



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญของปัญหาและประเด็นที่จะทำการศึกษา

ปัญหาผู้อพยพกัมพูชาในประเทศไทย เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นครั้งแรกนับตั้งแต่สงครามอินโดจีนได้สิ้นสุดลง กล่าวคือ ผู้อพยพชาวกัมพูชาที่อพยพหลบหนีหลังไหลเข้ามาในประเทศไทยพอจะแบ่งได้เป็น 2 ช่วงระยะดังต่อไปนี้ คือ

1. ผู้อพยพชาวกัมพูชาในช่วงระยะแรก เมื่อกัมพูชาเปลี่ยนแปลงการปกครองไปสู่ระบอบคอมมิวนิสต์ภายหลังจากกรุงพนมเปญถูกยึดครองเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2518 ภายใต้อำนาจของรัฐบาลพอลพต อันเป็นผลให้ประชาชนชาวกัมพูชาจำนวนมากหนีกว่าคนที่ไม่พอใจระบอบการปกครองประเทศที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมพากันอพยพหลบหนีครั้งใหญ่เข้ามาในประเทศไทยโดยทางบกและทางเรือ การลี้ภัยของชาวกัมพูชาในช่วงนี้เป็นการลี้ภัยของข้าราชการและทหารที่สนับสนุนรัฐบาลลอนนอล รวมทั้งประชาชนชาวกัมพูชาที่กลัวว่าจะไม่ปลอดภัยทั้งชีวิตและทรัพย์สินภายใต้ระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์

2. ผู้อพยพชาวกัมพูชาในช่วงระยะที่สอง เมื่อกรุงพนมเปญถูกยึดครองอีกเป็นครั้งที่สองเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2522 โดยกลุ่มเฮง สัมริน ภายใต้อำนาจสนับสนุนทางค่านักการเมืองของเวียตนามแล้วทั้งรัฐบาลเฮง สัมรินขึ้น และเนื่องจากกลุ่มเฮง สัมริน ยังไม่สามารถยึดพื้นที่ได้ทั่วประเทศ ดังนั้นจึงมีการปะทะต่อสู้กันอยู่ตลอดเวลาที่ฝ่ายพอลพตซึ่งได้กลายเป็นกองทัพประชาชนที่หันมาใช้วิธีการสู้รบแบบจรยุทธ์แทน อันเป็นผลทำให้ประชาชนชาวกัมพูชาที่กลัวภัยสู้รบดังกล่าวอพยพหลบหนีเข้ามาในเขตไทยครั้งใหญ่ ในระลอกสองเป็นจำนวนมากทางค่านอร์ธประเทศ จันทบุรี และตราด นอกจากนี้ยังมีทหารฝ่ายพอลพตที่หนีการบุกรุกของทหารเวียตนามเข้ามาใน

เขตไทยเป็นจำนวนมากอีกเช่นกันด้วย ซึ่งรวมแล้วมีจำนวนประมาณแสนกว่าคน ซึ่งทางรัฐบาลไทยถือว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และรัฐบาลไทยรับภาระในการช่วยเหลือเองอันก่อให้เกิดภาระอย่างหนักของรัฐบาล

นับตั้งแต่เวียคนามไค่ก่อสร้างกรรมรุกรานกัมพูชาเมื่อปลายปี พ.ศ. 2521 จนกระทั่งบุกยึดกรุงพนมเปญไว้ได้เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2522 เป็นต้นมา ประเทศไทย ซึ่งมีพรมแดนด้านตะวันออกติดกับกัมพูชาก็ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าว โดยตรง รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ตระหนักดีว่าสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในกัมพูชาเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของไทย เพราะไทยได้สูญเสียรัฐกันชนระหว่างไทยกับเวียคนามไปแล้ว การที่เวียคนามรุกรานกัมพูชาและจัดตั้งรัฐบาลเอง สัมรินที่อยู่ภายใต้อิทธิพลของเวียคนามย่อมเท่ากับว่า เวียคนามจะไ้มีอิทธิพลครอบงำภูมิภาคอินโดจีนทั้งหมด นอกจากนี้ ยังมีผลก่อให้เกิดกลุ่มก่อจลาจลเวียคนามเอง สัมรินขึ้นที่ชายแดนกัมพูชากันที่ศักระวันตกที่ติดต่อกับพรมแดนไทยคือกลุ่มเขมรพอลพต ซึ่งเมื่อเวียคนามดำเนินการปราบปรามกองกำลังของฝ่ายพอลพตครั้งใด กลุ่มพอลพตรวมทั้งประชาชนชาวกัมพูชาแถบชายแดนกันนี้ก็พากันอพยพหลบหนีถอยร่นเข้ามาในประเทศไทยและกลายเป็นผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชาอยู่ในเขตชายแดนไทย ทั้งนี้ อาจกล่าวได้ว่า เวียคนามไค่เป็นตัวการในการก่อปัญหาในอินโดจีน 2 ปัญหา คือ ปัญหากัมพูชาและปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชา ซึ่งปัญหาอันแรกได้ก่อให้เกิดการหลังไหลเป็นจำนวนมากของผู้พลัดถิ่นชาวกัมพูชาเข้ามาในเขตดินแดนของไทย

สาเหตุของการลี้ภัยของชาวกัมพูชาหลังจากฝ่ายพอลพตพ่ายแพ้แก่ฝ่ายเวียคนามเอง สัมริน อาจกล่าวได้ว่ามีดังนี้คือ

- 1) เกิดการสู้รบอย่างรุนแรงระหว่างกลุ่มเอง สัมริน ที่ต้องการจะกวาดล้างกองกำลังฝ่ายพอลพตให้หมดสิ้นก่อนฤดูฝน
- 2) ทหารของฝ่ายพอลพตถูกโจมตีต้องหลบหนีเข้าเขตไทย

- 3) ทหารของฝ่ายกลุ่มเฮง สัมริน ที่ต้องการหนีการสู้รบหรือไม่พอใจที่กลุ่มเฮง สัมริน ตกอยู่ใต้อิทธิพลของเวียคนาม
- 4) รัฐบาลเฮง สัมริน และเวียคนามไม่พอใจชาวกัมพูชาเชื้อสายจีนจึงได้บรรทุกบุคคลเหล่านี้มาทิ้งไว้บริเวณชายแดนไทย
- 5) ประชาชนที่ไม่พอใจรัฐบาลพอลพต แต่ไม่มีโอกาสหลบหนีออกมาได้ในช่วงก่อนที่รัฐบาลพอลพตจะพ่ายแพ้¹

ดังนั้น การที่มีผู้อพยพชาวกัมพูชาเข้ามาในประเทศไทยจึงเกี่ยวข้องกับ การที่เวียคนามรุกรานกัมพูชาและการที่เวียคนามดำเนินการปราบปรามกลุ่มกบฏก๊กฮานเฮง สัมริน ซึ่งทั้ง 2 ประการนี้มีผลกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศไทย

การที่เวียคนามรุกรานกัมพูชาหรือปัญหาที่กัมพูชาที่มีผลกระทบกระเทือนทาง ความมั่นคงของประเทศไทยดังนี้คือ

- 1) การแทรกแซงด้วยกำลังอาวุธเพื่อล้มล้างรัฐบาลที่ถูกองค์การกฎหมายในกัมพูชา เป็นการทำให้คุณภาพและเสถียรภาพของภูมิภาคนี้สั่นคลอน และมีผลโดยตรงต่อความมั่นคงของไทยซึ่งมีพรมแดนติดต่อกับกัมพูชา
- 2) การสู้รบในกัมพูชามีผลเป็นการดึงให้การแข่งขันชิงดีชิงเด่นระหว่างมหาอำนาจขยายตัวเข้ามาในภูมิภาคนี้
- 3) แม้ไทยจะมีได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวในการสู้รบในกัมพูชา แต่ก็ปรากฏว่า ได้เกิดเหตุการณ์การอพยพหลบหนีของประชาชนชาวกัมพูชาในชนชั้นนับแสนคนทะลักเข้ามาในเขตชายแดนไทยอันเนื่องมาจากการสู้รบดังกล่าวอันมีผลกระทบกระเทือน

¹ ชเนศร์ เจริญเมือง, "ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน", จุลสารเบื้องหลังเหตุการณ์ปัจจุบัน, ฉบับที่ 77, มิถุนายน 2522, หน้า 22 - 25.

อธิปไตยและความปลอดภัยของประชาชนชาวไทยตามบริเวณชายแดนไทยที่ติดต่อกับ
กัมพูชาเสมอ ๆ

นอกจากปัญหาภูมิพหุชาอันเป็นปัญหาค้น เหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาชาวภูมิพหุชาอพยพ
และมีผลกระทบกระเทือนความมั่นคงของประเทศไทยดังกล่าวแล้ว ผู้อพยพชาวภูมิพหุชา
ยังได้สร้างปัญหาและภาระทางเศรษฐกิจและสังคมแก่รัฐบาลไทยเป็นอย่างมาก ปัญหา
ผู้อพยพชาวภูมิพหุชาจึง เป็นปัญหาเฉพาะหน้าและส่วนหนึ่งก็ ได้เป็นปัญหาความมั่นคงของ
ประเทศไทยเช่นกันด้วยกล่าวคือ บรรดาเขมรแดงกลุ่มพลพรรคตลอดจนกลุ่มเขมรเสรี
ต่อต้านคอมมิวนิสต์ต่างก็ได้เข้ามาอาศัยกินแค้นส่วนหนึ่งของไทยเป็นที่หลบ พักพิง อาศัย
เสบียงอาหารโดยปะปนเข้ามาในค่ายผู้พหุชาต่าง ๆ ที่เรียงรายอยู่ตามชายแดนไทย
การที่มีชาวเขมรลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยนับแสน ๆ คนซึ่งแต่ละคนล้วนออกอยากและ
หิวโหยมีส่วนทำให้สถานการณ์ชายแดนตึงเครียดมากขึ้น เป็นการยากที่รัฐบาลไทยจะ
สามารถทราบได้ทั้งหมดว่า ผู้พหุชาอินโดจีนจำนวนมากที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักร
นั้นเป็นผู้พหุชาลี้ภัยเข้ามาอย่างแท้จริงหรือเป็นบุคคลที่ ได้รับการส่งปะปนมากับผู้พหุชา
เพื่อสืบหาข่าวเกี่ยวกับความเคลื่อนไหวในก้นต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายตน
ประกอบกับการที่ประเทศไทยมีศูนย์อพยพกระจายอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศ
การส่งจารชนแทรกซึมเข้ามาข่มขู่ทำร้ายและยากต่อการควบคุมซึ่งเป็นภัยต่อความมั่นคง
ของประเทศไทยตรง นอกจากนี้ยังเป็นการยากที่จะแยกแยะเขมรแต่ละฝ่ายทั้งภายใน
ค่ายผู้พหุชาและความแตกแยกชายแดนไทยออกจากกัน ทั้งนี้ เมื่อเวียคนามบุกเข้าโจมตี
ก็ก่อให้เกิดความสับสนขึ้นในบรรดาเขมรกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนเป็นอันตรายต่อ
ราษฎรเขมรที่ลี้ภัยเข้ามาพักพิงจริง ๆ กระนั้นก็ตามการลี้ภัยยังคงมีอยู่อย่างไม่ขาดสาย

เมื่อพิจารณาถึงการหลังไหลของผู้พหุชาที่อพยพออกไปสู่
ประเทศเพื่อนบ้านภายนอกทั้งในช่วงระยะแรกคือตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา และ
ช่วงระยะที่สองหลังจากเวียคนามยึดครองกรุงพนมเปญเมื่อ 7 มกราคม 2522 แล้ว
กล่าวได้ว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่รับภาระผู้พหุชาที่อพยพซึ่งเป็นผู้พหุชาทางบก
ไว้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้พหุชาที่อพยพในช่วงระยะที่สองที่อพยพ

เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนประมาณแสนคนอันเป็นภาระที่หนักมากสำหรับประเทศไทย ส่วนประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีนทางเรือซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัยชาวเวียดนาม

ภัยเหตุนี้ จะเห็นได้ว่าเมื่อคำนึงถึงปัญหาอันเกิดจากผู้อพยพชาวกัมพูชา ทั้งปัญหาในทางการเมือง สังคมและความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ตลอดจนคนเหตุของปัญหาชาวกัมพูชาอพยพที่ประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนั้นแล้ว รัฐบาลไทยจึงได้กำหนดนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชา คือให้เวียดนามถอนกองทหารของตนออกไปจากกัมพูชาตลอดจนหยุดยั้งการสู้รบในกัมพูชา และพร้อมกันนั้น รัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาเป็น 2 ช่วง คือ

1. นโยบายสกัดกั้นและผลักดัน ในช่วงระยะแรกของปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาที่เข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ได้ก่อให้เกิดผลกระทบกระเทือนทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา โดยเป็นนโยบายเน้นมาตรการสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพควบคู่ไปกับการรณรงค์เพื่อให้ประเทศที่สามรับไป นโยบายสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพชาวกัมพูชา รวมทั้งผู้ลี้ภัยอินโดจีนให้กลับไปประเทศเดิม ตลอดจนผลักดันให้อพยพออกไปยังประเทศที่สามนี้ ดำเนินปฏิบัติการสืบต่อมาจนกระทั่งในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์

2. นโยบายเปิดประตูรับผู้อพยพชาวกัมพูชา ภายใต้อาณัติพลเอกเกรียงศักดิ์ ได้ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายจากการสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพชาวกัมพูชามาเป็นการเปิดรับผู้อพยพชาวกัมพูชา โดยอ้างถึงหลักเมตตาธรรมและมนุษยธรรม โดยจะไม่ผลักดันผู้อพยพชาวกัมพูชาออกไปหากต่างประเทศให้ความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตามการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบายในช่วงปลายสมัยของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ดังกล่าวนี ความจริงมีได้เปลี่ยนหลักการพื้นฐานของนโยบายคือปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาที่มีมาครั้งสมัยรัฐบาลม.ร.ว.คึกฤทธิ์ คือการสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพ การปรับเปลี่ยนนโยบายมาเป็นเปิดประตูรับผู้อพยพชาวกัมพูชาของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์

นั้นอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่เป็นเพียงการให้ผู้อพยพชาวกัมพูชาพำนักชั่วคราวอยู่ในประเทศไทย และผู้อพยพชาวกัมพูชาเหล่านี้จักต้องเดินทางออกไปจากประเทศไทยให้หมดไม่ว่าจะเป็นการเดินทางไปประเทศที่สามหรือกลับประเทศมาตุภูมิ

กระนั้นก็ดี นโยบายสะกดกันและผลักดันตลอดจนนโยบายเปิดประตูรับผู้อพยพชาวกัมพูชาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์นั้นเป็นการแก้ไขปัญหาชาวกัมพูชาอพยพที่ปลายเหตุ ทั้งนี้เพราะปัญหาค้นเหตุ คือ การที่เวียตนามรุกรานกัมพูชาตลอดจนภัยคุกคามต่อไทยอันเนื่องมาจากปัญหาที่กัมพูชาก็ยังคงอยู่ การเปิดประตูรับชาวกัมพูชาอพยพจึงเป็นเพียงเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐบาลไทยในอันที่จะให้หนานาชาติหันมาสนใจแก้ไขปัญหามือต้นที่ต้นเหตุ มองเห็นถึงสาเหตุของปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาอย่างแท้จริง ตลอดจนตระหนักถึงการแก้ไขปัญหามือต้นอย่างถาวรด้วย

ดังนั้น วิทยานิพนธ์นี้ จะศึกษาพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อผู้อพยพชาวกัมพูชาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์เป็นเพียงยุทธวิธีเพื่อผลทางการเมืองระหว่างประเทศ และมีได้เป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายพื้นฐานต่อผู้อพยพชาวกัมพูชา

สมมุติฐาน

ถึงแม้รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์จะเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อผู้อพยพชาวกัมพูชาจากนโยบายสะกดกันและผลักดันมาเป็นนโยบายเปิดประตูรับ แต่ความจริงแล้วนโยบายเปิดประตูรับเป็นเพียงยุทธวิธีเพื่อผลในทางการเมืองระหว่างประเทศ รวมทั้งมิได้เป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายพื้นฐาน คือ นโยบายสะกดกันและผลักดันแต่ประการใด

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อชี้ให้เห็นถึงนโยบายและการเปลี่ยนแปลงของนโยบายของรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ที่มีต่อปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาจากนโยบายสะกดกันและผลักดันมาสู่ นโยบายเปิดประตูรับผู้อพยพและกว่ามีการเปลี่ยนแปลงในนโยบายขั้นพื้นฐานจริง

หรือไม่ และการเปลี่ยนแปลงนี้มีสาเหตุมาจากอะไร รวมทั้งพิจารณาผลของนโยบายดังกล่าวที่มีต่อประเทศไทย

ขอบเขตของการศึกษาและวิธีการในการศึกษา

ในที่นี้จะเป็นการศึกษานโยบายของไทยต่อปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาเฉพาะในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ (ตั้งแต่ พ.ศ. 2520 - 2523) คือนโยบายสกัดกั้นและผลักดัน และนโยบายเปิดประตูรับผู้อพยพชาวกัมพูชา โดยจะใช้วิธีการค้นคว้าทางเอกสาร วารสาร หนังสือพิมพ์ ตลอดจนหนังสือในห้องสมุดต่าง ๆ (Documentary Research) ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์รวบรวมมาจากเอกสาร วารสาร หนังสือ หนังสือพิมพ์ และสิ่งตีพิมพ์ต่าง ๆ ทั้งจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง และจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จากการสัมภาษณ์ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง นอกจากนี้รวมทั้งสิ่งตีพิมพ์จากกระทรวงการต่างประเทศ ศูนย์อำนวยการร่วมกองบัญชาการทหารสูงสุด สภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอาสาสมัครต่าง ๆ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ช่วยให้ผู้สนใจได้เข้าใจถึงนโยบายของไทยต่อปัญหาผู้อพยพชาวกัมพูชาในสมัยรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์
2. เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับการค้นคว้าทางวิชาการของมหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ในการศึกษาและวิจัยต่อไป

การเสนอเรื่อง

ในการเสนอเรื่องของวิทยานิพนธ์นี้ ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 4 บท ดังต่อไปนี้

- บทที่ 1 (คือบทที่กำลังกล่าวอยู่นี้) เป็นบทนำซึ่งกล่าวถึงความสำคัญของปัญหา และประเด็นที่จะทำการศึกษา ตลอดจนแนวสมมุติฐาน วัตถุประสงค์ ของการศึกษา ขอบเขตและวิธีการศึกษา การนำเสนอเรื่อง และ ประโยชน์ของวิทยานิพนธ์นี้
- บทที่ 2 ว่าด้วยปัญหาอันเกิดจากผู้อพยพ และนโยบายสะกักกันและผลักดันผู้อพยพ ชาวกัมพูชารวมทั้งปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการตามนโยบาย สะกักกันและผลักดันผู้อพยพ
- บทที่ 3 ว่าด้วยนโยบายเปิดประตูรับผู้อพยพชาวกัมพูชา มูลเหตุจูงใจของการ เปลี่ยนแปลงนโยบายรวมทั้งผลของนโยบายเปิดประตูรับผู้อพยพชาวกัมพูชา
- บทที่ 4 บทสรุปและวิเคราะห์

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย