

ผลกระทบที่เกิดขึ้นและ

การแก้ไข้ปัญหาเกี่ยวกับผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย

ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากผู้อพยพชาวอินโดจีน

ปัญหาของผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทยเป็นปัญหาของชนกลุ่มน้อย ซึ่งมีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ ปัญหาดังกล่าวแม้เพียงจะได้รับความสนใจอย่างจริงจังเมื่อไม่นานมานี้ หากแต่ก็มีปัญหาอันเกิดขึ้นใหม่ ทั้งนี้เพราะประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีภูมิประเทศและสภาพที่ตั้งของประเทศ ประกอบกับสภาวะการณ์ทางการเมืองของประเทศเพื่อนบ้านรอบ ๆ ประเทศ ส่งผลให้ผู้อพยพชาวอินโดจีนพากันหลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังนั้นจึงเป็นธรรมดาอยู่เองที่การอพยพดังกล่าวย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทย และผลกระทบระหว่างประเทศ

ในที่นี้จึงใคร่ที่จะพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นภายในประเทศ และผลกระทบระหว่างประเทศโดยเน้นถึงหลักการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการแยกแยะตามลำดับดังนี้

ก. ผลกระทบในประเทศไทย

ผลกระทบในประเทศไทยในที่นี้มุ่งพิจารณาถึงผลกระทบทางด้านการเมือง การทหาร ความมั่นคงของประเทศ เศรษฐกิจ สังคม และจิตวิทยา ซึ่งผลกระทบที่มีต่อ ศาสตร์แต่ละสาขาดังกล่าว ย่อมมีความสัมพันธ์กันและมีอาจแยกกันได้โดยเด็ดขาด ซึ่งอาจแบ่งทัศนะของบุคคลในการพิจารณาผลกระทบดังกล่าวได้เป็น 2 ฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ

1. ทักษะของฝ่ายแรก มักได้แก่ทักษะของบุคคลที่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครองและทหารเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมองผลกระทบดังกล่าวในแง่ที่ว่า ผู้อพยพชาวอินโดจีน เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ และก่อให้เกิดปัญหาทางนันทนาการ อันได้แก่

ก) ทำลายความสงบบริเวณชายแดน

ข) ทำให้เสียงบประมาณ ทั้งในด้านการตั้งคน เจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่ต้องไปดูแลความสงบ เลี้ยงดูผู้อพยพ ทหาร ตำรวจตระเวนชายแดนที่ออกไปครั้งนริเวณชายแดน และยังเป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากร เช่น ยานพาหนะ เชื้อเพลิง ตลอดจนขวัญของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานนาน ๆ ก็ยอมเสื่อมโทรมลงไปด้วย

ค) การที่กำลังทหาร และตำรวจตระเวนชายแดน ต้องไปประจำหน้าอยู่กับทหารเวียตนามจำนวนมากที่เข้ามาอยู่ในกัมพูชาในสถานการณ์เช่นนี้ อาจทำให้มีการขั้วยุปะทะกัน และเป็นชนวนของสงครามได้

ง) การหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพชาวอินโดจีน ทำให้รัฐบาลต้องเพิ่มงานในด้านการหาข่าว และการป้องกันการหาข่าว การจารกรรม การก่อวินาศกรรมมากขึ้น ซึ่งถือเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณรายจ่ายของชาติมิใช่น้อย

จ) การหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพอาจจะเป็นการนำโรคระบาดอย่างรวดเร็วเข้ามาในประเทศไทยด้วย

ฉ) ทางด้านเศรษฐกิจ การหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพชาวอินโดจีน เป็นการซ้ำเติมปัญหาทางเศรษฐกิจที่ประเทศไทยกำลังประสบอยู่ไม่ว่าโดยทางตรงและทางอ้อม กล่าวคือ

1) โดยทางตรง เป็นการซ้ำเติมปัญหาประชากรที่เพิ่มขึ้น ปัญหาทางด้านการเกษตร ปัญหาการว่างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่การทำงานต่ำกว่าระดับ และปัญหาภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพชาวอินโดจีน

2) โดยทางอ้อม การหลั่งไหลเข้ามาของผู้พยพชาวอินโดจีนทำให้เกิดความตึงเครียดบริเวณชายแดน จึงเป็นการกระทบกระเทือนต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว การตัดสินใจในด้านการลงทุนของต่างชาติ และปัญหาค่านการ เงินที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว เพราะโครงสร้างเศรษฐกิจในภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมของประเทศไทยยังมีปัญหาอยู่มาก เช่น ภาคเกษตรยังไม่ได้รับการส่งเสริมเท่าที่ควร ความสามารถในการส่งออกซึ่งสินค้าทางการเกษตรมีน้อย และเงินตราต่างประเทศที่ได้มายังไม่เพียงพอต่อการพัฒนาประเทศ¹

โดยสรุปแนวความคิดของฝ่ายนี้ เห็นว่าการหลั่งไหลเข้ามาของผู้พยพชาวอินโดจีนนั้นเป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทยเป็นอย่างมาก และก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประเทศอย่างมหันต์ จึงไม่สมควรให้ผู้พยพชาวอินโดจีนเข้ามาพักพิงในประเทศไทย

2. ทัศนะของฝ่ายที่สอง ได้แก่ทัศนะของบุคคลที่เป็นนักวิชาการเป็นส่วนใหญ่ซึ่งมองผลกระทบในแง่ที่ว่า ผู้พยพชาวอินโดจีนมิได้เป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทย ดังเช่นที่คนส่วนใหญ่หวาดกลัวกัน หากแต่เขาเหล่านั้นเป็นผู้ที่ประสบความสำเร็จค่อนข้างสูง จึงควรอย่างยิ่งที่จะได้รับความเห็นอกเห็นใจจากรัฐไทยในแง่ที่ว่าเขาเป็นมนุษย์รวมโลกที่มีความรู้สึก มีชีวิตจิตใจ อีกทั้งในฐานะของชนกลุ่มน้อย เขาควรจะได้รับ การปฏิบัติยกย่องจากชนกลุ่มใหญ่ มิฉะนั้น ผู้พยพชาวอินโดจีนจะเป็นผู้สร้างปัญหาอันนำไปสู่ผลกระทบร้ายแรงต่อประเทศ เช่น ผลกระทบทางสังคม และผลกระทบทางการเมือง กล่าวคือ

¹ "สรุปผลการประชุมสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีน," อ้างแล้ว, หน้า 64-69.

ก. ผลกระทบทางสังคม จากการปฏิบัติของชนกลุ่มใหญ่ต่อชนกลุ่มน้อย ในลักษณะของการรังเกียจเคียดแค้น¹ ซึ่งมักแสดงออกในรูปของการกระทำหรือนโยบายเลือกปฏิบัติ (Discrimination) นั้น ย่อมทำให้ชนกลุ่มน้อยเกิดอคติต่อชนกลุ่มใหญ่ อันอาจกระทบต่อความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของประชากรที่อยู่ร่วมกันในชาติ และเป็นสาเหตุหนึ่งของการก่อให้เกิดปัญหาสังคมในที่สุด

ข. ผลกระทบทางการเมือง ที่ตามมาคือ เมื่อเกิดความแตกแยกของคนในประชาคมการเมืองเดียวกันย่อมทำให้ยากแก่การมุ่งหน้าพัฒนาประเทศเพื่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้า เพราะทรัพยากรของประเทศส่วนหนึ่งต้องนำมาใช้ในการแก้ปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากคนในประชาคมการเมืองเดียวกัน กล่าวง่าย ๆ ก็คือประชาคมการเมืองที่มีเสถียรภาพและความมั่นคงพอสมควร เท่านั้นที่จะสามารถดำเนินงานพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น หนทางแก้ไขที่ดีที่สุดคือ การสร้างประชาคมการเมืองให้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ, เผ่าพันธุ์, ศาสนา, ภาษา, ขนบธรรมเนียม, อุคมการณ์ทางการเมือง ฯลฯ โดยมีกลไกการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะไถ่ล่าวต่อไปภายหลัง

โดยสรุป ฝ่ายหลังกล่าวถึงสาเหตุของฝ่ายแรกที่ว่าผู้อพยพชาวอินโดจีนเป็นภัยคุกคามต่อประเทศไทยนั้น เป็นการเข้าใจปัญหาของประเทศ เพราะการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยควรเป็นไปในลักษณะที่เป็นมิตรไมตรีมากกว่าการรังเกียจเคียดแค้น¹ มิฉะนั้นแล้วชนกลุ่มน้อยอาจเกิดความกดดันทางจิตใจมากจนกลายเป็นผู้สร้างปัญหาทางสังคมและการเมืองได้ในที่สุด

¹ ลิขิต ชีรวะกิน, ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : ภาควิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2521), หน้า 7.

จากการที่ได้วิเคราะห์เหตุที่คณะของเราได้มาเห็นว่า จริงอยู่

ผลกระทบจากการหลังไหลของผู้อพยพชาวอินโดจีนจะส่งผลกระทบต่อคนข้างรุนแรงต่อประเทศไทย
แต่มีใ้หมายควมว่า จะแก้ไขปัญหาคงกล่าวไม่ได้เสียทีเดียว การแก้ไขปัญหาคงอาจเป็น
ใ้หากรัฐบาลมีการวางแผนทั้งระยะสั้น และระยะยาวที่รัดกุมอย่างต่อเนื่อง และประสาน
งานกับองค์การบรรเทาทุกข์และองค์การอาสาสมัครระหว่างประเทศ ตลอดจนขอความ
ช่วยเหลือจากประเทศผู้บริจาคต่าง ๆ และในขณะเดียวกันก็ควรขอความร่วมมือจากประเทศ
คนเหตุของการอพยพออกในการแก้ไขปัญหของผู้อพยพร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ
ต่อการแก้ไขปัญหผู้อพยพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

อนึ่ง การที่เราจะพิจารณาการให้ความช่วยเหลือต่อผู้อพยพชาวอินโดจีน เป็น
การสิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดิน และก่อให้เกิดผลกระทบมากมายดังกล่าวนั้นแล้วข้างต้น
ก็อาจเป็นประเด็นที่น่าคิดอยู่ หากแต่ในทางตรงข้าม สถิติ หรือข้อมูลการให้ความช่วยเหลือ
จากต่างประเทศอันมีต่อผู้อพยพชาวอินโดจีน และราษฎรบริเวณชายแดนก็ควรจะถูกหยิบยก
ขึ้นมาพิจารณา และชี้แจงให้ชาวไทยทราบไว้ เพื่อที่จะใ้เสริมสร้างความเข้าใจอันดีให้เกิด
ขึ้นในบ้านเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งยังสะท้อนให้เห็นว่า การหลังไหลเข้ามาของพวกเขาก็
มีส่วนที่ทำให้รัฐบาลหันมาเหลียวแลราษฎรบริเวณชายแดน ซึ่งแต่เดิมมีความเป็นอยู่ที่ยากไร้
และถูกทอดทิ้งจากทางราชการมาเป็นเวลานาน ใ้กลับมากับได้รับความสนใจจากรัฐบาลอย่าง
จริงจังอีกครั้งหนึ่ง

ในท้ายที่สุดนี้ขอข่าว่า ชนกลุ่มน้อยมีปัญหของคณอยู่แล้ว ขณะเดียวกันก็เป็น
ปัญหาของชนกลุ่มใหญ่ด้วย ดังนั้น นอกจากกรณีที่เราเห็นใ้คิดว่าชนกลุ่มน้อยนั้น ๆ เป็นภัยต่อ
ประชาคมการเมืองอย่างแท้จริงและรุนแรงแล้ว ย่อมเป็นการสมควรที่ราษฎรไทยจะแสดง
ความเอื้อใ้ต่อบุคคลดังกล่าวมากกว่าที่จะแสดงท่าทีที่รังเกียจเคียดแค้น ทัศนคติ เลือกปฏิบัติ

รัฐบาลควรชี้แจงให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้าใจถึงสาเหตุของการหลังไหลเข้ามาในประเทศ เพื่อผ่อนคลายความเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้อพยพรุ่นใหม่ และให้ความเชื่อใจในฐานะที่เป็นเพื่อนมนุษย์ด้วยกัน อย่างไรก็ตาม ความเชื่อใจดังกล่าวย่อมมีขอบเขตจำกัด การที่จาคาคหวังให้ชนกลุ่มใหญ่เจ้าของประเทศปล่อยให้ชนกลุ่มน้อยทำอันตรายต่อเสถียรภาพ อธิปไตย และความมั่นคงของประชาคม ย่อมมิอาจกระทำได้ ปัญหาจะแก้ไขลุกลงไปได้ด้วยความเข้าใจ และความร่วมมือกันทั้ง 2 ฝ่าย อันได้แก่ ประเทศต้นเหตุของการอพยพและประเทศปลายทางที่รับผู้อพยพ และความช่วยเหลือจากนานาชาติอารยประเทศ ดังจะกล่าวรายละเอียดต่อไปภายหลัง

ข. ผลกระทบระหว่างประเทศและหลักการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการแบ่งเบาภาระ

ผลกระทบระหว่างประเทศ ในที่นี้มุ่งเน้นถึงหน้าที่ที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพชาวอินโดจีน โดยอาศัยความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของประชาคมระหว่างประเทศในการแบ่งเบาภาระอันเกิดขึ้นจากผู้อพยพชาวอินโดจีน โดยพยายามที่จะพาคืบถึงปัญหาทางด้านการเมืองให้น้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็คำนึงถึงหลักสำคัญในค่านิยมมนุษยธรรมและมาตรการทางกฎหมายให้สมดุลย์กัน

อนึ่ง ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของประชาคมระหว่างประเทศในการแบ่งเบาภาระนั้น มีความหมายว่า ประชาคมระหว่างประเทศในระดับสากลและระดับท้องถิ่น โดยความร่วมมือขององค์การชาลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จะพยายามทุกวิถีทางในการบรรเทาภาระของประเทศแก่รับผู้อพยพหรือผู้ลี้ภัย ไม่ว่าจะเป็นความช่วยเหลือในค่านเงินกองทุนระหว่างประเทศ ความร่วมมือและส่งเสริมให้มีการเคารพต่อกรรมสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 พิธีสารว่าด้วย

สถานการณ์ของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 การรับผู้ลี้ภัยให้ตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศของตน การสร้างที่พักและศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย ความช่วยเหลือทางคานส์ที่ลธรรมต่อประเทศที่รับภาระของผู้ลี้ภัยและการแสวงหาการแก้ไขปัญหาของผู้ลี้ภัยอย่างถาวรเป็นต้น ¹

เป็นที่น่าสังเกตว่า หลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการแบ่งเบาภาระนั้นได้ รับการสนับสนุนจากกรมสารระหว่างประเทศหลายฉบับ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพ ของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ² อนุสัญญาองค์การเอกภาพแอฟริกา ว่าด้วยการป้องกันปัญหาของผู้ลี้ภัยในทวีปแอฟริกา ค.ศ. 1969 ³ ปฏิญญาสากลว่าด้วยการแสวงหาที่พักพิงในดินแดน

¹ Ohtori Kurino, "Concept of Burden-Sharing," paper presented at Symposium on the Promotion, Dissemination and Teaching of Fundamental Human Rights of Refugees, Tokyo, Japan, 7-11 December 1981.

"International Solidarity in the Protection of Refugees : A Nascent General Principle of International law," op.cit. p. 62.

² อารัมภบทของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 บัญญัติไว้ว่า "โดยคำนึงว่าการให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยอาจทำให้บางประเทศรับภาระที่หนักเกินไป และการแก้ไขปัญหานั้นมีขอบเขตและมีลักษณะเป็นปัญหาระหว่างประเทศตามที่สหประชาชาติยอมรับนั้น ย่อมไม่ประสบความสำเร็จ หากปราศจากความร่วมมือกันระหว่างประเทศ... ฯลฯ"

³ มาตรา 11 (4) ของอนุสัญญาองค์การเอกภาพแอฟริกาว่าด้วยการป้องกันปัญหาของผู้ลี้ภัยในทวีปแอฟริกา ค.ศ. 1969 (The Organization of Africa Unity Convention Governing the Specific Aspects on Refugee Problems in Africa 1969) บัญญัติว่า "ในกรณีที่รัฐภาคีใดประสบกับปัญหาในการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยพักพิงต่อไป รัฐภาคีนั้นอาจอุทธรณ์ไปยังรัฐภาคีอื่น ๆ โดยผ่านองค์การเอกภาพแอฟริกา (Organization of Africa Unity-OAU) และรัฐภาคีอื่น ๆ นั้นจะต้องแสดงถึงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของชาวแอฟริกาและความร่วมมือระหว่างประเทศในการใช้มาตรการที่เหมาะสม เพื่อบรรเทาภาระของประเทศที่อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยพักพิงให้เบาบางลง" (ดูรายละเอียดของมาตรานี้ได้ใน United Nations Series No. 14691.)

ค.ศ. 1967¹ และร่างอนุสัญญาคานี่จีเกี่ยวกับการให้ที่พักแก่ผู้ลี้ภัยในเขตแดน ค.ศ. 1972²

โดยสรุป ผลกระทบระหว่างประเทศในด้านการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพชาวอินโดจีน โดยอาศัยหลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของประชาคมระหว่างประเทศในการแบ่งเบาภาระ อาจกระทำได้ในรูปแบบที่สำคัญ 3 ประการคือ

1. การสนับสนุนช่วยเหลือประเทศแรกรับและ รัฐบาลของประเทศนั้น
2. การช่วยเหลือผู้อพยพบางประเภทเป็นพิเศษ รวมทั้งราษฎรในท้องถิ่นของประเทศแรกรับ
3. การปกป้องผู้อพยพ

¹ มาตรา 2 (2) ของปฏิญญาคว่าด้วยการแสวงหาที่พักพิงในดินแดนของรัฐ ค.ศ. 1967 (United Nations Declaration on Territorial Asylum 1967) บัญญัติว่า "ในกรณีที่รัฐประสบกับปัญหาในการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยพักพิงต่อไป รัฐโดยลำพังหรือร่วมกับรัฐอื่น ๆ หรือโดยผ่านองค์การสหประชาชาติ อาจพิจารณามาตรการที่เหมาะสมร่วมกันเพื่อผ่อนภาระของรัฐนั้น โดยคำนึงถึงหลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน ฯลฯ" (ดูรายละเอียดของมาตรานี้ใน General Assembly of the United Nations (Resolution 2312 (XXII)))

² มาตรา 5 ของร่างอนุสัญญาคานี่จีเกี่ยวกับการให้ที่พักแก่ผู้ลี้ภัยภายในเขตแดน ค.ศ. 1972 (Carnegie Draft Convention on Territorial Asylum) บัญญัติว่า "ในกรณีที่มีการหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยเป็นจำนวนมาก ซึ่งสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการถูกริบบังคับ และทำให้รัฐแรกรับผู้ลี้ภัยประสบปัญหาในการอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยพำนัก หรือโดยผ่านทางสหประชาชาติหรือหน่วยงานระหว่างประเทศ หรือโดยความร่วมมือจากรัฐภาคีอื่น ๆ ในการนี้รัฐภาคีอื่น ๆ ควรแสดงออกซึ่งความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการแบ่งเบาภาระของรัฐแรกรับผู้ลี้ภัยนั้น..." (ดูรายละเอียดของมาตรานี้ใน Atle Grahl Madsen, "Territorial Asylum," Vol. II., p.175.)

1. การสนับสนุนช่วยเหลือประเทศแรกรับและรัฐบาลของประเทศนั้น อาจกระทำ
ได้ 2 ทาง คือ

ก) การช่วยเหลือทางกานศีลธรรม โดยปรกติมักทำในรูปแบบของการร้องขอ
ต่อประเทศาคีให้ปฏิบัติตามกรรมสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย เช่น อนุสัญญาว่า
ด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967
 ฯลฯ พร้อมทั้งการแสวงหามาตรการในการแก้ไขปัญหาคือผู้พลพซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไป เช่น
การกลับไปยังบ้านเกิด เมืองนอนด้วยความสะดวกใจ การตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม รวมทั้ง
แนวความคิดที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลของประเทศระหว่างประเทศแบ่งสรรภาระในการรับ
ผู้อพยพด้วยความยุติธรรม ฯลฯ

อย่างไรก็ตามปัญหาที่ว่า ประชาคมระหว่างประเทศจะแบ่งสรรภาระกัน
อย่างไรจึงจะถือว่าเป็นการยุติธรรมนั้น เห็นว่าทางออกวิธีหนึ่งที่เราควรคำนึงถึงคือ การแบ่งสรร
จำนวนผู้อพยพให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศหนึ่ง ๆ ควรขึ้นอยู่กับผลผลิตของชาติ (Cross
National Product) และขนาดของประชากรในชาติ (Size of Population) โดย
กำหนดเป็นรูปอัตราส่วน เช่นผู้อพยพ 3 คน ต่อประชากร 1 แสนคนในประเทศที่กำลังพัฒนา
หรือ 5 คนต่อประชากร 1 แสนคนในประเทศที่พัฒนาแล้ว และจำนวนผู้อพยพที่เหลือขึ้นอยู่กับ
กับการเจรจาตกลงว่ารัฐบาลของประเทศนั้น ๆ จะรับผู้อพยพเพิ่มขึ้นอีกเท่าไร นอกจากนั้น
อาจมีการแบ่งสัดส่วนของการรับผู้อพยพ โดยกำหนดเป็นรูปอัตราส่วนของผู้อพยพที่มีคุณภาพ
กับผู้อพยพธรรมดา กล่าวคือ ประเทศใดรับผู้อพยพระดับวิชาชีพ 1 คน ควรจะรับผู้อพยพ
ที่ควยคุณภาพลงมา (เช่น ผู้ใช้แรงงาน, ชาวนา) ก็คน หนึ่งนี้เพราะปัจจัยทางกานเศรษฐกิจ
และทรัพยากรของแต่ละประเทศต่างกัน ดังนั้นการช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศ
จึงควรตั้งอยู่บนรากฐานของมนุษยธรรม และความยุติธรรมซึ่งอารยชาติกาน ๆ พึงกระทำ ¹

¹ "สิทธิผู้ลี้ภัย" อ้างแล้ว, หน้า 40-41. และ "An Appraisal of the
Development of Protection Afforded to Refugees under International
Law," op.cit. p. 276.

(ข) ความช่วยเหลือทางกานวัตถุ ครอบคลุมถึงการให้ความช่วยเหลือ
 ในด้านปัจจัยสี่ของการดำรงชีพ ตลอดจนการนำเงินจากประชาคมระหว่างประเทศในการ
 ชดเชยความเสียหายต่อประเทศแรกเริ่ม การตั้งกองทุนระหว่างประเทศเพื่อการตั้งถิ่นฐาน
 ในประเทศที่สาม การเยียวยาแก่ประชาชนท้องถิ่นที่ไร้ที่อยู่อาศัย รวมทั้งความช่วยเหลือ
 ที่ถูกเงินและริบแรง ฯลฯ

2) การช่วยเหลือผู้อพยพบางประเภทเป็นพิเศษ อันได้แก่ เด็กกำพร้า ผู้สูงอายุ
 และผู้ป่วย รวมทั้งประชาชนท้องถิ่นในประเทศแรกเริ่มผู้อพยพ กล่าวคือ หน่วยงานระหว่าง
 ประเทศควรมีบทบาทในการควบคุม สอดส่อง การปันส่วนที่ยุติธรรม และควรให้ความช่วย
 เหลือที่ต่อเนื่องต่อประชาชนท้องถิ่นเพื่อเป็นการเสริมสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างประชาชน
 ท้องถิ่นและผู้อพยพ และเป็นการประกันว่า ประชากรท้องถิ่นจะไม่ถูกทอดทิ้งให้อยู่ในสถาน-
 การที่แย่กว่าผู้อพยพ อย่างไรก็ตามความช่วยเหลือต่อผู้อพยพจะเกิดประสิทธิภาพแท้จริงต่อ
 เมื่อรัฐบาลของประเทศผู้รับผู้อพยพจัดหามาตรการแบ่งแยกผู้อพยพที่แท้จริงออกจากกองกำลัง
 ทึกอารุช หรือมาตรการพิสูจน์ตัวบุคคลในกรณีที่มีการหลั่งไหลของผู้อพยพเป็นจำนวนมาก

3) การปกป้องผู้อพยพ อาจกระทำในรูปของการเผยแพร่กรรมสารระหว่าง
 ประเทศที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัย เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 พิธีสาร
 ว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 โดย
 อาศัยความพยายามขององค์การข้าหลวงผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และหน่วยงานระหว่าง
 ประเทศ เพื่อส่งเสริมสถานภาพของผู้อพยพในกฎหมายระหว่างประเทศ และเอื้ออำนวย
 ประโยชน์แก่ผู้อพยพมิให้ถูกผลักดันออกนอกประเทศที่พักพิง บทบาทขององค์การข้าหลวงใหญ่
 ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในคานนี้คือผู้อพยพมีความสำคัญมาก เพราะมิได้จำกัดขอบเขตความ
 ช่วยเหลือเฉพาะประเทศซึ่งเป็นภาคีของกรรมสารระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัยเท่านั้น หาก
 แต่ครอบคลุมถึงประเทศที่ร้องขอความช่วยเหลือจากองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
 ด้วย

โดยสรุป ผลกระทบระหว่างประเทศในค่านิยมของความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการแบ่งเบาภาระของประชาคมระหว่างประเทศทั้ง 3 รูปแบบใหญ่ ๆ ที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้นถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการบรรเทาภาระของประเทศแรกกับผู้อพยพ และส่งผลถึงการตัดสินใจของประเทศต่าง ๆ ในการยอมรับผู้อพยพทั้งทางบก และทางน้ำเข้าพักพิงในประเทศ อย่างไรก็ตามในค่านิยมมนุษยธรรมนั้นความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันในการแบ่งเบาภาระมิได้ถือเป็นเงื่อนไขเด็ดขาดในการยอมรับผู้อพยพเข้าพักพิงในประเทศ หากแต่หลักการดังกล่าวช่วยเสริมสร้างบรรยากาศ มิให้ประเทศที่รับผู้อพยพเข้าพักพิงต้องแบกรับอันเกิดขึ้นจากผู้อพยพอย่างไม่มีที่สิ้นสุด โดยปราศจากความช่วยเหลือของประเทศต่าง ๆ ภายนอก สำหรับประเทศไทยได้สนับสนุนข้อเสนอในการร่วมมือร่วมใจกันของประชาคมระหว่างประเทศในการแบ่งเบาภาระอันเกิดขึ้นจากผู้อพยพ รวมทั้งการวิงวอนให้ประชาคมระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือในค่านิยมรูปแบบต่าง ๆ ที่จำเป็น เช่น ทางด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ ฯลฯ ไว้ในหลายโอกาสต่าง ๆ กัน¹

การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย

ดังที่ได้อธิบายมาแล้วว่า ปัญหาของผู้อพยพย่อมมีผลกระทบต่อประเทศต่าง ๆ ในโลกทั้งประเทศที่รับและมิได้รับผู้อพยพเข้ามาพักพิงในประเทศของตน ซึ่งการบรรเทาภาระอันเกิดจากผลกระทบนั้น นอกเหนือจากความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศ ยังต้องอาศัยมาตรการในการแก้ไขปัญหานั้นเองมาจากผู้อพยพที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งในที่นี้ขอแยกพิจารณาหลักเกณฑ์ใหญ่ ๆ ในการแก้ไขปัญหกับผู้อพยพ 2 วิธี อันได้แก่

¹ "ถ้อยแถลงของพลอากาศโท สิทธิ เสวตศิลา เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ในการประชุมปรึกษาหารือปัญหาผู้อพยพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ณ นครเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ วันที่ 11 ธันวาคม 2521," อ้างแล้ว, หน้า 137.

- ก. การแก้ไขปัญหาของผู้พลัดถิ่นในประเทศต้นเหตุ
 ข. การแก้ไขปัญหาของผู้พลัดถิ่นที่ปลายเหตุ

ก. การแก้ไขปัญหาของผู้พลัดถิ่นในประเทศต้นเหตุ ในที่นี้มีไว้หมายความว่า ความว่าประเทศต้นเหตุของการอพยพออกจะต้องรับผิดชอบต่อการตั้งไหลของพลเมืองของตน และต้องห้ามการกระงับการอพยพออกโดยสิ้นเชิง แม้การกระทำดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่ปรารถนาของทุกชาติ เพราะความปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights) มาตรา 13 (2) บัญญัติไว้ว่า "บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเดินทางออกจากประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตน และขณะเดียวกันก็สามารถกลับไปยังบ้านเกิดเมืองนอนของตนได้" ¹ แต่แม้กระนั้นก็ตามประเทศต้นเหตุก็ควรจัดทำมาตรการในการอพยพออกที่เป็นระเบียบ ซึ่งเรียกว่า "การจัดออกอย่างเป็นระเบียบ" (Orderly Departure Programme) เพื่อให้โอกาสเขาในอันที่จะอพยพออกจากประเทศในลักษณะที่ปลอดภัยมากกว่าการหลบหนีออกจากประเทศดังเช่นปัจจุบัน วิธีดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานทางกานมนุษยธรรม เช่น องค์การชาหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ² (The Office of The United Nations High Commissioner for Refugees) เป็นต้น

¹ "สรุปประกาศคำแถลงร่วมของรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในการประชุมพิเศษที่กรุงเทพมหานคร วันที่ 12-13 มกราคม พ.ศ. 2522," อ้างแล้ว, หน้า 137 และ Universal Declaration of Human Rights 1948, Article 13(2).
 "Everybody has the right to leave any country, including his own, and to return to his country."

² "International Solidarity in the Protection of Refugees : A Nascent General Principle of International Law," op.cit. pp. 58-64.

ตัวอย่างของระบบการจัดออกอย่างเป็นระเบียบ สามารถเห็นได้จากบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และองค์การชาห์หลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2522 ซึ่งได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์ไว้ดังนี้

1. การอนุมัติให้บุคคลผู้ต้องการออกจากประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และตั้งถิ่นฐานใหม่ในต่างประเทศ หรือเพื่ออยู่รวมกันกับครอบครัว หรือเพื่อมนุษยธรรมจะกระทำโดยเร่งและเป็นกรณีไป จำนวนของบุคคลเหล่านี้ขึ้นอยู่กับจำนวนของคำร้องที่ยื่นเพื่อขอออกจากประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และความสามารถของประเทศที่จะรับบุคคลเหล่านั้นในเรื่องความสามารถในการออกวีซ่าเพื่อเข้าประเทศนั้น

2. การคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับอนุญาตให้ไปต่างประเทศภายใต้โครงการนี้จะถือตามบัญชีรายชื่อที่รัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามได้จัดทำขึ้น และรายชื่อที่ประเทศที่จะรับบุคคลเหล่านี้ไว้ได้จัดทำขึ้นเท่าที่ทำได้ ผู้ใดที่มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อทั้งสองย่อมมีสิทธิออกนอกประเทศไปได้

สำหรับผู้ที่ชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อแต่เพียงบัญชีเดียว กรณีเช่นนี้จะตกอยู่ภายใต้การเจรจาต่อรององค์การชาห์หลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และรัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม หรือรัฐบาลของประเทศที่จะรับผู้ลี้ภัยได้สุดแต่ความเหมาะสม

3. องค์การชาห์หลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะพยายามเรียกร้องความสนับสนุนสำหรับโครงการนี้ต่อบรรดาประเทศต่าง ๆ ที่มีความสามารถจะแบกรับไว้ได้

4. รัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม และ องค์การชาห์หลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะแต่งตั้งบุคลากรที่จะประสานงานอย่างใกล้ชิดในการปฏิบัติตามโครงการนี้

5. บุคลากรเหล่านี้ได้รับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติงานในกรุงฮานอย และโฮจิมินห์ และที่อื่น ๆ ตามความจำเป็นเพื่อส่งเสริมการดำเนินงานเกี่ยวกับการออกนอกประเทศ

6. การเดินทางออกนอกประเทศได้กระทำโดยการขนส่งตามปกติ และโดยพาหนะที่เหมาะสม

7. ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลี้ภัยของประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม รัฐบาลของสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามจะจัดหาเครื่องอำนวยความสะดวกทั้งปวงให้แก่องค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และประเทศที่จะรับผู้ลี้ภัยไว้ในอันที่จะทำให้การดำเนินงานตามโครงการนี้สำเร็จลงได้¹

อีกทั้งบุคคลใด ๆ ที่ประสงค์จะอพยพออกนอกประเทศจะต้องได้รับหนังสือเดินทางออกนอกประเทศ (Exit Visa) จากรัฐบาลของตน และหนังสือเดินทางเข้าประเทศ (Entry Visa) จากรัฐบาลต่างประเทศเสียก่อน เว้นแต่บุคคลดังกล่าวไปนั้นจะมิได้รับพิจารณาให้อพยพออกนอกประเทศ อันใดแก่

ก) บุคคลซึ่งได้รับการพิจารณาว่าเป็นผู้สูญเสียบ้านซึ่งสภาพทางเศรษฐกิจหรือบุคคลที่ทำงานเกี่ยวกับความลับของรัฐ

ข) เด็กหนุ่มซึ่งรับหรือกำลังจะรับราชการทหาร

ค) ผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดและอยู่ในระหว่างรอการพิจารณาคดี

อนึ่ง ผู้ที่ประสงค์จะอพยพออกนอกประเทศจะต้องชำระหนี้สิน ภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้หมดเสียก่อน

¹ "ผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจากทะเลและการโจรสลัดในอ่าวไทย," (Asylum-Seekers at Sea and Piracy in the Gulf of Thailand), อ้างแล้ว, หน้า 40-41. และภาคผนวก จ.

สำหรับประเทศไทยนี้ใช้ระบบการจับออกอย่างเป็นระเบียบกับกรณีของผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจากทะเล (Asylum-Seekers at Sea) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งเห็นได้จากถ้อยแถลงของนาวาตรีประสงค์ สุนศิริ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ว่า "การแก้ไขปัญหาคือที่สุด คือ การแก้ปัญหาที่ประเทศต้นเหตุ โดยการจับออกอย่างเป็นระเบียบ เพราะประเทศดังกล่าวมักสนับสนุนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมในการผลักดันประชาชนของตนออกนอกประเทศ ดังนั้น จึงสมควรที่จะให้เป็นหน้าที่ของประเทศนั้น ๆ ที่จะรับผิดชอบในการแก้ไข มิใช่ประเทศเพื่อนบ้าน... ฯลฯ" ¹ และคำกล่าวของพันโทมงคล ประจวบเหมาะ ในการบรรยายเรื่องปัญหาการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ตอนหนึ่งว่า "...พวกที่อพยพมาทางเรือและอยากไปประเทศที่สามก็ให้ไปโดยตรง โดยใช้ระบบการจับออกอย่างเป็นระเบียบช่วย (Orderly Departure Programme)" ²

อย่างไรก็ดี แม้ระบบการจับออกอย่างเป็นระเบียบยังใช้บังคับอยู่จนถึงปัจจุบัน แต่ปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยของผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจากทะเลก็ยังไม่ได้รับความสนใจเท่าที่ควร เพราะประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามมิได้ปฏิบัติตามบันทึกความเข้าใจระหว่างองค์การชาลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติและรัฐบาลสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม พ.ศ. 2522 โดยยังคงปล่อยให้ผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจากทะเลใช้วิธีหลบหนีออกตามแต่ยถากรรม จึงสมควรแก่เวลาที่ประชาคมระหว่างประเทศจะได้ร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหามาจากประเทศต้นเหตุ เพื่อให้รัฐบาลของประเทศสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนามยุติการส่งพลเมืองของตนออกนอกประเทศอย่างไม่เป็นระเบียบ ซึ่งถ้ากระทำเช่นนั้นได้จะทำให้เกิดผลดีทั้ง 2 ฝ่าย คือบรรเทาความทุกข์ยากที่เกิดขึ้นแก่ผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจากทะเลอันเนื่อง

¹ การประชุมเรื่องผู้ลี้ภัยกับพม่าที่กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2523, อ้างแล้ว, หน้า 20.

² "รายงานสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัย," อ้างแล้ว, หน้า 14. (อัคราเนา)

จากภัยธรรมชาติและการโจมตีของโจรสลัด และขณะเดียวกันก็ช่วยให้ประเทศเพื่อนบ้านไม่ต้องเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับผู้อพยพจำนวนมากที่ถูกละทิ้งและเร่งความตามมา¹

ข. การแก้ไขปัญหเกี่ยวกับผู้อพยพที่ปลายเหตุ

เป็นการแก้ไขปัญหา เมื่อผู้อพยพชาวอินโดจีนได้อพยพออกจากประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตน และได้เข้าไปพักพิงอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งแล้ว การแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ ซึ่งจะกล่าวต่อไป เป็นวิธีที่เป็นที่ยอมรับ และใช้แก้ไขปัญหามาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งอาจเป็นไปได้ในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง หรือหลายรูปแบบพร้อม ๆ กัน อันใดแก่

1. การกลมกลืนภายในประเทศที่ให้อาศัยพักพิง (Assimilation)
2. การสมัครใจกลับประเทศดั้งเดิม (Voluntary Repatriation)
3. การตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สาม (Resettlement)

1. การกลมกลืนภายในประเทศที่ให้อาศัยพักพิง (Assimilation)

หรือนโยบายผสมกลมกลืนชาติ เป็นการแก้ไขปัญหโดยการที่ชนกลุ่มใหญ่ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ชนกลุ่มน้อยสิ้นสุดการเป็นชนกลุ่มน้อย โดยผ่านกระบวนการทางสังคม กล่าวคือ ทำให้ชนกลุ่มน้อยละทิ้งเอกลักษณ์ของตนในทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม ขนบธรรมเนียมประเพณี ศาสนา ภาษา และรับเอาเอกลักษณ์ของชนกลุ่มใหญ่เพื่อบรรลุถึงความ เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน²

¹ "ปัญหาโจรสลัดในอ่าวไทย และบริเวณตอนใต้ของทะเลจีน," อ้างแล้ว, หน้า 223.

² "ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย," อ้างแล้ว, หน้า 13.

การกลมกลืนภายในประเทศที่ให้อาศัยสิทธิ์กึ่งกลาง ควรกระทำในลักษณะ
ละมุนละม่อมมากกว่าวิธีบังคับโดยให้สิทธิ ความเสมอภาค และเอกสิทธิ์บางอย่างแก่ชน
กลุ่มน้อย ฯลฯ

ในอดีตประเทศไทยเคยใช้วิธีกึ่งกลางในการแก้ไขปัญหาของชนกลุ่มน้อย
ในหลายยุคหลายสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชนกลุ่มน้อยชาวจีนในประเทศไทย ถึงจะขอ
หยิบยกให้เห็นเป็นตัวอย่างเพื่อการประยุกต์ใช้กับผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทยตาม
ลำดับดังนี้

ก) ในสมัยกรุงศรีอยุธยา เริ่มมีขุนนางจีนแล่นเรือมาเยือนกรุงศรีอยุธยา
และเนื่องจากการต้อนรับด้วยไมตรีจิตจากฝ่ายไทย จึงเป็นสาเหตุกระตุ้นให้มีชาวจีนเดินทาง
เข้ามาค้าขายในไทยมากขึ้น จนเกิดย่านชาวจีนขึ้นในกรุงศรีอยุธยา และต่อมาได้มีการ
แต่งงานระหว่างชาวจีนและชาวไทย เกิดลูกหลานที่เรียกว่าลูกจีนขึ้นเป็นครั้งแรก¹

ข) ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ รัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า
เจ้าอยู่หัว ประเทศไทยต้องการแรงงานต่างชาติจึงเป็นโอกาสให้คนจีนเดินทางเข้าประเทศ
ไทย และให้สิทธิต่าง ๆ เป็นการจูงใจรวมทั้งให้เสรีภาพในการตั้งถิ่นฐานและประกอบอาชีพ
มีการแต่งงานระหว่างชาวจีนและหญิงไทย และเพิ่มจำนวนลูกหลานชาวจีน ซึ่งทำให้รับการ
ผสมกลมกลืนเป็นคนไทยในรุ่นที่ 3

ท่าทีของรัฐบาลต่อชาวจีนในสมัยนั้น เป็นไปโดยยึดหลักก้อยที่ก้อยปฏิบัติไม่มี
มาตรการใดที่แสดงให้เห็นนโยบายที่รุนแรง ชาวจีนได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากรัฐบาล
เสมือนหนึ่งเป็นคนไทย โดยมีได้ถือว่ามีฐานะเป็นคนต่างดาวแต่อย่างใด ท่าทีดังกล่าว

¹ รong ศยามานนท์, ประวัติศาสตร์ไทยสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น (พระนคร :
กรมศิลปากร, 2502), หน้า 371.

ของรัฐบาลจึงมีส่วนสนับสนุนต่อการผสมกลมกลืนชาติ และเป็นสาเหตุให้ชาวจีนยอมรับวัฒนธรรมของไทยโดยง่าย¹

ค) รัชสมัยสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ชาวจีนและชาวไทยได้ผสมกลมกลืนมากยิ่งขึ้น กล่าวคือได้ทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติสัญชาติขึ้นเป็นครั้งแรกใน พ.ศ. 2456 โดยถือหลักดินแดนซึ่งมีสาระสำคัญกำหนดให้ผู้ที่เกิดในราชอาณาจักรไทยทุกคนมีสัญชาติไทย โดยไม่คำนึงว่าบิดามารดาจะเป็นคนสัญชาติใด จากพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้เองทำให้ลูกหลานจีนที่เกิดในไทย ภายหลังจากได้ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้แล้ว เกิดความผูกพันระหว่างคนจีนและคนไทยทั้งทางด้านการเมืองและจิตใจ

นอกจากมาตรการดังกล่าว พระองค์ยังได้พระราชนิพนธ์ตราศักดิ์ให้แก่ชาวจีน เพื่อให้เกิดมีจิตใจเป็นคนไทย และรู้สึกภูมิใจว่าลูกชั่วหลาน และยอมรับวัฒนธรรมประเพณีอย่างง่าย ๆ อีกทั้งได้มีการประกาศใช้กฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติโรงเรียนราษฎร พ.ศ. 2461 ซึ่งในมาตรา 14 และมาตรา 18 บัญญัติว่า "โรงเรียนราษฎรจะต้องจัดสอนนักเรียนให้อ่านเขียน และเข้าใจภาษาไทยอย่างแจ่มแจ้งพอสมควร และต้องจัดสอนหน้าที่พลเมือง ปลุกฝังความจงรักภักดีต่อประเทศชาติ ให้ความรู้ในวิชา ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เป็นอย่างดีและให้โรงเรียนจีนอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับของพระราชนัดดา"²

ง) รัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ชาวจีนได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาลเป็นอย่างดี พระองค์ทรงใช้ความพยายามสร้างความกลมเกลียวระหว่างชาวจีน

¹ "ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย," อ้างแล้ว, หน้า 33.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 35-36.

และชาวไทยให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น กล่าวคือพระองค์ทรงเสด็จไปเยี่ยมเยียนตำบลดำเพ็ญ อันเป็นย่านของชาวจีน ซึ่งยังความชื่นชมยินดีแก่ชาวจีน ทำให้ชาวจีนจงรักภักดีต่อประเทศไทยยิ่งขึ้น และมีความรู้สึกว่ามีไฉ่ถูกทอดทิ้งแก่ประการใด ¹

จ) สมัยหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 รัชโศกออกพระราชกฤษฎีกากำหนดอาชญากรรมและวิชาชีพสำหรับคนไทย ฉบับที่ 1 และ 2 เมื่อ พ.ศ. 2485 ฉบับที่ 3, 4, 5, 6 ใน พ.ศ. 2487, พ.ศ. 2492, พ.ศ. 2508 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามก็ต่อมาได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 281 ลงวันที่ 25 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 กำหนดหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจของคนต่างด้าวขึ้นบังคับใช้ และยกเลิกกฎหมายสงวนอาชีพเฉพาะคนไทยฉบับก่อน ๆ มาทั้งหมด

อนึ่ง เนื่องจากกฎหมายเหล่านี้ใช้บังคับต่อคนต่างด้าวในราชอาณาจักร ทำให้ชาวจีนเป็นจำนวนมากขอแปลงสัญชาติเป็นคนไทย เพื่อจะได้ไม่ถูกจำกัดสิทธิตามกฎหมาย หรือโอนกิจการให้แก่บุตรหลานของตนซึ่งมีสัญชาติไทย มาตรการทางกฎหมายดังกล่าวช่วยให้เกิดลักษณะผสมกลมกลืนเป็นคนไทยมากขึ้น อันเป็นผลดีต่อบริษัทกล่มกลืนของไทยด้วย ²

โดยสรุป อาจารย์วิเคราะห์ได้ว่ารัฐบาลทุกยุคทุกสมัยตั้งแต่สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชเป็นต้นมา ต่างเห็นความสำคัญของการใช้นโยบายผสมกลมกลืนในการแก้ไขปัญหาของชนกลุ่มน้อยทั้งทางนิคมและพหุนิคม แต่การที่จะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้ชนกลุ่มน้อยดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จนั้นย่อมแตกต่างกันไปตามสภาวะแวดล้อมและสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไปตามยุคสมัย

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 51.

อย่างไรก็ดี แม้ในขณะนี้รัฐบาลจะมีได้ประกาศใช้นโยบายผสมกลมกลืน
 อย่างเปิดเผยก็ตาม แต่การให้ความสำคัญต่อบทบาทของการผสมกลมกลืนภายในประเทศที่
 ให้อาศัยสิทธิ์ นับว่าช่วยขจัดเหตุผลและเป็นการมองการณ์ไกล เนื่องจากผลดีของการ
 ผสมกลมกลืนนั้น จะทำให้ชนกลุ่มน้อยหันมารับค่านิยมของไทยมากขึ้นไม่ว่าในค่านิยม
 ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และค่านิยมอื่น ๆ ละทิ้งเอกลักษณ์ของตนเอง ในขณะเดียวกันก็
 เกิดความรู้สึกที่รักใคร่ชอบพอกับชาวไทย เสมือนหนึ่งเป็นพวกเดียวกันขึ้นมาแทน และเลิก
 ความคิดที่จะทำอันตรายต่อชาติไทยในที่สุด

อนึ่ง ในกรณีของผู้อพยพชาวอินโดจีนที่หลั่งไหลเข้ามาในประเทศไทย เป็นที่
 แน่ใจว่าผู้อพยพบางส่วนจะตกลูกหลานอยู่ในประเทศ ดังนั้น การใช้นโยบายผสมกลมกลืน
 ในการแก้ไขปัญหาก็เกี่ยวกับผู้ปกครองแก่การพิจารณามีใช้น้อย แต่การผสมกลมกลืนจะใช้
 แบบหรือวิธีใดจึงจะเหมาะสมนั้น เห็นว่า ควรนำแบบอย่างการกลมกลืนซึ่งได้ผลดีมาแล้ว
 ในอดีต พัฒนาประยุกต์เข้ากับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยอาศัยความละเอียดอ่อนและมีการ
 ปฏิบัติอย่างมีแบบแผน เป็นขั้นตอน และกำหนดนโยบายที่แน่นอน เพื่อผลในการแก้ไขปัญห
 ในระยะยาว ดังต่อไปนี้

1) การผสมกลมกลืนทางการศึกษาและเศรษฐกิจ

(ก) การผสมกลมกลืนทางการศึกษา ควรส่งเสริมให้ผู้อพยพ
 ชาวอินโดจีน เข้ารับการศึกษาในโรงเรียนที่ตั้งอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพ ซึ่งความจริงแล้วในเรื่อง
 นี้ทางราชการก็ได้กีดกันแต่อย่างใด เห็นได้จากในปัจจุบันรัฐได้จัดให้มีโรงเรียนซึ่งกระทรวง
 ศึกษาธิการรับผิดชอบดำเนินการด้านวิชาการ และหลักสูตรแก่ผู้อพยพชาวอินโดจีน ซึ่งโดย
 ทั่วไปจัดการสอนออกเป็น 3 สาย คือ

สายสามัญ ระดับประถมศึกษา

สายเบ็ดเสร็จ เป็นการให้การศึกษาผู้ใหญ่

สายอาชีพ จัดสอนวิชาชีพที่คัดเลือกเข้า การเกษตร และโภชนาการ ¹

จึงเห็นได้ว่าภารกิจของรัฐบาลเวลานั้น สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ด้อย
ค.ศ. 1951 มาตรา 22 (1) ² อย่างไรก็ตามก็ ควรเน้นให้มีการสอนภาษาไทยเป็นภาษา
บังคับ และอนุญาตให้สอนภาษาอื่นบ้าง เช่น ภาษาเขมร อังกฤษ และฝรั่งเศส ฯลฯ เพื่อ
ประโยชน์ในการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามต่อไปหากเป็นไปได้

ผลดีของการผสมกลมกลืนทางการศึกษา เป็นวิธีการขั้นต้นที่จะช่วย
ให้ผู้อพยพชาวอินโดจีนคุ้นเคยกับขนบธรรมเนียมประเพณีไทย มีความเข้าใจเมืองไทยดียิ่งขึ้น
ผลพลได้คือ อาจเปลี่ยนความรู้สึกของเด็กชาวอินโดจีน ให้หันมาจงรักภักดีต่อแผ่นดินไทย
หรืออย่างน้อยที่สุดหากไม่สามารถชักจูงให้เขาเหล่านั้นหันมาจงรักภักดีต่อประเทศไทยได้
เพียงแต่รู้จักความรู้สึกที่ไม่เป็นมิตรต่อประเทศไทย ซึ่งได้รับการปลูกฝังจากบิดามารดา
ของตนให้หมดไปก็ ก็นับว่าได้ผลคุ้มค่าแล้วกับการที่ส่งเสริมให้เด็กเหล่านั้นเรียนภาษาไทย

อนึ่ง ในอนาคตเป็นที่แน่ชัดว่าจะต้องมีผู้อพยพชาวอินโดจีนตกค้างอยู่ใน
ประเทศไทย ดังนั้นจึงควรเตรียมการที่จะให้เด็กดังกล่าวทั้งหมดเข้าโรงเรียนไทยที่มีอยู่
แล้วในท้องถิ่นนั้น ซึ่งอาจจะต้องใช้พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2477 เป็นเครื่องมือ
ในการบังคับอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามก็ในเรื่องนี้อาจมีปัญหาติดตามมาในภายหลัง หากเด็ก
ผู้อพยพชาวอินโดจีนเหล่านี้จบการศึกษาในระดับสูง แต่ไม่สามารถสมัครเข้าทำงานในหน่วยงาน

¹ กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ, ผู้อพยพชาว-
อินโดจีนในประเทศไทย, หน้า 53.

² มาตรา 22 "การศึกษาของรัฐ,"

1) ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาให้ผลปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเกี่ยวกับการศึกษาขั้นพื้นฐาน... ฯลฯ

ของรัฐได้ เพราะหากคนสมมติในเรื่องสัญชาติ ดังนั้นจึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเตรียมแผนการในอนาคตที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยเร่งด่วนต่อไป

(ข) การผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม ควรดำเนินการควบคุมผู้อพยพชาวอินโดจีนโดยมุ่งควบคุมอาชีพ และชนิดของการประกอบกิจการค้า กล่าวคือ ควรจำกัดอาชีพและการประกอบกิจการค้าของผู้อพยพชาวอินโดจีนว่า การค้าชนิดใดที่เขาจะทำได้และไม่ได้ และถ้าทำได้จะทำได้แค่ไหนเพียงใด โดยมีเงื่อนไขอย่างไร ทั้งนี้โดยอนุโลมให้เขาอยู่ภายใต้กฎหมายภายในต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติแรงงาน พระราชบัญญัติควบคุมการทำงานของคนต่างด้าว ซึ่งหากสามารถกระทำได้ก็จะทำให้ประเทศไทยสามารถตั้งงบประมาณเพื่อการเลี้ยงดูผู้อพยพชาวอินโดจีนลงได้เป็นจำนวนมาก และทำให้ราษฎรไทยไม่เกิดอคติต่อผู้อพยพชาวอินโดจีนมาแย่งชิงของทางทำมาหากินของพวกเขา อีกทั้งยังทำให้เห็นว่รัฐบาลไทยให้ความสำคัญแก่ราษฎรไทยด้วย

2) การผสมกลมกลืนทางขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม สังคมและ

ศาสนา

โดยทั่วไปการพิจารณาว่า การผสมกลมกลืนจะบรรลุผลเพียงใด มักพิจารณาจากการปฏิบัติตัวของชนกลุ่มน้อยต่อสังคมที่ตนเข้าไปอาศัยอยู่ว่าในขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม สังคม ศาสนา ฯลฯ กล่าวคือ ถ้าชนกลุ่มน้อยยังคงยึดมั่นประเพณีของตนอย่างแน่นแฟ้น ก็ย่อมแสดงว่า ไม่ยอมรับประเพณีของชนกลุ่มใหญ่ และต้องการรักษาเอกลักษณ์ของตนเองอยู่ต่อไป ซึ่งมักนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างชนชาติในภายหลัง

อนึ่ง การผสมกลมกลืนในขนบธรรมเนียมประเพณี วัฒนธรรม สังคมและศาสนา ต่อผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทยนั้น อาจบรรลุถึงเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา

ผู้อพยพ หากรัฐบาลวางนโยบายที่แน่นอนเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนการกำชับให้เจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่นชี้แจงให้ประชาชนเข้าใจถึงสาเหตุของการอพยพที่แท้จริง เพื่อผ่อนคลายความเป็นปฏิปักษ์ต่อพวกเขา และขอความร่วมมือจากประชาชนในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพ โดยให้เขาพยายามชักจูงให้ผู้อพยพชาวอินโดจีนหันมาใช้แบบพิธีต่างๆ ที่เป็นไทยมากขึ้น เช่น พิธีแต่งงาน งานศพ งานทำบุญ ตลอดจนแบบพิธีการศาสนา เป็นต้น การชักจูงดังกล่าวจะส่งผลให้พวกผู้อพยพมองเห็นว่า ชาวไทยได้ให้ความโอบอ้อมต่อพวกเขา อย่างฉันทมิตร เป็นการแยกเขาเหล่านั้นออกจากสังคมเก่าของเขาโดยวิธีค่อยเป็นค่อยไป ฉะนั้นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทางด้านการปฏิบัติจำเป็นจะต้องเป็นผู้มีอุดมคติ เข้าใจกลวิธีการปฏิบัติอย่างถอยแท้ มีความสามารถที่จะเข้าใกล้กับผู้อพยพ และคนไทยที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี หากทำได้เช่นนี้แล้ว จะทำให้ผู้อพยพรุ่นหลังมีความรู้สึกนึกคิดต่างๆ เหมือนคนไทยเราโดยตรง

โดยสรุป ผลดีในการผสมกลมกลืนทั้ง 2 ประการนั้น หากมีการปฏิบัติอย่างมีระเบียบแบบแผน และมีขั้นตอนในการปฏิบัติที่เหมาะสมทั้งเวลาและกฎเกณฑ์โดยต่อเนื่อง อีกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐมีขีดความสามารถเพียงพอ และได้รับความร่วมมือจากประชาชนคนไทยผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่พอสมควรแล้ว ผลดีย่อมเกิดขึ้นมากมาย กล่าวคือ จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศวิธีหนึ่ง และจะครอบคลุมไปถึงการแก้ไขปัญหาในระยะยาวในกรณีที่ไม่สามารถจักส่งผู้อพยพชาวอินโดจีนนี้กลับประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของเขาได้

อนึ่ง มีผู้วิจารณ์ว่าเป็นการยากสำหรับผู้อพยพชาวเวียดนามที่จะผสมกลมกลืนให้เป็นคนไทยได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาเหตุผลแล้วเห็นว่าคามประวัติศาสตร์ ชาวญวนพวกแรกซึ่งอพยพเข้ามาในประเทศไทยในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น สามารถปรับตัวเข้ากับวัฒนธรรมประเพณีของชาวไทยได้เป็นอย่างดี จนในที่สุดได้กลมกลืนกลายเป็นคนไทยไปเกือบหมดสิ้นแล้ว ¹

¹ ชนกลุ่มน้อยในไทย, อ่างแล้ว, หน้า 7.

อย่างไรก็ดีข้อวิจารณ์ดังกล่าวมีส่วนจริงอยู่บ้างสำหรับผู้อพยพชาวเวียดนามบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้อพยพชาวเวียดนามรุ่นที่เข้ามาในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 (ค.ศ. 2489-ค.ศ. 2518) เพราะผู้อพยพบางส่วนในรุ่นนี้มีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ¹ อย่างไรก็ดี ผู้เขียนใคร่ที่จะแสดงความคิดเห็นว่า วิธีการผสมกลมกลืนที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นสามารถใช้ได้ผลได้อย่างกว้างขวางทั้งกับผู้อพยพชาวเวียดนามในรุ่นหลัง ๆ ที่เข้ามาในไทยหลังปี พ.ศ. 2517 ซึ่งส่วนใหญ่มีเชื้อสายจีน หรือที่เรียกว่าพวกฮั่ว รวมทั้งผู้อพยพชาวเวียดนามส่วนใหญ่ที่เข้ามาในประเทศไทยหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หากมีการวางแผนปฏิบัติที่รัดกุมและเป็นขั้นตอน เพราะหากระบบสังคมของไทยสามารถดำเนินการผสมกลมกลืนกับชาวจีนโพ้นทะเล จำนวน 2 ล้าน 5 แสนคน ซึ่งเข้ามา มีบทบาทอย่างสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศได้แล้ว ประเทศไทยจะสามารถผสมกลมกลืนกับชาวจีนจำนวน 70,000 ถึง 80,000 คน ได้โดยไม่มีปัญหาเช่นกัน²

ดังนั้น ในที่นี้จึงขอแยกแยะเหตุผลและวิธีการปฏิบัติ เพื่อให้บรรลุถึงผลสำเร็จในการแก้ไขปัญหามอพยพชาวอินโดจีน โดยอาศัยวิธีผสมกลมกลืนให้เป็นไทย โดยขอแบ่งแยกชาวเวียดนามอพยพออกเป็น 2 รุ่น ดังนี้

(ก) ชาวเวียดนามอพยพที่เข้ามาพักพิงในไทยหลังสงครามโลกครั้งที่สอง
โดยทั่วไปอาจแยกออกเป็นประเภทได้ดังนี้

- (1) ชาวเวียดนามที่มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์
- (2) ชาวเวียดนามที่นิยมและฝักใฝ่ในลัทธิคอมมิวนิสต์

¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

² ชนกลุ่มน้อยในไทย, อ้างแล้ว, หน้า 140.

(3) ชาวเวียดนามที่นิยมและยกย่องบูชาลัทธิประธานาธิบดีโฮจิมินต์ และนิยมเวียดนามเหนือ

(4) ชาวเวียดนามที่เป็นกลางแต่ถูกพวกเวียดนามประเภท ก, ข, ค บีบบังคับให้รวมมือ

(5) ชาวเวียดนามที่เป็นฝ่ายเสรี (เวียดนามใต้)¹

การใช้วิธีผสมกลมกลืนสามารถใช้ได้กับผู้อพยพชาวเวียดนามที่มีความเป็น อยู่อย่างพลเมืองธรรมดา โดยแยกชาวเวียดนามที่มีการกระทำอันเป็นคอมมิวนิสต์ ((1), (2), (3)) ออกจากชาวเวียดนามอพยพธรรมดา ((4), (5)) ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือ จากหลายฝ่าย เช่น การสืบสวนจากเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่น ประชาชนไทย และการสนับสนุน จากเจ้าหน้าที่ฝ่ายขาวของหน่วยราชการที่มีอยู่แล้ว โดยจัดทำบัญชีของบุคคลแต่ละประเภท รวมทั้งการวางแผนดำเนินการป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคงของ ประเทศชาติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ทั้งนี้ต้องไม่มีข้อยกเว้นใด ๆ ทั้งสิ้น²

หากสามารถดำเนินการตามที่กล่าวมานี้ ผลที่ตามมาคือ ผู้อพยพชาวเวียดนาม ทั้งหมดจะลดขีดความสามารถในการบั่นทอนเสถียรภาพและความมั่นคงของชาติลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวเวียดนามอพยพที่มีความประพฤติดีไม่ เป็นภัยถึงกล่าวจะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ส่วนชาวเวียดนามอพยพที่มีความประพฤติที่ไม่ดีก็จะลดลงเรื่อย ๆ เช่นเดียวกัน จนผลสุดท้าย

¹ วิชาญ จำปีศรี, "ผู้อพยพกับความมั่นคงของชาติ," (วิทยานพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต แผนกวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2515), หน้า 128. และ ชนกลุ่มน้อยในไทย, อ่างแล้ว, หน้า 161-162.

² รัฐบาลไทยได้เริ่มดำเนินการกวาดล้างผู้อพยพกลุ่มนี้โดยตลอดและได้มีการจำกัดเขตให้ชาวญวนเข้าอยู่อาศัยเฉพาะ 12 จังหวัด ทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในช่วงปี พ.ศ. 2493 ซึ่งเขตจังหวัดดังกล่าวได้มีการปรับปรุงตลอดมา จนในปี 2502 ใน ชนกลุ่มน้อยในไทย, อ่างแล้ว, หน้า 340-341.

ก็จะเหลือแต่ชาวเวียดนามอพยพที่มีความเป็นอยู่อย่างพลเมืองธรรมดา และพร้อมที่จะปรับตัวเข้ากับคนไทยทุกระดับชั้น ซึ่งง่ายต่อการผสมกลมกลืนเป็นไทยในที่สุด

(ข) ชาวเวียดนามอพยพที่เข้ามาพักพิงในประเทศไทย หลัง พ.ศ. 2517

ผู้อพยพรุ่นนี้ส่วนใหญ่มีเชื้อสายจีน ซึ่งในประเทศเวียดนามเรียกว่า พวกฮั่ว บุคคลประเภทนี้มีความสำคัญในเอกลักษณ์ของชนชาติจีนอยู่มาก ฉะนั้นปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจึงต่างจากปัญหาของเวียดนามอพยพรุ่นก่อน ๆ ดังนั้นวิธีผสมกลมกลืนของชาวเวียดนามอพยพทั้ง 2 รุ่นจึงใช้วิธีที่แตกต่างกันด้วย สำหรับชาวเวียดนามอพยพรุ่นหลังควรใช้วิธีแก้ไข้ปัญหาโดยให้เขาผสมกลมกลืนเข้ากับสังคมชาวไทยและสละเอกลักษณ์ของความเป็นชนชาติเวียดนามทิ้งไป อย่างไรก็ตามแม้ว่าการสละเอกลักษณ์วัฒนธรรมเดิมของบุคคลดังกล่าวจะเป็นสิ่งที่ปฏิบัติยากในขณะนี้ แต่สาเหตุที่ผู้อพยพเหล่านี้สามารถสละวัฒนธรรมของตนได้ก็เนื่องจากวัฒนธรรมดังกล่าวไม่ใช่วัฒนธรรมเดิมที่แท้จริงของพวกเขา และเขาเองก็มีไ้ฝังความรู้สึกกับวัฒนธรรมเวียดนามมานานัก ต่อจากนั้นเมื่อชาวจีนรับผู้อพยพดังกล่าวเป็นสมาชิกในสังคมจีนแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะค่อยหมดลง ทั้งนี้เพราะชาวจีนในไทยสามารถกลมกลืนกับสังคมไทยอย่างแนบสนิท จึงจะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ในอดีตจนถึงปัจจุบันซึ่งได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น

กลาวโดยสรุป คือ การผสมกลมกลืนของชาวเวียดนามอพยพประเภทนี้ อาจดำเนินการเป็น 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนแรกผสมกลมกลืนกับชาวจีน ขั้นตอนที่สองผสมกลมกลืนกับชาวไทยตามชาวจีนในประเทศไทย ¹

¹ อารง สุทธศาสตร์, "อนาคตของผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามในเอเชีย," วารสารธรรมศาสตร์ 8 (2522) : 62-63.

"บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะเดินทางออกจากประเทศใดประเทศหนึ่ง รวมทั้งประเทศบ้านเกิด เมืองนอนของตน และมีสิทธิที่จะกลับไปยังประเทศบ้านเกิดเมืองนอนของตนด้วย" ¹ ซึ่งแต่เดิมการกลับถิ่นฐานเดิมด้วยความสมัครใจมุ่งถึงผู้อพยพแต่ละคน แต่ในปัจจุบันการกลับคืนยังถิ่นฐานเดิม มุ่งถึงผู้อพยพเป็นจำนวนมหาศาล

อนึ่ง เกี่ยวกับกรณีของผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้สนับสนุนและพยายามอย่างยิ่งให้มีการจัดส่งผู้อพยพกลับประเทศซึ่งเดิมด้วยความสมัครใจ โดยขอให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือผู้อพยพ ดังจะเห็นได้จากคำแถลงของพลอากาศเอกดิถี เศรษฐศิลา ท่อนักข่าว เมื่อวันที่ 9 มีนาคม พ.ศ. 2523 และการประชุมของ Escap เมื่อวันที่ 18 มีนาคม พ.ศ. 2523 ซึ่งเน้นถึงการจัดส่งผู้อพยพชาวอินโดจีนกลับไปยังบ้านเกิดเมืองนอนโดยสมัครใจในกรณีที่เกิดเหตุการณ์คลี่คลายลงแล้ว แม้ถึงว่าไม่มีการประนีประนอมทางการ เมืองเกี่ยวกับประเทศของ เขาก็ตาม รัฐบาลไทยจะอนุญาตให้เขากลับโดยแจ้งให้ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติทราบเพื่อการอนุมัติกลับ ²

จากสถิติที่ปรากฏตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันรัฐบาลไทยได้จัดส่งผู้อพยพชาวอินโดจีนกลับไปยังประเทศบ้านเกิดเมืองนอนหลายคราว ดังจะเห็นได้จากรายละเอียดต่อไปนี้

ในปี 2502 ทางสภากาชาดไทย และสภากาชาดญวนได้มีการตกลงที่จะส่งชาวญวนอพยพในประเทศไทยกลับประเทศเวียดนามเหนือ โดยมีสภากาชาดสากลเป็นสื่อกลาง

¹ UNHCR, "Universal Declaration of Human Rights," Collection of International Instrument concerning Refugees, 1979 Article 13(2), p.101.

² "ผู้อพยพในประเทศไทย : ทัศนคติต่อประเด็นว่าด้วยกฎหมายและนโยบายของรัฐ," อ้างแล้ว, หน้า 54.

และมีการส่งผู้อพยพกลับไปยังภูมิลำเนาเดิมเป็นบางส่วน แต่ต่อมาเมื่อปี 2507 ฝ่ายเวียดนามเหนือได้ขอร้องไห้ระงับการส่งกลับไว้อีก เพราะการเดินทางไม่เป็นที่ปลอดภัย เนื่องจากการสู้รบระหว่างประเทศเวียดนามเหนือและประเทศเวียดนามใต้ ทำให้การส่งผู้อพยพกลับต้องหยุดชะงักลงนับแต่บัดนั้นจนถึงปัจจุบัน¹

ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2523 เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยและองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้แสดงความตั้งใจที่จะส่งชาวเขมรอพยพกลับไปยังภูมิลำเนาด้วยความสมัครใจ โดยให้ผู้อพยพติดต่อกับหัวหน้าศูนย์รับผู้อพยพ และหัวหน้าศูนย์จะส่งรายชื่อผู้ที่สมัครใจกลับไปยังองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเพื่อรับการสัมภาษณ์ เมื่อผ่านการสัมภาษณ์แล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยจะจัดเตรียมการเคลื่อนย้ายไปยังสถานที่ที่ขอการเพื่อจัดส่งผู้อพยพชาวเขมรกลับ² ซึ่งจนถึงปัจจุบันได้ส่งชาวเขมรอพยพกลับไปแล้วเป็นจำนวน 9,385 คน

ในวันที่ 25 เดือนกันยายน พ.ศ. 2523 รัฐบาลไทยได้เจรจาและทำความตกลงกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ในการเริ่มโครงการจัดส่งผู้อพยพชาวลาวกลับภูมิลำเนาเดิม โดยขอให้องค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติดำเนินการช่วยเหลือ³ และในวันที่ 30 กรกฎาคม พ.ศ. 2526 ได้มีการส่งผู้อพยพชาวลาวกลับไปยัง

¹ ชนกลุ่มน้อยในไทย, อ้างแล้ว, หน้า 174-175. และ กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ, ผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย, อ้างแล้ว, หน้า 160.

² "ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทาที่และการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ," อ้างแล้ว, หน้า 37.

³ กระทรวงมหาดไทย, สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ, ผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย, หน้า 161.

ประเทศตั้งเดิมบนพื้นฐานของความสมัครใจ¹ และขณะเดียวกันรัฐบาลก็พยายามชักชวนให้ผู้อพยพชาวลาวจำนวน 700 คน กลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมด้วยความสมัครใจ ภายหลังจากที่ความหวังที่จะไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามลจลง

อนึ่ง เมื่อปี 2525 รัฐบาลไทยได้จัดส่งผู้อพยพชาวลาวกลับสู่ถิ่นฐานเดิมเป็นจำนวน 2,000 คน² และตั้งแต่เดือนมกราคม - กันยายน พ.ศ. 2526 รัฐบาลได้จัดส่งผู้อพยพชาวอินโดจีนกลับไปยังบ้านเกิดเมืองนอนด้วยความสมัครใจ เป็นจำนวนถึง 23,000 คน ซึ่งจนถึงปัจจุบัน (กันยายน 2526) ได้มีการจัดส่งผู้อพยพชาวอินโดจีนกลับสู่ถิ่นฐานเดิมแล้ว เป็นจำนวนถึง 1 แสนกว่าคน³

เป็นที่น่าสังเกตว่า ชาวที่พหุชาติส่วนใหญ่ซึ่งอาศัยอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพตามแนวชายแดนไทยไม่ปรารถนาที่จะไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม หากแต่ประสงค์ที่จะกลับไปยังถิ่นฐานเดิมเมื่อสถานการณ์สงบลง ซึ่งประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือโดยอาศัยความร่วมมือจากองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ อีกทั้งรัฐบาลญี่ปุ่นได้ให้การสนับสนุนการกลับไปยังถิ่นฐานเดิมของผู้อพยพชาวเขมรด้วย⁴

1

"300 Refugees to be sent back to Laos," Bangkok Post (30 July 1983) : 1.

2

"Good and Bad News on Refugees Crisis," Bangkok Post (9 August 1983) : 1,3.

3

Bangkok Post (2 September 1983) : 3.

4

การประชุมรัฐมนตรีของประเทศอาเซียน ณ ประเทศสิงคโปร์ เมื่อ ค.ศ. 1982.

วิเคราะห์ได้ว่า การกระทำของรัฐบาลในการดำเนินการแก้ไขปัญหา
 ผู้พลัดถิ่นโดยอาศัยวิธีจัดส่งผู้พลัดถิ่นชาวอินโดจีนกลับไปยังถิ่นฐานเดิมด้วยความสมัครใจนั้น
 สอดคล้องกับหลักในเรื่องการกลับโดยสมัครใจ ดังปรากฏอยู่ตามมาตรา 13 (2) ของ
 ประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 และข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยและสำนัก
 งานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม ค.ศ. 1977 ซึ่งระบุ
 หลักสำคัญที่รัฐบาลไทยยอมรับคือ หลักการคำนึงถึงความสมัครใจในการเดินทางกลับสู่มาตุภูมิ
 (Voluntary Repatriation) ¹

ปัญหาที่เกิดขึ้นในขณะนี้คือ รัฐบาลไทยควรกำหนดมาตรการใดที่จะประกัน
 ความปลอดภัยของผู้พลัดถิ่นชาวอินโดจีนในการส่งกลับไปยังถิ่นฐานเดิมด้วยความสมัครใจ จึง
 จะเหมาะสมและบรรลุผลสมดังที่มุ่งหมายไว้

ทางแก้ที่นำเสนอไว้วิธีหนึ่ง ซึ่งจะช่วยให้แผนการกลับคืนสู่บ้านเกิด เมืองนอน
 บรรลุถึงความสำเรจนั้นขึ้นอยู่กับสถานที่ซึ่งเขาจะตั้งถิ่นฐานด้วยความร่วมมือขององค์การ
 ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติในขณะที่กลับไปยังถิ่นฐานเดิม กล่าวคือเจ้าหน้าที่ที่
 เกี่ยวข้องจะต้องไม่จัดส่งผู้พลัดถิ่นไปยังชายแดนหรือดินแดนซึ่งอยู่ภายใต้การปกครองของฝ่าย
 ซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อเขา เพื่อป้องกันมิให้เขาได้รับอันตรายต่อชีวิต อย่างไรก็ตามก็ดี กรณีที่ผู้พลัดถิ่น
 ชาวอินโดจีนจะต้องถูกส่งไปยังดินแดนดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงมิได้นั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะ
 ต้องมีการติดต่อระหว่างรัฐบาลไทย และรัฐบาลภายใต้การปกครองซึ่งเป็นปฏิปักษ์ต่อเขา
 โดยผ่านรัฐบาลกลางว่า ประเทศไทยมิได้ยอมรับระบอบการปกครองดังกล่าวแต่ประการใด ²

ข้อเสนอแนะมหาวิทยาลัย

¹ "ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทาที่และการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ," อางแล้ว, หน้า 37.

² "International Protection of Refugees and Displaced Persons : The Thai Perspective," op.cit. p. 34.

3. การตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่ให้อาศัยลี้ภัย (Resettlement)

ถือเป็นการแก้ไขปัญหาถาวรและระยะยาวของผู้พลัดถิ่นที่สำคัญอีกวิธีหนึ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของผู้แสวงหาแหล่งพักพิงจากทะเล ซึ่งโดยนัยแล้ววิธีดังกล่าวมักใช้กับประเทศที่พัฒนาแล้ว (Developing Country) เป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ประเทศสหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ออสเตรเลีย แคนาดา ฯลฯ

การแก้ไขปัญหของผู้พลัดถิ่นโดยวิธีดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และปรากฏอยู่ในข้อ 8 ของธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 ที่บัญญัติว่า "ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ โดยอำนาจและหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในความดูแลของตน ตลอดจนให้ความสนับสนุน และส่งเสริมผู้ลี้ภัยซึ่งไม่จำกัดฐานะและวรรณะ ให้สามารถไปตั้งถิ่นฐานถาวรต่อไปได้"¹

ในทางปฏิบัติ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ จะใช้ความพยายามในการไต่ถามซึ่งจำนวนโควตาคนเข้าเมืองจากรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ซึ่งเคยรับผู้ลี้ภัย หรือผู้พลัดถิ่นให้ไปตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งพยายามร้องขอความช่วยเหลือและเร่งเร้าให้ประเทศต่าง ๆ ที่เคยมีสิทธิพลอยู่ในแถบภูมิภาคนี้ให้เพิ่มอัตราการรับคนเข้าเมืองของตนให้มากยิ่งขึ้นอีก (เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศฝรั่งเศส) ซึ่งไต่ถามไปถึงบรรดารัฐบาลของประเทศที่มีความเจริญทางคานอุตสาหกรรมอีกด้วย

¹ UNHCR, "Statute of the office of the United Nations High Commissioner for Refugees," op.cit. p. 7.

อนึ่ง เป็นที่ประจักษ์ชัดว่านับตั้งแต่ปี ค.ศ. 1975 จนถึงปลายเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1983 จำนวนผู้อพยพชาวอินโดจีนซึ่งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้ดำเนินการช่วยเหลือให้ตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สาม มีจำนวนถึง 433,647 คน ¹

สำหรับประเทศไทย ได้แก้ไขปัญหาของผู้อพยพชาวอินโดจีน โดยอาศัยวิธีการจัดส่งผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สามด้วยเช่นกัน ซึ่งมีการดำเนินงานเป็นขั้นตอนตามลำดับดังนี้คือ ในขณะที่ผู้อพยพชาวอินโดจีนพักอาศัยอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพของจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ จะมีเจ้าหน้าที่จากองค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานศูนย์ดำเนินการ เกี่ยวกับการจัดส่งผู้อพยพไปตรวจสอบความสมัครใจของผู้อพยพ ซึ่งในกรณีของผู้อพยพที่มีความสมัครใจจะไปตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สาม เจ้าหน้าที่ขององค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ของประเทศที่ผู้อพยพสมัครใจจะไปพักอาศัยจนกว่าจะได้รับคำตอบจากรัฐบาลของประเทศนั้น ๆ ว่าอนุญาตให้ผู้อพยพสัญชาติลาว เขมร และเวียดนาม ผู้นั้นเข้าไปพักในประเทศของเขาได้แล้ว ทางเจ้าหน้าที่ขององค์การข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะแจ้งรายชื่อบุคคล ตลอดจนสัญชาติมาให้สำนักงานศูนย์รับผู้อพยพทราบ พร้อมทั้งนำตัวผู้อพยพผู้นั้นไปดำเนินการเกี่ยวกับหนังสือเดินทางที่สถานทูตของประเทศที่จะเดินทางต่อไป ²

การแก้ไขปัญหามหาผู้อพยพชาวอินโดจีนโดยวิธีนี้ จะบรรลุผลสัมฤทธิ์จนการหมดข้อเมื่อหลักเกณฑ์ของการคัดเลือกตัวบุคคล เป็นไปในลักษณะใจกว้าง และจำนวนของผู้อพยพ

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

² สถิติการจัดส่งผู้อพยพชาวอินโดจีนไปตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สามจากประเทศไทย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1980 ถึงปี ค.ศ. 1983 มีดังนี้คือ ในปี ค.ศ. 1980 มีจำนวน 128,000 คน, ในปี ค.ศ. 1981 มีจำนวน 102,000 คน, ในปี ค.ศ. 1982 มีจำนวน 33,000 คน และในปี ค.ศ. 1983 มีจำนวน 400,000 คน.

ที่จะไปตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่สาม ควรขึ้นอยู่กับผลผลิตของชาติ และขนาดของประชากรในชาติ อีกทั้งควรกำหนดอัตราของการแบ่งสรรการ รับผิดชอบที่มีคุณภาพ กับผู้อพยพธรรมดา ประกอบกับการคำนึงถึงความเป็นเอกภาพของครอบครัวด้วย

โดยสรุป แม้ปัญหาเกี่ยวกับผู้อพยพชาวอินโดจีน เป็นภาระที่หนักสำหรับภูมิภาคหรือของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทย และประเทศเพื่อนบ้านในแถบคาบสมุทรอินโดจีน อย่างไรก็ตามก็เป็นการถูกต้องที่จะให้ความช่วยเหลือและบรรเทาผู้อพยพที่หนีร้อนมาพึ่งเย็น เพื่อเห็นแก่มนุษยธรรมอันเป็นสามัญสำนึกของอารยประเทศ แต่การยื่นมือเข้ามาบริการโดยไม่มีขอบเขต หนึ่งไม่คำนึงถึงขีดความสามารถหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในแล้ว ก็จักกลับเป็นเรื่องที่น่าไปสู่ความยุ่งเหยิง และปัญหาการเมืองที่ละเอียดอ่อนโดยไม่มีทางหลีกเลี่ยง การอนุเคราะห์ต่อผู้อพยพในแง่มนุษยธรรม สมควรที่จะต้องอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกฝ่าย อาทิเช่น ประเทศคนเหตุแห่งการอพยพออก ประเทศปลายทางซึ่งรับผู้อพยพเข้ามาตั้งถิ่นฐานถาวร รวมทั้งประเทศแรกรับผู้อพยพเข้าพักพิงชั่วคราว อีกทั้งความร่วมมือเพียงของประชาคมระหว่างประเทศที่จะให้ความสนใจ และยื่นมือเข้าแก้ไขปัญหาคาบขอบเขตแห่งความรับผิดชอบ และขีดความสามารถด้วยความบริสุทธิ์ใจและปราศจากอคติใด ๆ

1

"Good and Bad News on Refugees Crisis," Bangkok Post 9 (August 1983) :1,3.

2

ปรีชา ทรัพย์โสภณ, "จำนวนผู้อพยพชาวอินโดจีนที่ส่งไปยังประเทศที่สาม," วิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทย ออกอากาศในวันที่ 2 กันยายน พ.ศ. 2526.