชาติจะเป็นจํานวนรวมทั้งหมดของทั้งเยอรมนีตะวันออกและเยอรมนีตะวันตก
- 5 ไม่มีการแจ้ง
- 6 จํานวนตั้งแตเดือนมิถุนายน ค.ศ. 1998

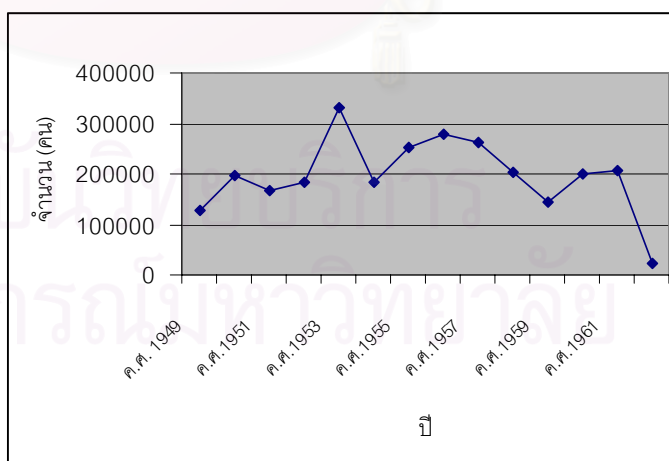
ที่มา: สำนักงานสถิติและกรมการจัดหางานแห่งสหพันธ์

ตารางที่ 13 : จำนวนผู้อพยพจากอดีตเยอรมนีตะวันออก
ที่เดินทางเข้าสหพันธ์รัฐเยอรมนี
ระหว่างปี ค.ศ. 1949 – 1962
(หน่วย: คน)

ปี	จำนวน	ปี	จำนวน
1949	129,245	1956	279,189
1950	197,788	1957	261,622
1951	165,648	1958	204,092
1952	182,393	1959	143,917
1953	331,390	1960	199,188
1954	184,198	1961	207,026
1955	252,870	1962	21,365

ที่มา: กรมการตั้งถิ่นฐานแห่งสหพันธ์ (Bundesausgleichsamt)

แผนภูมิที่ 7 : จำนวนผู้อพยพจากอดีตเยอรมนีตะวันออก
ที่เดินทางเข้าเยอรมนีตะวันตก



หมายเหตุ: คำนวณจากจำนวนผู้อพยพจากอดีตเยอรมนีตะวันออก มายังสหพันธ์รัฐเยอรมนี
ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 13

ตารางที่ 14:จำนวนผู้อพยพระหว่างอดีตเยอรมนีตะวันออก
และเยอรมนีตะวันตกระหว่างปี ค.ศ. 1988 – 1993

(หน่วย : คน)

ปี	การอพยพจาก ตะวันออกไป ตะวันตก	การอพยพจาก ตะวันตกไป ตะวันออก	ดุลยภาพของการ อพยพในเยอรมนี ตะวันออก
1988	433,000	25,000	-408,000
1989	3,884,000	51,000	-3,833,000
1990	3,953,000	362,000	-3,591,000
1991	2,497,000	803,000	-1,695,000
1992	1,992,000	1,113,000	-878,000
1993	1,724,000	1,190,000	-535,000
	12,760,000	2,355,000	-10,405,000

ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งสหพันธ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 15: การเปรียบเทียบสัดส่วนที่พักอาศัยระหว่างเยอรมนีตะวันตก
และเยอรมนีตะวันออกในปี ค.ศ. 1989

เยอรมนีตะวันตก			เยอรมนีตะวันออก		
มลรัฐ	ที่พักอาศัยทั้งหมด	สัดส่วนเฉลี่ยต่อประชากร 1,000 คน	มลรัฐ	ที่พักอาศัยทั้งหมด	สัดส่วนเฉลี่ยต่อประชากร 1,000 คน
บาเดิน – เวิร์ตเทมเบิร์ก	3,940,020	427	บรันเดินบวร์ก	1,085,221	403
บาวาเลีย	4,694,296	433	เบอร์ลินตะวันออก	633,710	495
เบอร์ลินตะวันตก	1,074,821	528	เมคเลนบวร์ก – เวสเทิร์น ปอมเมราเนีย	760,329	359
เบรเมน	323,533	447	แซกโซนี	2,193,425	451
ฮัมบูร์ก	787,258	454	แซกโซนี – อ็อลต์ลันด์	1,244,244	417
เฮสเซน	2,384,641	428	ทัวริงเกีย	1,100,048	441
โลเวอร์ – แซกโซนี	3,006,162	414			
นอร์ทไรน์ – เวสฟาเลีย	7,260,228	422			
ไรน์แลนด์ – ปาลาติเนต	1,544,551	419			
ซาร์แลนด์	443,150	402			
สเลสวิก – โฮลสไตน์	1,139,609	441			

ที่มา: Patrick Conway, Migration from East to West : A Wet Gain for Germany?,

Department of Economics, University of North Carolina, June 1993

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

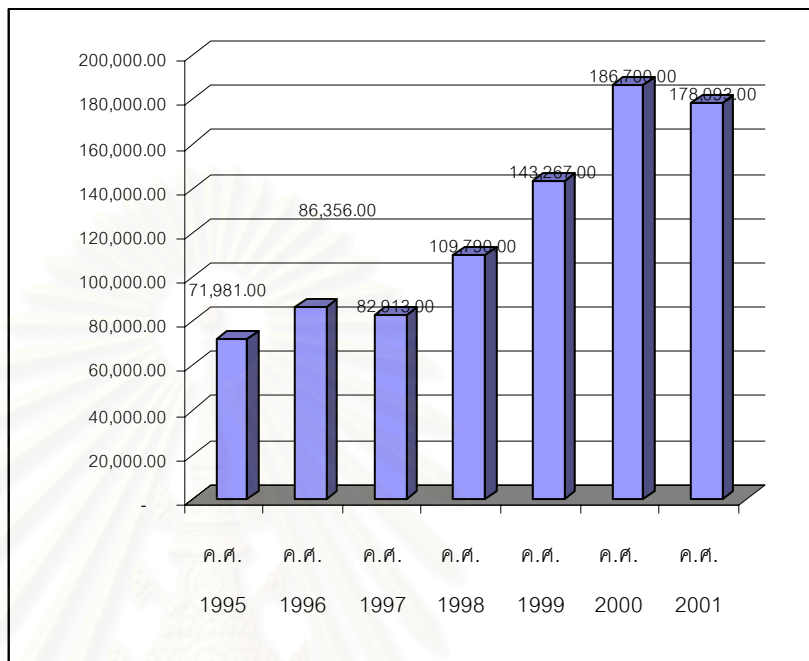
ตารางที่ 16: จำนวนการอพยพของคู่สมรสและบุตรที่เป็นชาวต่างชาติ
เพื่อเดินทางไปสมทบกับครอบครัว ระหว่างปี ค.ศ. 1996 – 2000
(หน่วย : คน)

ปี	จำนวนผู้ อพยพ ทั้งหมด	บุตรที่ อายุต่ำ กว่า18ปี	คู่สมรสชาวต่างชาติที่เดินทางเพื่อสมทบกับ			
			สามี ชาวต่างชาติ	ภรรยา ชาวต่างชาติ	สามีชาว เยอรมัน	ภรรยาชาว เยอรมัน
1996	55,886	11,593	19,253	9,479	8,603	6,958
1997	61,740	14,868	20,266	8,770	9,905	7,931
1998	62,992	14,591	19,275	7,990	13,098	8,038
1999	70,705	16,892	20,036	7,711	16,246	9,865
2000	75,888	17,699	19,893	7,686	18,863	11,747

ที่มา: กระทรวงต่างประเทศแห่งสหพันธ์

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 8: จำนวนชาวต่างชาติที่ได้รับการเปลี่ยนสัญชาติ ระหว่าง ค.ศ. 1995 – 2001
(หน่วย : คน)



ที่มา: กรมสถิติแห่งสหพันธ์ปี ค.ศ. 2003

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 17: จำนวนผู้ขอพักพิงในประเทศต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 1998
(หน่วย: คน)

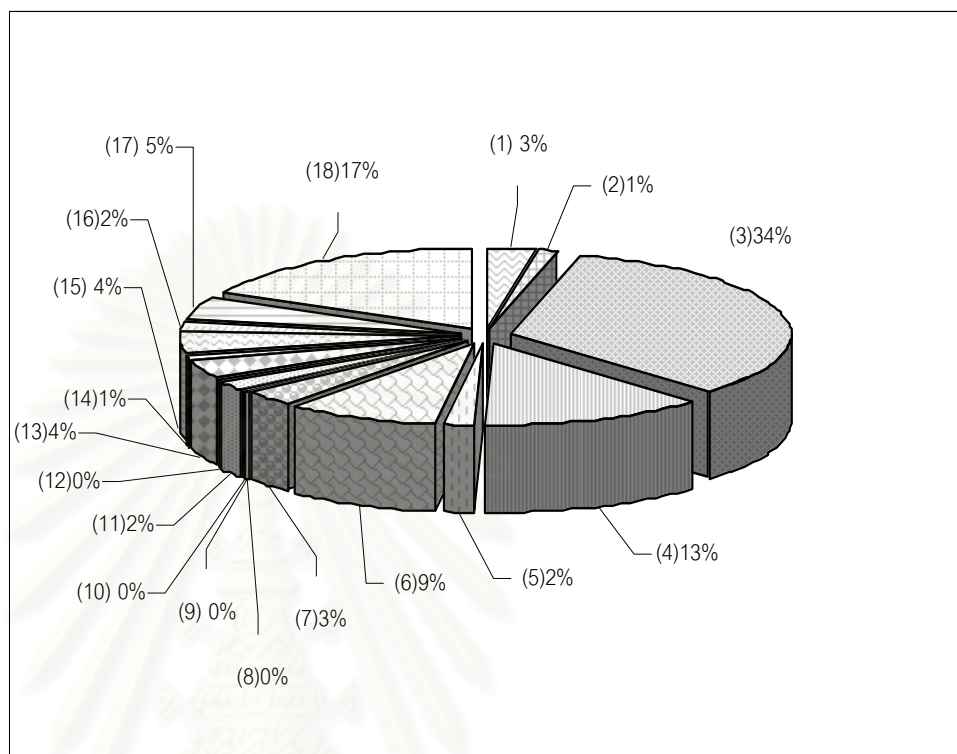
ประเทศ	1990	1991	1992	1993	1994
เบลเยียม	13,000	15,200	17,398	26,281	14,456
เดนมาร์ก	5,300	4,600	13,884	14,347	6,651
เยอรมนี	193,000	256,000	438,191	322,599	127,210
ฝรั่งเศส	56,000	465,000	28,772	28,466	25,884
อิตาลี	47,000	31,700	2,589	1,571	1,844
เนเธอร์แลนด์	212,000	21,600	20,346	35,399	52,576
สเปน	86,000	8,100	11,712	12,645	11,901
โปรตุเกส	75	255	686	2,090	767
ไอร์แลนด์			39	91	362
กรีซ	6,200	2,650	2,000	900	
ออสเตรีย	22,800	27,300	16,238	4,774	5,082
ฟินแลนด์	2,500	2,100	3,634	2,023	836
สวีเดน	19,000	27,300	84,018	37,581	18,640
นอร์เวย์	4,000	4,600	5,238	12,876	3,379
สวิตเซอร์แลนด์	36,000	41,600	17,960	24,739	16,134
ออสเตรเลีย	38,000	17,000	4,114	4,589	6,229
แคนาดา	36,735	32,347	37,748	21,140	22,042
สหรัฐอเมริกา	73,637	56,310	101,569	151,788	142,508

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเทศ	1995	1996	1997	1998	รวม
เบลเยียม	11,648	12,412	11,575	21,965	143,935
เดนมาร์ก	5,104	5,893	5,100	5,699	66,578
เยอรมนี	127,973	116,367	104,353	98,644	1,784,301
ฝรั่งเศส	20,415	17,405	21,416	22,374	865,732
อิตาลี	1,752	681	1,712	6,939	95,788
เนเธอร์แลนด์	29,258	22,857	34,443	45,217	473,969
สเปน	5,678	4,730	4,957	6,639	152,362
โปรตุเกส	475				10,603
ไอร์แลนด์	424	1,179	3,882	4,626	4,348
กรีซ					11,750
ออสเตรีย	5,920	6,991	6,719	13,805	109,629
ฟินแลนด์	854	711	973	1,272	14,894
สวีเดน	9,047	5,774	9,619	12,844	206,723
นอร์เวย์	1,460	1,778	2,277	8,277	43,885
สวิสเซอร์แลนด์	17,201	18,001	23,897	41,302	236,834
ออสเตรเลีย	7,556	8,436	9,672	7,992	88,288
แคนาดา	25,817	25,633	24,329	24,937	250,728
สหรัฐอเมริกา	147,870	122,643	79,803	52,081	928,209

ที่มา: สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และ รายงานประจำปีของการประชุมระหว่าง
รัฐบาล(IGC Annual Report)

แผนภูมิที่ 9: จำนวนผู้ขอพักพิงในประเทศต่าง ๆ ระหว่างปี ค.ศ. 1990 - 1998



- คำอธิบายแผนภูมิ (1) เบลเยียม (2) เดนมาร์ก (3) เยอรมนี
 (4) ฝรั่งเศส (5) อิตาลี (6) เนเธอร์แลนด์
 (7) สเปน (8) โปรตุเกส (9) ไอร์แลนด์
 (10) กรีซ (11) ออสเตรีย (12) ฟินแลนด์
 (13) สวีเดน (14) นอร์เวย์ (15) สวิตเซอร์แลนด์
 (16) ออสเตรเลีย (17) แคนาดา (18) สหรัฐอเมริกา

หมายเหตุ: คำนวณจากจำนวนผู้ขอพักพิงจากประเทศต่าง ๆ ตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 17

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

ธีรยุทธ์ บุญมี. วิกฤตมนุษยยุคโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วัฒนา, 2538.

วิมลวรรณ ภัทโรดม. สหภาพยุโรป, ศูนย์ยุโรปศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: ศักดิ์โสภณาการพิมพ์, 2543.

สุภางค์ จันทวานิช (บรรณาธิการ). ประมวลศัพท์ว่าด้วยผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่น. สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ: เซเว่น เพลส แอนด์ โปรโมชัน , 2542.

ภาษาอังกฤษ

Basic tenets of the Federal Government's policy on foreigners [Online], Federal Ministry of the Interior [Contributor] Available from: <http://www.eng.bmi.bund.de> [2003.November28]

Brian White, Richard Little and Michael Smith (eds.). Issues in World Politics. New York: St. Martin's Press, 1997.

David Cesarani and Mary Fulbrook (eds.). Citizenship, Nationality and Migration in Europe. London and New York: Routledge, 1996.

Danièle Joly Clive Nettleton and Hugh Poulton. Refugees: Asylum in Europe?. San Francisco: Westview Press, 1992.

Demetrious G. papademetrious. Coming Together or Pulling Apart: The European Union's Struggle with Immigration and Asylum. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1996.

Dieter Brauer, Aging North – A Change for South? [Online] in D+C Development and Cooperation, No.3 (May/June 2003) [Contributor] Available from: <http://www.dse.de/zeitschr/de300-2.htm> [2004.February.13]

Dieter Dettke. Germany's New Immigration Policy. Hearing on Germany of the Congressional Human Right Caucus on Thursday, October 11, 2001.

Dublin Convention [Online] Available from:

http://www.europaworld.org/DEVPOLAWAB/Eng/Refugees/Refugees_DocC_en
[2004.February.09]

Federal Chancellor Gerhard Schröder Talks to “Deutschland” [Online] Available from:

<http://www.zeitschrift-deutschland.de/content/achriv/achriv-eng/99-01/art1.html>
[2004.February.20]

Finn Laursen(ed.). The Amsterdam Treaty: National Preference Formation, Interstate Bargaining and Outcome. Portland: Narayana Press,2002.

German Interior Minister Schily presents modern migration legislation draft [Online],

13.August.2001 in Bundesregierung Online [Contributor] Available from:
<http://www.eng.bundesregierung.de> [2003.July.20]

Germany and the world: Germany and Europe [Online] Available from
<http://www.germany-info.org.phprint.php> [2004.February.20]

Germany: Naturalization, Labor [Online] in Migration News, 6,12 (December 1999)

[Producer] Available from: <http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=1976040>

German Immigration and Integration Challenge [Online] in Migration News , Vol. 2, 4

(April 1995) [Producer] Available from:
<http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=616040>

Germany Immigration Policy [Online] in Immigration Law , Vol10 (January 2002)

[Contributor] Available from:
http://www.migrationint.com.au/news/hobart/jan_2002_10mn.asp
[2004.February.12]

Germany’s Lead on European Immigration [Online] in Migration News, 1,8 (August 1994)

[Producer] Available from: <http://migration.ucdavis.edu>

Germany urged to ease immigration laws [Online], July 2000 Available from:

<http://edition.cnn.com/2001/WORLD/europe/07/04/Germany.immigration/index.htm> [2004.February.12]

Graham Evans and Jeffrey Newnham. The Penguin Dictionary of International Relations. London: Penguin Group, 1998.

Heinz Werner. From Guestworker to Permanent Stayer?: The German Guestworker

Program, Magnet Societies: Immigration in Postwar Germany and The United State ,Loccum, 14 – 16 June 2000.

Helen Staples. The Legal Status of Third Country Nationals Resident in The European.
Hague: Kluwer Law International, 1999.

Ian Budge, Kenneth Newton et al. The Politics of The New Europe: Atlantic to Urals.
London: Longman, 1997.

Immigration in Western Europe: Development, Situation, Outlook, Brussel
(December, 1993).

Implementation of Dublin Convention in Germany [Online], 1997 Available from:
http://www.emz-berlin.de/projekt_E/pj01_5.htm [2004.February.04]

Information on the immigration bill and statements on individual critical points,[Online]
09.July.2003 Available from:

www.eng.bmi.bund.de/dokumente/Pressmitteilung/ix_64089.htm

James N. Rousenau (ed.). Linkage Politics: Essay on the Convergence of national and International Systems. New York: Free Press, 1969.

Jeffery Anderson. German Unification and the Union of Europe: The Domestic Politic of Integration Policy. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

J. Mornar and R. Morgan (eds.). The Third Pillar of the European Union in the Field of Justice and Home Affair. Brussel: European Interuniversity Press, 1994.

John Van Oudenaren. United Europe: European Integration and the Post – Cold War World. New York: Rowman and Little Field Publishers, 2000.

Karen E. Donnfried. 91018: German-America Relations in the West Europe[Online] , 5
December 1996 Available from: <http://fas.org/man/crs/91-018.htm>
[2004.February.4]

Kohl's Ten Point Plan [Online] Available from: www.tufts.edu/~bmartin/10pt.html
[2004.February.03]

Lykke Frii. Eastern Enlargement, Schengen, JHA and all that ... Tracting the EU's Internal Security Towards Central and Eastern Europe [Online] Available from
www.ciaonet.org

Legal Foundation for Immigration [Online], 12.12.2001 in Bundesregierung Online
[Contributor] Available from: <http://www.eng.bundesregierung.de> [2003.July.23]

Malcolm Anderson and Erberhard Brot. The Frontiers of Europe. London: Printer, 1998.

Monica den Boer (ed.).The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening. Maastricht: European Institution of Public Administration, 1997.

Monika Bösche. Trapped inside the European Fortress?: Germany and the European Union Asylum and Refugee Policy , Paper Prepared for Presentation at the 44th Annual Convention of the International Studies Association in Portland , February 25th to March 1st 2003 [Online] Available from http://www.isanet.org/portlandarchive/ISA%20Papre%202003_Boesche.doc [2003.February.04]

New Immigration Law [Online] Available from: www.reformmonitor.org/httpd-cache/doc_reports_2_2522.html [2004.February.13]

Paul Heywood, Erik Jones and Martin Rhodes (eds.). Development in Western European Politics 2. New York: Palgrave, 2002.

Patrick Conway. Migration from East to West: A Wet Gain for Germany?. Department of Economics, University of North Carolina, June 1993.

Penny Hensen and Nisha Malhan. Domestic and Europeanisation in the German Migration Debate: The Elusive Search for a European Migration Policy. Paper prepared for The Third ECSA World Conference, Brussel, 19 -20 September 1996

Philip Martin. Germany: Managing Migration after 9/11, [Online] AICGS German – American Dialogue Essay Series [Distributor] ,2002 Available from: www.aicgs.org/topics/focus_2002/martinfrg

Philip L. Martin. Germany: Reluctant Land of Immigration [Online] University of California– Davis [Producer] Available from: www.agecon.ucdavis.edu/facultypages/martin/Germany/Germany.htm

Peter Finn, Germany Needs New Immigrants For Economy: Berlin Panel Say [Online] in The International Herald Tribune, 5.July.2001 [Producer] Available from <http://coranet.radocalparty.org/pressreview> [2004.February.02]

Political Developments since Unification [Online] Available from: <http://countrystudies.us/germany/166htm> [2004.February.06]

Rainer Münz and Rainer Ohliger. Immigration of German People to Germany: Shedding Light on the German Concept of Identity. The International Scope® Review, 3

(2001) :60.

Rainer Münz and Ralf E. Ulrich. Depopulation After Unification?: Population Prospects for East Germany, 1990 -2010 . Humboldt University Berlin.

Recent Immigration Development in Germany: Lessons and Implications for thr US. A workshop sponsored by American Institution for Contemporary German Study The Friedrich Elbert Stiftung and The Comparative Immigration and Integration Program do the University of California Center for German and European Study, Tuesday 28 March 1995, Washington DC

Reform of The Nationality Law [Online], 2000 in Federal Interior Ministry Online

[Contributor] Available from:

www.eng.bmi.bund.de/dokumente/Pressmitteilung/ix_85913.htm

[2003.December.04]

Richard Black and Vaughn Robinson (eds.). Geography and Refugees: Patterns and Process of Change. London and New York: Belhaven Press,1993.

Richard K. Betts (ed.). Conflict after the Cold War: Argument on Causes of War and Peace. New York: Macmillan Publishing Company, 1994.

R.K.Jenny, Global Factor and the Evolution of Migration Policy in Europe, The International Migration Policy Programme (IMP): A Global Programme for Government Capacity Building and Cooperation, Sixth Annual Humanitarian Conference of Webster University, Geneva,5-6 April 2001 [Online] Available from: <http://www.impprog.ch> [2004.February.12]

Rebecca Wallace. Refugee and Asylum: A Community Perspective. London: Butterworth, 1996.

Robert Miles and Dietrich Thranhardt (eds.). Migration and European Integration: The Dynamics of Inclusion and Exclusion. London: Printer Publishers,1995.

Robin Niblett and William Wallace (eds.). Rethinking European Order: West Europe Responses, 1989-1997. New York: Palgrave, 2001.

Rosemary Byrne, Gregor Noll and Jens Vedsted-Hansen (eds.). New Asylum Countries?: Migration Control and Refugee Protection in an Enlarged European Union. The Hague:Kluwer Law International,2002.

Rudolf Hickel ,Economic Upswing in Deutschland , Nr.4/2000 (August/September):46

Sabine Geob. Germany's first guest worker gets "green card". The Seattle Times (August 01. 2001).

Sandra Lavenex. Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe. New York: Central European University Press, 1999.

Schroeder's EU Plans explained [Online], 18 May 2001 , BBC News Online: World:

Europe[Contributor] Available from:

<http://news.bbc.co.uk/2/low/europe/1336563.stm> [2004.February.20]

Steffen Angenendt (ed.). Asylum and Migration Policies in the European Union. Research Institution of German Society for Foreign Affairs (DGAP), Berlin. Bonn: European Union Verlag, 1999.

Stephen Castles and Mark J. Miller (eds.). The Age of Migration: International Population Movement in the Modern World. 2nd. London: Macmillan Press Ltd., 1998.

Stephen Hoadley. Immigration, refugee, asylum and settlement policy as political issue in Germany and Austria, Paper Presented to Conference in Germany entitled The Challenges of Immigration and Integration in the European Union and Austria, 18 -20 February 2003 University of Syney.

Susan L. Martin. Global Migration Trends and Asylum. New Issues in Refugee Research Working Paper No. 41, April 2001.

The Independent Commission on Migration, Structuring Immigration Fostering Integration, Berlin 4 July 2001 [Online] Available from :
http://www.eng.bmi.bund.de/Annex/en_14625/Download.pdf
[2003.November.10]

The Man Who Would Be Kohl, Newsweek Magazine [Online], 27 July 1998 Available from: <http://www.sozis.de/kmw/schroeder/V1/interview/nwesengl.htm>
[2004.February.12]

Theo Sommer. Germany's New Role [online] Available from

http://www.legeamedia.net/column/2002/02-01/0201_sommer_theo_germanys

[2004.February.04]

Thomas Proy. German Unification and European Integration. Senior Thesis in International Economics Faculty, The American University of Paris, Spring 1995.

Thomas Straubhaar. New Migration Needs A NEMP (A New European Migration Policy) And Not (only) a German Einwanderungsgesetz. Paper of NEMP's Research Programm "Internationalisation of Labour Markets".

Werner Weidenfeld and Josef Janning(eds.). Europe in Gobar Change. Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers.1993.

Yojana Sharma, Germany: Commission to review Immigration Policy [Online], July 2000, in World News inter press service [Producer] Available from:
http://www.oneworld.org/isp2/july00/20_07_006.html [2004.February.04]

ภาษาเยอรมัน

Antje Hetde, Gastarbeiter in Deutschland, Seminaarbeit an der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen Fachbereich Allgemeine Verwaltung, Niederwürschnitz [Online] , 2001 Available from: <http://d.heinlein.bei.t-online/antjeheyd.htm> [2003.July.04]

Ausländer- und Asylpolitik der Bundesregierung [Online] Available from:
http://www.bmi.bund.de/liste/Schwerpunkte/Auslaender_und_Asyl/Polische_Ziele/ix [2004.February.17]

Bade Klaus J./ Münz , Reiner (Hrsg.). Migrationsreport 2000: Frakten, Analysen. Frankfurt and New York: Prespektiven, 2000.

Das Asylrecht ist am Ende, Der Spiegel, 36/1998:68 – 83.

Die brauchen wir, Der Spiegel , 26/1996:44 - 50.

Drehscheibe-Online Lexikon: Ausländer, Fremdfeindlichkeit, Extremismus [online],2003 in Drehscheibe [Contributor] Available from:
<http://www.derhscheibe.org/leitfanden-artikel.html> [2003.November.14]

Erika Schulz. Transformation prägt Bevölkerungsentwicklung in Deutschland , Vierteljahrshefte zur Wirtschaftforschung , 69 (2/2000):245.

Haral W. Lederer, Roland Rau and Stefen Rühl. Migrationsbereich 1999: Zu- und Auswanderung nach und aus Deutschland. Bamberg: Bonner Universität tsdruckerei bub, 1999.

- Jan Giesau. Deutschland nach dem Krieg: Veränderungen in der Sozial- und Bevölkerungsstruktur zwischen 1945 und 1961. Philosophische Fakultät III Institut für Sozialwissenschaften Humboldt Universität zu Berlin, April 1998.
- Heinz Werner. Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen in der EU [Online] in "Das Parlament" mit der Beilage "Aus Politik und Zeitgeschichte" [Contributor], 01. August 2003 Available from: www.das-parlament.de
- Rainer Münz. Deutschland wird Einwanderungsland – Rückblick und Ausblick. Humboldt Universität, Berlin.
- Schily: Compromise on Immigration Act Possible [Online], 24. June 2003 Available from: <http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix.htm> [2004. January. 29]
- Staatangehörigkeit [Online], 2003 in Bundesregierung Online [Contributor] Available from: <http://www.bundesregierung.de> [2003. December. 04]
- Steffen Angenendt, Einwanderungspolitik und Einwanderungsgesetzgebung in Deutschland 2000 – 2001, [Online] in Research Institution of German Society for Foreign Affairs (DGAP) Berlin [Contributor] Available from: http://www.dgap.org/texte/einwanderung_angenendt.pdf [2003. December. 10]
- Steffen Angenendt. Wanderungsbewegung und Globalisierung: Zusammenhänge – Probleme – Handlungsmöglichkeiten [Online] in Research Institution of German Society for Foreign Affairs (DGAP) Berlin [Contributor] Available from: <http://www.dgap.org> [2003. December. 10]
- Ulrike Meyer-Timpe, Gastarbeiter: Gebraucht, aber nicht geschätzt, Die Zeit, 37 (2001) [Online] Available from: <http://www.diezeti.de>
- Zuwanderung [Online], Bundesregierung Online [Contributor] Available from: <http://www.bundesregierung.de/artikel,-471498/Zuwanderung.htm> [2003. December. 04]
- Zuwanderung und Integration: Die Vorschläge der Zuwanderungskommission und der Partei im Überblick [Online] in Ausländer in Deutschland 3 /2001 (30 September 2001) [Contributor] Available from: <http://www.isoplan.de/aid/2001-3/politik.htm> [2003. September. 30]

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นางสาวภัทริน บริบูรณ์ชัยศิริ เกิดเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2522 ที่ กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีศิลปศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาภาษาเยอรมัน คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เมื่อปีการศึกษา 2543 และ เข้าศึกษาต่อในหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปีการศึกษา 2544



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย