

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษา

จากการติดตามศึกษาเรื่องผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามตั้งแต่เกิดปัญหานี้ขึ้นจนถึงเดือนธันวาคม พ.ศ. 2525 ดังได้กล่าวมาแล้วนั้น สามารถสรุปถึงสาเหตุของการเกิดปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามได้ว่า เกิดจากการเมืองในภูมิภาคนี้คือ การที่สหรัฐอเมริกาได้เข้ามาบีบบังคับในการสกัดกั้นการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ รวมไปถึงปัญหาทางด้านการเมืองและสังคมภายในประเทศเวียดนามเอง

สำหรับประเทศไทยนั้น ทั้ง ๆ ที่ไม่มีข้อผูกพันตามกฎหมายใด ๆ ในการที่จะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพดังกล่าว แต่ประเทศไทยก็ตกอยู่ในสภาวะจำยอมที่ต้องปฏิบัติเช่นนั้น ทั้งนี้ เพราะการที่มีทะเลอาณาเขตติดต่อกัน ทำให้ง่ายต่อการที่ผู้อพยพจะเดินทางเข้ามาเพื่อขึ้นบก นอกจากนี้การยอมรับให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเข้ามาพักพิงภายในประเทศ เป็นการชั่วคราวรวมทั้ง เอื้อ เพื่อสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพด้วยได้ เป็นการแสดงออกถึงความมีเมตตาธรรมและยึดมั่นในหลักมนุษยธรรมของไทยและการให้ความช่วยเหลือเพื่อนมนุษยธรรมดังกล่าวได้มีผลทำให้ประเทศไทยต้องยอมรับเงื่อนไขและกฎเกณฑ์บางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติคือผู้ลี้ภัยจนเป็นเหตุให้ไม่อาจจะใช้อำนาจอธิปไตยภายในดินแดนของตนได้อย่างเต็มที่

ในเรื่องของการกำหนดนโยบายหลักและมาตรการปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อแก้ปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามในไทยนั้น นับได้ว่าในสถานการณ์ที่มีปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากมานั้น ผู้ที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายดังกล่าวได้เลือกใช้นโยบายหลัก มาตรการปฏิบัติภายในประเทศ รวมไปถึงได้มีการดำเนินการต่าง ๆ ทาง การทูต เพื่อแก้ไขปัญหานี้อย่างสอดคล้องกับสภาพ เหตุการณ์ เป็นอย่างยิ่งและ เป็นสิ่งที่ดีที่สุดในแล้วสำหรับประเทศกำลังพัฒนาเล็ก ๆ เช่น ประเทศไทยจะสามารถทำได้ในกรณีเช่นนี้

รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายหลักที่จะให้มีการขึ้นฝั่งได้ เป็นการชั่วคราวโดยจะ



พยายามผลักดันให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 โดยเร็วที่สุด และในระหว่างที่ผู้อพยพพักพิงอยู่ในประเทศนั้น รัฐบาลไทยและสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยสหประชาชาติก็ได้ให้ความช่วยเหลือเลี้ยงดูตามสมควร

ในเรื่องมาตรการปฏิบัตินั้น เนื่องจากปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เป็นปัญหาที่มีความซับซ้อนมาก จึงทำให้รัฐบาลไทยต้องปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิบัติเป็นช่วง ๆ กล่าวคือ มาตรการแรกสุด ได้แก่มาตรการสกัดกั้นและผลักดัน การกำหนดมาตรการนี้เป็นผลมาจากอิทธิพลของปัจจัยภายในเป็นสำคัญคือ ปัจจัยทางด้านความมั่นคงของชาติ, ปัจจัยทางการเมือง, ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ, ปัจจัยทางด้านสังคม, และที่สำคัญคือทัศนคติของผู้นำไทยที่มีต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ตามต่อมาได้มีการปรับมาตรการใหม่เป็นมาตรการเปิดประตู การปรับมาตรการใหม่นี้เป็นผลมาจากอิทธิพลของปัจจัยภายนอก คือ ความจำเป็นที่จะต้องรักษาภาพพจน์ของประเทศและการต้องการความช่วยเหลือมากขึ้นจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติและจากประเทศที่ 3 ในการให้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ในวงที่กว้างยิ่งขึ้นนั่นเอง ทั้งนี้เนื่องจากการใช้มาตรการสกัดกั้นและผลักดันไม่ได้ผล จึงเป็นเหตุให้มีผู้อพยพค้ำอยู่เป็นจำนวนมากและเพิ่มจำนวนอยู่ทุกขณะ แต่ปรากฏว่าการใช้มาตรการเปิดประตูนี้ แม้จะทำให้ประเทศที่ 3 อื่น ๆ รั้งผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งในประเทศของตนมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ เป็นผลทำให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เดินทางเข้ามาพักพิงชั่วคราวในประเทศไทย เพื่อจะถูกส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งเป็นการถาวรในประเทศที่ 3 มากขึ้นไปกว่าอีก ดังนั้น รัฐบาลไทยจึงจำเป็นต้องปรับมาตรการปฏิบัติใหม่อีกครั้ง เป็นมาตรการป้องปรามมนุษยธรรม การปรับมาตรการครั้งนี้ทั้งอิทธิพลของปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกประกอบกัน คือ การที่จำนวนผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างมากในขณะที่ประเทศตะวันตกซึ่งรับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งเป็นการถาวรมีท่าทีจะรับผู้อพยพให้น้อยลง และที่สำคัญคือ เป็นการปรับมาตรการให้สอดคล้องกับโครงการเดินทางออกนอกประเทศอย่างเป็นระเบียบ (Orderly Departure Program ที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติร่วมมือกับ เวียดนามจัดตั้งขึ้น เพื่อให้ชาวเวียดนามผู้ไม่มีความประสงค์ที่จะอาศัยอยู่ในประเทศของตนได้เดินทางไปตั้งหลักแหล่งในประเทศตะวันตกได้โดยตรงไม่ต้องลักลอบเสี่ยงตาย เดินทางออกนอกประเทศโดยทางเรืออีกต่อไป ดังนั้นจึง



เห็นว่าอิทธิพลของทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ที่เข้ามามีบทบาทในระยะ เวลาที่แตกต่างกันไปได้มีส่วนกำหนดนโยบายและมาตรการปฏิบัติของไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม

สำหรับการดำเนินงานทางการทูตเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ ประเทศไทยได้พยายามอย่างมากในการชี้แจงให้นานาประเทศได้เข้าใจถึงภาระหนักของประเทศไทยและความจำเป็นที่จะต้องช่วยกันแก้ไขปัญหา ด้วยเหตุผลที่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมนุษยธรรมโดยตรง ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินการร่วมกับประเทศภาคีอาเซียนในการเรียกร้องต่อนานาชาติให้ความร่วมมือช่วยเหลือต่างๆ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในด้านการเงินและการรับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเหล่านั้นไปตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวรในประเทศที่ 3 โดยเร็ว และที่สำคัญก็คือ ประเทศไทยได้ร่วมกับประเทศในกลุ่มภาคีอาเซียนพยายามรณรงค์ให้มีการแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุตั้งแต่วินิจฉัยแล้วคือให้เวียดนามจัดตั้งโครงการเดินทางออกนอกประเทศอย่างเป็นระเบียบขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันและสกัดกั้นมิให้ชาวเวียดนามต้องเดินทางเสี่ยงภัยออกนอกประเทศอีกต่อไป โครงการเดินทางออกนอกประเทศอย่างมีระเบียบนี้ได้เกิดขึ้นตามความตกลงระหว่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ และประเทศเวียดนาม โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2522 เป็นต้นมาดังรายละเอียดที่กล่าวแล้วในบทที่ 4

สถานการณ์ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามในประเทศไทยปัจจุบันดีขึ้นมากดูได้จากสถิติอัตราการเข้ามายังประเทศไทยของผู้อพยพดังกล่าวลดลงมากคือ

ในปี พ.ศ.	มีผู้อพยพเดินทางเข้ามาเฉลี่ยเดือนละ	
2521	" " "	567 คน
2522	" " "	990 คน
2523	" " "	1,795 คน
2524	" " "	1,531 คน
2525	" " "	506 คน

การที่จำนวนการเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามลดลงนี้สันนิษฐานว่าคงจะเนื่องมาจากเหตุผล 3 ประการคือ ประการแรก เนื่องจากการปรับมาตรการ

1

สถิติสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย.



ใหม่มา เป็นมาตรการป้องกันปรามมุษยธรรมของรัฐบาลไทย อีกประการหนึ่งคือจากการที่โครงการเดินทางออกนอกประเทศอย่าง เป็นระเบียบค่อนข้างจะได้ผลตามวัตถุประสงค์ที่วางไว้นั้นเอง และประการสุดท้ายก็คือการที่รัฐบาลเวียดนามมีนโยบายกวัดขันธ์มิให้ประชาชนของคนลักลอบเดินทางออกนอกประเทศอย่างจริงจังขึ้น

จากที่กล่าวมาแล้วจะเห็นว่า นโยบายและมาตรการปฏิบัติของไทยได้มีส่วนในการลดหรือ เพิ่มจำนวนผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามคือ การปรับมาตรการสกัดกั้นและผลักดันมาเป็นนโยบายเปิดประตู เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2522 ได้เป็นผลให้มีผู้อพยพเดินทางเข้ามาลี้ภัย เป็นการชั่วคราวในประเทศไทย เพิ่มจำนวนมากขึ้น แต่เมื่อได้มีการปรับมาตรการปฏิบัติใหม่มา เป็นมาตรการป้องกันปราม เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524 จำนวนผู้อพยพก็งกกล่าวกลับลดลงมาก ดังตัวเลขที่ได้นำแสดงแล้ว

นอกจากนี้ นโยบายของเวียดนามในการสกัดกั้นมิให้มีการลักลอบเดินทางทางเรือและโครงการอพยพเดินทางอย่าง เป็นระเบียบได้มีส่วนอย่างสำคัญในการลดหรือ เพิ่มจำนวนผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามในประเทศไทย จะเห็นว่าในระยะ 2 ปีแรกของการเริ่มดำเนินการโครงการอพยพเดินทางออกนอกประเทศอย่าง เป็นระเบียบนั้นคือ ในปี พ.ศ. 2522 และ พ.ศ. 2523 โครงการดังกล่าวได้จัดส่งผู้อพยพจาก เวียดนามไปตั้งหลักแหล่งได้เพียงเฉลี่ยเดือนละ 244 คนและ 549 คน ในขณะที่ได้มีผู้อพยพเดินทางเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนเฉลี่ยเดือนละ 990 คน และ 1,795 คน ตามลำดับ ต่อมาคาดว่าเวียดนามคงจะได้ให้ความร่วมมือในการสกัดกั้นมิให้มีการลักลอบเดินทางทาง เรือและโครงการการอพยพเดินทางอย่าง เป็นระเบียบมากขึ้น คือในปี พ.ศ. 2524 และ พ.ศ. 2525 โครงการดังกล่าวได้จัดส่งผู้อพยพออกไปตั้งหลักแหล่งยังประเทศที่ 3 เพิ่มมากขึ้นเฉลี่ยเดือนละ 548 คน และ 1,300 คน และจำนวนผู้อพยพที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยก็ลดลงเหลือเดือนละ 1,531 คนและ 506 คน แสดงให้เห็นว่านโยบายของ เวียดนามในการสกัดกั้นมิให้มีการลักลอบเดินทางโดยทางเรือและโครงการการอพยพเดินทางออกนอกประเทศอย่าง เป็นระเบียบได้ เป็นส่วนหนึ่งที่มีบทบาทในการลดจำนวนผู้อพยพทาง เรือในประเทศไทย

สำหรับบทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติและท่าทีของประเทศต่างๆ



ในการรับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 นั้นมีบทบาททั้งทำให้จำนวนผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเพิ่มและลดไขว่คว้ากัน คือสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติจะต้องใช้ความพยายามที่จะได้โควตาเข้าเมืองเพื่อตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวรในประเทศที่ 3 ให้แก่ผู้อพยพเฉพาะกรณีของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามในไทยได้มีการตกลง เป็นกรณีพิเศษที่จะต้องถูกส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งโดยเร็วที่สุด การที่ผู้อพยพเดินทางไปตั้งถิ่นฐานยังประเทศที่ 3 นั้นย่อมเป็นการลดจำนวนผู้อพยพในประเทศไทยอย่างแน่นอนอยู่แล้ว แต่สาเหตุของการที่ชาวเวียดนามลักลอบเดินทางออกนอกประเทศก็เพราะมีความต้องการจะเดินทางไปตั้งหลักแหล่งเป็นการถาวรในประเทศที่ 3 อยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามที่เดินทางเข้ามาพักพิงชั่วคราวในประเทศไทยได้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานโดยเร็ว เช่นนี้ย่อมสอดคล้องกับความต้องการของผู้อพยพดังกล่าวและเป็นแรงดึงดูดให้ชาวเวียดนามที่ต้องการเดินทางออกจากประเทศของตนไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 พากันอพยพเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น และการที่ประเทศตะวันตกต่างๆ ที่รับผู้อพยพจากประเทศไทยไปตั้งหลักแหล่งนั้น เป็นการลดจำนวนผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามโดยตรง แต่การที่ประเทศตะวันตกดังกล่าวมีท่าทีเต็มใจที่จะรับผู้อพยพจากประเทศไทยมากเท่าใด ก็มีส่วนทำให้มีผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเพิ่มขึ้นมากเท่านั้นตามไปด้วยเช่นกัน

ฉะนั้น จึงอาจสรุปได้ว่า จำนวนผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามที่เข้ามาในไทยส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับ

1. นโยบายและมาตรการปฏิบัติของไทย
2. นโยบายของเวียดนามในการสกัดกั้นมิให้มีการลักลอบเดินทางทางเรือ และ

โปรแกรมการอพยพเดินทางอย่างเป็นระเบียบ

3. บทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติและท่าทีของประเทศที่ 3 ต่างๆ ในการรับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3

ดังได้กล่าวมาแล้วว่าจากการที่รัฐบาลไทยได้รับมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามจากมาตรการ เปิดประตูมาเป็นมาตรการป้องกันปรามมนุษยธรรมนั้น เป็นผลให้ผู้อพยพที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยหลังจากวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524 จะไม่ได้รับการส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 แต่จะถูกนำตัวไปควบคุมไว้ที่ศูนย์ฯ อ.สีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมาและผู้อพยพเหล่านี้จะได้รับอนุญาตให้ไปตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศที่ 3



แน่นอน เมื่อถึงระยะเวลาที่สมควร ซึ่งการส่งผู้อพยพดังกล่าวไปตั้งถิ่นฐาน เป็นการถาวรในประเทศที่ 3 นั้น ไม่ค่อยมีปัญหาด้วยสาเหตุหลายประการคือ

ประการแรก บุคคลดังกล่าวได้อพยพออกจากมาตุภูมิของตนอย่างมีจุดหมายอยู่แล้ว อาทิ เช่น อพยพออกมา เพื่อไปอยู่ร่วมกับครอบครัวของตนที่ตั้งหลักแหล่งถาวรก่อนแล้วในประเทศที่ 3 ซึ่งจุดหมายนี้จะอยู่ในหลักเกณฑ์ที่ประเทศที่ 3 ตั้งไว้ใน การคัดเลือกผู้อพยพเพื่อไปตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศของตน

ประการที่ 2 ผู้อพยพดังกล่าว เป็นบุคคลมีคุณภาพที่ประเทศตะวันตกสนใจจะรับไปตั้งหลักแหล่งในประเทศของตนมากกว่าผู้อพยพจากลาวหรือกัมพูชา

ประการที่ 3 ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามส่วนหนึ่งจะเป็นผู้ได้รับการช่วยเหลือโดยเรือของประเทศต่างๆ ซึ่งในกรณีนี้มีประเพณีเกี่ยวกับหน้าที่และข้อผูกพันในการช่วยชีวิตในทะเลซึ่งถือปฏิบัติกันมานานแล้ว เป็นผลให้ผู้อพยพที่ได้รับการช่วยชีวิตจากเรือสัญชาติใดก็จะไปตั้งถิ่นฐานในประเทศนั้นหรือประเทศอื่นๆ ที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้จัดให้โดยทันที<sup>2</sup>

และประการสุดท้ายที่สำคัญคือ คณะกรรมการบริหารโครงการของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพทางเรือและการไปตั้งถิ่นฐานถาวรในประเทศที่ 3 ซึ่งหลักฐานในกรณีนี้เห็นได้จากการประชุมประจำปี ตั้งแต่สมัยประชุมที่ 26 - 27 - 28 - 29 และ 30 (เดือนตุลาคมตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 - พ.ศ. 2522) ได้เน้นเป็นพิเศษในเรื่องการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพทางทะเลและ

<sup>1</sup> จากการสัมภาษณ์ คุณพระนาย สุวรรณรัฐ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2526.

<sup>2</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ, การให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยและบุคคลพลัดถิ่นที่อยู่อาศัยในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ เอกสารเพื่อการสัมมนา "ประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับผู้แสวงหาแหล่งพักพิงในประเทศไทย" คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อวันที่ 6 - 7 ตุลาคม 2526 หน้า 10.

การไปตั้งถิ่นฐานถาวรยังประเทศอื่น

ดังนั้น แม้ว่าการทำนายอนาคตของปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามจะไม่ใช่ของง่ายนัก เนื่องจากมีปัจจัยต่างๆ เกี่ยวข้องมากมายและอาจเปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลาก็ตาม แต่ด้วยเหตุผลที่ว่าแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวของรัฐบาลไทยได้ดำเนินการอย่างเหมาะสมกับสถานการณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ ประกอบกับการส่งตัวผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามไปตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวรค่อนข้างจะราบรื่น ทำให้คาดได้ว่าเมื่อใดก็ตามที่ประเทศไทยอนุญาตให้ชาวเวียดนามที่อยู่ในศูนย์ฯ สีคิ้ว เดินทางไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ ๓ ได้แล้ว ผู้อพยพดังกล่าวเหล่านั้น คงมีประเทศที่ ๓ ให้ความสนใจรับไปตั้งหลักแหล่งถาวรจนหมดจำนวนแน่ และหากประเทศเวียดนามได้ให้ความร่วมมือสกัดกั้นประชาชนของตนมิให้เดินทางออกนอกประเทศโดยทางเรืออย่าง เป็นผลแล้ว ปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามคงหมดไปได้ ไม่เป็นปัญหายืดเยื้อของประเทศไทย เช่น ปัญหาทวนอพยพ เดียนเบียนฟู อย่างแน่นอน

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย