

แนวความคิดและประเภทของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ

ตามที่ทราบแล้วว่า ปัญหาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลกตั้งแต่ศตวรรษเก่าแก่ และได้รับความสนใจจากประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณซีกโลกตะวันตกและยุโรป ซึ่งเป็นจุดกำเนิดที่สำคัญของการอพยพลี้ภัย ดังนั้นประชาชนในแถบทวีปเอเชียจึงไม่มีใครไม่เคย และเห็นภาพพจน์ที่ชัดเจนของบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ลี้ภัยและผู้อพยพกันนัก ฉะนั้นเพื่อเป็นการปูพื้นฐานให้เกิดความกระจ่างเกี่ยวกับแนวความคิดประเภทของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ ตลอดจนสถานภาพของบุคคลดังกล่าว จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกล่าวถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 อันจะเป็นประโยชน์ต่อความเข้าใจถึงชาวอินโดจีนที่หลังไหลเข้ามาในประเทศไทย ในลำดับต่อไปว่าโดยแท้จริงแล้วเขามีสถานะเช่นไรในประเทศที่พักพิงอยู่

แนวความคิดและประเภทของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพระหว่างประเทศ

ก. ธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950

(พ.ร. 2493) (Statute of the Office of The United Nations High Commissioner Refugees 1950) หลังจากที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้ถูกจัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1950 โดยการอนุมัติของสมัชชาทั่วไป เพื่อแทนองค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ (International Refugee Organisation-IRO) ก็ได้มีการบัญญัติธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติขึ้นในปีเดียวกัน และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1950 (พ.ศ. 2493) ธรรมนูญฉบับนี้มีวัตถุประสงค์ถึง หน้าที่ปฏิบัติการโดยอาศัยอำนาจที่ประชุมสมัชชากำหนดให้ มีอำนาจที่จะให้ความคุ้มครองและป้องกันระหว่างชาติ

ภายใต้ความอุปถัมภ์ของสหประชาชาติ แก่ผู้ลี้ภัยที่ตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองของสหประชาชาติ  
จึงถือเป็นต้นตอรับของการปฏิบัติทางกานมนุษยธรรม โดยไม่มีผลบังคับทางกฎหมายแต่  
หากแต่จะใช้กับรัฐซึ่งขอความช่วยเหลือโดยตรงต่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ

ดังนั้น ปัญหาในเบื้องต้นแรกที่ควรคำนึงสำหรับการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย คือ แบบ  
หรือระเบียบวิธีปฏิบัติในการพิจารณาว่าใครบ้าง เข้าลักษณะ เป็นผู้ลี้ภัยตามธรรมเนียมปฏิบัติ

จากข้อ 6 ของธรรมนูญของสำนักงานใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ใ้บัญญัติถึง  
อำนาจของข้าหลวงใหญ่ ซึ่งมีต่อผู้ลี้ภัย 2 ประเภทคือ

1. ผู้ลี้ภัยก่อนสงคราม (Pre-war Refugees) หรืออีกนัยหนึ่งคือ ผู้ลี้ภัย  
ตามพระราชบัญญัติ (Statutory Refugees) อันได้แก่ผู้ลี้ภัยภายใต้ธรรมนูญซึ่งต่อไปนี้  
คือ

ก) ข้อตกลงลงวันที่ 12 พฤษภาคม ค.ศ. 1926 (Arrangement of 12  
May 1926) ใ้ให้คำนิยามของคำว่า "ผู้ลี้ภัยชาวรัสเซีย" และ "ชาวอาร์มีเนีย" (ซึ่ง  
มิได้ให้คำจำกัดความไว้ในข้อตกลง ลงวันที่ 5 กรกฎาคม ค.ศ. 1922 และข้อตกลงลง  
วันที่ 31 พฤษภาคม ค.ศ. 1924) ว่า "บุคคลใดก็ตามที่มีเชื้อสายรัสเซีย ซึ่งไม่ประสงค์  
ที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลรัสเซีย และมิได้มีสัญชาติของรัฐอื่นใด"

และ "บุคคลใดก็ตามที่มีเชื้อสายอาร์มีเนีย ซึ่งแต่เดิมเป็นคนในบังคับของ  
อาณาจักรออตโตมาน และไม่ประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลของสาธารณรัฐตุรกี  
ทั้งมิได้มีสัญชาติของรัฐอื่นใด" <sup>1</sup>

1

League of Nations Treaty Series No. 2004, Vol. LXXXIX

(89), p. 47.

ข) ข้อตกลงลงวันที่ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1928 (The Arrangement of 30 June 1928) โดยขยายผลของข้อตกลงในปี ค.ศ. 1922, 1924 และ 1926 เพื่อประโยชน์ของผู้ลี้ภัยชาวตุรกี, ชาวอัสซีเรียน ( Assyrian ) ชาวอัสซีโร - ชาลดี (Assyro - Chaldean) และผู้ลี้ภัยที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับผู้ลี้ภัยประเภทดังกล่าว (Assimilated refugees) ข้อตกลงฉบับนี้ได้ให้คำนิยามของผู้ลี้ภัยประเภทนี้ว่า "บุคคลใดก็ตามที่มีเชื้อสายอัสซีเรียน หรืออัสซีโร - ชาลดี รวมทั้งบุคคลที่มีเชื้อสายซีเรียน (Syrian) และเคอร์ดิช (Kurdish) ซึ่งไม่ประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองของรัฐอื่นอีกต่อไป และมีถิ่นสัญชาติของรัฐอื่นใด"

และ "บุคคลใดก็ตามที่มีเชื้อสายตุรกี ซึ่งแต่เดิมเป็นคนในบังคับของอาณาจักรออตโตมาน (Ottoman Empire) และอยู่ภายใต้ข้อกำหนดของพิธีสารลอนดอน ลงวันที่ 24 กรกฎาคม ค.ศ. 1923 (Protocol of Lansame of 24 July 1923) ไม่ประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองจากสาธารณรัฐตุรกี ทั้งนี้มีถิ่นสัญชาติของรัฐอื่นใด"<sup>1</sup>

ค) อนุสัญญาลงวันที่ 28 ตุลาคม ค.ศ. 1933 (The Convention of 28 October 1933) อนุสัญญาดังกล่าวใช้กับผู้ลี้ภัยสัญชาติสเปน โดยให้คำจำกัดความของผู้ลี้ภัยดังนี้ "บุคคลใดก็ตามที่ถือสัญชาติสเปนตามกฎหมาย หรือตามสภาพความเป็นจริง และมีถิ่นสัญชาติของรัฐอื่น ซึ่งไม่ประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลของประเทศสเปน"<sup>2</sup>

ง) อนุสัญญาลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1938 (The Convention of 10 February 1938) อนุสัญญาดังกล่าวใช้กับผู้ลี้ภัย ซึ่งมาจากประเทศเยอรมัน โดยให้คำจำกัดความว่า

<sup>1</sup> League of Nations Treaty Series No. 2006, Vol. LXXXIX (89), p. 63.

<sup>2</sup> League of Nations Treaty Series No. 3663, Vol. CLIX (159), p. 199.

"1. บุคคลซึ่งมีสัญชาติเยอรมัน และมีใ้ได้มีสัญชาติอื่นใด ซึ่งได้รับการพิสูจน์ว่าไม่ประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองทั้งทางกฎหมาย และตามสภาพความเป็นจริงจากรัฐบาลเยอรมัน

และบุคคลผู้ไร้สัญชาติ ซึ่งมีใ้ได้อยู่ภายใต้คุ้มครองสัญญา หรือข้อตกลงที่มีมาแต่เดิม ใ้ได้ออกจากดินแดนของประเทศเยอรมัน ภายหลังจากที่มีการก่อตั้งสาธารณรัฐเยอรมันขึ้น และใ้ได้รับการพิสูจน์ว่า ไม่ประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองทั้งทางกฎหมาย และตามสภาพความเป็นจริงจากรัฐบาลเยอรมัน

2. บุคคลซึ่งใ้ได้ออกจากประเทศเยอรมัน เนื่องจากเหตุผลในคันความสะดวกสบาย เป็นส่วนควใ้โดยแท้จริง มีใ้รวมอยู่ภายใต้คำนิยามข้างคัน" <sup>1</sup>

จ) พิธีสารลงวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 1939 (The Protocol of 14 September 1939) ใ้ขยายใ้ครอบคลุมถึงผู้ลี้ภัยจากประเทศออสเตรีย โดยระบุว่า "ผู้ลี้ภัยซึ่งมาจากประเทศเยอรมัน ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ของอนุสัญญาลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1938 รวมถึง

1. บุคคลซึ่งมีสัญชาติออสเตรีย และมีใ้ได้มีสัญชาติอื่นใด นอกจากสัญชาติเยอรมัน และใ้ได้รับการพิสูจน์ว่า ไม่มีความประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองทั้งในคันกฎหมายและตามสภาพความเป็นจริงจากรัฐบาลของประเทศเยอรมัน และ

2) บุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งมีใ้ได้ตกอยู่ภายใต้คุ้มครองสัญญา หรือข้อตกลงที่มีมาแต่เดิม และใ้ได้ออกจากอาณาเขตของออสเตรีย ภายหลังจากที่มีการสถาปนาประเทศออสเตรีย

1

อีกทั้งได้รับการพิสูจน์ว่าไม่มีความประสงค์ที่จะได้รับความคุ้มครองทั้งทางกฎหมาย และสภาพความเป็นจริงจากรัฐบาลเยอรมัน" <sup>1</sup>

น) ธรรมนูญขององค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ (The Constitution of the International Refugee Organization) ซึ่งระบุว่าการได้มาซึ่งสถานภาพของผู้ลี้ภัยจะ ต้องได้รับการพิจารณาจากหน่วยงานที่มีอำนาจขององค์กรนี้ ธรรมนูญฉบับนี้ครอบคลุมถึงผู้ลี้ภัยภายใต้ธรรมนูญขององค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ (Constitute of IRO) ผู้ลี้ภัยจากนาซีเยอรมัน สเปน และผู้ลี้ภัยประเทศอื่น ๆ ซึ่งได้รับการยอมรับโดยกรมสารระหว่างประเทศก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 จะบังเกิดขึ้น <sup>2</sup>

2. ผู้ลี้ภัยใหม่ภายใต้ธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ซึ่งได้บัญญัติความหมายของ "ผู้ลี้ภัย" ว่าหมายถึง ผู้ใดที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตนอันเป็นผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 และด้วยความหวาดกลัวอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ ความคิดเห็นด้วยการเมือง อันมิใช่สาเหตุเนื่องมาจากความสะควสบายส่วนตัว และในขณะที่เดียวกันบุคคลผู้นี้ไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เคยมียึดฐานพำนักประจำแก่ไม่สามาร หรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น... ฯลฯ

<sup>1</sup> League of Nations Treaty Series No. 4634, Vol. CXCVIII (198), p. 141.

<sup>2</sup> Atle Grahl-Madsen, "The Status of Refugees in International Law," Vol.1 : Refugee Character (A.W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij) Netherlands, pp. 128-140. and United Nations Treaty Series No. 283, p. 3.

มีข้อพึงสังเกตคือ ข้อความที่ว่า "ความหวาดกลัว" (Well-Founded Fear) มีความหมายว่าบุคคลซึ่งอ้างสถานภาพการเป็นผู้ลี้ภัย มีหน้าที่พิสูจน์ให้เห็นว่า เขาเป็นเหยื่อของการประหัตประหารอย่างแท้จริง หรือสามารถแสดงเหตุผลอันน่าเชื่อถือประกอบว่าทำไมเขาจึงกลัวต่อการประหัตประหารนั้น เช่น เขาคงอยู่ในสถานการณ์ซึ่งกลุ่มสังคมนิยมหรือประชากรถูกคุกคาม ทำลายล้างเผ่าพันธุ์ เช่น สาธารณรัฐเขมร หรือเป็นที่ประจักษ์ว่าไม่มีลักษณะของการประหัตประหารอย่างทารุณตามอำเภอใจ

ส่วนข้อความที่ว่า "ไม่สามารถที่จะรับความคุ้มครอง" (Unable to Avail himself of the Protection) และ "ไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครอง" (Unwilling to Avail) หมายถึง การที่ผู้ลี้ภัยเสแสร้งที่จะรับหนังสือเดินทาง หรือความคุ้มครองจากรัฐบาล และการที่บุคคลปฏิเสธที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐบาลแห่งสัญชาติของเขา ตามลำดับ

อนึ่ง แมว่า คำว่า "ประหัตประหาร" (Persecution) จะมีนิยามศัพท์ไว้ในกรมสารระหว่างประเทศฉบับใด แต่ก็อาจตีความโดยอาศัยองค์ประกอบที่เกี่ยวข้องว่าบุคคล ซึ่งอ้างสถานภาพผู้ลี้ภัยจะต้องมีความหวาดกลัว อันมีมูลเหตุมาจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือความคิดเห็นทางการเมือง<sup>1</sup>

อนึ่ง ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา อำนาจของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ถูกขยายไปอีกโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (General Assembly) และมติของคณะกรรมการสังคมและเศรษฐกิจของสหประชาชาติ (Economic and Social Council- ECOSOC) โดยให้คลุมถึง "ผู้อพยพ" หรือ "ผู้พลัดถิ่น" (Displaced Person)

<sup>1</sup> P. Hyndman, "An Appraisal of the Development of the Protection Afforded to Refugees under International Law," Journal of the Law Association for Asia and the Western Pacific 3 (1981) : 241.

ซึ่งถือว่าเป็นบุคคลที่มีสถานะใกล้เคียงกับผู้ลี้ภัย<sup>1</sup> ส่วนความหมายของผู้อพยพนั้น แต่เดิมได้มีการให้คำจำกัดความไว้ในธรรมนูญขององค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ ค.ศ. 1946 (The Constitution of the International Refugee Organization 1964) ในภาคผนวกที่ 1 ว่า "ผู้อพยพ" หมายกับบุคคลที่ถูกขับไล่ออกจาก หรือ ถูกบังคับให้ละทิ้งจาก ประเทศที่ตนมีสัญชาติ หรือถิ่นที่อยู่ปรกติ อันเป็นผลมาจากการกระทำของลัทธิการเมืองระบอบนาซี หรือฟาสซิสต์ หรือลัทธิการเมืองซึ่งมีส่วนร่วมในการเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือลัทธิการเมืองที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ขององค์การสหประชาชาติ ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนซึ่งหนีออกจากประเทศเพราะถูกบังคับในคานแรงงาน หรือถูกขับไล่อันมีสาเหตุมาจากเชื้อชาติ ศาสนา หรือเหตุผลทางการเมือง<sup>2</sup> ซึ่งเมื่อองค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศหยุดดำเนินการ ใน ค.ศ. 1951 บทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในธรรมนูญขององค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศก็ไม่มีผลบังคับใช้ต่อไป อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าเสียดายว่าคำว่า "ผู้อพยพ" ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังมีคำนิยามความหมายไว้ในธรรมนูญฉบับใด แต่เป็นที่แน่ชัด ความหมายของบุคคลประเภทนี้กว้างกว่าความหมายของผู้ลี้ภัย ซึ่งหมายถึงเฉพาะ "บุคคลที่ละทิ้งบ้านเกิดเมืองนอน ด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูล อันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะได้รับการประทัดประหาร..." ฉะนั้น เพื่อที่จะกำหนดขอบเขตของผู้อพยพจึงเห็นสมควรที่จะพิจารณาความหมายอย่างกว้างของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 วรรค 1 และ 2 ของอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันปัญหาของผู้ลี้ภัยในแอฟริกาแห่งองค์การเอกภาพแอฟริกา ค.ศ. 1969 (The Organization of African Unity Convention Governing the Specific Aspects on Refugee Problems in Africa 1969 - OAU Convention)<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Vitit Muntarbhorn "International Solidarity in the protection of Refugees : A Nascent Genera, Principle of International Law," Peace Progress IAEPW Journal 4 (1982) : 69.

<sup>2</sup> The Status of Refugees in International Law, Vol. 1. op.cit. 1 : 135.

<sup>3</sup> United Nation Treaty Series No. 14691.

เมื่อได้พิจารณากรรมสารฉบับดังกล่าว เห็นว่าความหมายของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" นอกจากจะมีความหมายดังกล่าวข้างต้น ยังหมายรวมถึงบุคคลทุกคน ซึ่งถูกบังคับให้ละทิ้งถิ่นที่อยู่เพื่อที่จะหาที่พักพิงใหม่ภายนอกภูมิลำเนาเดิม หรือรัฐที่ตนมีสัญชาติ อันมีมูลเหตุมาจากการถูกรุกรานจากภายนอก การยึดครอง การครอบงำของต่างชาติ รวมทั้งเหตุการณ์ที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ในทุกส่วนของประเทศ"

จากความหมายอย่างกว้างของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาฉบับนี้ เห็นจะครอบคลุมถึงผู้อพยพในความหมายที่ว่า "บุคคลประเภทนี้คงจะตั้งบ้านเกิดเมืองนอนไปอยู่ที่ใด ๆ แล้วยังมิใช่เพราะเหตุแห่งความหวาดกลัว ซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประหัตประหาร"

อนึ่ง มีผู้ให้ความหมายเพิ่มเติมว่า ผู้อพยพเป็นผู้ที่มีความจำเป็นต้องหนีออกจากประเทศถิ่นเดิมของตนเป็นการชั่วคราว เนื่องมาจากสงครามหรือวิกฤตการณ์ทางการเมือง รวมทั้งภัยพิบัติอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น แผ่นดินไหว โรคติดต่อ เป็นต้น ทั้งนี้การหนีออกจากประเทศของตนดังกล่าวไม่ทำให้บุคคลนั้นขาดจากการเป็นคนในชาติของประเทศตน กล่าวคือหากมีเหตุที่ทำให้เขาเหล่านั้นได้รับความไม่เป็นธรรม หรือถูกกดขี่ข่มเหง ในระหว่างที่อยู่นอกประเทศถิ่นเดิมของตน รัฐของสัญชาติจะสามารถยื่นมือเข้ามาให้ความคุ้มครองได้ และในกรณีที่เหตุการณ์ในประเทศถิ่นเดิมของบุคคลเหล่านั้นสงบแล้ว ตามกฎหมายบุคคลเหล่านั้นจะคงเดินทางกลับประเทศของตน<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามความแตกต่างระหว่างผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ มีความสำคัญมากในส่วนของประเทศไทยที่จะกล่าวต่อไป<sup>2</sup>

<sup>1</sup> อากรณี พุฒนิคม, "ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีนในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกวิชารัฐศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522), หน้า 10.

<sup>2</sup> Vitit Muntarbhorn, "International Protection of Refugees on Displaced Persons : The Thai Perspective," paper presented at the 7<sup>th</sup> Lawasia Conference, Bangkok, Thailand 8-12 August, 1981.



เป็นที่น่าสังเกตว่า ในระยะแรกนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เพียงแต่ทำงานกับผู้อพยพที่ไต่หน่อออกจากดินแดนของตน แต่ต่อมาปรากฏว่า แม้จะมีการรุกรานจากภายนอก ประชาชนก็มีไต่หน่อออกจากดินแดนของตนไป หากแต่หนีภัยจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งภายในประเทศ ดังนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจึงได้รับมอบอำนาจจากองค์การสหประชาชาติให้ปฏิบัติการเกี่ยวกับผู้อพยพในดินแดน และบุคคลที่สมัครใจกลับบ้านเกิดของตนเอง เพราะเหตุที่ทำให้ต้องจากบ้านเมืองมาไต่หน่อเสรีจึงลี้ภัยตามลำดับ ดังนั้น ในปัจจุบัน สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จะคงปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับบุคคล 4 ประเภท คือ ผู้ลี้ภัย ผู้อพยพภายนอก ผู้อพยพภายใน ผู้สมัครใจกลับบ้านเกิดของตนเอง แต่บุคคล 2 ประเภทหลังนั้น เป็นบุคคลซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติมิได้ให้ความคุ้มครอง หากแต่เป็นการให้ความช่วยเหลือ เพราะบุคคลดังกล่าวได้รับความคุ้มครองจากประเทศของตนเองอยู่แล้ว จึงอยู่นอกขอบอำนาจของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ซึ่งทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศเพื่อทดแทนสิ่งซึ่งผู้ลี้ภัยนั้นขาดจากประเทศของตนเอง <sup>1</sup>

ข. อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (พ.ศ. 2494) (Convention Relating to the Status of Refugees) - The Refugees Convention <sup>2</sup>

ได้มีการตกลงยอมรับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ในปี ค.ศ. 1951 ในการประชุมที่กรุงเจนีวา และมีผลบังคับในวันที่ 22 เมษายน ค.ศ. 1954 อนุสัญญาดังกล่าวเป็นกรรมสารระหว่างประเทศฉบับสำคัญที่สุด ซึ่งใช้ในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในขณะนี้ ในปัจจุบัน

<sup>1</sup> คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, "รายงานการสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัย," (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2525), หน้า 12.

<sup>2</sup> United Nations Treaty Series No. 2545. Vol. 189, p. 137.

(จนถึง ค.ศ. 1982) มีประเทศต่าง ๆ 92 ประเทศ ลงนามหรือให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และ/หรือพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ซึ่งในจำนวนนี้มีประเทศในแถบเอเชียเพียง 6 ประเทศ เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยหรือพิธีสารนี้ อันได้แก่ ประเทศอิหร่าน, ประเทศอิสราเอล, ประเทศเยเมน, ประเทศฟิลิปปินส์, ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน<sup>1</sup>

สาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 แยกออกเป็น 3 ส่วนคือ

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยคำนิยามของคำว่าผู้ลี้ภัย และการคืนสภาพของบุคคลที่มีฐานะเป็นผู้ลี้ภัย

ส่วนที่ 2 ว่าด้วยสถานภาพทางกฎหมายของผู้ลี้ภัย ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ในประเทศที่พักพิง

ส่วนที่ 3 ว่าด้วยการปฏิบัติตามกรรมสารระหว่างประเทศ ในค่านมาตรการบริหาร ในที่นี้จะขอหยิบยกเฉพาะส่วนที่ 1 ในขอบเขตที่ว่าด้วย คำนิยามของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ซึ่งบัญญัติไว้ใน มาตรา 1 เท่านั้น ส่วนสาระสำคัญอื่นๆ จะขอพิจารณาในบทต่อ ๆ ไปที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาที่ว่า ใครเป็นผู้ลี้ภัยได้บ้างตามอนุสัญญานี้ ได้ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 1 ก. "ผู้ลี้ภัย" หมายถึง "ผู้ใดที่ได้รับการพิจารณาแล้วว่าเป็นผู้ลี้ภัยภายใต้ข้อตกลง ลงวันที่ 12 เมษายน ค.ศ. 1926 และ 30 มิถุนายน ค.ศ. 1928 หรือภายใต้อนุสัญญาดังวันที่

1

Report of UN. ECOSOC Official Records 2<sup>nd</sup> Session.

(United Nations Economic and Social Council, n.p., 1982), p. 14.

28 ตุลาคม ค.ศ. 1933 และ 10 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1938 พิธีสารลงวันที่ 14 กันยายน ค.ศ. 1939 หรือธรรมเนียมขององค์การผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ... ฯลฯ

หรือ ผู้ใดที่อยู่นอกอาณาเขตของรัฐแห่งสัญชาติของตน อันเป็นผลจากเหตุการณ์ ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 และด้วยความหวาดกลัว ซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประทัดประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่ม ใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคม หรือทางความคิดเห็นการเมืองก็ตาม และในขณะที่อยู่กับ บุคคลผู้นั้นไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจาก ความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตของรัฐ ที่เดิม มีถิ่นฐานพำนักประจำ แต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไป เพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น... ฯลฯ"

ข้อพึงสังเกต กำหนดวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 มิใช่กำหนดเส้นตาย แห่งการหลบหนี เพราะความกลัวที่ก่อขึ้นเกิดจากเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพ ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะทางสังคม หรือความคิดเห็นการเมือง แต่เป็นกำหนดเวลาที่ เหตุการณ์เกิดขึ้น และนำมาซึ่งความหวาดกลัวต่อการประทัดประหาร ดังนั้นแม้ว่าบุคคล จะหลบหนีออกนอกประเทศหลังจากวันดังกล่าว แต่ถ้ามิใช่เหตุสืบเนื่องมาจากความกลัวที่ก่อขึ้น อันเกิดขึ้นก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 ย่อมได้รับความคุ้มครองตามอนุสัญญาฉบับนี้ เช่น คำพิพากษาของศาลสูงออสเตรเลีย ลงวันที่ 20 กรกฎาคม ค.ศ. 1954 พิพากษา ว่าชาวฮังการีที่ออกจากประเทศฮังการีในปี ค.ศ. 1951 มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย "โดยพิจารณา ถึง ความหวาดกลัวที่ก่อขึ้นเป็นผลมาจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951" เป็นเกณฑ์ <sup>1</sup>

<sup>1</sup> An Appraisal of the Development of the Protection Afforded to Refugees under International Law, op.cit. p. 244.

จากการที่ได้พิจารณาถึงบทนิยามข้างต้น เห็นได้ว่าประเภทของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 มีลักษณะคล้ายกับผู้ลี้ภัยตามที่บัญญัติไว้ในธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 ที่ได้กล่าวไปแล้ว หากแต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญและเห็นได้ชัดในส่วนของการใช้กรรมสารทั้ง 2 ฉบับ กล่าวคือ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ได้จำกัดเวลา และเหตุการณ์ที่จะถือว่าเป็นผู้ลี้ภัย เฉพาะผลเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 ทั้งยังจำกัดขอบเขตทางภูมิศาสตร์ โดยให้สิทธิแก่รัฐภาคีในอันที่จะเลือกว่าจะจำกัดพันธะของตนต่อบุคคลที่กลายมาเป็นผู้ลี้ภัย เนื่องจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในยุโรปเท่านั้น<sup>1</sup> หากแต่อำนาจของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 มิได้จำกัดในเรื่องเวลาและสภาพทางภูมิศาสตร์ กล่าวคือคงใช้กับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลังวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 และใช้ได้ในทุกส่วนของโลกที่ขอให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติช่วยเหลือ ไม่เฉพาะแต่ในบริเวณทวีปยุโรป ทั้งไม่คำนึงว่าประเทศที่ผู้ลี้ภัยเข้าไปพักพิงนั้น จะเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 หรือไม่ จึงทำให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติสามารถปฏิบัติงานได้ในบริเวณที่กว้างขวางในเกือบทุกส่วนของโลกที่มีปัญหาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเกิดขึ้น

ค. พิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 (Protocol Relating to the Status of Refugees, 1967)<sup>2</sup>

แม้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 จะมีผลใช้บังคับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1951 หากแต่จำนวนผู้ลี้ภัยมิได้ลดลงกลับเพิ่มขึ้นทุกขณะ ทั้งก่อให้เกิด

<sup>1</sup> "International Protection of Refugees and Displaced Persons : The Thai perspective", op.cit. p. 3.

<sup>2</sup> United Nations Treaty Series No. 8791. Vol. 606, p. 267.

ปัญหาหลายประการ เพราะผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นภายหลังมิได้รับความคุ้มครองภายใต้กรรมสารฉบับนี้ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากข้อจำกัดในเรื่องเวลา และสภาพทางภูมิศาสตร์ตามที่ไต่ถามมาแล้วข้างต้น ทั้งนี้ในปี ค.ศ. 1967 ขอบเขตของการดำเนินการตามอนุสัญญาฉบับนี้ได้ขยายออกไป เนื่องจากได้มีพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 เกิดขึ้นเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย กล่าวคือพิธีสารฉบับนี้ไต่ถามเล็กข้อจำกัดในแง่เวลา และสภาพทางภูมิศาสตร์ จึงเท่ากับเป็นการขยายขอบเขตของอนุสัญญาให้ใช้ได้ทั่วไป ฉะนั้นจึงมีผู้เรียกพิธีสารดังกล่าวว่าอีกชื่อหนึ่งว่า "ปฏิญญาใหม่ของผู้ลี้ภัย" <sup>1</sup>

พิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 กำหนดนิยาม "ผู้ลี้ภัย" ให้กว้างขึ้น โดยตัดเงื่อนไขเวลา "วันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951" และให้ยกเลิกข้อจำกัดเกี่ยวกับสถานที่เกิดเหตุการณ์เฉพาะในทวีปยุโรปออก และให้หมายความถึง ผู้ใดที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติในมาตรา 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 กล่าวคือจะคงเป็นผู้ลี้ภัยตามกรรมสารที่มีมาแต่เดิม (Statutory Refugees) และบุคคลซึ่งต้องหนีภัยอันเกิดจากความกลัวต่อการถูกประหัตประหาร เนื่องจากสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่ม หรือกลุ่มความคิดทางการเมือง โดยมีพักต้องคำนึงว่าเหตุการณ์นั้นจะเกิดขึ้นเมื่อใด และในสถานที่ใด

เมื่อได้พิจารณาถึงคำจำกัดความของผู้ลี้ภัยข้างต้นเห็นได้ว่า พิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 มิได้เปลี่ยนแปลงนิยามศัพท์ของผู้ลี้ภัยตามที่บัญญัติในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 หากแต่เป็นการขยายขอบเขตของบุคคลที่ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยให้กว้างขึ้นกว่าเดิม

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทาที่และการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ," อางแลว, หน้า 38.

แนวความคิดและประเภทของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพในประเทศไทย

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 โดยเหตุนี้ คำว่าผู้ลี้ภัยในความหมายตามกรมสารทั้ง 2 ฉบับ จึงไม่มีผลบังคับกับประเทศไทย ดังนั้น การที่สื่อมวลชนส่วนใหญ่ใช้คำว่า "ผู้ลี้ภัย" กับชาวอินโดจีนที่ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยจึงไม่เหมาะสม อย่างไรก็ตาม คำว่า "ผู้ลี้ภัย" ก็มีที่ใช้อยู่บ้าง ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยทางการเมือง (Political Refugee)

สำหรับความหมายผู้ลี้ภัยทางการเมืองนั้น มีผู้ให้คำนิยามว่า คือบุคคลที่ไต่หลบหนีจากประเทศถิ่นที่อยู่ปกติไปยังประเทศอื่น อันเป็นผลมาจากการกระทำคามผิดทางการเมือง และไม่สามารถกลับไปยังประเทศของตนได้ แม้มีความต้องการ โดยทั่วไปบุคคลประเภทนี้มักเป็นที่ต้องการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากการกระทำของเขาถือว่าเป็นความผิด และต้องได้รับโทษ

ส่วนความหมายของ "ความผิดทางการเมือง" ได้มีนักวิชาการหลายท่านที่ได้เสนอคำนิยาม เช่น Garraud เห็นว่า "การกระทำคามผิดทางการเมือง" โดยความแท้จริงนั้น คือ การกระทำที่มีจุดประสงค์อย่างเกี่ยว ในอันที่จะมุ่งทำลาย เปลี่ยนแปลง หรือทำให้ระบอบการเมืองของประเทศอย่างหนึ่งอย่างใดเกิดขึ้นป่วนขึ้น ระบอบการเมืองของประเทศนั้นถ้าเป็นการภายนอกราชอาณาจักร ก็ได้แก่ เอกราชของประเทศ บรรณาพแห่งดินแดนและความสัมพันธ์ของประเทศนั้นกับประเทศอื่น ถ้าเป็นการภายในก็ได้แก่ ระบอบของรัฐบาล องค์การของหน่วยราชการต่าง ๆ ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยราชการเหล่านี้ และสิทธิในทางการเมืองของพลเมือง

Rolin เห็นว่า การกระทำความผิดทางการเมือง คือ การกระทำผิดที่มุ่งเฉพาะองค์การเมืองของประเทศหนึ่ง ๆ และมีวัตถุประสงค์ที่จะทำลาย หรือลบล้มระบอบการเมือง หรือองค์การเมืองเท่านั้น

Renaut ชี้ให้เห็นตัวอย่างของความผิดทางการเมือง ดังนี้

1. การจับอาวุธเข้าทำสงครามกับประเทศของตน
2. ถักทอสมคบกับศัตรู หรือการกระทำผิดอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกัน
3. บุกยิงไฟพลเมืองกบฏ
4. มีวสันตสมคบกันจะเปลี่ยนแปลงระเบียบแบบแผนของการปกครอง
5. คบคิดกันจะทำลายชีวิตผู้เป็นประมุขแห่งชาติ
6. เข้าเป็นสมาชิกสมาคมลับ
7. หมิ่นประมาทหน่วยราชการต่าง ๆ
8. การกระทำผิดตามกฎหมายการพิมพ์ (เว้นแต่การกระทำผิดต่อคน

ธรรมดา)

9. การกระทำผิดตามกฎหมายเลือกตั้ง<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี คำดังกล่าวอยู่นอกขอบเขตที่จะนำมาพิจารณาโดยละเอียดในที่นี้ เพราะชาวอินโดจีนที่อพยพหลบภัยเข้ามาในแผ่นดินไทยนั้น ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2517 ส่วนใหญ่จะหลังไหลออกมาเป็นกลุ่มใหญ่ โดยมีสาเหตุของการอพยพเป็นอย่างอื่น ซึ่งนอกเหนือจากการกระทำความผิดทางการเมือง อันจะถือได้ว่ามีลักษณะเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมือง

<sup>1</sup> ภาสกร ชุนหุโร, "คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง,"

(กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2523), หน้า 273-274.

ศัพท์ที่ใช้มากที่สุดสำหรับชาวจีนที่หลบภัยเข้ามาในประเทศไทย คือ "ผู้อพยพ" (Displaced person) แม้ว่าในสายตาของประชาชนชาวไทยจะเรียกเขาว่าเป็น "ผู้ลี้ภัย" ก็ตาม ได้มีการนิยามคำว่า "ผู้อพยพ" (Displaced Person) ทางทหารว่าคือ ผู้อพยพหลบหนีภัยอันเนื่องมาจากการจลาจล การรบหรือการสงคราม และเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง" <sup>1</sup>

นอกจากนั้นในข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าวได้มีการแบ่งผู้อพยพดังกล่าวเป็น 2 ประเภท คือ

- ผู้ที่รัฐบาลของผู้อพยพมิได้กักตุนขออนุญาตให้เข้าประเทศเป็นทางการล่วงหน้า และ
- ผู้อพยพเข้ามาโดยพลการ <sup>2</sup>

มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยแตกต่างกันในเชิงสิทธิทางการเข้าเมือง ตรงที่ผู้อพยพไม่มีสิทธิเข้าเมือง และถือเป็นผู้ลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพราะละเมิดต่อพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 ส่วนผู้ลี้ภัยแม้จะเข้าเมืองมากก็ไม่เป็นการฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง เพราะถือว่ามนุษยทุกคนมีสิทธิที่จะหนีภัยใกล้ตัวตามหลักมนุษยธรรมและธรรมจรรยาระหว่างประเทศ <sup>3</sup> อย่างไรก็ตามการปฏิบัติแนวทาง

<sup>1</sup> หนังสือฉบับความมาก ที่ มท. 4678/2497 ลงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2497 ข้อ 3 เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้อพยพในประเทศข้างเคียง.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, ข้อ 4.

<sup>3</sup> โกลด์ ไสภาคย์วิจิตร, "ปัญหาข้อกฎหมายของบุคคลพลัดถิ่นเกี่ยวกับการเข้าเมือง การสมรส และสัญชาติ," เอกสารในการประชุมสัมมนาว่ากันระหว่างองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในหัวข้อเรื่อง ประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้แสวงหาแหล่งพักพิงในประเทศไทย, กรุงเทพมหานคร, ประเทศไทย, 6-7 ตุลาคม 2526.



ของรัฐบาลไทยได้มีการใช้ คำว่า "ผู้อพยพ" มากที่สุด ในกรณีการตั้งไหลเข้ามาของ  
ชาวอินโดจีนหลัง พ.ศ. 2518 และเกี่ยวกับบุคคลที่อยู่ภายใต้อุปการะของข้าหลวงใหญ่  
ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในประเทศไทย <sup>1</sup>

อนึ่ง แม้ว่าประชาชนชาวไทยเริ่มจะคุ้นเคยและสนใจกับปัญหาของผู้อพยพ  
ชาวอินโดจีนที่หลังไหลเข้ามาประเทศไทยเมื่อไม่กี่ปีมานี้ แต่จะเป็นการเข้าใจผิดหาก  
เราคำนึงถึงผู้อพยพที่เข้ามาในไทยเฉพาะบุคคลที่หลังไหลมาจากประเทศลาว, เวียดนาม  
และกัมพูชา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ความจริงแล้วจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์แสดงให้เห็น  
เห็นว่า มีผู้อพยพเข้ามาในประเทศไทยจากที่ต่าง ๆ ตั้งแต่สมัยโบราณกาล ดังที่โลกลาวมา  
แล้วในบทกอน แต่ช่วงที่สำคัญและเป็นปัญหาอยู่จนกระทั่งปัจจุบัน อาจแบ่งได้ดังนี้

ก. ผู้อพยพที่เข้ามาพักพิงในประเทศไทยก่อน พ.ศ. 2517

1. ผู้อพยพจีน หลังจากที่จีนคอมมิวนิสต์ได้ชัยชนะ และครอบครอง  
แผ่นดินใหญ่ เมื่อ พ.ศ. 2496 แล้วทหารจีนคณะชาติ กองพลที่ 93 และกองพลที่ 193 ใน  
สมัยรัฐบาลจอมพลเจียงไคเช็ค พร้อมด้วยประชาชนพลเรือนในมณฑลยูนนาน (พวกฮ้อ) ได้  
หลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศพม่าตามที่ติดต่อกับภาคเหนือของไทย

ต่อมาองค์การสหประชาชาติ ใ้ผู้อพยพทหารจีนคณะชาติที่ตกค้างใน  
พม่ากลับไ้ทุกวัน รวม 2 ครั้ง คือในปี พ.ศ. 2497 และปี พ.ศ. 2504 รวม 11,500 คน  
หลังจากนั้นทหารจีนคณะชาติและประชาชนชาวยูนนานบางส่วนใ้ผู้อพยพหลบหนีเข้าสู่ประเทศ-  
ไทย ซึ่งทางราชการใ้จัดใ้ให้อาศัยอยู่ในหมู่บ้านผู้อพยพ 6 แห่งด้วยกัน ภายใต้การดำเนินการ  
การของรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย คือ

<sup>1</sup> วิทิต มันทากรณ, "ผู้อพยพในประเทศไทย : ทิศนคติคือประเด็นว่าด้วยข้อ-  
กฎหมาย และนโยบายของรัฐ," วารสารกฎหมายจุฬาลงกรณ์, 6 (กุมภาพันธ์ 2524) :  
41-43.

- (1) ตำบลบ้านยาง อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่
- (2) ตำบลบ้านใหม่หนองบัว อำเภอฝาง จังหวัดเชียงใหม่
- (3) ตำบลบ้านดง อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่
- (4) ตำบลบ้านห้วยไคร้ อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย
- (5) ตำบลบ้านห้วยไร่ อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย
- (6) ตำบลปากกล้วย อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย

ผู้พบพิพาทในหมู่บ้านดังกล่าวข้างต้น มีสภาพเป็นผู้อพยพธรรมดา มิได้ถืออาวุธ  
แต่อย่างใด แต่ยังมีทหารจีนคณะชาติอีกส่วนหนึ่งซึ่งสังกัดกองทัพบกที่ 3 และกองทัพอากาศที่ 5 และ  
ครอบครัวได้หลบหนีเข้ามาอาศัยบนภูเขาบริเวณชายแดนของประเทศไทย ที่ติดต่อกับพม่าด้าน  
จังหวัดเชียงใหม่และ เชียงราย โดยกระจายกันอยู่ในพื้นที่หลายแห่งบนภูเขา แต่ที่อยู่คน  
ข้างหนาแน่น คือบริเวณถ้ำจอม จังหวัดเชียงใหม่ และคอยแม่สลอง จังหวัดเชียงราย  
ทหารจีนคณะชาติเหล่านี้ยังมีอาวุธสงครามติดตัวมาด้วย

ต่อมาในปี พ.ศ. 2510 ถึงปี พ.ศ. 2513 รัฐบาลได้เจรจาทางการทูตกับ  
รัฐบาลไต้หวัน เพื่อให้เขามารับผิดชอบทหารจีนคณะชาติเหล่านั้นถ้ารังสีพายุได้โดยไม่ทำ  
ผิดกฎหมาย และหาทางให้รัฐบาลไต้หวันอพยพจีนคณะชาติกลับไปแต่ก็ไม่ได้ผล เนื่องจาก  
ทหารจีนคณะชาติมิยอมให้ทหารไต้หวันควบคุมและไม่ยอมกลับไต้หวัน เพราะความเป็นอยู่  
และสิ่งแวดล้อมของเกาะไต้หวันแตกต่างกับภูมิลำเนาเดิมของพวกเขามาก ประกอบ  
กับรัฐบาลไต้หวันเองก็ไม่เต็มใจที่จะรับภาระยุ่งยาก รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องให้ทหารจีน  
คณะชาติได้อยู่อาศัยในพื้นที่ซึ่งทางราชการจัดไว้<sup>1</sup> ทั้งคณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นลงมติเห็น

<sup>1</sup> อุทัย บุญชาติ, "ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย," รัฐสารวิทย์,

ชอบ เมื่อวันที่ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2515 ให้ทหารจีนคณะชาติและครอบครัวกองทัพที่ 3 และ กองทัพที่ 5 ไต่ถ้อยอาศัยในประเทศไทยในฐานะ "ผู้อพยพ" (Displaced person) และ วางโครงการที่จะให้บุคคลเหล่านี้มีสภาพเป็นราษฎรธรรมดาโดยให้ปฏิบัติเป็นชั้น ๆ ไป <sup>1</sup>

อนึ่ง ในปี ค.ศ. 1980 จากสถิติของทางราชการปรากฏว่า มีบุคคลประเภท นี้ถึง 21,550 คน ในประเทศไทย และอาศัยอยู่อย่างเป็นหลักแหล่งถาวร <sup>2</sup>

สิ่งที่น่าสังเกต คือ รัฐบาลได้อนุญาตให้ผู้อพยพประเภทนี้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงชาติภายหลังที่เขาได้รับใบทางเข้าเมืองโดยถูกต้องตามกฎหมาย <sup>3</sup> และจัดให้ผู้อพยพดังกล่าวได้รับการศึกษาในระดับประถมศึกษา และมีขุมศึกษาในโรงเรียนไทย และอนุญาตให้ประกอบอาชีพได้ภายในบริเวณที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติคนต่างถิ่น พ.ศ. 2521 <sup>4</sup> (Alien's Occupation Act) จึงเป็นการรับเอาชนเหล่านี้ให้เป็นชนในสังคมไทย

2. ผู้อพยพพม่า นับตั้งแต่ พ.ศ. 2490 รัฐบาลพม่าซึ่งมีองซานเป็น นายกรัฐมนตรี ได้รวมรัฐชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติต่าง ๆ (ส่วนใหญ่เป็นพวกชาวเขา เช่น กระเหรี่ยง

<sup>1</sup> "กองพล 93 รัฐอิสระบนแผ่นดินไทย," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (กุมภาพันธ์ 2525) : 21-22.

<sup>2</sup> Vitit Muntarbhorn, "Law and National Policy concerning Displaced Persons and Illegal Immigrants in Thailand," paper presented at the UNHCR and Chulalongkorn University Joint Seminar on the Legal Aspects of Asylum Seekers in Thailand, Bangkok, Thailand, 6-7 October 1983.

<sup>3</sup> "กองพล 93 รัฐอิสระบนแผ่นดินไทย," อ้างแล้ว, หน้า 22. และ "ผู้อพยพในประเทศไทย : ทัศนคติต่อประเด็นว่าควยชกกฎหมาย และนโยบายของรัฐ," อ้างแล้ว, หน้า 39.

<sup>4</sup> "Law and National Policy concerning Displaced Persons and Illegal Immigrants in Thailand," op. cit. p. 2.

เข้าเป็นสหภาพพม่า โดยมีสัญญาซึ่งกระทำที่ปางหลวง ข้อ 1 ระบุว่า พม่าและรัฐอิสระต่าง ๆ จะรวมกันอยู่เป็นสหภาพพม่า 10 ปี แล้วให้สิทธิแก่รัฐอิสระแยกตัวออกจากสหภาพพม่าได้ แต่ในระหว่างที่รวมกันเป็นสหภาพพมานั้น รัฐบาลพม่าไม่ให้สิทธิและความเสมอภาคแก่ชนกลุ่มน้อยเชื้อชาติต่าง ๆ เท่าเทียมกับชนเชื้อชาติพม่า ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2502 ชนกลุ่มน้อยจึงพยายามที่จะต่อสู้ในทางการเมือง เพื่อแยกตัวออกเป็นอิสระ แต่ฝ่ายพม่ามายเบี่ยงเรื่อยมา จนกระทั่งในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2505 เนวินจึงทำการยึดอำนาจจากอูนู และประกาศเลิกสัญญาปางหลวง จากเหตุการณ์ครั้งนี้จึงทำให้รัฐอิสระต่าง ๆ และชนเชื้อชาติพม่าที่เสียอำนาจโค่นล้มความพยายามทุกทางที่จะแยกตัวออกเป็นรัฐอิสระ โดยจัดตั้งเป็นกองกำลังขึ้นและส่งเขาปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาลพม่า แต่ถูกฝ่ายรัฐบาลพม่าระดมการปราบปรามอย่างหนัก จนต้องถอยร่นเรื่อยมาจนต้องเข้ามาอาศัยในเขตชายแดนไทย เป็นที่หลบซ่อนระดมกำลังอาวุธยุทโธปกรณ์ต่าง ๆ เพื่อกลับเข้าไปปฏิบัติการในเขตพม่า เมื่อมีกำลังพร้อมเพียงก็ยกเขาไปในเขตพม่าเพื่อต่อต้านรัฐบาลพม่า เมื่อสู้ไม่ไหวก็ถอยร่นหลบหนีเข้ามาอยู่ในเขตไทยเพื่อรวมกำลังต่อสู้ใหม่ ในปัจจุบันอาศัยอยู่ในหลายจังหวัด เช่น แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย กาญจนบุรี ตาก ประจวบคีรีขันธ์ ราชบุรี เพชรบุรี ระนอง ชุมพร <sup>1</sup>

อนึ่ง จากสถิติของทางราชการ ในปี ค.ศ. 1980 ปรากฏว่ามีผู้อพยพพม่ามีจำนวน 29,573 คน ในประเทศไทย และในปัจจุบันรัฐบาลไทยยังคงเล็งเดชะการที่จะให้พักพิงในประเทศ เนื่องจากเกรงว่าจะเป็นการทำลายความสัมพันธ์ทางการทูตกับรัฐบาลพม่า

อย่างไรก็ดี รัฐบาลไทยได้อนุญาตให้ผู้อพยพประกอบอาชีพตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. 2521 <sup>2</sup>

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย," อ้างแล้ว, หน้า 70-71.

<sup>2</sup> "Law and National Policy concerning Displaced Persons and Illegal Immigrants in Thailand," op. cit. p. 2.

3. ผู้อพยพเวียดนาม (เคียนเบียนฟู) บุคคลเหล่านี้ได้เข้ามาพักพิงในประเทศไทย เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2488-2489 ในระหว่างการต่อสู้ระหว่างฝรั่งเศสและเวียดนามเหนือ (นำโดยโฮจิมินห์) ในสงครามเวียดนาม เพื่อมุ่งหมายที่จะปลดปล่อยประเทศเวียดนามให้เป็นอิสระจากการเป็นอาณานิคมของฝรั่งเศส การอพยพลี้ภัยของเวียดนามในครั้งนั้นได้เดินทางหลบหนีภัยจากการสู้รบเข้าพรมแดนของประเทศลาวและเขมรเข้าสู่ประเทศไทย มีจำนวนราว 48,000 คน ถึงแม้ว่าได้มีการส่งผู้อพยพบางส่วนกลับประเทศเวียดนามแล้ว แต่ก็ยังมีอีกจำนวนไม่น้อยที่ยังอยู่ในประเทศไทย โดยกระจายอยู่ในท้องที่ 37 จังหวัดทั่วประเทศ และส่วนมากถูกจำกัดอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย เช่น หนองคาย, อุดรธานี, สกลนคร, นครพนม, อุบลราชธานี, ปราจีนบุรี ภายใต้การดำเนินการของกระทรวงมหาดไทย<sup>1</sup>

อย่างไรก็ดี ก่อนที่รัฐบาลของนายกรัฐมนตรีกุญชรศักดิ์ ชมะนันท์ ได้สิ้นสุดลงไปในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 รัฐบาลได้เจรจากับเวียดนามใน พ.ศ. 2522 เกี่ยวกับการส่งผู้อพยพที่เหลือกลับประเทศเดิม แต่ก็ยังมีได้มีการตกลงแต่อย่างใดจนถึงปัจจุบัน<sup>2</sup> ซึ่งจำนวนของผู้อพยพประเภทนี้จากการสำรวจในปี ค.ศ. 1980 มีถึง 40,888 คน และผู้อพยพดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสัญชาติ และกฎหมายเกี่ยวกับการสมรสที่จะกล่าวภายหลัง

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่า รัฐบาลไทยมีท่าทีในการระมัดระวังผู้อพยพประเภทนี้มาก เนื่องจากเห็นว่าผู้อพยพบางส่วนมีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และ

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย," อ้างแล้ว, หน้า 44. และ ชัยภักดิ์ บุรุษพัฒน์, ชนกลุ่มน้อยในไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, 2518) : 171.

<sup>2</sup> "ผู้อพยพในประเทศไทย : ทศนคติต่อประเด็นว่าด้วยข้อกฎหมายและนโยบายของรัฐ," อ้างแล้ว, หน้า 40.

รัฐบาลไทยประสบกับความยากลำบากที่จะควบคุมผู้อพยพดังกล่าวอย่างใดแล เพราะมีผู้อพยพเป็นจำนวนมากที่หลบหนีออกจากบริเวณที่กำหนดไว้ อย่างไรก็ตาม ผู้อพยพชาวเวียดนามสามารถประกอบอาชีพได้ภายใต้พระราชบัญญัติการประกอบอาชีพคนต่างด้าว พ.ศ. 2521<sup>1</sup>

โดยสรุปการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพทั้ง 3 กลุ่มนี้ รัฐบาลไทยต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาลำพัง โดยไม่มีองค์การกุศลหรือประเทศใดให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้วยเลย การแก้ไขปัญหานั้น<sup>2</sup> มักเป็นนโยบายผ่อนปรน เช่นการให้ผู้อพยพกลมกลืนปรับตัวเข้ากับสังคมไทย เช่นกรณีรัฐบาลไทยอนุญาตให้ผู้อพยพเงินได้รับสัญชาติไทยตั้งที่กล่าวมาแล้ว หรือในกรณีผู้อพยพพม่า รัฐใช้นโยบายทางมนุษยธรรม และให้สิทธิทางการเมืองตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ โดยไม่ใช้วิธีกักขังที่ขาดความจำเป็น<sup>3</sup>

ข. ผู้อพยพที่เข้ามาพักพิงในประเทศไทย หลัง พ.ศ. 2517 อาจแบ่งการหลังไหลของผู้อพยพชาวอินโดจีน ออกเป็น 5 ช่วง ซึ่งแต่ละช่วงมีการสืบทอดเนื่องมิใช่หมดสิ้นไป เมื่อขึ้นช่วงใหม่

1. ผู้อพยพช่วงแรก เป็นผู้อพยพหลบหนี เพราะสงครามปลดปล่อยอินโดจีน ได้แก่ชาวเวียดนาม ลาว (โดยเฉพาะชาวเขาเผ่าม้ง และลาวจากที่ราบลุ่ม)<sup>4</sup>

<sup>1</sup> "Law and National Policy concerning Displaced Persons and Illegal Immigrants in Thailand," op. cit. p. 35.

<sup>2</sup> "ปัญหาผู้อพยพในไทย : มนุษยธรรมมีจำกัด," สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ (ตุลาคม 2525) : 20.

<sup>3</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยในประเทศไทย," อ้างแล้ว, หน้า 71.

<sup>4</sup> Nanda Na Champasak, "Laotians," Refugee Magazine 3 (May 1983) : 15.

ที่ไค่พอยพหลบหนีภัยสงคราม และลัทธิคอมมิวนิสต์ และได้เข้ามาในประเทศไทยอีกเป็นจำนวนมาก ในช่วงปี พ.ศ. 2518 ทั้งนี้เนื่องจากได้เกิดการต่อสู้แย่งชิงอำนาจกันขึ้นในแหลมอินโดจีน และผลที่สุกประเทศในแหลมอินโดจีนได้ตกอยู่ในอำนาจการปกครองของฝ่ายคอมมิวนิสต์ โดยเริ่มตั้งแต่สาธารณรัฐเขมร (17 เมษายน 2518) สาธารณรัฐเวียดนาม (30 เมษายน 2518) ราชอาณาจักรลาว (14 ธันวาคม 2518)

ประเภทของผู้อพยพ ข้าราชการและทหารที่สนับสนุนรัฐบาลเดิมของประเทศดังกล่าว และประชาชนที่กลัวว่าชีวิตและทรัพย์สินของตนจะไม่ปลอดภัยภายใต้การปกครองแบบคอมมิวนิสต์

2. ผู้อพยพช่วงที่สอง เป็นพวกเขมรเองที่มีความคิดเห็นขัดแย้ง และต่อต้านพอลพต พยายามโค่นล้มพอลพต และต่อมาตนเองก็ถูกกวาดล้าง เหตุการณ์นี้เกิดขึ้นในช่วงกลางปี 2520 ถึงกลางปี 2521

ประเภทของผู้อพยพ เขมรแดงที่กลัวจะตกเป็นเหยื่อการกวาดล้างของฝ่ายพอลพต

3. ผู้อพยพช่วงที่สาม เป็นผู้อพยพที่เข้ามาในแผ่นดินไทยราวเดือนเมษายน พ.ศ. 2521 เมื่อรัฐบาลเวียดนามได้ประกาศนโยบายเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมในภาคใต้ โดยทำการยึดทรัพย์สินธุรกิจของชาวเวียดนามเชื้อสายจีน ในภาคใต้โดยเฉพาะในเขตนครโฮจิมินห์ และได้ผลักดันคนเหล่านี้ออกไปอยู่ในเขตเศรษฐกิจใหม่ (New Economic Zone)

ประเภทของผู้อพยพ อภิภพ ข้าราชการ พ่อค้า นักธุรกิจที่ไม่เคยชินกับการทำงานหนัก ซึ่งมีชาวเวียดนามเชื้อสายจีนเป็นจำนวนมาก

อนึ่งการอพยพหลังไหลของชาวเวียดนามโดยทางเรือ (Boat People) เริ่มมีมากเมื่อราวกลางปี พ.ศ. 2521 และเพิ่มมากขึ้นเมื่อราวกลางปี พ.ศ. 2521 และเพิ่มมากขึ้นเมื่อต้นปี พ.ศ. 2522

4. ผู้อพยพในช่วงที่ดี เป็นช่วงที่ขบวนการกู้ชาติกัมพูชา โดยการสนับสนุนของทางค่านักลี้ภัยของเวียดนามเข้ายึดพนมเปญได้เมื่อวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2522 และต่อมาขณะที่ยังไม่สามารถยึดพื้นที่ใดหมก ก็มีการปะทะต่อสู้กันตลอดเวลากับฝ่ายพอลพต

ประเภทของผู้อพยพ ทหารพอลพตที่หนีการบุกรุกของทหารเวียดนามและชาวกัมพูชาที่หนีการสู้รบเข้ามาทางอรัญประเทศ จันทบุรี ตราด

5. ผู้อพยพในช่วงที่ห้า เมื่อจีนยกกองทัพบุกเข้าสาธารณรัฐเวียดนามเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 และเวียดนามรวมทั้งชาวเวียดนามเชื้อสายจีนในเวียดนาม กลัวว่าจะเป็อันตรายจากสงครามก็ได้พยายามหนีออกจากเวียดนามเป็นจำนวนมาก

ประเภทของผู้อพยพ ชาวเวียดนามที่หนีการเกณฑ์ทหาร กลัวสภาพสงครามและชาวเวียดนามเชื้อสายจีนที่กลัวว่าจะถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมจากรัฐบาลเวียดนาม และกลัวสงคราม มีการอพยพเข้ามาทั้งทางบกและทางเรือ <sup>1</sup>

สถิติของผู้อพยพชาวอินโดจีนที่เข้ามาพักพิงในประเทศไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 ปลายเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1983 สามารถจำแนกได้ดังนี้

<sup>1</sup> อุษณีย์ ฉัตรานนท์, "สรุปผลการประชุมสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัยอินโดจีน," วารสารธรรมศาสตร์, 8 (เมษายน-มิถุนายน 2522) : 64-93.



- ก. ผู้พลัดถิ่นกัมพูชา มีจำนวน 215,571 คน
- ข. ผู้พลัดถิ่นลาวที่ลุ่ม (Lowland Laotian) มีจำนวน 167,263 คน
- ค. ผู้พลัดถิ่นลาวที่ราบสูง มีจำนวน 108,962 คน
- ง. ผู้พลัดถิ่นเวียดนาม มีจำนวน 95,655 คน

รวมเป็นจำนวนผู้พลัดถิ่นอินโดจีนทั้งสิ้น 587,451 คน

อนึ่ง ระหว่างปี ค.ศ. 1975 จนถึงปลายเดือนกรกฎาคม 1983 จำนวนผู้พลัดถิ่นอินโดจีนซึ่งไปตั้งถิ่นฐานอยู่ในประเทศที่สาม มีจำนวน 433,647 คน และคงเหลือผู้พลัดถิ่นที่อยู่ในศูนย์รับผู้พลัดถิ่น

- ก. ผู้พลัดถิ่นกัมพูชา มีจำนวน 68,355 คน
- ข. ผู้พลัดถิ่นลาวที่ลุ่ม มีจำนวน 72,984 คน
- ค. ผู้พลัดถิ่นลาวที่ราบสูง มีจำนวน 51,778 คน
- ง. ผู้พลัดถิ่นเวียดนาม มีจำนวน 10,684 คน

รวมจำนวนผู้พลัดถิ่นอินโดจีนที่พักพิงในประเทศไทยในปัจจุบัน 152,023 คน ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้พลัดถิ่นเวียดนาม 96,787 คน

อย่างไรก็ดี ในขณะที่มีผู้พลัดถิ่นกัมพูชา 200,000 คน อาศัยอยู่บริเวณชายแดนประเทศไทยและกัมพูชา โดยได้รับความช่วยเหลือจากหน่วยงานระหว่างประเทศ เช่น องค์การอาหารโลก (World Food Programme) และหน่วยบรรเทาสาธารณภัยสหประชาชาติ (United Nations Border Relief Operation - UNBRO) <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> "Law and National Policy concerning Displaced Persons and Illegal Immigrants in Thailand," op. cit. p. 3.

สำหรับการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพชาวอินโดจีน ในช่วงหลังปี พ.ศ. 2517 รัฐบาลได้รับการสนับสนุนร่วมมือจากองค์การสหประชาชาติ รัฐบาลต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ ตลอดจนองค์การสังคมสงเคราะห์<sup>1</sup> แม้กระนั้นก็ตามการแก้ไข ปัญหาเกี่ยวกับผู้อพยพชาวอินโดจีนในช่วงนี้เป็นเรื่องสลับซับซ้อน เพราะเป็นการผสมผสาน กันระหว่างปัจจัยทางกานสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และกฎหมาย จึงเห็นสมควรที่จะได้ พิจารณาในภายหลัง ในที่นี้อาจสรุปได้ว่า ประเภทของผู้อพยพในประเทศไทยสามารถ แบ่งแยกออกได้เป็นหลายกลุ่ม โดยส่วนใหญ่อาศัยสาเหตุของการอพยพต่างไหลเข้ามาเป็น เกณฑ์ เช่น มีทั้งพวกที่หลบหนีภัยสงคราม พวกที่สูญเสียอำนาจ พวกที่อดอยากยากแค้นในการ ครอบชีพ พวกที่เป็นปฏิปักษ์ทางการเมืองกับฝ่ายที่ยึดครองประเทศในปัจจุบัน รวมทั้งพวก ที่มิใช่คนไทยที่ไปตั้งหลักแหล่งทำมาหากินอยู่ในอินโดจีนก่อนเกิดสงครามขึ้น<sup>2</sup> ฯลฯ

เมื่อได้พิจารณาถึงแนวความคิดและประเภทของผู้อพยพและผู้อพยพระหว่าง ประเทศและในประเทศไทยแล้ว ประเด็นเบื้องต้นที่สำคัญสำหรับผู้ที่หลบหนีภัยเข้ามาและ อยู่ในความสนใจของประชาชนในประเทศที่พักพิง เห็นจะได้แก่ประเด็นที่ว่าในจำนวนบุคคล ที่ต่างไหลเข้ามาในดินแดนของประเทศอื่น ใครบ้างควรที่จะได้รับการพิจารณาว่ามีสถาน- ภาพเป็นผู้อพยพ หรือไม่ใช่เข้าชายของบุคคลทั้ง 2 ประเภทนี้เลย และบุคคล ดังกล่าวจะมีสิทธิ พันธะและผลประโยชน์ ความช่วยเหลือคุ้มครองอย่างไรหรือไม่ ใน ประเทศที่เขาพักพิงอยู่ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความกระจ่างในเรื่องดังกล่าว จึงเห็นสมควร ที่จะพิจารณาถึงสถานภาพของผู้อพยพและผู้อพยพข้ามกรรมสารระหว่างประเทศ เพื่อเป็น การปูพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจถึงสถานภาพของบุคคลประเภทนี้ในแผ่นดินไทยต่อไป

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้อพยพในไทย : มนุษยธรรมมีจำกัด," อ้างแล้ว, หน้า 20.

<sup>2</sup> "ปัญหาผู้อพยพอินโดจีน : ท่าทีและการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การ ระหว่างประเทศ," อ้างแล้ว, หน้า 10.

สถานภาพของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพระหว่างประเทศ

สถานภาพของผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพ ในที่นี้หมายความถึง การได้มาและการสูญเสียซึ่งการเป็นผู้ลี้ภัย หรือผู้อพยพ รวมทั้งสิทธิ ผลประโยชน์ พันธะของบุคคลดังกล่าวตามบทบัญญัติของกรรมสารระหว่างประเทศ<sup>1</sup> ซึ่งในที่นี้เห็นควรที่จะพิจารณาเฉพาะในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยซึ่งได้ถูกแก้ไขพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 เพราะเป็นกรรมสารฉบับที่สำคัญที่สุดและใช้อยู่ในปัจจุบันตามลำดับ

ก. สถานภาพของผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ

1. ธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

ก) การได้มาซึ่งสถานภาพของผู้ลี้ภัย (Acquisition of Refugee Status) ระบุไว้ในข้อ 6 A (ii) ของธรรมนูญข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ข้อบังคับของกรรมสารก็มีไต่ระดับถึงแบบหรือขั้นตอนพิจารณาว่า การได้มาซึ่งสถานภาพดังกล่าวจะต้องกระทำอย่างไร อย่างไรก็ตามก็ในทางปฏิบัติ นั้น การพิจารณาให้ฐานะแก่ผู้ลี้ภัยจะกระทำให้ละเอียดและครบถ้วนเป็นรายบุคคลนั้นเป็นไปได้ยากมาก ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจึงพิจารณาตัดสินว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยหรือไม่ โดยกระทำไปพร้อมกันทั้งกลุ่มโดยคำนึงถึงเหตุการณ์ที่ทำให้กลุ่มคนเหล่านั้นต้องไหลออกมาอันเนื่องจากความหวาดกลัวความผิดในคำจำกัดความของคำว่าผู้ลี้ภัย (Prima Facie) และมีใ้ถูกผูกมัดในกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาใด ๆ ถึงกระนั้นก็ยังมิชอบยกเว้นตามหลักทฤษฎีทางกฎหมาย คือ ในกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือหลายบุคคลที่มีข้อพิสูจน์ปรากฏอย่างชัดเจน

<sup>1</sup> The Status of Refugees in International Law, Vol. 1.

ว่า แยกทางไปจากบุคคลกลุ่มที่ได้รับประโยชน์ไปนั้น บุคคลนั้นย่อมไม่ได้รับฐานะเป็นผู้ลี้ภัย เช่นกลุ่มอื่นแก่ประการใด <sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในหลายกรณีที่ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ อาจพิจารณาให้ฐานะแก่ผู้ลี้ภัยโดยอาศัยวิธี Good Offices คือการเข้าช่วยเหลือบุคคล ที่อยู่ในสถานะที่ควรได้รับความช่วยเหลือและความคุ้มครอง โดยไม่ตองพิจารณาคุณสมบัติ ใด ๆ ของผู้ลี้ภัยเลย <sup>2</sup> และโดยส่วนใหญ่การพิจารณาให้สถานะผู้ลี้ภัยตามธรรมเนียมนี้ มัก ทำในประเทศที่เกิดปัญหาผู้ลี้ภัย และมีได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1967 หรือเป็นภาคีใน อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 เพียงฉบับเดียว หรือเป็นภาคีใน กรรมสารระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับ แต่ยังคงไว้ซึ่งข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ ซึ่งเป็นองค์ ประกอบส่วนหนึ่งของการพิจารณาคณะสมบัติของผู้ลี้ภัย หรือกรณีของบุคคลที่จะไปตั้งถิ่นฐาน ในประเทศที่สาม ซึ่งในกรณีต่าง ๆ ข้างต้น ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติมักปฏิบัติ หน้าที่โดยอาศัยข้อตกลงระหว่างข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และรัฐบาลของ ประเทศนั้น ๆ <sup>3</sup> ดังนั้นบุคคลอาจมีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยภายใต้ธรรมนูญของสำนักงาน ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 ในประเทศที่มีได้เป็นภาคีในอนุสัญญา ว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี 1967 ก็ได้

<sup>1</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, "การให้ความคุ้มครองแก่ ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นที่อยู่อาศัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," (มปท : ม.ป.ป.), หน้า 3.

<sup>2</sup> The Status of Refugees in International Law, Vol. 1. op.cit. p. 331.

<sup>3</sup> "An Appraisal of the Development of the Protection Afforded to Refugees under International Law, op.cit. p. 248.

จึงเห็นได้ว่า การพิจารณาให้ฐานะแก่ผู้ลี้ภัยข้างต้นใช้หลักเกณฑ์เน้นหนักไปทางด้านเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น และเป็นเหตุให้บุคคลเดินทางออกนอกประเทศของตนมากกว่าจะเป็นไปทางคามมูลเหตุแห่งความหวาดกลัวของแต่ละบุคคล ซึ่งต่อมาสมัชชาสหประชาชาติจึงให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้าไปช่วยเหลือ และให้ความคุ้มครองแก่ผู้อพยพด้วย<sup>1</sup> ทั้งนี้ยังรวมถึงผู้อพยพเนื่องจากการบุกรุกและเข้าครอบครองของกองทัพต่างชาติด้วย

ข) การสูญเสียซึ่งสถานภาพของผู้ลี้ภัย

จากข้อ 6 วรรค 2 ได้บัญญัติถึงอำนาจของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในอันที่จะเลิกใช้ชอบังคับในขรรณูญญาหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติกับบุคคลใดซึ่ง

- (1) ได้ใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตน อีกรวาระหนึ่งด้วยความสมัครใจ (เช่นกรณีผู้ลี้ภัยกลับประเทศบ้านเกิดเมืองนอนเดิม) หรือ
- (2) ใ้รับสัญชาติเดิมคืนมาด้วยความสมัครใจ หลังจากได้สูญเสียสัญชาตินั้นไป
- (3) ได้มาซึ่งสัญชาติใหม่ และได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติใหม่ของตน หรือ
- (4) ได้กลับเข้าไปตั้งถิ่นฐานด้วยความสมัครใจในรัฐที่ตนได้เข้ามา หรือรัฐที่ตนอยู่นอกอาณาเขต เนื่องจากความหวาดกลัวจากการประหัตประหาร หรือ

<sup>1</sup> S. Bari, "Illegal Immigrants in Thailand : Some Aspects of International Protection," paper presented at the UNHCR and Chulalongkorn University Joint Seminar on the Legal Aspects of Asylum Seekers in Thailand, Bangkok, Thailand, 6-7 October 1983.

(5) ไม่อาจปฏิเสธที่จะใช้สิทธิสืบ เนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตน เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยไถ่ลี้ภัยแล้ว อย่างไรก็ตาม บุคคลนี้อาจอ้างสาเหตุทางความเชื่อหรือศาสนา เพื่อคงสถานภาพของผู้ลี้ภัยต่อไป

(6) เป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งสามารถกลับสู่รัฐที่เดิมตนมีถิ่นฐานพำนักประจำได้ เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยไถ่ลี้ภัยแล้ว (แม้ว่าบุคคลไร้สัญชาติจะอ้างเหตุอื่นนอกเหนือจากความสูญสลายส่วนตัวในอันที่จะปฏิเสธสิทธิกลับถิ่นฐานเดิมก็ตาม) จากการพิจารณาถึงบทบัญญัติว่าด้วยการสูญเสียที่สถานะของผู้ลี้ภัยข้างต้น อาจแบ่งเหตุแห่งการสูญเสียสถานะของผู้ลี้ภัย 2 ประการใหญ่ ๆ คือ

1. เหตุที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสถานะของบุคคลเกี่ยวกับตัวผู้ลี้ภัยเอง (ข้อ 1. ถึงข้อ 3.)
2. เหตุซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ในบ้านเกิดเมืองนอนของผู้ลี้ภัย<sup>1</sup>

ค) สิทธิ ผลประโยชน์ และพันธะผูกพันของผู้ลี้ภัย

เนื่องจากธรรมเนียมของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 มิได้บัญญัติถึงเรื่องเกี่ยวกับสิทธิ ผลประโยชน์ และพันธะผูกพันของผู้ลี้ภัยไว้ในที่ใด ดังนั้นแม้จะนำข้อบังคับของกรมสารตั้งกล่าวมาใช้ในการตีความ และกำหนดฐานะของผู้ลี้ภัยตามคำจำกัดความของธรรมเนียมของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ แต่ก็ไม่ทำให้เกิดสิทธิ

1

The Status of Refugees in International Law, Vol. 1.

op.cit. p. 368.

ผลประโยชน์ พันธะ หรือฐานะใด ๆ แก่ผู้ลี้ภัยหากว่าประเทศที่ผู้ลี้ภัยพักพิงอยู่ ไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการที่จะให้การรับรองฐานะของผู้ลี้ภัยโดยตรง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ประเทศนั้นมีไคเป็นภาคีในกรมสารระหว่างประเทศที่ว่าด้วยผู้ลี้ภัย เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 หรือพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967<sup>1</sup> เป็นต้น อย่างไรก็ตามการปฏิบัติชาลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติมักให้การช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในลักษณะของการให้ความคุ้มครอง ซึ่งโดยทั่วไปการออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การให้ความคุ้มครองโดยตรง เป็นการให้ความช่วยเหลือและป้องกันบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในกรณีการขอลี้ภัย จากการถูกขับไล่ออกจากประเทศโดยไม่มีมติใจให้กลับไปยังประเทศที่ตนไคหลบหนีออกมา เป็นต้น อีกทั้งรวมถึงการออกเอกสารบัตรประจำตัวและเอกสารหนังสือเดินทางให้แก่ผู้ลี้ภัยด้วย<sup>2</sup> นอกจากนี้ยังได้ให้ความช่วยเหลือในด้านวิชาการและวัสดุอุปกรณ์ (Material Assistance) ซึ่งได้แก่ การจัดหาที่พักพิงอาศัยให้การเลี้ยงดู (ในความหมายที่กว้างที่สุด) แก่ผู้ลี้ภัยในประเทศที่ผู้ลี้ภัยชั่วคราวให้ความช่วยเหลือในด้านการเงินแก่ประเทศที่ให้ผู้ลี้ภัยชั่วคราว เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อให้ไปตั้งถิ่นฐานถาวรต่อไป ซึ่งรวมถึงบรรดาค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการเดินทาง ให้ความช่วยเหลือทางด้านการเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดการปรับตัวที่พอเพียงให้ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าไปอยู่อาศัยได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อชดเชย และปรับปรุงความสูญเสียทางเศรษฐกิจให้ดีขึ้น ในกรณีที่ประเทศนั้นรับผู้ลี้ภัยเข้าอาศัยอยู่อย่างถาวร ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหาร และในโครงการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุน เป็นต้น<sup>3</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานชาลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, "การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นที่อยู่อาศัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้," อ้างแล้ว, หน้า 3.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 15.

2) การให้ความคุ้มครองโดยทางอ้อม เป็นการให้ความสนับสนุนและส่งเสริม ให้มีการปรับปรุงกฎหมายอันเกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยของรัฐต่าง ๆ ให้ได้มาตรฐาน อันจะส่งผลให้รัฐนั้น ๆ ยอมรับและเข้าเป็นคู่สัญญาตามข้อตกลงตามกฎหมายระหว่างประเทศ อีกด้วย <sup>1</sup>

2. อนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ซึ่งถูกแก้ไขพิธีสารว่าด้วยสถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967

ก) การได้มาซึ่งสถานะภาพของผู้ลี้ภัย แมวาทินยามของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ก (1) ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1950 ซึ่งตกลงแก้ไขโดยมาตรา 1 ของพิธีสารว่าด้วยสถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 จะได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของผู้ลี้ภัยไว้ อย่างไรก็ตามปัญหาที่เกิดขึ้นก็เป็นลักษณะดัง เช่น ธรรมนูญศาลหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 ช่างคน ในข้อที่ว่าในทางปฏิบัตินั้นแบบหรือระเบียบวิธีปฏิบัติในการพิจารณาถึงการได้มาซึ่งสถานะภาพของผู้ลี้ภัย มิได้ถูกกำหนดไว้ ณ ที่ใด แต่กระนั้นก็เป็นที่น่าเชื่อว่าประเทศภาคีในอนุสัญญาต่างก็มีอธิปไตยในอันที่จะกำหนดแบบวิธีและขั้นตอนที่จะวินิจฉัยว่าใครบ้างที่พึงจะได้รับสถานะภาพของผู้ลี้ภัย อันจะได้รับสิทธิผลประโยชน์ และก่อให้เกิดพันธะผูกพันตามที่กำหนดไว้ในกรรมสารระหว่างประเทศนั้น <sup>2</sup>

อนึ่ง ในปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดมาตรการในการพิจารณาสถานะภาพของผู้ลี้ภัยให้เคร่งครัดมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา <sup>3</sup> ซึ่งพอจะประมวล

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 2.

<sup>2</sup> "An Appraisal of the Development of the Protection Afforded to Refugees under International Law," op.cit. p. 244.

<sup>3</sup> Report of UN. ECCSOC Official Records 2<sup>nd</sup> Session. p. 10.



ได้มีส่วนหนึ่งเนื่องมาจากกิจกรรมภายในของรัฐ และปัญหาของผู้ลี้ภัย ซึ่งเกี่ยวเนื่องกับองค์ประกอบทางศาสนา เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงเป็นการยากที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับขั้นตอนของการพิจารณาการไต่มาซึ่งสถานภาพของผู้ลี้ภัย และให้ประเทศภาคีสมาชิกถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกัน

อย่างไรก็ดีปัญหาดังกล่าวนี้ได้รับความสนใจจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติอย่างที่สุด จึงได้มีการเสนอแนะหนทางในการผ่อนคลายนโยบายผู้ลี้ภัย คือ การพยายามที่จะวางหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับวิธีการขั้นตอนของการพิจารณาการไต่มาซึ่งสถานภาพผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศ (คืออนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967) ขึ้นเพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกปฏิบัติให้เหมือนกันมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ อย่างน้อยเพื่อเป็นแนวทางในอันที่ประเทศภาคีจะรับไปพิจารณาออกกฎหมายภายในบังคับให้เป็นประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัย<sup>1</sup> เช่น ปรากฏในรายงานสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ปี 1969<sup>2</sup> หรือมติของอนุกรรมการฝ่ายบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเกี่ยวกับการคุ้มครองประเทศว่าด้วยเรื่องการพิจารณาดังสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1977 ซึ่งพอสรุปได้ว่าการแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรให้การพิจารณาการไต่มาซึ่งสถานภาพผู้ลี้ภัยขึ้นอยู่กับความร่วมมือของรัฐบาลท้องถิ่น และข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เช่น ในประเทศแอฟริกาหรือในอนุภาคควรรให้ประเทศที่เป็นภาคีในกรมสารระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับ กำหนดหลักเกณฑ์ในการไต่มาซึ่งสถานภาพของผู้ลี้ภัย ในกฎหมายภายใน และให้สิทธิพิเศษแก่ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในการพิจารณาร่วมด้วย<sup>3</sup> อนึ่ง คณะกรรมาธิการ

<sup>1</sup> Ibid., p. 94.

<sup>2</sup> UNGAOR 24<sup>th</sup> Session. Supp. No. 12 (A/76/2) 1969.

<sup>3</sup> Report of UNHCR-Official Records 35<sup>th</sup> Session. Supp.

ฝ่ายบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ยังได้เสนอแนะหลักเกณฑ์เบื้องต้นของการพิจารณาการไต่มาซึ่งสถานภาพของผู้ลี้ภัยโดยจัดทำเป็นคู่มือเพื่อเป็นแนวทางให้การปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ<sup>1</sup> อย่างไรก็ตามในปัจจุบันมีหลายประเทศที่ได้ปฏิบัติตามแนวทางดังกล่าวแล้ว<sup>2</sup>

อนึ่ง ได้มีการเสนอแนะเพิ่มเติมว่าควรจะเป็นโอกาสให้ผู้ลี้ภัยที่หนีเข้ามาในประเทศที่เป็นภาคีในกรรมสารระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับ สามารถชี้แจงถึงสถานภาพของตนอย่างชัดเจนก่อนที่จะตัดสินใจลงไป เขาจะมีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยจากประเทศภาคีหรือไม่ ถ้าหากได้รับการปฏิเสธซึ่งสถานภาพดังกล่าว ผู้ลี้ภัยควรได้รับสิทธิในการแต่งตั้งทนาย ถ้าไม่สามารถจ้างใครรัฐควรหาทนายให้ ผู้แทนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และองค์การอาสาสมัครอื่น ๆ ควรได้รับสิทธิในการเข้าร่วมพิจารณาและแก้ปัญหาให้แก่ผู้ลี้ภัยควย ถ้าหน่วยงานที่ทำหน้าที่พัฒนาให้สถานภาพของผู้ลี้ภัยต่ำกว่าระดับคณะรัฐมนตรีแล้ว ผู้ลี้ภัยควรมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่สูงกว่าถัดขึ้นไปหรืออุทธรณ์ไปยังศาลยุติธรรม ถ้ากระทำไปตามลำดับขั้นตอนของกฎหมายของประเทศนั้น ๆ นอกจากนั้นผู้ลี้ภัยจะต้องมีสิทธิที่จะติดต่อสื่อสารกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และรัฐจะต้องไม่เข้าไปขัดขวางการติดต่อสื่อสารเช่นนั้น<sup>3</sup>

ข) การสูญเสียซึ่งสถานภาพของผู้ลี้ภัย ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 1 ค. ว่าให้เลิกใช้อนุสัญญาฉบับนี้กับบุคคลใดตามความหมายของส่วนกำหนด ก. หากบุคคลนั้น

<sup>1</sup> "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status 1979.

<sup>2</sup> Report of UN. ECOSOC Official Records 2<sup>nd</sup> Session. op.cit. p. 4-5.

<sup>3</sup> "สิทธิผู้ลี้ภัย," อ้างแล้ว, หน้า 40.

1) ใ้ใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของคนที่  
วาระหนึ่งด้วยความสมัครใจ หรือ

2) ใ้รับสัญชาติเดิมคืนมาด้วยความสมัครใจ หลังจากใ้สูญเสียสัญชาติ  
นั้นไป หรือ

3) ใ้มาซึ่งสัญชาติใหม่ และใ้รับการคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติใหม่  
ของตน หรือ

4) ใ้กลับเข้าไปตั้งถิ่นฐานด้วยความสมัครใจในรัฐที่ตนมาจากมา หรือรัฐ  
ที่ตนอยู่ภายนอกอาณาเขต เนื่องจากความหวาดกลัวจากการประหัตประหาร หรือ

5) ไม่อาจปฏิเสธที่จะใ้สิทธิ สืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่ง  
สัญชาติของตน เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ใ้ความบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยไ้สิ้นสุดแล้ว

ทั้งนี้จะไม่ใ้วรรคนใ้ผู้ลี้ภัยตามส่วนข้อกำหนด ก (1) แห่งมาตรานี้  
(ผู้ลี้ภัยตามพระราชบัญญัติ) หากสามารถอ้างเหตุผลบังกับตามเหตุใ้เคยมีการประหัตประหาร  
มาก่อนหน้านั้นเพื่อปฏิเสธที่จะใ้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ

6) เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งสามารถกลับสู่รัฐที่ตนใ้มีถิ่นฐานพำนักประจำ  
ใ้ เนื่องจากสถานการณ์ที่ทำให้ใ้ความบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยไ้สิ้นสุดแล้ว

ทั้งนี้จะไม่ใ้วรรคนใ้ผู้ลี้ภัยตามส่วนข้อกำหนด ก (1) แห่งมาตรานี้  
(ผู้ลี้ภัยตามพระราชบัญญัติ) หากสามารถอ้างเหตุผลบังกับตามเหตุใ้เคยมีการประหัตประหาร  
มาก่อนหน้านั้น เพื่อปฏิเสธที่จะกลับไปยังรัฐที่ตนใ้มีถิ่นฐานพำนักประจำ

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติใ้ว่าด้วยการสิ้นสุดสถานภาพของผู้ลี้ภัยของ  
อนุสัญญาข้างต้นใ้ขอความร่วมมือใ้คล้ายคลึงกับข้อบังคับใ้ในธรรมนูญฯหลวงใ้ใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง  
สหประชาชาติ หากใ้มีข้อแตกต่างเล็กน้อยใ้ไม่ใ้ถือเป็นสาระสำคัญใ้แ่อย่างใ้ใด ดังปรากฏ

มาตรา 1 ค. ข้อ 5 และข้อ 6 ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และข้อ 6 A (ii) วรรค 2 ข้อ ง. และข้อ จ. นอกจากนั้นและข้อกำหนดของการลี้ภัย สถานภาพของผู้ลี้ภัยมิได้ใช้กับผู้ลี้ภัยตามพระราชบัญญัติ (Statutory Refugees) ซึ่งสามารถอาจเหตุเคยมีจากการประท้วงประท้วงในครั้งก่อนเพื่อปฏิเสธที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติเพราะผู้ร่างอนุสัญญาคงกล่าว ตระหนักดีว่าผู้ลี้ภัยชาวเยอรมันและออสเตรียไม่สมัครใจที่จะกลับไปยังประเทศบ้านเกิดเพื่อใช้สิทธิสืบเนื่องจากความคุ้มครองแห่งสัญชาติของตนเพราะกลัวต่อการถูกทารุณด้วยวิธีต่าง ๆ แมว่าสถานการณ์บ้านเมืองในขณะนั้นเปลี่ยนแปลงไปโดยสิ้นเชิงก็ตาม อีกทั้งสภาพทางจิตใจก็เห็นห่างจากรัฐบาลหรือกลุ่มชนในประเทศเดิมของตน<sup>1</sup>

ค) สิทธิและผลประโยชน์ของผู้ลี้ภัย เพื่อพิจารณาถึงสิทธิและผลประโยชน์ที่มีต่อผู้ลี้ภัยซึ่งที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี 1951 ซึ่งได้แก้ไขโดยพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี 1967 เห็นได้ว่าการปฏิบัติของประเทศที่เป็นในกรรมสารระหว่าง ประเทศทั้ง 2 ฉบับ ซึ่งมีต่อบุคคลที่ได้รับการพิจารณาแล้วว่ามีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย แบ่งได้เป็น 3 ระดับด้วยกันคือ

1) ระดับผลประโยชน์ เช่น คนชาติพื้นเมือง (National Treatment) คือการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกับคนชาติพื้นเมืองในประเทศของตน

2) ระดับผลประโยชน์แห่งชาติที่ไคร้บอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favourable treatment) คือการปฏิบัติที่รัฐภาคีจะให้ต่อผู้ลี้ภัยอย่างอนุเคราะห์ เหมือนกับคนชาติของรัฐที่ 3 ในสถานการณ์เดียวกัน

1

The Status of Refugees in International Law. Vol. 1.

op.cit. p. 410.

3) ระดับผลปฏิบัติเกี่ยวกับสิทธิที่รัฐภาคีปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่จะทำได้  
และไม่ว่าเหตุการณ์ใด ๆ ก็ตามไม่ให้กอบไปกว่าการปฏิบัติต่อคนต่างชาติโดยทั่วไปใน  
สถานการณ์เดียวกัน ( Treatment as Favourable as Possible ) ซึ่งสามารถ  
 แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ระดับผลปฏิบัติเช่นคนชาติพื้นเมือง ( National Treatment )

อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ได้บัญญัติถึงสิทธิและผลประโยชน์ที่มีต่อ  
 ผู้ลี้ภัยในระดับผลปฏิบัติเช่นคนชาติพื้นเมือง ซึ่งพอจะจำแนกออกได้ดังนี้

(ก) เสรีภาพในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนา และการ  
 ให้การศึกษาของศาสนาแก่บุตรหลาน ( Religion ) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 4 ว่า  
 "รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้ผลปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยภายในอาณาเขตของรัฐภาคีนั้น อย่างน้อยเท่าเทียม  
 กับผลปฏิบัติที่ให้แก่คนชาติในเรื่องเสรีภาพ การประกอบกิจกรรมทางศาสนา และการให้การศึกษา  
 ทางศาสนาแก่บุตรหลาน"

(ข) สิทธิในศิลปกรรม และทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม  
 ( Artistic Rights and Industrial Property ) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 14  
 ว่า "ให้ผู้ลี้ภัยได้รับความคุ้มครองในทรัพย์สินทางอุตสาหกรรม เช่น สิ่งประดิษฐ์ แผนแบบ  
 หรือตัวอย่างแบบ เครื่องหมายการค้า ชื่อการค้าและสิทธิในผลงานทางวรรณคดี ศิลป และ  
 วิทยาศาสตร์ ในรัฐที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำ เช่นเดียวกับผู้ที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ในดินแดน  
 ของรัฐภาคีภาคีผู้ทำสัญญาอื่น ๆ ให้เขาได้รับความคุ้มครอง เช่นเดียวกับผู้ที่มีสัญชาติของรัฐ  
 ที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำในดินแดนของรัฐนั้น"

(ค) สิทธิเข้าถึงชั้นศาล ( Access to Court ) ดังที่บัญญัติ  
 ไว้ในมาตรา 16 ว่า

1. ใ้ผู้ลี้ภัยมีเสรีภาพในการนำคดีขึ้นสู่ศาลสถิตยุติธรรมภายในอาณาเขตของรัฐภาคีผู้ทำสัญญาทุกรัฐ
2. ใ้ผู้ลี้ภัยมีสิทธิได้รับผลประโยชน์จากรัฐภาคีผู้ทำสัญญาที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำ เช่นเดียวกับที่รัฐนั้นให้ต่อคนชาติของรัฐนั้น ในเรื่องการนำคดีขึ้นสู่ศาลรวมทั้งการช่วยเหลือทางกฎหมาย และขอยกเว้นจากการตัดสินโดยไม่มีหลักประกัน
3. ในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องความมรดก 2 ใ้ผู้ลี้ภัยได้รับผลประโยชน์ เช่นเดียวกับคนชาติของรัฐที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำในรัฐอื่น นอกจากที่เขามีถิ่นฐานพำนักประจำด้วย

(ง) การปันส่วน ( Rationing ) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 20 ว่า "ใ้ผู้ลี้ภัยได้รับผลประโยชน์เยี่ยงคนชาติในกรณีที่มีการใช้ระบบการปันส่วนต่อพลเมืองทั่วไป ซึ่งควรคุมการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่ขาดแคลนทั่วไป"

(จ) การศึกษาของรัฐขั้นพื้นฐาน (Elementary Education) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 22 (1) ว่าให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาใ้ผลประโยชน์เยี่ยงคนชาติที่เกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน

(ฉ) การบรรเทาทุกข์สาธารณชน (Public Relief) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 23 ว่า "รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะใ้ผลประโยชน์เยี่ยงคนชาติต่อผู้ลี้ภัยซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐ โดยชอบด้วยกฎหมายในเรื่องการบรรเทาทุกข์สาธารณชน และความช่วยเหลือ"

(ช) กฎหมายแรงงาน และการประกันสังคม (Labour Legislation and Social Security) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 24 ว่า

"1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญา จะให้ผลประโยชน์แก่บุคคลซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐโดยชอบด้วยกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ต่อไปนี้ คือ

ก. เท่าที่มีการบัญญัติกฎหมาย หรือข้อบังคับ หรือการควบคุมของเจ้าหน้าที่บริหารเงินได้ รวมทั้งเงินที่จ่ายแก่ครอบครัว อันเป็นส่วนหนึ่งของเงินได้ เวลาการทำงาน การจัดการเวลาวันหยุดที่ได้รับเงิน ขอจำกัดการนำงานมาทำที่บ้าน อายุขั้นต่ำในการจ้างงาน การฝึกหัดงาน และการฝึกปฏิบัติ การทำงานของหญิง และผู้เยาว์ การได้รับประโยชน์จากการสำรองรวม

ข. การประกันสังคม (บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการประกันภัยในการทำงาน โรคภัยไข้เจ็บสืบเนื่องจากการประกอบอาชีพ การมีครรภ์ เจ็บป่วยทุพพลภาพ ชราภาพ ทาย วางงาน ความรับผิดชอบเกี่ยวกับครอบครัว และกรณีอื่นใดซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ที่อยู่ภายในขอบเขตของการประกันสังคมตามกฎหมายแห่งชาติหรือข้อบังคับ) โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดดังต่อไปนี้

1) การจัดการที่เหมาะสม ซึ่งอาจมีขึ้นเพื่อสร้างไว้ซึ่งสิทธิอันได้รับมาแล้ว และสิทธิซึ่งกำลังจะได้รับ

2) กฎหมายแห่งชาติ หรือระเบียบข้อบังคับของประเทศ ซึ่งผู้สัญชาติเข้าไปอยู่อาศัยอาจกำหนดการจัดการพิเศษเกี่ยวกับเงินช่วยเหลือทั้งหมด หรือแค่บางส่วนซึ่งถือจ่ายค่าเงินกองทุนสาธารณะ และเกี่ยวกับเงินซึ่งจ่ายให้แก่ผู้ซึ่งมิได้กระทำตามเงื่อนไขในการสะสมไว้ในการจ่ายเงินบำนาญตามปกติ

2. สิทธิที่จะได้รับเงินชดเชยจากการตายของผู้สัญชาติ เนื่องจากการประสบอันตรายจากการรับจ้างทำงาน หรือจากโรคภัยไข้เจ็บสืบเนื่องจากการประกอบอาชีพ จะไม่ถูกกระทบจากการที่ผู้ได้รับประโยชน์อยู่นอกอาณาเขตของรัฐภาคีผู้ทำสัญญา

3. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะอำนวยความสะดวกอันเกิดจากความตกลงที่มีระหว่างตนกับผู้สัญชัย หรือที่อาจทำขึ้นในภายภาคหน้าเกี่ยวกับการข่าวงไวซึ่งสิทธิอันได้รับมา หรือสิทธิซึ่งกำลังจะได้รับมาอันเกี่ยวกับการประกันสังคม ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขเฉพาะที่ไ้บังคับกับแกคนชาติของรัฐผู้ลงนามในความตกลงดังกล่าว

4. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะพิจารณาด้วยความเมตตาที่จะอำนวยความสะดวกอันเกิดจากความตกลงที่คล้ายคลึงกันแก่ผู้สัญชัยมากที่สุด เท่าที่จะทำได้ ในกรณีที่มีความตกลงที่คล้ายคลึงดังกล่าวไ้บังคับระหว่างรัฐภาคีผู้ทำสัญญา และรัฐที่มีรัฐภาคีผู้ทำสัญญาแห่งอนุสัญญา"

(ข) ภาษีเงินได้ของแผนดิน (Fiscal Charges) ดังที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 29 ว่า

"1. รัฐผู้ทำสัญญาจะไม่เรียกเก็บอากร เงินอันพึงชำระหรือภาษีในลักษณะใดก็ตามจากผู้สัญชัย ไม่ว่าในรูปแบบอื่นใด หรือที่สูงกว่าอันจะเรียกเก็บได้จากคนชาติในสถานการณ์ที่คล้ายคลึงกัน

2. ความในวรรคหนึ่งข้างต้นไม่ตัดสิทธิในการประยุกต์กฎหมายหรือข้อบังคับใด ๆ กับผู้สัญชัย เช่นเดียวกับที่ไ้กับคนต่างดาว ในเรื่องการเรียกเก็บเงินอันพึงชำระซึ่งเกิดจากการออกเอกสารราชการทาง ๆ รวมทั้งหนังสือแสดงตน"

2) ผลปฏิบัติแห่งชาติที่ไ้รับอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favourable Treatment) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้สัญชัย ค.ศ. 1951 ไ้บัญญัติถึงสิทธิและผลประโยชน์ที่มีต่อผู้สัญชัยในระดับผลปฏิบัติแห่งชาติที่ไ้รับความอนุเคราะห์ซึ่งพอจำแนกออกไ้ดังนี้

(ก) สิทธิในการเข้าร่วมสมาคม (Right of Association) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 15 ว่า "ในเรื่องการเข้าร่วมสมาคม และการเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน



ถ้ามิได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง และเพื่อหวังกำไรให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติด้วยความอนุเคราะห์อย่างยิ่งต่อผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายภายในอาณาเขตของรัฐนั้น เช่น เคียงกันกับที่รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติแก่คนชาติรัฐที่สามในสถานการณ์เดียวกัน

(ข) การรับจ้างเพื่อแรงงาน (Wage-Earning Employment) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 17 ว่า

"1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติด้วยความอนุเคราะห์ยิ่งต่อผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่โดยชอบด้วยกฎหมายภายในอาณาเขตของรัฐนั้น เช่น เคียงกันกับที่รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติแก่คนชาติรัฐที่สาม เกี่ยวกับสิทธิในการรับจ้างเพื่อค่าแรงงานในสถานการณ์เดียวกัน

2. ในกรณีใดก็ตาม ห้ามใช้มาตรการจำกัดต่อคนต่างด้าว หรือการจ้างคนต่างด้าวเพื่อปกป้องตลาดแรงงานแห่งชาติของผู้ลี้ภัย ซึ่งเคยได้รับการยกเว้นจากมาตรการเหล่านั้น ในวันที่อนุสัญญานี้มีผลใช้บังคับต่อรัฐภาคีผู้ทำสัญญาที่เกี่ยวข้อง หรือซึ่งเข้าตามเงื่อนไขใดดังต่อไปนี้

(ก) ไกลพำนักอยู่ในรัฐครบสามปีแล้ว

(ข) มีคุณสมบัติเป็นคนชาติของรัฐที่ตนพำนักอยู่ ทั้งนี้ผู้ลี้ภัยไม่คงถืออ้างประโยชน์จากบทบัญญัตินี้หากได้ทอดทิ้งคุณสมบัติแล้ว

(ค) มีบุตรหนึ่งคน หรือมากกว่านั้นที่มีสัญชาติของรัฐที่ตนพำนักอยู่

3. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาพิจารณาด้วยความเมตตาในการปรับสิทธิของผู้ลี้ภัยที่เกี่ยวกับการรับจ้างเพื่อค่าแรงงานให้เท่าเทียมกับสิทธิของคนชาติของรัฐนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองตามโครงการรับสมัครแรงงาน หรือโครงการรับเข้าเมือง"

3) ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งไม่ว่ากรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่  
ให้ทุกคนต่างก้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน (Treatment as Favourable as  
 Possible) อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ได้บัญญัติลงสิทธิที่มีต่อ  
 ผู้ลี้ภัย ในระดับดังกล่าวซึ่งพอจะจำแนกออกได้ดังนี้

(ก) สิทธิเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ (Movable and  
 Immovable Property) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 ว่า "ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผล  
 ปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ทุกคนต่างก้าว  
 โดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกันเกี่ยวกับการได้มาซึ่งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์  
 และสิทธิอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องรวมทั้งสัญญาเช่าหรือสัญญาอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์ และ  
 อสังหาริมทรัพย์"

(ข) การประกอบธุรกิจส่วนตัว (Self Employment) ดังที่บัญญัติไว้  
 ในมาตรา 13 ว่า "ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ ที่อยู่ใน  
 รัฐนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ทุกคนต่างก้าวโดยทั่วไป  
 ในสถานการณ์เดียวกันกับสิทธิในการประกอบธุรกิจโดยตนเองตามเกณฑ์กรรม อุตสาหกรรม  
 หัตถกรรม และการพาณิชย์ และด้านการจัดตั้งบริษัท การค้า หรืออุตสาหกรรม"

(ค) วิชาชีพอิสระ (Liberal Professions) ดังที่บัญญัติไว้ใน  
 มาตรา 19 ว่า

"1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไป  
 ได้ที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งมีคุณสมบัติเจ้าพนักงานที่มีอำนาจของ  
 รัฐนั้นให้การรับรองและที่กองการที่จะประกอบวิชาชีพอิสระซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่า  
 ที่ให้ทุกคนต่างก้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน"

2. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาใช้ความพยายามอย่างยิ่งโดยสอดคล้องกับกฎหมายและรัฐธรรมนูญของตนในอันที่จะจัดให้ผู้ลี้ภัยได้ตั้งถิ่นฐานในดินแดน ซึ่งรัฐนั้นรับผิดชอบในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนอกเหนือไปจากดินแดนแห่งเมืองแม่"

(ง) ที่อยู่อาศัย (Housing) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 21 ว่า ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัย เท่าที่เป็นไปได้ที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้น โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่ว่ากรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ทุกคนต่างก้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน ในเรื่องที่อยู่อาศัย เท่าที่มีการกำหนดในกฎหมายระเบียบบังคับ หรือภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(จ) การศึกษาของรัฐ (Public Education) ดังที่บัญญัติในมาตรา 22 ว่า "ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติที่เป็นคุณต่อผู้ลี้ภัยเท่าที่เป็นไปได้ ซึ่งไม่ว่าในกรณีใดจะไม่น้อยกว่าที่ให้ทุกคนต่างก้าวโดยทั่วไปในสถานการณ์เดียวกัน เกี่ยวกับการศึกษาที่นอกเหนือจากระดับชั้นพื้นฐานและโดยเฉพาะเกี่ยวกับการได้รับการศึกษา การรับรองประกาศนียบัตร อนุปริญญาบัตร และปริญญาบัตร การผ่อนปรนเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมการศึกษา และการให้ทุนการศึกษา

(ฉ) อิสระภาพในการเคลื่อนย้าย (Freedom of Movement) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 26 ว่า "รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้ผู้ลี้ภัย ซึ่งอยู่ในอาณาเขตโดยชอบด้วยกฎหมาย ได้รับสิทธิที่จะเลือกที่อยู่อาศัย และเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี ในดินแดนของรัฐ ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้ระเบียบ ขอบบังคับ ซึ่งใช้กับคนต่างก้าวโดยทั่ว ๆ ไป ในกรณีเช่นเดียวกัน <sup>1</sup>

1

"International Protection of Refugees and Displaced Persons :The Thai Perspective," op.cit. p. 6.

นอกจากสิทธิและผลประโยชน์ดังกล่าวข้างต้น อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพ  
ของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ยังได้บัญญัติถึงสิทธิและผลประโยชน์อื่น ๆ ที่ผู้ลี้ภัย อันอาจจะ  
จำแนกได้ดังนี้

(ก) ขอยกเว้นจากการด้อยที่ด้อยอาศัย (Exemption From  
Reciprocity) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 7 ว่า

"1. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาปฏิบัติกับผู้ลี้ภัย เช่นเดียวกับที่ปฏิบัติต่อกัน  
ต่างก้าวโดยทั่วไป เว้นแต่อนุสัญญานี้มีบทบัญญัติให้ความอนุเคราะห์ดีกว่า

2. ให้ผู้ลี้ภัยพึงปวงได้รับสิทธิยกเว้นจากเงื่อนไข ด้อยที่ด้อยอาศัย  
สืบเนื่องจากการนิคมขังในดินแดนของบรรดารัฐภาคีผู้ทำสัญญาหลังจากการพ้นจากได้เป็น  
ระยะเวลา 3 ปี

3. ในกรณีที่ไม่มีการด้อยที่ด้อยอาศัยรัฐภาคี ผู้ทำสัญญาจะให้สิทธิ  
และผลประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัยต่อไป ตามสิทธิพึงมีอยู่แล้ว นับแต่วันที่อนุสัญญานี้มีผลบังคับใช้ต่อรัฐนั้น

4. ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาพิจารณาอย่าง เป็นกรณีในอันที่จะให้สิทธิ  
และผลประโยชน์ต่อผู้ลี้ภัยเกินกว่าที่ได้รับอยู่แล้วตามสิทธิในวรรค 2 และ 3 ในกรณีที่ไม่มี  
การด้อยที่ด้อยอาศัย และให้ขยายขอยกเว้นจากการด้อยที่ด้อยอาศัยต่อผู้ลี้ภัยที่ไม่เข้าตาม  
เงื่อนไขที่ซึ่งกำหนดไว้ในวรรค 2 และ 3

5. ข้อกำหนดวรรค 2 และ 3 นั้น ให้ใช้ตลอดสิทธิและผลประโยชน์  
ที่กล่าวถึงในมาตรา 13, 18, 17, 21 และ 22 แห่งอนุสัญญานี้ ตลอดจนสิทธิและ  
ผลประโยชน์ ซึ่งอนุสัญญานี้มีได้บัญญัติไว้ด้วย"

## (ข) เอกสารเดินทาง (Travel Documents) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา

28 ว่า

"1. ให้รัฐภาคีทำสัญญาออกเอกสารเดินทางแก่ผู้สัญชัย ซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้นโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อวัตถุประสงค์ในการเดินทางภายนอกอาณาเขตของรัฐนั้น เว้นเสียแต่ว่าจะทำมิได้ เนื่องจากเหตุผลบังคับทางความมั่นคงแห่งชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และให้ใช้ข้อกำหนดสุดท้ายแห่งอนุสัญญานี้ ซึ่งเกี่ยวกับเอกสารดังกล่าว รัฐภาคีทำสัญญาอาจออกเอกสารเดินทาง เช่นว่าแก่ผู้สัญชัยอื่นใดภายในอาณาเขตรัฐ รัฐจะพิจารณาด้วยความเมตตาในการออกเอกสารเดินทาง เช่นว่านี้แก่ผู้สัญชัยทั้งหลายที่อยู่ในอาณาเขตรัฐซึ่งไม่สามารถจะได้รับเอกสารเดินทางจากประเทศที่ตนมีถิ่นที่อยู่โดยชอบด้วยกฎหมาย

2. ให้เอกสารเดินทางที่ออกให้ผู้สัญชัยภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศที่แล่วมา โดยภาคีที่เกี่ยวข้องนั้นได้รับการยอมรับและปฏิบัติโดยรัฐภาคีทำสัญญา เช่นเดียวกับเอกสารเดินทางซึ่งได้ออกตามมาตรานี้"

## (ค) ความช่วยเหลือจากงานบริหาร (Administrative Assistance)

ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 25 ว่า

"1. เมื่อการใช้สิทธิของผู้สัญชัยตามปกติจำต้องได้รับการช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของต่างประเทศ ซึ่งผู้สัญชัยไม่อาจเข้าถึงเจ้าหน้าที่ดังกล่าวได้ รัฐภาคีผู้ทำสัญญาซึ่งผู้สัญชัยพำนักอยู่จะได้จัดความช่วยเหลือดังกล่าวแก่ผู้นั้น โดยเจ้าหน้าที่ของตนหรือโดยเจ้าหน้าที่ระหว่างประเทศ

2. เจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ทั้งหลาย ซึ่งไกล่เกลี่ยถึงในวรรค 1 จะได้ออกหรือจัดให้มีการส่งภายใต้การอำนวยความสะดวกของตน เอกสาร หรือคำรับรองต่าง ๆ ไปยังผู้สัญชัย เช่นเดียวกันกับจะทำได้ในกรณีปกติของคนที่ต่างก้าว โดยหรือผ่านเจ้าหน้าที่แห่งชาติคนต่างก้าวนั้น

3. เอกสารหรือคำรับรองต่าง ๆ ซึ่งได้มีการส่งนั้นให้ใช้แทนเอกสารราชการ ซึ่งส่งให้กับคนต่างดาวโดยหรือผ่านทางเจ้าหน้าที่แห่งชาติ และชอบที่จะได้รับความเชื่อถือ เมื่อไม่มีข้อพิสูจน์เป็นอย่างอื่น

4. เว้นในกรณีที่อาจให้ผลปฏิบัติพิเศษต่อผู้ยากไร้ บริการต่าง ๆ ซึ่งกล่าวไว้ ณ ที่นี้ อาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมได้ แต่ค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะเรียกเก็บได้ในอัตราอันสมควร และสมศักดิ์ส่วนกับอัตราอันสมควร และสมศักดิ์ส่วนกับอัตราที่เรียกเก็บจากคนชาติ สำหรับบริการที่คล้ายคลึงกัน

5. บทบัญญัติในมาตรานี้ ย่อมไม่กระทบกระเทือนต่อมาตรา 27 และ 28"

#### ขอควรสังเกต

แม้อนสัญญาว่าควยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 จะกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ไว้แก่ผู้ลี้ภัยก็ตาม แต่กรรมสารดังกล่าว จะมีผลต่อผู้ลี้ภัยซึ่งได้รับการให้แหล่งพำนัก ณ ประเทศภาคีประเทศใดประเทศหนึ่งแล้วเท่านั้น ดังนั้นประเด็นที่จะหยิบยกขึ้นพิจารณา คือ ในสายตาของกฎหมายระหว่างประเทศนั้นผู้ลี้ภัยมีสิทธิในการที่จะได้รับแหล่งพักพิง เพื่อหลบหนีภัย (Asylum) ในประเทศอื่นใดหรือไม่เพียงใด<sup>1</sup> หรือสิทธิในการให้แหล่งพักพิงแก่ผู้ลี้ภัย

<sup>1</sup> ความหมายของสิทธิของบุคคลในการได้รับการให้แหล่งพักพิงเพื่อหลบหนีภัย (Individual's right to be granted asylum) ในที่นี้หมายถึง "พันธะผูกพันของรัฐในอันที่จะต้องยอมรับผู้ลี้ภัยเข้าไปในดินแดนของตน รวมทั้งการอนุญาตให้เขาพำนักอยู่ด้วยข้อยกเว้นการเนรเทศเขาออกจากดินแดนของตน" ใน The Status of Refugees in International Law, Vol. 2. op. cit. p. 79.

เป็นสิทธิของรัฐเพียงฝ่ายเดียว<sup>1</sup> ซึ่งในเรื่องนี้สมควรที่จะได้พิจารณาว่ามีความตกลงระหว่างประเทศ หลักปฏิบัติขององค์การระหว่างประเทศ การติดต่อกันในการทูต ข้อกำหนดของศาลาการระหว่างประเทศ รวมทั้งรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องผู้ลี้ภัยหรือสิทธิพักพิงของผู้ลี้ภัยไว้เพียงใด ดังนี้

ก. อนุสัญญาระหว่างประเทศและตราสารอื่น ๆ ทำนองเดียวกัน

1. มาตรา 14 (1) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 บัญญัติไว้ว่า "ทุกคนมีสิทธิแสวงหาและที่จะได้อาศัยพำนักในประเทศอื่น ๆ เพื่อให้พ้นจากการประหัตประหาร"

จากมาตรา 14 (1) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ อาจเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้มีได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลในอันที่จะอ้างสิทธิที่จะได้รับแหล่งพักพิงไ้จากรัฐ หากแต่เพียงบัญญัติว่า "มีสิทธิที่จะลี้ภัย" ไปยังประเทศอื่น ๆ ใดเท่านั้น อีกประการหนึ่ง ข้อความเบื้องต้น (Preamble) แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน<sup>2</sup> นี้เองก็ได้แสดงไว้เป็นที่แน่ชัดว่า ปฏิญญานี้ไม่เป็นข้อบังคับผูกพันทางกฎหมายต่อประเทศใด ๆ เป็นแต่เพียงการวาง

<sup>1</sup> ความหมายของสิทธิของรัฐในการให้แหล่งพักพิง (State's right to grant asylum) แก่ผู้ลี้ภัย ในที่นี้หมายถึง

- ก. สิทธิในการยอมรับผู้ลี้ภัยเข้าไปในดินแดนของตน
- ข. สิทธิในการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยอยู่ในดินแดนของตน
- ค. สิทธิในการปฏิเสธที่จะขับไล่ผู้ลี้ภัย
- ง. สิทธิในการปฏิเสธที่จะเนรเทศผู้ลี้ภัยไปยังรัฐอื่น
- จ. สิทธิที่จะไม่ถูกประหัตประหาร หรือลงโทษผู้ลี้ภัยหรือจำกัดสิทธิเสรีภาพของเขา

ใน Ibid., p.23.

<sup>2</sup> The General Assembly recognizes "that the grant of asylum by a State to persons entitled to invoke article 14 of the Universal Declaration of Human Rights is a peaceful and humanitarian act, as such, it cannot be regarded as unfriendly by any other State". ใน Ibid., p. 26 - 27.

หลักเกณฑ์มาตรฐานไว้อย่างกว้าง ๆ เพื่อบรรลุถึงความเสมอภาคของมวลมนุษยชาติและประชาชาติ (Common Standard of Achievement for All Peoples and All Nations)<sup>1</sup> ส่วนผลบังคับหรือการยอมรับปฏิบัติตามขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศจะดำเนินการให้มีผล เป็นกฎหมายของประเทศนั้น ๆ อย่างไรก็ดี ทั้งนี้อาจโดยวางหลักปฏิบัติภายในประเทศให้สอดคล้องกับแนวทางแห่งปฏิญญา หรือโดยข้อตกลงร่วมกัน นักกฎหมายส่วนใหญ่จึงมีทัศนะว่า สิทธิในการให้แหล่งพักพิงแก่ผู้ลี้ภัย เป็นเพียงมาตรฐานทางศีลธรรมหรือนุเมษธรรมเท่านั้น<sup>2</sup>

ดังนั้นหากจะแปลความไปถึงขนาดที่ว่า มาตรา 14 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ยอมรับว่า บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับที่พักอาศัยเพื่อลี้ภัยในประเทศใด ๆ ได้โดยเด็ดขาดยอมรับเป็นการแปลความเกินเลยนอกเหนือจากวัตถุประสงค์พื้นฐานแห่งการก่อกำเนิดปฏิญญาสากลนั้นเกินไป<sup>3</sup>

## 2. ประกาศให้ที่พำนักแก่ผู้ลี้ภัยภายในดินแดนของประเทศ ค.ศ. 1977

(Declaration on Territorial Asylum 1977) วางหลักทั่วไปว่า การให้ที่พำนักแก่ผู้ลี้ภัยนั้น เป็นการปฏิบัติอย่างสันติวิธีและมีมนุษยธรรม และมีอาจจะถูกกล่าวหาได้ว่า

<sup>1</sup> "สิทธิในการขอลี้ภัยในต่างประเทศ," อ้างแล้ว, หน้า 97 และใน Ibid., p.24.

<sup>2</sup> Ibid., p. 40.

<sup>3</sup> "สิทธิในการขอลี้ภัยในดินแดนต่างประเทศ," อ้างแล้ว, หน้า 98.



เป็นการกระทำอันเป็นปฏิบัติต่อประเทศอื่น อีกทั้งควรได้รับการเคารพจากรัฐทั้งหมด<sup>1</sup>  
 ในประกาศนี้เองก็ได้ระบุชัดเจนว่า รัฐคงมีเอกสิทธิเต็มภาคภูมิในกรณีพิจารณาให้ที่พักพิงแก่  
 ผู้ลี้ภัยตามแต่รัฐจะเห็นสมควร

ดังนั้น หากพิจารณาเหตุผลพื้นฐานของประกาศนี้ที่ให้ออเอาหลักมนุษยธรรม และ  
 ศีลธรรมในการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัย อาจเห็นได้ว่า สิทธิในการได้รับแหล่งพักพิงนั้น รัฐยังหวง  
 กันโดยเหตุผลที่ว่า รัฐทั้งหลายยังพอใจที่จะรักษาอำนาจอธิปไตยภายในรัฐของตนไว้นั้นเอง<sup>2</sup>

อนึ่ง แม้อสังขยาใหญ่จะไม่มีมติเกี่ยวกับเรื่องผู้ลี้ภัยอีกหลายเรื่องก็ตาม แต่มติต่าง ๆ  
 เหล่านี้ก็ได้แสดงให้เห็นว่า ผู้ลี้ภัยแต่ละคนจะมีสิทธิได้รับที่พักพิงในต่างประเทศแต่อย่างใด<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Declaration on Territorial Asylum 1977

"(3) The member states of the Council of Europe reaffirm  
 that the grant of territorial asylum is a peaceful and humanitarian  
act and shall not be regarded as an act unfriendly to any other  
 state and shall be respected by all states." ใน Collection of  
International Instruments Concerning Refugees, op. cit, p.306.

<sup>2</sup> "สิทธิในการขอลี้ภัยในดินแดนต่างประเทศ," อ้างแล้ว, หน้า 99.

<sup>3</sup> กมล สนธิเกษมศรี, "สิทธิของผู้ลี้ภัยในการแสวงหาที่พักพิง," วารสาร  
นิติศาสตร์ 9 (กันยายน - พฤศจิกายน 2520) : 253.

ข. รัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ

มีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของหลายประเทศที่ให้หลักประกันแก่สิทธิของคนต่างด้าวในการขอพักพิงเพื่อลี้ภัย แต่บทบัญญัติเหล่านั้นจะเป็นเพียงการแสดงรับรู้อาจะในด้านมนุษยธรรมที่ว่ารัฐจะให้ที่พักพิงแก่บุคคลเพื่อไต่สวนจากการประหัตประหารโดยเฉพาะเท่านั้น รัฐธรรมนูญของอิตาลีฉบับปี ค.ศ. 1947 ได้บัญญัติรับรองไว้ว่า คนต่างด้าวซึ่งถูกจำกัดมิให้ใช้เสรีภาพในระบบประชาธิปไตยอันเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญอิตาลีรับรอง จะมีสิทธิได้รับที่พักพิงอยู่ในอิตาลีได้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่รัฐธรรมนูญของอิตาลีก็มีได้ กำหนดนิยามของคำว่า "สิทธิได้รับที่พักพิง" (Right of Asylum) ว่ามีความหมายเพียงใด แต่เป็นที่เข้าใจว่า "สิทธิได้รับที่พักพิง" ตามกฎหมายอิตาลี ประกอบด้วยสิทธิที่จะไม่ถูกผลักดันออกไป ณ ที่ใดอันเป็นการฝ่าฝืนผู้ลี้ภัยด้วย ในรัฐธรรมนูญของประเทศกลุ่มยุโรปตะวันตกหลายประเทศที่บัญญัติขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ฉบับปี ค.ศ. 1946 และฉบับปี ค.ศ. 1958 และรัฐธรรมนูญของสหภาพเยอรมัน ฉบับปี ค.ศ. 1949<sup>1</sup> ต่างก็มีบทบัญญัติรับรองสิทธิไว้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลี

รัฐธรรมนูญของประเทศในกลุ่มยุโรปตะวันออก เช่น อัลบาเนีย โปแลนด์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยเยอรมัน ยูโกสลาเวีย และเชโกสโลวาเกีย รวมทั้งสาธารณรัฐประชาชนเกาหลี ต่างมีข้อความในเรื่องนี้ทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญของรัสเซีย ซึ่งบัญญัติว่า สหภาพสาธารณรัฐโซเวียตรัสเซีย จะให้สิทธิในการพักพิงแก่คนต่างด้าวที่ถูกประหัตประหารอันเนื่องมาจากกระทำการป้องกันผลประโยชน์ของชนชั้นผู้โซเวียตหรือเพื่อกิจกรรมในทางวิทยาศาสตร์ หรือ เพื่อการคืนบรรณาคอสู เพื่ออิสระเสรีของชาติ<sup>2</sup> เท่านั้น

<sup>1</sup> ดู Peaslee, Constitutions of Nations, 1965.

<sup>2</sup> Triska, Constitutions of the Communist Party States, 1968.

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญของรัสเซียและประเทศที่นิยมการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ จะให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยซึ่งถูกประหัตประหาร ก็เนื่องมาจากนโยบาย หรือผลประโยชน์ของรัฐโดยเฉพาะเท่านั้น ฉะนั้นผู้ซึ่งหนีการประหัตประหารจากประเทศที่นิยม การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ในประเทศหนึ่ง จะไม่ได้รับที่พักพิงในฐานะผู้ลี้ภัยจากประเทศที่ นิยมการปกครองระบอบคอมมิวนิสต์อีกประเทศหนึ่ง และอาจกล่าวได้ว่า ตามรัฐธรรมนูญของ ประเทศต่าง ๆ ดังกล่าว สิทธิได้รับที่พักพิงถูกจำกัดอย่างมากทีเดียว

อนึ่ง สำหรับรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ตั้งแต่ฉบับแรกมาจนถึงฉบับปัจจุบัน ไม่ว่าจะ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่มีลักษณะชั่วคราวหรือถาวร ต่างมิได้บัญญัติ เกี่ยวกับสิทธิของคน ต่างต่างในการที่จะได้รับที่พักพิงในประเทศแต่อย่างใด แม้ในทางปฏิบัติประเทศไทยจะได้ ยอมรับผู้ลี้ภัยเข้าประเทศ แต่ก็ปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรม ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นผู้ลี้ภัยทางการเมือง ผู้อพยพผู้ลี้ภัยสงคราม เข้ามาสมัยเย็น เบียนฟู ผู้ที่อพยพเข้ามาหลังจากที่ประเทศลาว เขมร เวียดนาม ตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ และประเทศไทยไม่เคยยอมรับรัฐ หรือยอมรับ เป็นหลักที่ผูกมัดตามกฎหมายไม่ว่าทางตรงหรือโดยปริยายว่าเป็นสิทธิของผู้ลี้ภัย หรือผู้อพยพที่จะเรียกร้องให้ได้รับที่พักพิงจากรัฐบาลไทย การให้ที่พักพิงมีลักษณะ เป็นการชั่วคราวจนกว่าผู้อพยพจะเดินทางไปยังประเทศอื่น และจะไม่ส่งตัวไปยังประเทศใดโดยฉันทใจ ผู้อพยพ<sup>1</sup> ปราบกฏตามนโยบายของรัฐบาลในช่วงปี 2522 ถึงปีปัจจุบัน<sup>2</sup> ดังจะได้อธิบายถึง รายละเอียดในบทที่ 3 ต่อไป

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 255 - 256.

<sup>2</sup> -นโยบายของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ซึ่งแถลงต่อสภา เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2522

-นโยบายของรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เมื่อวันที่ 17 ตุลาคม พ.ศ. 2522 (นโยบายเปิดประตู)

-นโยบายของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2523

-นโยบายของรัฐบาล พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524

จนถึงปัจจุบัน (นโยบายกักขังอย่างมีมนุษยธรรม) โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3

จากข้อความที่กล่าวมาข้างต้น อาจสรุปได้ว่า

1. จากหลักฐานที่ปรากฏ สิทธิที่จะได้รับที่พักพิงหรือสิทธิลี้ภัย (Right of Asylum) เป็นสิทธิของรัฐที่จะให้ต่อเอกชน มิใช่สิทธิของเอกชน (Individual) แม้ถึงว่าบางฝ่ายอ้างว่าเป็นสิทธิของ เอกชนก็ตาม
2. อาจจะกล่าวได้ว่าในสายตาของรัฐทั่วไป การให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยเป็นสิทธิของรัฐโดยเด็ดขาด (Right of State) รัฐเท่านั้นที่จะพิจารณาให้หรือมิให้ มิใช่เป็นสิทธิของผู้ลี้ภัยที่จะเรียกร้องให้ได้รับที่พักพิงจากประเทศที่ตนขอ
3. การให้ที่พักพิงแก่ผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัยนั้น ยังไม่มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่พอจะยึดถือเป็นหลักได้แน่นอนในขณะนี้ เป็นเรื่องหลักเกณฑ์แต่ละท้องถิ่นหรือกฎหมายของแต่ละประเทศจะกำหนดขึ้นเอง กล่าวคือเป็นเรื่องของมนุษยธรรม (Humanitarian Act) สุกแต่ความสมัครใจมิใช่หน้าที่ และมีสาเหตุจากหลักถ้อยที่ด้อยปฏิบัติต่อกัน อันจะทำให้ประเทศหนึ่งต้องปฏิบัติตอบแทนอีกประเทศหนึ่ง อีกทั้งในปัจจุบันการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยยังมีได้เลื่อนฐานะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เพราะประเทศส่วนใหญ่มิได้มีการปฏิบัติในเรื่องนี้ อย่างสม่ำเสมอ อันเนื่องมาจากนโยบายของรัฐในแต่ละยุคสมัย เป็นสำคัญ และมีได้มีการรับเป็นหลักปฏิบัติตามกฎหมายแต่ประการใด

อย่างไรก็ตาม ความเป็นไปของโลกยังมีการประหัตประหารกันอยู่ด้วยสาเหตุในด้านอุดมการณ์ทางการเมือง สังคม เชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ ฯลฯ คราวนั้นมนุษยทุกคนในโลกก็มีสิทธิที่จะเปลี่ยนสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยได้ทุกขณะ จึงเห็นควรที่จะพัฒนาให้สิทธิลี้ภัยนั้นเป็นสิทธิของเอกชน ไม่ว่าทางจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญา เพื่อเป็นหลักประกันแก่ชีวิตของมวลมนุษยในโลกซึ่งต้องเผชิญกับชะตากรรมอันคนมิได้ก่อขึ้น แต่จะต้องรับเคราะห์อย่างหลีกเลี่ยงมิได้

(ง) พันธะผูกพันของผู้ลี้ภัย

พันธะผูกพันของผู้ลี้ภัย อาจกล่าวได้อีกหนึ่ง คือ สิทธิของรัฐบาลที่ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ที่มีต่อผู้ลี้ภัยในประเทศของตน ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อให้เกิดการประนีประนอมกันระหว่างอำนาจอธิปไตยของรัฐ และมนุษยธรรมอันมีต่อผู้ลี้ภัยอีกทั้งเป็นการวางแนวทางสายกลางให้รัฐปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยภายใต้อธิปไตยของคนอีกด้วย

พันธะของผู้ลี้ภัยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 สามารถจำแนกออกได้ดังนี้

- 1) พันธะโดยทั่วไป (General Obligation) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2 ว่า "ผู้ลี้ภัยทุกคนมีหน้าที่ต่อรัฐที่ตนเข้ามาอยู่ในอาณาเขต ซึ่งหน้าที่นั้นหมายถึงโดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับ และมาตรการในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2) มาตรการชั่วคราว (Provisional Measures) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 ว่า "ไม่มีสิ่งใดในอนุสัญญานี้จะห้ามรัฐภาคีผู้ทำสัญญาในระยะเวลาสงครามหรือสถานการณ์พิเศษ และวางระเบียบมาตรการชั่วคราว ซึ่งรัฐนั้นพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต่อความมั่นคงแห่งชาติต่อบุคคลใด ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาโดยรัฐภาคีผู้ทำสัญญานั้นว่า เป็นผู้ลี้ภัยแท้จริงหรือไม่ และมีความจำเป็นที่จะใช้มาตรการนั้นต่อไปหรือไม่ ในกรณีของบุคคลนั้น เพื่อผลประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ"

3) เอกสารเดินทาง (Travel Documents) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 ว่า "ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาออกเอกสารเดินทางแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งอยู่ในอาณาเขตของรัฐนั้น โดยขอความช่วยเหลือ เพื่อวัตถุประสงค์ในการเดินทางภายนอกอาณาเขตของรัฐนั้น เว้นเสียแต่จะทำได้เนื่องจากเหตุผลบังคับทางความมั่นคงแห่งชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ฯลฯ"

4) ผู้ลี้ภัยโดยมิชอบด้วยกฎหมายในประเทศที่ตนอาศัยลี้ภัย (Refugees Unlawfully in the Country of Refuge) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ว่า

1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาอาจลงโทษทางอาญา ด้วยเหตุแห่งการเข้าเมืองหรือ การปรากฏตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัยผู้ซึ่ง เดินทางโดยตรงมาจากดินแดนซึ่งชีวิต หรือเสรีภาพถูกคุกคามความหมายของมาตรา 1 เข้ามาหรือปรากฏตัวในอาณาเขตโดยมิได้รับอนุญาต ทั้งนี้ ถ้าหากผู้ลี้ภัยมีไครายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ และแสดงเหตุอันควรเชื่อถือได้ในการเข้าเมือง หรือการปรากฏตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น

2. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาควางขอจำกัดต่อการเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัยออกไปจากที่ที่จำเป็น และขอจำกัดเช่นว่าจะมีผลเพียงคราวถึงเมื่อมีการวางแนวทางจัดสถานะของผู้ลี้ภัยในประเทศ หรือเมื่อผู้ลี้ภัยได้รับอนุญาตให้เข้าไปอยู่ในประเทศอื่น"

5) การขับไล่ (Expulsion) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 ว่า

"1. รัฐบาลที่ผู้ทำสัญญาอาจขับไล่ผู้ลี้ภัยซึ่งขอมด้วยกฎหมาย  
ออกจากอาณาเขตของตนเพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน"

6) ข้อห้ามการขับไล่หรือการส่งกลับ "การผลักดัน" (Prohibition  
of Expulsion or Return "Refoulement") ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 ว่า

"2. ประโยชน์อันเกิดจากบทบัญญัตินี้ มิให้ยกขึ้นกล่าวอ้าง  
โดยผู้ลี้ภัยซึ่งมีเหตุสมควรอันถือได้ว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศที่ได้เข้าไปพำนัก  
หรือผู้ซึ่งโดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดถูกตัดสินว่า การกระทำผิดอาญาร้ายแรงอันเป็นภัยต่อ  
ประชาคมของประเทศนั้น"

เป็นที่น่าสังเกตว่า พันธะผูกพันของผู้ลี้ภัยที่มีต่อประเทศภาคี  
สมาชิกนั้น เป็นพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งในการตัดสินใจของประเทศต่าง ๆ เพื่อที่จะเข้า  
รวมเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถาน-  
ภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967<sup>1</sup>

อนึ่ง นอกจากการกล่าวถึงสิทธิ ผลประโยชน์ พันธะผูกพัน  
ของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ข้างต้นแล้ว สมควรที่  
จะพิจารณาถึงหลักสำคัญบางประการที่ใช้อำนาจประโยชน์แก่ผู้ลี้ภัยในประเทศภาคีสมาชิก  
อีกด้วย ดังเช่น

<sup>1</sup> "International Protection of Refugees and Displaced  
Persons : The Thai Perspective," op. cit. p. 9.

1. ผู้ลี้ภัยโดยมิชอบด้วยกฎหมายในประเทศที่ตนอาศัยลี้ภัย (Refugees Unlawfully in the Country of Refuge) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 31 ว่า

"1. รัฐบาลซึ่งทำสัญญาจะไม่ลงโทษทางอาญาค้วยเหตุแห่งการเข้าเมือง หรือปรากฏตัวโดยผิดกฎหมายแก่ผู้ลี้ภัย ผู้ซึ่งเดินทางโดยตรงมาจากดินแดนซึ่งชีวิตหรือเสรีภาพถูกคุกคาม ตามความหมายของมาตรา 1 เข้ามา หรือปรากฏตัวในอาณาเขตโดยมิได้รับอนุญาต ทั้งนี้ถ้าหากว่าผู้ลี้ภัยได้รายงานตัวต่อเจ้าหน้าที่ และแสดงเหตุควรเชื่อถือได้ในการเข้าเมือง หรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมายนั้น

2. รัฐบาลซึ่งทำสัญญาจะไม่วางข้อจำกัดต่อการเคลื่อนย้ายของผู้ลี้ภัยนอกไปจากเท่าที่จำเป็น และข้อจำกัดเช่นว่าจะมีผลเพียงคราบถึงเมื่อมีการวางแผนทางจัดสถานะของผู้ลี้ภัยในประเทศ หรือเมื่อผู้ลี้ภัยได้รับอนุญาตให้เข้าไปอยู่ในประเทศอื่น รัฐบาลซึ่งทำสัญญาจะยอมให้ผู้ลี้ภัยมีเวลาพอสมควรและให้ความสะดวกทุกประการที่จำเป็นที่จะได้รับอนุมัติให้เข้าไปอยู่ในประเทศอื่น"

2. การขับไล่ออก (Expulsion) ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 32 ว่า

"1. รัฐบาลซึ่งทำสัญญาจะไม่ขับไล่ออกผู้ลี้ภัยซึ่งชอบด้วยกฎหมายของอาณาเขตของตน เว้นเสียแต่เพื่อความมั่นคงของชาติ หรือเพื่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

2. การขับไล่ออกผู้ลี้ภัยจะกระทำได้เฉพาะตามคำตัดสิน ซึ่งได้ดำเนินการตามกระบวนการนิติธรรมเท่านั้น เว้นเสียแต่ว่าจะต้องปฏิบัติตามเหตุผลบังคับเพื่อความมั่นคงของชาติ ผู้ลี้ภัยจะได้รับอนุญาตให้ยื่นหลักฐานเพื่อพิสูจน์ตนเอง และให้อุทธรณ์ และให้มีตัวแทนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือต่อบุคคลคนเดียว หรือหลายคน ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ



3. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะให้เวลาพอสมควรแก่ผู้ลี้ภัยเพื่อแสวงหาการรับเข้าเมืองตามกฎหมายในประเทศอื่น รัฐภาคีผู้ทำสัญญาสงวนสิทธิที่จะใช้วิธีการภายในบางประการในระหว่างระยะเวลาเช่นนั้นตามที่เห็นว่าจำเป็น"

3. ข้อห้ามการขับไล่ออกหรือการส่งกลับ "การผลักดัน" (Prohibition of Expulsion or Return "Refoulement" ดังที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา 33 ว่า

"1. รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่ออก หรือส่งกลับ (ผลักดัน) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะโดยลักษณะใด ๆ ไปยังชายเขตแดนดินแดนซึ่ง ณ ที่นั้น ชีวิตหรืออิสรภาพของผู้ลี้ภัยอาจได้รับการคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดทางการเมือง ฯลฯ"

#### ข้อสังเกต

1. เดิมได้มีการถกเถียงกันว่า การไม่ผลักดันตามมาตรา 33 นั้นเกี่ยวเนื่องกับกรณีที่รัฐภาคีจะคงอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยบริเวณชายแดนเข้ามาพักพิงในประเทศของตน หรือกรณีรัฐภาคีไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยที่ได้เข้ามาพักพิงในประเทศแล้วให้ออกไปยังชายเขตแดนดินแดนซึ่งเขาจะได้อันตราย... ฯลฯ อย่างไรก็ตามในปัจจุบันได้มีการขยายหลักในเรื่องการไม่ผลักดันให้แจ่มชัดขึ้น ในปฏิญญากว่าด้วยการแสวงหาที่พักพิงในดินแดน ค.ศ. 1967 โดยมีมติของสหประชาชาติที่ 2312 (22) (The 1967 Declaration on Territorial Asylum adopted by the UN General Assembly Resolution 2312 (XXII) และอนุสัญญาว่าด้วยการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยในแอฟริกา ค.ศ. 1967 (Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa 1967)

The OAU Convention) <sup>1</sup>

2. หลักในเรื่อง "การไม่ผลักดัน" นอกจากจะใช้กับกรณีของผู้ลี้ภัยแล้วยังมีที่ใช้มากในกรณีของผู้แสวงหาแหล่งพักพิง (Asylum Seekers) และแม้ว่าหลักดังกล่าวจะปรากฏอยู่ในกรมสารระหว่างประเทศอื่น ๆ อีกหลายฉบับ หากแต่ "หลักขอลี้ภัยการไม่ผลักดัน" ก็ยังมีอาจถือได้ว่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ (General Customary Law) ซึ่งประเทศต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลในอนุสัญญาจะต้องถือปฏิบัติตาม แต่มีฐานะเป็นเพียงจารีตประเพณีท้องถิ่นเท่านั้น (Regional or Hemispherical Customary Law) ซึ่งกำลังเลือนฐานะเป็นหลักกฎหมายที่รับการยอมรับทั่วไป (Generally Accepted Principle) <sup>2</sup> และอำนาจผลักดันนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่จำต้องให้ฝ่าย

<sup>1</sup> ปรากฏว่า ค่ายการแสวงหาที่พักพิงในกินแดน ค.ศ. 1967 โดยมีมติของสหประชาชาติที่ 2312 (22) ได้กล่าวถึงความหมายของคำว่า "การไม่ผลักดัน" ว่าครอบคลุมถึง การห้ามมิให้มีการขับขวางการเข้ามาในบริเวณชายแดน เพราะการขับขวางดังกล่าวมีผลเหมือนกับการบีบบังคับให้เขากลับไป หรือการอยู่แบบไม่สมัครใจในประเทศ ซึ่งเขาได้รับอันตรายจากการประหัตประหาร ซึ่งต่อมาอนุสัญญาว่าด้วยการแก้ไขปัญหาลี้ภัยในแอฟริกา ค.ศ. 1967 ได้บัญญัติข้อความเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ในอนุสัญญาว่า "ห้ามมิให้ประเทศซึ่งเป็นภาคีในอนุสัญญาขับขวางการเข้ามาในบริเวณชายแดน รวมทั้งการส่งกลับและการขับไล่อื่น ๆ ซึ่งเป็นการบีบบังคับให้เขากลับไป หรืออยู่ในกินแดนซึ่งชีวิต ร่างกาย เสรีภาพของเขาถูกคุกคาม."

<sup>2</sup> Florentino P. Feliciano, "Non - Refoulement : Some Reflections on the Content, Function on Status of the Principle and Rule," paper presented at Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees," Tokyo, Japan, 7-11 December 1981. p. 26.

ตุลาการพิพากษาสั่งก่อน<sup>1</sup> ดังนั้นการปฏิบัติของรัฐในเรื่อง "การไม่ผลักดัน" จึงถือเป็น การปฏิบัติตามหลักมนุษยธรรมเท่านั้น<sup>2</sup>

3. อย่างไรก็ตามทฤษฎีในมากรานนี้อาจไม่เกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะประเทศที่สามารถอ้างเหตุความมั่นคงของประเทศซึ่งขึ้นอยู่กับดุลพินิจของแต่ละ ประเทศ เพื่อปฏิเสธมิให้ผู้ลี้ภัยเข้าไปพักพิงในประเทศของตน จำสมควรอย่างยิ่งที่ ประเทศต่าง ๆ ควรใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมโดยคำนึงมนุษยธรรมเป็นเกณฑ์ควบคู่กันไปด้วย

อนึ่ง หลักในเรื่องขอห้ามการไม่ผลักดัน ถือเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งในกรณีของผู้อพยพชาวอินโดจีน ซึ่งแสวงหาที่พักพิงในประเทศอื่น ๆ อันจะกล่าวต่อไป ภายหลัง

#### ข. สถานภาพของผู้อพยพระหว่างประเทศ

1. การไต่ถามและการสูญเสียซึ่งสถานภาพของผู้อพยพ ทั้งนี้ได้กล่าว มาแล้วในตอนต้นว่า ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1972 เป็นต้นมา อำนาจของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง สหประชาชาติ ได้ถูกขยายไปอีก โดยให้คลุมถึงผู้อพยพ อย่างไรก็ตามวิธีพิจารณาคัดสิน ว่าจะบุคคลใดบ้างที่มีสถานภาพเป็นผู้อพยพก็มีไต่ถามไว้ในที่ใด ดังนั้นวิธีปฏิบัติโดยทั่วไป เมื่อข้าหลวงใหญ่ได้พิจารณาแล้ว เห็นว่าบุคคลประเภทดังกล่าวไม่สามารถที่จะให้ฐานะ เป็นผู้ลี้ภัยได้ แต่เนื่องจากมีคุณสมบัติใกล้เคียงกับผู้ลี้ภัยมาก ก็อาจพิจารณาให้ฐานะเป็น ผู้อพยพ เพื่อที่จะได้รับการช่วยเหลือและอารักขาจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง สหประชาชาติเช่นเดียวกัน ในทำนองเดียวกันการสูญเสียสถานภาพก็มีได้มีปรากฏไว้เช่นกัน หากแต่โดยมากมักเป็นการสูญเสียในค่านความช่วยเหลือที่มีต่อผู้อพยพ เพราะระยะเวลา

<sup>1</sup> กมล สนธิเกษมศรี, "สิทธิของผู้ลี้ภัยในการแสวงหาที่พักพิง," วารสาร นิติศาสตร์, 9 (กันยายน - พฤศจิกายน 2520) : 257.

<sup>2</sup> Atle Grahl - Madson, The Status of Refugees in International Law, Vol. 2 : Asylum (A.W. Sijthoff's Uitgeversmaatschappij., 1972), p. 97.

การให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลประเภทนี้ขึ้นอยู่กับความตกลงระหว่างรัฐบาลของ  
ประเทศที่พักพิง และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเป็นสำคัญ

2. การให้ความคุ้มครอง มาตรการที่ใช้ในการให้ความคุ้มครองผู้อพยพ  
มีลักษณะ เช่นเดียวกับผู้ลี้ภัยซึ่งกล่าวมาแล้ว ซึ่งสามารถแยกได้ออกเป็น

- ก) การให้ความคุ้มครองโดยตรง
- ข) การให้ความคุ้มครองโดยทางอ้อม

อย่างไรก็ดี รัฐบาลของประเทศที่พักพิง เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบทาง  
การให้ความคุ้มครองตามกฎหมายของประเทศนั้น

สถานการณ์ของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย

ก) การไถ่มาและการสูญเสียซึ่งสถานการณ์ของผู้อพยพ เนื่องจากประเทศไทย  
มิได้เป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานการณ์ของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถาน-  
ภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของไทยจึงไม่ถือว่าบรรดาผู้ที่ลี้ภัยหนีจาก  
ประเทศในแหลมอินโดจีนเข้ามาในประเทศไทย มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee)  
หากแต่เรียกบุคคลดังกล่าวว่าผู้อพยพ (Displaced Persons) ตามศัพท์ที่ใช้ในทางการ  
ซึ่งจะไถ่กล่าวในภายหลัง ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงผลและข้อผูกพันอันอาจเกิดขึ้นโดยปริยาย  
จากการใช้คำนี้ อย่างไรก็ตามจะได้มีการนิยามศัพท์ของผู้อพยพไว้แล้ว<sup>1</sup> แต่ในทาง  
ปฏิบัติการไถ่มาซึ่งสถานการณ์ และการสิ้นสุดสถานการณ์ของผู้อพยพชาวอินโดจีนบนพื้นดินไทย  
มักขึ้นอยู่กับดุลพินิจอย่างเต็มที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายที่เกี่ยวข้องของไทย และหากคิดลึกลง

<sup>1</sup> "ผู้อพยพในประเทศไทย : ทศนคติที่ก่อประเด็นว่าด้วยข้อกำหนดและนโยบาย  
ของรัฐ," อ้างแล้ว, หน้า 41.

ผู้อพยพได้เป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ก็มีคุณสมบัติที่จะบังคับตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง<sup>1</sup> ซึ่งตามความจริงนั้นถ้ามองในแง่ของกฎหมายแล้ว ผู้อพยพทั้งหมดจะต้องมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เพราะเขาเข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนต่อพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองที่บังคับอยู่ในขณะนั้น ๆ

อย่างไรก็ดี ในปัจจุบันนี้ตั้งแต่ประเทศในแหลมอินโดจีนตกอยู่ภายใต้การปกครองระบอบคอมมิวนิสต์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 เป็นต้นมา คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยในเรื่องเกี่ยวกับสถานภาพของผู้อพยพชาวอินโดจีนที่เข้ามาพักพิงในไทย มีลักษณะในแนวทางที่แน่ชัดขึ้น เนื่องจากได้มีการกำหนดระยะเวลาของการลี้ภัยเข้ามาเป็นเกณฑ์ กล่าวคือ

1. สำหรับชาวอินโดจีนที่อพยพเข้ามาทางบก ผู้อพยพชาวอินโดจีนที่เข้ามาในไทยก่อนวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2524 ถือว่ามีสถานะเป็นผู้อพยพ ซึ่งอยู่ภายใต้เอาผิดและได้รับความช่วยเหลือจากองค์การชาลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ส่วนชาวอินโดจีนที่ลี้ภัยเข้ามาในไทยหลังวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2524 ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย ซึ่งมีใ้คงอยู่ภายใต้เอาผิดขององค์การชาลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หากแต่ถูกควบคุมไว้ในศูนย์ควบคุมตามที่รัฐบาลกำหนดไว้ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย

2. ชาวอินโดจีนที่อพยพเข้ามาทางเรือ ผู้อพยพชาวอินโดจีนที่เข้ามาถึงฝั่งประเทศไทยโดยทางเรือ หลังวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524 ถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย<sup>2</sup>

<sup>1</sup> "ผู้อพยพในประเทศไทย : ทศนคติที่ก่อประเด็นว่าด้วยข้อกฎหมายและนโยบายของรัฐ," อ้างแล้ว, หน้า 44.

<sup>2</sup> "ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : มนุษยธรรมมีจำกัด," อ้างแล้ว, หน้า 19.

วิเคราะห์ สาเหตุที่รัฐใช้ระยะเวลาของการหลังไหลเข้ามาในประเทศไทย เป็นเกณฑ์ (พ.ศ. 2524) ในการกำหนดสถานะภาพของผู้อพยพชาวอินโดจีนที่เข้ามาพักพิง ในไทย โดยไม่คำนึงถึงความหมายของคำว่า "ผู้อพยพ" ตามนิยามศัพท์ของทางการที่ได้ กำหนดไว้<sup>1</sup> ทั้งยังใช้นโยบายป้องปราม (Humane Deterrence) ต่อบุคคลที่หลังไหล เข้ามาในช่วงนั้น<sup>2</sup> ก็เนื่องมาจากการตอบสนองของประชาคมระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และองค์การอาสาสมัครต่าง ๆ ฯลฯ ในด้านกำลังเงิน อุปกรณ์ และการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามลดลง อย่างไรก็ตาม การกระทำของรัฐบาลดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหาของผู้อพยพที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะหลังจากระยะเวลาที่ รัฐบาลกำหนดไว้ให้บุคคลที่เข้ามาในประเทศไทยมีสถานะภาพเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิด กฎหมายก็ยังมีบุคคล เป็นจำนวนมากอพยพหลบหนีภัย เข้ามาในประเทศไทย เพื่อให้พ้นจากการ ประทัดประหาร และต้องการความช่วยเหลืออย่างแท้จริง ประเด็นเกี่ยวกับผู้อพยพทางเศรษฐกิจ ดังนั้นจึง เห็นสมควรที่รัฐจะกำหนดมาตรการในการพิสูจน์ตัวบุคคลว่าบุคคลใดควรมีสถานะภาพ เป็นผู้อพยพและได้รับความช่วยเหลือหรือบุคคลใดที่อยู่นอกขอบข่ายที่จะได้รับความช่วยเหลือ จึงจะ เป็นการสมควรและเหมาะสมกว่าที่จะใช้ระยะเวลาการเข้ามาในประเทศไทย เป็น เกณฑ์ในการกำหนดสถานะภาพของบุคคล ดังเช่นที่กระทำอยู่ในปัจจุบัน

<sup>1</sup> ผู้อพยพตามทางการ คือ ผู้อพยพหลบหนีภัยอันเนื่องมาจากการจลาจล การรบหรือ การสงครามและเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ... ฯลฯ ในหนังสือฉบับ คำนวณมาก ทิมท.4673/2497 ลงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2477 ข้อ 3 เรื่อง "ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้อพยพในประเทศข้างเคียง

<sup>2</sup> รัฐบาลได้มีการกำหนดนโยบายป้องปรามขึ้น เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม 2524 ซึ่งสาระ สำคัญของนโยบายดังกล่าวคือ การจำกัดบริเวณผู้ที่มาตั้งถิ่นฐานใหม่ให้อยู่ในบริเวณที่จัดไว้เป็นพิเศษ และ จะไม่ยินยอมให้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม นอกจากรัฐบาลไทยพอใจ เกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐาน สำหรับผู้ที่อยู่ในศูนย์รับผู้อพยพบนแผ่นดินไทย

ข. สิทธิและผลประโยชน์ที่มีต่อผู้อพยพชาวอินโดจีนในไทย

เป็นที่ทราบกันแล้วว่า ประเทศไทยไม่มีพันธะที่จะคงปฏิบัติกิจกรรมสาร  
ระหว่างประเทศทั้ง 2 ฉบับ ฉะนั้น จึงไม่จำต้องคำนึงถึงสิทธิ และผลประโยชน์ต่อผู้อพยพ  
ชาวอินโดจีนในไทยว่าเป็นไปตามบทบัญญัติในกรรมสารหรือไม่ อย่างไรก็ตามผลประโยชน์  
ที่มีต่อผู้อพยพโดยส่วนใหญ่ มักอยู่ในรูปของความช่วยเหลือจากองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย-  
แห่งสหประชาชาติ ภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ  
ฉบับปัจจุบัน ลงวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2520<sup>1</sup> ซึ่งระบุถึงการที่ผู้อพยพชาว  
อินโดจีนในไทย ได้รับความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมตามแนวทางที่ได้ถือปฏิบัติมาแล้ว  
ตามข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทย และข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ลงวันที่ 30  
กรกฎาคม พ.ศ. 2518<sup>2</sup> ซึ่งพอสรุปได้ดังนี้

1. การให้ความช่วยเหลือโดยตรง เป็นการให้ความช่วยเหลือ  
ให้ผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สาม และในการเดินทางกลับสู่มาตุภูมิด้วยความ  
สมัครใจ (Voluntary Resettlement and Repatriation) ป้องกันผู้อพยพจาก  
การถูกผลักดันไปยังชายแดน ซึ่งชีวิตของเขาจะได้รับอันตราย (Principle of  
Non-Refoulement) รวมทั้งการร่วมมือกับรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาระยะยาวของ  
ผู้อพยพ เป็นต้น

1  
Agreement between the Government of the Kingdom of  
Thailand and the United Nations High Commissioner for Refugees,  
signed on 22 July 1977. ภาคผนวก ก. และ ข.

2  
Agreement between the Government of the Kingdom of  
Thailand and the United Nation High Commissioner for Refugees,  
signed on 30 July 1975. ภาคผนวก ค.

2. การให้ความช่วยเหลือโดยทางอ้อม เป็นการให้ความช่วยเหลือ  
ในแง่สนับสนุนให้รัฐบาลไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951  
และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ตลอดจนความช่วยเหลือในแง่วัสดุ  
อุปกรณ์ (Material Assistance) การเลี้ยงดูที่จำเป็นเป็นการชั่วคราวแก่ผู้อพยพ  
โดยได้รับความร่วมมือจากองค์การระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงองค์การที่เป็นทั้งของรัฐบาล  
และเอกชน และได้รับคำปรึกษาจากรัฐบาลไทยในการใช้จ่ายเงินกองทุน หรือเงินบริจาค  
เพื่อประโยชน์ของผู้ลี้ภัยให้มากที่สุด

เป็นที่น่าสังเกตว่า หากมองในแง่ทางปฏิบัติแล้ว เห็นได้ว่าประเทศไทย  
ได้ให้สิทธิและผลประโยชน์บางอย่างแก่ผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย ซึ่งคล้ายคลึง  
กับสิทธิที่อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 นิยามไว้เช่น

รัฐบาลได้อนุญาตให้จัดการศึกษาแก่ผู้อพยพ ซึ่งมีสถานะคล้ายคลึงกับ  
บรรทัดฐานของมาตรา 22 ของอนุสัญญา ปี ค.ศ. 1951 (สิทธิในการได้รับการศึกษา)

ในปี พ.ศ. 2522 ได้มีประกาศของกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 23  
เมษายน พ.ศ. 2522 ระบุถึงการให้สัญชาติไทยแก่บุคคล 7 คน ที่เกิดในประเทศไทย  
ซึ่งในจำนวนดังกล่าวเป็นชาวเวียดนามเสีย 6 คน<sup>1</sup>

ในกรณีของกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง รัฐบาลไทยได้หลีกเลี่ยงการ  
กระทำเกินขอบเขต ซึ่งอาจเกิดขึ้นจากการที่ผู้อพยพบางกลุ่มได้เข้าเมืองโดยละเมิดกฎหมาย  
ที่กล่าวนั้น โดยไม่ได้ดำเนินการฟ้องร้องผู้อพยพที่กล่าวในหลายกรณี

<sup>1</sup> ประกาศของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการให้สัญชาติไทย, ราชกิจจานุเบกษา



รัฐบาลไทยปฏิบัติต่อผู้อพยพเสมือนกับหลัก "การห้ามผลักดัน" (Principle of Non - Refoulement) และหลักห้ามการขับไล่ออก (Non - Expulsion) ดังที่ปรากฏในมาตรา 33 และ 32 ของอนุสัญญา กล่าวคือ อนุญาตให้ผู้อพยพพักพิงในประเทศได้เป็นการชั่วคราว และไม่ผลักดันเขาออกไปยังชายเขตแดน นอกจากนี้เขาจะแสดงความจำนงที่จะเดินทางกลับประเทศดั้งเดิมโดยสมัครใจ (Voluntary Repatriate) นอกจากนี้การปฏิบัติต่อผู้อพยพภายในรัฐยังมีลักษณะข้างต้น ยังมีอีกหลายกรณี que แสดงให้เห็นถึงการกระทำของรัฐบาลไทยในระดับระหว่างประเทศ ซึ่งแสดงถึงการวางหลักเกี่ยวกับสิทธิของผู้ลี้ภัย อันมีลักษณะคล้ายคลึงกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 กล่าวคือ ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในปี ค.ศ. 1948 ซึ่งปฏิญญาดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์บางอย่างเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ในมาตรา 13 วรรค 2 ว่า "ทุกคนมีสิทธิที่จะออกจากประเทศใดไปรวมทั้งประเทศของตนด้วย และที่จะกลับไปยังประเทศตน" และมาตรา 14 วรรค 1 ว่า "ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาที่จะอาศัย พำนักในประเทศอื่นเพื่อลี้ภัยจากการกดขี่ และประทัดประหาร นอกจากนี้ประเทศไทยได้เป็นสมาชิกของคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งเอเชียและแอฟริกา ในปี ค.ศ. 1966 ซึ่งคณะกรรมการได้กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยไว้ในหลายมาตรา เช่น ในมาตรา 1 ได้มีการนิยามคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ซึ่งมีลักษณะคล้ายคลึงกับคำนิยามของผู้ลี้ภัยภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 นอกจากนี้ในมาตรา 3 วางหลักที่คล้ายคลึงกับหลักที่ไม่ผลักดันผู้ลี้ภัยกลับประเทศเดิมที่เขาจะถูกประทัดประหาร กล่าวคือหลักซึ่งคล้ายคลึงกับหลัก Non-Refoulement ภายใต้มาตรา 33 ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 อย่างไรก็ตามว่าหลักที่วางไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และหลักเกณฑ์ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยของคณะกรรมการที่ปรึกษาแห่งเอเชียและแอฟริกา จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใด แก่หลักดังกล่าวอาจจะเป็นแนวโน้มของการแปรสภาพมาเป็นหลักจารีตประเพณีในอนาคตก็ได้ <sup>1</sup>

<sup>1</sup> "รายงานการสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัย," อ้างแล้ว, หน้า 21.

จึงอาจสรุปได้ว่า ถึงแม้ประเทศไทยมิได้รับรองพันธะที่เกิดจากอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1967 แต่ในทางปฏิบัติแล้วได้แสดงให้เห็นการพร้อมที่จะปฏิบัติตามหลักบางประการซึ่งกรมสารระหว่างประเทศคงกล่าวบัญญัติไว้ แม้อยู่ในขอบเขตที่จำกัดก็ตาม <sup>1</sup>

ความแตกต่างของผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ และบุคคลประเภทอื่นในประเทศไทย

ก. ผู้ลี้ภัย (Refugees) แม้ว่าในปัจจุบันคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ตามทฤษฎีจะไม่มีที่ใช้ในประเทศไทย เว้นแต่คำว่า ผู้ลี้ภัยทางการเมืองอันเนื่องจากการที่ไทยมิได้เป็นภาคีในพิธีสาร ปี ค.ศ. 1967 หากแต่ในอดีตได้มีผู้ให้คำนิยามคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ไว้อย่างแตกต่างออกไป ซึ่งเห็นสมควรที่จะยกขึ้นมาพิจารณาเพียงเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นความแตกต่าง ในบุคคลประเภทอื่น ๆ เท่านั้น เช่น กรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศของไทยได้ให้คำจำกัดความว่า "ผู้ลี้ภัย" หมายถึงบุคคลใดก็ตามที่จำเป็นต้องหนีออกจากประเทศอันเป็นที่อยู่ปกติของตนเพื่อไปลี้ภัยในประเทศอื่นโดยอาจมีสาเหตุทั้งสองประการ ประการแรกมีสาเหตุมาจากภัยธรรมชาติ

เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม หรือเกิดโรคระบาดอย่างรุนแรง ประการที่สอง มีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ (Man-Made Disaster) เช่น ถูกคุกคามชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ ภัยเหตุลทางบ้านเชื้อชาติ ความเชื่อถือทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง เกิดสงครามระหว่างประเทศ หรือเกิดสงครามกลางเมือง <sup>2</sup> เป็นต้น

<sup>1</sup> "ผู้อพยพในประเทศไทย : ทศนคติที่ควรตระหนักว่าด้วยข้อกำหนดและนโยบายของรัฐ," อ่างแล้ว, หน้า 44-45.

<sup>2</sup> กรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศ, "คำจำกัดความของคำว่าผู้ลี้ภัย" (กรุงเทพมหานคร : กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย), หน้า 1 (อัครสำเนา)..

จากนิยามศัพท์ของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ตามความหมายของกรมสนธิสัญญา และกฎหมาย  
 กระทรวงการต่างประเทศซึ่งตนจะเห็นได้ว่คล้ายคลึงกับความหมายของผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา  
 ว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่ง  
 สหประชาชาติ ค.ศ. 1950 กล่าวคือ บุคคลสำคัญของการที่บุคคลใดจะได้รับสถานภาพเป็น  
 ผู้ลี้ภัยนั้น บุคคลนั้นจะต้องหลบหนีจากประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตนไปยังประเทศอื่น  
 เพื่อให้พ้นจากการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางความคิดเห็นทางการเมือง เชื้อชาติ  
 ความเชื่อถือทางศาสนา อิสระเสรีภาพ ชีวิต ฯลฯ อันมิใช่เป็นเพียงการเดินทางเข้ามาเพื่อ  
 หลีกเลี้ยงการจับกุม หรือประหัตประหารในความผิดธรรมดาซึ่งมิใช่ความผิดทางการเมือง  
 หรือหลีกหนีความทุกข์ยาก ความคับแค้นในการดำรงชีพ หรือในทางเศรษฐกิจ หรือเพื่อ  
 แสวงหาการดำรงชีวิตที่ดีกว่า และบุคคลนั้นไม่สมควรใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่ง  
 สัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว

ข. ผู้อพยพ (Displaced Persons) ได้มีการนิยามคำว่า "ผู้อพยพ"  
 ตามทางการกล่าวคือ "ผู้อพยพ" คือ "ผู้อพยพพลบภัยอันเนื่องมาจากการจลาจล  
 การรบหรือ (ข้อที่ 3 ตามหนังสือ ลับ-ควนมาก ที่ มท.4670/2497 เรื่องระเบียบ  
 ว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้อพยพจากประเทศข้างเคียง ลงวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2497)

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

นอกจากนั้นได้มีการแบ่งผู้อพยพที่กล่าว เป็น 2 ประเภทคือ

ผู้รัฐบาลของผู้อพยพมิได้คิดอนุญาตให้เข้าประเทศเป็นทางการล่วงหน้า  
ผู้ที่อพยพเข้ามาโดยพลการ (ข้อ 4 ของระเบียบที่กล่าว)"

อีกทั้งสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้อธิบายคำว่า ผู้อพยพและผู้ลี้ภัย โดยรวม ๆ  
กันว่า " เป็นบุคคลที่เข้าเมืองโดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง อาศัยอยู่เพียง  
ชั่วคราว เพื่อรอการส่งกลับประเทศของตน หรือประเทศที่สาม" <sup>1</sup>

หากประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951  
และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ที่กล่าวนั้นคำว่า "ผู้อพยพ" ก็อาจ  
จะใช้คำว่า "ผู้ลี้ภัย" แทนได้ และอาจจะรวมถึงบุคคลที่อยู่นอกรัฐที่ตนมีสัญชาติ เนื่องจาก

ศูนย์วิทยุทรัพยากร

<sup>1</sup> คู่มือปฏิบัติงานทะเบียนครอบครัวและพินัยกรรม, กองการทะเบียน  
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

มีเหตุการณ์อย่างไคร่่า การอยู่ในดินแดนของรัฐนั้นต่อไปอาจเกิดการประทัดประหาร  
เนื่องมาจากสาเหตุในทางเชื้อชาติ ความเชื่อในทางศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิก  
ของชุมชนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะในสังคม หรือความตึกในทางการเมืองของเขา  
และไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจ เนื่องจากความกลัวถึงกลัวที่จะรับความคุ้มครองตาม  
กฎหมายจากรัฐที่ตนมีสัญชาติอยู่นั้น หรือ

บุคคลไรสัญชาติที่อยู่นอกรัฐที่ตนมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่เดิม และไม่สามารถ  
สมัครใจกลับไปพำนักอยู่ในรัฐที่กล่าว เนื่องจากเหตุอันควรกลัวถึงกลัว"  
(มาตรา 1 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 แก้ไขโดยพิธีสารว่าด้วย  
สถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967)

อย่างไรก็ดี เพราะว่ประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของกรมสารระหว่าง  
ประเทศทั้ง 2 ฉบับ จึงไม่สามารถอ้างได้อย่างมั่นใจว่า คำว่า "ผู้อพยพ" และผู้ลี้ภัยจะ  
ใช้แทนกันได้<sup>1</sup>

เป็นที่น่าสังเกตว่า ในการปฏิบัติแนวทางของรัฐบาลไทยใช้คำว่า  
"ผู้อพยพ" มากที่สุด ในกรณีการหลังไหลเข้ามาของชาวจีนโศจีนหลัง พ.ศ. 2518 ซึ่ง  
รัฐบาลไทยได้รับเข้ามาพักพิงอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว เพื่อรอคอยการเดินทาง  
ไปยังถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สาม (Resettlement) หรือกลับไปสู่ประเทศมาตุภูมิ  
โดยความสมัครใจ (Voluntary Repatriate) หรือเมื่อเหตุการณ์ในประเทศของ  
ตนคลี่คลายลงแล้ว ทั้งนี้ผู้อพยพดังกล่าวอยู่ภายใต้อาณัติ และได้รับความช่วยเหลือจาก

---

<sup>1</sup> "ผู้อพยพในประเทศไทย : ทัศนคติของประเศเห็นว่าด้วยชอกกฎหมายและนโยบาย  
ของรัฐ," อ้างแล้ว, หน้า 43.

สำนักงานข้าหลวงผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ( UNHCR ) โดยพำนักชั่วคราวอยู่ในศูนย์รับผู้พลัดถิ่น 1

ค. ผู้พลัดถิ่นทางเศรษฐกิจ (Economic Migrants)

ผู้พลัดถิ่นทางเศรษฐกิจ มีลักษณะแตกต่างจากผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัยโดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของมูลเหตุแห่งการอพยพ ทั้งนี้เพราะสาเหตุของการที่ผู้พลัดถิ่นทางเศรษฐกิจ หลบหนีออกจากประเทศของตน และหลังไหลมายังประเทศอื่น มิใช่เนื่องมาจากความหวาดกลัวต่อภัยที่จะเกิดจากการจลาจล หรือการสงคราม ดังเช่นผู้ลี้ภัย หรือผู้พลัดถิ่น หากแต่เป็นการหลบหนีออกมาเพื่อการแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีกว่าในประเทศของตน เพราะความหวังต่อความก้าวหน้าทางธุรกิจ การยกระดับฐานะความร่ำรวยทางสังคม และผลประโยชน์ทางการค้าที่ตกเป็นของรัฐ<sup>2</sup> ยกตัวอย่างเช่น ชาวเวียดนามซึ่งอพยพออกจากประเทศของตนทั้งทางบก และทางเรือ ในช่วงหลัง พ.ศ. 2518 และเพิ่มจำนวนมากขึ้นในราว พ.ศ. 2521 เพราะรัฐบาลเวียดนามได้ประกาศใช้นโยบายเศรษฐกิจใหม่ ( New Economic Zone) จึงทำให้นักธุรกิจ พ่อค้า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวนาม นามเชื้อสายจีนที่ไม่เคยชินกับการทำงานหนักพากันหนีออกนอกประเทศ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทาที่และการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ," อางแลว, หนานทินยามศัพท์.

<sup>2</sup> "The Status of Refugee in International Law," op.cit. p.410 และ "สิทธิของผู้ลี้ภัยในการแสวงหาที่พักพิง, อางแลว, หน้า 261.

<sup>3</sup> "ผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทาที่และการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ, อางแลว, หน้า 66.

เป็นที่น่าสังเกตว่า ผู้อพยพทางเศรษฐกิจ ดังกล่าวไม่เป็นที่พึงปรารถนา  
 ของประเทศต่าง ๆ ทั้งนี้เพราะปัญหาทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาหนักของทั่วโลก โดยเฉพาะ  
 อย่างยิ่งประเทศที่มีรายได้ส่วนใหญ่มาจากการเกษตร และประเทศกึ่งอุตสาหกรรม หรือ  
 แม้แต่ประเทศอุตสาหกรรมก็ใ้ควางข้อจำกัดในการรับผู้ลี้ภัยทางเศรษฐกิจมากขึ้น และแคบ  
 ลงจากข้อตกลงระหว่างประเทศที่ทำไว้แต่เดิม สำหรับประเทศไทยนั้น สภาความมั่นคง  
 แห่งชาติถือว่าชาวเวียดนามอพยพทางเรือส่วนใหญ่เป็นผู้ต้องการไปแสวงหาชีวิตที่เป็นสุข  
 สบายกว่าในประเทศที่สาม มีเพียงจำนวนน้อยที่หลบหนีออกจากประเทศเพราะปัญหา  
 ทางด้านการเมืองในเวียดนามจึงไม่ถือว่าบุคคลดังกล่าวมีสถานะเป็นผู้อพยพ<sup>1</sup> อนึ่ง  
 ความคิดเห็นดังกล่าวถูกยกา้โดยนายกรัฐมนตรึเปรม ติณสูลานนท์ ในครั้งที่เดินทางไป  
 ไปประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างเป็นทางการในต้นเดือนตุลาคม พ.ศ. 2524<sup>2</sup>

ง. ผู้หลบหนีเข้าเมือง (Illegal Entrants or Illegal Immigrants)

โดยทั่วไปไ้แก่ ผู้ที่อพยพจากกลุ่มประเทศอินโดจีน ภายหลังจากวันที่ 15  
 พฤศจิกายน พ.ศ. 2520 ซึ่งได้รับการสอบสวนจากฝ่ายไทยแล้วว่าเป็นผู้อพยพที่ไม่สุจริต  
 เช่นอพยพเข้ามาด้วยเหตุผลเพื่อความส่สบายส่วนตัวทางานเศรษฐกิจและสังคม บุคคล  
 ประเภทนี้ทางการไทยถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองที่ผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง  
 และมีไ้คงอยู่ภายใต้ความติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หากแต่ถูกควบคุม  
 ไว้ในศูนย์ควบคุม ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของเจ้าหน้าที่ของทหารที่ทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่  
 กระทรวงมหาดไทย<sup>3</sup>

<sup>1</sup> "ปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย : มนุษยธรรมมีจำกัด," อ้างแล้ว, หน้า 22.

<sup>2</sup> Far Eastern Economic Review, 1982, p. 255.

<sup>3</sup> "ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทำที่และการปฏิบัติของประเทศต่าง และองค์การ  
 ระหว่างประเทศ," อ้างแล้ว, หนาบทนิยามศัพท์.

อย่างไรก็ดี ได้มีการใช้คำเหล่านี้มากที่สุดในการตีชาวกัมพูชา (Kampuchean Illegal Immigrants) ซึ่งเดินทางข้ามพรมแดนเข้ามาในเขตประเทศไทยที่ติดกับ กัมพูชา นับตั้งแต่เกิดวิกฤตการณ์สู้รบในกัมพูชาและเข้ามาในไทย หลังวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2522 และสงวนสิทธิในการผลักดันเป็นต้นมา (ช่วงที่พมเปญตกอยู่ภายใต้การปกครองของฝ่ายเวียตนาม) โดยรัฐบาลไทยถือว่าบุคคลประเภทดังกล่าวเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย<sup>1</sup> โดยฝ่ายไทยได้ให้ที่พักพิงชั่วคราวตามนโยบายคานนุนยธรรมของรัฐบาล ขณะนี้บุคคลเหล่านี้พำนักชั่วคราวอยู่ในศูนย์ควบคุมภายใต้การดูแลควบคุมของฝ่ายทหาร

จ. ผู้แสวงหาแหล่งพักพิง (Asylum-Seekers) เป็นศัพท์ที่เกิดขึ้นเพื่อประนีประนอม ศัพท์คำนี้หลีกเลี่ยงความหมายในทางกฎหมายระหว่างประเทศของศัพท์คำว่า "ผู้ลี้ภัย" และศัพท์กฎหมายภายใน เช่น ผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมือง<sup>2</sup> อย่างไรก็ตามศัพท์คำว่า "ผู้แสวงหาที่พักพิง" ปล่อยให้คำจำกัดความโดยอาศัยนิยามศัพท์ของคำว่า "แหล่งพักพิง" ตามที่กำหนดโดยศาสตราจารย์ Atle Grahl-Madsen อาจหมายความถึง "ผู้ที่แสวงหาซึ่งสิทธิที่จะอยู่ในดินแดนของรัฐที่ให้ที่พักพิง แม้จะเป็นการชั่วคราว แต่ก็นานพอเท่าที่จำเป็นเพื่อจะหลบหนีจากการประหัตประหาร"<sup>3</sup> และเป็นที่สังเกตว่าองค์การชาลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้เห็นพ้องกับการใช้คำว่า "ผู้แสวงหาแหล่งพักพิง" กับสถานะของชาวเรืออพยพจากเวียตนาม

<sup>1</sup> วิจิต มั่นตาภรณ์, "ผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจากทะเล และการโจรสลัดในอ่าวไทย," วารสารนิติศาสตร์ 12 (2525) : 44.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 42.

<sup>3</sup> Atle Grahl-Madsen, Territorial Asylum, (Oceana : London., 1980), p. 86.



อาจจะสรุปได้ว่าประเด็นหนึ่งที่ควรระมัดระวังคือ หลาย ๆ แห่งมีการใช้คำนิยามที่กล่าวข้างต้นทั้งหมด เสมือนหนึ่งว่ามีความหมายอย่างเดียวกัน โดยเรียกรวม ๆ ว่า "ผู้ลี้ภัยอินโดจีน" โดยเฉพาะในหน้าหนังสือพิมพ์ และสื่อมวลชนโดยทั่วไป ทำให้เห็นชัดว่า การแบ่งแยกระหว่างคำว่า "ผู้ลี้ภัย" "ผู้อพยพ" "ผู้หลบหนีเข้าเมือง" "ผู้อพยพทางเศรษฐกิจ" "ผู้แสวงหาแหล่งพักพิง" ไม่ชัดเจนพอที่จะทำให้บุคคลธรรมดาทั่วไปเข้าใจได้ อย่างไรก็ตามมีสิ่งหนึ่งที่ชัดเจน คือรัฐบาลและเจ้าหน้าที่ของไทยหลีกเลี่ยงการใช้คำว่า "ผู้ลี้ภัย" เพื่อไม่ให้เป็นการแสดงโดยปริยายว่าไทยยอมรับข้อผูกพันตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. 1967

อนึ่ง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งในการวิเคราะห์ความหมาย และความแตกต่างของบุคคลแต่ละประเภทข้างต้น เป็นเพราะนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อบุคคลแต่ละประเภทนั้นแตกต่างกัน ดังจะเห็นได้ในลำดับต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย