



ความหมายของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" และสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัย

ความหมายของคำว่า "ผู้ลี้ภัย"

เมื่อจะพูดถึงเรื่องผู้ลี้ภัย ในขั้นแรกนี้ สมควรที่จะต้องพิจารณากันก่อนว่า บุคคลใบบ้างที่ถูกจัดว่ามีสถานะเป็น "ผู้ลี้ภัย" และสำหรับกรณีของคนที่อยู่มาจาก เขมร ลาว และเวียตนาม ที่เราจะได้ศึกษาต่อไปนี้ เขาเหล่านั้นเขาชายที่จะเรียก ได้ว่าเป็น "ผู้ลี้ภัย" หรือไม่ และมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร

คำว่า "ผู้ลี้ภัย" หรือที่ภาษาอังกฤษใช้คำว่า "refugee" นั้น การให้ คำนิยามของคำนี้ได้วิวัฒนาการมาเป็นลำดับในอนุสัญญาและข้อตกลงหลายฉบับ ก่อนอื่น ในความเข้าใจของคนทั่วไปและในความหมายที่ใช้อยู่ทั่วไปนั้น "ผู้ลี้ภัย" หมายถึง บุคคลที่ต้องพลัดพรากจากถิ่นฐานบ้านเมือง หรือต้องหลบหนีออกจากประเทศของตน ทั้งนี้โดยมีสาเหตุสองประการ คือ ประการแรก เนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ (natural disaster) อันได้แก่ น้ำท่วม แผ่นดินไหว เป็นต้น และประการที่สอง เนื่องมาจากภัยพิบัติอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ (man-made disaster) ซึ่งอาจจะหมายถึง การสู้รบ สงคราม รวมทั้งการกดขี่ข่มเหงในทางต่าง ๆ เช่น ทางด้านเชื้อชาติ ศาสนา ลัทธิการเมือง เป็นต้น

สำหรับทางด้านสังคมศาสตร์นั้น "ผู้ลี้ภัย" หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่ถูก บังคับด้วยกำลังให้ต้องละทิ้งบ้านเกิดของตนไปเพื่อความโอบอ้อมอารีของผู้อื่น รวมถึง บุคคลที่ต้องพลัดพรากจากประเทศที่ตนมีสัญชาติและไม่อาจจะได้รับความคุ้มครองจาก ประเทศของตนได้อีก^๑

^๑ Edwin R.A. Seligman, ed., "Refugee," Encyclopedia of Social Science (New York: Puritanism-Service, the Macmillan Co., 1957), 8:200.

นอกจากความหมายในแง่ทั่ว ๆ ไปดังได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังปรากฏว่า ได้มีการให้คำนิยามคำว่า "ผู้ลี้ภัย" และการกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัยไว้เป็นครั้งแรกในอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ (Convention Relating to the Status of Refugees, 1951) และพิธีสารในเรื่องเดียวกัน ค.ศ. ๑๙๖๗ (Protocol Relating to the Status of Refugees, 1967) แม้ว่าการลี้ภัยจะเกิดขึ้นก่อนหน้านั้นแล้วก็ตาม เช่น กรณีผู้ลี้ภัยชาวฮังการีใน ค.ศ. ๑๙๕๖ ผู้ลี้ภัยเยอรมันใน ค.ศ. ๑๙๔๘ ผู้ลี้ภัยออสเตรีย ผู้ลี้ภัยรัสเซีย เป็นต้น สาเหตุที่ยังมิได้มีการกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะนั้นก็เพราะในช่วงเวลาดังกล่าวยังมีผู้ลี้ภัยเป็นจำนวนไม่มากพอที่จะทำให้ชาวโลกให้ความสนใจ และส่วนใหญ่การลี้ภัยที่เกิดขึ้นเป็นการลี้ภัยทางการเมืองมากกว่า และยังไม่มีการแยกประเภทการลี้ภัยเป็นอย่างอื่นอีก จนถึงสมัยที่พวกบอลเชวิคขึ้นมีอำนาจในรัสเซีย ปรากฏว่ามีชาวรัสเซียลี้ภัยเข้าไปอยู่ในยุโรปเป็นจำนวนมาก กล่าวได้ว่าปัญหาเริ่มขึ้นอย่างจริงจังในสมัยนี้เอง บรรดาผู้ลี้ภัยชาวรัสเซียเหล่านั้นไหลบ่าหนีไปอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในยุโรปโดยไม่มีเอกสารสำคัญแสดงตน เช่น บัตรประจำตัว ฯลฯ จึงเกิดปัญหาเกี่ยวกับการที่ไม่อาจจะประกอบอาชีพหรือทำสัญญาใด ๆ ในทางกฎหมายได้ ขณะเดียวกันก็เป็นปัญหาของรัฐบาลประเทศที่ให้การพำนักแก่ผู้ลี้ภัยเหล่านั้นด้วยว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป จึงเกิดความคิดว่า จะต้องมีการกำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคคลเหล่านี้ลงไปให้แน่นอน เพื่อที่จะให้เขาเหล่านั้นสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ด้วยตนเองโดยไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือเป็นภาระแก่รัฐบาลประเทศที่ให้การพำนักมากเกินไป ด้วยเหตุนี้จึงนำไปสู่การกำหนดคำนิยามและสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยไว้ในอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ดังกล่าว

เดิมทีนั้นเป็นที่เข้าใจกันแล้วว่า ผู้ลี้ภัยเป็นเพียงคนต่างด้าวที่ได้เข้าไปพักพิงในประเทศหนึ่ง ๆ ซึ่งลักษณะของการเข้าไปพักพิงดังกล่าวอยู่ในชายฝั่งหรือชายขอบของกฎหมายคนเข้าเมืองของประเทศนั้น กล่าวคือ อาจไม่มีเอกสารการเดินทางที่ถูกต้อง ไม่มีบัตร

Majorie M. Whiteman, "Political or Territorial Asylum; Refugees and Displaced Persons," Digest of International Law (Department of State Publication, September 1967), 8:674-696.

ประจำตัว ฯลฯ จึงเกิดปัญหายุ่งยากติดตามมา เช่น ไม่อาจจะทำสัญญาหรือข้อผูกพันใด ๆ ทางกฎหมายได้ นอกจากนั้น ยังมีปัญหาในเรื่องการดำรงชีพในประเทศที่เข้าไปพักพิงควย โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่อาจจะได้รับความคุ้มกันทางการทูต (diplomatic protection) จากประเทศของตนได้ในกรณีที่มีปัญหา ขณะเดียวกันทางด้านประเทศที่ให้ที่พักพิงแก่คนเหล่านั้นก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน กล่าวคือ เกิดปัญหาการเข้ามาแย่งอาชีพของประชาชนเจ้าของประเทศ และปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ยิ่งในกรณีที่เข้ามาเป็นจำนวนมากแล้ว ปัญหาที่ติดตามมาอาจนำไปสู่ปัญหาชนกลุ่มน้อยได้ การที่จะดำเนินการลงโทษหรือดำเนินคดีตามกฎหมายเข้าเมืองของประเทศนั้น ๆ ก็เป็นเรื่องยุ่งยากและสร้างปัญหาในทางปฏิบัติให้แก่รัฐบาลของประเทศที่ให้ที่พักพิง อย่างไรก็ตาม แม้ว่ามีปัญหาต่าง ๆ มากมาย แต่ประเทศต่าง ๆ ก็ไม่อาจจะละทิ้งเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมได้ ดังนั้น เมื่อได้มีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาตินั้นในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ แล้ว ก็ได้มีการตั้งองค์การเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยขึ้นควยเรียกว่า International Refugee Organization (IRO) ซึ่งองค์การนี้ได้พัฒนาเรื่อยมา เป็นลำดับและนำไปสู่การจัดตั้งเป็นสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees - UNHCR) ในที่สุดเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ตามมติของสมัชชาสหประชาชาติที่ ๓๑๘ (IV) เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘^๑ โดยมีข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (High Commissioner for Refugees) เป็นผู้บริหารงานสูงสุดของสำนักงานนี้ซึ่งขึ้นตรงต่อสำนักเลขาธิการสหประชาชาติ

เมื่อได้มีการจัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR) ขึ้นแล้ว สำนักงาน ฯ ได้พยายามที่จะให้คนทั่วไปยอมรับสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัย ซึ่งความพยายามนี้ของสำนักงาน ฯ ได้ประสบความสำเร็จ เมื่อได้มีการจัดทำ

^๑Collection of International Conventions, Agreements and Other Texts Concerning Refugees (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, 1971), p. 11.

อนุสัญญาเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยชั้นเรียกว่า อนุสัญญาเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย ปี ค.ศ. ๑๙๕๑
 ความอนุสัญญาดังนี้มีโดยสรุปได้ให้คำนิยามของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ไว้ว่า "ผู้ลี้ภัย" หมายถึง
 บุคคลใดก็ตาม (อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑ มกราคม
 ค.ศ. ๑๙๕๑) ซึ่ง

- ก. ต้องอยู่นอกประเทศที่ตนมีสัญชาติหรืออยู่นอกประเทศที่ตนได้มี
 ดินที่อยู่ปกติมาก่อนในกรณีของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ ทั้งนี้เพราะ
 ตนมีหรือได้มีความกลัวอย่างมีเหตุผล (well-founded
 of fear) ต่อการที่จะถูกประหัตประหาร (persecution)
 โดยเหตุผลในเรื่องเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติและความคิดเห็น
 ทางการเมืองของตน และ
- ข. ไม่สามารถหรือ (เนื่องมาจากความกลัวเช่นว่าในข้อ ก.)
 ไม่ประสงค์ที่จะขอรับความคุ้มครองจากรัฐบาลประเทศที่ตน
 มีสัญชาติ หรือกลับไปยังประเทศที่ตนมีดินที่อยู่ปกติมาก่อน
 ในกรณีของบุคคลที่ไม่มีสัญชาติ"^๑

เป็นที่น่าสังเกตว่า คำนิยามของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ฯ
 ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ นี้ ได้มีการระบุถึงเงื่อนไขไว้อย่างแจ่มชัดว่าเฉพาะเหตุการณ์
 ที่เกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๙๕๑ เท่านั้น จึงทำให้เข้าใจได้ว่า อนุสัญญา
 ฉบับนี้มีความมุ่งประสงค์เพียงเพื่อจะนำมาใช้แก่เฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรป
 ขณะนั้นเท่านั้น ฉะนั้น ขอบเขตของอนุสัญญา ฯ ขอมจะไม่ครอบคลุมถึงเหตุการณ์ที่เกิด
 ขึ้นในภูมิภาคอื่นและในช่วงเวลาอื่นนอกเหนือจากที่มีระบุไว้ในอนุสัญญา ฯ ซึ่งเรื่องนี้
 อาจเรียกได้ว่าอนุสัญญาดังนี้มีลักษณะของการเลือกปฏิบัติ (discrimination)

^๑ มาตรา ๑ ของอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑

แดงอยู่ด้วย แม้ว่าต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาดังกล่าว โดยการจัดทำพิธีสาร (Protocol) ในเรื่องเดียวกันต่อท้ายอนุสัญญา ฯ และในพิธีสารดังกล่าวได้ระบุให้ละ (omit) ข้อความเกี่ยวกับเงื่อนไขต่อไปนี้ไปก็ตาม^๑

ประเด็นต่อไปที่สมควรจะนำมาพิจารณาคือ คำนิยามของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ที่ปรากฏในอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ นี้ได้มีการนำเอาเรื่องความกลัวของบุคคลเข้าไปเกี่ยวข้องกับตัว กล่าวคือ วลีที่ว่า "ความกลัวอย่างมีเหตุผลต่อการที่จะถูกประหัตประหาร" ซึ่งเรื่องนี้ย่อมจะถือว่าเป็นเรื่องเกี่ยวกับความรู้สึกนึกคิดและจิตใจของบุคคลแต่ละคน (subjective) ถ้านำเข้ามาเกี่ยวข้องกับตัว ก็ย่อมแน่ที่จะต้องเกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติ เพราะจะขึ้นอยู่กับว่าบุคคลนั้น ๆ จะสามารถพิสูจน์ให้เห็นได้หรือไม่ว่า ตนถูกข่มขู่หรือคุกคามต่อร่างกายและชีวิตจริง เพราะมีฉะนั้นบุคคลผู้นั้นก็จะขาดคุณสมบัติที่จะทำให้เป็นที่ยอมรับว่าเขาเป็น "ผู้ลี้ภัย"

อย่างไรก็ดี ควรจะได้พิจารณาต่อไปด้วยว่า มีเหตุผลอย่างไรที่จะต้องกำหนดเรื่องความกลัวอย่างมีเหตุผลไว้ในอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ด้วย คำตอบที่น่าจะเป็นไปได้ก็คือ เพื่อเป็นการจำกัดขอบเขตของข้ออ้างในเรื่องการลี้ภัยให้แคบที่สุด กล่าวคือ ประเทศที่จะยอมให้ผู้นั้นลี้ภัยได้ เข้าพักพิงในประเทศของตนจะยอมรับฟังและพิจารณาเหตุผลแต่เพียงกรณีเดียวว่าบุคคลผู้นั้นต้องหลบหนีออกจากประเทศของตน เพราะมีสาเหตุมาจากความกลัวที่จะถูกประหัตประหารดังได้กล่าวแล้วเท่านั้น หากเป็นการหลบหนีออกนอกประเทศอันเนื่องมาจากสาเหตุอื่น ๆ นอกจากนั้นแล้วจะไม่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการยอมรับแต่อย่างใด ซึ่งผลสุดท้ายก็ขึ้นอยู่กับผู้ที่ขอเข้าพักพิงในประเทศนั้นว่าจะมีความสามารถพิสูจน์ให้ประเทศที่จะเข้าพักพิงเห็นได้หรือไม่ว่า หากตนจะคงอยู่ในประเทศของตนต่อไป ตนจะได้รับความอันตรายถึงชีวิต

^๑ มาตรา ๑ ของพิธีสารเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๖๗

นอกจากนี้ยังมีเหตุผลที่พอเชื่อถือได้อีกประการหนึ่งคือ เพื่อป้องกัน ผลประโยชน์ของประเทศที่จะให้ผู้อยู่อาศัยเข้าพักพำนัก กล่าวคือ อาจจะมีกรณีที่มีการนำเอาเรื่องการขอลี้ภัยมาเป็นข้ออ้างเพื่อหาประโยชน์ในทางที่มิชอบ (abuse) หรือในทางที่จะคัดควงผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้ เช่น การหวังที่จะได้เข้าไปตั้งหลักแหล่งหรือทำมาหากินในประเทศอื่น ซึ่งเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนตัวทางด้านเศรษฐกิจ เป็นต้น^๑

อย่างไรก็ตาม แม้วางจะได้มีการให้คำจำกัดความของคำว่า "ผู้อยู่อาศัย" พร้อมทั้งสถานะทางกฎหมายของผู้อยู่อาศัยไว้อย่างแจ่มชัดในอนุสัญญา ๗ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสาร ๗ ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ ก็ตาม แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าในอนุสัญญา ๗ ปี และพิธีสาร ๗ ปี ดังกล่าวมิได้กำหนดว่าผู้ใดจะเป็นผู้ใช้อำนาจในการที่จะวินิจฉัยว่าบุคคลใดเป็น "ผู้อยู่อาศัย" หรือไม่ ซึ่งน่าจะเรียกได้ว่าเป็นกรณีของโหวของกฎหมาย และก็จะมีผลนำไปสู่หลักอำนาจอธิปไตยของรัฐ (sovereignty) ว่า ในที่สุดก็ยอมขึ้นอยู่กับรัฐหรือประเทศที่จะให้เข้าพักพำนักนั้นเองที่จะเป็นผู้วินิจฉัยว่า บุคคลใดเป็น "ผู้อยู่อาศัย" บ้าง และแม้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration on Human Rights) ซึ่งได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ จะระบุไว้ว่า "ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาและที่จะได้อาศัยพำนักในประเทศอื่นเพื่อลี้ภัยจากการ прัดการ^๒ ประหหาร" ก็ตาม แต่ก็ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศใดที่จะบังคับให้รัฐต้องให้ที่พักพิงแก่ผู้อยู่อาศัย เพราะถือว่าแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอธิปไตยของตน การจะให้ที่พักพิงแก่ผู้อยู่อาศัยหรือไม่นั้นย่อมขึ้นอยู่กับความพอใจของรัฐนั้น ๆ เป็นประการสำคัญ และก็ต้องไม่ลืมควยว่า ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้นไม่มีผลผูกมัดทางกฎหมายว่าประเทศสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

^๑ ตัวอย่างเช่นกรณีชาวต่างชาติพยายามขอเข้าไปตั้งถิ่นฐานในสหรัฐ ฯ หลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งสหรัฐ ฯ เองก็มีพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองที่เข้มงวดในเรื่องนี้.

^๒ ข้อ ๑๔ วรรค ๑ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน.

นอกเหนือจากอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสาร ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ ที่กล่าวมาแล้ว มิได้มีการให้คำนิยามและกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยไว้ที่ใดอีก แต่อย่างไรก็ตาม ในทางกฎหมายไม่อาจถือได้ว่าอนุสัญญา ฯ และพิธีสาร ฯ ดังกล่าว เป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือแม้แต่เพียงจะถือว่าเป็นหลักปฏิบัติระหว่างประเทศ ก็ได้ เพราะอนุสัญญา ฯ และพิธีสาร ฯ นั้นจะผูกพันกับเฉพาะประเทศที่เป็นภาคี ของอนุสัญญา ฯ และพิธีสาร ฯ นั้นเท่านั้น ซึ่งนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๔ เป็นต้นมาจนถึงบัดนี้ (เดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๒๒) มีเพียง ๗๖ ประเทศเท่านั้นที่ได้เข้าเป็นภาคี อนุสัญญา ฯ แล้ว และเพียง ๗๑ ประเทศที่เข้าเป็นภาคีพิธีสาร ฯ^๒ เพราะฉะนั้น จึงไม่สามารถกล่าวได้ว่า ขณะนี้มีมตินิยามคำว่า "ผู้ลี้ภัย" ที่ใช้ได้ทั่วไปและมีผลผูกมัด ทางกฎหมาย เป็นแต่เพียงมีการนำเอาอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสาร ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ มาใช้โดยอนุโลมเพื่อความสะดวกเท่านั้น

อนึ่ง มีบุคคลอีกประเภทหนึ่งที่อยู่ในสภาพทำนองเดียวกับ "ผู้ลี้ภัย" แต่ไม่เข้าข่ายตามคำจำกัดความของ "ผู้ลี้ภัย" บุคคลประเภทนี้เรียกว่า "บุคคลพลัดถิ่น" หรือ "ผู้อพยพ" ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า "displaced person" บุคคลเหล่านี้ต้องประสบปัญหาในการดำรงชีวิตในลักษณะเดียวกับ "ผู้ลี้ภัย" (refugee) แต่สถานภาพทางกฎหมายของบุคคลประเภทนี้มีบางอย่างที่แตกต่างไปจากสถานภาพทางกฎหมายของ "ผู้ลี้ภัย" ดังจะกล่าวถึงต่อไป อย่างไรก็ตาม เท้าที่ได้ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องของต่าง ๆ แม้แต่ในเอกสารขององค์การสหประชาชาติเอง ปรากฏว่า

๑. ถึงแม้ว่าต่อไปอาจจะกลายเป็นหลักปฏิบัติระหว่างประเทศหรือเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม.

๒. นายมาร์ติน บาร์เบอร์ ผู้แทนสำนักงานส่วนภูมิภาคชาลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติประจำกรุงเทพฯ ฯ ในการประชุมทางวิชาการเรื่อง "ไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน" ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒.

มีการใช้คำสองคำนี้ควบคู่กันไป คือทั้ง "refugees" และ "displaced persons" แต่ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีการให้คำนิยามของคำว่า "displaced persons" ไว้แต่อย่างใด นักกฎหมายบางท่านที่ได้ศึกษาในเรื่องนี้มีความเห็นว่า หากบุคคลใดที่ไม่ใช่ชายที่จะเป็น "ผู้ลี้ภัย" ตามคำนิยามที่ใดกำหนดไว้ในอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ แล้ว จะควยเหตุผลใดก็ตามที่ทำให้บุคคลนั้นต้องหลบหนีออกนอกประเทศของตนแล้ว ยอมถือได้ว่าเขาผู้นั้นมีสถานะเป็น "ผู้อพยพ" (displaced person) ทั้งสิ้น นอกจากนั้นหากจะพิจารณาให้ดีแล้ว "ผู้อพยพ" ยังจะหมายถึงผู้ที่มีความจำเป็นต้องหนีออกจากประเทศดินเคิมของตนเป็นการชั่วคราวเนื่องจากสงครามหรือวิกฤตการณ์ทางการเมือง รวมทั้งภัยพิบัตินานาประการอย่างหนึ่ง เช่น แผ่นดินไหว โรคติดต่อ เป็นต้น ทั้งนี้ การต้องหนีออกจากประเทศของตนดังกล่าวไม่ทำให้บุคคลผู้นั้นขาดจากการเป็นคนชาติของประเทศตน กล่าวคือ หากมีเหตุที่ทำให้เขาเหล่านั้นได้รับความไม่เป็นธรรม หรือถูกกักขังในระหว่างที่อยู่นอกประเทศของตน รัฐบาลของสัญชาติจะสามารถยื่นมือเข้ามาให้ความคุ้มครองได้ และในกรณีที่เหตุการณ์ในประเทศดินเคิมของบุคคลเหล่านั้นสงบลงแล้ว ตามกฎหมายบุคคลเหล่านั้นจะต้องเดินทางกลับประเทศของตน^๑

สำหรับกรณีของผู้ลี้ภัยอินโดจีนในประเทศไทยนั้น ผู้เขียนเห็นว่า แม้กรณีนี้ เหตุการณ์จะเกิดขึ้นในสมัยหลังปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ก็ตาม แต่สาเหตุของการหลบหนีออกนอกประเทศของประชาชนในประเทศอินโดจีนทั้งสามนั้นมีส่วนที่สืบเนื่องมาจากความกลัวว่าตนจะได้รับอันตรายถึงชีวิตอันเป็นผลมาจากความแตกต่างในความเชื่อในลัทธิทางการเมืองควย ประกอบกับในความหมายทั่ว ๆ ไปในทางสังคมศาสตร์แล้ว บรรดาคนที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยเหล่านี้ก็น่าที่จะจัดได้ว่าเป็น "ผู้ลี้ภัย" ได้ และก็จะเป็นผู้ยอมรับของคนทั่ว ๆ ไปมากกว่าที่จะเรียกเขาเหล่านั้นว่าเป็น "ผู้อพยพ"

^๑ดร. วิสูตร คุ้ยยานนท์ ที่ปรึกษากฎหมาย, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, กระทรวงการต่างประเทศ ในการประชุมทางวิชาการเรื่อง "ไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน" ที่มหาวิทยาลัยรามคำแหง วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๒.

มีข้ออ้างถึงเหตุการณ์หนึ่งเกี่ยวกับการกำหนดสถานะของบุคคลที่ลี้ภัยมาจากประเทศในอินโดจีนเข้ามาอยู่ในประเทศไทยขณะนี้ของทางการไทย กล่าวคือ แม่จันทน์ทางการไทยก็ยังไม่ถือว่าบรรดาผู้ที่อพยพเข้ามาเป็น "ผู้ลี้ภัย" คงเรียกชื่อเป็นทางการว่า "ผู้อพยพจากอินโดจีน" เหตุผลสำคัญประการหนึ่งก็คือ เพื่อเป็นการเลี้ยงที่จะเข้าไปมีพันธะทางกฎหมายในอันที่จะต้องให้การปฏิบัติ (treatment) ต่อบุคคลเหล่านั้นตามอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ และพิธีสาร ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ซึ่งเรื่องนี้อาจจะมิได้โต้แย้งได้ว่า ในเมื่อประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา ฯ และพิธีสาร ฯ ทั้งสองฉบับดังกล่าวถึง เพราะฉะนั้นไม่ว่าทางการไทยจะเรียกบุคคลเหล่านั้นว่าเป็น "ผู้ลี้ภัย" หรือ "ผู้อพยพ" ก็ไม่ว่าจะมีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใดในอันที่จะต้องให้การปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นตามที่ใดกำหนดไว้ในอนุสัญญา ฯ และพิธีสาร ฯ ดังกล่าว ซึ่งข้อโต้แย้งนี้แม้ว่ามีเหตุผลที่รับฟังได้ แต่ก็ค่อนข้างจะเป็นข้อโต้แย้งที่อาศัยการตีความตามตัวบทกฎหมายเกินไป ทั้งนี้เพราะในทางปฏิบัตินั้นอนุสัญญา ตลอดจนพิธีสารหรือตราสารระหว่างประเทศใด ๆ ก็ตามที่อยู่ภายใต้ความอุปถัมภ์ (sponsor) ขององค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะอนุสัญญาหรือพิธีสารในส่วนที่เกี่ยวกับกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter) หรือสิทธิมนุษยชนแล้ว ถึงแม้ว่าประเทศหนึ่งประเทศใดจะไม่ได้เข้าเป็นภาคีด้วยก็ตาม แต่อย่างน้อยที่สุดอนุสัญญาหรือพิธีสารนั้นย่อมจะมีผลผูกพันทางศีลธรรม (moral binding force) ต่อบริเวณสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมด ดังนั้น เมื่อคำนึงถึงความผูกพันในค่านี้นี้แล้วก็จะเห็นได้ว่าการเลี้ยงปัญหาดังกล่าวของทางการไทยเป็นการเลี้ยงที่ได้ประโยชน์และมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายพอสมควร อย่างน้อยก็เป็นการแสดงให้เห็นทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเห็นว่า การปฏิบัติของทางการไทยต่อ "ผู้อพยพ" อินโดจีนที่อยู่ในประเทศขณะนี้ เป็นการกระทำอันเนื่องมาจากความผูกพันทางศีลธรรมที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลทางค่านิยมมนุษยธรรมแต่เพียงประการเดียวเท่านั้นในฐานะที่ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมระหว่างประเทศ

สถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ

ตามที่ได้ศึกษาจากเอกสารที่เกี่ยวข้องและการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ แล้วพบว่า การที่ผู้ลี้ภัยเข้าไปพำนักลี้ภัยอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งนั้นถือว่าเป็น การเข้าเมืองโดยชอบด้วยกฎหมาย หากประเทศที่ให้การพำนักลี้ภัยมีกฎหมายภายใน เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเป็นกรณีเฉพาะแล้ว ก็ให้ผู้ลี้ภัยได้รับสิทธิและหน้าที่เป็นไปตามที่กฎหมาย ภายในดังกล่าวกำหนดไว้ ในกรณีที่ไม่มียกกฎหมายภายใน ปกติรัฐต่าง ๆ จะให้การ ปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยในทำนองเดียวกับที่ใดที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ และ พิธีสาร ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๖๗ กล่าวคือ ผู้ลี้ภัยมีสิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษในฐานะผู้หลบหนี เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย^๑ มีสิทธิที่จะไม่ถูกขับไล (expulsion) หรือผลักดันกลับ (return หรือ "refoulement") ไปยังพรมแดนของประเทศที่เขาหลบหนีออกมา ซึ่งจะทำให้เขาได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต^๒ ผู้ลี้ภัยสามารถจะขอพำนักอาศัยอยู่ใน ประเทศนั้นต่อไปได้เรื่อย ๆ โดยไม่มีกำหนด และในช่วงที่พำนักอยู่นั้น ผู้ลี้ภัยก็สามารถ จะทำมาหากินในประเทศนั้นได้ รวมทั้งมีอิสระในการเลือกถิ่นพำนักและเดินทางไปไหน มาไหนได้ภายในประเทศนั้น ตลอดจนจนจะมีสถานะเป็นคนต่างด้าว และมีสิทธิจะได้สัญชาติ ของประเทศนั้นถ้าคุณสมบัติเข้าชายตามที่กฎหมายภายในได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ ประเทศที่ให้การพำนักยังสามารถออกเอกสารเดินทาง (travel document) ให้ ผู้ลี้ภัยใช้แทนหนังสือเดินทางได้ด้วย

อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่ของผู้ลี้ภัยนั้น อนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ได้กำหนดหน้าที่ไว้อย่างกว้าง ๆ แต่ทั้งนี้ ประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่า ผู้ลี้ภัยมีหน้าที่ที่จะต้อง ปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนต่าง ๆ ของประเทศที่ตนพำนัก ซึ่งกฎหมายและ ระเบียบแบบแผนดังกล่าวได้กำหนดขึ้นเพื่อสร้างไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ^๓

^๑ มาตรา ๓๑ ของอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑.

^๒ มาตรา ๓๒ และ ๓๓ ของอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑.

^๓ มาตรา ๒ ของอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑.

นอกจากนั้นยังให้ถือว่าสถานภาพส่วนบุคคล (personal status) ของผู้ลี้ภัยคงอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่ให้การพำนัก^๑ ทั้งนี้เป็นที่น่าสังเกตว่า การกำหนดประเด็นทั้งสองนี้ขึ้นแสดงให้เห็นถึงการยอมรับซึ่งอธิปไตยของรัฐที่มีอยู่เหนือบุคคลภายในดินแดนของตน เพราะแม้ว่ารัฐจะให้สิทธิต่าง ๆ แก่ผู้ลี้ภัยตามที่ตกลงมาแล้วโดยสิทธิเหล่านั้นมิได้ยิ่งย่อนไปกว่าสิทธิที่รัฐให้แก่คนต่างด้าวทั่ว ๆ ไปที่อาศัยอยู่ในประเทศของตน แต่รัฐก็จำต้องสงวนไว้ซึ่งอำนาจสูงสุด คืออำนาจอธิปไตยภายในดินแดน ซึ่งเรื่องนี้แม้ประเทศไทยเองจะไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑ แต่โดยที่เล็งเห็นประโยชน์จากข้อกำหนดดังกล่าว รัฐบาลไทยจึงได้นำเอาเรื่องหน้าที่ของผู้ลี้ภัยในอันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศที่ตนพำนักเข้าบรรจุไว้ในบันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติฉบับลงนามเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๒๐ ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ฯ เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยอินโดจีนในประเทศไทยที่ทำกันในปี ๒๕๒๐ ด้วย ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหรือตราสารระหว่างประเทศใด ๆ มิได้หมายความว่าประเทศไทยจะนำหลักการหรือทางปฏิบัติในเรื่องอื่น ๆ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยมาใช้ไม่ได้หากเห็นว่าหลักการหรือทางปฏิบัติดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประเทศไทย

สำหรับในกรณีของ "ผู้อพยพ" นั้น โดยที่ถือกันว่า "ผู้อพยพ" ยังมีได้ถูกคัดขาดจากประเทศของตนเช่น "ผู้ลี้ภัย" ดังนั้น การเข้าไปลี้ภัยเพื่อพำนักอยู่ในประเทศหนึ่งประเทศใดจึงถูกจัดเขาชายว่าเป็นการเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งจะขัดต่อพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองของประเทศนั้น ๆ เพราะฉะนั้น ผู้อพยพจึงต้องถูกจับกุมและคุมขังตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง อย่างน้อยที่สุดก็จะต้องกักขังไว้เพื่อรอการส่งกลับออกนอกประเทศ ซึ่งหากจำนวนผู้อพยพไม่มากนักก็ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด

^๑ มาตรา ๑๒ วรรค ๑ ของอนุสัญญา ฯ ปี ค.ศ. ๑๙๕๑.

แต่ตรงข้าม จำนวนผู้อพยพที่ถูกจับกุมมักจะมีเป็นจำนวนมาก ทำให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประเทศนั้นในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด และโดยที่การเข้าเมืองในลักษณะนี้เป็น การเข้าเมืองอันเนื่องมาจากความจำเป็นในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นพิเศษ ดังนั้นรัฐจึงต้องนำเอาพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองมาใช้โดยอนุโลมและในลักษณะที่ไม่เคร่งครัดนัก คงมีแต่การจำกัดบริเวณเท่านั้น ทั้ง ๆ ที่เจตนาารมย์ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองนั้นไคร่างขึ้นเพื่อใช้สำหรับการเข้าเมืองของคนต่างดาวทั่ว ๆ ไปในกรณีปกติธรรมดา มิใช่เจตนาจะให้ให้นำมาใช้กับผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพซึ่งเป็นบุคคลที่มีสถานะพิเศษแตกต่างไปจากคนต่างดาวธรรมดา ซึ่งประเทศไทยก็อยู่ในข่ายของประเทศที่นำเอาพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองมาปรับใช้กับกรณีของผู้ลี้ภัยอินโดจีนในขณะนี้ด้วย ดังจะได้อธิบายถึงรายละเอียดต่อไป

อย่างไรก็ตาม เกี่ยวกับสิทธิอื่น ๆ ของผู้อพยพ เช่น สิทธิในการโคสัญชาติ สิทธิในการทำมาหากินอย่างอิสระในประเทศที่พำนัก ฯลฯ นั้น ผู้อพยพไม่อยู่ในฐานะที่จะเรียกร้องให้ตนได้รับสิทธิดังกล่าวเสมือนที่ผู้ลี้ภัยได้รับได้ เพราะผู้อพยพมิได้ถูกตัดขาดจากประเทศเช่นผู้ลี้ภัย และการพำนักผู้ลี้ภัยอยู่ในประเทศใดประเทศหนึ่งเป็นการพำนักชั่วคราวเพื่อรอกลับประเทศของตน ดังนั้น จึงทำให้ผู้อพยพยังคงขอความคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติได้ ซึ่งถือว่าเป็นสิทธิเฉพาะตัวของรัฐเจ้าของสัญชาติที่ประเทศอื่นหรือแม่แต่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ ๆ จะไขแทนไม่ได้ จึงผิดกับกรณีของผู้ลี้ภัยที่ขาดจากการได้รับความคุ้มครองจากประเทศของตน เป็นเหตุให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ ๆ พยายามที่จะเข้ามาใช้สิทธิดังกล่าวแทนรัฐเจ้าของสัญชาติ แต่ก็มีไม่กี่ประเทศที่ยอมรับการปฏิบัติหน้าที่นี้ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ๆ