

นโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียในสมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด (ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007)



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2563

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Australia's Refugee Policy under John Howard Administration (2001-2007)



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Arts in International Relations

Department of International Relations

FACULTY OF POLITICAL SCIENCE

Chulalongkorn University

Academic Year 2020

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

นโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียในสมัยรัฐบาลนายจอห์น  
ไฮเวิร์ด (ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007)

โดย

น.ส.วทันยา โจนจันทร์

สาขาวิชา

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของ  
การศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

..... คณะบดีคณะรัฐศาสตร์  
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ บุษบารัตน์)

..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก  
(รองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์)

..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สีกกรินทร์ นิยมศิลป์)

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

วทันยา โจนจันทร์ : นโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียในสมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด  
(ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007). ( Australia's Refugee Policy under John Howard  
Administration (2001-2007) ) อ.ที่ปรึกษาหลัก : รศ. ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ศึกษาเรื่องนโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด  
ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007 โดยมุ่งศึกษานโยบายผู้ลี้ภัยผ่านแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม  
การศึกษาพบว่าการต่อต้านการก่อการร้ายของรัฐบาลส่งผลต่อการดำเนินนโยบายผู้ลี้ภัย เพราะ  
รัฐบาลสนับสนุนแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมที่เน้นความสำคัญที่ความเป็นปึกแผ่นทางสังคม  
(Social Cohesion) เพื่อต่อต้านการก่อการร้าย แทนที่จะสนับสนุนพหุวัฒนธรรมนิยมในแง่ของ  
การยอมรับความหลากหลาย พหุวัฒนธรรมนิยมในออสเตรเลียหลังการก่อการร้ายจึงอยู่ใน  
ภาวะถดถอย รัฐบาลต้องการให้ประชาชนชาวออสเตรเลียยึดถือคุณค่าเดียวกันคือคุณค่าและ  
ค่านิยมของออสเตรเลีย และเห็นว่าชุมชนชาวมุสลิมเป็นกลุ่มที่ไม่สามารถยอมรับคุณค่าของ  
ออสเตรเลียได้จนนำมาซึ่งการกีดกันผู้ลี้ภัยที่ส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมที่เดินทางมาจากภูมิภาค  
ตะวันออกกลาง วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสนอว่าการกีดกันผู้ลี้ภัยของรัฐบาลนี้เป็นการเหยียดเชื้อชาติ  
แบบใหม่ที่เลือกปฏิบัติจากเหตุผลด้านวัฒนธรรม นอกจากนี้ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ยังได้ศึกษา  
ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศภายใต้แนวทางพหุวัฒนธรรมที่ถดถอยลงเช่นนี้ และพบว่าแม้การ  
กีดกันผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมจะสร้างความไม่พอใจให้กับประเทศมุสลิมในอาเซียนแต่สุดท้ายแล้ว  
ออสเตรเลียก็สามารถผลักดันให้เกิดความร่วมมือได้ โดยความร่วมมือที่เด่นชัดที่สุดคือการก่อตั้ง  
กระบวนการบาทลีในฐานะกลไกระดับภูมิภาค

CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา	ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ	ลายมือชื่อนิติ
		.....
ปี	2563	ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก
การศึกษา		.....

# # 6080624424 : MAJOR INTERNATIONAL RELATIONS

KEYWORD: Australia, Refugee Policy, Multiculturalism, New Racism, Bali Process,  
Pacific Solution

Vatanya Konchanan : Australia's Refugee Policy under John Howard  
Administration (2001-2007). Advisor: Assoc. Prof. CHOOKIAT  
PANASPORNPRASIT, Ph.D.

This thesis examines Australia's refugee policy under the John Howard Government (2001-2007). It demonstrates that its counter-terrorism policy determines the way the government supports multiculturalism which affects its refugee policy. Multiculturalism under the John Howard government is turned to social cohesion to combatting terrorism. The government also encourages its citizen to embrace the same value instead of accepting cultural diversity. Multiculturalism after 9/11, therefore, is in decline. The government encourages its citizen to have the same value and perceive that the Muslim population cannot adapt to Australian value. This policy affects incoming refugee, of which the majority are Muslim coming from the Middle East. They are deterred from seeking asylum in Australia by various government measures. This thesis argues that government's approach to refugee is the new racism which is discrimination based on cultural and religious differences. Moreover, this thesis also examines Australia's international relations with its neighbours like Indonesia, Pacific Island countries, and ASEAN countries. Cooperation with these countries is not affected by the decline of multiculturalism, and Australia is able to initiate regional and bilateral agreements with ASEAN member states. The dominant cooperation is Bali Process as the regional mechanism.

Field of Study: International Relations Student's Signature

.....

Academic 2020 Advisor's Signature

Year: .....

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จัดทำขึ้นในช่วงเวลาที่ทั่วโลกกำลังเผชิญกับการแพร่ระบาดของ Covid-19 ผู้เขียนจึงไม่ได้เผชิญแค่อุปสรรคในการจัดทำวิทยานิพนธ์อย่างเช่นปกติ แต่ยังต้องต่อสู้กับโรคภัยที่มองไม่เห็นซึ่งทำให้แผนการต่าง ๆ ต้องหยุดชะงักไปด้วย ถึงอย่างนั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ก็สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีด้วยความสนับสนุนและความอนุเคราะห์จากบุคคลมากมาย บุคคลแรกที่ผู้เขียนอยากขอพระคุณเป็นอย่างมากคือรองศาสตราจารย์ ดร.ชูเกียรติ พันธ์พรประสิทธิ์ อาจารย์ที่ปรึกษาสำหรับความเมตตา ให้คำชี้แนะ และดูแลเอาใจใส่ผู้เขียนเป็นอย่างดีมาโดยตลอด

ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พงศ์พิสุทธิ์ บุษบารัตน์ ประธานกรรมการสอบสำหรับการชี้แนะและคำแนะนำต่อการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ทั้งยังให้โอกาส ความรู้ และการสนับสนุนแก่ผู้เขียนในเรื่องต่าง ๆ ในระหว่างที่ผู้เขียนช่วยงานที่ภาคความสัมพันธ์ และขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลักกษิณทร์ นิยมศิลป์ สำหรับคำชี้แนะในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อาจเป็นการเดินทางอันโดดเดี่ยว หากไม่มีอาจารย์ภาคความสัมพันธ์ หลาย ๆ ท่านที่ให้ความเมตตาแก่ผู้เขียนทั้งด้านวิชาการและมีมิตรภาพที่ดี ขอขอบคุณพี่ ๆ เจ้าหน้าที่ภาคที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นกำลังแก่ผู้เขียนมาโดยตลอด ขอขอบคุณกุลนันทน์ คันธิก นิรุตต์ ช่วยหนู ธัญดา ชีวิตไท ปุณพจน์ พัฒนาตรีวิทย์ วิไลวรรณ ทาเหล็ก ศิษดี นพประเสริฐ และเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่คอยเมตตาผู้เขียนมาโดยตลอด

ขอขอบคุณจรินทร์ทิพย์ สายมงคลเพชร รุ่นพี่ในภาคความสัมพันธ์ ที่คอยให้คำแนะนำและความช่วยเหลือตั้งแต่ช่วงเรียน course work การเขียนวิทยานิพนธ์ และแนะนำให้ผู้เขียนได้มาช่วยงานที่ภาค ซึ่งทำให้ชีวิตการเรียนของผู้เขียนไม่ลำบากเกินไปนัก

ขอบคุณกำลังจากเพื่อน ๆ ปิยนาด อธิฐกรพันธ์ เพื่อนร่วมรุ่นที่ยังเหลืออยู่เพียงหนึ่งเดียวที่เป็นแรงผลักดันซึ่งกันและกัน ขอขอบคุณปฐุมจิต ธนาศัย นรรจพร สนั่นแก้ว ชี วิจัก และเพื่อนคนอื่น ๆ อีกมากมาย สำหรับมิตรภาพและกำลังใจ คอยถามไถ่ถึงการเรียนของผู้เขียนมาตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้เขียนอยากขอขอบคุณกนกกร พันธุ์รัตน์ ผู้เป็นจุดเริ่มต้นของการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่กลับไม่ได้อยู่รอดฉบับสมบูรณ์ ผู้เขียนเพียงหวังว่าจะมีโอกาสเล่าเรื่องราวที่ได้เรียนรู้ตลอดการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้เพื่อนฟังสักครั้งหนึ่ง

ขอขอบคุณคุณพ่อ คุณแม่ น้องโดม และลูกเสือที่เป็นกำลังใจสำคัญ ผู้อยู่เคียงข้างและเป็นกำลังใจให้ผู้เขียน สนับสนุนให้ผู้เขียนได้ศึกษาอย่างที่ต้องการมาโดยตลอด ทั้งยังเป็นที่พักพิงหลักทั้งทางกายและทางใจยามผู้เขียนเหนื่อยและเป็นแรงผลักดันสำคัญจนผู้เขียนสามารถเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ

วทันยา โจนจันทร์

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญรูปภาพ.....	ฎ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฏ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 ประเด็นคำถามในการวิจัย.....	11
1.3 สมมติฐาน.....	11
1.4 วัตถุประสงค์การศึกษา.....	11
1.5 ขอบเขตของการศึกษา.....	11
1.6 วิธีการศึกษา.....	11
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	12
1.8 ทบทวนวรรณกรรม.....	12
1.8.1 นโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย.....	12
1.8.2 พหุวัฒนธรรมนิยมในออสเตรเลียหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001.....	15
1.9 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา.....	18
1.10 นิยามปฏิบัติการ.....	22
1.11 โครงร่างการนำเสนอ.....	22

บทที่ 2 พัฒนาการนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย .....	24
บทนำ.....	24
2.1 นิยามของคำว่าผู้ลี้ภัย.....	25
2.2 นโยบายผู้อพยพหรือออสเตรเลียขาวในระหว่าง ค.ศ. 1901 – 1973 .....	31
2.3 การยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาวและการรับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้กับนโยบายผู้ลี้ภัย .....	37
2.4 นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลพรรคแรงงาน (นายบ็อบ ฮอว์กและนายพอล คีตติง) .....	43
2.4.1 สมัยรัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์ก.....	44
2.4.2 สมัยรัฐบาลนายพอล คีตติง .....	49
2.5 สรุป .....	53
บทที่ 3 นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด.....	55
บทนำ.....	55
3.1 นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด .....	56
3.1.1 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดช่วงที่ 1 ระหว่าง ค.ศ. 1996 -2001 .....	57
3.1.2 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดช่วงที่ 2 ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007 .....	62
3.2 แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมระหว่าง ค.ศ. 1996-2001 .....	75
3.3 นโยบายผู้ลี้ภัยภายใต้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมหลัง ค.ศ. 2001.....	80
3.4 การเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ต่อผู้ลี้ภัย.....	90
3.4.1 ผู้ลี้ภัยในฐานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย .....	91
3.4.2 ผู้ลี้ภัยในฐานะชาวมุสลิมและชาวกูมิภาคตะวันออกเฉียง.....	95
3.5 สรุป .....	105
บทที่ 4 พหุวัฒนธรรมนิยมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของออสเตรเลีย .....	106
บทนำ.....	106



4.1	ออสเตรเลียกับความร่วมมือด้านผู้ลี้ภัยในระดับทวิภาคี .....	107
4.1.1	ความร่วมมือกับนาอูรูและปาปัวนิวกินี .....	107
4.1.2	ความร่วมมือระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซีย .....	116
4.2	ออสเตรเลียกับความร่วมมือด้านผู้ลี้ภัยในระดับภูมิภาค .....	127
4.3	สรุป .....	141
บทที่ 5	บทสรุป .....	143
	บรรณานุกรม .....	148
	ประวัติผู้เขียน .....	168



สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 งบประมาณสำหรับดูแลศูนย์กักกันในนาอูรูและปาปัวนิวกินี ..... 112



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## สารบัญรูปภาพ

หน้า

ภาพที่ 1 เขตอพยพ (Migration Zone) .....	71
ภาพที่ 2 จำลองเส้นทางการเดินทางของผู้แสวงหาที่ลี้ภัย .....	118



## สารบัญแผนภูมิ

### หน้า

แผนภูมิที่ 1 จำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือระหว่าง ค.ศ. 1976 – 2008.....	6
แผนภูมิที่ 2 โครงการตั้งถิ่นฐานแบบที่ยื่นขออนอกเขตออสเตรเลีย (แบ่งตามภูมิภาค) .....	10
แผนภูมิที่ 3 ประเภทผู้อพยพและผู้ลี้ภัยตามการจัดระเบียบของออสเตรเลีย .....	30
แผนภูมิที่ 4 ประเภทการขอสถานภาพผู้ลี้ภัยตามวิธีการเดินทางเข้าเมือง .....	59
แผนภูมิที่ 5 จำนวนผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในศูนย์กักกันในนาอูรูและปาปัวนิวกินี .....	109
แผนภูมิที่ 6 สัตถชาติของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในศูนย์กักกันในนาอูรูและปาปัวนิวกินี .....	113



## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สงครามโลกครั้งที่สองได้สร้างความเสียหายครั้งใหญ่และส่งผลกระทบไปทุกภูมิภาคของโลก ทำให้บุคคลจำนวนมากต้องเดินทางออกจากประเทศของตนเพื่อหนีภัยสงครามและการกดขี่ของรัฐ แต่การเดินทางไปยังรัฐที่ตนไม่ใช่พลเมืองก็เสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน องค์การสหประชาชาติที่ถูกก่อตั้งขึ้นหลังสงครามครั้งนี้จึงได้กำหนดให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ที่ว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่จะเคลื่อนย้ายและเดินทางออกนอกประเทศ และสิทธิในการแสวงหาที่ลี้ภัยจากการถูกข่มเหง อีกทั้งยังก่อตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) เพื่อดูแลเรื่องผู้ลี้ภัยและการอพยพโดยเฉพาะ โดย UNHCR ได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 ซึ่งมี 145 และ 146 ประเทศที่เป็นภาคีอยู่ตามลำดับ เพื่อค้ำประกันสิทธิในการอพยพและการคุ้มครองผู้ลี้ภัย อนุสัญญา ค.ศ. 1951 ได้กำหนดนิยามของผู้ลี้ภัย สิทธิของผู้ลี้ภัย การไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยบนพื้นฐานของเชื้อชาติและศาสนา และพันธะหน้าที่ของรัฐในการให้ความคุ้มครองและสิทธิขั้นพื้นฐานต่าง ๆ แก่ผู้ลี้ภัย เช่น ความช่วยเหลือในการแสวงหาที่พัก กฎหมาย และการตั้งถิ่นฐาน อนุสัญญา ค.ศ. 1951 กำหนดนิยามของบุคคลที่ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยเอาไว้ดังนี้

“ผู้ลี้ภัยคือบุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐตามสัญชาติตน เพราะหวาดกลัวว่าจะถูกประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ และการเป็นสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มทางสังคม ทางความคิด หรือทางการเมือง ในขณะที่บุคคลผู้นี้ก็ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติด้วยเหตุผลดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวข้างต้น”<sup>1</sup>

เนื่องจากนิยามที่เกี่ยวข้องกับการลี้ภัยและการอพยพมีความคล้ายคลึงกัน แต่สถานะทางกฎหมายและสิทธิที่บุคคลจะได้รับต่างกัน จึงต้องทำความเข้าใจนิยามของสถานภาพเหล่านั้นเสียก่อน นอกจากนิยามของผู้ลี้ภัย (refugee) ข้างต้นแล้ว ยังมีผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum seeker)

---

<sup>1</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Convention relating to the status of refugees (Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 1951).

ซึ่งหมายถึงผู้ที่เผชิญกับภัยคุกคามเช่นเดียวกับผู้ลี้ภัย และอยู่ในกระบวนการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัย ตามกฎหมายจากประเทศอื่น ส่วนผู้อพยพ (migrant) หมายถึง ผู้ที่ไม่ได้อาศัยอยู่ในถิ่นกำเนิดของตน อาจจะต้องเผชิญเหตุผลทางเศรษฐกิจหรือเพราะเผชิญภัยคุกคาม ผู้อพยพจึงหมายถึงรวมถึงผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้อพยพทางเศรษฐกิจด้วย

การลี้ภัยไม่ใช่แค่ปรากฏการณ์ภายในรัฐ แต่เป็นปรากฏการณ์ระหว่างรัฐและในระบบระหว่างประเทศด้วย สาเหตุ ผลกระทบ และการตอบสนองของรัฐต่อผู้ลี้ภัยล้วนเกี่ยวพันกับการเมืองโลก กล่าวคือ การที่ผู้ลี้ภัยเดินทางจากรัฐสะท้อนว่ารัฐล้มเหลวในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองพลเมือง ซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญของรัฐนับตั้งแต่เกิดระบบรัฐแบบเวสต์ฟาเลียขึ้นใน ค.ศ. 1648 ขณะที่การเข้ามาของผู้ลี้ภัยก็สะท้อนคลอนแคลนความเป็นรัฐ-ชาติที่ต้องการรักษาความเป็นหนึ่งเดียวกันของคนในรัฐเอาไว้ เพราะผู้ลี้ภัยจะนำประเพณีและวัฒนธรรมเดิมของตนมายังประเทศปลายทาง ทำให้คนในสังคมของรัฐปลายทางรู้สึกว่าคุณลักษณะกำลังถูกบั่นทอน ซึ่งในหลายกรณีก็เกิดการรวมเป็นกลุ่มทางการเมืองของผู้ลี้ภัยทำให้สังคมของรัฐปลายทางมองว่าผู้ลี้ภัยเป็นภัยคุกคามมากยิ่งขึ้น ในแง่นี้ รัฐปลายทางต้องเผชิญกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมและตัวแสดงทางการเมืองที่เพิ่มขึ้น ผู้ลี้ภัยจึงถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ ปรากฏการณ์การลี้ภัยจึงไม่เพียงถูกมองว่าทำร้ายการเมืองภายในรัฐ แต่ยังทำร้ายระบบระหว่างประเทศซึ่งประกอบไปด้วยรัฐอธิปไตยในแง่ที่ว่ารัฐทั้งหลายจะสามารถรักษาอำนาจอธิปไตยพร้อม ๆ กับการปกป้องผู้ลี้ภัยที่ไม่ใช่พลเมืองของตนได้อย่างไร

ปัญหาของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 คืออนุสัญญา ค.ศ. 1951 ให้สิทธิแก่บุคคลในการเคลื่อนย้ายและเดินทางออกนอกประเทศ ทั้งยังกำหนดหน้าที่ให้รัฐดูแลให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัย แต่กลับไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานและให้สถานะภาพผู้ลี้ภัยตามกฎหมาย หลายประเทศจึงอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยพักพิงอยู่ในรัฐภายในระยะเวลาจำกัด หรือไม่ก็ป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ารัฐตั้งแต่แรกด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การผลักดันเรือของผู้ออกจากน่านน้ำของตน

ออสเตรเลียนับเป็นประเทศที่เกี่ยวข้องกับประเด็นผู้อพยพมาเป็นเวลานาน แม้แต่การเริ่มต้นก่อตั้งประเทศในศตวรรษที่ 18 ก็ถือกำเนิดจากผู้อพยพที่เดินทางมาจากสหราชอาณาจักร ซึ่งปกครองออสเตรเลียในฐานะอาณานิคม ผู้อพยพในตอนนั้นส่วนใหญ่เป็นชาวแองโกล-แซกซัน และชาวเคลต์ซึ่งมีถิ่นฐานอยู่ในสหราชอาณาจักรในปัจจุบัน สังคมออสเตรเลียจึงประกอบไปด้วยชาวยุโรปผิวขาวเป็นส่วนใหญ่ จนกระทั่งผู้ลี้ภัยชาวจีนจำนวนมากทางเข้ามาเป็นแรงงานใน ค.ศ. 1848 และเกิดความขัดแย้งกับชาวออสเตรเลีย ผู้ลี้ภัยที่ไม่ใช่ชาวแองโกล-แซกซันก็ถูกรับรู้ว่า

ภัยคุกคาม และนำมาสู่การกำหนดกฎหมายคนเข้าเมืองเป็นครั้งแรก ซึ่งก็คือนโยบายออสเตรเลียขาว (White Australia) ในเวลาต่อมา

นโยบายออสเตรเลียขาวและพระราชบัญญัติจำกัดคนเข้าเมืองเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1901 มีจุดมุ่งหมายคือป้องกันคนเชื้อชาติอื่นโดยเฉพาะชาวจีนและชาวเอเชียเดินทางมาออสเตรเลีย เพื่อรักษาความเป็นสังคมของคนผิวขาวเอาไว้ โดยมองว่าผู้อพยพจะเข้ามาบั่นทอนความเชื่อมั่นแห่งทางสังคมและความกินดีอยู่ดีของพลเมืองในประเทศ แม้ว่าหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ออสเตรเลียจะรับผู้ลี้ภัยจากสงครามมากถึง 170,000 คน แต่ก็ไม่มีชาวเอเชียเลยแม้แต่คนเดียว<sup>2</sup> ผู้ลี้ภัยส่วนมากในช่วง ค.ศ. 1952-1972 เป็นผู้ลี้ภัยจากระบอบคอมมิวนิสต์ เช่น ฮังการี เวียดนาม เกาหลี เวียดนาม และคิวบา<sup>3</sup> ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ได้รับการยอมรับจากสังคมเพราะเป็นชาวยุโรปและมีการศึกษาดี ทั้งยังได้รับการสนับสนุนการตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียจากองค์กรอาสาสมัครต่าง ๆ เช่น กลุ่มศาสนาและชนพื้นเมือง

นโยบายที่เลือกปฏิบัติทางเชื้อชาตินี้ดำเนินมาจนกระทั่งทศวรรษ 1970 และถูกยกเลิกไป เมื่อการเปิดรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมได้รับการสนับสนุนมากยิ่งขึ้น และนำมาสู่แนวคิดพหุวัฒนธรรม-นิยม โดยแนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากหลักการไม่เลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติและศาสนา<sup>4</sup> ประเทศตะวันตกที่มีการเมืองแบบประชาธิปไตยนำแนวคิดนี้ไปปรับใช้กันอย่างแพร่หลาย เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ซึ่งนำแนวคิดนี้มาใช้ในสมัยรัฐบาลของนายแฮโรลด์ โพลด์ ซึ่งเริ่มต้นด้วยการยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาวและเปิดรับผู้ลี้ภัยที่ไม่ใช่ชาวยุโรปมากยิ่งขึ้น โดยผู้ลี้ภัยเพิ่มจำนวนจาก 764 คนใน ค.ศ. 1966 เพิ่มเป็น 2,696 คนใน ค.ศ. 1971<sup>5</sup> กล่าวโดยสรุปก็คือเชื้อชาติมีบทบาทต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียมาโดยตลอด

CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>2</sup> Don McMaster, 'Asylum-seekers and the insecurity of a nation', *Australian Journal of International Affairs*, 56. 2 (2002), p. 282. <https://doi.org/10.1080/10357710220147479>.

<sup>3</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration* (New York: Cambridge University Press, 2005), p. 180.

<sup>4</sup> Will Kymlicka, 'The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies', *International Social Science Journal*, 61. 199 (2010), p. 100. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2451.2010.01750.x>.

<sup>5</sup> Department of Home Affairs, *Fact sheet – Abolition of the 'White Australia' Policy* [Online] Available from: <https://archive.homeaffairs.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/08abolition> [20 June 2019]

รัฐบาลของนายมัลคอล์ม เฟรเซอร์นำแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้กับนโยบายผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ โดยเริ่มจากการก่อตั้งกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและกลุ่มชาติพันธุ์ รัฐบาลนี้ได้ให้ความช่วยเหลืออย่างมากกับผู้ลี้ภัยจากสงครามเวียดนามภายใต้ต้นนโยบาย Forward selection โดยคัดเลือกผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีนในค่ายผู้ลี้ภัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียมากถึง 70,000 คน<sup>6</sup> นอกจากนี้ หลังวิกฤตผู้ลี้ภัย ออสเตรเลียก็เริ่มรับผู้ลี้ภัยจากกลุ่มประเทศลาตินอเมริกาเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ผ่านโครงการมนุษยธรรมพิเศษที่ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1981 จะเห็นได้ว่าการรับผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียมีความหลากหลายทางเชื้อชาติมากยิ่งขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมในนโยบาย

ในช่วงเวลานี้ ผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากสงครามเวียดนามทำให้รัฐบาลออสเตรเลียเริ่มแยกนโยบายสำหรับผู้อพยพกับผู้ลี้ภัยออกจากกัน โดยให้นโยบายผู้ลี้ภัยเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายผู้อพยพ ความแตกต่างระหว่างสองนโยบายก็คือนโยบายผู้อพยพจะเน้นที่ผู้อพยพทางเศรษฐกิจและให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หรือก็คือผลประโยชน์ของออสเตรเลียเป็นหลัก ในขณะที่นโยบายผู้ลี้ภัยจะให้ความสำคัญกับการให้ที่ลี้ภัย ความมั่นคง และเสรีภาพของผู้ลี้ภัยเป็นหลัก

การเปิดรับผู้ลี้ภัยโดยคำนึงถึงพหุวัฒนธรรมนิยมดำเนินมาจนถึงรัฐบาลของพรรคแรงงานภายใต้การนำของนายบ็อบ ฮอว์ก รัฐบาลนี้ได้ให้ความช่วยเหลือเป็นอย่างมากกับชาวจีนที่ลี้ภัยจากเหตุการณ์เทียนอันเหมิน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นนักเรียนชาวจีนที่อาศัยอยู่ในออสเตรเลียอยู่ก่อนแล้ว ใน ค.ศ. 1989 มีชาวจีนได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลีย 48,000 คน<sup>7</sup> อีกทั้งรัฐบาลยังได้จัดตั้งโครงการประเภทความช่วยเหลือพิเศษสำหรับผู้ลี้ภัยจากการล่มสลายของสหภาพโซเวียตเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาที่เดินทางมายังออสเตรเลียทางเรือหรือที่เรียกว่าผู้ลี้ภัยทางเรือกลับไม่ได้รับความช่วยเหลือมากนัก

การเปิดกว้างต่อการรับผู้ลี้ภัยมาตั้งถิ่นฐานและจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือชาวจีนที่เพิ่มมากขึ้นใน ค.ศ. 1990 ให้ความไม่พอใจต่อผู้ลี้ภัยในสังคมเพิ่มขึ้น รัฐบาลของนายพอล คีตติงจึงใช้นโยบายที่เข้มงวดมากขึ้น ใน ค.ศ. 1991 ออสเตรเลียรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยโดยรวม 122,000

<sup>6</sup> Katrina Stas, 'Welcome to Australia? A reappraisal of the Fraser government's approach to refugees, 1975–83', *Australian Journal of International Affairs*, 69. 1 (2015), p. 70. <https://doi.org/10.1080/10357718.2014.952707>.

<sup>7</sup> Katharine Betts, 'Immigration policy under the Howard Government', *Australian Journal of Social Issues*, Vol. 38. No. 2 (2003), p. 174. <https://doi.org/10.1002/j.1839-4655.2003.tb01141.x>.



คน และลดลงใน ค.ศ. 1994 เหลือ 70,000 คน ในจำนวนนี้มีบุคคลที่เป็นผู้ลี้ภัยร้อยละ 13-17<sup>8</sup> นอกจากนี้รัฐบาลออสเตรเลียยังเริ่มใช้ศูนย์กักกันสำหรับผู้ลี้ภัยเป็นครั้งแรกใน ค.ศ. 1991 ที่เมืองพอร์ต เฮดแลนด์ด้วย ส่วนผู้ลี้ภัยชาวจีนที่ลี้ภัยมาออสเตรเลียในช่วงแรกก็ถูกส่งตัวกลับภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐบาลออสเตรเลียกับจีน ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลก็จัดตั้งโครงการช่วยเหลือพิเศษเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ชาวยูโกสลาเวียใน ค.ศ. 1992 จึงอาจกล่าวได้ว่านโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลนี้เอื้อประโยชน์ให้กับผู้ลี้ภัยยุโรปมากกว่าผู้ลี้ภัยชาวเอเชียที่เป็นผู้ลี้ภัยทางเรือเสียส่วนใหญ่<sup>9</sup> แม้จะเริ่มใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 แต่การให้ความช่วยเหลือของรัฐบาลออสเตรเลียนี้ก็ยังแตกต่างกันสำหรับคนต่างเชื้อชาติ

พอถึงสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดและมากที่สุดในประวัติศาสตร์ของออสเตรเลีย กล่าวคือใน ค.ศ. 1998 มีผู้ลี้ภัยทางเรือเพียง 200 คน และเพิ่มขึ้นเป็น 3,740 คนในปีถัดมา<sup>10</sup> ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในช่วงนี้เดินทางมาจากภูมิภาคตะวันออกเฉียงและเอเชียกลาง เช่น อัฟกานิสถาน อิรัก อิหร่าน ศรีลังกา และปากีสถาน<sup>11</sup> โดยเฉพาะในระหว่าง ค.ศ. 1999-2000 มีผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากอิรักมากถึง 2,500 คน และอัฟกานิสถาน 1,300 คน<sup>12</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>8</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p. 50.

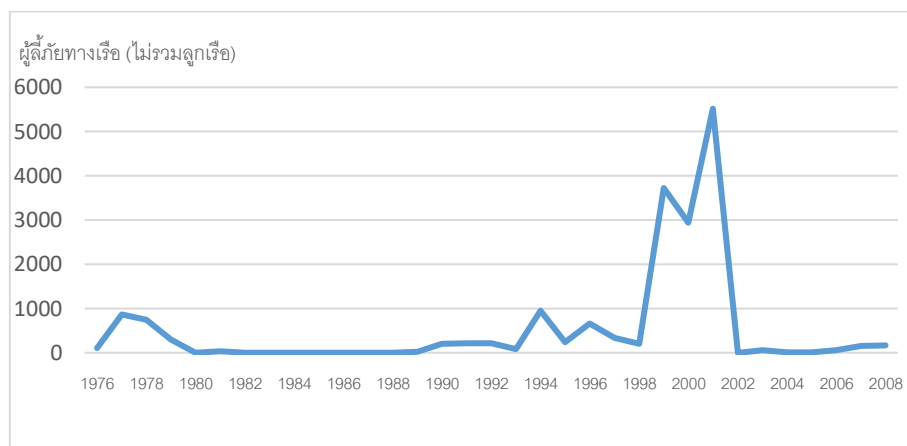
<sup>9</sup> Ibid., pp. 51-52.

<sup>10</sup> Katharine Betts, 'Immigration policy under the Howard Government', p. 183.

<sup>11</sup> Don McMaster, 'Asylum-seekers and the insecurity of a nation', p. 286.

<sup>12</sup> Richard Devetak, 'In fear of refugees: the politics of Border Protection in Australia', *The International Journal of Human Rights*, 8. 1 (2004), p. 106.

### แผนภูมิที่ 1 จำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือระหว่าง ค.ศ. 1976 – 2008



ที่มา: Social Policy Section<sup>13</sup>

เป็นที่รู้กันว่านายจอห์น โฮเวิร์ดไม่เห็นด้วยกับการรับผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคเอเชีย ตามที่เขาได้แสดงความเห็นอันเป็นที่ถกเถียงเอาไว้ใน ค.ศ. 1988 ว่าสัดส่วนผู้อพยพและผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคเอเชียมีมากเกินไปที่สังคมออสเตรเลียต้องการ<sup>14</sup> พรรคเสรีนิยมที่เขาเป็นหัวหน้าพรรคชนะการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1996 จึงเริ่มปฏิรูปนโยบายผู้ลี้ภัยให้มีความเข้มงวดมากขึ้น รวมไปถึงจำกัดอำนาจตุลาการในการตัดสินเรื่องผู้ลี้ภัยด้วย ชั้นแรกรัฐบาลนี้ได้ลดจำนวนโควต้าวีซ่าทางมนุษยธรรมซึ่งเป็นวีซ่าสำหรับผู้ลี้ภัย จากเดิมที่จัดให้มีโควต้าแยกกันระหว่างผู้ขอวีซ่าที่อยู่นอกเขตแดนออสเตรเลีย (offshore application) และผู้ที่อยู่ในเขตแดนออสเตรเลีย (onshore application) เช่น ผู้ลี้ภัยทางเรือ และผู้อพยพประเภทอื่นที่เข้าออสเตรเลียมาด้วยวีซ่าประเภทอื่น แต่รัฐบาลนี้กำหนดให้โควต้าแก่ผู้ที่อยู่ในเขตแดนออสเตรเลียก่อน แล้วค่อยให้โควต้าที่เหลือสำหรับผู้ที่ยื่นขออนุญาตนอกเขตแดนออสเตรเลีย มาตรการนี้ทำให้ผู้ที่มีความจำเป็นต้องลี้ภัยในออสเตรเลียไม่ได้รับวีซ่าดังกล่าว

นอกจากนี้ รัฐบาลนี้ยังประกาศให้มีวีซ่าคุ้มครองชั่วคราวสำหรับบุคคลที่เข้าออสเตรเลียโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองใน ค.ศ. 1999 ผู้ลี้ภัยที่มีวีซ่าประเภทนี้สามารถอยู่ในออสเตรเลียได้สามปี โดยไม่สามารถให้ครอบครัวย้ายถิ่นตามมาอยู่ด้วยได้ ภายในระยะเวลาที่จะมีการประเมิน

<sup>13</sup> Social Policy Section, Boat arrivals in Australia since 1976 [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/0910/BoatArrivals?print=1#\\_Toc233686295](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/0910/BoatArrivals?print=1#_Toc233686295) [3 July 2019]

<sup>14</sup> Katharine Betts, 'Immigration policy under the Howard Government', p. 171.

สถานการณ์ของประเทศต้นทางว่าสามารถส่งผู้อพยพกลับไปได้อย่างปลอดภัยหรือไม่ หากประเมินแล้วว่าจะไม่ปลอดภัยจึงจะได้รับวีซ่าสำหรับการคุ้มครองถาวร

จุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายผู้ลี้ภัยเกิดขึ้นใน ค.ศ. 2001 ซึ่งเกิดสองเหตุการณ์สำคัญคือ เหตุการณ์เรือเทมปาที่เพิ่มขึ้นในเดือนสิงหาคม และการก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาในวันที่ 11 กันยายน เหตุการณ์เรือเทมปาเป็นเหตุการณ์ที่บรรทุกสินค้าจากนอร์เวย์ชื่อเอ็มวี เทมปาได้ช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวอัฟกานิสถานและลูกเรือจำนวน 438 คนจากสถานการณ์เรือล่มในน่านน้ำสากล ซึ่งห่างจากเกาะคริสต์มาสของออสเตรเลีย 140 กิโลเมตร ตอนแรกรัฐบาลออสเตรเลียไม่อนุญาตให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยขึ้นฝั่งที่เกาะคริสต์มาส<sup>15</sup> แม้จะเป็นภาคีอนุสัญญา ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 ซึ่งกำหนดให้รัฐห้ามผลักดันผู้ลี้ภัยออกนอกเขตอธิปไตยของตน แต่ต่อมารัฐบาลก็ให้ความช่วยเหลือโดยให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลุ่มนี้ไปอยู่ที่ศูนย์กักกันในนาอูรูและปาปัวนิวกินีระหว่างการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย

ส่วนการก่อการร้ายวันที่ 11 กันยายน และการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกาและชาติพันธมิตร ก็ทำให้ผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคตะวันออกกลางมีจำนวนมากขึ้น อีกทั้งสงครามต่อต้านการก่อการร้ายยังมีเป้าหมายเป็นชาวมุสลิม ทำให้เกิดกระแสความกลัวอิสลามและการเหยียดเชื้อชาติขึ้นในสังคม แม้ว่าออสเตรเลียจะเป็นประเทศที่ถือว่าประสบความสำเร็จกับการนำแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้ก็ตาม กระแสดังกล่าวส่งกระทบต่อชุมชนชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในออสเตรเลียและผู้ลี้ภัยชาวมุสลิม

เหตุการณ์ทั้งสองนี้ทำให้ประเด็นผู้ลี้ภัยกลายเป็นที่ถกเถียงในสังคมอย่างมาก กล่าวคือ เหตุการณ์เรือเทมปาได้ทำให้รัฐบาลใช้มาตรการที่เข้มงวดต่อผู้ลี้ภัย ขณะเดียวกันการก่อการร้ายในวันที่ 11 กันยายน ก็ทำให้ประเด็นผู้ลี้ภัยถูกนำไปเชื่อมโยงกับการก่อการร้าย และการเชื่อมโยงดังกล่าวมีความน่าเชื่อถือสำหรับสังคมออสเตรเลียเพราะผู้ลี้ภัยทางเรือในช่วงนี้เดินทางมาจากประเทศที่เป็นเป้าหมายในการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย นักการเมืองบางคนยังอ้างว่าผู้ก่อการร้ายอาจเข้ามาในออสเตรเลียในรูปแบบของผู้ลี้ภัยด้วย<sup>16</sup> ทั้งยังเสนอให้ยุติการรับชาว

<sup>15</sup> BBC, [Australia ships out Afghan refugees](http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1522723.stm) [Online] Available from:

<http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1522723.stm> [18 January 2019]

<sup>16</sup> Graeme Hugo, 'Australian Immigration Policy: The Significance of the Events of September 11', *International Migration Review*, 36. 1 (2002), p. 39. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2002.tb00069.x>.

มุสลิมเข้ามาในประเทศและห้ามการแสดงอัตลักษณ์ทางศาสนาของชาวมุสลิมด้วย<sup>17</sup> ส่วนนายจอห์น โฮเวิร์ดเองก็แสดงทรรศนะที่ไม่ต้องการรับผู้ลี้ภัยซึ่งสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนในการหาเสียงสำหรับการเลือกตั้งสมัยที่สาม ซึ่งประกาศว่า “เราจะเป็นคนตัดสินใจเองว่าใครจะเข้ามาในประเทศนี้ และจะเข้ามาด้วยกรณีไหน”<sup>18</sup>

รัฐบาลออสเตรเลียปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยให้เข้มงวดมากยิ่งขึ้น เพื่อป้องกันผู้ลี้ภัยทางเรือเดินทางมาออสเตรเลียอีกในอนาคต มาตรการแรกของรัฐบาลคือปฏิบัติการริเดิ้ลส์ เพื่อให้ผู้อำนวยการกองทัพออสเตรเลียในการผลักดันเรือของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยออกจากเขตอธิปไตย<sup>19</sup> มาตรการต่อมาคือการปรับเปลี่ยนเขตอำนาจอธิปไตยของออสเตรเลีย โดยกำหนดเขตอภัยพิบัติใหม่ด้วยการให้พื้นที่ตั้งแต่เกาะคริสต์มาสไปจนถึงแนวปะการังแอสมอร์ ยังคงเป็นเขตอธิปไตยของออสเตรเลียแต่อยู่นอกพื้นที่ทางกฎหมาย กล่าวคือ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่เดินทางมาถึงเกาะเหล่านี้จะไม่ได้รับสิทธิในการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยหรือเข้าถึงระบบกฎหมายของออสเตรเลีย จุดมุ่งหมายของมาตรการเหล่านี้คือการทำให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอยู่ในภูมิภาคต้นทางเท่าที่เป็นไปได้ และลดจำนวนผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่จะได้รับสถานะภาพผู้ลี้ภัยตามกฎหมายของออสเตรเลีย<sup>20</sup>

นโยบายผู้ลี้ภัยที่สำคัญที่สุดของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดคือนโยบาย “แนวทางแปซิฟิก (Pacific Solution)” ซึ่งออสเตรเลียสร้างศูนย์กักกันผู้ลี้ภัยเพิ่มเติมที่นาอูรูและปาปัวนิวกินี แลกกับการที่ออสเตรเลียจะให้เงินช่วยเหลือ ออสเตรเลียทำข้อตกลงกับทั้งสองประเทศหลายฉบับหลังจาก ค.ศ. 2001 โดยในเหตุการณ์เรือเทมปา นาอูรูตกลงรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจากเหตุการณ์เรือเทมปาจำนวน 530 คนและออสเตรเลียจะให้เงินช่วยเหลือ 20 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย<sup>21</sup> การ

<sup>17</sup> James Jupp, 'Terrorism, Immigration, and Multiculturalism: The Australian Experience', *International Journal*, 61. 3 (2006), pp. 706-07. <https://doi.org/10.2307/40204198>.

<sup>18</sup> John Howard, Election speeches delivered at Sydney, October 28th, 2001 [Online] Available from: <https://electionspeeches.moadoph.gov.au/speeches/2001-john-howard> [16 January 2019]

<sup>19</sup> Don McMaster, 'Asylum-seekers and the insecurity of a nation', pp. 285-86

<sup>20</sup> Parliament library, Excisions from the Migration Zone—Policy and Practice [Online] Available from: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2004/02/apo-nid8333-1085561.pdf> [18 January 2019]

<sup>21</sup> Savitri Taylor, 'The Pacific Solution or a Pacific Nightmare: The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing', *Asian-Pacific Law and Policy Journal*, Vol. 6. No. 1 (2005), p. 7.

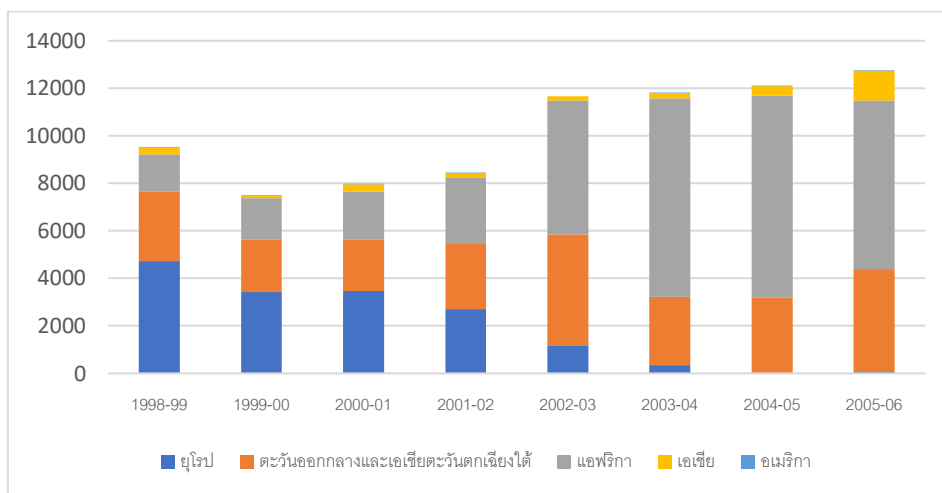
ดำเนินนโยบายที่มีการแลกเปลี่ยนกันเช่นนี้ของออสเตรเลียจึงถูกมองว่าเป็นการทูตสมุดเช็ก (checkbook diplomacy)<sup>22</sup>

นอกจากจะแสวงหาความร่วมมือจากประเทศหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิกอย่างนาอูรู และปาปัวนิวกินีแล้ว ออสเตรเลียยังแสวงหาความร่วมมือจากประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อย่างอินโดนีเซียด้วย เพราะผู้ลี้ภัยทางเรือส่วนใหญ่มักจะเดินทางมาจากอินโดนีเซียในฐานะประเทศทางผ่าน แม้ว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองประเทศจะถูกลดระดับลงใน ค.ศ. 1999 เพราะวิกฤตการณ์ติมอร์ตะวันออกที่ออสเตรเลียเข้าร่วมกองกำลังนานาชาติโดยสหประชาชาติ และเสื่อมทรามมากขึ้นจากเหตุการณ์เรือเทมปาที่ทั้งสองประเทศไม่สามารถตกลงกันได้ว่า จะจัดการกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอย่างไร ความสัมพันธ์ก็เริ่มดีขึ้นใน ค.ศ. 2002 เมื่อทั้งสองประเทศ ร่วมกันผลักดันให้เกิดกระบวนการบาห์ลีด้วยการป้องกันการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้องหรือย่อ ๆ ว่ากระบวนการบาห์ลี (Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali Process) เพื่อแก้ปัญหาการก่อการร้ายและการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน

อย่างไรก็ตาม แม้ว่านโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดจะสะท้อนให้เห็นถึงความเข้มงวดและการไม่เปิดรับผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ แต่ถ้าพิจารณาจำนวนการให้วีซ่าทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยตามแผนภูมิที่ 2 ก็จะได้เห็นว่าสัดส่วนของผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคต่าง ๆ ไม่แตกต่างจากเดิมมากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนภูมินี้รวมถึงผู้ลี้ภัยทางเรือในศูนย์กักกันในปาปัวนิวกินีและนาอูรูที่ได้รับการตอบรับให้ตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียด้วย ในทางกลับกัน แม้ว่าจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือจะเริ่มลดลงใน ค.ศ. 2002 (ตามที่ปรากฏในแผนภูมิที่ 1) แต่จำนวนผู้ที่ได้รับการอนุมัติให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในออสเตรียกลับเพิ่มมากขึ้นกว่าในช่วง ค.ศ. 1990-2001 ที่มีผู้ลี้ภัยทางเรือมากเป็นประวัติการณ์

<sup>22</sup> Andrew Carr, 'The Engagement Pendulum: Australia's Alternating Approach to Irregular Migration', *Journal of Australian Studies*, 40. 3 (2016), p. 324.

## แผนภูมิที่ 2 โครงการตั้งถิ่นฐานแบบที่ยื่นขออนอกเขตออสเตรเลีย (แบ่งตามภูมิภาค)



ที่มา: Department of Immigration and Citizenship<sup>23</sup>

กล่าวโดยสรุป ออสเตรเลียถือเป็นประเทศที่เปิดรับผู้ลี้ภัยมาโดยตลอด แต่พอถึง ค.ศ. 2001 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดก็ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยให้มีความเข้มงวดมากขึ้น แม้ว่าแนวโน้มเช่นนี้จะปรากฏให้เห็นตั้งแต่ ค.ศ. 1996 เมื่อนายจอห์น โฮเวิร์ดได้เข้ามาเป็นรัฐบาลในสมัยแรก แต่เนื่องจากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการศึกษานโยบายผู้ลี้ภัยภายใต้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม ซึ่งสัมพันธ์กับเหตุการณ์ทั้งสองใน ค.ศ. 2001 คือเหตุการณ์เรือเทพาและการก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกา วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงจะเริ่มศึกษานโยบายของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดตั้งแต่ ค.ศ. 2001-2007 หรือก็คือในสมัยที่สามและสี่ของรัฐบาลนี้ โดยจะวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่รัฐบาลนี้ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยเข้มงวดขึ้น จนนำมาซึ่งมาตรการต่าง ๆ อย่างข้อจำกัดเรื่องวิชาและศูนยักกันที่เป็นการส่งตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ออสเตรเลียต้องให้ความคุ้มครองไปอยู่ประเทศอื่นระหว่างพิจารณาสถานภาพ

<sup>23</sup> Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 60. Australia's Refugee and Humanitarian Programme [Online] Available from: <https://webarchive.nla.gov.au/wayback/20070902095042/http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/60refugee.htm> [3 July 2019]

## 1.2 ประเด็นคำถามในการวิจัย

เพราะเหตุใดรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดจึงกำหนดและปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยในความเข้มงวดมากยิ่งขึ้นในช่วงหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001

## 1.3 สมมติฐาน

นโยบายต่อต้านการก่อการร้ายที่เน้นชาวมุสลิมจากภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นสำคัญหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ทำให้รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยให้มีความเข้มงวดมากกว่าเดิมเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐบาลก่อนหน้าและการบริหารของนายจอห์น โฮเวิร์ดเองในช่วง ค.ศ. 1996-2000

## 1.4 วัตถุประสงค์การศึกษา

1. เพื่อศึกษาพัฒนาการของนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดและปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลนายจอห์น โฮเวิร์ด ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007

## 1.5 ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องการศึกษานโยบายผู้ลี้ภัยในรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007

## 1.6 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยเก็บข้อมูลจากเอกสารเป็นหลักซึ่งประกอบด้วยเอกสารขั้นต้นและขั้นรอง

1. ข้อมูลที่เป็นเอกสารขั้นต้น เช่น นโยบายของรัฐบาล คำแถลงการณ์และสุนทรพจน์ของผู้นำและรัฐมนตรีออสเตรเลีย รวมถึงข้อตกลงและบันทึกที่เกี่ยวข้องกับประเด็นผู้ลี้ภัย
2. ข้อมูลที่เป็นเอกสารขั้นรอง เช่น หนังสือ บทความวิชาการ หนังสือพิมพ์ วิทยานิพนธ์ และเอกสารจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

## 1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้ทราบพัฒนาการของนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย
2. ได้ทราบและเข้าใจการจัดการผู้ลี้ภัยของรัฐบาลออสเตรเลียในช่วงเวลาดังกล่าว
3. ได้ทราบและเข้าใจปัจจัยที่ส่งผลต่อการกำหนดและปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007

## 1.8 ทบทวนวรรณกรรม

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้แบ่งงานวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องออกเป็น 2 หัวข้อ คือ นโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย และพหุวัฒนธรรมนิยมในออสเตรเลียหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001

### 1.8.1 นโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย

บทความเรื่อง 'Asylum seekers and the insecurity of a nation' ของ Don McMaster<sup>24</sup> เสนอว่านโยบายผู้อพยพและผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียที่ผ่านมาได้รับอิทธิพลจากความกลัว "คนอื่น" สังคมออสเตรเลียที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวยุโรปผิวขาวเห็นว่าชาวเอเชียจะเข้ามารุกราน และเข้ามาบั่นทอนความเชื่อมั่นทางสังคมและความกินดีอยู่ดีของคนในประเทศ<sup>25</sup> ความกลัวนี้มีมาตั้งแต่การก่อตั้งสหพันธรัฐออสเตรเลียใน ค.ศ. 1901 และสะท้อนออกมาในนโยบายออสเตรเลียขาว แม้ว่าออสเตรเลียจะประสบความสำเร็จกับการนำแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษ 1970 แต่การเหยียดเชื้อชาติ โดยเฉพาะกับผู้ลี้ภัยก็ยังคงดำรงอยู่ในปัจจุบัน เหตุการณ์เรือเทมปาและเหตุการณ์การก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาในเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 ซึ่งเกิดขึ้นในเวลาไล่เลี่ยกันทำให้ รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด ใช้ประโยชน์จากความกลัวที่ดำรงอยู่ในสังคมอยู่ก่อนแล้วเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง โดยตอกย้ำถึงความจำเป็นที่จะต้องปกป้องอัตลักษณ์ของชาติและอธิปไตย

<sup>24</sup> Don McMaster, 'Asylum-seekers and the insecurity of a nation'.

<sup>25</sup> Ibid., p. 281.



ในบทความเรื่อง 'Australia's refugee policy domestic politics and diplomatic consequences' โดย William Maley<sup>26</sup> เสนอว่านโยบายผู้ลี้ภัยเกี่ยวข้องกับการเมืองภายในและระหว่างประเทศ โดยการเมืองภายในมีอิทธิพลอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัย ซึ่งนโยบายดังกล่าวก็ส่งผลอย่างมากต่อการเมืองระหว่างประเทศด้วย โดยเฉพาะมาตรการผลักดันผู้ลี้ภัยออกจากน่านน้ำของออสเตรเลียที่ส่งผลกระทบต่อประเทศใกล้เคียงอย่างอินโดนีเซีย ในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 ประเด็นผู้ลี้ภัยถูกนำมาใช้ในการหาเสียงอย่างที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ปัจจุบันที่สำคัญประการหนึ่งคือบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นของนางพอลลีน ฮันสัน (Pauline Hanson) นักการเมืองผู้ก่อตั้งพรรควันเนชั่น (One Nation) ที่ได้รับคะแนนเสียงในการเลือกตั้งระดับรัฐที่แคว้นควีนส์แลนด์ร้อยละ 22.7 จากการหาเสียงด้วยประเด็นผู้ลี้ภัยและเชื้อชาติในการเลือกตั้ง ค.ศ. 1998 พรรคการเมืองใหญ่อย่างพรรคเสรีนิยมและพรรคแรงงานเห็นว่าผู้ที่ลงคะแนนเสียงให้พรรควันเนชั่นเป็นกลุ่มที่พร้อมจะย้ายฝั่งจึงหาเสียงด้วยประเด็นนี้บ้าง ดังนั้น หลังนายจอห์น โฮเวิร์ดชนะการเลือกตั้งเป็นสมัยที่สามใน ค.ศ. 2001 จึงเพิ่มความเข้มงวดกับนโยบายผู้ลี้ภัยมากขึ้น

นอกจากนี้ ผู้เขียนยังเสนอต่ออีกว่าแม้ว่านโยบายผู้ลี้ภัยจะเป็นนโยบายสำหรับประเด็นภายในประเทศ แต่นโยบายนี้ก็ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและอำนาจแบบอ่อน (soft power) ของออสเตรเลียในเวทีการเมืองโลก โดยเสนอว่าความนิยมของนางพอลลีน ฮันสัน หรือที่เรียกว่ากระแส Hansonism ทำให้การเหยียดเชื้อชาติที่เคยมีอยู่ช่วงนโยบายออสเตรเลียขาวกลับมาเป็นกระแสอีกครั้ง ปัญหานี้เกิดขึ้นเพราะกระบวนการกำหนดนโยบายของออสเตรเลียเกิดขึ้นในลักษณะที่แต่ละกระทรวงดำเนินงานแยกจากกัน ดังนั้น นโยบายผู้ลี้ภัยก็จะถูกกำหนดโดยกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและป้องกันพรมแดน ซึ่งไม่มีความเชี่ยวชาญหรือคำนึงถึงมิติด้านการระหว่างประเทศ ในส่วนของอำนาจแบบอ่อนนั้น ออสเตรเลียถือเป็นประเทศประชาธิปไตย แต่นโยบายผู้ลี้ภัยอย่างการสร้างศูนย์กักกันในนาอูรูกับปาปัวนิวกินี ก็สร้างผลกระทบต่อการเมืองภายในของนาอูรู ทั้งยังทำให้ออสเตรเลียไม่กล้าวิจารณ์การเมืองภายในของนาอูรูเมื่อขัดกับหลักประชาธิปไตยด้วย<sup>27</sup>

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดเห็นว่านโยบายผู้ลี้ภัยประสบความสำเร็จ เพราะจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือลดลงใน ค.ศ. 2003 แต่ในบทความ 'Asylum seekers in Australia s international

<sup>26</sup> William Maley, 'Australia's refugee policy: domestic politics and diplomatic consequences', *Australian Journal of International Affairs*, 70. 6 (2016).  
<https://doi.org/10.1080/10357718.2016.1220494>.

<sup>27</sup> Ibid., p. 675.

relations'<sup>28</sup> โดย William Maley เช่นกัน มองว่าออสเตรเลียเป็นมหาอำนาจระดับกลางและไม่มีทรัพยากรมากเท่ากับสหรัฐอเมริกา ดังนั้น การจะมีอำนาจในการเมืองโลกได้ก็ต้องใช้อำนาจแบบอ่อนซึ่งถูกบันทึกโดยนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียเอง นอกจากนี้ ยังพูดถึงการเมืองภายในว่าการเมืองในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดเป็นการเมืองแบบประชานิยมที่ใช้วิธีโน้มน้าวให้กลุ่มที่พร้อมจะย้ายฝั่งลงคะแนนเสียงให้พรรคตน ส่วนแนวทางแปซิฟิกก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ทั้งปัญหาที่นาอูรูไม่ได้เป็นสมาชิกอนุสัญญา ค.ศ. 1951 และบทบาทของออสเตรเลียที่มีลักษณะเป็นเจ้าอาณานิคมใหม่ซึ่งใช้ประโยชน์จากประเทศที่มีความเปราะบางและต้องพึ่งพาออสเตรเลีย

นอกจากนี้ ผู้เขียนพบว่าจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือที่ลดลงไม่ได้เป็นผลมาจากนโยบายของออสเตรเลียเท่านั้น แต่ยังเป็นผลมาจากปัจจัยภายนอกด้วย เพราะในช่วงเวลานั้น ระบบตอลิบานถูกโค่นล้มลงทำให้ชาวอัฟกานิสถานและชาติอื่น ๆ ในภูมิภาคตะวันออกกลางไม่ต้องหนีภัยสงครามอีก ทั้งยังมีเหตุการณ์เรือ SIEV-X ล่มในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001 ซึ่งมีผู้เสียชีวิตมากกว่า 300 คน เหตุการณ์นี้ส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นถึงความปลอดภัยของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ต้องการเดินทางมาออสเตรเลีย และต่อขบวนการลักลอบค้ามนุษย์ซึ่งสูญเสียความน่าเชื่อถือจากที่เจ้าพ่อผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเดินทางมาออสเตรเลียได้อย่างปลอดภัย

บทความของ Richard Devetak เรื่อง 'In fear of refugees: the politics of border protection in Australia'<sup>29</sup> ชี้ให้เห็นว่าเหตุการณ์เรือเทมปาเป็นหมุดหมายสำคัญที่ทำให้ค่านิยมความมั่นคงของออสเตรเลียเปลี่ยนไป และทำให้ประเด็นผู้ลี้ภัยกลายเป็นปัญหาความมั่นคง โดยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดใช้นโยบายที่เน้นการควบคุมชายแดนและความมั่นคงแห่งชาติปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยไม่ต่างจากมาตรการต่ออาชญากร รัฐบาลใช้กลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อป้องปราม กักกัน และการสร้างภาพว่าผู้ลี้ภัยเป็นภัยคุกคาม โดยเรียกผู้ลี้ภัยทางเรือว่าผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งสื่อถึงบุคคลที่ไม่ยอมทำตามกฎหมาย สำหรับการป้องปรามนั้น รัฐบาลพยายามป้องปรามไม่ให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเดินทางมาออสเตรเลีย โดยหากเดินทางมาถึงออสเตรเลียได้ก็ต้องเผชิญกับกระบวนการของสถานภาพผู้ลี้ภัยที่ยากลำบากและใช้เวลานาน โดยในระหว่างที่ผู้ขอสถานภาพรอการตัดสินใจจะต้องอยู่ในศูนย์กักกันก่อน

<sup>28</sup> William Maley, 'Asylum-seekers in Australia's international relations', *Australian Journal of International Affairs*, 57. 1 (2003). <https://doi.org/10.1080/1035771032000073722>.

<sup>29</sup> Richard Devetak, 'In fear of refugees: the politics of Border Protection in Australia'.

ผู้เขียนเห็นว่าประเด็นผู้ลี้ภัยกลายเป็นประเด็นความมั่นคง เพราะส่วนหนึ่งมาจากแนวคิดด้านความมั่นคงหลังสงครามเย็น ซึ่งสนใจความมั่นคงที่มีลักษณะกว้างและลึกซึ้งมากขึ้น ส่วนอีกปัจจัยหนึ่งคือความกลัวการเข้ามาของคนเชื้อชาติอื่นที่มีมายาวนานในสังคมออสเตรเลีย การไม่เปิดรับผู้ลี้ภัยไม่ได้ปรากฏเฉพาะในกฎหมายเท่านั้น แต่ยังเห็นได้จากทัศนคติของคนในสังคมออสเตรเลียด้วย เช่น การสำรวจความเห็นของประชาชนในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบเคราะห์กรรมจากเรือทมิฬพบว่าประชาชนมากกว่าร้อยละ 77 เห็นด้วยที่รัฐบาลไม่อนุญาตให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเหล่านี้เข้ามาในออสเตรเลีย แม้ว่าท่าทีเช่นนี้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ในระดับระหว่างประเทศ<sup>30</sup>

หลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 รัฐบาลออสเตรเลียพยายามเชื่อมโยงการเข้ามาของผู้อพยพกับการก่อการร้าย โดยบทความ 'Australian Immigration Policy The Significance of the Events of September 11' ของ Graeme Hugo<sup>31</sup> พบว่ารัฐบาลออสเตรเลียนำสองประเด็นนี้มาเชื่อมโยงกันได้เพราะในระหว่าง ค.ศ. 1999-2001 ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่มาจากอัฟกานิสถาน อิรัก และชาติอื่น ๆ ในภูมิภาคตะวันออกกลางซึ่งเป็นเป้าหมายของการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกา รัฐบาลเชื่อว่าผู้ก่อการร้ายอาจลักลอบเข้ามาในประเทศในฐานะผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้เขียนเห็นว่าเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ทำให้รัฐบาลใช้ประเด็นผู้ลี้ภัยในการหาเสียงได้ง่ายขึ้น และได้รับชัยชนะในการเลือกตั้ง ค.ศ. 2001 แม้พรรคเสรีนิยมของนายจอห์น โฮเวิร์ดจะปฏิเสธว่าประเด็นผู้ลี้ภัยไม่ใช่ปัจจัยที่ทำให้ชนะการเลือกตั้ง แต่บรรดาผู้สังเกตการณ์และนักวิชาการอื่น ๆ ไม่ได้เห็นเช่นนั้น

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

### 1.8.2 พหุวัฒนธรรมนิยมในออสเตรเลียหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001

บทความเรื่อง 'The Future of Liberal Multiculturalism' ของ Robert Maciel<sup>32</sup> ได้ศึกษาแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมในแง่ของแนวคิดที่ตอบสนองต่อการสร้างชาติ ซึ่งต้องการความเป็นหนึ่งเดียวกันและมีส่วนบั่นทอนวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยในสังคม เช่น การกำหนดภาษาราชการและประวัติศาสตร์ เพื่อให้ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพต้องรู้ภาษาและวัฒนธรรมของคนหมู่มาก ผู้เขียนเห็นว่า

<sup>30</sup> Ibid., p. 107.

<sup>31</sup> Graeme Hugo, 'Australian Immigration Policy: The Significance of the Events of September 11'.

<sup>32</sup> Robert Maciel, 'The Future of Liberal Multiculturalism', *Political Studies Review*, 12. 3 (2013). <https://doi.org/10.1111/1478-9302.12018>.

รัฐสามารถสร้างความเข้มแข็งให้กับชาติไปพร้อม ๆ กับใช้นโยบายพหุวัฒนธรรมนิยมได้ อย่างไรก็ตาม การใช้นโยบายพหุวัฒนธรรมนิยมก็มีปัญหาและข้อจำกัดคือ 1 ข้อจำกัดภายในหมายถึงหากวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยละเมิดสิทธิมนุษยชนของสมาชิกภายในกลุ่ม จะต้องสนับสนุนหรือไม่ และ 2 การปกป้องภายนอกหมายถึงการป้องกันไม่ให้กลุ่มใดกลุ่มหนึ่งมีอิทธิพลเหนือกลุ่มอื่น ผู้เขียนเสนอให้ใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมคู่กับแนวคิดที่ว่าด้วยการยอมรับ (recognition-based approach) ซึ่งให้ความสำคัญกับการตระหนักถึงคุณค่าของการเป็นสมาชิกของกลุ่มวัฒนธรรม เพื่อให้ปัจเจกบุคคลสามารถเคารพตัวเองและมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ผู้เขียนเสนอว่าพหุวัฒนธรรมนิยมจะสร้างการสื่อสารแบบสองทางระหว่างกลุ่มคนส่วนใหญ่และชนกลุ่มน้อยในสังคม ซึ่งจะเป็นกระบวนการเรียนรู้วัฒนธรรมที่แตกต่างกัน ในแง่นี้สังคมจึงก็ไม่จำเป็นต้องใช้การยอมรับ หรือความอดทนอดกลั้นต่อวัฒนธรรมอื่นเพื่อสร้างสังคมพหุวัฒนธรรมนิยม เพราะคนในสังคมมีความมีความเข้าใจในคุณค่าของอีกวัฒนธรรมหนึ่งแล้ว

บทความเรื่อง 'The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies' วิล คิมลิกกา (Will Kymlicka)<sup>33</sup> เป็นบทความที่ออกมาตอบโต้กระแสหลังพหุวัฒนธรรมนิยม (post-multiculturalism) ที่เริ่มต้นขึ้นในช่วงครึ่งหลังของทศวรรษ 1990 ซึ่งเกิดการตั้งคำถามเกี่ยวกับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม และการเสื่อมถอยของแนวคิดเพราะการกลับมาของแนวคิดการสร้างชาติ ค่านิยมร่วม และอัตลักษณ์ของชาติ รวมทั้งการที่พรรคการเมืองฝ่ายขวากลับมาได้รับความนิยมในหลาย ๆ ประเทศในตะวันตก ผู้เขียนโต้แย้งว่าแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมไม่ได้ล้มเหลวในการสนับสนุนสิทธิของชนกลุ่มน้อย ไม่เช่นนั้นแล้วประเทศประชาธิปไตยตะวันตกก็ต้องปฏิเสธสิทธิของชนกลุ่มน้อยและชนพื้นเมือง แต่ที่เป็นที่ถกเถียงคือการใช้นโยบายพหุวัฒนธรรมนิยมกับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย โดยกลุ่มต่อต้านพหุวัฒนธรรมนิยมเห็นว่าแนวคิดนี้สนับสนุนวัฒนธรรมที่ละเมิดสิทธิด้วย ผู้เขียนแย้งว่าแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมเกิดจากแนวคิดสิทธิมนุษยชนจึงไม่ส่งเสริมวัฒนธรรมที่ละเมิดสิทธิอยู่แล้ว อีกทั้งชนกลุ่มน้อยและผู้ลี้ภัยที่อยู่ในประเทศประชาธิปไตยก็ยอมรับที่จะอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตยอยู่แล้ว ในทางกลับกัน พหุวัฒนธรรมนิยมคือแนวคิดที่ส่งเสริมให้ทั้งคนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อยของสังคมยอมรับแนวทางปฏิบัติและความสัมพันธ์ทางสังคมชุดใหม่

<sup>33</sup> Will Kymlicka, 'The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies'.

ผู้เขียนเสนอว่าการจะวิเคราะห์ว่าแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมประสบความสำเร็จหรือความล้มเหลวจะต้องดูเงื่อนไขสองข้อคือ 1 การทำให้ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ไม่ใช่ประเด็นความมั่นคง เช่น ในยุโรปที่ทุกประเทศเป็นพันธมิตรกัน หรืออย่างออสเตรเลียและแคนาดาที่มีภูมิศาสตร์ไม่ติดกับรัฐอื่นที่ไม่ต้องเผชิญกับความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมก็มีแนวโน้มที่จะประสบความสำเร็จ เงื่อนไขที่ 2 คือ การปกป้องสิทธิมนุษยชน เมื่อสังคมยึดมั่นในคุณค่าของเสรีนิยมประชาธิปไตย ชนกลุ่มน้อยในสังคมก็ยึดมั่นในคุณค่านี้เช่นกัน เมื่อคนทุกกลุ่มในสังคมยึดมั่นในคุณค่านี้ การแสดงออกถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมก็ไม่ใช่ประเด็นที่จะทำให้เสี่ยงอันตรายถึงชีวิต ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ก็สามารถแสดงอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมของตนได้

บทความของ Gurpreet Mahajan เรื่อง 'Multiculturalism in the Age of Terror: Confronting the Challenges'<sup>34</sup> ได้ศึกษาแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมหลังเหตุการณ์ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 โดยใช้อินเดียเป็นกรณีศึกษา ผู้เขียนชี้ว่าการก่อการร้ายทำร้ายทำลายหลักประชาธิปไตยและแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม เพราะการก่อการร้ายทำให้สังคมตกอยู่ในความหวาดกลัว และทำให้บรรดาผู้นำทางการเมืองไม่สามารถกำหนดประเด็นทางการเมืองและทิศทางการถกเถียงในสังคมได้ ทำได้เพียงป้องกันกรก่อการร้าย นโยบายของรัฐบาลจึงมีเพียงการตอบสนองต่อการก่อการร้ายที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ การก่อการร้ายยังสร้างความแตกต่างทางวัฒนธรรม และก่อให้เกิดแนวคิด "พวกเรา" และ "พวกเขา" ซึ่งเป็นสิ่งที่บั่นทอนความเป็นพหุวัฒนธรรมนิยม สำหรับผู้ลี้ภัยแล้ว ความเสื่อมถอยของแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมทำให้ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพต้องบูรณาการเข้ากับประเทศผู้รับมากขึ้น

บทความนี้พบว่าแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมในอินเดียไม่ได้ถูกสั่นคลอน แม้จะเข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้ายกับสหรัฐอเมริกา โดยมีปัจจัยสำคัญคือความเข้มแข็งของประชาธิปไตย และความอดทนอดกลั้นทางวัฒนธรรมของคนส่วนใหญ่ในสังคม ผู้เขียนสรุปว่าพหุวัฒนธรรมนิยมหลังเหตุการณ์ 9/11 มีความแตกต่างกันไปในแต่ละสังคม ทั้งยังตั้งข้อสังเกตต่อโลกตะวันตกว่าแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมในประเทศเหล่านั้นเริ่มเสื่อมถอย และไร้ซึ่งความอดทนอดกลั้นต่อความหลากหลายทางวัฒนธรรม จนนำไปสู่การลดรอนสิทธิของชนกลุ่มน้อยและผู้ลี้ภัย ทั้งที่ประเทศเหล่านั้นเป็นประชาธิปไตยและเคารพสิทธิมนุษยชน

<sup>34</sup> Gurpreet Mahajan, 'Multiculturalism in the Age of Terror: Confronting the Challenges', *Political Studies Review*, 5. 3 (2007). <https://doi.org/10.1111/j.1478-9299.2007.00133.x>.

บทความ 'Terrorism, immigration and multiculturalism' ของเจมส์ จู๊ป (James Jupp)<sup>35</sup> ต้องการชี้ให้เห็นว่าการต่อต้านการก่อการร้ายของออสเตรเลียได้เปลี่ยนจากที่เน้นการปกป้องเขตแดนไปเป็นความมั่นคงภายใน โดยเป็นผลมาจากสามเหตุการณ์สำคัญคือเหตุการณ์ 9/11 ที่สหรัฐอเมริกา เหตุการณ์ระเบิดที่อังกฤษ ค.ศ. 2005 และเหตุการณ์จลาจลในเขตโคโรนูลลา เมืองซิดนีย์ใน ค.ศ. 2005 ซึ่งเกิดจากประเด็นเชื้อชาติระหว่างชาวออสเตรเลียกับชาวเลบานอน หลังเกิดเหตุการณ์ 9/11 ออสเตรเลียเน้นการป้องกันชายแดน แต่เมื่อเห็นว่าภัยคุกคามจากการก่อการร้ายมาจากภายในประเทศ ก็หันไปทำให้ประชากรชาวมุสลิมยอมรับคุณค่าของออสเตรเลียมากกว่า ทั้งยังเข้มงวดกับการรับชาวมุสลิมเข้าประเทศด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การทดสอบเพื่อขอสถานภาพพลเมือง อีกทั้งยังมีนักการเมืองออกมาเรียกร้องให้เลิกกับผู้ลี้ภัยชาวมุสลิม แม้ออสเตรเลียจะไม่ได้ประสบปัญหาการก่อการร้ายหรือการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเท่ากับประเทศอื่น แต่ออสเตรเลียก็จัดการกับปัญหาเหล่านี้ด้วยการควบคุมการเข้า-ออกประเทศอย่างเข้มงวด จนทำให้ยากที่จะเข้าออสเตรเลียอย่างผิดกฎหมาย

การทบทวนวรรณกรรมข้างต้นจะเห็นได้ว่านโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียได้รับอิทธิพลจากการเมืองภายในทั้งในแง่ของการเลือกตั้งและแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม นโยบายผู้ลี้ภัยนับตั้งแต่การก่อตั้งเป็นสหพันธรัฐล้วนมีปัจจัยเรื่องเชื้อชาติเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่หลังจากการนำแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้จนประสบความสำเร็จตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เหตุการณ์การก่อการร้ายในสหรัฐอเมริกาใน ค.ศ. 2001 ก็สั่นคลอนประเด็นผู้ลี้ภัยและแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมในออสเตรเลียเป็นอย่างมาก แต่แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมหลังการก่อการร้ายไม่ได้ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง และยังคงประสบความสำเร็จในบางสังคม แต่สำหรับออสเตรเลียแล้ว พหุวัฒนธรรมนิยมในออสเตรเลียก็ถูกทำลายเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในแง่ของการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย

## 1.9 กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษานโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดใน ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007 จะวิเคราะห์ผ่านแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม (Multiculturalism) ซึ่งรัฐบาลออสเตรเลียนำแนวคิดนี้มาใช้ในการกำหนดนโยบายในด้านต่าง ๆ ตั้งแต่ทศวรรษ 1970

<sup>35</sup> James Jupp, 'Terrorism, Immigration, and Multiculturalism: The Australian Experience'.

แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมถูกพัฒนาขึ้นมาในช่วงทศวรรษ 1960 โดย วิล คิมลิคกาเห็นว่าแนวคิดนี้มีพื้นฐานมาจากแนวคิดเสรีนิยมและสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เพื่อยุติการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม โดยรัฐจะต้องส่งเสริมให้เกิดนโยบายที่ช่วยให้บุคคลจากทุกวัฒนธรรมมีสิทธิและสามารถเข้าถึงทรัพยากรของรัฐได้อย่างเท่าเทียมกัน ทั้งยังต้องป้องกันไม่ให้เกิดวัฒนธรรมหรือกลุ่มบุคคลมีอำนาจหรือมีอิทธิพลเหนือคนกลุ่มอื่น พหุวัฒนธรรมนิยมจึงเป็นแนวคิดที่เกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางสังคม เพราะบุคคลปฏิบัติสัมพันธ์กันบนพื้นฐานเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรมของตน ดังนั้น แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมเป็นการเปลี่ยนรูปแบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและชนกลุ่มน้อยในสังคมโดยใช้กฎหมาย นโยบาย และสถาบันต่าง ๆ ของรัฐเป็นเครื่องมือ<sup>36</sup> ส่วนนิยามของวัฒนธรรมตามความหมายของวิล คิมลิคกานั้นไม่ใช่แค่วิถีปฏิบัติในชีวิตประจำวันแต่หมายถึงตำแหน่งแห่งที่ในสังคมที่บุคคลใช้ในการอ้างอิงคุณค่า ค่านิยม กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลกับกลุ่มและชนชั้น และประวัติศาสตร์ร่วมกันของคนกลุ่มหนึ่ง<sup>37</sup> หรือที่วิล คิมลิคกาเรียกว่าโครงสร้างเชิงวัฒนธรรม (cultural structure)<sup>38</sup>

แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมสามารถแบ่งพัฒนาการได้เป็นสามรูปแบบ รูปแบบแรกคือการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมของชนพื้นเมือง เช่น สิทธิในการครอบครองที่ดิน สิทธิในการปกครองตนเอง และสิทธิทางวัฒนธรรม รูปแบบที่สองคือการส่งเสริมให้เกิดการปกครองตัวเองและการกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลาง เช่น การให้สิทธิใช้ภาษาของกลุ่มเป็นภาษาทางการ มีตัวแทนในการบริหารของรัฐบาลกลาง และการประกาศใช้นโยบายพหุวัฒนธรรมนิยมจากรัฐบาล และรูปแบบที่สามคือการส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมในกลุ่มผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศปลายทาง<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Will Kymlicka, 'The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies', pp. 99-100.

<sup>37</sup> James Jupp, *Ethnic politics in Australia* (Sydney: Allen & Unwin, 1984), p. 15.

<sup>38</sup> Robert Maciel, 'The Future of Liberal Multiculturalism', p. 384.

<sup>39</sup> Will Kymlicka, 'The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies', p. 101.

พหุวัฒนธรรมนิยมของแต่ละสังคมมีนิยามที่แตกต่างกันออกไป เช่น แคนาดา พหุวัฒนธรรมนิยมหมายถึงการรักษาวัฒนธรรมของกลุ่มต่าง ๆ ในแอฟริกาใต้ให้ความสนใจเรื่องการพัฒนาวัฒนธรรม ส่วนในสหรัฐอเมริกาก็เป็นเรื่องของสิทธิพลเมือง สำหรับออสเตรเลียนั้น พหุวัฒนธรรมนิยมมีความสัมพันธ์กับผู้อพยพทางเศรษฐกิจและผู้ลี้ภัย โดย AI Grassby รัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลของนายกัฟ วิตแลม ได้กล่าวในการปราศรัยเพื่อส่งเสริมแนวคิดดังกล่าวเป็นครั้งแรกว่าชนกลุ่มน้อยจะได้รับสิทธิในการรักษาวัฒนธรรมของตนเองไว้ไปพร้อม ๆ กับการใช้ชีวิตในออสเตรเลีย หรือก็คือเป็นครอบครัวของชาติ (family of the nation) หรืออีกนัยหนึ่งคือทุกคนในสังคมออสเตรเลียต้องร่วมมือเพื่อให้ได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน<sup>40</sup> เดิมทีแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมถูกนำมาใช้กับนโยบายการตั้งถิ่นฐานของผู้อพยพทางเศรษฐกิจและผู้ลี้ภัย จากเดิมที่ใช้นโยบายผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม (assimilation) และการบูรณาการ (integration) ล้มเหลวในการสร้างความเท่าเทียมให้กับคนต่างวัฒนธรรมโดยเฉพาะคนที่ไม่ใช่ชาวยุโรปผิวขาว<sup>41</sup> เพราะสุดท้ายแล้วความแตกต่างทางวัฒนธรรมของผู้อพยพและผู้ลี้ภัยต่างเชื้อชาติก็ไม่ได้ได้รับการยอมรับในประเทศปลายทางอย่างแท้จริง

การผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมคือนโยบายที่จะทำให้ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยละทิ้งภาษาวัฒนธรรม และวิถีชีวิตเดิมของตนและหันไปใช้ภาษาและวัฒนธรรมของประเทศที่ตนเข้าไปอาศัยอยู่ ส่วนการบูรณาการคือการสนับสนุนให้ผู้เข้ามาใหม่สามารถปรับตัวเข้ากับสังคมใหม่ได้ในขณะที่ก็ต้องส่งเสริมให้สังคมในประเทศปลายทางมีความอดทนอดกลั้น ซึ่งเป็นแนวทางที่สนับสนุนการปรับตัวในระดับปัจเจกบุคคล ทั้งสองแนวทางไม่สามารถจัดการกับความหลากหลายทางวัฒนธรรมในสังคมได้ เพราะแม้ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยจะปรับตัวเข้ากับวิถีชีวิตและวัฒนธรรมในสังคมของประเทศปลายทางได้ แต่พวกเขาก็ยังคงรักษาวัฒนธรรมเดิมของตนเมื่ออยู่ในพื้นที่ส่วนตัวอย่างที่บ้านอยู่ดี ขณะที่พหุวัฒนธรรมนิยมเป็นแนวคิดที่สนับสนุนให้ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยสามารถปรับตัวเข้ากับสังคมของประเทศปลายทาง ไปพร้อม ๆ กับการรักษาวัฒนธรรมของตนเองในเวลาเดียวกัน

<sup>40</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p. 85.

<sup>41</sup> James Jupp, *Ethnic politics in Australia*, p. 22.



การก่อการร้ายในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ทำลายแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม เพราะสงครามต่อต้านการก่อการร้ายมีเป้าหมายคือประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งพลเมืองส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิม ชาวมุสลิมในประเทศต่าง ๆ จึงถูกมองว่าอาจมีความเชื่อมโยงกับผู้ก่อการร้าย และถูกแบ่งแยกว่าเป็น “คนอื่น” ในสังคม อีกทั้งรูปแบบของการก่อการร้ายทำให้รัฐต้องให้ความสนใจกับความมั่นคงภายในประเทศมากขึ้น<sup>42</sup> คุณลักษณะเหล่านี้บั่นทอนแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมเป็นอย่างมาก ชาวมุสลิมจึงถูกเลือกปฏิบัติในหลาย ๆ สังคม ทั้งยังถูกกดดันให้การแสดงออกทางวัฒนธรรมและศาสนาจำกัดอยู่ในพื้นที่ส่วนตัว ไม่สามารถแสดงอัตลักษณ์ของตนเองได้<sup>43</sup> ส่วนผู้ลี้ภัยเองก็ต้องพยายามบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งกับประเทศผู้รับให้มากขึ้นไม่ว่าจะเป็นความพยายามในการฝึกภาษาอังกฤษหรือรับวัฒนธรรมของประเทศผู้รับไปปฏิบัติในชีวิตประจำวันให้มากขึ้นกว่าเดิม ในออสเตรเลียเอง พหุวัฒนธรรมเลยยิ่งเผชิญกับความท้าทายเพราะผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในช่วงเวลานี้เดินทางมาจากประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลาง

แม้ นายจอห์น โฮเวิร์ด จะมีท่าทีไม่เห็นด้วยกับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม และลดความสำคัญของแนวคิดนี้ในการกำหนดนโยบายเมื่อได้รับการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1996 นโยบายของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดนี้ก็ยังคงคำนึงถึงแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมอยู่ เห็นได้จากการออกเอกสารระเบียบวาระใหม่สำหรับพหุวัฒนธรรมในออสเตรเลียใน ค.ศ. 1999 และเอกสารฉบับปรับปรุงและกลยุทธ์ระหว่าง ค.ศ. 2003-2006 โดยเฉพาะในประเด็นผู้ลี้ภัยซึ่งเพิ่มจำนวนมากขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1998 แม้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมจะถูกท้าทายหลังการก่อการร้าย แต่ออสเตรเลียก็ถือว่าเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการนำแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้ ดังนั้น นโยบายที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยตั้งแต่การให้ความดูแลผู้ลี้ภัยในศูนย์กักกัน กระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย และการตั้งถิ่นฐานก็จะต้องคำนึงถึงแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมและไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ทั้งยังต้องส่งเสริมให้บุคคลจากทุกกลุ่มทุกวัฒนธรรมมีความเท่าเทียมและความยุติธรรมในการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ของรัฐด้วย

<sup>42</sup> James Jupp, 'Terrorism, Immigration, and Multiculturalism: The Australian Experience', p. 699.

<sup>43</sup> Gurpreet Mahajan, 'Multiculturalism in the Age of Terror: Confronting the Challenges', p. 321.

### 1.10 นิยามปฏิบัติการ

ผู้ลี้ภัย (refugee) หมายถึงบุคคลที่ถูกบังคับให้ต้องหนีจากบ้านเกิดด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น ความขัดแย้งและความรุนแรง รวมถึงภัยพิบัติจากธรรมชาติ โดยไม่สมัครใจหรือไม่สามารถที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐของตน

ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum seeker) หมายถึงผู้ที่อยู่ในกระบวนการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยตามกฎหมายจากประเทศปลายทางหรือ UNHCR

ผู้ลี้ภัยทางเรือ (boat people) หมายถึงผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้าประเทศทางเรือ และไม่มีเอกสารเข้าเมืองหรือสถานะภาพผู้ลี้ภัยตามกฎหมาย

ผู้อพยพ (migrant) หมายถึงผู้ที่อพยพจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งหรือภายในประเทศเดียวกัน โดยการอพยพนั้นอาจเกิดขึ้นถาวรหรือชั่วคราว สาเหตุของการอพยพมีตั้งแต่การเผชิญภัยคุกคาม ไปจนถึงเศรษฐกิจ ดังนั้น การอพยพถึงหมายรวมถึงการย้ายถิ่นของผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้อพยพทางเศรษฐกิจด้วย

การตั้งถิ่นฐาน (resettlement) หมายถึงการที่ผู้ลี้ภัยเข้าไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สามที่อนุญาตให้ผู้ลี้ภัยเข้าไปอยู่อาศัยได้อย่างถาวร

หลักการห้ามผลักดันไปเผชิญอันตราย (Principle of Non-Refoulement) คือหลักกฎหมายสำคัญในกฎหมายว่าด้วยผู้ลี้ภัยและกฎหมายสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐไม่สามารถปฏิเสธหรือผลักดันผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาผู้ลี้ภัยได้ หากการผลักดันนั้นมีแนวโน้มว่าจะทำให้บุคคลนั้นประสบอันตราย

### 1.11 โครงร่างการนำเสนอ

บทที่ 1 บทนำซึ่งกล่าวถึงสภาพปัญหา ประเด็นคำถามในการวิจัย สมมติฐาน วัตถุประสงค์ของการศึกษา ขอบเขตการศึกษา วิธีการศึกษา ทบทวนวรรณกรรม และ กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษา

บทที่ 2 พัฒนาการของนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย

บทที่ 3 นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007

บทที่ 4 พหุวัฒนธรรมนิยมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของออสเตรเลีย

บทที่ 5 บทสรุป



## บทที่ 2 พัฒนาการนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย

### บทนำ

ออสเตรเลียเป็นประเทศที่ก่อตั้งขึ้นจากการเข้ามาของผู้อพยพ ซึ่งเดินทางเข้ามาพร้อมกับ การปกครองของอังกฤษตั้งแต่ศตวรรษที่ 18 ผู้อพยพเหล่านั้นไม่ได้แค่เดินทางเข้ามาทำงาน แต่ยัง นำวิถีชีวิตวัฒนธรรม แนวทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแบบอังกฤษติดตัวมาด้วย แนวคิดเหนือกว่าทางเชื้อชาติที่มีอิทธิพลมากในยุโรปตอนนั้นส่งผลต่อนโยบายผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ ของออสเตรเลียมาจนถึงปัจจุบันด้วย โดยหลังจากก่อตั้งเครือจักรภพออสเตรเลียใน ค.ศ. 1901 ออสเตรเลียก็พยายามทำให้คนขาวโดยเฉพาะชาวแองโกล-แซกซอนเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ ด้วยนโยบายที่รู้จักกันในชื่อนโยบายออสเตรเลียขาว

ความต้องการแรงงานและบรรทัดฐานของโลกหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่ต่อต้านการกีดกันทางเชื้อชาติ และสภาพแวดล้อมระหว่างประเทศที่เปลี่ยนไปทำให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องปรับ นโยบายผู้อพยพในทศวรรษ 1970 รัฐบาลออสเตรเลียได้หันมาเปิดรับบุคคลจากหลากหลายเชื้อชาติและวัฒนธรรมมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลเริ่มนโยบายสำหรับผู้ลี้ภัยเป็นครั้งแรกในช่วงเวลา เดียวกันด้วยเป็นการสะท้อนว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือ แก่ผู้ลี้ภัย นับจากนั้น ก็ถือได้ว่าออสเตรเลียเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมนิยมที่ประสบความสำเร็จ ทั้ง ยังมีภาพลักษณ์ของการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเป็นอย่างดีด้วย

แนวโน้มข้างต้นถูกท้าทายอีกครั้งในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดใน ค.ศ. 2001 เพราะมีหลายเหตุการณ์ทั้งในประเทศและต่างประเทศที่ทำให้กระแสต่อต้านผู้ลี้ภัยในสังคม ออสเตรเลียเพิ่มมากขึ้น เช่น เหตุการณ์ 9/11 เหตุการณ์การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยทางเรือหรือที่ เรียกกันว่าเหตุการณ์เรือเทมปา และนายจอห์น โฮเวิร์ดชนะการเลือกตั้งครั้งที่สาม เหตุการณ์ เหล่านี้ย้ำเตือนให้เห็นอิทธิพลของนโยบายออสเตรเลียขาวที่ยังมีอยู่ในสังคมออสเตรเลีย

บทนี้จะศึกษานโยบายการรับคนเข้าเมืองของออสเตรเลียตั้งแต่ก่อตั้งประเทศใน ค.ศ. 1901 จนกระทั่งมีการจัดทำนโยบายผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการในทศวรรษ 1970 ซึ่งเป็นช่วงเวลา เดียวกับที่ออสเตรเลียนำแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาปรับใช้กับนโยบายในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เห็น

พัฒนาการของนโยบายผู้ลี้ภัย ซึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามบริบททั้งในประเทศและนอกประเทศ เนื้อหาในบทนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 หัวข้อได้แก่

- 2.1. นิยามของคำว่าผู้ลี้ภัย
- 2.2. นโยบายผู้อพยพหรือออสเตรเลียขาวในระหว่าง ค.ศ. 1901 – 1973
- 2.3. การยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาวและการเริ่มต้นใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม
- 2.4. นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลพรรคแรงงานของนายบ็อบ ฮอว์กและนายพอล คีตติง

## 2.1 นิยามของคำว่าผู้ลี้ภัย

สงครามโลกทั้งสองครั้งในศตวรรษที่ 20 ทำให้บุคคลจำนวนมากต้องเดินทางออกจากถิ่นที่อยู่ของตน เพื่อรับมือกับปัญหาผู้ลี้ภัยจากสงคราม สหประชาชาติจึงได้ก่อตั้งข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) ขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย ทั้งยังกำหนดให้มีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ต่อไปนี้จะเรียกว่าอนุสัญญา ค.ศ. 1951 เพื่อกำหนดคุณลักษณะของบุคคลที่ถือเป็น “ผู้ลี้ภัย” และสิทธิที่ผู้ลี้ภัยจะได้รับและหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้การคุ้มครอง ในตอนแรกอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้ลี้ภัยจากเหตุการณ์ในทวีปยุโรปก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 ต่อมาจัดทำพิธีสาร ค.ศ. 1967 เพื่อให้อนุสัญญา ค.ศ. 1951 คุ้มครองผู้ลี้ภัยอย่างไม่จำกัดช่วงเวลาและพื้นที่ ว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยกำหนดบุคคลที่ถือเป็นผู้ลี้ภัยเอาไว้ดังนี้

“ผู้ลี้ภัยคือบุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐตามสัญชาติตน เพราะหวาดกลัวว่าจะถูกประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ และการเป็นสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ว่าจะเป็นกลุ่มทางสังคม ทางความคิด หรือทางการเมือง ขณะที่บุคคลผู้นี้ก็ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติด้วยเหตุผลดังกล่าว หรือเป็นบุคคลไร้สัญชาติซึ่งอยู่นอกอาณาเขตรัฐ ที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำแต่ไม่

สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าวด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวข้างต้น”<sup>44</sup>

บุคคลที่ถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยจะได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมไม่ว่าจะเป็นเรื่องอาหาร ที่อยู่ บริการด้านสุขภาพ และความช่วยเหลือด้านกฎหมายกับการตั้งถิ่นฐานสาธารณะสำคัญที่สุดของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 คือมาตรา 33 ที่ว่าด้วยหลักการไม่ผลักดันกลับ (non-refoulement) หลักการนี้กำหนดว่าผู้ลี้ภัยจะต้องไม่ถูกผลักดันกลับไปยังประเทศต้นทางที่จากมา หากการผลักดันกลับจะทำให้บุคคลต้องเผชิญกับภัยคุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพ<sup>45</sup> ในปัจจุบัน หลักการนี้ถือเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ทุกรัฐจะต้องปฏิบัติตามแม้จะไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาดังกล่าว เพราะหลักการนี้เป็นองค์ประกอบของอนุสัญญาอื่น ๆ ที่รัฐส่วนใหญ่เป็นภาคีอยู่ด้วย เช่น อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) หรืออีกนัยหนึ่ง รัฐต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตามหลักการนี้ด้วยพันธะต่ออนุสัญญาใดอนุสัญญาหนึ่งที่ตัวเองเป็นภาคีอยู่

ดังนั้น ในแง่ของกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ระเบียบที่ให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยมีองค์ประกอบอยู่สองอย่างคือสนธิสัญญา (multilateral treaty) คืออนุสัญญา ค.ศ. 1951 กับพิธีสาร ค.ศ. 1967 และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐก็คือ UNHCR ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่รัฐต่าง ๆ ในเรื่องผู้ลี้ภัย ทั้งยังเป็นผู้ดูแลผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยในประเทศต่าง ๆ ด้วย

การได้มาซึ่งสถานภาพผู้ลี้ภัยจะต้องผ่านกระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย ซึ่งดำเนินการโดย UNHCR ที่ประจำอยู่ในประเทศต่าง ๆ หรือรัฐที่จะให้บุคคลนั้นเข้าไปตั้งถิ่นฐาน ผู้ที่อยู่ในกระบวนการพิจารณาสถานภาพจะอยู่ในสถานะ “ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum seeker)” UNHCR กำหนดนิยามเอาไว้ว่า หมายถึง “บุคคลที่หนีออกจากประเทศของตนและแสวงหาความปลอดภัยจากอีกประเทศหนึ่ง และบุคคลนั้นได้ยื่นเรื่องขอลี้ภัย เพื่อให้ได้สถานภาพผู้ลี้ภัย ความคุ้มครองทางกฎหมาย และความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจะต้องพิสูจน์ด้วยว่าเขา

<sup>44</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Convention relating to the status of refugees.

<sup>45</sup> Ibid.

หรือเธอนั้นเผชิญกับความหวาดกลัวว่าจะได้รับการประหารชีวิต”<sup>46</sup> สิทธิในการแสวงหาที่ลี้ภัยนั้นกำหนดเอาไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มาตรา 13 ระบุถึงสิทธิของบุคคลทุกคนที่จะเคลื่อนย้ายและเดินทางออกนอกประเทศ และมาตรา 14 ที่ระบุถึงสิทธิของบุคคลที่จะแสวงหาที่ลี้ภัยจากการถูกข่มเหง<sup>47</sup>

ข้อสังเกตคืออนุสัญญา ค.ศ. 1951 มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่ไม่มีบทลงโทษหรือกลไกในการดูแลควบคุม มีเพียง UNHCR ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่รัฐต่าง ๆ ดังนั้น การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยก็ยังคงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐอยู่ดี นอกจากนี้ แม้ว่าจะกำหนดว่ารัฐต้องให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม แต่กลับไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานในประเทศและให้สถานภาพผู้ลี้ภัย ส่งผลให้หลาย ๆ รัฐอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยพักพิงอยู่ในดินแดนได้เพียงช่วงเวลาหนึ่งเท่านั้น หรือไม่ก็ป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามาในดินแดนของรัฐตั้งแต่แรกด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น การผลักดันเรือของผู้ลี้ภัยออกจากรน่านน้ำ

อย่างไรก็ตาม นิยามตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ไม่ครอบคลุมปรากฏการณ์การลี้ภัยในปัจจุบัน ซึ่งเกิดจากปัจจัยที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางสิ่งแวดล้อม ความไม่มั่นคงทางอาหาร ปัญหาความยากจน และความขัดแย้งทางการเมือง บุคคลที่ย้ายถิ่นออกจากประเทศด้วยเหตุผลเหล่านี้จะถือว่าเป็นผู้ที่ตกอยู่ในสถานการณ์เช่นเดียวกับผู้ลี้ภัย (refugee-like) ซึ่งสหประชาชาติประกาศไว้ในข้อมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ 46/182 ใน ค.ศ. 1991<sup>48</sup> ว่าเป็นกลุ่มบุคคลที่อยู่ในความรับผิดชอบที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมด้วย ด้วยเหตุนี้ UNHCR ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น จึงนิยามบุคคลกลุ่มนี้ว่า “บุคคลในความห่วงใย (Persons of Concern)” เพื่อให้ความช่วยเหลือขององค์กรไปถึงผู้ที่ต้องการได้มากที่สุด “บุคคลในความห่วงใย” ของ UNHCR จึงมีความหมายที่กว้างและลึกกว่านิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ที่อนุสัญญา ค.ศ. 1951 กำหนดไว้ว่าบุคคลเหล่านี้ต้องหนีจากถิ่นที่อยู่ของตนด้วยเหตุผลที่มากกว่าความหวาดกลัวว่าจะได้รับการประหารชีวิต และไม่ใช่ว่าการย้ายถิ่นระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (internal displaced persons,

<sup>46</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), What is a refugee? [Online] Available from: [www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/](http://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/) [12 March 2020]

<sup>47</sup> General Assembly, Universal Declaration of Human Rights (Geneva: United Nations General Assembly, 1948).

<sup>48</sup> General Assembly, Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations 46/182 1991 (Geneva: United Nations, 1991).

IDP) ด้วย องค์ประกอบหนึ่งที่ทั้ง “ผู้ลี้ภัย” ตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 และ “บุคคลในความห่วงใย” มีร่วมกันคือ การที่รัฐต้นทางไม่ยินยอมหรือไร้ความสามารถที่จะให้ความคุ้มครองแก่พลเมืองของตน จนทำให้บุคคลนั้นต้องได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ<sup>49</sup>

สถานภาพของบุคคลจึงมีความสำคัญมากทั้งต่อรัฐและบุคคลที่ต้องการความคุ้มครอง เพราะสถานภาพจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลนั้นว่าบุคคลนั้นจะได้รับอะไรจากรัฐ และรัฐมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อบุคคลนั้นอย่างไรบ้าง โดยพื้นฐานแล้ว รัฐมีหน้าที่จะต้องรับผิดชอบต่อพลเมืองของตน การย้ายถิ่นของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองจึงอยู่ภายใต้ข้อผูกมัดของกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น และเมื่ออำนาจอธิปไตยของรัฐยังคงเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดของระบบระหว่างประเทศ รัฐยังคงเป็นตัวแสดงที่สำคัญที่สุดในการกำหนดนโยบายและกฎหมายต่อผู้ลี้ภัยในประเทศของตนเอง รัฐจึงพยายามใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่เข้ามาในประเทศของตน หรือแม้กระทั่งใช้มาตรการคัดเลือกผู้ลี้ภัยให้ได้มากที่สุด อีกทั้งรัฐยังใช้เทคนิคต่าง ๆ เพื่อเปลี่ยนให้เรื่องการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย เป็นเรื่องของการจัดการกับปัญหาบุคคลเข้าเมืองผิดกฎหมาย เช่น การเรียกผู้ลี้ภัยทางเรือว่าเป็นผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (irregular migrants) หรือผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย (illegal migrants)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตระหนักถึงความสำคัญของนิยามตามทีอนุสัญญา ค.ศ. 1951 กำหนด ขณะที่ผู้เขียนก็ตระหนักถึงความต้องการความช่วยเหลือของบุคคลที่ไม่ตรงกับนิยามที่อนุสัญญา ค.ศ. 1951 กำหนดไว้ และแม้แต่รัฐบาลออสเตรเลียเอง ก็ตระหนักถึงข้อจำกัดดังกล่าว เห็นได้จากโครงการด้านมนุษยธรรมเพื่อให้ความช่วยเหลือกับผู้ที่ไม่ตรงตามเกณฑ์ของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ดังนั้น “ผู้ลี้ภัย” ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะหมายถึงบุคคลที่เดินทางออกจากถิ่นที่อยู่ของตน และต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศ ซึ่งก็คือผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย และผู้ลี้ภัยทางเรือ

ออสเตรเลียเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ใน ค.ศ. 1954 และเข้าร่วมพิธีสาร ค.ศ. 1967 ใน ค.ศ. 1973 โดยคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ปรากฏในนโยบายครั้งแรกในทศวรรษ 1970 เมื่อรัฐบาลออสเตรเลียตัดสินใจจัดทำนโยบายผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ เดิมมีเพียงนโยบายผู้อพยพเท่านั้นในฐานะกลไกที่ควบคุมบุคคลเข้า-ออกประเทศ ความแตกต่างของนโยบายทั้งสองคือ นโยบายผู้อพยพให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจและผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ ในขณะที่นโยบายผู้ลี้ภัยเน้นให้ความสำคัญช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกับผู้ที่ต้องการความคุ้มครอง การจัดทำนโยบายแยก

<sup>49</sup> Gil Loescher Alexander Betts, *Refugee in international relations* (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 3.,



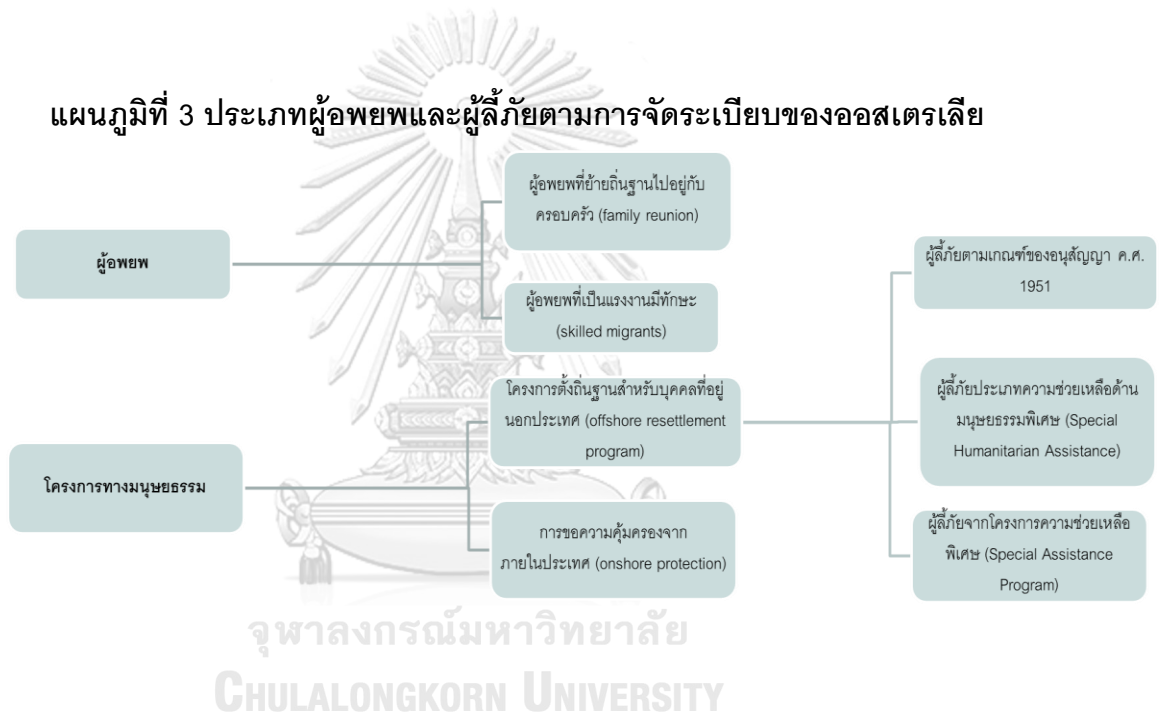
นอกจากนี้เกิดจากกระแสผู้ลี้ภัยจากสงครามเวียดนามที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น ทั้งยังเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่ออสเตรเลียเพิ่งเข้าร่วมเป็นภาคีพิตีสาร ค.ศ. 1967 ซึ่งกำหนดให้รัฐต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยอย่างไม่จำกัดช่วงเวลาและพื้นที่ ออสเตรเลียจึงมีพันธะที่จะต้องให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยทุกเชื้อชาติ หลังจากที่มันโยบายผู้ลี้ภัยแล้ว ออสเตรเลียก็ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยจากเหตุการณ์ความขัดแย้งครั้งสำคัญ ๆ มาโดยตลอด เช่น ผู้ลี้ภัยจากความขัดแย้งในอินโดจีนและอดีตยูโกสลาเวีย

ในทศวรรษ 1980 รัฐบาลออสเตรเลียได้จัดประเภทในการให้สถานภาพผู้อพยพและผู้ลี้ภัยอย่างเป็นระบบ (แผนภูมิที่ 3) ซึ่งจะเป็นตัวกำหนดสิทธิที่บุคคลนั้นจะได้รับจากรัฐด้วย โดยแบ่งบุคคลเข้าเมืองออกเป็น 2 กลุ่มคือผู้อพยพและโครงการทางมนุษยธรรม ในกลุ่มผู้อพยพแบ่งออกเป็นสองกลุ่มย่อยคือผู้อพยพที่ย้ายถิ่นฐานไปอยู่กับครอบครัว (family reunion) และผู้อพยพที่เป็นแรงงานมีทักษะ อีกประเภทคือโครงการทางมนุษยธรรม ซึ่งแบ่งประเภทตามพื้นที่ที่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยยื่นขอสถานภาพ หากผู้แสวงหาที่ลี้ภัยขอสถานภาพขณะอยู่นอกออสเตรเลียก็จะถือว่าเป็นการขอสถานภาพภายใต้โครงการตั้งถิ่นฐานสำหรับบุคคลที่อยู่นอกประเทศ (offshore resettlement program) และถ้าขอสถานภาพขณะที่อยู่ในประเทศก็จะถือว่าเป็นการขอความคุ้มครองจากภายในประเทศ (onshore protection) การแบ่งประเภทเช่นนี้จะเป็นตัวกำหนดว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจะได้รับความคุ้มครองและสวัสดิการใดบ้างจากรัฐบาล

ออสเตรเลียใช้นิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” โดยอิงกับอนุสัญญา ค.ศ. 1951 แต่ก็ตระหนักว่ามีบุคคลที่ไม่ตรงตามคุณสมบัติที่ระบุในอนุสัญญา ค.ศ. 1951 และต้องการความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม รัฐบาลจึงก่อตั้งโครงการทางมนุษยธรรมต่าง ๆ ขึ้นมา การจัดประเภทผู้ลี้ภัยมีความซับซ้อนมาก โดยเฉพาะกับโครงการตั้งถิ่นฐานสำหรับบุคคลที่อยู่นอกประเทศ ซึ่งแบ่งออกเป็นอีก 3 ประเภทคือ 1 ผู้ลี้ภัยตามเกณฑ์ของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 2 ผู้ลี้ภัยประเภทความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมพิเศษ (Special Humanitarian Assistance) ซึ่งไม่ตรงตามเกณฑ์ของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 แต่เผชิญกับความเสี่ยงเช่นเดียวกับผู้ลี้ภัย และ 3 ผู้ลี้ภัยจากโครงการความช่วยเหลือพิเศษ ซึ่งเป็นโครงการสำหรับผู้ลี้ภัยจากเหตุการณ์เฉพาะ (Special Assistance Program) เช่น ผู้ลี้ภัยสงครามจากยูโกสลาเวียและประเทศโคโซโว การขอสถานภาพผู้ลี้ภัยประเภทนี้จะดำเนินการผ่าน UNHCR ที่จะพิจารณาสถานภาพก่อนที่จะให้ออสเตรเลียรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐาน

โครงการทางมนุษยธรรมอีกประเภทหนึ่งคือ การขอความคุ้มครองจากภายในประเทศ สำหรับผู้ที่เดินทางมาถึงออสเตรเลียแล้วและต้องการขอลี้ภัย ไม่ว่าจะเข้าประเทศมาอย่างถูก

กฎหมายหรือผิดกฎหมายก็ตาม บุคคลที่ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยผ่านช่องทางนี้ เช่น ผู้อาศัยชั่วคราว อย่างนักท่องเที่ยว นักเรียน ผู้ที่อยู่เกินเวลาที่วีซ่าอนุญาต และผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายซึ่งเข้ามาทาง เครื่องบินและทางเรือ โดยรัฐบาลจะให้ความคุ้มครองและปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยต่างกันอย่างออกไปขึ้นอยู่กับว่ามาถึงออสเตรเลียด้วยวิธีไหน หากเดินทางเข้าเมืองอย่างถูกกฎหมายจะสามารถอยู่ในประเทศ ต่อได้จนกว่าสถานะภาพผู้ลี้ภัยจะได้รับอนุมัติแม้วีซ่าจะหมดอายุแล้วก็ตาม ในทางกลับกัน ผู้ลี้ภัย ทางเรือซึ่งมักเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมายเพราะไม่มีเอกสารเข้าเมือง ก็จะถูกกักกันอยู่ในศูนย์ กักกันจนกว่าจะได้รับการอนุมัติสถานะภาพผู้ลี้ภัย



การแบ่งประเภทเช่นนี้ดูเหมือนจะทำให้นโยบายผู้ลี้ภัยเป็นระบบ แต่กลับทำให้การขอ สถานภาพผู้ลี้ภัยมีอุปสรรคและมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของผู้เข้าเมืองผิด กฎหมาย ซึ่งจะต้องถูกกักตัวอยู่ในศูนย์กักกันระหว่างที่อยู่กระบวนการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัย กล่าวคือหลังจาก ค.ศ. 2001 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด ได้กำหนดให้ผู้ลี้ภัยที่เดินทางมา ออสเตรเลียแผ่นดินใหญ่ด้วยเรือและไม่มีเอกสารเข้าเมือง หรือที่รู้จักกันว่า “ผู้ลี้ภัยทางเรือ” จะต้อง ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยจากภายในประเทศหรือขอความคุ้มครองจากภายในประเทศ แต่ถ้าบุคคลนั้น เดินทางมาถึงแค่พื้นที่เกาะทางเหนือของออสเตรเลีย หรือพื้นที่ที่รัฐบาลจัดให้เป็นเขตอพยพ ผู้ลี้ภัย กลุ่มนี้จะต้องอยู่ในศูนย์กักกันและต้องขอสถานะภาพภายใต้โครงการตั้งถิ่นฐานสำหรับบุคคลที่อยู่นอกประเทศ ซึ่ง UNHCR จะเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาสถานะภาพ

รัฐบาลออสเตรเลียให้ความสำคัญอย่างมากกับการใช้คำว่าผู้ลี้ภัย โดยต้องการจำกัดคำนี้ไว้เฉพาะกับผู้ลี้ภัยตามเกณฑ์ของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 เท่านั้น ซึ่งหมายความว่าผู้ลี้ภัยจะต้องเป็นบุคคลที่ผ่านการพิจารณาให้สถานภาพจาก UNHCR หรือรัฐบาลออสเตรเลียแล้ว นายฟิลิป รัดด็อก (Philip Ruddock) รัฐมนตรีกระทรวงตรวจคนเข้าเมือง พหุวัฒนธรรมนิยม และกิจการชนพื้นเมือง ในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด เรียกร้องให้สื่อมวลชนใช้คำว่า “ผู้ลี้ภัย” กับผู้ลี้ภัยตามเกณฑ์ของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 เท่านั้น เขาเห็นว่าเป็นเรื่องไม่เหมาะสมที่จะเรียก “บุคคลที่เดินทางมาถึงชายฝั่งของออสเตรเลียเพื่อแสวงหาที่อยู่หรืออาชีพ” ว่าเป็นผู้ลี้ภัย ทั้งยังควรเรียกบุคคลเหล่านั้นว่าเป็น “ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย” หรือ “ผู้ลี้ภัยทางเรือ” มากกว่า<sup>50</sup> เขาเห็นว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยยังไม่ได้รับสถานภาพตามกฎหมาย ดังนั้น คำว่า “ผู้ลี้ภัย” ในออสเตรเลียจึงถูกใช้ในความหมายที่ต่างกันทั้งจากรัฐบาลและสื่อมวลชน อีกทั้งยังมีคำศัพท์ที่หลากหลายสำหรับบุคคลเหล่านี้ด้วย เช่น ผู้อพยพด้านมนุษยธรรม ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย และผู้เข้าเมืองที่ไม่มีเอกสาร ผู้ลี้ภัยในความหมายของรัฐบาลออสเตรเลียจำกัดอยู่แค่บุคคลที่ได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยตามกฎหมาย ซึ่งได้รับพิจารณาสถานภาพจาก UNHCR หรือรัฐบาลออสเตรเลียแล้วเท่านั้น

กล่าวโดยสรุปวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำนิยามผู้ลี้ภัยโดยตระหนักถึงข้อจำกัดของคำนิยามตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ดังนั้น เมื่อกล่าวถึง “ผู้ลี้ภัย” จึงหมายถึงบุคคลที่เดินทางออกจากถิ่นที่อยู่ของตน และต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศ ซึ่งก็จะรวมถึงบุคคลที่รัฐบาลออสเตรเลียเรียกว่าผู้อพยพด้านมนุษยธรรม ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยทางเรือ และผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

## 2.2 นโยบายผู้อพยพหรือออสเตรเลียขาวในระหว่าง ค.ศ. 1901 – 1973

ก่อนที่ออสเตรเลียจะกลายเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมนิยมอย่างเช่นทุกวันนี้ ออสเตรเลียมีประวัติศาสตร์ที่มีการเหยียดเชื้อชาติมาก่อน อันที่จริง ระยะเวลาที่ออสเตรเลียยึดถือคุณค่าดังกล่าวดำเนินมายาวนานกว่าระยะเวลาที่เปิดรับความหลากหลายทางเชื้อชาติเสียอีก ในส่วนนี้

---

<sup>50</sup> Philip Ruddock, Open letter to all media outlets regarding refugees [Online] Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/2014HNC02138640/upload\\_binary/2014HNC02138640.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Open%20letter%20to%20all%20media%20outlets%20regarding%20refugees%20Philip%20Ruddock%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/2014HNC02138640/upload_binary/2014HNC02138640.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Open%20letter%20to%20all%20media%20outlets%20regarding%20refugees%20Philip%20Ruddock%22) [10 May 2020]

จะกล่าวถึงจุดเริ่มต้นของแนวคิดความเหนือกว่าทางเชื้อชาติของคนผิวขาว (White Supremacy) ซึ่งมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผู้อพยพและผู้ลี้ภัยตั้งแต่ก่อนการก่อตั้งเครือจักรภพออสเตรเลียใน ค.ศ. 1901 แม้นโยบายจะถูกยกเลิกอย่างเป็นทางการในทศวรรษ 1970 แต่มรดกของแนวคิดนี้ก็ยังคงส่งผลมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ประชากรส่วนใหญ่เป็นคนผิวขาวมาตั้งแต่ค.ศ. 1788 – 1996<sup>51</sup>

ชาวออสเตรเลียเห็นว่าตนมีความใกล้ชิดกับอังกฤษ เพราะประชากรส่วนใหญ่อพยพมาจากอังกฤษในยุคอาณานิคมช่วงศตวรรษที่ 18 ด้วยสภาพภูมิประเทศแบบหมู่เกาะที่อยู่ห่างไกลจากภาคพื้นทวีป ทำให้ผู้ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานได้มีจำกัดเพราะการเดินทางที่ยากลำบาก ส่วนใหญ่จึงมักเป็นแรงงานที่อังกฤษนำเข้ามา ชาวอังกฤษจึงเป็นประชากรส่วนใหญ่ในออสเตรเลียในระหว่าง ค.ศ. 1788-1852<sup>52</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าสังคมออสเตรเลียถูกสร้างขึ้นจากวัฒนธรรมและค่านิยมของอังกฤษซึ่งผู้ตั้งถิ่นฐานเหล่านี้นำติดตัวมาด้วย รวมไปถึงแนวคิดสังคมแบบดาร์วิน ซึ่งเป็นที่แพร่หลายในสังคมยุโรปในขณะนั้น โดยแนวคิดนี้เชื่อว่าผู้ที่มีความแข็งแกร่งทางชาติพันธุ์มากกว่าจะอยู่ระดับสูงสุดของชนชั้น ซึ่งก็คือคนเชื้อชาติคอเคเซียนหรือคนผิวขาว ส่วนคนเชื้อชาติอื่นจะอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าลดหลั่นกันมา เช่น ชาวแอฟริกา ชาวเอเชีย และชนพื้นเมือง แนวคิดนี้มีอิทธิพลต่อออสเตรเลียทั้งในด้านสังคมและการเมืองมาจนถึงปัจจุบัน

ในทศวรรษ 1850 ผู้อพยพที่เข้ามาเป็นแรงงานมีความหลากหลายทางเชื้อชาติมากขึ้น โดยเฉพาะชาวจีนและคนจากหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก จนเกิดความไม่พอใจในสังคมออสเตรเลียเพราะเห็นว่าผู้อพยพเหล่านี้จะเข้ามาแย่งตำแหน่งงาน<sup>53</sup> จลาจลระหว่างแรงงานผิวขาวกับแรงงานชาวจีนจึงเกิดขึ้นหลายครั้ง เช่น ที่แม่น้ำบักแลนดีใน ค.ศ. 1857 หลายรัฐในออสเตรเลียก็เริ่มออกกฎหมายกีดกันแรงงานชาวจีน อย่างในกรณีของรัฐวิกตอเรียใน ค.ศ. 1855 อนุญาตให้ชาวจีนขึ้นฝั่งได้หนึ่งคนต่อน้ำหนักสิ่งของที่มาด้วยเรือ 10 ตัน ทั้งยังต้องจ่ายค่าภาษีและค่าคุ้มครอง

---

<sup>51</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p. 12.

<sup>52</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees* (Melbourne: Melbourne University Press, 2002), p. 39.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 40.

ให้กับรัฐด้วย<sup>54</sup> แนวคิดความเหนือกว่าทางเชื้อชาติและปัญหาอัตราการจ้างงาน ทำให้การกีดกันและการเหยียดเชื้อชาติโดยเฉพาะกับชาวจีนเป็นที่แพร่หลายมากขึ้น จนถูกนำไปใช้ในการหาเสียงของนายเฮนรี ปาร์คส์ที่หาเสียงด้วยนโยบายกีดกันทางเชื้อชาติ จนชนะการเลือกตั้งผู้ปกครองรัฐอาณานิคมนิวเซาท์เวลส์ใน ค.ศ. 1888<sup>55</sup>

ความแตกต่างระหว่างการเหยียดเชื้อชาติในออสเตรเลียกับประเทศอื่นคือ การเหยียดเชื้อชาติในออสเตรเลียมักเกิดผ่านการใช้กฎหมายมากกว่าที่จะเกิดความรุนแรง การก่อตั้งเครือจักรภพออสเตรเลียใน ค.ศ. 1901 จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นของการใช้นโยบายเหยียดเชื้อชาติ นโยบายนี้เป็นที่รู้จักว่านโยบายออสเตรเลียขาว (White Australia) นโยบายนี้ไม่ใช่แค่แค่นโยบายผู้อพยพแต่เป็นกฎหมายและนโยบายในด้านอื่น ๆ อีกจำนวนมากที่ถูกใช้เป็นกลไกในการรักษาให้ประชากรในสังคมออสเตรเลียมีคนขาวเป็นคนกลุ่มใหญ่ ด้วยจุดมุ่งหมายนี้ทำให้ออสเตรเลียในช่วงเวลาดังกล่าวไม่ได้พัฒนานโยบายผู้ลี้ภัยขึ้นมา และจัดให้ทั้งผู้อพยพและผู้ลี้ภัยเป็นคนกลุ่มเดียวกัน

หลังก่อตั้งเครือจักรภพออสเตรเลีย รัฐบาลได้บัญญัติพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (Immigration Act) ค.ศ. 1901 เป็นฉบับแรก กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้กำหนดนิยามของผู้อพยพ และก็ไม่ได้ระบุถึงการเลือกปฏิบัติบนฐานของเชื้อชาติหรือสีผิวโดยตรง ระบุเพียงว่าออสเตรเลียจะไม่นยอมรับ “บุคคลที่ไม่พึงปรารถนา” เข้าประเทศเท่านั้น เพราะจักรวรรดิอังกฤษคัดค้านเพื่อไม่ให้เกิดความขัดแย้งกับพันธมิตรทางการค้ากับชาติอื่นในเอเชียอย่างญี่ปุ่นและจีน<sup>56</sup> และเพราะประชากรส่วนใหญ่ในจักรวรรดิยังเป็นชาวอินเดียและชาวแอฟริกาด้วย อย่างไรก็ตาม การเลือกปฏิบัติปรากฏอยู่ในรูปแบบของการสอบเขียนตามคำบอกที่กำหนดไว้ในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งระบุไว้ว่าบุคคลที่ไม่สามารถเขียนตามคำบอกจำนวน 50 คำด้วยภาษาใดก็ตามที่ใช้ในทวีปยุโรป ถือเป็นผู้อพยพที่ไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเมือง<sup>57</sup> ในระหว่าง ค.ศ. 1902 – 1903 มีการทดสอบ

<sup>54</sup> Ibid., p. 128.

<sup>55</sup> Ibid., p. 130.

<sup>56</sup> John Vrachnas, *Migration and Refugee Law* (Port Melbourne, Victoria: Cambridge University Press, 2012), p. 10.

<sup>57</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 135.

ทั้งหมด 805 ครั้งและมีผู้สอบผ่านเพียง 46 คนเท่านั้น<sup>58</sup> แม้กฎหมายจะกำหนดให้สอบด้วยภาษาอื่นนอกจากภาษาในทวีปยุโรปได้แต่ก็ไม่เคยถูกนำมาปฏิบัติจริง

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวเป็นเพียงส่วนหนึ่งของนโยบายออสเตรเลียขาว รัฐบาลออสเตรเลียได้บัญญัติกฎหมายอีกหลายฉบับเพื่อกีดกันคนเชื้อชาติอื่น เช่น พระราชบัญญัติแรงงานจากประเทศหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก ค.ศ. 1901 ที่กำหนดให้บุคคลทั้งหมดจากประเทศหมู่เกาะเหล่านี้เดินทางออกจากออสเตรเลียก่อน ค.ศ. 1907 พระราชบัญญัติไปรษณีย์และโทรเลข ค.ศ. 1901 ที่กำหนดให้เรือขนส่งจดหมายของออสเตรเลียต้องจ้างแต่แรงงานผิวขาวเท่านั้น และพระราชบัญญัติสัญญาการจ้างงานผู้อพยพ ค.ศ. 1905 ซึ่งกำหนดให้นายจ้างต้องพิสูจน์ว่าแรงงานข้ามชาติจะไม่ขัดแย้งกับแรงงานผิวขาว<sup>59</sup> ความพยายามที่จะควบคุมให้ออสเตรเลียมีแต่ประชากรผิวขาวประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก ดังที่จะเห็นได้จากจำนวนชาวจีนที่ลดลงอย่างมากจาก 29,907 คนใน ค.ศ. 1901 เหลือเพียง 15,224 คนใน ค.ศ. 1921 รัฐบาลออสเตรเลียยังคงยึดมั่นกับนโยบายกีดกันทางเชื้อชาติมาจนถึงทศวรรษ 1960<sup>60</sup>

ออสเตรเลียต้องการทั้งแรงงานและประชากร แต่การเดินทางที่ยากลำบากและค่าใช้จ่ายที่สูงกว่าการเดินทางไปแคนาดาหรือสหรัฐอเมริกา รัฐบาลออสเตรเลียจึงให้เงินสนับสนุนค่าเดินทางและการตั้งถิ่นฐานแก่ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่จะเข้ามาในออสเตรเลียผ่านโครงการทุนช่วยเหลือค่าเดินทาง ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ ค.ศ. 1831 และยุติลงเมื่อ ค.ศ. 1982<sup>61</sup> เกณฑ์การให้ความช่วยเหลือจะคำนึงถึงผลประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของออสเตรเลียเป็นหลัก เช่น การให้ที่ดินทำกินแก่ผู้อพยพในระหว่าง ค.ศ. 1905-1914 โดยแต่ละรัฐสามารถเลือกได้ว่าจะให้ความช่วยเหลือกับบุคคลจากประเทศใดบ้าง โดยรวมแล้วก่อน ค.ศ. 1947 ออสเตรเลียมักสงวนความช่วยเหลือนี้ให้กับชาวอังกฤษและชาวยุโรปเหนือ ไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือชาวยุโรปใต้ เช่น ชาวอิตาลีและชาวยุโรปใต้ เอเชีย จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่สองซึ่งเกิดภาวะขาดแคลนแรงงานไปทั่วโลก

<sup>58</sup> John Vrachnas, *Migration and Refugee Law*, p. 10.

<sup>59</sup> Ibid., pp. 9-10.

<sup>60</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 130.

<sup>61</sup> Andrew Markus, James Jupp, and Peter McDonald, *Australia's immigration revolution* (Allen & Unwin, 2009), p. 88.

รัฐบาลถึงเริ่มให้ความช่วยเหลือกับคนเชื้อชาติอื่นบ้าง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงนี้มาจากแรงกดดันจากกระทรวงการต่างประเทศเสียมากกว่าที่จะมาจากกระทรวงตรวจคนเข้าเมือง<sup>62</sup>

แม้ออสเตรเลียจะรับผู้ลี้ภัยเข้ามาจำนวนหนึ่งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ก็ยังไม่ได้จัดทำนโยบายผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ ปัญหาการขาดแคลนแรงงานทำให้รัฐบาลใช้นโยบายหนึ่งเปอร์เซ็นต์ในการรับบุคคลเข้าประเทศ หมายความว่ารัฐบาลจะรับผู้อพยพเข้ามาเพื่อเพิ่มจำนวนประชากรหนึ่งเปอร์เซ็นต์ ความต้องแรงงานทำให้รัฐบาลจัดตั้งกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองขึ้นเป็นครั้งแรกโดยมีนายอาเธอร์ คาลเวลล์เป็นรัฐมนตรี ที่น่าสนใจคือประเทศอื่นไม่ได้ก่อตั้งกระทรวงสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยขึ้นมาเป็นการเฉพาะ จะมีก็แต่หน่วยงานย่อยในคณะรัฐมนตรีหรือกระทรวง เช่น อังกฤษให้หน่วยงานด้านนี้อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทย การที่ออสเตรเลียจัดตั้งกระทรวงสำหรับผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ สะท้อนว่ารัฐบาลต้องการสร้างและเลือกสรรประชากรด้วยตัวเอง นายอาเธอร์ คาลเวลล์เรียกนโยบายเพิ่มจำนวนแรงงานเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับความมั่นคงและเศรษฐกิจว่านโยบาย “จะยอมรับคนเพิ่มหรือล่มจม (populate or perish)”

รัฐบาลออสเตรเลียคาดหวังให้ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่ต่างเชื้อชาติและวัฒนธรรมผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมเข้ากับสังคมออสเตรเลีย โดยผู้อพยพจะต้องสละแนวทางปฏิบัติบางอย่างที่แตกต่างไปจากผู้อื่นในสังคม และรับวัฒนธรรมของออสเตรเลียไปใช้ในวิถีชีวิต<sup>63</sup> รัฐบาลแนะนำให้ผู้เข้ามาใหม่ประพฤติตนในแบบที่จะไม่ดึงดูดความสนใจ และไม่ทำให้สังคมรับรู้ถึงการเข้ามาของสมาชิกใหม่ตามคำกล่าวของนายอาเธอร์ คาลเวลล์ ซึ่งส่งเสริมให้ผู้อพยพที่เป็น “ชาวออสเตรเลียใหม่ (New Australian)” ปฏิบัติตนให้เหมือน “ชาวออสเตรเลียเก่า (Old Australian)” การผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมในมุมมองของสังคมออสเตรเลียไม่ได้หมายถึงแค่วิถีชีวิตเท่านั้น แต่ยังหมายถึงรูปลักษณ์ภายนอกด้วย นอกจากนี้ สิ่งที่สังคมออสเตรเลียให้ความสำคัญมากที่สุดคือการใช้ภาษาอังกฤษ เพราะเป็นสิ่งที่สามารถสังเกตเห็นได้ชัดที่สุด ดังนั้น หากพิจารณาถึงความสามารถในการผสมกลมกลืนแล้ว บุคคลที่ไม่ใช่ชาวยุโรปจึงไม่สามารถผสมกลมกลืนได้

<sup>62</sup> James Jupp, 'From 'White Australia' to 'Part of Asia': Recent Shifts in Australian Immigration Policy towards the Region', *The International Migration Review*, 29. 1 (1995), p. 210. <https://doi.org/10.2307/2547002>.

<sup>63</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p. 22.

อย่างแท้จริงตามความคิดของชาวออสเตรเลีย ในที่สุด การผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรมจึงไม่ประสบความสำเร็จ

หลังสงครามเย็น ภาวะขาดแคลนแรงงาน และการถดถอยทางอำนาจของอังกฤษ ทำให้ ออสเตรเลียต้องเริ่มสานสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชียหลังจากที่อิงอยู่กับอังกฤษมาตลอด อีกทั้งยังต้องยอมรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยจากประเทศต่าง ๆ มากขึ้นด้วย ในทศวรรษ 1960 รัฐบาล ออสเตรเลียออกมาตรการจำนวนมากเพื่อดึงดูดให้ผู้อพยพเข้ามา โดยเน้นบุคคลอายุน้อย มีการศึกษา สุขภาพดี และที่สำคัญต้องมีรูปลักษณะภายนอกคล้ายคลึงกับชาวอังกฤษ<sup>64</sup> เกณฑ์ข้อสุดท้ายทำให้ประเทศต้นทางของผู้อพยพมีความสำคัญ รัฐบาลเน้นช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากกลุ่มประเทศในยุโรปเหนือก่อนยุโรปใต้ แม้จะรับคนหลากหลายเชื้อชาติเข้ามาตั้งถิ่นฐาน แต่ผู้อพยพที่ไม่ได้พูดภาษาอังกฤษเป็นภาษาหลักก็ยังคงต้องพบกับอุปสรรคในการทำงาน เช่น ไม่ค่อยถูกจ้างงานและได้ค่าแรงน้อยกว่าชาวออสเตรเลีย

การสนับสนุนสิทธิมนุษยชนและการรณรงค์ให้ยุติการเลือกปฏิบัติบนฐานของเชื้อชาติของสหประชาชาติหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้ออสเตรเลียต้องเริ่มแก้ไขกฎหมาย โดยใน ค.ศ. 1958 รัฐบาลได้ยกเลิกพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ค.ศ. 1901 และแทนที่ด้วยพระราชบัญญัติการย้ายถิ่นฐาน ค.ศ. 1958 ความโดดเด่นของกฎหมายฉบับนี้คือการให้อำนาจรัฐมนตรีในการอนุมัติ ยกเลิก และเพิกถอนเอกสารเข้าเมืองหรือวีซ่า ทั้งยังสามารถดำเนินนโยบายต่าง ๆ ได้โดยไม่ต้องผ่านการยินยอมจากสภาก่อน การให้อำนาจกับรัฐมนตรีเช่นนี้ทำให้การแก้ไขพระราชบัญญัติถูกคัดค้านหลายครั้ง กฎหมายฉบับนี้ยังยกเลิกการสอบเขียนตามคำบอกที่เอาไว้ใช้กีดกันผู้อพยพเชื้อชาติอื่น ๆ ด้วย แต่การเลือกปฏิบัติก็ยังคงเกิดขึ้น ภาษากลายเป็นปัจจัยสำคัญที่รัฐบาลรวมไปถึงสังคม เรียกร้องให้ผู้อพยพต้องพูดภาษาอังกฤษให้ได้ เพื่อแสดงออกถึงการผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม<sup>65</sup> ในแง่ของสวัสดิการแล้ว ชาวเอเชียและชาวจีนก็ยังคงถูกกีดกันจากสวัสดิการแบบที่ชาวยุโรปได้รับ

<sup>64</sup> Klaus Neumann, *Refuge Australia: Australia's Humanitarian Record*. (Sydney: University of New South Wales Press 2004), p. 81.

<sup>65</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 139.



สรุป สังคมออสเตรเลียที่ก่อร่างสร้างตัวขึ้นมาจากผู้อพยพชาวอังกฤษและการเป็นอาณานิคมของอังกฤษ ทำให้แนวคิดความเหนือกว่าทางเชื้อชาติของคนผิวขาวที่มีอิทธิพลในอังกฤษ ส่งผลต่อการจัดทำนโยบายผู้อพยพด้วย แต่สภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนไปหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งทำให้ความต้องการแรงงานสูงขึ้น ก็ทำให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องใช้นโยบายเพื่อดึงดูดให้ผู้อพยพเข้ามาเป็นแรงงานมากยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ความคิดที่เหยียดเชื้อชาติที่มีอยู่ในสังคมก็ยังไม่ได้หมดไป ทำให้แรงงานโดยเฉพาะที่เป็นชาวเอเชียยังต้องเผชิญกับการกีดกันในสังคมอยู่

### 2.3 การยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาวและการรับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้กับนโยบายผู้ลี้ภัย

ทศวรรษ 1970 เป็นหมุดหมายสำคัญทางนโยบายของออสเตรเลีย เนื่องจากเป็นช่วงเวลา ที่รัฐบาลออสเตรเลียในสมัยของนายกัฟ วิตแลม ประกาศยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาวอย่างเป็นทางการ พร้อมทั้งใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมกับนโยบายด้านต่าง ๆ และการเกิดขึ้นของสงครามเวียดนามที่ทำให้คนจำนวนมากต้องกลายเป็นผู้ลี้ภัย แต่เนื่องจากออสเตรเลียไม่เคยรับผู้ลี้ภัยเข้ามาตั้งถิ่นฐานในประเทศมากเท่านี้มาก่อน นโยบายผู้อพยพที่ใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1901 ก็ไม่มีประสิทธิภาพอีกต่อไป รัฐบาลจึงเริ่มจัดทำนโยบายผู้ลี้ภัยขึ้นมาโดยเฉพาะ

การยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาวเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไปตั้งแต่ทศวรรษ 1960 รัฐบาลเริ่มผ่อนปรนมาตรการต่าง ๆ สำหรับผู้อพยพเชื้อชาติอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ชาวอังกฤษ และให้ความสำคัญกับเรื่องผลประโยชน์มากกว่าเชื้อชาติ ขณะที่สังคมเองก็เริ่มมีการรวมตัวกันของ ขบวนการต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติด้วย การยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาวอย่างเป็นทางการเกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายกัฟ วิตแลม ใน ค.ศ. 1973 โดยเขาประกาศว่าจะยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาว และจะใช้นโยบายที่ไม่เลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเชื้อชาติ สัญชาติ หรือรูปลักษณ์ภายนอก พร้อมทั้งประณามการเหยียดเชื้อชาติและเสนอให้นำแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้กับนโยบายด้านต่าง ๆ เช่น การให้สวัสดิการแก่ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานทั้งด้านสาธารณสุขและการศึกษา<sup>66</sup> รัฐบาลเห็นว่านโยบายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพคือเรื่องความเป็นอยู่ในทุกมิติของชีวิตมนุษย์ จึงเห็นควรให้มีการโอนย้ายงานเรื่องสวัสดิการของผู้

<sup>66</sup> John Vrachnas, *Migration and Refugee Law*, pp. 12-13.

อพยพ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองไปอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ที่ดูแลแต่ละประเด็น และยุบกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองใน ค.ศ. 1974<sup>67</sup>

ผู้ลี้ภัยจากสงครามเวียดนามเป็นบทบาทสอดแทรกของรัฐบาลออสเตรเลียว่าตั้งใจจริงกับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมากเพียงใด ไม่ใช่แค่การใช้แนวคิดดังกล่าวกับนโยบายผู้อพยพและผู้ลี้ภัยเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการเปิดกว้างกับแนวคิดนี้หลังจากที่ยึดถือแนวคิดออสเตรเลียยาวนานกว่า 70 ปี กระแสผู้ลี้ภัยจากสงครามเวียดนามมีความสำคัญต่อพัฒนาการนโยบายผู้ลี้ภัยออสเตรเลียเป็นอย่างมาก เพราะทำให้รัฐบาลออสเตรเลียต้องจัดทำนโยบายผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ โดยคำนึงถึงการให้ความคุ้มครองและมนุษยธรรมต่อผู้ลี้ภัยด้วย ทั้งยังทำให้รัฐบาลต้องนำแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้อย่างเป็นทางการมากขึ้น

ประเด็นผู้ลี้ภัยจากสงครามเวียดนามเป็นครั้งแรกที่ออสเตรเลียจะต้องให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยมากขนาดนี้ กล่าวคือในระหว่าง ค.ศ. 1976 – 1982 ออสเตรเลียรับผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีนเข้ามาตั้งถิ่นฐานมากถึง 70,000 คน และอีก 80,000 คนผ่านโครงการจัดส่งผู้ลี้ภัยอย่างมีระเบียบ (orderly departures program, ODP) ในช่วงเวลานั้น ผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามมีทั้งกลุ่มที่ยังคงอยู่ในเวียดนามเพื่อรอไปตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น กับกลุ่มที่อาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยในประเทศใกล้เคียง เช่น ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย เพื่อรอให้ประเทศตะวันตกตอบรับการตั้งถิ่นฐาน ปัญหาคือจำนวนผู้ลี้ภัยมากเกินกว่าที่ประเทศต่าง ๆ จะรับไปตั้งถิ่นฐานได้ทันทั่วทั้ง ใน ค.ศ. 1979 ผู้ลี้ภัยในค่ายที่อินโดนีเซียมี 45,000 คน แต่ผู้ที่ได้ตอบรับให้ไปตั้งถิ่นฐานระหว่าง ค.ศ. 1975 – 1979 มีเพียง 2,017 คนเท่านั้น<sup>68</sup> ผู้ลี้ภัยจึงต้องอาศัยอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยเป็นเวลาหลายปีจนทำให้บางส่วนตัดสินใจเดินทางไปยังประเทศปลายทางด้วยเรือ หรือที่เรียกกันว่าผู้ลี้ภัยทางเรือ เพราะโครงการตั้งถิ่นฐานที่ประเทศตะวันตกเป็นผู้รับผิดชอบไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างทันทั่วทั้งที่

จำนวนผู้ลี้ภัยที่มากเกินกว่าประเทศต่าง ๆ จะให้ความช่วยเหลือได้อย่างครอบคลุมทำให้รัฐบาลเวียดนามและสมาชิกอาเซียนตกลงกันที่จะมีโครงการจัดส่งผู้ลี้ภัยอย่างมีระเบียบ เพื่อ

<sup>67</sup> James Jupp, From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration, p. 41.

<sup>68</sup> Frank Frost, 'Vietnam, ASEAN and the Indochina Refugee Crisis', Southeast Asian Affairs, (1980), p. 357.

ชะลอกระแสของผู้ลี้ภัย โดยให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยต้องผ่านการคัดกรองก่อนที่จะออกจากประเทศ อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยทางเรือก็ยังคงสูงขึ้น ใน ค.ศ. 1988 จึงมีการตกลงกันว่า จะใช้แผนปฏิบัติการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน (Comprehensive Plan of Action, CPA) โดยเวียดนามจะต้องทำโครงการ ODP ต่อไป ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตกลงที่จะเป็นรัฐแรกรับ เพื่อรอให้ประเทศตะวันตกรับผู้ลี้ภัยในค่ายไปตั้งถิ่นฐาน ความโดดเด่นของแผนปฏิบัติการนี้คือการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยและการตั้งถิ่นฐาน ซึ่งส่งผลให้เพียงแค่การลี้ภัยออกจากประเทศของตนไม่ได้ทำให้บุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัยตามกฎหมายอีกต่อไป แต่จะถือว่าเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่กำลังอยู่ในกระบวนการให้สถานภาพผู้ลี้ภัยจาก UNHCR หรือจากรัฐบาล กระบวนการนี้เป็นสิ่งที่ออสเตรเลียจะนำไปใช้กับนโยบายผู้ลี้ภัยต่อมาด้วย

ในส่วนของออสเตรเลียนั้น แม้ว่ารัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามผ่านโครงการเปิดรับผู้ลี้ภัยมาตั้งถิ่นฐาน แต่กระบวนการเลือกสรรผู้ลี้ภัยกลับเคร่งครัดมากกว่าผู้อพยพที่เข้ามาเป็นแรงงาน ทั้งยังใช้เกณฑ์คัดเลือกบุคคลสองกลุ่มนี้เหมือนกัน ทั้งที่ความต้องการของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพแตกต่างกัน ดังนั้น ก่อนเหตุการณ์การยึดกรุงไซ่ง่อนในเดือนเมษายน ค.ศ. 1975 จึงมีผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามเดินทางมาถึงออสเตรเลียเพียง 78 คน<sup>69</sup>

การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยทางเรื่อนั้นต่างออกไป เนื่องจากช่วงเวลานั้นยังไม่มีนโยบายผู้ลี้ภัย แนวทางปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยจึงขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาล การตอบสนองที่ไม่ทันต่อสถานการณ์ทำให้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก<sup>70</sup> โดยรัฐบาลอ้างว่าออสเตรเลียไม่เคยรับมือกับผู้ลี้ภัยทางเรือมาก่อน แม้ว่าในความเป็นจริงแล้วเคยมีผู้ลี้ภัยทางเรือชาวปาปัวนิวกินีที่หนีความขัดแย้งกับ

<sup>69</sup> Klaus Neumann, 'Oblivious to the obvious? Australian asylum-seeker policies and the use of the past', in Does History Matter?: Making and debating citizenship, immigration and refugee policy in Australia and New Zealand Klaus Neumann and Gwenda Tavan, ed. (Canberra ANU Press, 2009), p. 50.

<sup>70</sup> Katrina Stats, 'Welcome to Australia? A reappraisal of the Fraser government's approach to refugees, 1975–83'.

อินโดนีเซียเข้ามาในทศวรรษ 1960 แต่ด้วยความที่กลัวจะขัดแย้งกับอินโดนีเซีย ออสเตรเลียจึงส่งตัวผู้ลี้ภัยเหล่านั้นกลับไป<sup>71</sup>

ช่วงแรกรัฐบาลยินดีที่จะให้ทุกคนเข้ามาตั้งถิ่นฐาน แต่เมื่อมีผู้ลี้ภัยเข้ามาอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลก็มีท่าทีไม่ต้อนรับ เพราะเห็นว่าทำให้รัฐบาลสูญเสียการควบคุมบุคคลที่จะเข้ามาในประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อผู้ลี้ภัยทางเรือกลุ่มแรกจำนวน 204 คนเดินทางมาถึงเมืองดาร์วินใน ค.ศ. 1976 รัฐบาลก็ให้ที่พักพิงและสถานะผู้อยู่อาศัยถาวร<sup>72</sup> แต่เมื่อรัฐบาลถูกวิจารณ์ถึงความสามารถในการควบคุมชายแดนและการเลือกผู้ลี้ภัยเข้ามาตั้งถิ่นฐาน เกิดกระแสในสังคมที่ว่าผู้ลี้ภัยเหล่านี้ไม่ใช่ผู้ที่หนีสงครามมาแต่ต้องการเข้ามาหางานทำมากกว่า<sup>73</sup> รัฐบาลจึงจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย (Determination of Refugee Status Committee, DORS) เพื่อตรวจสอบว่าผู้ลี้ภัยทางเรือเป็น “ผู้ลี้ภัยที่แท้จริง” หรือไม่ เป็นที่ชัดเจนว่าการตั้งคณะกรรมการชุดนี้ได้รับอิทธิพลมาจากโครงการ CPA ที่ไม่ได้มองว่าผู้ที่หนีภัยสงครามจากประเทศบ้านเกิดทุกคนคือผู้ลี้ภัย

เมื่อการใช้นโยบายผู้อพยพต่อผู้ลี้ภัยไม่ประสบความสำเร็จ ใน ค.ศ. 1977 นายไมเคิล แมคเคลลาร์ รัฐมนตรีกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและชาติพันธุ์ ได้แถลงต่อรัฐสภาของออสเตรเลียว่าจะริเริ่มนโยบายผู้ลี้ภัยภายใต้หลักการ 4 ข้อดังนี้

1. ออสเตรเลียตระหนักถึงความรับผิดชอบที่จะให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมและรับผู้ลี้ภัยเข้ามาตั้งถิ่นฐาน
2. การตัดสินใจรับผู้ลี้ภัยอยู่ในอำนาจของรัฐบาลออสเตรเลีย
3. ความช่วยเหลือพิเศษจะให้เฉพาะผู้ลี้ภัยจากบางเหตุการณ์เท่านั้น และจะครอบคลุมแค่การเดินทางหรือการเข้ามาตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลีย

<sup>71</sup> Klaus Neumann, 'Oblivious to the obvious? Australian asylum-seeker policies and the use of the past', p. 57.

<sup>72</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 67.

<sup>73</sup> Ibid., p. 52.

4. หากการตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียไม่ใช่ทางเลือกที่ดีที่สุดสำหรับผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยจะขอไปตั้งถิ่นฐานที่ประเทศอื่นก็ได้<sup>74</sup>

หลักการทั้ง 4 ข้อนี้ทำให้นโยบายผู้อพยพและผู้ลี้ภัยมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนมากขึ้น กล่าวคือ นโยบายผู้อพยพจะเน้นให้ความสำคัญกับเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของออสเตรเลีย ขณะที่นโยบายผู้ลี้ภัยเน้นเรื่องมนุษยธรรมในการให้ที่ลี้ภัยและความคุ้มครอง

หน้าที่ประการหนึ่งของนโยบายผู้ลี้ภัยคือการควบคุมการเข้ามาของผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยทางเรือ รัฐบาลออสเตรเลียมีความยินดีที่จะช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่ตนเป็นคนเลือกสรร แต่สำหรับผู้ลี้ภัยทางเรือที่ไม่สามารถควบคุมการเข้ามาได้ รัฐบาลแก้ปัญหาโดยรับผู้ลี้ภัยจากค่ายผู้ลี้ภัยในมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทยให้มากขึ้น โดยได้จัดตั้งศูนย์รับผู้ลี้ภัยที่กรุงเทพฯ และรับผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐานจำนวน 9,000 คนใน ค.ศ. 1977 ก่อนจะเพิ่มเป็น 10,500 คนและ 14,000 คนในระหว่าง ค.ศ. 1979 – 1980<sup>75</sup> ทั้งยังทำข้อตกลงกับรัฐบาลของประเทศเหล่านั้นให้ชะลอจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือที่จะเดินทางมาออสเตรเลียด้วย มาตรการนี้ประสบความสำเร็จมาก และทำให้ผู้ลี้ภัยทางเรือลดลงเกือบ 1 ใน 3 ใน ค.ศ. 1982<sup>76</sup>

หลังจากออสเตรเลียประกาศว่าจะยุติการกีดกันทางเชื้อชาติและรับผู้ลี้ภัยจากเอเชียเข้ามาอย่างไม่เคยทำมาก่อน รัฐบาลต่อมาของนายมัลคอล์ม เฟรเซอร์ ต้องการให้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมเป็นรูปธรรมมากขึ้น ใน ค.ศ. 1977 นายมัลคอล์ม เฟรเซอร์จึงประกาศใช้รายงานการทบทวนโครงการหลังการตั้งถิ่นฐานและบริการสำหรับผู้อพยพ (Review of Post-Arrival Programs and Service for Migrants) หรือรายงานแกลบาลลี (Galbally Report) ซึ่งจัดทำโดยนายแฟรงค์ แกลบาลลี ประธานสถาบันพหุวัฒนธรรมแห่งออสเตรเลีย หลักการของรายงานฉบับนี้

<sup>74</sup> Michael Mackellar, Refugee Policy and Mechanisms Ministerial Statement Speech Tuesday, 24 May 1977 [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/hansard80/hansardr80/1977-05-24/0059/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/hansard80/hansardr80/1977-05-24/0059/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [10 May 2020]

<sup>75</sup> Charles Price, 'Immigration Policies and Refugees in Australia', The International Migration Review, 15. 1/2 (1981), p. 103. <https://doi.org/10.2307/2545329>.

<sup>76</sup> Don McMaster, Asylum seekers: Australia's response to refugees, p. 68. and James Jupp, From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration, p. 43.

คือต้องการให้สังคมมีบรรทัดฐานหลักร่วมกัน คือประชาธิปไตยและความเป็นออสเตรเลีย<sup>77</sup>  
 หลักการสำคัญของรายงานฉบับนี้มีดังนี้

1. สมาชิกทุกคนในสังคมต้องได้รับโอกาสอย่างเท่าเทียมกันเพื่อที่จะสามารถ  
 ตระหนักถึงศักยภาพของตนให้มากที่สุดและต้องสามารถเข้าถึงโครงการและ  
 บริการต่าง ๆ ของรัฐได้
2. ทุกคนควรจะต้องสามารถรักษาวัฒนธรรมของเขาหรือเธอได้ โดยไม่ต้อง  
 เผชิญกับอคติหรือข้อเสียเปรียบ และสมควรที่จะได้รับการส่งเสริมให้เข้าใจ  
 และยอมรับวัฒนธรรมอื่นด้วย
3. โครงการและบริการของชุมชนควรตอบสนองความต้องการของผู้อพยพ และ  
 โครงการกับบริการพิเศษก็จำเป็นเพื่อประกันการเข้าถึงและการจัดสรร  
 ทรัพยากรที่เท่าเทียม
4. โครงการและบริการต้องออกแบบโดยคำนึงถึงผู้ใช้ และต้องส่งเสริมการ  
 ช่วยเหลือตัวเองให้มากที่สุด โดยคำนึงว่าเพื่อให้ผู้อพยพสามารถพึ่งพาตัวเอง  
 ได้เร็วที่สุด<sup>78</sup>

หลักการสุดท้ายที่ต้องการให้ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยพึ่งพาตัวเองได้ทำให้รัฐบาลมุ่งความสนใจ  
 ไปที่การศึกษาภาษาอังกฤษ เพื่อให้คนกลุ่มนี้เข้าถึงบริการต่าง ๆ ของรัฐได้โดยไม่มีอุปสรรคด้าน  
 ภาษา อีกทั้งรายงานยังค้นพบว่าผู้ที่ไม่สามารถพูดภาษาอังกฤษได้มีโอกาสสูงที่จะเสียเปรียบทั้ง  
 ด้านการจ้างงาน การเข้าถึงสาธารณสุขและการศึกษา รายงานนี้จึงเสนอให้รัฐบาลก่อตั้งโครงการ  
 สอนภาษาสำหรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยทุกเชื้อชาติ รายงานฉบับนี้มีความสำคัญต่อการรองรับผู้  
 อพยพและผู้ลี้ภัยเข้ามาด้วย เพราะหลังจากที่รัฐบาลออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวอินโด

<sup>77</sup> James Jupp, *Ethnic politics in Australia*, p. 20.

<sup>78</sup> Review of Post-arrival Programs and Services to Migrants and Frank Galbally, *Migrant services and programs: report of the Review of Post-arrival Programs and Services for Migrants*. May 1978 [Online] Available from: <https://nla.gov.au/nla.obj-1474121432/view?partId=nla.obj-1475574660> [12 May 2020]

จีน สังคมออสเตรเลียก็มีชาวเอเชียมากขึ้น จนอาจกล่าวได้ว่าการรับผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีนเข้ามา เปลี่ยนลักษณะประชากรของสังคมนออสเตรเลียนับตั้งแต่นั้นมา<sup>79</sup>

สรุปคือ เมื่อรัฐบาลของนายกัฟ วิดแลมประกาศอย่างเป็นทางการว่าจะนำแนวคิดพหุวัฒนธรรม-นิยมมาเป็นแนวทางในการจัดทำนโยบายต่าง ๆ ของออสเตรเลีย นโยบายผู้อพยพและผู้ลี้ภัยภายใต้แนวคิดนี้ก็เน้นที่การเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ หลังการเข้ามาตั้งถิ่นฐาน ในส่วนของการเปิดรับผู้ลี้ภัยกับคนหลายเชื้อชาติมากขึ้น และขยายความช่วยเหลือไปให้คนชาติอื่น ๆ จากที่เคยสงวนไว้ให้แต่ชาวอังกฤษเท่านั้น ทั้งยังพยายามกำจัดอุปสรรคด้านภาษาสำหรับผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้ใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาแม่ด้วย แต่สิ่งสำคัญคือการวางรากฐานให้นโยบายผู้ลี้ภัยแยกออกมาจากนโยบายผู้อพยพ ซึ่งสะท้อนว่ารัฐบาลออสเตรเลียตระหนักถึงความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ไม่มองแบบเหมารวมว่าผู้เข้าเมืองทั้งหมดคือผู้อพยพและสนใจแต่มิติด้านเศรษฐกิจของบุคคลเหล่านั้น

## 2.4 นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลพรรคแรงงาน (นายบ็อบ ฮอว์กและนายพอล คีตติง)

รัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์กและนายพอล คีตติงให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างเปิดกว้างโดยรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยเข้ามาเป็นจำนวนมาก แม้ว่าในช่วงเวลานั้นออสเตรเลียจะเผชิญกับปัญหาเศรษฐกิจ และตรงข้ามกับอุดมการณ์ของพรรคที่เป็นสังคมนิยมประชาธิปไตยและมีกลุ่มชนชั้นแรงงานเป็นฐานเสียงสำคัญ นับตั้งแต่ก่อตั้งพรรคใน ค.ศ. 1901 พรรคแรงงานเน้นปกป้องตลาดภายในและเชื่อว่ารัฐจะต้องมีบทบาทในนโยบายด้านต่าง ๆ พรรคแรงงานในช่วงเวลานี้กลับใช้นโยบายตรงกันข้ามโดยใช้แนวคิดแบบเสรีนิยมใหม่กับการกำหนดนโยบายมากขึ้น<sup>80</sup> กล่าวคือ รัฐบาลนี้เลือกที่จะเปิดตลาดด้วยการลดกำแพงภาษี ลดกฎเกณฑ์ด้านการลงทุนในประเทศ และลดตัวค่าเงินดอลลาร์ รวมไปถึงสร้างความสัมพันธ์กับชาติในภูมิภาคเอเชียมาก

<sup>79</sup> Allan Patience, *Australian Foreign Policy in Asia : Middle Power or Awkward Partner?*

(London: Palgrave Macmillan, 2018), p. 116.

<sup>80</sup> Ashley Lavelle, 'Social Democrats and NEO-Liberalism: A Case Study of the Australian Labor Party', 53. 4 (2005). <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2005.00555.x>.

ยิ่งขึ้น อันเนื่องมาจากความท้าทายทางเศรษฐกิจที่ออสเตรเลียต้องแข่งขันในตลาดระหว่างประเทศ<sup>81</sup>

รัฐบาลนี้เป็นจุดเริ่มต้นของการนำเหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationalism) มาใช้กับการดำเนินนโยบายที่รวมไปถึงนโยบายด้านผู้ลี้ภัยด้วย ซึ่งรัฐบาลเปิดรับบุคคลเข้ามามากขึ้น โดยหวังว่าจะเป็นกำลังสำคัญในตลาดแรงงานและกระตุ้นเศรษฐกิจ<sup>82</sup> สำหรับนโยบายผู้ลี้ภัยนั้นก็ยังมีเรื่องของอิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์เข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะในช่วงเวลานั้น บรรดาผู้ที่เข้ามาตั้งถิ่นฐานในช่วงทศวรรษ 1970 จากนโยบายพหุวัฒนธรรมนิยม สามารถออกเสียงเลือกตั้ง (ethnic vote) และกลายเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคแรงงาน<sup>83</sup> นโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลนี้จึงขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยทั้งภายในและภายนอกประเทศ และนำมาซึ่งการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยแต่ละเชื้อชาติที่แตกต่างกัน

#### 2.4.1 สมัยรัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์ก

รัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์กมีความสำคัญต่อการพัฒนานโยบายผู้ลี้ภัยตรงที่เป็นจุดเริ่มต้นของการรับบุคคลเข้าประเทศมีระบบและแบบแผนมากยิ่งขึ้น และจัดทำนโยบายโดยคำนึงถึงนโยบายต่างประเทศ<sup>84</sup> ออสเตรเลียพยายามลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากกัมพูชา โดยการเป็นตัวกลางการเจรจาตีความขัดแย้งในกัมพูชาใน ค.ศ. 1985 นอกจากนี้โดยส่วนตัวแล้วนาย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>81</sup> Chris Pierson, "Social Democracy on the Back Foot": The ALP and the 'New' Australian Model', *New Political Economy*, 7. 2 (2002). <https://doi.org/10.1080/13563460220138835>.

<sup>82</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, pp. 141-44.

<sup>83</sup> Juliet Pietsch, 'Trends in migrant and ethnic minority voting in Australia: findings from the Australian election study', *Ethnic and Racial Studies*, 40. 14 (2017). <https://doi.org/10.1080/01419870.2016.1250937>.

<sup>84</sup> Department of Immigration and Ethnic Affairs, *Review of activities 1983-84* (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1984), p. 2.



ปีอบ ฮอว์กสันับสนุนแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม<sup>85</sup> รัฐบาลของเขาจึงให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยหลายเชื้อชาติ แม้นโยบายต่อบุคคลแต่ละเชื้อชาติจะแตกต่างกันก็ตาม

ในระหว่าง ค.ศ. 1983-1989 ไม่มีผู้ลี้ภัยทางเรือเดินทางมายังออสเตรเลียเลย จนกระทั่งเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1989 ผู้ลี้ภัยทางเรือชาวเวียดนามและจีนก็มาถึง<sup>86</sup> ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้เป็นกระแสนี้ผู้ลี้ภัยคลื่นลูกที่สองซึ่งเดินทางเข้ามาจนถึงต้นทศวรรษ 1990 ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในช่วงนี้มาจากเวียดนาม กัมพูชา และจีน โดยชาวจีนลี้ภัยจากเหตุการณ์เทียนอันเหมิน แต่ชาวจีนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่มักอาศัยอยู่ในออสเตรเลียอยู่แล้ว การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวจีนจึงไม่เป็นที่ถกเถียงในสังคมมากนัก

ในทางตรงกันข้าม การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาอยู่บนฐานของนโยบายต่างประเทศมากกว่า โดยรัฐบาลเห็นว่าจะต้องจัดการกับผู้ลี้ภัยที่ต้นเหตุ คือความขัดแย้งในกัมพูชา ขณะเดียวกันรัฐบาลเองก็ต้องการมีบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้น<sup>87</sup> อีกทั้งยังกังวลกับอิทธิพลของมหาอำนาจอย่างอดีตสหภาพโซเวียตที่มีอิทธิพลอยู่ในอินโดจีนขณะนั้นด้วย<sup>88</sup> แต่รูปแบบของการเข้ามาของผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาที่เดินทางมาออสเตรเลียด้วยเรือ ทำให้ผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาได้รับการปฏิบัติต่างออกจากผู้ลี้ภัยชาวจีน

ผู้ลี้ภัยชาวจีนที่เป็นนักเรียนและมีภาพลักษณ์ของคนมีความรู้ซึ่งมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อออสเตรเลียได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นอย่างดี เช่น การให้สถานะผู้ลี้ภัยอาศัยถาวรและการเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ในขณะที่ผู้ลี้ภัยทางเรือชาวกัมพูชาที่เริ่มเข้ามาตั้งแต่ ค.ศ. 1989 ถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อออสเตรเลียเพราะเข้าประเทศโดยไม่ได้รับอนุญาต อีกทั้งการที่รัฐบาลเป็นผู้ไกล่เกลี่ยความขัดแย้งในกัมพูชา การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาจึงอาจกระทบต่อนโยบายต่างประเทศได้ รัฐบาลออสเตรเลียแสดงท่าทีไม่ต้อนรับผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาอย่าง

<sup>85</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p. 47.

<sup>86</sup> Katharine Betts, 'Boat people and public opinion in Australia', *People and place*, 9. (2001), p. 34.

<sup>87</sup> Frank Frost, *Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974* (ANU Press, 2016), p. 67.

<sup>88</sup> *ibid.*, p. 68.

ชัดเจน เช่น การบอกว่าผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาเป็นพวกข้ามคิว (queue jumper) และบอกว่าผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ต้องการเข้ามาหางานทำมากกว่าที่จะลี้ภัยจริง ๆ<sup>89</sup>

ในช่วงนี้ องค์กรกลุ่มชาติพันธุ์เริ่มมีบทบาทมากขึ้นกับการจัดทำนโยบายของรัฐบาล ซึ่งเริ่มมีอิทธิพลมากขึ้นตั้งแต่ ค.ศ. 1975 เมื่อผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาตั้งถิ่นฐานสามารถลงหลักปักฐานได้และกลายเป็นผู้ลงคะแนนเสียงที่สำคัญ และนำมาซึ่งการลอบบีของกลุ่มชาติพันธุ์ (ethnic lobby) ในการดำเนินงานของรัฐบาลให้รับผู้ลี้ภัยและผู้อพยพในกลุ่มชาติพันธุ์ของตน โดยกลุ่มชาติพันธุ์จะทำหน้าที่เป็นผู้รับรองให้แก่ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเชื้อชาติเดียวกันที่กำลังจะเดินทางมาออสเตรเลีย แม้พรรคเสรีนิยมจะพยายามสร้างความสัมพันธ์กับกลุ่มชาติพันธุ์เพื่อให้เป็นฐานเสียง<sup>90</sup> แต่กลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นกลุ่มใหญ่และมีอิทธิพลจริง ๆ ซึ่งอยู่ที่เมลเบิร์นเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคแรงงาน เช่น เมลเบิร์นทางตอนเหนือที่มีชุมชนของชาวอิตาลี ชาวกรีก และชาวเลบานอน<sup>91</sup> ดังนั้น องค์กรกลุ่มชาติพันธุ์หรือที่รู้จักกันว่าเป็นกลุ่มผู้อพยพที่ไม่ได้พูดภาษาอังกฤษเป็นภาษาหลัก (Non-English Speaking Background Immigrants, NESB) จึงถือเป็นกลุ่มผู้สนับสนุนหลักของพรรคแรงงาน

อิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ทำให้รัฐบาลเองก็ต้องการรักษาฐานเสียงด้วย รัฐบาลนี้จึงรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยเข้ามาเป็นจำนวนมาก ใน ค.ศ. 1983 รัฐบาลรับผู้ลี้ภัย 93,000 คนก่อนที่จะเพิ่มเป็น 145,000 คน ใน ค.ศ. 1989<sup>92</sup> แม้ว่าอัตราการจ้างงานภายในประเทศจะต่ำและเศรษฐกิจกำลังเข้าสู่สภาวะถดถอยก็ตาม รัฐบาลนายบ็อบ ฮอว์คต้องการให้องค์กรกลุ่มชาติพันธุ์มีบทบาทสนับสนุนผู้ลี้ภัยที่จะเข้ามาตั้งถิ่นฐานมากขึ้น เพื่อลดภาระด้านงบประมาณสวัสดิการผู้ลี้ภัยบทบาทที่เพิ่มมากขึ้นเช่นนี้ทำให้นายปีเตอร์ วอลล์ช รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง บอกว่านโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์คถูกขับเคลื่นด้วยการลอบบีจากองค์กรกลุ่มชาติพันธุ์มากกว่าที่จะใช้เหตุผล เพราะกลัวกระแสโต้กลับทางการเมือง<sup>93</sup>

<sup>89</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 57.

<sup>90</sup> James Jupp, *Ethnic politics in Australia*, pp. 21-22.

<sup>91</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p 46.

<sup>92</sup> *ibid.*, p. 47.

<sup>93</sup> Katharine Betts, 'Immigration policy under the Howard Government', p. 174.

ภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ นายโรเบิร์ต เรย์ สมาชิกวุฒิสภาระหว่าง ค.ศ. 1988-1990 ต้องการให้นโยบายผู้อพยพและผู้ลี้ภัยมีระบบมากขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการล้นมือโดยกลุ่มชาติพันธุ์ เนื่องจากก่อนหน้านี้การให้สถานะผู้อพยพอาศัยถาวรอยู่ที่ดุลพินิจของกระทรวงและไม่มีหลักเกณฑ์ชัดเจน นายโรเบิร์ต เรย์ เริ่มต้นด้วยการปรับนโยบายโดยอิงกับรายงาน Immigration – a commitment to Australia หรือชื่อย่อคือรายงานฟิตซ์เจอร์ลด์ (FitzGerald report) ที่จัดทำโดยคณะกรรมการที่ปรึกษานโยบายผู้อพยพแห่งออสเตรเลีย (The Committee to Advise on Australia's Immigration Policies, CAAIP) ใน ค.ศ. 1986

รายงานฉบับนี้เสนอให้รัฐบาลรับผู้อพยพที่มีทักษะมากขึ้น และจำกัดการรับผู้ลี้ภัยให้อยู่ที่ร้อยละ 10 ของจำนวนคนทั้งหมดที่ออสเตรเลียรับเข้ามาในประเทศ ทั้งยังเสนอว่ารัฐบาลไม่ควรจัดทำนโยบายผู้ลี้ภัยเพื่อตอบสนองต่อความขัดแย้งในประเทศอื่น ๆ หรือภัยพิบัติทางธรรมชาติเท่านั้น แต่ควรกำหนดกระบวนการและเกณฑ์การรับผู้ลี้ภัยให้ชัดเจน พร้อมทั้งวิพากษ์วิจารณ์ว่ารัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์กให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนมากเกินไป รายงานนี้มีแนวคิดที่ตรงข้ามกับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมจนถูกวิจารณ์จากนายบ็อบ ฮอว์กเอง และสำนักงานพหุวัฒนธรรมกับองค์กรชาติพันธุ์ต่าง ๆ ด้วย

การปฏิรูปเริ่มต้นด้วยการแยกประเภทผู้อพยพและผู้ลี้ภัยออกจากกันโดยแบ่งออกเป็นผู้อพยพประเภทการย้ายถิ่นฐานไปอยู่กับครอบครัว แรงงานมีทักษะ และผู้อพยพด้านมนุษยธรรม ส่วนผู้อพยพด้านมนุษยธรรมจะแบ่งออกเป็นอีก 3 ประเภทย่อย คือ ผู้ลี้ภัยตามเกณฑ์ของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ผู้ลี้ภัยประเภทความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมพิเศษ และผู้ลี้ภัยจากโครงการความช่วยเหลือพิเศษ<sup>94</sup> นอกจากนี้ ยังเปลี่ยนแปลงระบบวีซ่าให้มีความซับซ้อนมากขึ้น โดยออสเตรเลียมีวีซ่าทั้งหมด 85 ประเภทและประเภทการเข้าออกประเทศอีก 95 แบบ<sup>95</sup>

<sup>94</sup> Department of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs, Review '89 Annual Report (Canberra Australian Government Publishing Service, 1989), p. 11.

<sup>95</sup> James Jupp, From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration, p.

ต่อมา นายโรเบิร์ต เรย์ผลักดันให้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ค.ศ. 1989<sup>96</sup> ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายในรอบ 30 ปี เพื่อควบคุมการเข้าเมืองให้เคร่งครัดขึ้น มีการใช้ศูนย์กักกันและการเนรเทศผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้ส่งตัวกลับบุคคลที่อยู่ในสถานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายมาแล้ว 28 วัน จากเดิมที่ในพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง ค.ศ. 1958 กำหนดให้ใช้ศูนย์กักกันกับผู้ลี้ภัยทางเรือกับผู้ที่กำลังรอการส่งตัวกลับเท่านั้น มาตรการนี้ก็เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ที่ไม่มีวีซ่าสามารถดำเนินชีวิตในสังคมออสเตรเลียได้ กฎหมายฉบับนี้ยังกำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการทบทวนสถานภาพผู้ลี้ภัย (Refugee Status Review Committee, RSRC) เพื่อให้บุคคลที่ถูกปฏิเสธสถานภาพผู้ลี้ภัยสามารถขอการคุ้มครองชั่วคราวได้ โดยรวมแล้ว การเปลี่ยนแปลงกฎหมายใน ค.ศ. 1989 เป็นความพยายามทำให้การรับบุคคลเข้าเมืองมีระบบแบบแผนมากยิ่งขึ้น แม้จะพยายามลดอำนาจของรัฐมนตรีและฝ่ายบริหาร แต่ฝ่ายบริหารยังคงมีอำนาจอยู่ เห็นได้จากที่รัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์กอนอนุมัติสถานภาพผู้ลี้ภัยให้กับชาวจีน ใน ค.ศ. 1990 – 1991 มากถึง 13,954 คน และในปลายปี ค.ศ. 1991 มีมากถึง 23,000 คน โดยในจำนวนนี้มีชาวจีนถึงร้อยละ 72 และมีผู้ลี้ภัยทางเรือเพียง 672 คน<sup>97</sup> รัฐบาลพยายามลดบทบาทของอำนาจตุลาการที่มีอำนาจทบทวนการตัดสินใจของรัฐมนตรี การผ่านพระราชบัญญัตินี้จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการต่อสู้เชิงอำนาจของฝ่ายบริหารกับตุลาการในการเมืองออสเตรเลีย

ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการในประเด็นผู้ลี้ภัยเกิดจากการที่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ที่ถูกปฏิเสธสถานภาพผู้ลี้ภัยตามกฎหมายจากรัฐบาล สามารถอุทธรณ์ต่อศาลระดับสหพันธรัฐเพื่อให้ทบทวนคำตัดสินได้ ทั้งประเด็นขั้นตอนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยและการกักกันตัว เช่น ในระหว่าง ค.ศ. 1989 – 1992 ผู้ลี้ภัยทางเรือจำนวนมากถูกจัดประเภทว่าเป็นบุคคลที่ยังเดินทางไม่ถึงออสเตรเลียอย่างเป็นทางการ แม้ว่าพวกเขาจะขึ้นฝั่งบนดินแดนของออสเตรเลียแล้ว และถือเป็นผู้แสวงหาที่ลี้ภัย รัฐบาลกักกันตัวผู้ลี้ภัยทางเรือเหล่านี้เอาไว้ แต่เมื่อพวกเขาอุทธรณ์ต่อศาลระดับสหพันธรัฐแห่งออสเตรเลีย ศาลก็สั่งให้ปล่อยตัวผู้ลี้ภัยเหล่านี้

<sup>96</sup> Kerry Carrington, *Contemporary Policy Issues in Historical Context: Current Issues Brief no. 3 2003-04* [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/Publications\\_Archive/CIB/cib0304/04cib03](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib0304/04cib03) [13 May 2020]

<sup>97</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 78.

จากศูนย์กักกัน ปัญหาคือกฎหมายกำหนดว่าศาลไม่มีอำนาจสั่งการในเรื่องนี้ ตามความเห็นของแมรี คร็อก (Mary Crock) ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายผู้อพยพ บอกว่าความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการเป็นผลมาจากการควบคุมของรัฐบาล กล่าวคือ รัฐบาลกลัวว่าฝ่ายตุลาการจะเข้ามาก้าวร้าวการตัดสินใจการจัดทำนโยบายของรัฐบาล โดยแมรี คร็อก ได้เสนอว่านโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียสะท้อนความกลัวในหลายระดับคือ 1 กลัวผู้ลี้ภัยชาวเอเชียในฐานะที่เป็นคนอื่น 2 ความกลัวว่าจะสูญเสียอำนาจในการควบคุมให้กับฝ่ายตุลาการ และ 3 ความกลัวว่าจะถูกประชาชนต่อต้านที่ประนีประนอมกับผู้ลี้ภัยมากเกินไป<sup>98</sup>

สรุป หลังจากทีออสเตรเลียยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาวและจัดทำนโยบายผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ รัฐบาลออสเตรเลียยังคงปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยแต่ละเชื้อชาติต่างกัน โดยในสมัยรัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์กเป็นผลมาจากการดำเนินนโยบายต่างประเทศต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ต้องการให้ออสเตรเลียเป็นตัวกลางในการจัดการความขัดแย้งในกัมพูชา เพื่อส่งเสริมบทบาทของออสเตรเลียในภูมิภาค แต่พัฒนาการที่สำคัญก่อนนโยบายผู้ลี้ภัยในช่วงรัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์กคือการจัดประเภทผู้ลี้ภัยและผู้อพยพอย่างเป็นทางการเป็นระบบตามจุดมุ่งหมายของการเดินทางมาออสเตรเลีย

#### 2.4.2 สมัยรัฐบาลนายพอล คีตติง

นโยบายผู้ลี้ภัยสมัยรัฐบาลของนายพอล คีตติง มีพัฒนาการที่โดดเด่นคือการริเริ่มใช้วีซ่าความคุ้มครองชั่วคราว (Temporary Protection Visa, TPV) และศูนย์กักกัน ทั้งยังทำข้อตกลงในระดับทวิภาคีกับรัฐบาลจีนเพื่อส่งตัวผู้ลี้ภัยที่รัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์กเคยให้ความช่วยเหลือไว้ ความท้าทายของรัฐบาลนี้คือนโยบายผู้ลี้ภัยกลายเป็นประเด็นทางการเมืองมากกว่าที่เคย ทั้งยังต้องรับมือกับจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือมากกว่า 1,500 คน<sup>99</sup> ซึ่งถึงแม้จะสามารถรับมือได้ แต่ผู้ลี้ภัยจำนวนมากก็ทำให้กระบวนการอนุมัติสถานภาพผู้ลี้ภัยล่าช้า ผู้ลี้ภัยทางเรือบางคนต้องอยู่ในศูนย์กักกันนานถึง 4-5 ปี มาตรการหลายอย่างต่อผู้ลี้ภัยทางเรือในช่วงนี้จะเป็นพื้นฐานให้กับนโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดด้วย

<sup>98</sup> Ibid., p. 82.

<sup>99</sup> Katharine Betts, 'Boat people and public opinion in Australia', p. 34.

ความสนใจต่อประเด็นผู้ลี้ภัยโดยส่วนตัวของนายพอล คีทติงนั้นถือว่าน้อยมาก โดยเจมส์ จู๊ป (James Jupp) นักวิชาการด้านผู้อพยพของออสเตรเลียตั้งข้อสังเกตว่าในงานศึกษาชีวประวัติของเขาโดย จอห์น เอ็ดเวิร์ดส์ (John Edwards) ไม่มีประเด็นเรื่องพหุวัฒนธรรมนิยมหรือผู้อพยพเลย<sup>100</sup> แต่สนใจเรื่องความสัมพันธ์กับชนพื้นเมือง การเข้าหาชาติในภูมิภาคเอเชีย และแยกตัวจากสหราชอาณาจักรมาเป็น สาธารณรัฐ ภายใต้นโยบายการมองภาพใหญ่ (big picture)<sup>101</sup> อีกทั้งฐานเสียงสำคัญของนายพอล คีทติงเองต่างไปจากนายบ็อบ ฮอร์กด้วย โดยนายพอล คีทติงมีความใกล้ชิดกับกลุ่มชนชาติพันธุ์ที่มาจากตะวันออกกลางและชาวเลบานอนที่เป็นชาวคริสต์มากกว่า นโยบายผู้ลี้ภัยในรัฐบาลของนายพอล คีทติงจึงเป็นการสานต่อนโยบายของรัฐบาลก่อนหน้า และริเริ่มมาตรการใหม่เพื่อรับมือกับจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือที่เริ่มเพิ่มจำนวนในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 บุคคลที่มีอิทธิพลในการจัดทำนโยบายผู้ลี้ภัยในรัฐบาลนี้คือรัฐมนตรีกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองคือนายเกอร์รี แฮนด์ (Gerry Hand) ดำรงตำแหน่งระหว่าง 1991-1993 และนายนิค โบลคัส (Nick Bolkus) ดำรงตำแหน่ง 1993-1996

รัฐมนตรีทั้งสองมีอิทธิพลในองค์การกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นฐานเสียงของพรรคแรงงาน โดยนายเกอร์รี แฮนด์เป็นผู้รับผิดชอบการหาเสียงกับกลุ่มชาติพันธุ์ให้พรรคแรงงานมาตั้งแต่ ค.ศ. 1982 และเคยเป็นรัฐมนตรีว่าด้วยกิจการชนพื้นเมืองมาสามปี ในช่วงที่เขาดำรงตำแหน่งอยู่ ออสเตรเลียรับผู้อพยพมากถึง 100,000 คนต่อปี ก่อนที่จะลดลงเหลือ 80,000 คนใน ค.ศ. 1993 เพราะปัจจัยทางเศรษฐกิจ<sup>102</sup> โดยครึ่งหนึ่งของจำนวนนี้เป็นผู้อพยพแบบการย้ายถิ่นฐานไปอยู่กับครอบครัว และมีผู้ลี้ภัยอยู่ในกลุ่มนี้เพียง 12,000 คนจากการกำหนดโควตาการรับผู้ลี้ภัยในแต่ละปีของนายโรเบิร์ต เรย์ รัฐมนตรีคนต่อมาคือนายนิค โบลคัส ซึ่งให้ความช่วยเหลือแก่ชาวยุโรปมากกว่าชาวเอเชีย<sup>103</sup> เช่น การริเริ่มโครงการช่วยเหลือพิเศษใน ค.ศ. 1992 สำหรับชาวยุโรป

<sup>100</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p. 55.

<sup>101</sup> Anthony Burke, *Fear of security: Australia's invasion anxiety* (Cambridge University Press Cambridge, 2008), p. 160.

<sup>102</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p. 51.

<sup>103</sup> *ibid.*, p. 52.

และผู้ลี้ภัยที่ไม่ตรงตามเกณฑ์ของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ในขณะที่เดียวกันก็สร้างศูนย์กักกันสำหรับผู้ลี้ภัยทางเรือจากอินโดจีน

ผู้ลี้ภัยชาวจีนที่ขอลี้ภัยด้วยเหตุการณืที่ยื่นอันเหมินยังคงเป็นผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในช่วงนี้ รัฐบาลต้องการให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้กลับประเทศ จึงใช้นโยบายให้วีซ่าความคุ้มครองแบบชั่วคราว<sup>104</sup> ซึ่งอนุญาตให้บุคคลสามารถอาศัยอยู่ในออสเตรเลียได้ 4 ปี และสามารถเข้าถึงสวัสดิการต่าง ๆ ได้ แต่ถ้ำหลังจากวีซ่าหมดอายุ ผู้ลี้ภัยต้องเลือกว่าจะเดินทางกลับประเทศ หรือขอวีซ่าความคุ้มครองต่ออีก 4 ปีหรือขอสถานะผู้อยู่อาศัยถาวรในฐานะผู้อพยพแทน เกณฑ์ที่รัฐบาลใช้อนุมัติวีซ่าประเภทนี้คือการศีกษา โอกาสที่จะได้รับจ้างงาน และความสามารถทางภาษาอังกฤษ<sup>105</sup> วีซ่าความคุ้มครองชั่วคราวเป็นกลไกหนึ่งในการลดจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือ แต่ก็บั่นทอนความมั่นคงของผู้ลี้ภัยเองด้วย เพราะไม่มีอะไรรับประกันว่าผู้ลี้ภัยจะได้ตั้งถิ่นฐานถาวรในออสเตรเลีย นโยบายนี้ยุติลงในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 1993 ซึ่งจะถูกนำกลับมาใช้อีกครั้งในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด

มาตรการสำหรับการตอบสนองต่อกระแสผู้ลี้ภัยทางเรือคือการใช้ศูนย์กักกันซึ่งเริ่มใช้ตั้งแต่ ค.ศ. 1994 ช่วงแรกรัฐบาลกำหนดให้กักกันเฉพาะผู้ที่มาถึงโดยไม่มีเอกสารเข้าเมืองและผู้ที่อยู่ในประเทศเกินกว่าที่ได้รับอนุญาต ระหว่างที่อยู่ในศูนย์กักกัน บุคคลเหล่านี้จะต้องเข้าสู่กระบวนการขอสถานภาพผู้ลี้ภัย ถ้ำขอสถานภาพไม่สำเร็จก็ต้องถูกเนรเทศออกจากออสเตรเลีย นายเกอร์รี แชนด์กล่าวถึงการใช้ศูนย์กักกันว่าเป็นการส่งสารที่ชัดเจนว่าไม่ใช่ทุกคนที่เดินทางมาออสเตรเลียจะได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานเสมอไป<sup>106</sup> โดยรัฐบาลเห็นว่าการเข้ามาของผู้ลี้ภัยทางเรือที่ไม่มีเอกสารเข้าเมือง เป็นการบั่นทอนกระบวนการให้สถานภาพผู้ลี้ภัยของรัฐบาล และยังกล่าวว่าการให้ผู้ลี้ภัยไปอยู่รวมกันที่ศูนย์กักกันจะช่วยให้การขอสถานภาพเร็วขึ้น<sup>107</sup>

<sup>104</sup> Department of Immigration and Ethnic Affairs, Fact Sheet 41, Seeking Asylum in Australia.

<sup>105</sup> Christine A. Stevens, 'Asylum Seeking in Australia', The International Migration Review, 36. 3 (2002), p. 874.

<sup>106</sup> Commonwealth of Australia, Scrutiny of Bills - Senate Standing Committee - Reports - 1992 - 1st. 4 March 1992 (Canberra: Australia Government Publishing Service, 1992), p. 2371.

<sup>107</sup> Christine A. Stevens, 'Asylum Seeking in Australia', p. 878.

ในความเป็นจริงแล้ว ผู้ลี้ภัยในศูนย์กักกันไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านกฎหมายขั้นพื้นฐาน เช่น ศูนย์กักกันไม่ได้แจ้งให้ผู้ลี้ภัยทราบที่สามารถขอให้ศาลไต่สวนถึงความชอบธรรมที่ถูกกักกันตัวได้ อีกทั้งกระบวนการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยยังมีความซับซ้อนทั้งเรื่องภาษา วัฒนธรรม และการศึกษา โดยศาลระดับสหพันธรัฐเห็นว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยถูกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมและไม่เหมาะสม<sup>108</sup> อีกทั้งยังมีปัญหาเรื่องกระบวนการพิจารณาสถานะภาพที่ล่าช้า ทำให้ผู้ลี้ภัยต้องอยู่ในศูนย์กักกันเป็นเวลานาน

ความล่าช้าในการพิจารณาสถานะภาพทำให้รัฐบาลพยายามลดจำนวนผู้ลี้ภัยในศูนย์กักกัน โดยกำหนดระยะเวลาในการกักกันมากที่สุดได้ 273 วัน และเสนอให้ผู้ลี้ภัยตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลีย โดยมีเงื่อนไขคือต้องเดินทางกลับประเทศของตนไปก่อน 12 เดือนและกลับเข้ามาขอสถานะภาพใหม่ มีผู้รับข้อเสนอนี้ไม่ถึงครึ่งของผู้ลี้ภัยทั้งหมด เพราะถ้าพวกเขาจะกลับมาออสเตรเลียอีกครั้ง ก็ต้องจ่ายค่าเดินทางและค่าครองชีพเอง ในที่สุด ในปลายค.ศ. 1995 รัฐบาลจึงให้วีซ่าแบบมนุษยธรรมกับผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้แทน

การใช้ศูนย์กักกันสะท้อนว่านโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียที่มีมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 และระบบคุ้มครองผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียนั้นล้าสมัยแล้ว แม้ว่าแนวปฏิบัติของออสเตรเลียจะไม่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ศูนย์กักกันโดยธรรมชาติเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดเสรีภาพในการเดินทาง หรือการที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการทางกฎหมายและคำแนะนำต่าง ๆ ได้มากพอ แม้ว่าผู้ลี้ภัยทางเรือจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.01 ของผู้อพยพและผู้ลี้ภัยทั้งหมดที่เข้ามาออสเตรเลีย แต่รัฐบาลก็ใช้มาตรการต่อบุคคลกลุ่มนี้อย่างเคร่งครัดมาก อาจกล่าวได้ว่า ศูนย์กักกันเป็นการกระทำที่เลือกปฏิบัติทั้งบนฐานของประเทศต้นทางและวิธีการเข้าประเทศ

กลไกอีกส่วนหนึ่งสำหรับลดจำนวนผู้ลี้ภัยคือการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศอื่น โดยเฉพาะกับรัฐบาลจีน ซึ่งเป็นประเทศต้นทางของผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ รัฐบาลนี้มองว่าผู้ลี้ภัยชาวจีนยังคงเป็นเชื้อชาติหลักที่เข้ามาออสเตรเลีย แต่เหตุผลของการลี้ภัยเปลี่ยนจากเหตุการณ์เทียนอันเหมินมาเป็นนโยบายลูกคนเดียว (One-child policy) ผู้ลี้ภัยชาวจีนให้เหตุผลในการลี้ภัยว่านโยบายนี้ภัยคุกคามชีวิตของพวกเขา แต่รัฐบาลออสเตรเลียไม่ได้ตระหนักว่าเป็นผู้ลี้ภัยตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อพิจารณาจากนิยามผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 รัฐบาล

<sup>108</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 75.



ออสเตรเลียได้ร่วมมือกับรัฐบาลจีนทำแผนงานประเทศที่สามที่ปลอดภัย (safe third country) เพื่อลดผลกระทบของการส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับประเทศ และลดจำนวนผู้ที่จะลี้ภัยจากจีนด้วย ในทางตรงกันข้าม ใน ค.ศ. 1994 ศาลระดับสหพันธรัฐได้ตัดสินว่านโยบายลูกคนเดียวนี้เป็นสาเหตุให้ขอลี้ภัยตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ได้ แต่รัฐบาลอ้างว่าการพิสูจน์ว่านโยบายนี้คุกคามต่อชีวิตหรือไม่เป็นเรื่องยากและใช้งบประมาณมาก ผู้ลี้ภัยที่มาจากจีนตอนใต้จึงมีแนวโน้มที่จะถูกส่งตัวกลับด้วยความร่วมมือระหว่างรัฐบาลออสเตรเลียและจีน

แม้รัฐบาลของนายพอล คีตติงจะไม่ได้ให้ความสำคัญกับประเด็นผู้ลี้ภัยมากที่สุด แต่มาตรการต่าง ๆ ที่ริเริ่มในช่วงเวลานี้ก็ถูกนำไปใช้ในรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด ซึ่งถูกมองว่าเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย และเมื่อพิจารณาในภาพรวมของนโยบายในสมัยรัฐบาลของพรรคแรงงานแล้วก็จะพบว่า รัฐบาลพรรคแรงงานได้ริเริ่มกลไกจำนวนมาก เพื่อให้การรับผู้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศมีกฎเกณฑ์และระเบียบ โดยแยกประเภทผู้อพยพและผู้ลี้ภัยในรูปแบบต่าง ๆ ทั้งยังใช้กลไกที่จะทำให้รัฐบาลสามารถคัดเลือกบุคคลที่จะได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศได้หรือไม่ด้วย เช่น ในกรณีของการให้วีซ่าคุ้มครองชั่วคราวหรือการใช้ศูนย์กักกันเพื่อพิจารณาสถานภาพของบุคคลก่อน ที่สำคัญคือการแสวงหาความร่วมมือในระดับพหุภาคีและทวิภาคีเพื่อรับมือกับผู้ลี้ภัยทางเรือ

## 2.5 สรุป

ทศวรรษ 1970 ถือเป็นช่วงเวลาสำคัญของออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเป็นการเริ่มต้นใช้นโยบายผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ การยอมรับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม และการยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาว โดยมีกระแสผู้ลี้ภัยจากสงครามเวียดนามเป็นบททดสอบแรกต่อความตั้งใจจริงของรัฐบาลในการใช้นโยบายเหล่านี้ในทางปฏิบัติ ความเปลี่ยนแปลงของนโยบายในช่วงเวลานี้สะท้อนว่ารัฐบาลออสเตรเลียตระหนักถึงความสำคัญของการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย และยุติการเหยียดเชื้อชาติที่ดำรงอยู่ในสังคมมานานเกือบศตวรรษ นโยบายผู้ลี้ภัยมีระบบและแบบแผนมากยิ่งขึ้นในช่วงรัฐบาลพรรคแรงงาน ด้วยการจัดประเภทให้กับบุคคลที่เข้าเมืองอย่างละเอียด แนวโน้มที่เกิดขึ้นคือรัฐบาลพยายามคัดเลือกผู้ลี้ภัยที่จะเข้ามาตั้งถิ่นฐานให้ได้มากที่สุด ในช่วงรัฐบาลของนายพอล คีตติงเองก็ถือเป็นจุดเริ่มต้นของกลไกหลาย ๆ อย่างในนโยบายผู้ลี้ภัยที่ถูก

นำมาใช้ในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด ไม่ว่าจะเป็นการให้วีซ่าความคุ้มครองชั่วคราวและการใช้ศุลกากรกักกันผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ พัฒนาการของนโยบายผู้ลี้ภัยในช่วงนี้ยังมีความสำคัญในแง่ของความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ เพื่อจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัยที่ต้นเหตุด้วยการเข้าไปมีส่วนร่วมในการเจรจายุติความขัดแย้งในกัมพูชาด้วย



### บทที่ 3

## นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น ไฮเวิร์ด

### บทนำ

ออสเตรเลียถือเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมนิยมที่ประสบความสำเร็จ กล่าวคือการรับผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียเป็นการเปิดรับความหลากหลายทั้งด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรมมาโดยตลอดตั้งแต่ยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาว จนกระทั่ง ค.ศ. 2001 ออสเตรเลียก็ต้องเผชิญความท้าทายในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นภัยก่อการร้ายจากเหตุการณ์ก่อวินาศกรรมในวันที่ 11 กันยายน ค.ศ. 2001 ต่อไปนี้จะเรียกว่าเหตุการณ์ 9/11 และจำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด รัฐบาลของนายจอห์น ไฮเวิร์ด จึงเจอความท้าทายสองเรื่องคือการต่อต้านการก่อการร้าย และการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัย แต่แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมซึ่งอยู่ในสังคมออสเตรเลียและมีอิทธิพลต่อนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียมาอย่างยาวนานก็อยู่ในภาวะสั่นคลอนด้วยเช่นกัน เพราะการต่อต้านการก่อการร้ายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องศาสนาและเชื้อชาติ ซึ่งก็คือศาสนาอิสลามและชาวมุสลิม แม้สหรัฐอเมริกาในฐานะผู้นำในการต่อสู้ครั้งนี้จะย้ำว่าการต่อต้านการก่อการร้ายไม่เท่ากับการต่อต้านมุสลิม<sup>109</sup> แต่กระแสความหวาดกลัวอิสลาม (Islamophobia) ก็เพิ่มสูงขึ้นจนทำให้ชาวมุสลิมถูกเลือกปฏิบัติ ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ที่เดินทางมาออสเตรเลียในช่วงเวลานี้เองก็เดินทางมาจากประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางและเป็นชาวมุสลิมด้วย

เนื้อหาในบทนี้ต้องการศึกษาและวิเคราะห์นโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียผ่านกรอบคิดพหุวัฒนธรรมนิยมว่าในขณะที่ออสเตรเลียเผชิญความท้าทายมิติต่าง ๆ ตามที่กล่าวไปข้างต้น แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลของนายจอห์น ไฮเวิร์ดอย่างไรบ้าง เนื้อหาในบทนี้จะแบ่งการนำเสนอออกเป็น 4 หัวข้อได้แก่

- 3.1. นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น ไฮเวิร์ด
- 3.2. แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมระหว่าง ค.ศ. 1996 – 2001
- 3.3. นโยบายผู้ลี้ภัยภายใต้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมหลัง ค.ศ. 2001

---

<sup>109</sup> George W. Bush, Press Conference by President Bush and President Havel of Czech Republic, Prague Castle, Prague, Czech Republic, November 20, 2002 [Online] Available from: <https://www.nato.int/docu/speech/2002/s021120b.htm> [17 December 2020]

### 3.4. การเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ต่อผู้ลี้ภัย

#### 3.1 นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด

การเลือกตั้งใน ค.ศ. 1996 พรรคเสรีนิยมด้วยการนำของนายจอห์น โฮเวิร์ดหาเสียงด้วยข้อเสนอว่าจะลดจำนวนรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย ซึ่งต่างจากก่อนหน้านี้พรรคแรงงานรับชาวเอเชียเข้ามาเป็นจำนวนมาก นอกจากจะเป็นข้อเสนอเพื่อดึงดูดผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว แนวทางนี้ก็เป็นที่ไปตามอุดมการณ์ของพรรคเสรีนิยมและตัวนายจอห์น โฮเวิร์ดเอง โดยอุดมการณ์หลักของพรรคเสรีนิยมคือให้ความสำคัญกับปัจเจกชนนิยม สนับสนุนผู้ประกอบการ และส่งเสริมความเป็นครอบครัว<sup>110</sup> แม้ว่าอุดมการณ์ในรายละเอียดจะต่างกันไปตามผู้นำพรรคแต่ละคน แต่สำหรับพรรคภายใต้การนำของนายจอห์น โฮเวิร์ดแล้ว เขานิยามอุดมการณ์ของตัวเองว่า “เป็นเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ และเป็นอนุรักษนิยมในประเด็นทางสังคม”<sup>111</sup>

นายจอห์น โฮเวิร์ดเห็นว่ารัฐบาลเป็นเพียงผู้อำนวยความสะดวก ไม่ใช่ผู้ที่ตัดสินใจในประเด็นต่าง ๆ แทนประชาชน เขามุ่งทำให้รัฐบาลมีขนาดเล็กมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>112</sup> ดังนั้นรัฐบาลภายใต้การนำของเขาจึงมีการยกเลิกบางหน่วยงาน และทำให้บางหน่วยงานและบริการของรัฐไปอยู่ภายใต้การดำเนินงานของเอกชน เช่น การยกเลิกหน่วยงานเกี่ยวกับพหุวัฒนธรรมนิยม ขณะเดียวกันการใช้เหตุผลทางเศรษฐศาสตร์ (Economic Rationalism) ในการกำหนด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>110</sup> Robyn Hollander, 'John Howard, Economic Liberalism, Social Conservatism, and Australian Federalism', *Australian Journal of Politics & History*, 54. 1 (2008), p. 86.  
<https://doi.org/10.1111/j.1467-8497.2008.00486.x>.

<sup>111</sup> John Howard, *Building a stronger and fairer Australia : liberalisation in economic policy and modern conservatism in social policy*, Melbourne, 4 May 1999 : address to the 'Australia Unlimited' roundtable. [Online] Available from:  
<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p?page=0;query=Australia%20unlimited%20roundtable%E2%80%99,%204%20May%201999;rec=1;resCount=Default> [22 June 2021]

<sup>112</sup> Robyn Hollander, 'John Howard, Economic Liberalism, Social Conservatism, and Australian Federalism'.

นโยบายที่มีอิทธิพลมาตั้งแต่สมัยพรรคแรงงานก็ยังคงอยู่ รัฐบาลนี้จึงเน้นรับผู้อพยพที่มีประโยชน์ทางเศรษฐกิจเป็นหลัก<sup>113</sup>

ส่วนด้านประเด็นทางสังคมที่นายจอห์น โฮเวิร์ดระบุว่ามีความเป็นอนุรักษ์นิยมนั้น หมายถึงการรักษาประเพณีและค่านิยมต่าง ๆ เอาไว้ เช่น พรรคเสรีนิยมสนับสนุนให้ออสตราเลียเป็นสหพันธรัฐภายใต้เครือจักรภพแห่งชาติต่อไป ต่างจากพรรคแรงงานที่สนับสนุนสาธารณรัฐนิยม หรือประเด็นเรื่องการเมืองอัตลักษณ์ที่นายจอห์น โฮเวิร์ดไม่เห็นด้วยที่บุคคลจะเชื่อมโยงตนเองเข้ากับกลุ่มอื่นมากกว่าชาติหรือออสตราเลีย อย่างไรก็ตามที่เห็นได้จากทฤษฎีของเขาต่อพหุวัฒนธรรมนิยมที่เขาเรียกร้องให้กลุ่มชาติพันธุ์ยึดมั่นกับค่านิยมของออสตราเลียเป็นสำคัญ แนวคิดเช่นนี้นำมาซึ่งการต่อต้านของเขาต่อความถูกต้องทางการเมือง (political correctness) ในการแสดงความเห็นต่อผู้ลี้ภัยด้วยซึ่งจะกล่าวในหัวข้อถัดไป<sup>114</sup>

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดมีช่วงเวลายาวนานถึงสี่สมัย ตั้งแต่ ค.ศ. 1996-2007 โดยเป็นช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์สำคัญและนำมาซึ่งความเปลี่ยนแปลงต่อนโยบายผู้ลี้ภัยของออสตราเลียอย่างมาก เช่น ความเคร่งครัดของมาตรการเข้าเมืองของผู้ลี้ภัยที่เพิ่มมากขึ้น สภาพแวดล้อมภายนอกอย่างเหตุการณ์ 9/11 ก็ทำให้นโยบายของรัฐบาลนี้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายผู้ลี้ภัยของออสตราเลียโดยรวม เนื้อหาในส่วนนี้จะแบ่งเป็นสองช่วงตามเหตุการณ์สำคัญที่ส่งผลต่อนโยบายผู้ลี้ภัย ช่วงที่หนึ่งคือระหว่าง ค.ศ. 1996-2001 และช่วงที่สองคือระหว่าง ค.ศ. 2002-2007

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CHULALONGKORN UNIVERSITY

### 3.1.1 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดช่วงที่ 1 ระหว่าง ค.ศ. 1996 -2001

นโยบายผู้ลี้ภัยระหว่าง ค.ศ. 1996 – 2001 เป็นการพัฒนานโยบายในสมัยรัฐบาลของนายพอล คีตติงให้มีความเคร่งครัดมากขึ้น เช่น ศูนย์กักกันและวีซ่าความคุ้มครองชั่วคราว รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดเห็นว่ารัฐบาลชุดก่อนรับผู้อพยพที่ย้ายถิ่นฐานไปอยู่กับครอบครัว ซึ่งเป็นครอบครัวของผู้ลี้ภัยมากเกินไป และเห็นว่าส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของออสตราเลีย เพราะผู้อพยพ

<sup>113</sup> James Jupp, From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration, pp. 150-51.

<sup>114</sup> Michael Clyne, 'The Use of Exclusionary Language to Manipulate Opinion: John Howard, Asylum Seekers and the Reemergence of Political Incorrectness in Australia', Journal of Language and Politics, Vol. 4. (2005). <https://doi.org/10.1075/jlp.4.2.03cly>.

ประเภทนี้มักเป็นแรงงานด้อยทักษะ โดยรัฐบาลนี้ยังคงรับผู้ลี้ภัยต่อปีอยู่ที่ร้อยละ 10 ของผู้เข้าเมืองทั้งหมดตามที่มีการกำหนดเอาไว้โดยรัฐบาลพรรคแรงงาน ในระหว่าง ค.ศ. 1997-2000 ผู้ลี้ภัยที่ได้ตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียมาจากอัฟกานิสถาน อิหร่าน อิรัก และโซมาเลียมากที่สุดตามลำดับ<sup>115</sup>

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดรับช่วงต่อมาจากรัฐบาลของพรรคแรงงานที่ประชาชนเห็นว่ารับผู้อพยพเข้ามามากเกินไป โดยเฉพาะประเภทอพยพที่ย้ายถิ่นฐานไปอยู่กับครอบครัว อีกทั้งกลุ่มชาติพันธุ์เองก็ไม่ใช่ฐานเสียงของพรรคเสรีนิยม อิทธิพลของกลุ่มชาติพันธุ์ก่อนนโยบายผู้ลี้ภัยจึงไม่เท่ากับสมัยรัฐบาลของพรรคแรงงานแล้ว ดังนั้น เมื่อรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดจึงเริ่มต้นด้วยการลดจำนวนผู้เข้ามาใหม่ทั้งในส่วนของผู้อพยพและผู้ลี้ภัย ในระหว่าง ค.ศ. 1996-97 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดได้ตัดจำนวนผู้อพยพไป 10,000 คนให้เหลือเพียง 86,000 คนโดยเน้นรับผู้อพยพที่เป็นแรงงานมีทักษะ<sup>116</sup> ส่วนจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้อพยพทางมนุษยธรรมที่กำหนดเอาไว้ตั้งแต่รัฐบาลของพรรคแรงงานที่ร้อยละ 10 จึงลดลงไปด้วยจาก 13,000 คน เหลือ 12,000 คนในระหว่าง ค.ศ. 1995 – 1996<sup>117</sup>

สำคัญที่สุดคือก่อนหน้านี้ ในผู้ลี้ภัยร้อยละ 10 นี้หมายถึงผู้ที่ขอสถานภาพลี้ภัยจากต่างประเทศ (offshore) เท่านั้น เช่น ผู้ลี้ภัยที่ผ่านกระบวนการพิจารณาจากข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) ส่วนผู้ที่ขอสถานภาพจากในประเทศไม่ได้ถูกนับรวมในร้อยละ 10 นี้ด้วย โดยผู้ขอสถานภาพประเภทนี้หมายถึงผู้ที่เดินทางเข้าออสเตรเลียด้วยวีซ่าประเภทอื่นอย่างถูกต้อง หรือผู้ที่เดินทางเข้าเมืองผิดกฎหมายไม่ว่าจะเป็นทางเรือหรือทางเครื่องบิน รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดได้ปรับเปลี่ยนให้โควตาการรับผู้ลี้ภัยนี้รวมทั้งผู้ที่ขอสถานภาพผู้ลี้ภัยทั้งจากต่างประเทศและภายในประเทศ การนำทั้งสองประเภทมานับจำนวนรวมกัน ทำให้จำนวนผู้ลี้ภัยที่จะได้รับการอนุมัติให้เข้ามาตั้งถิ่นฐานลดลง มาตรการนี้ช่วยให้รัฐบาลสามารถควบคุมจำนวนผู้ลี้ภัยที่จะเข้ามาในประเทศให้มีจำนวนคงที่ หรืออีกนัยหนึ่งคือ ไม่ว่าผู้ลี้ภัยทางเรือซึ่งรัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้จะเข้ามามากแค่ไหน รัฐบาลก็ยังสามารถควบคุมจำนวนผู้ลี้ภัยทั้งหมดที่จะเข้ามาตั้งถิ่นฐานได้ นอกจากนี้ครอบครัวของผู้ลี้ภัยที่เคยสามารถขอวีซ่าในฐานะผู้อพยพแบบครอบครัวได้ รัฐบาลนี้ก็กำหนดให้

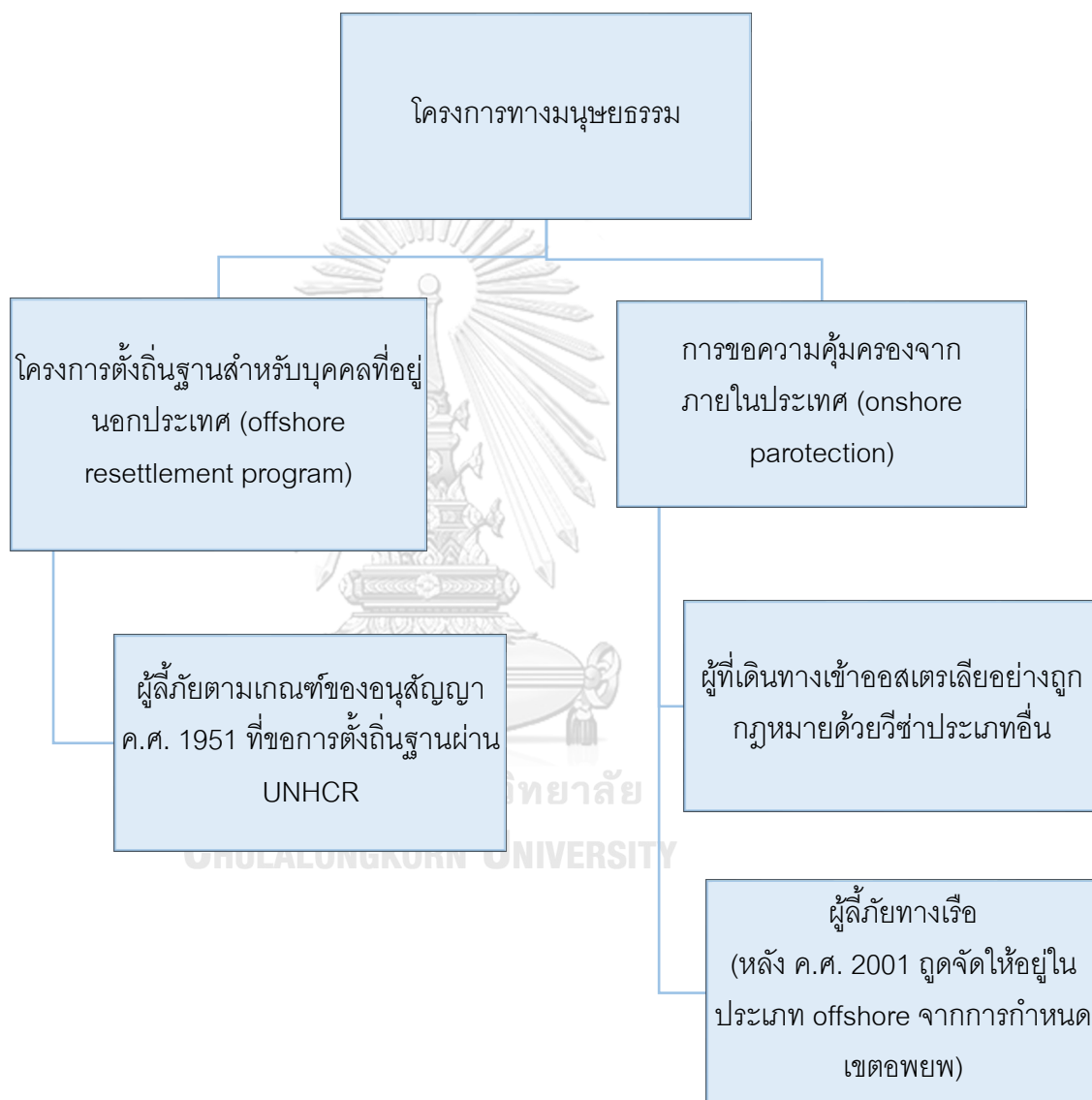
<sup>115</sup> Christine A. Stevens, 'Asylum Seeking in Australia', p. 886.

<sup>116</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 61.

<sup>117</sup> Katrina Stats, 'We Will Decide: Refugee and Asylum Policy during the Howard Era before Tampa', *Australian Studies*, Vol. 7. (2015), p. 3.

ครอบครัวของผู้ลี้ภัยต้องขอวีซ่าในฐานะผู้ลี้ภัยเช่นกัน ทำให้ผู้ลี้ภัยที่ต้องการความคุ้มครองและความช่วยเหลือได้ตั้งถิ่นฐานน้อยลง

#### แผนภูมิที่ 4 ประเภทการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยตามวิธีการเดินทางเข้าเมือง



ในปลายทศวรรษ 1990 จำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือเพิ่มขึ้นจนถือว่าเป็นกระแสผู้ลี้ภัยทางเรือ กระแสที่สาม ซึ่งเริ่มต้นด้วยการเข้ามาของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวอัฟกานิสถานครั้งแรกในเดือน

มีนาคม ค.ศ. 1995 ก่อนที่จะเพิ่มขึ้นจนถึง 3,668 คนใน ค.ศ. 1999<sup>118</sup> ก็นำมาซึ่งการใช้มาตรการเพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือ โดยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดได้นำมาตรการในสมัยรัฐบาลพรรคแรงงานของนายพอล คีตติงที่ระงับไปแล้วกลับมาใช้อีกครั้ง เช่น ศูนย์กักกัน นอกจากนี้ รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดก็ต้องรับมือกับผู้ลี้ภัยชาวจีนที่ต่อเนื่องมาจากรัฐบาลก่อนหน้า โดยในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1997 รัฐบาลได้ส่งตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวจีนที่ไม่ได้รับอนุมัติสถานภาพผู้ลี้ภัยจำนวน 92 คนกลับประเทศจีน ภายใต้ปฏิบัติการ Ox (Operation OX) ด้วย

มาตรการต่อมาคือวีซ่าควบคุมครองชั่วคราว กล่าวคือก่อน ค.ศ. 1999 ผู้ที่ขอสถานภาพผู้ลี้ภัยภายในประเทศมักเป็นบุคคลที่เข้ามาโดยมีวีซ่าอยู่แล้ว แต่พอถึงช่วงนี้ผู้ที่ขอสถานภาพประเภทนี้ก็เปลี่ยนไปเป็นผู้ลี้ภัยทางเรือที่ไม่มีเอกสารเข้าเมือง รัฐบาลจึงตอบสนองด้วยการให้วีซ่าควบคุมครองชั่วคราว โดยผู้ถือวีซ่าประเภทนี้สามารถทำงาน เข้าถึงบริการสาธารณสุข ขอบริการรับคำปรึกษา และได้รับสนับสนุนเงินเดือนขั้นพื้นฐาน ในอีกแง่หนึ่ง อาจมองได้ว่า รัฐบาลไม่ได้ตั้งใจให้ผู้ถือวีซ่าประเภทนี้อาศัยอยู่ในสังคมระยะยาวอยู่แล้ว เพราะพวกเขาไม่สามารถเข้าถึงบริการต่าง ๆ แบบที่ผู้ลี้ภัยที่ขอสถานภาพจากต่างประเทศได้รับ เช่น การจัดหางานและที่อยู่ชั่วคราว โดยรัฐบาลบอกว่าสิทธิที่ผู้ถือวีซ่าประเภทนี้ได้รับนั้นเป็นไปตามมาตรฐานขั้นต่ำที่สุดที่สนธิสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัยกำหนดไว้ วีซ่าประเภทนี้ช่วยให้รัฐบาลจัดการกับผู้ลี้ภัยทางเรือที่เพิ่มจำนวนมากขึ้นได้เป็นอย่างดีในแง่ของการไม่ละเมิดหลักการไม่ผลักดันกลับ และทำให้สังคมเชื่อว่าผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้จะอาศัยในออสเตรเลียชั่วคราวเท่านั้น มาตรการนี้จึงช่วยบรรเทาความไม่พอใจของสังคมได้โดยที่รัฐบาลไม่ต้องละเมิดหลักการระหว่างประเทศ

รัฐบาลคาดหวังว่ามาตรการนี้จะช่วยลดจำนวนผู้ลี้ภัยในศูนย์กักกันและบ่อน้ำประปาผู้ลี้ภัยทางเรือที่จะเข้ามาใหม่ ซึ่งเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างก้าวกระโดดในปลายทศวรรษ 1990 เพราะวีซ่าประเภทนี้ไม่ได้รับรองว่าผู้ลี้ภัยจะได้วีซ่าอยู่อาศัยถาวร โดยจะได้รับอนุญาตให้อยู่ในออสเตรเลียเป็นเวลา 3 ปี และเมื่อวีซ่าดังกล่าวหมดอายุแล้ว บุคคลนั้นก็จะมี 3 ทางเลือกคือจะขอต่ออายุวีซ่าประเภทเดิม จะเดินทางกลับประเทศ หรือยื่นขอสถานะอยู่อาศัยถาวร มาตรการนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์มาก เพราะแม้ผู้ถือวีซ่าจะมีสิทธิทำงานและได้รับการรักษาพยาบาล แต่ไม่สามารถ

<sup>118</sup> Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, Fact Sheet 74a, Boat Arrival Details [Online] Available from: [https://webarchive.nla.gov.au/wayback/20040218234012/http://www.immi.gov.au/facts/74a\\_boatarrivals.htm](https://webarchive.nla.gov.au/wayback/20040218234012/http://www.immi.gov.au/facts/74a_boatarrivals.htm) [27 April 2021]



เดินทางออกจากออสเตรเลียได้ และไม่สามารถให้ครอบครัวตามมาที่ออสเตรเลียได้ อีกทั้งระยะเวลาในการให้ความคุ้มครองชั่วคราวเพียง 3 ปีทำให้เกิดความไม่แน่นอน การที่วีซ่ามีอายุชั่วคราวและผู้ลี้ภัยจะต้องทำเรื่องขอสถานภาพใหม่อีกครั้งหลังวีซ่าครบระยะเวลา หมายความว่าเจ้าหน้าที่จะต้องใช้เวลาตรวจสอบผู้ลี้ภัย 1 คน ถึง 2 ครั้งหรือมากกว่านั้น ซึ่งเป็นการเปลืองทรัพยากรของรัฐมาก

ใน ค.ศ. 1999 ผู้ลี้ภัยชาวโคโซโวได้รับวีซ่าประเภทนี้ภายใต้โครงการให้ความคุ้มครองสำหรับผู้ลี้ภัยชั่วคราวจำนวน 4,000 คน แม้จะไม่ได้กำหนดให้อยู่ในศูนย์กักกัน แต่รัฐบาลก็จัดให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้อาศัยที่ศูนย์กักกันที่ซิดนีย์ อีสต์ ฮิลล์ (Sydney East Hill) ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัย<sup>119</sup> เมื่อความขัดแย้งยุติและสหประชาชาติประกาศว่าสถานการณ์ปลอดภัยแล้ว รัฐบาลออสเตรเลียก็เริ่มกระบวนการส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับประเทศอย่างสมัครใจโดยสนับสนุนค่าเดินทางกลับประเทศ 3,000 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับผู้ใหญ่ และ 500 ดอลลาร์สหรัฐสำหรับเด็ก<sup>120</sup>

มาตรการที่สำคัญคือศูนย์กักกันสำหรับผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ถือวีซ่าในออสเตรเลียเกินกว่าวีซ่าอนุญาตระหว่างรอการพิจารณาสถานภาพ แต่กระบวนการของออสเตรเลียมีความล่าช้าทำให้ผู้ลี้ภัยบางคนต้องอยู่ในศูนย์กักกันนานหลายปี โดยใน ค.ศ. 1997 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติรายงานว่าผู้ลี้ภัยชาวแกมพูชาอยู่ในศูนย์กักกันนานถึงสี่ปีแล้ว โดยที่ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ไม่ได้รับคำปรึกษาด้านกฎหมายและเข้าถึงกระบวนการพิจารณาสถานภาพเลย<sup>121</sup> โดยผู้ที่อยู่ในศูนย์กักกันในช่วงเวลานี้ส่วนใหญ่คือผู้ลี้ภัยทางเรือชาวแกมพูชา

ศูนย์กักกันในประเทศในรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดช่วงแรกมี 4 ประเภทคือ ประเภทแรกคือศูนย์กักกันทางเล็อก ซึ่งเป็นอาคารทั่วไป ห้องนอนรวม ผู้ลี้ภัยผู้ใหญ่ออกไปข้างนอกไม่ได้ แต่เด็กสามารถไปโรงเรียนได้ โดยศูนย์กักกันประเภทนี้มีอยู่หกแห่ง ประเภทที่สองคือศูนย์กักกันชั่วคราวที่ใช้พื้นที่ของโรงพยาบาล โรงเรียน หรือโรงแรม โดยคนที่จะดูแลผู้ลี้ภัยคือเจ้าของสถานะนั้น ๆ ประเภทที่สามคือที่พักอาศัยของผู้อพยพ (Immigration residential

<sup>119</sup> Katrina Stats, 'We Will Decide: Refugee and Asylum Policy during the Howard Era before Tampa', p. 10.

<sup>120</sup> Jackie King, 'Factors Affecting Australia's Refugee Policy: The Case of the Kosovars', *International Migration Review*, Vol. 39. No. 2 (2001), p. 82.

<sup>121</sup> Katrina Stats, 'We Will Decide: Refugee and Asylum Policy during the Howard Era before Tampa', p. 5.

housing, IRH) ซึ่งมีลักษณะเป็นบ้าน ผู้ลี้ภัยสามารถดูแลตัวเอง ทำอาหาร และสามารถเดินทาง ออกนอกพื้นที่โดยมีผู้ดูแลได้ ผู้ลี้ภัยที่ได้อาศัยในที่พักแบบนี้มักเป็นครอบครัวที่มีเด็ก และกลุ่มคนที่ เพราะบางอย่างผู้หญิงกับผู้สูงอายุ และประเภทที่สี่คือที่อยู่อาศัยระหว่างรอการตั้งถิ่นฐาน (immigration transit accommodation, ITA) ที่มีสิ่งอำนวยความสะดวก และผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็ก สามารถไปโรงเรียนได้<sup>122</sup>

นอกจากนี้ รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดยังใช้อีกหลายมาตรการเพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางมายังออสเตรเลีย เช่น การกำหนดไม่ให้ผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในประเทศที่สามมาแล้ว 7 วัน ขอวีซ่าคุ้มครองจากออสเตรเลีย เพราะถือว่าบุคคลนั้นได้รับ “ความคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ” แล้ว โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศที่สามนั้นจะต้องสามารถให้ความคุ้มครองและปกป้องสิทธิมนุษยชนขั้นต่ำที่สุดให้ผู้ลี้ภัยได้ มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นความพยายามที่จะกันผู้ลี้ภัยออกจากชายแดน ออสเตรเลีย และอีกมาตรการคือปฏิบัติการแครนเบอร์รี่ (Operation Cranberry) ซึ่งเริ่มใน ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นปฏิบัติการตรวจตราและป้องกันการกระทำที่ผิดกฎหมายในน่านน้ำของออสเตรเลีย ทางเหนือ และใน ค.ศ. 1999 รัฐบาลก็ได้ผ่านกฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันชายแดนฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (Border Protection Legislation Amendment Act 1999) เพื่อให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่ สามารถนำผู้ลี้ภัยที่ถูกตรวจจับได้ในน่านน้ำสากลขึ้นฝั่งและกักกันตัว ในเดือนตุลาคมปีเดียวกัน รัฐบาลยังจัดทำโครงการข้อมูลข่าวสารหลายภาษา ซึ่งเป็นสื่อทั้งวิดีโอ วิทยุ และโปสเตอร์เป็น ภาษาจีน อารบิก และอินโดนีเซีย เพื่อที่จะ “ส่งข้อความที่ชัดเจน” ว่าการเดินทางมาออสเตรเลีย ด้วยธุรกิจลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานมีโอกาสสูงมากที่จะล้มเหลวและเสี่ยงชีวิต

### 3.1.2 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดช่วงที่ 2 ระหว่าง ค.ศ. 2001-2007

ค.ศ 2001 นับเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเป็น เหตุการณ์เรือเทมปาเหตุการณ์ 9/11 ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน จำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือที่เพิ่มสูงขึ้น และสัดส่วนการขอคุ้มครองโดยผู้ลี้ภัยทางเรือก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 80 ใน ค.ศ.

<sup>122</sup> Robyn Sampson, 'Mandatory, non-reviewable, indefinite: immigration detention in Australia', in *Immigration detention: The migration of a policy and its human impact* Amy Nethery and Stephanie J Silverman, ed. (New York: Routledge, 2015), pp. 217-18.

2001 จากเดิมร้อยละ 46 ใน ค.ศ. 1998-99<sup>123</sup> ด้วยเหตุนี้รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดจึงเพิ่มความเคร่งครัดกับการเข้ามาของผู้ลี้ภัย โดยการพัฒนากลไกต่าง ๆ เพื่อให้ผู้ลี้ภัยเข้ามาเขตแดนของออสเตรเลียได้น้อยที่สุด เช่น การกำหนดเขตอพยพ (migration zone) และการใช้ศูนย์กักกันอเนกประสงค์ตั้งแต่ ค.ศ. 2001 เป็นต้นมาเชื้อชาติของผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาจากภูมิภาคตะวันออกกลางเป็นส่วนใหญ่ต่างจากก่อนหน้านี้ที่เป็นชาวเอเชีย เชื้อชาติและจำนวนของผู้ลี้ภัยทางเรือเช่นนี้คือสิ่งที่ออสเตรเลียไม่เคยเผชิญมาก่อน การตอบสนองของรัฐบาลออสเตรเลียจึงออกไปจากรัฐบาลที่ผ่านมา โดยเจมส์ จูบ์บ์กล่าวว่า

“ประวัติศาสตร์การตั้งถิ่นฐานผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียอันยาวนานไม่เคยผลักดันผู้แสวงหาที่ลี้ภัยออกจากเขตแดนจนกว่ากระบวนการพิจารณาจะสิ้นสุด ไม่เคยที่จะส่งตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไปยังค่ายกักกันนอกเขตแดนที่ออสเตรเลียเป็นผู้ดูแล ไม่เคยปฏิเสธสถานะผู้อยู่อาศัยถาวรกับคนที่จะได้สถานภาพผู้ลี้ภัย และการอพยพย้ายถิ่นฐานมาอยู่กับครอบครัวของครอบครัวผู้ลี้ภัยเลย ทั้งยังไม่เคยประสบกับการประท้วงอดอาหารครั้งใหญ่ในศูนย์กักกัน ไม่เคยจะต้องปรับเส้นเขตแดนเพื่อตัดพื้นที่นอกชายฝั่งออกไป...”<sup>124</sup>

เหตุการณ์เรือเทมปาเป็นวิกฤตด้านมนุษยธรรมของออสเตรเลีย เป็นเหตุการณ์ที่เริ่มต้นในวันที่ 23 สิงหาคม เมื่อผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจำนวน 438 คนเดินทางจากท่าเรือเล็ก ๆ ชื่อ Pantau ในอินโดนีเซียไปเกาะคริสต์มาสของออสเตรเลียที่อยู่ห่างจากเกาะชวาไป 360 กิโลเมตร ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยส่วนมากเป็นชนกลุ่มน้อยชาวฮาซารี (Hazari) จากอัฟกานิสถานที่หนีความรุนแรงจากกลุ่มตอลีบัน โดยการเดินทางที่นำไปสู่การเกิดเหตุการณ์ครั้งนี้เป็นความพยายามครั้งที่สองของพวกเขาที่จะเดินทางไปออสเตรเลีย

เมื่อรัฐบาลออสเตรเลียรับรู้ว่าเรือปาลาปา (Palapa) กำลังเข้ามาในน่านน้ำ รัฐบาลส่งเครื่องบินมาบินวนสำรวจ โดยไม่ได้ให้ความช่วยเหลือใด ๆ ด้วยเหตุผลที่ว่าเรือไม่ได้ส่งสัญญาณความช่วยเหลือตามวิถึปฏิบัติการเดินทางเรือสากล ขณะที่ทางการออสเตรเลียก็พยายามติดต่อกับ

<sup>123</sup> Phillip Ruddock, Background paper on unauthorised arrivals strategy. [Online] Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/LRW46/upload\\_binary/lrw461.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Background%20Paper%20on%20Unauthorised%20Arrivals%20Strategy%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/LRW46/upload_binary/lrw461.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Background%20Paper%20on%20Unauthorised%20Arrivals%20Strategy%22) [20 Dcember 2020]

<sup>124</sup> James Jupp, From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration, p. 197.

รัฐบาลอินโดนีเซียหลายครั้งแต่ก็ไม่ได้รับการตอบรับจากอินโดนีเซีย ในที่สุด วันที่ 26 สิงหาคม ศูนย์ประสานงานการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานและเรือที่ประสบภัยของหน่วยงานความปลอดภัยทางทะเล (Australian Maritime Safety Authority, AMSA) ก็ติดต่อเรือเทมปา (Tampa) ซึ่งเป็นเรือขนส่งสินค้าเอกชนสัญชาตินอร์เวย์ที่อยู่ใกล้กับเรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่สุดให้เข้าไปช่วยเหลือ

หลังจากช่วยให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมาอยู่บนเรือเทมปาแล้ว กัปตันเรือเทมปาจะพาผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไปขึ้นฝั่งที่ท่าเรือเมอร์ค (Merak) ที่อยู่ทางเหนือของเกาะชวา อินโดนีเซียเพราะอยู่ใกล้ที่สุด แต่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยยืนยันว่ากัปตันต้องพาพวกเขาไปขึ้นฝั่งที่เกาะคริสมาสต์ของออสเตรเลีย ไม่เช่นนั้นแล้วพวกเขาจะกระโดดลงจากเรือ<sup>125</sup> ขณะที่รัฐบาลออสเตรเลียก็ไม่ยอมให้เรือเทมปาจอดที่เกาะคริสมาสต์ ทั้งยังไม่ยอมให้เข้ามาในน่านน้ำออสเตรเลียด้วย โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดได้สั่งให้หน่วยรบพิเศษของกองทัพออสเตรเลีย (Australian Special Air Service, SAS) ใช้มาตรการใดก็ตามที่จำเป็นเพื่อไม่ให้เรือเทมปาเข้ามาในน่านน้ำของออสเตรเลีย<sup>126</sup> และแจ้งกัปตันด้วยว่าอาจจะโดนปรับเงินและลงโทษด้วยข้อหาลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน นายจอห์น โฮเวิร์ดยืนยันว่ารัฐบาลจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะให้ใครเข้าในประเทศได้บ้างและภายใต้สถานการณ์แบบไหน<sup>127</sup>

เหตุการณ์ผ่านไปแล้ว 6 วัน ก่อนที่รัฐบาลออสเตรเลียจะเข้าไปให้การช่วยเหลือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย กล่าวคือ ในวันที่ 29 สิงหาคม หน่วย SAS ได้ให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์ เพราะผู้แสวงหาที่ลี้ภัยส่วนมากมีอาการอ่อนเพลียและเหนื่อยล้า<sup>128</sup> มีคนหมดสติ 15 คนและมีเด็กป่วย 1 คน<sup>129</sup> ที่น่าสังเกตคือแทนที่จะเป็นหน่วยแพทย์ที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือกลับเป็นหน่วยทหาร

<sup>125</sup> David Marr and Marian Wilkinson, Dark victory (Crows Nest, N.S.W: Allen & Unwin, 2004), p. 21.

<sup>126</sup> Commonwealth of Australia, Parliamentary Debates, House of Representatives, no. 516, 29 August 2001, p. 30234 (John Howard, Prime Minister). (Canberra: Commonwealth of Australia, 2001).

<sup>127</sup> Commonwealth of Australia, Parliamentary Debates, House of Representatives, no. 13, 27 August 2001, p. 30234 (John Howard, Prime Minister). (Canberra: Commonwealth of Australia, 2001).

<sup>128</sup> David Marr and Marian Wilkinson, Dark victory p. 71.

<sup>129</sup> Australian Maritime Safety Authority, 'Timeline for Tampa incident', Submission to Senate Select Committee Inquiry into a Certain Maritime Incident (Canberra: Commonwealth of Australia, 2001).

สะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลมองเหตุการณ์นี้เป็นเรื่องของความมั่นคงมากกว่าการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม ในที่สุด ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยก็ถูกส่งไปอยู่ในศูนย์กักกันที่นาอูรูเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย

ในระหว่างนี้ บรรดาทนายด้านสิทธิมนุษยชนก็พยายามร้องต่อศาลระดับสหพันธรัฐ เพื่อให้รัฐบาลผลักดันเรือเทมปาออกไปจากน่านน้ำ โดยกลุ่มลิเบอร์ตี้ วิกตอเรีย (Liberty Victoria) และทนายความชื่อเอริค วาดารลิส (Eric Vadarlis) ได้ฟ้องศาลโดยมีคู่ความคือรัฐบาลออสเตรเลียพร้อมกับนายฟิลิป รัตติก รัฐมนตรีกระทรวงตรวจคนเข้าเมือง นายปีเตอร์ รัธ รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหม และคาร์ล วิลเลียมส์ อัยการสูงสุด แต่สิ่งแรกที่กลุ่มทนายต้องการก็คือเจตนาของของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบนเรือว่าต้องการที่จะขอลี้ภัยที่ออสเตรเลีย ระหว่างการติดต่อไปหาผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบนเรือมีความยากลำบากมาก เพราะรัฐบาลพยายามกีดกันไม่ให้คนอื่นเข้าถึงคนบนเรือได้ แต่ก็ได้ทูตของนอร์เวย์ประจำออสเตรเลีย ที่สามารถไปที่เรือเทมปาและนำจดหมายของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยชาวอัฟกันมาให้กับทนาย<sup>130</sup> กลุ่มทนายความร้องต่อศาลว่า หากผู้แสวงหาที่ลี้ภัยต้องการลี้ภัยที่ออสเตรเลีย ออสเตรเลียก็มีพันธะสัญญาที่จะต้องให้พวกเขาขึ้นฝั่ง โดยเรียกร้องไม่ให้รัฐบาลผลักดันเรือเทมปาออกจากน่านน้ำ แต่ในวันเดียวกันนั้นเองรัฐบาลก็ประกาศนโยบายแนวทางแปซิฟิกที่จะส่งตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบนเรือไปนาอูรู และบางส่วนจะได้ไปตั้งถิ่นฐานที่นิวซีแลนด์

รัฐบาลได้แจ้งว่าหากการไต่สวนของศาลดำเนินไปจนทำให้รัฐบาลไม่สามารถย้ายผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไปที่อื่นได้ กลุ่มทนายความจะต้องจ่ายค่าดูแลและค่าดำเนินการทั้งหมด เป็นจำนวนเงิน 2.9 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>131</sup> ซึ่งทางกลุ่มทนายก็เลือกที่จะร้องต่อศาลต่อไป เมื่อการไต่สวนเริ่มขึ้นอย่างเป็นทางการ รัฐบาลก็ได้ย้ายผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจากเรือเทมปาไปอยู่บนเรือของกองทัพชื่อ Manooora แทน ซึ่งรัฐบาลบอกว่าเป็นเรือที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกมากกว่า แม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว ระหว่างที่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมาอยู่บนเรือลำใหม่นี้ พวกเขาต้องอยู่บริเวณชั้นล่างของเรือตลอดเวลา และแทบไม่เห็นแสงสว่างของพระอาทิตย์เลย

ส่วนในแง่ของการไต่สวนนั้น ศาลได้ยินยอมให้การไต่สวนเรื่องนี้ประหนึ่งผู้แสวงหาที่ลี้ภัยยังคงอยู่บนเรือเทมปา โดยกลุ่มทนายความเห็นว่าตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมืองนั้น ได้เปิดทางให้ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองสามารถขอวีซ่าคุ้มครองได้ ดังนั้น รัฐบาลก็ควรให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยขึ้นฝั่ง

<sup>130</sup> David Marr and Marian Wilkinson, *Dark victory* pp. 151-54.

<sup>131</sup> *ibid.*, p. 167.

ออสเตรเลียและเข้าสู่กระบวนการขอลี้ภัย ส่วนรัฐบาลก็อ้างถึงอำนาจพิเศษ (prerogative power) ที่จะขับไล่ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองออกจากร้านน้ำออสเตรเลีย

ศาลได้ตัดสินว่ารัฐบาลออสเตรเลียกักกันผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอย่างผิดกฎหมายจริง และรัฐบาลต้องปล่อยตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัย หลังจากนั้น รัฐบาลได้อุทธรณ์ต่อศาลอีกครั้ง โดยบอกว่า รัฐบาลไม่ได้เป็นผู้กักกันผู้แสวงหาที่ลี้ภัยแต่เป็นกัปตันเรือต่างหาก นอกจากนี้ รัฐบาลยังได้เปิดโอกาสให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้เลือกว่าจะไปนาคูรูหรือนิวซีแลนด์ภายใต้แนวทางแปซิฟิกแล้วด้วย โดยในคำตัดสินสุดท้าย ศาลเห็นว่ารัฐบาลออสเตรเลียมีอำนาจที่จะปกป้องอำนาจอธิปไตย และสามารถควบคุมการเข้า-ออกได้ และเห็นว่า “ผู้ได้รับความช่วยเหลือ” ไม่ได้ถูกกักกันตัวโดยรัฐบาลออสเตรเลีย แต่การที่พวกเขาไม่สามารถขึ้นฝั่งออสเตรเลียเป็นเพราะปัจจัยต่าง ๆ<sup>132</sup> ในท้ายที่สุดแล้ว รัฐบาลจึงชนะในการฟ้องร้องครั้งนี้ไป

หลังจากนั้นไม่นานก็เกิดอีกเหตุการณ์หนึ่งที่สำคัญคือเหตุการณ์ 9/11 โดยกลุ่มอิสลามหัวรุนแรงอัล เคด้า จะโจมตีสตีกเวิร์ด เทรด เซ็นเตอร์ในนครนิวยอร์ก อาคารเพนตากอนในรัฐเวอร์จิเนีย และผู้เสียชีวิตถึง 2,996 คนและมีผู้บาดเจ็บอีก 25,000 คน เหตุการณ์ครั้งนี้ทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างชาติพันธมิตรของสหรัฐอเมริกา เพื่อทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย เหตุการณ์นี้ทำให้การตรวจคนเข้าเมืองของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเข้มงวดมากขึ้น เพราะกลัวว่าจะมีผู้ก่อการร้ายแฝงตัวเข้ามา ความปลอดภัยภายในสนามบิน การตรวจสอบการให้วีซ่า และการให้สถานะพลเมืองเพื่อช่วยเหลือทางมนุษยธรรมก็มีความเคร่งครัดมากขึ้น เนื่องจากผู้ก่อการร้ายใช้ศาสนาอิสลามในการสร้างความชอบธรรม ชาวมุสลิมและบุคคลที่เดินทางจากภูมิภาคตะวันออกกลางจึงถูกเพ่งเล็งจากรัฐบาลต่าง ๆ เป็นพิเศษ ในขณะที่ชุมชนชาวมุสลิมในประเทศต่าง ๆ ก็ถูกจับตามองเช่นกัน จนทำให้เกิดกระแสความหวาดกลัวอิสลาม (Islamophobia)

สถานการณ์ใน ค.ศ. 2001 สร้างความท้าทายให้กับรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด ทั้งจำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มขึ้นและรูปแบบการเดินทางมายังออสเตรเลีย แม้ว่าในช่วงเวลานี้ผู้ที่เข้าเมืองโดยไม่มีเอกสารหรือผิดกฎหมายจะเดินทางเข้ามาทางเครื่องบินมากกว่าทางเรือ โดยคิดเป็นร้อยละ

---

<sup>132</sup> Federal Court of Australia, Ruddock v Vadarlis (includes corrigendum dated 20 September 2001) [2001] FCA 1329 (18 September 2001) [Online] Available from: <http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/FCA/2001/1329.html> [4 June 2021]

ละ 76 ของผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายทั้งหมดที่ขอวีซ่าคุ้มครอง<sup>133</sup> ขณะที่เชื้อชาติของผู้ลี้ภัยในช่วงนี้ก็แตกต่างจากช่วงทศวรรษ 1990 ซึ่งเป็นชาวเอเชียเป็นส่วนมาก โดยในระหว่าง ค.ศ. 1998-1999 ผู้ลี้ภัยทางเรือมากที่สุดคือชาวจีนจำนวน 471 คน และรองลงมาคือชาวตุรกี 135 คน แต่ในระหว่าง ค.ศ. 2000 – 2001 ผู้ลี้ภัยทางเรือมากที่สุดคือชาวอัฟกานิสถาน 2,269 คน และอิรัก 994 คน อิหร่าน 544 คน ปาเลสไตน์ 159 คน นอกจากนี้ก็ยังมีผู้ลี้ภัยจากศรีลังกา ปากีสถาน และบังคลาเทศอีกด้วย<sup>134</sup>

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดได้เน้นที่ผู้ลี้ภัยทางเรือ โดยต้องการป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามาถึงชายฝั่งของออสเตรเลีย หรือแม้จะสามารถเดินทางมาได้ก็ไม่สามารถที่จะเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายเพื่อขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยได้ และยังจำกัดอำนาจของศาลที่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยมักใช้เป็นช่องทางเพื่อให้ศาลพิจารณการปฏิเสธการขอผู้ลี้ภัยอีกครั้งหนึ่ง

หลังจากเหตุการณ์เรือเทมปา รัฐบาลได้เร่งรัดที่จะบังคับใช้กฎหมาย 6 ฉบับ ที่เกี่ยวกับนโยบายศุนย์กักกันและเขตอพยพ กฎหมายทั้ง 6 ฉบับคือ 1 Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Act 2001 ซึ่งกำหนดเขตอพยพ ที่ทำให้บุคคลที่เดินทางมาถึงเขตดังกล่าว จะไม่สามารถเข้าสู่กระบวนการขอสถานะภาพอยู่อาศัยหรือการคุ้มครองชั่วคราวได้ 2 Migration Amendment (Excision from Migration Zone) (Consequential Provisions) Act 2001 เป็นกฎหมายที่กำหนดให้กักกันตัวบุคคลที่เดินทางเข้าออสเตรเลียอย่างผิดกฎหมาย และกำหนดไม่ให้บุคคลนั้นฟ้องศาลเพื่อพิจารณการเลิกการกักกัน 3 Migration Legislation Amendment Act (No. 1) 2001 เป็นกฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจของศาลต่อการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย โดยกำหนดเวลาขั้นต่ำในการฟ้องศาลเอาไว้ด้วย 4 Migration Legislation Amendment Act (No. 6)

<sup>133</sup> Janet Phillips, Asylum seekers and refugees: what are the facts? [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/about\\_parliament/parliamentary\\_departments/parliamentary\\_library/pubs/rp/rp1415/asylumfacts](https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/rp/rp1415/asylumfacts) [16 December 2020]

<sup>134</sup> Phillip Ruddock, Background paper on unauthorised arrivals strategy. [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/LRW46/upload\\_binary/lrw461.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Background%20Paper%20on%20Unauthorised%20Arrivals%20Strategy%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/LRW46/upload_binary/lrw461.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Background%20Paper%20on%20Unauthorised%20Arrivals%20Strategy%22) [20 Dcember 2020]

2001 กำหนดนิยามคำต่าง ๆ ในอนุสัญญา ค.ศ. 1951 ให้มีความหมายแคบลง และให้ศาลออสเตรเลียใช้นิยามนี้ 5 Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001 เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่จัดการเรือที่เจอในน่านน้ำออสเตรเลีย และให้กระทรวงมีสิทธิที่จะกักกันผู้ที่เดินทางเข้ามาหรือส่งตัวกลับ และ 6 The migration Legislation Amendment (Judicial Review) Act 2001 ที่จำกัดอำนาจศาลในประเด็นที่เกี่ยวกับการรับคนเข้าเมือง โดยให้อำนาจตัดสินใจเรื่องการให้วีซ่าอยู่ที่รัฐมนตรี

มาตรการต่อผู้ลี้ภัยของรัฐบาลได้รับการสนับสนุนทั้งจากฝ่ายค้านเองและคนในสังคม แม้ว่าพรรคแรงงานในสมัยที่เคยเป็นรัฐบาลก่อน ค.ศ. 1996 จะให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยเป็นอย่างดี คิม บีซลีย์ (Kim Beazley) หัวหน้าพรรคแรงงานซึ่งเป็นฝ่ายค้านในตอนนั้น กล่าวในรัฐสภาว่าเขาทราบดีว่าตอนนี้ประเทศไม่ต้องการฝ่ายค้านที่คอยจ้องจับผิด ต้องการฝ่ายค้านที่เข้าใจและสนับสนุนรัฐบาลในช่วงเวลาที่ยากลำบาก<sup>135</sup> อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดต้องการผ่านกฎหมายป้องกันชายแดน ในวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 2001 พรรคแรงงาน รวมถึงพรรคกรีนและพรรคอิสระอื่น ๆ ก็ลงคะแนนให้ร่างกฎหมายนี้เป็นอันตกไป โดยให้เหตุผลว่ากฎหมายนี้ขัดกับรัฐธรรมนูญ<sup>136</sup> เพราะกฎหมายนี้ต้องการให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐสามารถควบคุมเรือต่างชาติในน่านน้ำออกไปจากเขตของออสเตรเลีย และจำกัดอำนาจศาลในการตัดสินการกระทำต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น รัฐบาลนำกฎหมายฉบับนี้ไปแก้ไขก่อนจะเสนอรัฐสภาอีกครั้งในเดือนกันยายน โดยเปลี่ยนไปให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการตรวจค้นเรือในน่านน้ำออสเตรเลียและ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>135</sup> Kim Beazley, MINISTERIAL STATEMENTS - Illegal Immigration: MV Tampa - House of Reps Hansard - 29 August 2001 [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=Kim%20Beazley%20Decade%3A%222000s%22%20Year%3A%222001%22%20Month%3A%2208%22%20Day%3A%2229%22;rec=1;resCount=Default> [12 June 2021]

<sup>136</sup> Australian Labor Party, Media Statement: Government Declares Own Bill Unconstitutional' [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=Government%20Declares%20Own%20Bill%20Unconstitutional;rec=0;resCount=Default> [12 June 2021]



กำหนดระยะเวลาขั้นต่ำในการกักกันตัวผู้ลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น<sup>137</sup> ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้รับการเห็นชอบให้ผ่านร่างกฎหมายนี้ในที่สุด

การลงคะแนนให้กฎหมายป้องกันชายแดนฉบับแรกไม่ผ่านรัฐสภา ก่อให้เกิดกระแสโต้กลับและส่งผลเสียอย่างมากต่อความนิยมของพรรคแรงงาน<sup>138</sup> เพราะในช่วงเวลาที่เกิดเหตุการณ์เทมปาและ 9/11 ออสเตรเลียก็กำลังเข้าสู่การเลือกตั้งระดับชาติ โดยก่อนหน้าเกิดกระแสการเข้ามาของผู้ลี้ภัยทางเรือ พรรคแรงงานก็ได้รับความนิยมมากกว่าพรรคเสรีนิยมมาโดยตลอด ก่อนจะลดระดับลงเรื่อย ๆ เพราะเรื่องผู้ลี้ภัยและการต่อต้านการก่อการร้ายถือเป็นปัจจัยสำคัญในการเลือกตั้งระดับชาติใน ค.ศ. 2001<sup>139</sup> หลังจากนั้นเป็นต้นมา ในขณะที่รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดพยายามผลักดันให้ประเด็นผู้ลี้ภัยทางเรือเป็นเรื่องการปกป้องชายแดนและอธิปไตยของรัฐ พรรคแรงงานก็ผลักดันในเรื่องเดียวกัน แต่เน้นไปที่การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่น และผลักดันเรื่องหน่วยตรวจตราชายฝั่งแทน<sup>140</sup> การผลักดันประเด็นเหล่านี้จะดำเนินมาถึงช่วงเวลาที่พรรคแรงงานได้กลับมาเป็นรัฐบาลอีกครั้งใน ค.ศ. 2007 ภายใต้การนำของนางจูเลีย กิลลาร์ด (Julia Gillard) ด้วย

เนื่องจากผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามาทางเรือมักใช้ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นประเทศทางผ่าน รัฐบาลจึงต้องการให้ผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางเข้ามาอยู่ในภูมิภาคต้นทางให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ โดยอาศัยแนวคิดเขตอภัยพิพซึ่งเป็นการกำหนดให้พื้นที่เกาะทางเหนือตั้งแต่เกาะคริสต์มาสจนถึงแนวปะการังแอสโมร์ (Ashmore reef) อยู่นอกพื้นที่ทางกฎหมาย (ภาพที่ 1) โดยที่ยังคงเป็นเขตอธิปไตยของออสเตรเลีย หมายความว่าบุคคลที่เดินทางเข้ามาในพื้นที่ดังกล่าวจะ

<sup>137</sup> Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001 (Cth), [Online] Available from: <https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A00886> [12 June 2021]

<sup>138</sup> David Marr and Marian Wilkinson, Dark victory pp. 131-33.

<sup>139</sup> Ian McAllister, 'Border protection, the 2001 Australian election and the coalition victory', Australian Journal of Political Science, Vol. 38. No. 3 (2003). <https://doi.org/10.1080/1036114032000133985>. And Anthony Mughan and Pamela Paxton, 'Anti-Immigrant Sentiment, Policy Preferences and Populist Party Voting in Australia', British Journal of Political Science, 36. 2 (2006).

<sup>140</sup> Australian Labor Party, Protecting Australia and protecting the Australian way: Labor's policy on asylum seekers and refugees. [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=bali%20process%20Decade%3A%222000s%22%20Year%3A%222002%22;rec=8;resCount=Default> [12 June 2021]

ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายได้ ผู้ลี้ภัยทางเรือที่เดินทางมาถึงเกาะในพื้นที่นี้จะไม่สามารถขอวีซ่าความคุ้มครอง ขอลี้ภัย หรือเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมายใด ๆ ได้เลย แม้ว่าพื้นที่นั้นจะอยู่ในความดูแลของออสเตรเลียก็ตาม อีกทั้งยังกำหนดให้สามารถส่งตัวบุคคลไปยัง “ประเทศที่กำหนด (declared country)” ซึ่งก็คือศูนย์กักกันในปาปัวนิวกินีและนาอูรู สถานที่ที่ผู้ลี้ภัยจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยของ UNHCR และอยู่ภายใต้การดูแลของประเทศที่ตั้งศูนย์กักกันแทน

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดพยายามขยายเขตอพยพจากเกาะทางตอนเหนือให้เข้ามาใกล้กับชายฝั่งออสเตรเลียแผ่นดินใหญ่มากขึ้นและครอบคลุมบรรดาเกาะต่าง ๆ อีก 4,000 เกาะ แม้ความพยายามดังกล่าวจะล้มเหลวถึงสองครั้งใน ค.ศ. 2002 และ ค.ศ. 2003 แต่ก็ประสบความสำเร็จใน ค.ศ. 2005<sup>141</sup> ผลกระทบของมาตรการนี้คือ ในอดีตผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาถึงออสเตรเลียได้จะสามารถเข้าสู่กระบวนการขอสถานะภาพกับรัฐบาลออสเตรเลียได้เลย แต่หลังจากที่มาตรการนี้บังคับใช้ แม้จะเดินทางมาถึงแล้วก็มีโอกาสที่จะถูกส่งตัวไปยังประเทศหมู่เกาะในมหาสมุทรแปซิฟิก ซึ่งกระบวนการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยอยู่ภายใต้การดูแลของประเทศเหล่านั้นและ UNHCR อีกทั้งยังไม่สามารถขอตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียได้ด้วย

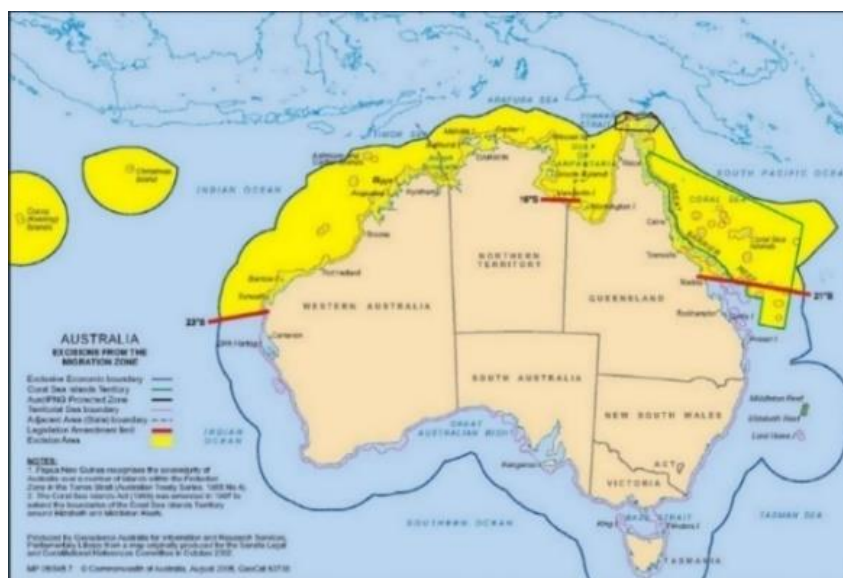
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>141</sup> Parliament library, Excisions from the Migration Zone—Policy and Practice [Online]

Available from: <https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2004/02/apo-nid8333-1085561.pdf>

[18 January 2019]

ภาพที่ 1 เขตอพยพ (Migration Zone)



ที่มา: Parliamentary Library<sup>142</sup>

ศูนย์กักกันในปาปัวนิวกินีและนาอูรูภายใต้การดูแลของรัฐบาลออสเตรเลียรู้จักภายใต้  
นโยบายแนวทางแปซิฟิก (Pacific Solution) สาระสำคัญของนโยบายดังกล่าวคือออสเตรเลียจะ  
สร้างศูนย์กักกันสำหรับผู้ลี้ภัยทางเรือในสองประเทศนี้ และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด รวมถึงให้  
เงินช่วยเหลือแก่ทั้งสองประเทศด้วย ทั้งสองประเทศเกี่ยวข้องกับการจัดการผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย  
จากเหตุการณ์เรือเทมปา โดยออสเตรเลียทำข้อตกลงกับนาอูรูในเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 ว่านา  
อูรูจะรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาออสเตรเลียจำนวน 530 คนพร้อมกับเงินช่วยเหลือ 20 ล้านดอลลาร์  
ออสเตรเลีย ต่อมา ในเดือนตุลาคม ออสเตรเลียก็ได้ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับปาปัวนิวกินีว่า  
จะรับผู้ลี้ภัยจำนวน 225 คนและกลุ่มอื่น ๆ ในอนาคตเช่นเดียวกับนาอูรู<sup>143</sup> หลังจากทำข้อตกลง  
และบันทึกความเข้าใจกับออสเตรเลียฉบับแรก ทั้งสองประเทศก็ลงนามในบันทึกความเข้าใจกับ  
ออสเตรเลียอีกหลายฉบับใน ค.ศ. 2002 ค.ศ. 2003 และ ค.ศ. 2004 ในกรณีของปาปัวนิวกินีก็

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Savitri Taylor, 'The Pacific Solution or a Pacific Nightmare: The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing', p. 7.

เหมือนกับกรณีของนาอูรู แต่ออสเตรเลียจะเข้าไปปรับปรุงฐานทัพเรือ Lobrum ในปาปัวนิวกินีเพื่อใช้เป็นศูนย์กักกันด้วย<sup>144</sup>

นโยบายนี้ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก เช่น ออสเตรเลียปฏิบัติต่อประเทศเหล่านี้ราวกับเป็นอาณานิคมรูปแบบใหม่<sup>145</sup> และยังสร้างผลกระทบทั้งด้านการเมืองและสังคมต่อประเทศเหล่านี้ด้วย<sup>146</sup> ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือทั้งสองประเทศไม่ได้เป็นภาคีทั้งอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) แม้ปาปัวนิวกินีจะเป็นภาคีอนุสัญญา ค.ศ. 1951 แต่ก็มีข้อสงวนหลายข้อ เช่น มาตรา 22 ที่ว่าด้วยการให้การศึกษา มาตรา 26 ว่าด้วยเสรีภาพในการย้ายถิ่น และมาตรา 31 ว่าด้วยการไม่ลงโทษผู้ลี้ภัยที่เข้าเมืองผิดกฎหมาย<sup>147</sup> กล่าวอีกอย่างคือ แม้ปาปัวนิวกินีจะเป็นภาคีอนุสัญญา ค.ศ. 1951 แต่สิทธิมนุษยชนของผู้ที่อยู่ในศูนย์กักกันจะไม่ได้รับการคุ้มครองตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญา ค.ศ. 1951 อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ทั้งสองประเทศจึงมีเพียงพันธะผูกพันต่อกฎหมายระหว่างประเทศคือหลักการไม่ผลักดันกลับและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานตามที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ผู้ลี้ภัยที่ออสเตรเลียส่งไปอยู่ในศูนย์กักกันทั้งสองประเทศจึงเสี่ยงที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองตามสิทธิมนุษยชนตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 กำหนดไว้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>144</sup> Ibid., p. 29.

<sup>145</sup> Michael Grewcock, 'Australian border policing: regional 'solutions' and neocolonialism', *Race & Class*, Vol. 55. No. 3 (2014). <https://doi.org/10.1177/0306396813509197>.

<sup>146</sup> Savitri Taylor, 'The Pacific Solution or a Pacific Nightmare: The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing'.

<sup>147</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: Papua New Guinea* [Online] Available from: <https://www.refworld.org/docid/4ccfe3cf2.html> [16 December 2020]

แนวทางแปซิฟิกเป็นการหาพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้กับผู้แสวงหาที่ลี้ภัย ซึ่งรัฐบาลออสเตรเลียก็ยังคงต้องรับผิดชอบพวกเขาอยู่ดี รัฐบาลออสเตรเลียจึงใช้มาตรการที่จะทำให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไม่เข้ามาในน่านน้ำของออสเตรเลียตั้งแต่แรกด้วย ซึ่งก็คือปฏิบัติการรีเล็กซ์ (Operation Relex) เพื่อดูแลความมั่นคงชายแดนและต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน โดยเน้นที่เรือที่เข้าชายฝั่งว่าจะเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ปฏิบัติการนี้เริ่มขึ้นหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยกองทัพออสเตรเลีย ในอดีตปฏิบัติการนี้คือการขัดขวางเรือที่จะเข้ามาในน่านน้ำโดยไม่ได้รับอนุญาต และยังมีอำนาจนำเรือที่ตรวจจับได้ขึ้นฝั่งที่ออสเตรเลียได้ แต่ภายหลังก็ขยายขอบเขตภารกิจเป็นการขัดขวางเรือและป้องกันเรือในเขตทะเลหลวง ในการสอบถามของวุฒิสภา รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดยอมรับว่าใน ค.ศ. 2002 มีเรือ 12 ลำถูกผลักดันกลับออกไปในน่านน้ำสากล มี 4 ลำสามารถเดินทางไปถึงอินโดนีเซียได้ มี 3 ลำจมนระหว่างปฏิบัติการและมีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเสียชีวิตสองคน ส่วนผู้ลี้ภัยที่ได้ขึ้นฝั่งที่ออสเตรเลียก็ถูกกักกันในศูนย์กักกันที่เกาะคริสต์มาส นาอูรู และปาปัวนิวกินี<sup>148</sup>

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดเน้นป้องกันการเข้ามาของผู้ลี้ภัยตั้งแต่จุดเริ่มต้นของการเดินทาง จึงหันไปร่วมมือกับอินโดนีเซียจัดการกับเรือของผู้ลี้ภัย ขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน และสร้างศูนย์กักกัน อย่างที่มีผู้ตั้งข้อสงสัยว่าหากปราศจากเงินสนับสนุนจากออสเตรเลีย ก็คงไม่มีศูนย์กักกันในอินโดนีเซีย<sup>149</sup> ข้อตกลงระหว่างทั้งสองประเทศเริ่มต้นใน ค.ศ. 2000 ว่าด้วยข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาค ซึ่งได้รับความร่วมมือจาก UNHCR และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration, IOM) ที่จะดูแลกระบวนการขอสถานะภาพและความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัยระหว่างที่อยู่ในอินโดนีเซีย ข้อตกลงอีกฉบับหนึ่งคือโครงการจัดการและให้ความดูแลแก่ผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (Management and Care of Irregular Immigrants Project, MCIIP) ใน ค.ศ. 2007 ซึ่งเป็นข้อตกลงสำหรับปรับปรุงศูนย์กักกัน

<sup>148</sup> Jane McAdam and Chong Fiona, Refugees Why seeking asylum is legal and Australia's policies are not (UNSW Press, 2014), p. 138.

<sup>149</sup> Antje Missbach, Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia (ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2015), p. 241.

ที่กรุงจาร์กาตาและตันจุงปีนัง<sup>150</sup> นอกจากนี้ ยังมีข้อตกลงในค.ศ. 2006 คือสนธิสัญญาลอมบอก (Lombok Treaty) ซึ่งเป็นข้อตกลงด้านความมั่นคง ที่ทั้งสองประเทศร่วมมือทั้งด้านอาชญากรรมข้ามชาติ เช่น การก่อการร้าย ความมั่นคงทางน้ำและอากาศ และข่าวกรอง โดยสาระของสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทางเรื่อนั้นคือเรือของกองทัพออสเตรเลียสามารถเข้าไปยังน่านน้ำของอินโดนีเซียและน่านน้ำสากลเพื่อตรวจจับเรือของขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานกับเรือของผู้ลี้ภัยได้

บทบาทของออสเตรเลียในสมัยรัฐบาลนี้ ไม่ใช่การแสวงหาความร่วมมือทวิภาคีเท่านั้น แต่ยังผลักดันให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาคด้วย โดยออสเตรเลียกับอินโดนีเซียร่วมกันก่อตั้งกระบวนการบาห์ลีว่าด้วยการป้องกันการค้ามนุษย์ผู้โยกย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง หรือชื่อย่อคือกระบวนการบาห์ลีใน ค.ศ. 2002 ความร่วมมือนี้ไม่ได้สนใจแต่เรื่องผู้ลี้ภัยทางเรื่อนั้น แต่ยังรวมไปถึงการค้ามนุษย์ การค้ามนุษย์ การก่อการร้าย และอาชญากรรมข้ามชาติด้วย ความร่วมมือนี้เกิดขึ้นในบริบทของหลังเหตุการณ์ 9/11 ทำให้ได้รับความสนับสนุนจากประเทศต่าง ๆ มากมาย โดยมี 38 ประเทศเข้าร่วมในการประชุมครั้งแรก นับเป็นการประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกในภูมิภาคที่เกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นและผู้ลี้ภัย ออสเตรเลียมีบทบาทอย่างมาก โดยเฉพาะการเข้าไปช่วยร่างกฎหมายแม่แบบให้สมาชิกนำไปปรับใช้ อย่างไรก็ตาม หลังจากที่จำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือลดลงใน ค.ศ. 2003 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดก็ไม่ได้ให้ความสนใจกับความร่วมมือในระดับภูมิภาคมากนัก เห็นได้จากหลังการประชุมกระบวนการบาห์ลีใน ค.ศ. 2002 และ ค.ศ. 2003 และการประชุมมีอีกครั้งหนึ่งใน ค.ศ. 2009 เมื่อจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือเพิ่มขึ้นแล้วเท่านั้น<sup>151</sup>

นโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดมุ่งป้องกันผู้ลี้ภัยเดินทางมาออสเตรเลีย โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่การตรวจจับเรือในน่านน้ำผ่านการร่วมมือกับอินโดนีเซีย การสร้างศูนย์กักกันในนาอูรูกับปาปัวนิวกินี รวมถึงจำกัดการเข้าถึงกระบวนการทางกฎหมาย ซึ่งทำให้ผู้ลี้

<sup>150</sup> Savitri Taylor and Brynna Rafferty-Brown, 'Waiting for Life to Begin: The Plight of Asylum Seekers Caught by Australia's Indonesian Solution', *International Journal of Refugee Law*, 22. (2010), p. 560. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeq034>.

<sup>151</sup> Susan Kneebone, 'The Pacific Plan: The Provision of 'Effective Protection?', *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18. No. 3-4 (2006), pp. 696-98.

ภัยเข้าถึงกระบวนการของสถานภาพผู้ลี้ภัยและการตั้งถิ่นฐานได้ยากขึ้น เนื้อหาในส่วนต่อไปจะพิจารณาปัจจัยที่ทำให้นโยบายผู้ลี้ภัยมีแนวโน้มเช่นนี้ผ่านแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม เพื่อให้เห็นปัจจัยด้านเชื้อชาติที่ส่งผลต่อนโยบายการรับคนเข้าเมืองของออสเตรเลียมาตลอด

### 3.2 แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมระหว่าง ค.ศ. 1996-2001

สถานะของพหุวัฒนธรรมนิยมตั้งแต่ ค.ศ. 2001 ถูกตั้งคำถามอย่างมาก แนวคิดนี้ที่ส่งเสริมความหลากหลายทางวัฒนธรรม และมุ่งจัดการเลือกปฏิบัติบนฐานของเชื้อชาติและวัฒนธรรมกลับไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ในกรณีของออสเตรเลียนั้น สถานการณ์ใน ค.ศ. 2001 ไม่ว่าจะเป็นการก่อการร้ายหรือจำนวนผู้ลี้ภัยที่เพิ่มสูงขึ้นยิ่งทำให้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมอยู่ในภาวะสั่นคลอน แม้ว่าออสเตรเลียจะถือเป็นสังคมพหุวัฒนธรรมนิยมที่ประสบความสำเร็จก็ตาม เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม โดยจะเริ่มสำรวจกระแสความคิดนี้ตั้งแต่ทศวรรษ 1980 ซึ่งจะแสดงให้เห็นว่า สาเหตุสำคัญของแนวคิดก็มีปัญหาแล้ว ดังนั้น เมื่อเกิดเหตุการณ์ 9/11 และการเข้ามาของผู้ลี้ภัยทางเรือจำนวนมากหลังจากนั้น แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมก็ยิ่งเผชิญกับความท้าทายมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่การเหยียดเชื้อชาติซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนถัดไป

หลังจากใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาเกือบสิบปี กระแสวิพากษ์วิจารณ์แนวคิดนี้ก็เริ่มต้นจากฝั่งเสรีนิยมในทศวรรษที่ 1980 เนื่องจากรัฐบาลพรรคแรงงานซึ่งรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยเข้ามาเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะชาวเอเชีย เนื่องจากส่วนหนึ่งของการใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมคือโครงการต่าง ๆ ที่มุ่งช่วยให้กลุ่มชาติพันธุ์ในออสเตรเลียสามารถมีส่วนร่วมในสังคมออสเตรเลียได้ เช่น บริการวิทยุกระจายเสียงแบบพิเศษ (Special Broadcasting Service, SBS) ซึ่งเป็นวิทยุที่ใช้ภาษาอื่นนอกเหนือไปจากภาษาอังกฤษ หรือการสอนภาษาอังกฤษในชุมชน ประกอบกับการที่กลุ่มชาติพันธุ์เป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคแรงงาน โครงการพหุวัฒนธรรมนิยมเหล่านี้จึงถูกมองว่าเป็นการหาเสียงของพรรคแรงงาน<sup>152</sup> เช่น เดวิด บาร์เน็ตต์ (David Barnett) และ สตีเฟน รีมเมอร์ (Stephen Rimmer) เห็นว่าการสนับสนุนกลุ่มชาติพันธุ์เป็นการหาเสียงของรัฐบาล ซึ่งจะเป็นการแบ่งแยกออสเตรเลีย หรือเรย์มอนด์ เซลิตีโต (Raymond Sestito) ที่มี

<sup>152</sup> Stephen Castles, *A new agenda in multiculturalism?* (Clearing House on Migration Issues, 1987), p. 1.

ความเห็นไปในทางเดียวกันว่าพหุวัฒนธรรมนิยมเป็นการสร้างกลุ่มผลประโยชน์ในสังคม และพรรคการเมืองแข่งกันว่าใครจะให้ผลประโยชน์กับผู้อพยพมากกว่ากัน<sup>153</sup>

ผู้วิจารณ์แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมคนสำคัญคือเจฟฟรีย์ เบลนีย์ (Geoffrey Blainey) นักประวัติศาสตร์ชาวออสเตรเลีย ซึ่งมีอิทธิพลทางความคิดมากจนทำให้การถกเถียงในช่วงนี้ถูกเรียกว่าเป็น "การถกเถียงของเบลนีย์ (Blainey Debate)" เขาวิจารณ์ที่รัฐบาลรับชาวเอเชียเข้ามา มากเกินไป โดยบอกว่ารัฐบาลของนายบ็อบ ฮอว์กกำลังทำให้ออสเตรเลียกลายเป็นชาติที่เต็มไปด้วยชาติพันธุ์จำนวนมาก<sup>154</sup> และคำว่าพหุวัฒนธรรมนิยมเท่ากับการต่อต้านความเป็นอังกฤษ โดยบอกว่ากระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและกิจการชนพื้นเมือง (ชื่อกระทรวงในชวงเวลานั้น) ควรเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงตรวจคนเข้าเมือง พหุวัฒนธรรมนิยม และกิจการต่อต้านความเป็นอังกฤษไปเสียดีกว่า<sup>155</sup> ข้อวิจารณ์ที่มุ่งไปที่เชื้อชาติของผู้ที่เข้ามาใหม่ ทำให้การถกเถียงเรื่องพหุวัฒนธรรมนิยม กลายเป็นเรื่องของความถูกต้องทางการเมือง (political correctness) และคนที่ไม่เห็นด้วยถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกเหยียดเชื้อชาติ ซึ่งฝ่ายพรรคเสรีนิยมเห็นว่าข้อกล่าวหาเช่นนี้เป็นการจำกัดการ แสดงความเห็นเกี่ยวกับนโยบายผู้อพยพและผู้ลี้ภัย

ข้อวิจารณ์เหล่านี้เป็นฐานคิดให้กับนางพอลลีน ฮันสันและนายจอห์น โฮเวิร์ดในเวลา ต่อมา โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดก็เป็นหนึ่งในผู้วิจารณ์แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมคนสำคัญมาตั้งแต่ ทศวรรษที่ 1980 เมื่อเขาชนะการเลือกตั้งใน ค.ศ. 1996 จึงไม่น่าแปลกที่รัฐบาลของเขาถูกเพ่งเล็ง ว่าพยายามที่จะลดบทบาทของพหุวัฒนธรรมนิยม โดยเฉพาะนโยบายผู้ลี้ภัยและผู้อพยพ เนื้อหา ในส่วนนี้จะกล่าวถึงพรรคชนะของนายจอห์น โฮเวิร์ดต่อพหุวัฒนธรรมนิยมและผู้ลี้ภัย รวมไปถึง พรรควันเนชั่น (One Nation) และนางพอลลีน ฮันสัน (Pauline Hanson) ที่ได้รับความนิยมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เห็นว่ นโยบายผู้ลี้ภัยหลังจากนี้ได้รับอิทธิพลจากกระแสความคิดในสังคมที่ เกิดขึ้นในทศวรรษ 1980

นายจอห์น โฮเวิร์ดเคยวิจารณ์แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมและผู้ลี้ภัยกับผู้อพยพมาตั้งแต่ ค.ศ. 1988 ในฐานะหัวหน้าพรรคเสรีนิยม เขาวิจารณ์นโยบายของพรรคแรงงานที่รับผู้อพยพและผู้ ลี้ภัยชาวเอเชียเข้ามาเป็นจำนวนมาก โดยเขาเห็นว่าชาวเอเชียไม่สามารถเป็นส่วนหนึ่งของสังคม

<sup>153</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, pp. 107-08.

<sup>154</sup> *ibid.*, p. 107.

<sup>155</sup> *ibid.*, p. 114.



ออสเตรเลียได้<sup>156</sup> และเสนอว่าการชะลอการเข้ามาของผู้อพยพชาวเอเชียจะเป็นผลดีต่อความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (Social Cohesion) เพราะสังคมจะสามารถยอมรับผู้มาใหม่เหล่านี้ได้ดีขึ้น เมื่อผู้มาใหม่หรือผู้อพยพเหล่านี้มีจำนวนไม่มากเกินไป<sup>157</sup> ในเอกสาร One Australia ซึ่งเป็นเอกสารเกี่ยวกับนโยบายผู้อพยพโดยนายจอห์น โฮเวิร์ดในฐานะผู้นำฝ่ายค้านใน ค.ศ. 1988 เสนอว่า แม้จะเคารพความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพราะชาวออสเตรเลียมาจากส่วนต่าง ๆ ของโลก แต่ทุกคนก็ต้องมีความรักดีต่อออสเตรเลียทั้งในเชิงสถาบันและค่านิยม<sup>158</sup> การวิจารณ์เช่นนี้ทำให้เขาต้องเสียตำแหน่งหัวหน้าพรรค ประเด็นเหยียดเชื้อชาติของนายจอห์น โฮเวิร์ดถูกตั้งคำถามมาโดยตลอด ไม่ใช่แค่กับชาวเอเชีย แต่ในช่วงแรกที่เขาเข้าไปทำงานในสภา เขาก็ต่อต้านท่าทีของรัฐบาลที่ยุติการสนับสนุนด้านกีฬาแก่แอฟริกาใต้เพื่อคัดค้านเรื่องการเหยียดสีผิว (Apartheid)<sup>159</sup>

เขาเห็นว่าแนวคิดนี้มีปัญหาในแง่ของการสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกันในสังคม หากสมาชิกในสังคมยึดมั่นกับวัฒนธรรมย่อยของตนมากกว่าที่จะยึดมั่นกับความเป็นออสเตรเลีย เขากล่าวว่า “ผมต่อต้านพหุวัฒนธรรมนิยม ในแง่ที่ว่าออสเตรเลียไม่มีทางมีจุดร่วมในสังคมได้ และไม่มีทางที่จะมีวัฒนธรรมแบบออสเตรเลียร่วมกัน แล้วเราก็แกล้งทำเป็นว่าเรา (สังคมออสเตรเลีย - ผู้เขียน) คือกลุ่มที่รวมหลาย ๆ วัฒนธรรมเอาไว้จากทุกที่ของโลก ผมว่าแบบนี้เป็นเรื่องที่น่าสิ้นหวัง”<sup>160</sup>

พรรคชนะข้างต้นสะท้อนว่านายจอห์น โฮเวิร์ดคลางแคลงใจกับพหุวัฒนธรรมนิยมว่าจะทำให้สังคมไม่มีวัฒนธรรมร่วมกัน แม้เขาจะไม่ต่อต้านการแสดงออกซึ่งความหลากหลายของปัจเจกบุคคล แต่เกรงว่าจะทำให้สังคมไม่มีความเป็นหนึ่งเดียวกัน หากสังเกตคำที่นายจอห์น โฮเวิร์ด ใช้หลังจากที่กลับมาเป็นหัวหน้าพรรคเสรีนิยมอีกครั้ง เช่น “สังคมส่วนใหญ่” “ความเป็นปึกแผ่นทางสังคม” และ “เอกภาพในสังคม” จะเห็นว่าเขาอยากให้ออสเตรเลียมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน อีกทั้ง

<sup>156</sup> Geoff Kitney, Howard push for curb on Asians [Online] Available from: <https://www.afr.com/politics/howard-push-for-curb-on-asians-19880802-k2xi7> [16 December 2020]

<sup>157</sup> James Jupp, From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration, p. 111.

<sup>158</sup> *ibid.*, pp. 110-12.

<sup>159</sup> Drew Cottle and Dawn Bolger, John Howard and the race question [Online] Available from: [shorturl.at/lyBP9](http://shorturl.at/lyBP9) [20 December 2020]

<sup>160</sup> Anthony Moran, The Public Life of Australian Multiculturalism (2017), p. 115.

เขายังพูดถึงนโยบายและสวัสดิการของชนชาติพันธุ์ว่าเป็นผลประโยชน์พิเศษ<sup>161</sup> ดังนั้น หากพหุวัฒนธรรมนิยมคือการส่งเสริมให้ปัจเจกบุคคลหรือแต่ละชุมชนมีค่านิยมเป็นของตัวเอง แนวคิดนี้ก็คุกคามความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ หลังจากที่เข้ามาเป็นรัฐบาลแล้ว เขาไม่ได้กล่าวถึงพหุวัฒนธรรมนิยมเลย จนมีข่าวลือด้วยว่าพหุวัฒนธรรมนิยมเป็นคำต้องห้ามไปแล้ว<sup>162</sup>

นอกจากทรรศนะของนายจอห์น โฮเวิร์ดต่อผู้ลี้ภัยและพหุวัฒนธรรมนิยมจะมีความสำคัญต่อท่าทีของรัฐบาลหลัง ค.ศ. 2001 แล้ว บทบาทของนางพอลลีน ฮันสันกับพรรควันเนชั่น ใน ค.ศ. 1997 ของเธอก็มีความสำคัญ เพราะในระยะยาวเป็นการเปิดโอกาสให้ความคิดแบบการเหยียดเชื้อชาติมาอยู่ในพื้นที่สาธารณะและเป็นที่ถกเถียงในสังคมออสเตรเลีย การหาเสียงของเธอเป็นการวิพากษ์วิจารณ์นโยบายผู้ลี้ภัย ผู้อพยพ และพหุวัฒนธรรมนิยมของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด เธอต้องการให้รัฐบาลหยุดรับชาวเอเชียเข้ามาในประเทศเพื่อสร้างความสามัคคีในสังคมเสียก่อน โดยอ้างว่ามีผู้อพยพที่เป็นชาวเอเชียมากถึงร้อยละ 70 และจะทำให้ประชากรชาวออสเตรเลียมีสัดส่วนเป็นชาวเอเชียมากถึงร้อยละ 27 ใน ค.ศ. 1998<sup>163</sup> แต่ในความเป็นจริงแล้วผู้อพยพส่วนใหญ่คือชาวยุโรป<sup>164</sup> นางพอลลีน ฮันสันได้กล่าวถึงจุดยืนเรื่องผู้ลี้ภัยและผู้อพยพในรัฐสภาเมื่อวันที่ 10 กันยายน ค.ศ. 1996 ว่า

“เราตกอยู่ในอันตรายที่ชาวเอเชียจะหลั่งไหลเข้ามาในประเทศ... พวกเขามีวัฒนธรรมกับศาสนาเป็นของตัวเอง แล้วก็สร้างชุมชนและไม่ยอมผสมกลมกลืนทางวัฒนธรรม... ข้าพเจ้าควรมีสิทธิที่จะพูดว่าจะให้ใครเข้ามาให้ประเทศของตัวเอง”<sup>165</sup>

นางพอลลีน ฮันสันเสนอนโยบายที่เรียกว่าศูนย์สุทธิ (Zero Net) สำหรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย นโยบายนี้กำหนดจำนวนรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย เพื่อไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรม

<sup>161</sup> Ibid., p. 114.

<sup>162</sup> Ibid., p. 118. And Katharine Betts, 'Immigration policy under the Howard Government', p. 187.

<sup>163</sup> James Jupp, From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration, p. 132.

<sup>164</sup> Don McMaster, Asylum seekers: Australia's response to refugees, p. 154.

<sup>165</sup> James Jupp, From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration, p. 130.

และเชื้อชาติในออสเตรเลีย แม้นางพอลลีน ฮันสันยืนยันว่าผู้ลี้ภัยจะต้องได้รับการปฏิบัติด้วยความเห็นใจ แต่ผู้ลี้ภัยที่ถูกประเมินว่าต้องการความคุ้มครองเพียงชั่วคราวจะไม่สามารถได้รับอนุญาตให้ตั้งถิ่นฐานถาวร และต้องกลับประเทศเมื่อสถานการณ์ปลอดภัยแล้ว ข้อเสนอนี้เป็นจุดเริ่มต้นของโครงการให้ความคุ้มครองสำหรับผู้ลี้ภัยชั่วคราว ที่รัฐบาลจะใช้กับผู้ลี้ภัยชาวโคโซโว นอกจากนี้ เธอยังเสนอให้ปฏิเสธสถานภาพผู้ลี้ภัยแก่ผู้ที่เดินทางมาจากประเทศทางผ่าน และให้ลงโทษลูกเรือที่เกี่ยวข้องกับการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน

พรรควันเนชั่นและนางพอลลีน ฮันสันได้รับความนิยมมาก โดยถือว่าเป็นพรรคการเมืองที่ประสบความสำเร็จมากที่สุดในการหาเสียงด้วยนโยบายเกี่ยวกับการลดจำนวนผู้อพยพและผู้ลี้ภัย การยกเลิกพหุวัฒนธรรมนิยม และการปรับความสัมพันธ์กับชนชาติพันธุ์และชนพื้นเมือง<sup>166</sup> โดยพรรคการเมืองพรรคสุดท้ายที่ชนะการเลือกตั้งด้วยประเด็นผู้อพยพและผู้ลี้ภัยคือพรรคออสเตรเลียเดโมแครต ใน ค.ศ. 1977 ซึ่งเสนอให้ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพอย่างจำกัด เพื่อคำนึงถึงผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดจากจำนวนประชากรที่มากเกินไป<sup>167</sup>

การหาเสียงของนางพอลลีน ฮันสันเต็มไปด้วยการเหยียดเชื้อชาติที่โจมตีทั้งชาวออสเตรเลียพื้นเมือง ชาวเอเชีย และแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม นายจอห์น โฮเวิร์ดที่ไม่ได้ประกาศการหาเสียงดังกล่าวตั้งแต่แรกก็ถูกวิจารณ์เช่นกันว่าสนับสนุนการเหยียดเชื้อชาติของนางพอลลีน ฮันสัน<sup>168</sup> แต่นายจอห์น โฮเวิร์ดอ้างว่าการวิจารณ์ดังกล่าวเป็นสิทธิเสรีภาพในการพูด การโจมตีการหาเสียงของนางพอลลีน ฮันสันด้วยเรื่องความถูกต้องทางการเมืองจะเป็นสิ่งที่ขัดขวางไม่ให้แสดงความคิดเห็นได้อย่างตรงไปตรงมา<sup>169</sup> แต่เขาก็ประณามการหาเสียงของนางพอลลีน ฮันสันในท้ายที่สุด

ในที่สุดแล้ว นางพอลลีน ฮันสันและพรรคของเธอก็ชนะการเลือกตั้งในแคว้นควีนส์แลนด์ที่เป็นฐานเสียงของพรรคแรงงาน โดยได้รับคะแนนเสียงประมาณหนึ่งล้านเสียง ซึ่งมากกว่าพรรค

<sup>166</sup> *ibid.*, p. 138.

<sup>167</sup> John Coulter, *Immigration – A battleground within the Australian democrats* [Online] Available from: <https://population.org.au/immigration-a-battleground-within-the-australian-democrats/> [17 April 2021]

<sup>168</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 35.

<sup>169</sup> *Ibid.*, p. 153.

เล็กอื่น ๆ และถือเป็นพรรคอันดับสามรองจากพรรคเสรีนิยมและพรรคแรงงาน สถานะเสียงของเธอ เป็นประชากรกลุ่มเดียวกันคือผู้ที่ไม่พอใจนโยบายพหุวัฒนธรรมนิยมและการเข้ามาของผู้อพยพ และผู้ลี้ภัย ทำให้รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดต้องนำข้อเสนอของพรรคควีนเนสแลนด์ไปปรับใช้หลัง ค.ศ. 2001 ทรรศนะส่วนตัวของนายจอห์น โฮเวิร์ดต่อประเด็นพหุวัฒนธรรมนิยมและผู้ลี้ภัย ประกอบกับความนิยมของนางพอลลีน ฮันสันมีผลอย่างมากต่อท่าทีและการตอบสนองของผู้ลี้ภัยหลัง ค.ศ. 2001 โดยกระแสความคิดในช่วงนี้ช่วยให้การกีดกันผู้ลี้ภัยของรัฐบาลมีความชอบธรรมมากขึ้นด้วย

### 3.3 นโยบายผู้ลี้ภัยภายใต้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมหลัง ค.ศ. 2001

หลัง ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดเผชิญกับความท้าทายหลาย ด้านทั้งจำนวนผู้ลี้ภัยและการก่อการร้ายหลายครั้งหลัง ค.ศ. 2001 เช่น การระเบิดที่บาห์ลีใน ค.ศ. 2002 และการระเบิดที่ลอนดอนใน ค.ศ. 2005 รัฐบาลจึงใช้มาตรการต่าง ๆ เพื่อรับมือกับภัยคุกคามเหล่านี้ ขณะที่รัฐบาลก็เผชิญกับความท้าทายภายในสังคมด้วย คือแนวคิดพหุวัฒนธรรมที่เริ่มเข้ามาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 เริ่มสั่นคลอน อีกทั้งยังมีการเหยียดเชื้อชาติที่เริ่มกลับมามีบทบาทอีกครั้งหลังจากที่นโยบายออสเตรเลียขาวยุติไป แนวโน้มเหล่านี้สะท้อนให้เห็นท่าทีของรัฐบาลต่อชุมชนชาวมุสลิมและชาวตะวันออกกลาง เนื่องจากผู้ก่อการร้ายในเหตุการณ์ 9/11 มีความเกี่ยวข้องกันทั้งสองประเด็นนี้ เนื้อหาในส่วนนี้จะศึกษาแนวคิดพหุ-วัฒนธรรมนิยมในช่วงหลัง ค.ศ. 2001 ที่ส่งผลต่อนโยบายผู้ลี้ภัย

ท่าทีของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดไม่ต้อนรับผู้ลี้ภัยอย่างมาก ทั้งการเรียกผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่อยู่บนเรือเหมปลาว่า “ผู้อพยพผิดกฎหมาย” และการกล่าวว่า “ไม่ต้องการคนประเภทนั้นในออสเตรเลียจริง ๆ”<sup>170</sup> ประกอบกับช่วงเวลานั้นคือการต่อสู้กับการก่อการร้าย รัฐบาลก็ได้พยายามเชื่อมโยงการก่อการร้ายกับการเข้ามาของผู้ลี้ภัยทางเรือ เช่น การกล่าวว่า “ภูมิหลังของผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายบางคนจะถูกตั้งคำถาม...และบางคนก็มีประวัติอาชญากรรม”<sup>171</sup> นโยบายต่าง ๆ ของ

<sup>170</sup> Peter Mares, *Borderline: Australia's Response to Refugees and Asylum Seekers in the Wake of the Tampa* (Sydney: University of New South Wales Press, 2002), p. 135.

<sup>171</sup> AAP, "Howard Says Need to Redouble Border Checks, 21 September 2001," *Australian Associated Press* 2001. Cited in Matt McDonald, 'Constructing Insecurity: Australian Security

รัฐบาลต่อผู้ลี้ภัยก็มีแนวโน้มเพื่อปราบปรามการกระทำที่ผิดกฎหมายมากกว่าที่จะให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่เดินทางเข้ามา ประกอบกับทฤษฎีของเขาที่มีต่อผู้ลี้ภัยและพหุวัฒนธรรมนิยมอย่างที่ได้กล่าวไปในหัวข้อก่อนหน้านี้ การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัยของรัฐบาลรวมทั้งอิทธิพลของพหุวัฒนธรรมนิยมต่อการกำหนดนโยบายผู้ลี้ภัยก็ถูกตั้งคำถามด้วย

แม้จะถูกวิจารณ์ว่าไม่ยึดมั่นกับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม แต่ใน ค.ศ. 1999 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดก็ได้ตีพิมพ์เอกสารชื่อ A New Agenda for Multicultural Australia และหลังจากนั้นก็ได้ออกเอกสารฉบับปรับปรุงชื่อ Multicultural Australia: United in Diversity—Updating the 1999 New Agenda for Multicultural Australia: Strategic directions for 2003-2006 ใน ค.ศ. 2003 (ต่อไปนี้จะเรียกว่าเอกสาร United in Diversity) เพื่อยืนยันถึงความตั้งใจที่จะใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมในการกำหนดนโยบายหลังจากที่พหุวัฒนธรรมนิยมในออสเตรเลียเผชิญกับความท้าทายทั้งจากการต่อต้านการก่อการร้ายและสถานการณ์ผู้ลี้ภัย

พหุวัฒนธรรมนิยมตามแนวคิดของ วิล คิมลิกกา (Will Kymlicka) เป็นแนวคิดที่แยกเชื้อชาติออกจากเรื่องการเมือง โดยรัฐจะต้องส่งเสริมให้บุคคลทุกเชื้อชาติและวัฒนธรรมสามารถเข้าถึงทรัพยากรของรัฐได้อย่างเท่าเทียม และเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างชาติที่จะให้กลุ่มคนที่มีความหลากหลายทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมสามารถอยู่ร่วมกันได้ภายในสังคมเดียวกัน โดยกลุ่มผู้ลี้ภัยและผู้อพยพในความคิดของเขา คือกลุ่มคนที่ต้องการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมอยู่แล้ว ดังนั้น รัฐจึงต้องเปิดโอกาสและต้อนรับพวกเขาให้สามารถบูรณาการ (integration) เป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้<sup>172</sup>

ความแตกต่างของเอกสารว่าด้วยพหุวัฒนธรรมนิยมของรัฐบาลนี้คือ A New Agenda for Multicultural Australia เสนอแนวคิดหลักเรื่องความหลากหลายที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ความแตกต่างของประชากรนำมาซึ่งการเติบโตด้านวัฒนธรรม สังคม และเศรษฐกิจ หรือกล่าวอีกอย่างคือความหลากหลายที่จะช่วยให้เกิดนวัตกรรมและความสร้างสรรค์ ในขณะที่ United in Diversity เน้นพหุวัฒนธรรมนิยมแบบออสเตรเลีย ซึ่งยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม แต่

---

Discourse and Policy Post-2001', *International Relations*, Vol. 19. No. 3 (2005).

<https://doi.org/10.1177/0047117805055408>.

<sup>172</sup> Will Kymlicka, 'The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies'.

ต้องมีความรักดีและยึดมั่นต่อคุณค่าของออสเตรเลีย ทั้งหลักการประชาธิปไตย สิทธิเสรีภาพ หลักนิติธรรม รวมไปถึงการใช้ภาษาอังกฤษเป็นภาษาทางการด้วย<sup>173</sup>

เนื่องจากรัฐบาลออสเตรเลียจัดทำเอกสารฉบับนี้หลังเหตุการณ์ 9/11 การต่อต้านการก่อการร้ายจึงเป็นประเด็นหลักของเอกสารนี้ โดยเน้นความเป็นปึกแผ่นทางสังคมและความสามัคคีในชุมชน (community harmony) ในฐานะแนวคิดที่จะต่อสู้กับการก่อการร้าย<sup>174</sup> การที่ประเด็นวัฒนธรรม เชื้อชาติ และศาสนากลายเป็นเรื่องอ่อนไหวจากการต่อต้านการก่อการร้าย ความสามัคคีในชุมชนก็ต้องแข็งแกร่งมากยิ่งขึ้น ภายใต้จุดมุ่งหมายนี้ประกอบไปด้วยหลักการ 4 ข้อคือ

1. ความรับผิดชอบต่อส่วนรวม หมายถึง ต้องสนับสนุนค่านิยมพื้นฐานของออสเตรเลีย เช่น ประชาธิปไตย เสรีภาพ และความเท่าเทียม
2. ความเคารพสำหรับทุกคน หมายถึง ทุกคนมีสิทธิที่จะแสดงออกถึงวัฒนธรรมของตัวเอง
3. ความยุติธรรมสำหรับทุกคน หมายถึง การไม่ถูกเลือกปฏิบัติจากเชื้อชาติ วัฒนธรรม ศาสนา ภาษา และเพศ
4. ผลประโยชน์สำหรับทุกคน หมายถึง ประโยชน์จากความหลากหลายที่มีประสิทธิผล

การที่เอกสาร United in Diversity ในฐานะเอกสารประกาศใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมของรัฐบาล เน้นที่ความเป็นหนึ่งเดียวกันของสังคมตามแนวคิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคมทำให้ถูกวิจารณ์ว่าแทนที่รัฐบาลจะให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความหลากหลายในสังคม กลับเน้นความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสังคมและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่า<sup>175</sup> ต่างจากเป้าหมายหลักของพหุวัฒนธรรมที่เป็นแนวคิดในการจัดการความหลากหลายทางวัฒนธรรม เชื้อชาติ และศาสนาภายในสังคม

<sup>173</sup> Commonwealth of Australia, Multicultural Australia: United in Diversity—Updating the 1999 New Agenda for Multicultural Australia: Strategic directions for 2003-2006 (Canberra: Commonwealth of Australia, 2003), p. 6.

<sup>174</sup> Ibid., p. 7. And Anthony Moran, The Public Life of Australian Multiculturalism, p. 127.

<sup>175</sup> Andrew Jakubowicz, Auditing multiculturalism: the Australian empire a generation after Galbally [Online] Available from: [http://www.multiculturalaustralia.edu.au/doc/ma\\_2.pdf](http://www.multiculturalaustralia.edu.au/doc/ma_2.pdf) [15 December 2020]

ค่านิยมของความเป็นปึกแผ่นทางสังคมก็เป็นที่ถกเถียง โดยมีหลายหน่วยงานที่พยายามให้ค่านิยมค่านี้นี้หลังจากที่ได้รับ ความสนใจในฐานะแนวทางกำหนดนโยบายในช่วงกลางทศวรรษ 1990 ในเชิงสังคมวิทยานั้น นักสังคมวิทยาที่ชื่อ เอมีล เดอร์ไคม์ (Émile Durkheim) ได้พูดถึงความเป็นปึกแผ่นทางสังคมครั้งแรกในศตวรรษที่ 19 ที่มองสังคมแบบหนึ่งเดียวกัน ต้องพึ่งพาอาศัยกัน และจะดำรงอยู่ได้ด้วยสถาบันทางสังคมที่ทำงานประสานกันเป็นอย่างดี แนวคิดนี้ได้รับการกล่าวถึงอีกครั้งในช่วงทศวรรษ 1940 เพราะกระแสโลกาภิวัตน์ที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรวดเร็ว จนทำให้รัฐบาลต้องหาจุดร่วมกันภายในสังคมเพื่อการอยู่ร่วมกัน<sup>176</sup>

ส่วนค่านิยมของความเป็นปึกแผ่นทางสังคมที่ถูกใช้ในการกำหนดนโยบายมากที่สุดคือ ค่านิยมของจูดิธ แมกซ์เวลล์ (Judith Maxwell) ซึ่งกำหนดว่าความเป็นปึกแผ่นทางสังคมคือการสร้างค่านิยมร่วมกันและการมีส่วนร่วมในสังคม เข้าใจสิ่งต่าง ๆ ร่วมกัน ลดความแตกต่างในฐานะ และรายได้ รวมถึงการทำให้คนรู้สึกถึงการมีส่วนร่วมในสังคมเดียวกัน เติบโตกับความท้าทายเดียวกัน และเป็นสมาชิกของชุมชนเดียวกัน<sup>177</sup> นอกจากนี้ หน่วยงานวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลแคนาดาและฝรั่งเศสเองก็พยายามให้ค่านิยมกับแนวคิดนี้เช่นกัน โดยหน่วยงานวิจัยของรัฐบาลฝรั่งเศสกำหนดว่า ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมคือกระบวนการทางสังคมที่จะช่วยให้บุคคลรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งและเป็นสมาชิกของชุมชน ขณะที่หน่วยงานของรัฐบาลแคนาดาให้ความหมายว่า ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมคือกระบวนการสร้างค่านิยมร่วมกันในชุมชน และการสร้างโอกาสที่เท่าเทียม<sup>178</sup>

อย่างไรก็ตาม ค่านิยมต่าง ๆ ข้างต้นมีจุดร่วมกันคือ 1 ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมเป็นกระบวนการมากกว่าที่จะเป็นผลลัพธ์ 2 กำหนดว่าใครเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนบ้าง และ 3 ชุมชนนั้นต้องมีค่านิยมร่วมกัน<sup>179</sup> ส่วนแนวคิดเรื่องความเป็นปึกแผ่นในชุมชน ซึ่งเป็นแนวคิดคู่กับความ เป็นปึกแผ่นทางสังคมก็เกิดจากความพยายามที่จะกำหนดค่านิยมให้แคบลงโดยหน่วยงานวิจัย

<sup>176</sup> Jane Jenson, Mapping social cohesion: The state of Canadian research (Canadian policy research networks Ottawa, 1998), p. 10.

<sup>177</sup> Andrew Markus, James Jupp, and Peter McDonald, Australia's immigration revolution, p. 115. And Judith Maxwell, Social dimensions of economic growth (Department of Economics, University of Alberta, 1996).

<sup>178</sup> James Jupp, John Nieuwenhuysen, and Emma Dawson, Social cohesion in Australia (Cambridge University Press, 2007), pp. 22-23.

<sup>179</sup> Jane Jenson, Mapping social cohesion: The state of Canadian research, p. 4.

ของรัฐบาลอังกฤษ เพื่อเจาะจงไปที่ชุมชนที่มีความเชื่อหรือเชื้อชาติเดียวกัน แทนที่จะใช้ชนชั้นทางเศรษฐกิจหรือสังคมเป็นเกณฑ์ในการแบ่งกลุ่มคนในสังคม ข้อถกเถียงที่เกิดขึ้นตามมาจากแนวคิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคมคือการเป็นหนึ่งเดียวกันและการจัดกับการความขัดแย้งในสังคม

องค์ประกอบของความเป็นปึกแผ่นทางสังคมมี 5 อย่าง ได้แก่ 1 ความรู้สึกเป็นสมาชิกของสังคม (belonging) หมายถึงการมีค่านิยมร่วม ความเชื่อใจ โดยมีภัยคุกคามคือการถูกโดดเดี่ยวจากสังคม 2 การเป็นส่วนหนึ่ง (inclusion) หมายถึงการเป็นส่วนหนึ่งของตลาดเสรี ซึ่งทำให้สามารถเข้าถึงทรัพยากรต่าง ๆ ได้อย่างยุติธรรม 3 การมีส่วนร่วมทางการเมือง 4 การตระหนักถึงความหลากหลายซึ่งจะช่วยให้การจัดสรรทรัพยากรระหว่างกลุ่มต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างยุติธรรม และ 5 ความชอบธรรมของสถาบันรัฐและเอกชนที่เปิดพื้นที่ให้กลุ่มต่าง ๆ ในสังคมได้พูดคุยกัน<sup>180</sup>

คำถามที่ตามมาคือ ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมที่รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดพยายามส่งเสริมภายใต้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมนี้ บั่นทอนหรือส่งเสริมพหุวัฒนธรรมนิยม หรือกล่าวในทางกลับกันคือความเป็นปึกแผ่นทางสังคมจะถูกบั่นทอนด้วยความหลากหลายทางเชื้อชาติ วัฒนธรรม และศาสนาหรือไม่ โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดเคยกล่าวในทศวรรษ 1990 ว่าผู้อพยพชาวเอเชียที่มากเกินไปอาจส่งผลกระทบต่อความเป็นปึกแผ่นทางสังคม เพราะสังคมไม่สามารถยอมรับผู้ที่เข้ามาใหม่เหล่านี้ได้ทัน<sup>181</sup> งานศึกษาหลายชิ้นที่มุ่งตอบคำถามนี้ส่วนใหญ่ได้ข้อสรุปว่าพหุวัฒนธรรมนิยมและความเป็นปึกแผ่นทางสังคมเป็นส่วนส่งเสริมของกันและกัน และค้นพบว่าความหลากหลายจะช่วยส่งเสริมเศรษฐกิจของประเทศนั้น เพราะพหุวัฒนธรรมนิยมคือการทำให้บุคคลจากหลากหลายเชื้อชาติและวัฒนธรรมได้รับการยอมรับและเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ซึ่งจะ使人กลุ่มนี้สามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้ด้วย<sup>182</sup> ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมจะถูกบั่นทอนก็ต่อเมื่อรัฐบาลใช้นโยบายที่ทำให้เกิดการกีดกันทางสังคมต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง<sup>183</sup>

<sup>180</sup> Ibid., pp. 15-16.

<sup>181</sup> J Collins, "Migrant hands in a distant land . Leichhardt," (NSW: Pluto Press, 1991), pp. 302-03.

<sup>182</sup> Jane Jenson, Mapping social cohesion: The state of Canadian research, p. 28.

<sup>183</sup> Dick Stanley, 'What Do We Know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network', The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie, Vol. 28. No. 1 (2003), p. 14.



ในทางกลับกันก็มีงานศึกษาที่ชี้ว่าความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรมจากการใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมจะบั่นทอนความเป็นปึกแผ่นทางสังคม<sup>184</sup> ข้อวิจารณ์เช่นนี้มาจากความคิดที่ว่าความเป็นปึกแผ่นทางสังคมหมายถึงการที่คนในสังคมมีความเหมือนกันไปในทุกมิติ ไม่ว่าจะเป็นวัฒนธรรม วิถีชีวิต หรือศาสนา อย่างที่ผู้วิจารณ์อีกคนที่ชื่อเดวิด กูดฮาร์ท (David Goodhart) กล่าวว่าความแตกต่างระหว่างบุคคลด้านวิถีชีวิต ศาสนา และชาติพันธุ์ จะทำให้คนในสังคมไม่มีศีลธรรมร่วมกัน ผลของความคิดเช่นนี้คือสมาชิกในสังคมจะไม่สนับสนุนสวัสดิการของรัฐที่จะเป็นประโยชน์สำหรับทุกคนในสังคมไปด้วย<sup>185</sup>

ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมตามทฤษฎีของนายจอห์น โฮเวิร์ดเป็นไปตามงานศึกษาข้างต้นที่เห็นว่าความเป็นปึกแผ่นทางสังคมอาจถูกบั่นทอนด้วยความหลากหลายทางเชื้อชาติและวัฒนธรรม เพื่อให้ความเป็นปึกแผ่นทางสังคมประสบความสำเร็จ โฮเวิร์ดเห็นว่าต้องทำให้ประชาชนทุกคนในออสเตรเลียยึดถือคุณค่าและวัฒนธรรมบางอย่าง รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดมองว่ากลุ่มคนที่ไม่ได้มีค่านิยมของออสเตรเลียและไม่สามารถบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้ก็คือชุมชนชาวมุสลิม ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นกลุ่มที่ไม่ยอมรับค่านิยมของออสเตรเลียอย่างเต็มที่<sup>186</sup> โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดกล่าวว่าเขาคิดว่ามีชาวมุสลิมส่วนหนึ่งไม่ต้องการที่จะบูรณาการเข้ากับสังคม และเป็นเรื่องที่ชุมชนของคนกลุ่มนั้นและชุมชนชาวมุสลิมทั้งหมดต้องให้ความสนใจ<sup>187</sup>

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>184</sup> Robert D. Putnam, 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture', 30. 2 (2007). <https://doi.org/https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.2007.00176.x>.

<sup>185</sup> David Goodhart, Progressive nationalism: Citizenship and the left (London: Demos, 2006), p. 16.

<sup>186</sup> Commonwealth of Australia, Interview with Laurie Oakes, Sunday, 3 September 2006 [Online] Available from: <https://ministers.treasury.gov.au/ministers/peter-costello-1996/transcripts/interview-laurie-oakes-sunday> [16 December 2020]

<sup>187</sup> John Howard, Interview with Chris Smith Radio 2GB, Sydney [Online] Available from: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-22450> [16 December 2020]

ในความเป็นจริง สัดส่วนประชากรชาวมุสลิมที่เกิดและโตในออสเตรเลียมีมากถึงร้อยละ 36.4<sup>188</sup> ไม่ใช่สมาชิกใหม่ในสังคมที่เข้ามาในฐานะผู้ลี้ภัยและผู้อพยพซึ่งมักประสบปัญหาการบูรณาการเข้ากับสังคม อีกทั้งถ้าเปรียบเทียบสัดส่วนของประชากรทั้งหมดแล้ว ผู้ที่เป็นชาวมุสลิมมีเพียงร้อยละ 1.5 จากประชากรออสเตรเลียทั้งหมด รัฐบาลนี้ทำให้ชุมชนชาวมุสลิมแปลกแยกจากสังคมส่วนใหญ่ โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดเองได้วิจารณ์ชุมชนชาวมุสลิมเช่นกัน เช่น ทรรศนะต่อผู้หญิงของศาสนาอิสลาม ซึ่งเป็นปฏิปักษ์กับสังคมออสเตรเลีย ทั้งยังเสริมว่าทรรศนะเช่นนี้ไม่มีในวัฒนธรรมอื่นเลย ไม่ว่าจะเป็นอิตาลี กรีก เลบานอน หรือจีน<sup>189</sup>

มุมมองข้างต้นถูกวิจารณ์ว่าเหยียดเชื้อชาติ แม้รัฐบาลจะปฏิเสธเพราะไม่ได้กล่าวถึงเชื้อชาติ แต่การพุ่งเป้าโจมตีที่ลักษณะทางวัฒนธรรมก็ถือเป็นการเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ (New Racism) ซึ่งหมายถึงการเลือกปฏิบัติบนฐานของวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดที่สนับสนุนพหุวัฒนธรรมนิยม ซึ่งควบคุมมาด้วยแนวคิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคมได้ทำให้ชุมชนชาวมุสลิมกลายเป็น “ผู้อื่น” และแปลกแยกไปจากสังคมส่วนใหญ่ โดยรัฐบาลมองว่าชาวมุสลิมเป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถ บูรณาการกับสังคมได้อย่างแท้จริงแม้ว่าจะเกิดและเติบโตในออสเตรเลียก็ตาม

พรรคแรงงานในฐานะพรรคฝ่ายค้านวิจารณ์แนวทางการใช้พหุวัฒนธรรมนิยมของรัฐบาลว่า แม้รัฐบาลจะเผยแพร่เอกสารจำนวนมากเกี่ยวกับพหุวัฒนธรรมนิยม แต่เอกสารเหล่านั้นไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงความตั้งใจจริงต่อการใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมเลย<sup>190</sup> ส่วนเอกสาร United in Diversity นั้น แม้จะกล่าวถึงปัญหาความเสมอภาคและการเข้าถึงทรัพยากรของรัฐของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ แต่รัฐบาลกลับล้มเหลวที่จะสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นจริง โดยโครงการต่าง ๆ ภายใต้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมของรัฐบาลไม่ได้ทำให้คนจากหลายวัฒนธรรมอยากเรียน

<sup>188</sup> Kevin M. Dunn, Natascha Klocker, and Tanya Salabay, 'Contemporary racism and Islamophobia in Australia: Racializing religion', *Ethnicities*, Vol. 7. No. 4 (2007), 566. <https://doi.org/10.1177/1468796807084017>.

<sup>189</sup> Cater Nick, The Howard Factor : A Decade That Changed a Nation (Melbourne: Melbourne University Press Digital, 2015).

<sup>190</sup> Commonwealth of Australia, The Senate: Matters of Urgency, Multiculturalism Speech by Ludwig. Sen Joe [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0146/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0146/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

ภาษาอังกฤษเสียด้วยซ้ำ แม้จะไปกรรมการสอนภาษาอังกฤษจะเป็นหัวใจสำคัญของการสนับสนุนพหุวัฒนธรรมนิยมของออสเตรเลียก็ตาม<sup>191</sup> หรือเมื่อพิจารณารายงานของรัฐบาลเรื่องความเสมอภาคและการเข้าถึงทรัพยากร รายงานฉบับนี้ก็ได้ระบุถึงแนวทางที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะนำแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมไปปรับใช้<sup>192</sup>

พรรคแรงงานยังวิจารณ์อีกว่าแนวทางของรัฐบาลคือการพยายามหลอมหลวมกลุ่มชาติพันธุ์และผู้ลี้ภัยมากกว่าที่จะใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมในนโยบาย แนวทางเช่นนี้มีแต่จะกีดกันคนกลุ่มนี้ออกไปและนำไปสู่ความรุนแรงและความอยุติธรรมในสังคม รวมไปถึงการก่อตัวของกลุ่มหัวรุนแรง<sup>193</sup> ซึ่งเป็นภัยคุกคามสำคัญจากการก่อการร้าย ทั้งยังวิจารณ์ต่อว่ารัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดได้ละเลยแนวคิดหลักของพหุวัฒนธรรมนิยม ซึ่งหมายถึงการยอมรับความหลากหลายและการส่งเสริมให้คนจากกลุ่มต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในสังคมอย่างเต็มที่ และสนับสนุนแต่พหุวัฒนธรรมนิยมในรูปแบบของงานเทศกาลอย่างวันสามัคคีแห่งชาติ (Harmony Day) ที่จัดขึ้นในวันที่ 21 มีนาคมของทุกปี ซึ่งริเริ่มโดยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดมาตั้งแต่ ค.ศ. 1999<sup>194</sup>

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดถูกเพ่งเล็งเรื่องความตั้งใจจริงที่จะใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมในการดำเนินนโยบาย การยุบหน่วยงานและลดงบประมาณที่เกี่ยวข้องกับพหุวัฒนธรรม

<sup>191</sup> Commonwealth of Australia, The Senate: Matters of Urgency, Multiculturalism Speech by Hurley, Sen Annette [Online] Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0149/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0149/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

<sup>192</sup> Commonwealth of Australia, The Senate: Matters of Urgency, Multiculturalism Speech by Ludwig, Sen Joe [Online] Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0146/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0146/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

<sup>193</sup> Commonwealth of Australia, The Senate: Matters of Urgency, Multiculturalism Speech by Bartlett, Sen Andrew [Online] Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0144/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0144/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

<sup>194</sup> Commonwealth of Australia, The Senate: Matters of Urgency, Multiculturalism Speech by Ludwig, Sen Joe [Online] Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0146/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0146/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

จึงเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่สนับสนุนข้อวิจารณ์ดังกล่าว เมื่อได้เข้ามาเป็นรัฐบาล รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดได้ลดงบประมาณของกระทรวงจาก 482.4 ล้านดอลลาร์สหรัฐในระหว่าง ค.ศ. 1995 – 1996 ซึ่งเป็นสมัยของรัฐบาลพรรคแรงงานเหลือ 466 ล้านดอลลาร์สหรัฐในระหว่าง ค.ศ. 1996 – 1997<sup>195</sup> อีกทั้งยังย้ายสำนักงานพหุวัฒนธรรมแห่งออสเตรเลีย (Office of Multicultural Affairs, OMA) (1987–1996) ที่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีไปขึ้นกับกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและพหุวัฒนธรรมนิยม เพื่อการดำเนินงานที่ยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ แต่กลับไม่ใช้งบประมาณเพิ่มจึงเหมือนยกเลิกหน่วยงานนี้โดยปริยาย ทั้งยังยกเลิกหน่วยงานวิจัยผู้อพยพ พหุวัฒนธรรมนิยม และประชากร (The Bureau of Immigration, Multicultural and Population Research, BIMPR) ซึ่งเป็นหน่วยงานวิจัยและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับนโยบายพหุวัฒนธรรมนิยม โดยให้เหตุผลว่าไม่ได้วิจัยในประเด็นที่เกี่ยวกับกระทรวง และให้แต่คำแนะนำที่ไม่ชัดเจน<sup>196</sup>

การปรับโครงสร้างของกระทรวงและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเช่นนี้ทำให้เกิดข้อวิจารณ์ว่า รัฐบาลละทิ้งแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมแล้ว เพราะงบประมาณที่จำกัดก็ทำให้การดำเนินงานของโครงการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมได้รับผลกระทบไปด้วย ตัวอย่างในรัฐวิกตอเรียที่มีโครงการตั้งถิ่นฐานในชุมชนเพราะการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ลี้ภัยชาวอิรักในพื้นที่ โดยได้ก่อตั้งโครงการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ใช้ภาษาอาราบิกเป็นภาษาหลัก ก็จำเป็นต้องยกเลิกบริการบางอย่างและส่งผลให้ผู้ใช้ภาษาอาราบิกเข้าถึงการศึกษาหรือหางานได้ยากขึ้นไปด้วย<sup>197</sup>

อย่างไรก็ตาม มีผู้โต้แย้งว่าเป็นเพราะรัฐบาลตั้งใจที่จะลดงบประมาณตั้งแต่แรก เพราะพรรคเสรีนิยมเองก็ต้องการจำกัดบทบาทของรัฐในเรื่องเศรษฐกิจตามแนวทางเสรีนิยมใหม่ของพรรค<sup>198</sup> รัฐบาลพยายามลดงบประมาณโดยให้ผู้อพยพและผู้ลี้ภัยรับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ เองอย่างในกรณีของผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้รับการอนุมัติสถานภาพจะต้องจ่ายค่าอยู่อาศัยให้ศูนย์กักกัน

<sup>195</sup> Parliament of Australia, Budget Review 1996–97 [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/BudgetReview199697#statistical](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/BudgetReview199697#statistical) [15 December 2020]

<sup>196</sup> Anthony Moran, The Public Life of Australian Multiculturalism, p. 117.

<sup>197</sup> Commonwealth of Australia, House of Representatives Grievance Debate, Immigration: Migrant Settlement Services Speech bt Vamvakinou, Maria, MP [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2004-06-21/0164/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2004-06-21/0164/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

<sup>198</sup> Anthony Moran, The Public Life of Australian Multiculturalism, p. 117.

ด้วย รัฐบาลลดงบประมาณในส่วนของสวัสดิการเหล่านี้ เพื่อไปเน้นเรื่องการกักกันและกระบวนการของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยแทน<sup>199</sup> อย่างไรก็ตาม กลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบมากที่สุดคือผู้ลี้ภัยที่จำเป็นต้องได้รับการบริการเหล่านี้มากที่สุด เพราะไม่มีเงินมาจ่ายให้กับบริการของรัฐ อีกทั้งส่วนใหญ่ก็ไม่มีแม้แต่เอกสารเข้าเมืองหรือเอกสารระบุตัวตนด้วยซ้ำ องค์กรต่าง ๆ เช่น ก๊าซชาติ จึงเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในเรื่องนี้ ดังนั้น เป้าหมายของมาตรการนี้ไม่ใช่แค่การลดงบประมาณ แต่เป็นการป้องกันไม่ให้คนเหล่านี้กลับมาขอสตรีเลียได้อีก

ใน ค.ศ. 2007 รัฐบาลยังเปลี่ยนชื่อกระทรวงจากกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและพหุวัฒนธรรมนิยม เป็นกระทรวงตรวจคนเข้าเมืองและพลเมือง (Department of Immigration and Citizenship) ซึ่งสะท้อนถึงนโยบายของรัฐบาล ที่เน้นการคัดเลือกผู้ที่จะเป็นพลเมืองและส่วนหนึ่งของสังคม เพราะเห็นว่าแม้บุคคลจะได้รับสถานะพลเมืองแล้ว ก็อาจจะเผชิญปัญหาการบูรณาการเข้ากับสังคม หรือเผชิญอุปสรรคที่จะยอมรับอัตลักษณ์และค่านิยมของออสเตรเลียอยู่ดี เช่น ในกรณีของชุมชนชาวมุสลิมที่รัฐบาลวิจารณ์เสมอ หลังจากนั้นก็ริเริ่มให้ทดสอบสถานะพลเมืองสำหรับผู้ที่จะเป็นพลเมืองของออสเตรเลีย โดยทดสอบความรู้ด้านประวัติศาสตร์ สังคม และค่านิยมของออสเตรเลีย การนำเอาพหุวัฒนธรรมนิยมออกจากชื่อกระทรวงถูกตีความว่าเป็นการยุติการให้การสนับสนุนพหุวัฒนธรรมนิยมอย่างเป็นทางการ ในขณะที่ นักวิชาการอย่างมาร์ก โลเปซ (Mark Lopez) ได้ตั้งข้อสังเกตว่ากรอบในการกำหนดนโยบายเปลี่ยนเป็นการให้และรับระหว่างรัฐบาลและผู้ลี้ภัยตามนโยบายบูรณาการเข้ากับสังคม ซึ่งเน้นหน้าที่ของผู้ที่จะเข้ามาใหม่ต่อรัฐบาลที่เคยใช้ในช่วงทศวรรษ 1960 มากกว่าที่จะสนใจเรื่องสิทธิที่รัฐจะต้องให้ความคุ้มครองแก่คนเหล่านี้<sup>200</sup>

แม้การเปลี่ยนชื่อกระทรวงและการลดงบประมาณจะไม่สามารถชี้ให้เห็นชัดเจนว่ารัฐบาลไม่สนับสนุนแนวคิดพหุวัฒนธรรมอีกต่อไป แต่การขาดแคลนทรัพยากร ย่อมทำให้การดำเนินงานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมพหุวัฒนธรรมนิยมต่อผู้ลี้ภัยมีประสิทธิภาพน้อยลง อีกทั้งการเปลี่ยนจากพหุวัฒนธรรมนิยมที่เน้นเรื่องความหลากหลาย ไปเน้นเรื่องการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของคนส่วนใหญ่ของสังคม ไปพร้อม ๆ กับการเน้นย้ำว่าชาวมุสลิมไม่สามารถเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้

<sup>199</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p. 153.

<sup>200</sup> Anthony Moran, *The Public Life of Australian Multiculturalism*, p. 153.

กลับเป็นการกีดกันชาวมุสลิมออกจากการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม และไม่ได้ทำให้พหุวัฒนธรรมนิยมที่ส่งเสริมความหลากหลายกลับมาอยู่ในสถานะที่มั่นคงได้

### 3.4 การเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ต่อผู้ลี้ภัย

พหุวัฒนธรรมนิยมของออสเตรเลียที่เน้นส่งเสริมให้สังคมมีความเป็นปึกแผ่นทางสังคม ส่งผลในทางตรงกันข้ามคือ การสร้างความเป็นอื่นให้กับกลุ่มคนที่สังคมเห็นว่าไม่มีค่านิยมของออสเตรเลียซึ่งก็คือชุมชนชาวมุสลิมที่รัฐบาลมองว่าไม่สามารถบูรณาการเข้ากับสังคมได้ ข้อวิจารณ์ของรัฐบาลถูกมองว่าเป็นการเหยียดเชื้อชาติแม้จะไม่ได้กล่าวถึงประเด็นเชื้อชาติ แต่รัฐบาลเลือกปฏิบัติบนฐานของวัฒนธรรม ซึ่งเป็นการเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ (New Racism) เนื้อหาในส่วนนี้ผู้เขียนจะศึกษาแนวคิดการเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ในสังคมออสเตรเลียในฐานะที่เป็นด้านลบของพหุวัฒนธรรมนิยม

ผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาออสเตรเลียเผชิญกับการถูกเลือกปฏิบัติในสองระดับคือ 1. การเป็นผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยทางเรือ และ 2. ประเด็นเรื่องเชื้อชาติและวัฒนธรรมของผู้ลี้ภัยเอง ซึ่งเป็นผู้เดินทางมาจากภูมิภาคตะวันออกกลางและเป็นชาวมุสลิมส่วนใหญ่ แม้ผู้ลี้ภัยบางส่วนจะมาจากประเทศในภูมิภาคตะวันออกกลางและไม่ได้เป็นมุสลิมก็ตาม รัฐบาลแสดงออกอย่างชัดเจนว่าไม่ต้องการให้ผู้ลี้ภัยทางเรือเข้ามาตั้งแต่เหตุการณ์เรือเทมปาในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2001 พอลถึงเหตุการณ์ 9/11 ที่ทำให้ท่าที่ดังกล่าวได้รับการสนับสนุนจากสังคมมากขึ้น

การเหยียดเชื้อชาติหมายถึงความคิดที่มองว่ากลุ่มเชื้อชาติหรือชนชาติบางกลุ่มมีลักษณะด้อยกว่า และใช้ความคิดนี้สร้างความชอบธรรมให้กับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมต่อคนกลุ่มนั้น<sup>201</sup> การเหยียดเชื้อชาติไม่ได้จำกัดแค่ความคิดหรืออุดมการณ์ แต่พัฒนาเป็นการกระทำซึ่งไม่จำเป็นต้องแสดงออกโดยตรง เช่น การปฏิเสธการจ้างงานกับคนบางเชื้อชาติ หรืออาจเป็นการเหยียดเชื้อชาติทางอ้อมก็ได้ เช่น การปฏิบัติต่อบุคคลอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ได้คำนึงถึงความ

<sup>201</sup> Gabrielle Berman and Yin Paradies, 'Racism, disadvantage and multiculturalism: towards effective anti-racist praxis', *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 33. No. 2 (2010), p. 216.

แตกต่างของคนเหล่านั้นเลย<sup>202</sup> การเหยียดเชื้อชาติ อาจเกิดขึ้นในสามระดับคือ การเหยียดในระดับความคิดของตนเอง ระดับการปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และระดับสถาบันหรือระบบ

### 3.4.1 ผู้ลี้ภัยในฐานะผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย

การสนับสนุนแนวคิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคมของรัฐบาลได้สร้างความแปลกแยก ไม่เพียงกับชุมชนชาวมุสลิมเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อผู้ลี้ภัยที่ส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมและเดินทางมาจากภูมิภาคตะวันออกกลางด้วย ผู้ลี้ภัยต้องเผชิญกับการเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ เพราะถูกสร้างภาพเหมารวมและถูกเลือกปฏิบัติจากคุณลักษณะของพวกเขา เช่น ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม เนื้อหาในส่วนนี้จะกล่าวถึงการทำให้ผู้ลี้ภัยกลายเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย และมาตรการของรัฐบาลที่ใช้มาตรการทางการทหารแทนการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกับผู้ลี้ภัย

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดได้ทำให้ผู้ลี้ภัยกลายเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้าย ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ และสร้างภาพให้ผู้ลี้ภัยทางเรือเป็นพวกขี้มด โดยการกล่าวหาเช่นนี้อยู่บนฐานความคิดที่ว่า การอนุมัติการตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียเป็นไปตามลำดับก่อน-หลังในการขอลี้ภัย ซึ่งในความเป็นจริงรัฐบาลออสเตรเลียจะพิจารณาตามความต้องการความคุ้มครองเสียมากกว่า การเดินทางมาออสเตรเลียของผู้ลี้ภัยทางเรือเป็นการเข้ามาโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่มีเอกสารเข้าเมือง ทำให้รัฐบาลมองว่าการกระทำของผู้ลี้ภัยผิดกฎหมาย การก่อการร้ายที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาไล่เลี่ยกันก็ทำให้การหาเสียงของนายจอห์น โฮเวิร์ดใน ค.ศ. 2001 ด้วยประเด็นผู้ลี้ภัยดูสมเหตุสมผลมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะเชื่อมโยงระหว่างผู้ลี้ภัยและผู้ก่อการร้าย นายจอห์น โฮเวิร์ดก็ยังพูดถึงโรคติดต่อที่อาจมากับผู้ลี้ภัยด้วย<sup>203</sup> นายปีเตอร์ ไรธ (Peter Reith) รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมได้ย้ำความเชื่อมโยงดังกล่าว เขาเห็นว่าผู้เข้าเมืองผิด

<sup>202</sup> Barbara Chambers and Jan Pettman, Anti-Racism: a Handbook for Adult Educators [Online] Available from: [https://humanrights.gov.au/sites/default/files/Anti\\_racism\\_handbook.pdf](https://humanrights.gov.au/sites/default/files/Anti_racism_handbook.pdf) [15 December 2020]

<sup>203</sup> Michael Clyne, 'The Use of Exclusionary Language to Manipulate Opinion: John Howard, Asylum Seekers and the Reemergence of Political Incorrectness in Australia', p. 184.

กฎหมายและผู้ก่อการร้ายมีความเชื่อมโยงกันอย่างปฏิเสธไม่ได้<sup>204</sup> และผู้ก่อการร้ายอาจจะแฝงตัวเข้ามากับผู้ลี้ภัยทางเรือ<sup>205</sup>

ช่วงเหตุการณ์เรือเทมปา รัฐบาลออสเตรเลียพยายามปฏิเสธว่าผู้ที่อยู่บนเรือเทมปาเป็นผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัย โดยเรียกพวกเขาว่าเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย และเพื่อต้องการเข้ามาแสวงหาผลประโยชน์ในออสเตรเลีย ตามที่นายแกรี ฮาร์ดเกรฟ (Gary Hardgrave) รัฐมนตรีกระทรวงพลเมืองและพหุวัฒนธรรมนิยมกล่าว

“คนบนเรือเทมปาไม่ใช่ผู้ลี้ภัย คนเหล่านั้นเป็นคนที่เดินทางมาและเกี่ยวข้องกับอาชญากรรมหรือพวกกลุ่มอาชญากรที่พัวพันกับการขนส่งยาเสพติดมาที่ชายฝั่งของเรา... ผู้ลี้ภัยจริง ๆ ที่ได้เข้ามาและได้รับความเอื้อเฟื้อที่ประเทศนี้มอบให้ไม่พอใจกับกลุ่มคนเหล่านี้”<sup>206</sup>

ผู้ลี้ภัยในทหรณะของรัฐบาลแบ่งออกเป็นสองกลุ่มคือผู้ลี้ภัยที่แท้จริง ที่ต้องการความคุ้มครองจากรัฐและเข้าสู่กระบวนการขอสถานะภาพตามกฎหมาย กับผู้ลี้ภัยทางเรือที่ไม่ได้ทำตามกระบวนการดังกล่าว มุ่งหาประโยชน์ในออสเตรเลีย และไม่ได้เสี่ยงกับการถูกประหารชีวิตจริง ๆ เมื่อผู้ลี้ภัยทางเรือเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย รัฐบาลในฐานะที่มีหน้าที่รักษาความมั่นคงและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติ จึงตอบสนองด้วยแนวทางการลงโทษ เช่น ศูนย์กักกันและปฏิบัติการทางทหารในน่านน้ำออสเตรเลีย โดยรัฐบาลพยายามสร้างความชอบธรรมให้กับมาตรการที่ใช้ อย่างที่นายจอห์น โฮเวิร์ดกล่าวว่า “เราก็ไม่ได้ชอบที่จะกักกันคนหรอก ผมไม่คิดว่ามีใครอยากทำแบบนั้น และเราก็หวังว่าจะมีทางเลือกอื่น...”<sup>207</sup>

<sup>204</sup> Gerard Henderson, Terrorists don't come via detention centres [Online] Available from: <https://www.theage.com.au/opinion/terrorists-dont-come-via-detention-centres-20021119-gdustt.html>

<sup>205</sup> Matt McDonald, 'Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Policy Post-2001', p. 305.

<sup>206</sup> House of Representatives, ADJOURNMENT Illegal Immigration: MV Tampa [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2001-08-30/0120/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2001-08-30/0120/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [20 December 2020]

<sup>207</sup> Commonwealth of Australia, Transcript of the Prime Minister the John Howard MP interview with Steve Price, radio 2UE [Online] Available from: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-12735> [16 December 2020]



รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดยังอ้างอิงกับหน้าที่ของรัฐในการจัดการกับความไร้ระเบียบ การป้องกันชายแดน และอธิปไตยของชาติสำหรับการใช้มาตรการป้องกันเรือของผู้ลี้ภัยทางเรือที่ไม่ได้รับอนุญาตเข้ามาในน่านน้ำออสเตรเลีย ดังนั้น รัฐบาลมองว่าการป้องกันเรือผู้ลี้ภัยเป็นเรื่องของผลประโยชน์แห่งชาติด้วย เช่น เหตุการณ์เรือเทมปาซึ่งนายจอห์น โฮเวิร์ดย้ำว่า

“การไม่อนุญาตให้เรือลำนี้ (เรือเทมปา - ผู้เขียน) เข้ามาในน่านน้ำของออสเตรเลียถือเป็นผลประโยชน์แห่งชาติ...เป็นผลประโยชน์แห่งชาติในแง่ที่ว่าเรามีอำนาจ...ที่จะป้องกันคนที่เข้ามาละเมิดอธิปไตยของประเทศนี้โดยปราศจากข้อโต้แย้งใด ๆ”<sup>208</sup>

ประเด็นผู้ลี้ภัยกลายเป็นเรื่องของกฎหมายและระเบียบของสังคม ตัวตนของผู้ลี้ภัยจึงกลายเป็นตัวแทนของการทำลายระเบียบและกฎหมายของออสเตรเลีย การเดินทางเข้ามาของผู้ลี้ภัยทางเรือที่ไม่ได้รับอนุญาตจากรัฐบาล ทำให้รัฐบาลสูญเสียอำนาจในการควบคุมชายแดน อย่างที่นายจอห์น โฮเวิร์ดกล่าวว่าการเข้ามาของผู้ลี้ภัยทางเรือทำให้เกิดสถานการณ์ที่รัฐบาลไม่สามารถควบคุมได้ว่าใครจะเข้ามาในประเทศได้บ้าง<sup>209</sup> เขาจึงย้ำว่า “เราจะเป็นผู้ตัดสินใจเองว่าจะให้ใครเข้ามาในออสเตรเลีย และจะเข้ามาแบบไหน”<sup>210</sup> สำหรับรัฐบาลที่สูญเสียอำนาจในการควบคุมการเข้า-ออกประเทศ ประเด็นผู้ลี้ภัยจึงเป็นเรื่องของความมั่นคงไปโดยปริยาย<sup>211</sup>

ไม่ใช่แค่พรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้นที่เห็นว่าประเด็นผู้ลี้ภัยต้องตอบสนองด้วยมาตรการทางความมั่นคง แต่พรรคฝ่ายค้านหรือพรรคแรงงานที่เคยให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยทางเรือในช่วงสงครามเวียดนาม ก็วิจารณ์รัฐบาลว่าล้มเหลวกับการควบคุมชายแดน และ “ถ้ารัฐบาลตั้งใจจะหยุดเรือผู้ลี้ภัยจริง ๆ ก็คงจะก่อตั้งหน่วยตรวจตราชายฝั่งที่ทำหน้าที่เหมือนกองกำลังตำรวจน้ำไป

<sup>208</sup> Matt McDonald, 'Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Policy Post-2001', p. 305.

<sup>209</sup> John Howard, Interview with Neil Mitchell, Radio 3AW, 2001, August 28 [Online] Available from: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-11996> [20 December 2020]

<sup>210</sup> John Howard, Transcrip of the Prime Minister the Hon John Howard MP Address at the Lauch of 'A Stronger Tasmania Policy' - Launeston, Tasmaia [Online] Available from: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-12332>

<sup>211</sup> Matt McDonald, 'Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Policy Post-2001', p. 305.

แล้ว”<sup>212</sup> ทั้งยังเห็นว่ามาตรการป้องกันผู้ลี้ภัยของรัฐบาลที่ไม่คำนึงถึงมนุษยธรรมเป็นสิ่งที่มี  
ความชอบธรรมเพราะ “ไม่ใช่เรื่องไร้มนุษยธรรมที่จะป้องปรามการกระทำที่ผิดกฎหมาย”<sup>213</sup>

นอกจากรัฐบาลจะทำให้ผู้ลี้ภัยเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายแล้ว รัฐบาลยังทำให้ผู้ลี้ภัยทาง  
เรือมีภาพลักษณ์ว่าเป็นผู้ที่ไม่สามารถอดทนรอกระบวนการตั้งถิ่นฐานตามปกติได้ ซึ่งปกติจะ  
จัดการโดย UNHCR และรัฐบาลประเทศต่าง ๆ<sup>214</sup> รัฐบาลของนายจอห์น ไฮเวิร์ดเรียกผู้ลี้ภัยทาง  
เรือว่าเป็นพวกข้ามคิ่ว การสร้างภาพลักษณ์ให้ผู้ลี้ภัยเป็นพวกข้ามคิ่วมีข้อสังเกตสองประการ  
ประการแรกคือความคิดแบบระบบราชการที่ต้องมีลำดับขั้นตอน และเชื่อว่ากระบวนการพิจารณา  
สถานภาพผู้ลี้ภัยและการตั้งถิ่นฐานเป็นลำดับก่อน-หลัง ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วขึ้นอยู่กับความ  
ต้องการความช่วยเหลือของผู้ลี้ภัยเอง และประการที่สองคือผู้ลี้ภัยทางเรือไม่มีความอดทนที่จะรอ  
การตอบรับการตั้งถิ่นฐาน จนต้องเดินทางมาออสเตรเลียอย่างผิดกฎหมาย ทั้งที่จริงแล้ว อัตราการ  
ตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยทั่วโลกมีน้อยมาก และใน ค.ศ. 2001 ก็มีผู้ลี้ภัยที่ได้ตั้งถิ่นฐานน้อยกว่าใน  
ค.ศ. 1999 ถึงร้อยละ 7 แม้ว่าจำนวนผู้ลี้ภัยทั่วโลกจะเพิ่มขึ้น<sup>215</sup> และผู้ลี้ภัยใน ค.ศ. 2001 ก็เป็นผู้ลี้  
ภัยที่หนีความรุนแรงมาจากภูมิภาคตะวันออกกลาง ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมตาม  
กระบวนการของ UNHCR จึงเป็นสิ่งที่นานาประเทศไม่สามารถให้กับพวกเขาได้อย่างทันที่

การมองว่าผู้ลี้ภัยคือผู้ไม่อดทนรอการตอบรับการตั้งถิ่นฐานนั้น ทำให้เกิดการแบ่งแยก  
ระหว่างผู้ลี้ภัยที่สมควรได้รับความช่วยเหลือซึ่งคือผู้ลี้ภัยในค่ายผู้ลี้ภัยที่รอการตั้งถิ่นฐานอย่าง  
อดทน และผู้ลี้ภัยทางเรือที่ตัดสินใจเดินทางมาออสเตรเลียด้วยตนเอง ทำให้แม้แต่ชุมชนชาติพันธุ์  
ในออสเตรเลียก็มีท่าทีไม่ต้อนรับผู้ลี้ภัยที่มีเชื้อชาติเดียวกับตน เพราะเห็นว่าผู้ลี้ภัยทางเรือทำให้  
การขอลี้ภัยของครอบครัวตนล่าช้า ภาพลักษณ์เหล่านี้ทำให้ผู้ลี้ภัยทางเรือกลายเป็นกลุ่มบุคคลที่  
ไม่น่าพึงปรารถนาสำหรับสังคมออสเตรเลีย แต่ประเด็นสำคัญที่สุดคือการเชื่อมโยงประเด็นผู้ลี้ภัย

<sup>212</sup> Andrew Clennel, "Labor gets tough as 400 more immigrants arrive.," *Sydney Morning Herald* 2001. Cited in Scott D Watson, *The securitization of humanitarian migration: Digging moats and sinking boats* (New York: Routledge, 2009), p. 99.

<sup>213</sup> Sydney Morning Herald, *Defining a nation* [Online] Available from:  
<https://www.smh.com.au/national/defining-a-nation-20011107-gdhv2y.html> [16 December 2020]

<sup>214</sup> Government Member of Parliament Kay Ellison Hansard, 29 August 2001

<sup>215</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR Statistical Yearbook 2001* [Online] Available from: <https://www.unhcr.org/3dcb7dba2.html> [20 December 2020]

เข้ากับการก่อการร้ายหลังเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งทำให้การใช้มาตรการด้านความมั่นคงต่อผู้ลี้ภัยมีความชอบธรรม

### 3.4.2 ผู้ลี้ภัยในฐานะชาวมุสลิมและชาวภูมิภาคตะวันออกกลาง

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดยืนยันเสมอว่าทำที่ไม่ต้อนรับผู้ลี้ภัยไม่ใช่การเหยียดเชื้อชาติ<sup>216</sup> แม้ความเห็นและคำวิจารณ์ต่าง ๆ จะไม่ได้กล่าวถึงเชื้อชาติของผู้ลี้ภัยเลย เช่น เขากล่าวว่า “ไม่ต้องการคนแบบนั้นในประเทศ”<sup>217</sup> แต่ก็เป็นที่เข้าใจว่าเขาพูดถึงชาวมุสลิมกับคนที่เดินทางมาจากภูมิภาคตะวันออกกลาง เพราะบุคคลที่มีคุณลักษณะดังกล่าวคือผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในช่วงนั้น การยืนยันว่าไม่ได้เหยียดเชื้อชาติเพียงเพราะไม่ได้กล่าวถึงประเด็นเชื้อชาติเป็นความเข้าใจที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือการเหยียดเชื้อชาติแบบเก่าที่เน้นประเด็นเชื้อชาติเป็นหลัก แต่ความเห็นของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดจัดเป็นการเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ซึ่งหมายถึงการเลือกปฏิบัติบนฐานของวัฒนธรรม รัฐบาลไม่ต้องการผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคตะวันออกกลางและชาวมุสลิมก็เพราะสงสัยในความสามารถในการบูรณาการของคนกลุ่มนี้ จนใช้มาตรการต่าง ๆ ตั้งแต่การป้องกันชายแดน การใช้ศุลกากรกัน และใช้แบบทดสอบสถานะพลเมืองเพื่อกีดกันคนกลุ่มนี้ออกจากสังคม การกีดกันดังกล่าวที่ชัดเจนที่สุดเห็นได้จากการประกาศไม่รับผู้ลี้ภัยชาวซูดานเข้ามาตั้งถิ่นฐานด้วยเหตุผลที่ว่าพวกเขาไม่สามารถบูรณาการเข้ากับสังคมได้<sup>218</sup>

เมื่อรัฐบาลกล่าวถึงชุมชนชาวมุสลิมมักจะกล่าวรวบรวมว่าชุมชนชาวมุสลิมเป็นกลุ่มเดียวกัน ไร้ซึ่งความหลากหลายด้านเชื้อชาติและชาติพันธุ์ ชุมชนชาวมุสลิมที่รัฐบาลหมายถึงคือกลุ่มบุคคลที่มีภาพลักษณ์ภายนอกที่ “ดูเหมือน” จะเป็นชาวมุสลิมเท่านั้น แม้ว่าในความเป็นจริงแล้ว หลังเหตุการณ์ 9/11 เป็นต้นมา ชุมชนชาวมุสลิมจะแบ่งได้ตามประเภทการย้ายถิ่นที่อยู่ ไม่ว่าจะเป็นผู้อพยพ ผู้ลี้ภัยที่เข้ามาอย่างถูกกฎหมาย หรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจากตะวันออกกลางที่เข้ามาด้วยการเป็นผู้ลี้ภัยทางเรือ อีกทั้งยังสามารถแบ่งชุมชนชาวมุสลิมได้ตามนิกายคือนิกายซุนนีและ

<sup>216</sup> Michel Wieviorka, 'Is it so difficult to be anti-racist?', in Debating Cultural Hybridity: Multicultural Identities and the Politics of Anti-Racism Werbner Professor Pnina and Modood Tariq, ed. (London: Zed Books, 2015).

<sup>217</sup> Peter Mares, Borderline: Australia's Response to Refugees and Asylum Seekers in the Wake of the Tampa, p. 135.

<sup>218</sup> James Jupp, 'Terrorism, Immigration, and Multiculturalism: The Australian Experience', p. 706

ซีอะห์ ซึ่งชาวมุสลิมในออสเตรเลียส่วนใหญ่นับถือนิกายซุนนี<sup>219</sup> ในงานศึกษาเกี่ยวกับชุมชนชาวมุสลิมในออสเตรเลียเสนอให้เรียกชุมชนเหล่านี้ว่าเป็นชุมชนของชาวอาหรับและชาวมุสลิม เพื่อตระหนักถึงความหลากหลายทางเชื้อชาติของคนในชุมชนเหล่านี้ รวมไปถึงตระหนักว่าชาวอาหรับบางคนก็ไม่ได้นับถือศาสนาอิสลามแต่เป็นชาวคริสต์เช่นเดียวกับชาวออสเตรเลียผิวนั้นเอง แม้จะตระหนักถึงการเหมารวมโดยไม่สนใจถึงความหลากหลายในชุมชน แต่วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะขอเรียกว่าชุมชนชาวมุสลิมเช่นเดียวกับรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดเพื่อไม่ให้เกิดความสับสน

ชาวมุสลิมดำรงอยู่ในสังคมออสเตรเลียมาตั้งแต่ศตวรรษที่ 17 และถือเป็นชนกลุ่มน้อยในสังคมมาจนถึงปัจจุบัน แต่ด้วยการเพิ่มขึ้นของประชากรในชุมชนอย่างรวดเร็วตั้งแต่ทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาก็คงพอที่จะทำให้ชาวมุสลิมมีภาพลักษณ์ที่เป็นภัยคุกคามต่อสังคมออสเตรเลีย โดยใน ค.ศ. 1996 มีประชากรชาวมุสลิมเพียง 200,902 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.1 ของประชากรทั้งหมด และเพิ่มเป็น 281,578 คน หรือร้อยละ 1.5 ของประชากรทั้งหมดใน ค.ศ. 2001<sup>220</sup> ชาวมุสลิมส่วนใหญ่เกิดที่ออสเตรเลียคือร้อยละ 37.6 ของประชากรชาวมุสลิมในออสเตรเลีย รองลงมาคือผู้อพยพและผู้ลี้ภัยที่เข้ามาใหม่จากเลบานอน ปากีสถาน และอัฟกานิสถาน<sup>221</sup> ชาวอาหรับและมุสลิมอาศัยอยู่ที่รัฐนิวเซาท์เวลส์มากที่สุด โดยเฉพาะในซิดนีย์<sup>222</sup> โดยปกติแล้ว ชุมชนชาวมุสลิมเป็นผู้อพยพชนชั้นแรงงาน ซึ่งมักจะเสียเปรียบทางด้านเศรษฐกิจ<sup>223</sup>

ปัญหาความรุนแรงต่อ “ผู้ที่มีรูปลักษณะเหมือนชาวตะวันออกกลาง” ในออสเตรเลียเกิดขึ้นมาเป็นเวลานานและรุนแรงขึ้นในช่วงสงครามอ่าวเปอร์เซียใน ค.ศ. 1991<sup>224</sup> โดยผู้ที่ตกเป็นเหยื่อมีทั้งชาวมุสลิม ชาวอาหรับ และผู้ที่ไม่ได้นับถือศาสนาอิสลามและเป็นชาวอาหรับแต่เดินทาง

<sup>219</sup> Riaz Hassan, Australian Muslims: a demographic, social and economic profile of Muslims in Australia (International Centre for Muslim and non-Muslim Understanding, 2015), p. 3.

<sup>220</sup> Jan A. Ali, 'Multiculturalism, Muslim Radicalism, and the Problematic of Muslim Integration in Australia', in Muslim integration : pluralism and multiculturalism in New Zealand and Australia Erich Kolig and Malcolm Voyce, ed. (Lanham, Maryland: Lexington Books, 2016), p. 154.

<sup>221</sup> *ibid.*, p. 156.

<sup>222</sup> Riaz Hassan, Australian Muslims: a demographic, social and economic profile of Muslims in Australia, p. 15.

<sup>223</sup> Jan A. Ali, 'Multiculturalism, Muslim Radicalism, and the Problematic of Muslim Integration in Australia', pp. 159-60.

<sup>224</sup> Ghassan Hage, 'Racism, Multiculturalism and the Gulf War.', Arena Journal, (1996).

มาจากภูมิภาคตะวันออกกลางก็ถูกทำร้ายเช่นกันทั้งทางร่างกายและวาจา<sup>225</sup> ผู้นำชุมชนชาวอาหรับและมุสลิมยังกังวลต่อการนำเสนองานของสื่อที่กล่าวถึงชาวอาหรับและมุสลิมในทางลบ ซึ่งส่งผลให้เกิดความรุนแรงบนฐานของเชื้อชาติและศาสนาเพิ่มมากขึ้นด้วย<sup>226</sup>

การต่อต้านการก่อการร้ายของรัฐบาลใน ค.ศ. 2001 ด้วยแนวคิดความเป็นปึกแผ่นทางสังคมภายใต้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม มาพร้อมกับการกำหนดว่าใครเป็นส่วนหนึ่งของสังคมบ้าง ทำให้ของรัฐบาลต่อชุมชนชาวมุสลิมแสดงให้เห็นชัดเจนว่ารัฐบาลเชื่อว่าชุมชนชาวมุสลิมเผชิญอุปสรรคกับการบูรณาการเข้ากับสังคม และอาจทำให้ชาวมุสลิมเข้าร่วมกับชาวมุสลิมกลุ่มหัวรุนแรงหรือกลุ่มผู้ก่อการร้าย รัฐบาลจึงริเริ่มโครงการต่าง ๆ ทั้งด้านอาชีพ การศึกษา และการมีส่วนร่วมในสังคมเพื่อสนับสนุนการบูรณาการ เหตุผลก็เพื่อป้องกันแนวคิดแบบสุดโต่งและความคิดแบบหัวรุนแรง ซึ่งมีอิทธิพลในสังคมออสเตรเลียมากขึ้น<sup>227</sup> ข้อสังเกตคือ แทนที่โครงการเหล่านี้จะช่วยให้ชาวมุสลิมเป็นส่วนหนึ่งของสังคมได้มากขึ้น หรือช่วยป้องกันความรุนแรงที่จะเกิดจากเชื้อชาติ กลับกลายเป็นการเข้าไปควบคุมชุมชนชาวมุสลิมให้มีค่านิยมแบบออสเตรเลียอย่างที่รัฐบาลต้องการ รัฐบาลเข้าไปตรวจสอบในสุเหร่าและโรงเรียนเพื่อที่จะยืนยันว่าไม่มีการสนับสนุนการก่อการร้าย<sup>228</sup> และให้งบประมาณ 35 ล้านดอลลาร์สหรัฐเป็นระยะเวลาสี่ปี สำหรับเรื่องเทววิทยาและการต่อสู้กับพวกที่เคร่งศาสนา และการส่งเสริมให้เยาวชนบูรณาการเข้ากับวัฒนธรรมของออสเตรเลียผ่านการศึกษาศึกษาและกีฬา<sup>229</sup> โดยใน ค.ศ. 2005 ได้มีการจัดตั้งแผนปฏิบัติการแห่งชาติเพื่อสร้างความเป็นปึกแผ่นทางสังคม ความสามัคคี และความมั่นคง (National Action Plan to

<sup>225</sup> Human Rights and Equal Opportunity Commission (HREOC), Racist Violence: Report of the National Inquiry into Racist Violence in Australia (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1991), p. 145.

<sup>226</sup> *ibid.*, pp. 362-64.

<sup>227</sup> Department of Immigration and Multicultural Affairs, Annual Report 2005–06 (Canberra: Commonwealth of Australia, 2006), p. 223.

<sup>228</sup> ABC Local Radio, Teach Australian values or 'clear off', says Nelson [Online] Available from: [www.abc.net.au/pm/content/2005/s1445262.htm](http://www.abc.net.au/pm/content/2005/s1445262.htm) [15 December 2020]

<sup>229</sup> Parliament Secretary - Immigration and multicultural affairs, Key Initiatives National Action Plan' 16 July 2006 [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=Key%20Initiatives%20National%20Action%20Plan%E2%80%99%2016%20July%202006;rec=0;resCount=Default> [16 December 2020]

Build on Social Cohesion, Harmony and Security) ที่เน้นการบูรณาการของชุมชนมุสลิมเข้ากับสังคมเพื่อลดโอกาสที่จะเกิดกลุ่มหัวรุนแรงและการก่อการร้าย<sup>230</sup>

แม้ว่าชุมชนชาวมุสลิมจะมีสหพันธ์สภาอิสลามแห่งออสเตรเลีย (Australian Federation of Islamic Councils, AFIC) เป็นองค์กรระดับชาติ แต่องค์กรนี้ก็ไม่ได้เป็นตัวแทนของชุมชนมากนัก บางองค์กรในระดับรัฐเองก็ไม่ยอมรับองค์กรนี้เสียด้วยซ้ำ ทั้งยังมีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างชุมชนชาวมุสลิมด้วย หลังเหตุการณ์ 9/11 เป็นต้นมา สหพันธ์สภาอิสลามแห่งออสเตรเลียจึงเป็นตัวแทนของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดที่พยายามจะส่งเสริมชาวมุสลิมสายกลางเพื่อต่อต้านมุสลิมกลุ่มหัวรุนแรง<sup>231</sup>

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด เน้นให้ชุมชนชาวมุสลิมบูรณาการเข้ากับสังคมเพื่อแก้ไขภาพลักษณ์ที่รัฐบาลเองก็มีส่วนส่งเสริม มากกว่าที่จะให้สังคมส่วนใหญ่มีความอดทนอดกลั้นต่อชุมชนชาวมุสลิม ซึ่งตรงข้ามกับแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมที่ส่งเสริมให้สังคมโอบรับความหลากหลายและอยู่ร่วมกัน แม้กระทั่งการแก้ไขภาพลักษณ์ด้านลบ รัฐบาลก็ยังเห็นว่าเป็นหน้าที่ของชาวมุสลิมที่ต้องแก้ไขภาพลักษณ์นั้น ตามที่เขา กล่าวว่า “ผมเชื่อว่าการตีตราอย่างเหมารวมที่ไม่ยุติธรรมจะไม่เปลี่ยนแปลงไป จนกว่าชาวออสเตรเลียมุสลิมทั้งหมดจะแก้ไขปัญหานี้”<sup>232</sup> รัฐบาลพยายามผลักดันให้ชาวมุสลิมแก้ไขความเข้าใจผิดของสังคมด้วยตัวเอง แม้กระทั่งหลังเหตุการณ์ระเบิดในกรุงลอนดอนใน ค.ศ. 2005 ผู้นำชาวมุสลิมก็พยายามประชุมกับรัฐบาล เพราะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>230</sup> Department of Immigration and Multicultural Affairs, Annual Report 2005–06.

<sup>231</sup> Michael Humphrey, 'Securitisation and Domestication of Diaspora Muslims and Islam: Turkish immigrants in Germany and Australia', International Journal on Multicultural Societies, 11. 2 (2009), p. 148.

<sup>232</sup> Parliament Secretary - Immigration and multicultural affairs, Key Initiatives National Action Plan 16 July 2006 [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p?page=0;query=Key%20Initiatives%20National%20Action%20Plan%E2%80%99%2016%20July%202006;rec=0;resCount=Default> [16 December 2020] And Andrew Robb, 'Australian Migrant Integration - Past Successes, Future Challenges', The Sydney Papers, Vol. 18. No. 2 (2006).

กลัวว่าชาวมุสลิมจะถูกคุกคามและเกิดความรุนแรงเหมือนตอนเหตุการณ์ 9/11 ที่มีการเผาัมัสยิดหลังเหตุการณ์นั้นที่เมืองบรีสเบน<sup>233</sup>

การประชุมเผชิญอุปสรรคต่าง ๆ เพราะรัฐบาลแสดงความเห็นด้านลบต่อชุมชนมุสลิม เช่น นายอเล็กซานเดอร์ ดาวน์เนอร์ (Alexander Downer) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ ไม่ต้องการให้กลุ่มหัวรุนแรงมาประชุมด้วย หรือนายปีเตอร์ คอสเทลโล (Peter Costello) รัฐมนตรีกระทรวงการคลัง ก็ให้สัมภาษณ์ว่าให้พวกหัวรุนแรงออกจากประเทศไป โดยเปรียบเทียบกลุ่มหัวรุนแรงกับพวกนาซี<sup>234</sup> ทั้งยังมีความเห็นด้านลบต่อชุมชนชาวมุสลิมโดยตรงด้วย เช่น นางดานน่า เวล (Danna Vale) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่แสดงความเห็นหวงอัตรการเกิดของชาวมุสลิม โดยบอกว่า “ออสเตรเลียจะกลายเป็นประเทศอิสลาม หากชาวออสเตรเลียส่วนใหญ่ (ชาวออสเตรเลียผิวขาว – ผู้เขียน) ไม่ได้รับสวัสดิการด้านการดูแลเด็กและครอบครัว”<sup>235</sup> ซึ่งหมายความว่าเธอต้องการให้รัฐบาลส่งเสริมการสร้างครอบครัวและมีบุตร เพื่อที่ว่าสังคมออสเตรเลียจะได้มีชาวออสเตรเลียผิวขาวเป็นประชากรส่วนใหญ่ของสังคม

แม้ชาวมุสลิมจะเป็นพลเมืองของออสเตรเลียตามกฎหมายแล้ว รัฐบาลก็ยังเห็นว่าพวกเขาไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมออสเตรเลียอย่างแท้จริง ทั้งยังเห็นว่าปัญหาของการที่พลเมืองไม่สามารถบูรณาการเข้ากับสังคมได้เป็นผลมาจากกระบวนการให้สถานะพลเมือง ซึ่งไม่สามารถวัดความสามารถในการบูรณาการและความยินดีที่จะยอมรับค่านิยมของออสเตรเลีย ดังนั้น ใน ค.ศ. 2005 รัฐบาลจึงเพิ่มความเคร่งครัดกับการเป็นพลเมืองมากขึ้น โดยให้การทดสอบสถานะพลเมืองมีการทดสอบภาษาอังกฤษและข้อมูลเกี่ยวกับออสเตรเลีย แบบทดสอบนี้มุ่งทำให้ผู้ที่ขอสถานะพลเมืองสามารถบูรณาการเข้ากับสังคม ซึ่งหมายถึงต้องเรียนภาษาอังกฤษกับยอมรับค่านิยมและวิถีชีวิตของออสเตรเลีย<sup>236</sup>

<sup>233</sup> Murray Goot and Rodney Tiffen, *Australia's Gulf War* (Carlton, Vic: Melbourne University Press, 1992).

<sup>234</sup> Rick Kuhn, 'Xenophobic racism and class during the Howard years', *Marxist interventions*, Vol. 1. (2009), p. 64.

<sup>235</sup> Stephanie Peatling, *Abortion will lead to Muslim nation: MP* [Online] Available from: <https://www.smh.com.au/national/abortion-will-lead-to-muslim-nation-mp-20060214-gdmys8.html> [17 December 2020]

<sup>236</sup> Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, *Australian citizenship, much more than a ceremony: discussion paper, consideration of the merits of*

แม้รัฐบาลจะย้ำเสมอว่ายังคงยึดมั่นแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยม แต่วิล คิมลิกกาเห็นว่านโยบายพหุวัฒนธรรมนิยมที่ไม่ให้สถานะพลเมืองก็ไม่ต่างอะไรกับการกีดกัน การกีดกันคนบางกลุ่มออกจากสังคมส่วนใหญ่อาจนำมาซึ่งการสร้างวัฒนธรรมย่อยเพื่อให้กลุ่มวัฒนธรรมของตนมีบทบาทและมีพื้นที่ในสังคม จนอาจทำให้เกิดความแปลกแยกทางการเมือง ความตึงเครียดทางเชื้อชาติ และความรุนแรงในสังคม<sup>237</sup>

การเข้ามาของผู้ลี้ภัยทางเรือที่เพิ่มจำนวนขึ้นตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 ทำให้ภาพลักษณ์ของการเป็น “ภัยคุกคาม” ของชาวมุสลิมเข้มข้นมากขึ้นไปด้วย<sup>238</sup> การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจึงกลายเป็นเรื่องของการกีดกันเชื้อชาติ อย่างที่บ็อบ คาร์รเรียกร้องให้เพิ่มความเข้มงวดกับนโยบายเข้าเมืองให้มากขึ้น “เพื่อลดจำนวนอาชญากรรมตามท้องถนนในซิดนีย์”<sup>239</sup> มุมมองเช่นนี้ส่งผลกระทบต่อชาวมุสลิมในประเทศที่ต้องรู้สึกว่าคุณเองไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของสังคมและกลัวว่าจะต้องเป็นเหยื่อของความรุนแรงอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ทั้งยังส่งผลต่อผู้ลี้ภัยทางเรือที่เป็นชาวอาหรับและชาวมุสลิมที่เป็นผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในช่วงเวลานั้น

วัฒนธรรมของชาวมุสลิมยังถูกมองว่าด้อยกว่าและไม่มีอารยะเท่ากับวัฒนธรรมของออสเตรเลียด้วย เช่น เหตุการณ์โยนเด็กลงน้ำในวันที่ 6 ตุลาคม 2001 เรือของผู้ลี้ภัยชื่อ SIEV 4 (ซึ่งย่อมาจากเรือที่ต้องสงสัยว่าเข้ามาอย่างผิดกฎหมาย (suspected illegal entry vessels)) ซึ่งมีผู้แสวงหาที่ลี้ภัย 233 คนอยู่บนเรือ กองทัพเรือภายใต้ปฏิบัติการรีเล็กซ์ (Operation Relax) ได้นำทางให้เรือลำนี้ออกไปจากน่านน้ำของออสเตรเลีย แต่หลังจากที่ SIEV4 ประสบปัญหาการส่งสัญญาณวิทยุ กองทัพเรือก็ต้องกลับไปนำทางให้มากขึ้นฝั่งที่เกาะคริสต์มาส นายฟิลิป รัตติก

---

introducing a formal citizenship test (Canberra: Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 2006).

<sup>237</sup> Will Kymlicka, Contemporary Political Philosophy: An Introduction, 2 ed. (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 358-59.

<sup>238</sup> Scott Poynting and Greg Noble, Living with Racism: The Experience and Reporting by Arab and Muslim Australians of Discrimination, Abuse and Violence Since 11 September 2001 [Online] Available from: [https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/racial\\_discrimination/isma/research/UWSReport.pdf](https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/racial_discrimination/isma/research/UWSReport.pdf) [20 December 2020] and Anti-Discrimination Board of NSW, Race for the Headlines: Racism and media discourse (Sydney: Anti-Discrimination Board of New South Wales, 2003), pp. 46-49.

<sup>239</sup> Sydney Morning Herald, Military past may keep out migrants [Online] Available from: <https://www.newspapers.com/newspage/121671619/> [17 June 2021]



(Philip Ruddock) รัฐมนตรีกระทรวงตรวจคนเข้าเมือง พหุวัฒนธรรมนิยม และกิจการชนพื้นเมือง อ้างว่ารัฐบาลยอมให้ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ขึ้นฝั่งเพราะพวกเขาเชื่อว่าโยนเด็กลงน้ำ<sup>240</sup> นายฟิลิป รัตต์ค็อกยัง แสดงความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า “พ่อแม่ (ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย-ผู้เขียน) ที่มีพื้นเพต่างจากชาวออสเตรเลีย ไม่เข้าใจความสำคัญของการกระทำของตนเพราะพื้นเพทางวัฒนธรรมและศาสนาของพวกเขาที่ไม่ได้ยึดโยงกับจิตใจของลูกตัวเองเหมือนที่ ‘พวกเรา’ มี”<sup>241</sup>

นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์เองก็กล่าวถึงผู้แสวงหาที่ลี้ภัยว่า “ไม่มีอารยะมากพอที่จะได้รับอนุญาตให้อาศัยในออสเตรเลียได้ เพราะคนที่มีอารยะก็คงไม่ทำกับลูกของตนแบบนี้”<sup>242</sup> อย่างไรก็ตาม จากการไต่สวนของคณะกรรมการวิสามัญในประเด็นอุบัติเหตุในทะเล ก็ได้ข้อสรุปว่าคำพูดดังกล่าวไม่เป็นความจริง<sup>243</sup> คำพูดข้างต้นมีลักษณะการเหยียดเชื้อชาติชัดเจนในลักษณะการด้อยค่าวัฒนธรรมอื่นว่าไม่มีคุณค่าเท่ากับวัฒนธรรมของออสเตรเลียเอง

การถกเถียงภายในรัฐสภาเองก็ยังกล่าวถึงวัฒนธรรมชาวมุสลิมในลักษณะที่ด้อยกว่าทางวัฒนธรรม ในการอภิปรายของรัฐสภาเรื่องการกำหนดเขตอพยพใน ค.ศ. 2001 นายแอนดรูว์ บาร์ตเล็ตต์ สมาชิกวุฒิสภา ได้อ้างถึงการถกเถียงในรัฐสภาสมัยนโยบายออสเตรเลียขาวใน ค.ศ. 1901 ว่า “เป็นหน้าที่ของรัฐสภาที่จะป้องกันการไหลเข้ามาของคนต่างด้าว” ของนายเฮนรี วิลลิส สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของออสเตรเลียใน ค.ศ. 1901 ซึ่งนายแอนดรูว์ บาร์ตเล็ตต์เห็นว่าเหตุผลดังกล่าวก็ยังสมเหตุสมผลสำหรับการบังคับใช้เขตอพยพใน ค.ศ. 2001 อยู่

<sup>240</sup> Jane McAdam and Kate Purcell, 'Refugee Protection in the Howard Years: Obstructing the Right to Seek Asylum', *The Australian Year Book of International Law Online*, Vol. 27. (2008), p. 98. <https://doi.org/10.1163/26660229-027-01-900000007>.

<sup>241</sup> Dave Corlett, 'Asylum seekers and the new racism', *Dissent*, 8 (2002), p. 46. <https://doi.org/10.3316/agispt.20022064>. cited in Danielle Every and Martha Augoustinos, 'Constructions of racism in the Australian parliamentary debates on asylum seekers', 18. 4 (2007), p. 414. <https://doi.org/10.1177/0957926507077427>.

<sup>242</sup> Michael Clyne, 'The Use of Exclusionary Language to Manipulate Opinion: John Howard, Asylum Seekers and the Reemergence of Political Incorrectness in Australia', p. 183.

<sup>243</sup> Commonwealth of Australia, Senate Select Committee On A certain Maritime Incident: 17/04/2002 [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/commsen/5439/toc\\_pdf/1661-3.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22got%20some%20guidance%20on%20ensuring%20there%20were%20no%20personalising%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/commsen/5439/toc_pdf/1661-3.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22got%20some%20guidance%20on%20ensuring%20there%20were%20no%20personalising%22) [17 June 2020]

“ในความเห็นของผมมัน กฎหมายฉบับปัจจุบันไม่ใช่ประเด็นเรื่องสีผิวเลย แต่เป็นประเด็นเรื่องความแตกต่างของอารยธรรม พวกเขาอาจเป็นผู้ก่อการร้ายหรืออาชญากรก็ได้ พวกเขาคือคนที่จ่ายเงินเพื่อเดินทางมาที่นี่ เป็นคนที่ทำสิ่งผิด ๆ และพวกเขาก็จะส่งอิทธิพลแก่ ๆ กับชีวิตของเราด้วย<sup>244</sup>

ท่าทีที่ไม่เปิดรับผู้ลี้ภัยได้รับการสนับสนุนจากประชาชนเป็นอย่างดี โดยมีงานสำรวจว่าประชาชนเห็นด้วยกับการกระทำและนโยบายอันเคร่งครัดของรัฐบาล<sup>245</sup> ผลสำรวจใน ค.ศ. 2001 ก่อนเหตุการณ์ 9/11 ร้อยละ 50 เห็นด้วยกับการส่งเรือกลับ และหลังจาก 9/11 ก็เพิ่มเป็นร้อยละ 56 และมีผู้สนับสนุนเรื่องศูนย์กักกันร้อยละ 71 และมีผู้สนับสนุนให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอยู่ในออสเตรเลียระหว่างที่พิจารณาสถานภาพเพียงร้อยละ 21.5 เท่านั้น การสนับสนุนเหล่านี้ลดลงเมื่อไม่มีเรือของผู้ลี้ภัยเดินทางเข้ามา โดยใน ค.ศ. 2004 มีเพียงร้อยละ 35 เท่านั้นที่ส่งเสริมการส่งเรือกลับ<sup>246</sup> เหตุผลที่สังคมให้การสนับสนุนรัฐบาลอาจเป็นเพราะสื่อกล่าวถึงผู้ลี้ภัยในแง่ของการเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย หรือความกังวลว่าจะมีผู้ก่อการร้ายแฝงตัวมากับผู้ลี้ภัยทางเรือ โดยไม่ได้กล่าวถึงเหตุผลที่ผู้ลี้ภัยต้องลี้ภัยมาออสเตรเลียเลย อีกทั้งรัฐบาลเองก็จำกัดการเข้าถึงผู้ลี้ภัยและศูนย์กักกันของสื่อ ซึ่งสำนักนายกรัฐมนตรีกำหนดแนวทางในการนำเสนอข่าวของสื่อว่าจะต้องไม่เสนอในแง่เรื่องส่วนตัวหรือความเป็นมนุษย์ของผู้ลี้ภัย และไม่ต้องการให้มีการถ่ายรูปผู้ลี้ภัยทางเรือปรากฏในสื่อต่าง ๆ ด้วย<sup>247</sup>

ปัญหาการเหยียดเชื้อชาติหลังเหตุการณ์ 9/11 โดยเฉพาะกับชาวมุสลิมมีความตึงเครียดมากยิ่งขึ้น ในงานศึกษาหนึ่งที่รวบรวมรายงานการเหยียดเชื้อชาติจากสายด่วนของคณะกรรมการ

<sup>244</sup> Commonwealth of Australia, *Senate Hansard*, 25/9/01: 27841 [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2001-09-25/0117/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2001-09-25/0117/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [20 December 2020]

<sup>245</sup> Matt McDonald, 'Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Policy Post-2001', p. 308.

<sup>246</sup> Andrew Markus, James Jupp, and Peter McDonald, *Australia's immigration revolution*, p. 128.

<sup>247</sup> Commonwealth of Australia, *Senate Select Committee On A certain Maritime Incident: 17/04/2002* [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/commsen/5439/toc\\_pdf/1661-3.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22got%20some%20guidance%20on%20ensuring%20there%20were%20no%20personalising%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/commsen/5439/toc_pdf/1661-3.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22got%20some%20guidance%20on%20ensuring%20there%20were%20no%20personalising%22) [17 June 2020]

ชุมชนสัมพันธ์สำหรับพหุวัฒนธรรมในนิวเซาท์เวลส์ (Community Relations Commission For a multicultural NSW, CRC) ซึ่งก่อตั้งหนึ่งชั่วโมงหลังเหตุการณ์ 9/11 พบว่า มีผู้รายงานปัญหา ความรุนแรงจากเชื้อชาติมากถึง 248 สาย ส่วนใหญ่เป็นชาวอาหรับ มุสลิม และซิกข์ ความรุนแรงที่เกิดขึ้นมีทั้งการทำร้ายทางร่างกายและทางวาจา การคุกคามทางเพศ การเลือกปฏิบัติและการ คุกคามบนฐานของเชื้อชาติ<sup>248</sup> และในอีกงานศึกษาหนึ่งที่รวบรวมข้อมูลในชุมชนชาวมุสลิมพบว่า ในกลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 93 เชื่อว่าการเหยียดเชื้อชาติและความรุนแรงต่อชุมชนชาติพันธุ์และศาสนาในสังคมเพิ่มขึ้น และร้อยละ 64 รายงานว่าชุมชนของตนประสบกับปัญหานี้ มากกว่าเดิม<sup>249</sup> ความรุนแรงเหล่านี้สร้างความตึงเครียดระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ในสังคมเป็น อย่างมาก ทั้งยังสร้างความไม่ปลอดภัยทั้งในระดับบุคคลและชุมชนด้วย

กระแสการเหยียดเชื้อชาติในออสเตรเลียมาถึงจุดตึงเครียดจนเกิดเหตุการณ์การจลาจลใน วันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 2005 ในเมืองซิดนีย์ ชาวออสเตรเลียผิวขาว 5,000 คนรวมตัวกันที่ ชายหาดเพื่อต่อต้านชาวตะวันออกกลางโดยเฉพาะชาวเลบานอน เพื่อปกป้อง “ศักดิ์ศรีของชาว ออสซี่” โดยมีการตะโกนประโยคอย่าง “เราเกิดที่นี่ แต่แกบินมา (We grew here, you flew here)” เนื่องจากมีข่าวว่าชาวเลบานอนคุกคามผู้หญิงกับผู้ดูแลความปลอดภัยที่ชายหาดที่เป็นชาว ออสเตรเลียผิวขาว มีการโบกธงออสเตรเลียและทำร้ายร่างกายคนที่มีลักษณะว่ามาจากภูมิภาค ตะวันออกกลาง มีผู้บาดเจ็บในเหตุการณ์นี้หลักสิบคน

แม้รัฐบาลจะพยายามลดความสำคัญของประเด็นเชื้อชาติในเหตุการณ์นี้ โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดปฏิเสธการเหยียดเชื้อชาติในสังคมออสเตรเลีย โดยกล่าวว่า “ผมไม่ยอมรับว่ามีการเหยียด เชื้อชาติฝังรากลึกอยู่ในประเทศนี้...ผมมองชาวออสเตรเลียในแง่ดีเสมอ”<sup>250</sup> และเขาเชื่อว่า

<sup>248</sup> Tanja Dreher, 'Targeted': Experiences of Racism in NSW after September 11, 2001

[Online] Available from: <http://hdl.handle.net/10453/19832> [17 June 2021]

<sup>249</sup> Scott Poynting and Greg Noble, Living with Racism: The Experience and Reporting by Arab and Muslim Australians of Discrimination, Abuse and Violence Since 11 September 2001

[Online] Available from:

[https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/racial\\_discrimination/isma/research/UWSReport.pdf](https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/racial_discrimination/isma/research/UWSReport.pdf) [20 December 2020]

<sup>250</sup> Commonwealth of Australia, Press Conference Phillip Street, Sydney [Online] Available

from: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-22077> [20 December 2020]

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากผู้คนจำนวนมากและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์<sup>251</sup> ทั้ง ๆ ที่เขาไม่สามารถปฏิเสธประเด็นเรื่องเชื้อชาติได้เลยเพราะคู่ขัดแย้งคือกลุ่มคนจากสองเชื้อชาติคือชาวออสเตรเลียผิวขาวกับชาวเลบานอน หลังจากเหตุการณ์นี้ก็มีการทำร้ายร่างกายและทุบทำลายร้านค้าต่าง ๆ ของอีกฝ่ายตามมาอีกหลายครั้ง<sup>252</sup>

เหตุการณ์จลาจลครั้งนี้ทำให้หัวหน้าธรรมนิยมกลับมาได้รับการผลักดันอีกครั้งจากภาคประชาสังคม การประท้วงเพื่อแสดงความไม่เห็นด้วยกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในอีกหนึ่งอาทิตย์ให้หลัง โดยเป็นการประท้วงเพื่อ “ร่วมกันต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติ” ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประมาณ 1,000-2,000 คน ในทางตรงกันข้าม รัฐบาลกลับริเริ่มการทดสอบสถานะพลเมือง เพื่อให้การขอสถานะพลเมืองมีความเคร่งครัดมากขึ้น และทำให้ผู้ที่ขอสถานะพลเมืองออสเตรเลียต้องยอมรับและเรียนรู้ค่านิยมของออสเตรเลียแบบที่รัฐบาลกำหนด

ในช่วงท้ายของการดำรงตำแหน่งนั้น นายจอห์น โฮเวิร์ด ก็ยังคงเน้นที่ค่านิยมของออสเตรเลีย โดยบอกว่าค่านิยมของออสเตรเลียคือการประกอบรวมกันของอัตลักษณ์ของชาติและความหลากหลายทางวัฒนธรรม หรืออีกนัยหนึ่งคือ นายจอห์น โฮเวิร์ดยังคงเน้นให้สังคมมีความเป็นหนึ่งเดียวกัน มากกว่าจะสนับสนุนให้เกิดความหลากหลายในสังคม ทั้งยังเสนอว่าออสเตรเลียไปไกลกว่าแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมนแล้ว โดยกล่าวว่า “เป็นการเปลี่ยนแปลงจากออสเตรเลียแบบเก่าที่ไม่ดีที่เกลียดคนต่างชาติ เหยียดเชื้อชาติ และมีวัฒนธรรมเดียว ไปเป็นออสเตรเลียแบบใหม่ที่ ดี ซึ่งมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม ความอดทนอดกลั้น และน่าตื่นเต้น<sup>253</sup>

การสร้างภาพผู้ลี้ภัยให้เป็นทั้งผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย เป็นพวกขี้มด มีความเชื่อมโยงกับผู้ก่อการร้าย และทำที่ของรัฐบาลที่เห็นว่าชาวมุสลิมและชาวตะวันออกกลางไม่สามารถบูรณาการเข้ากับสังคมได้ ทำให้ผู้ลี้ภัยไม่เป็นที่ต้อนรับ ทั้งยังไม่ได้รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมด้วย

<sup>251</sup> Sydney Morning Herald, PM refuses to use racist tag [Online] Available from: <https://www.smh.com.au/national/pm-refuses-to-use-racist-tag-20051213-gdmmmap.html> [20 December 2020]

<sup>252</sup> ABC Four Corners, Riot and Revenge [Online] Available from: <https://www.abc.net.au/4corners/riot-and-revenge/8953550> [20 December 2020]

<sup>253</sup> John Howard, A sense of balance: the Australian achievement in 2006: Australia Day address to the National Press Club [and] Questions and answers. [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/AZVI6/upload\\_binary/azvi62.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/AZVI6%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/AZVI6/upload_binary/azvi62.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/AZVI6%22) [20 December 2020]

รัฐบาลยังตอบสนองด้วยมาตรการด้านความมั่นคงที่เคร่งครัด ความไม่ไว้วางใจที่มีต่อคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคมนำมาซึ่งการถดถอยของพหุวัฒนธรรมนิยม<sup>254</sup> และทำให้กระแสการเหยียดเชื้อชาติในสังคมกลับมาเป็นประเด็นอีกครั้ง โดยใน ค.ศ. 2001 เป็นต้นมา การเลือกปฏิบัติในออสเตรเลียก็ไม่ได้จำกัดอยู่แค่ประเด็นด้านเชื้อชาติ แต่ขยายไปที่ประเด็นด้านวัฒนธรรมด้วย

### 3.5 สรุป

ความท้าทายใน ค.ศ. 2001 ทำให้นโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลียมีลักษณะที่เข้มงวดมากขึ้น โดยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดพยายามป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเดินทางมาถึงชายฝั่งด้วยมาตรการต่าง ๆ เช่น แนวทางแปซิฟิก และปรับเปลี่ยนความหมายของพหุวัฒนธรรมนิยมที่หมายถึงการส่งเสริมความเท่าเทียมของคนทุกเชื้อชาติ ให้กลายเป็นประเด็นความเป็นปึกแผ่นทางสังคม ซึ่งหมายความว่าทุกคนจะต้องยึดถืออัตลักษณ์และค่านิยมของออสเตรเลีย ไม่ว่าจะเดินทางมาจากส่วนไหนของโลกก็ตาม ภายใต้แนวคิดนี้ รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดเห็นว่าชุมชนชาวมุสลิมยังไม่สามารถบูรณาการเป็นส่วนหนึ่งกับสังคมได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือแนวคิดความเป็นปึกแผ่นในสังคมของรัฐบาล ทำให้ชาวมุสลิมกลายเป็นกลุ่มที่แปลกแยกไปจากสังคม ด้วยคุณลักษณะของผู้ลี้ภัยที่ส่วนใหญ่เดินทางมาจากภูมิภาคตะวันออกกลางและเป็นชาวมุสลิม ประกอบกับการที่ต้องต่อสู้กับภัยการก่อการร้าย รัฐบาลสร้างความชอบธรรมให้กับนโยบายผู้ลี้ภัยที่เคร่งครัด ด้วยการสร้างภาพของผู้ลี้ภัยมีความเกี่ยวข้องกับการทำผิดกฎหมายและมีวัฒนธรรมที่ไม่เข้ากับสังคมออสเตรเลีย

โดยสรุปคือแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมลดความสำคัญลงจากการที่รัฐบาลหันไปเน้นความเป็นปึกแผ่นทางสังคม และทำให้นโยบายผู้ลี้ภัยที่มีความเคร่งครัดมีความชอบธรรม ทั้งยังทำให้ผู้ลี้ภัยเผชิญกับการเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ซึ่งเป็นเรื่องของวัฒนธรรมมากกว่าเชื้อชาติ และถูกเลือกปฏิบัติเช่นในกรณีของการประกาศไม่รับผู้ลี้ภัยชาวซูดานเข้ามาตั้งถิ่นฐาน แม้สังคมออสเตรเลียจะใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมมาตั้งแต่ทศวรรษ 1970 แล้ว แต่ประเด็นด้านเชื้อชาติและวัฒนธรรมก็ยังคงมีอิทธิพลสำคัญต่อนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย

<sup>254</sup> Tim Soutphommasane, *The virtuous citizen: patriotism in a multicultural society*

## บทที่ 4

### พหุวัฒนธรรมนิยมกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของออสเตรเลีย

#### บทนำ

นโยบายผู้ลี้ภัยเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศอย่างเลี่ยงไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็นการให้ความคุ้มครองทางมนุษยธรรมหรือการป้องกันผู้ลี้ภัยไม่ให้เดินทางเข้ามาในประเทศ รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดร่วมมือกับประเทศใกล้เคียงในหมู่เกาะแปซิฟิกและอินโดนีเซีย รวมไปถึงประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อให้กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยเสร็จสิ้นสมบูรณ์ในภูมิภาคต้นทาง และมีผู้ลี้ภัยทางเรือเดินทางมาออสเตรเลียน้อยที่สุด

นโยบายผู้ลี้ภัยของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดก็มีความเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างศูนย์กักกันในพื้นที่ของประเทศอื่น ได้แก่ นาอูรูและปาปัวนิวกินี อีกทั้งยังแสวงหาความร่วมมือกับรัฐต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือให้ได้มากที่สุด โดยทำข้อตกลงด้านความมั่นคงเพื่อเพิ่มศักยภาพในการป้องกันชายแดน เพราะสำหรับออสเตรเลียและรัฐต่าง ๆ แล้ว ผู้ลี้ภัยทางเรือคือผู้เข้าเมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต ซึ่งเกี่ยวข้องกับขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์ ออสเตรเลียจึงมีหน่วยงานด้านความมั่นคงเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย เช่น เหตุการณ์เรือเทมปาที่ออสเตรเลียให้กองทัพเป็นหน่วยงานที่จัดการเรื่องนี้

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลออสเตรเลียที่มุ่งเน้นทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย และให้ความสำคัญกับพหุวัฒนธรรมนิยมน้อยลงและมีท่าทีลบต่อชาวมุสลิมนั้น ก็ส่งผลต่อการริเริ่มความร่วมมือด้านการป้องกันผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะกับประเทศที่มีชาวมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่อย่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย สถานะของพหุวัฒนธรรมนิยมในช่วงเวลานี้จึงต่างจากช่วงทศวรรษ 1970 ซึ่งออสเตรเลียใช้พหุวัฒนธรรม-นิยมเพื่อเข้าหาประเทศในภูมิภาคเอเชีย เนื้อหาในบทนี้ต้องการศึกษาว่าการถดถอยของพหุวัฒนธรรมนิยมภายในออสเตรเลียส่งผลอย่างไรต่อการแสวงหาความร่วมมือกับประเทศอื่น ๆ ในการจัดการผู้ลี้ภัย โดยจะเน้นความร่วมมือกับประเทศหมู่เกาะแปซิฟิกและประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในฐานะที่เป็นประเทศทางผ่านของผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางมาออสเตรเลีย เนื้อหาในบทนี้จะแบ่งการนำเสนอ นโยบายผู้ลี้ภัยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศ ดังนี้

4.1. ออสเตรเลียกับความร่วมมือด้านผู้ลี้ภัยในระดับทวิภาคี

4.2. ออสเตรเลียกับความร่วมมือด้านผู้ลี้ภัยในระดับภูมิภาค

#### 4.1 ออสเตรเลียกับความร่วมมือด้านผู้ลี้ภัยในระดับทวิภาคี

รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีเป็นอย่างมาก การริเริ่มความร่วมมือด้านผู้ลี้ภัยจึงเกิดขึ้นในระดับทวิภาคีเสียส่วนใหญ่ นโยบายที่โดดเด่นที่สุดคือ แนวทางแปซิฟิกที่สร้างศูนยักกันในปี ๒๐๐๑ และนาอูรูหลังจากเหตุการณ์เรือเทมปา หลังจากนั้น ผู้ลี้ภัยทางเรือก็ยังเดินทางมาออสเตรเลียอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นที่ชัดเจนว่ามาตรการภายในประเทศเพียงลำพัง ไม่อาจลดจำนวนผู้ลี้ภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลออสเตรเลียจึงแสวงหาความร่วมมือจากรัฐอื่นในภูมิภาคใกล้เคียง อย่างภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคตะวันออกเฉียงใต้ใช้เป็นทางผ่านก่อนจะเดินทางมาออสเตรเลีย โดยมาตรการหลักที่ใช้คือการส่งเสริมให้ประเทศเหล่านั้นกักกันผู้แสวงหาที่ลี้ภัยก่อนที่จะเดินทางมาออสเตรเลียได้ อย่างไรก็ตาม การเข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้ายและทำที่ต่อชาวมุสลิมของรัฐบาลก็ทำให้ชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคเกิดความไม่พอใจแม้ข้อตกลงและความร่วมมือจะเกิดขึ้นแล้ว เนื้อหาในส่วนนี้จะศึกษาว่าท่าทีของรัฐบาลออสเตรเลีย ในการต่อต้านการก่อการร้ายและพหุวัฒนธรรมนิยมที่ถดถอยเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มความร่วมมืออย่างไรบ้าง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

##### 4.1.1 ความร่วมมือกับนาอูรูและปาปัวนิวกินี

ความร่วมมือระหว่างออสเตรเลียและนาอูรูกับปาปัวนิวกินี เกิดขึ้นภายใต้นโยบายแนวทางแปซิฟิก โดยมีการสร้างศูนยักกันสำหรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเพื่อให้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยต่อไป นโยบายนี้เกิดขึ้นในช่วงเหตุการณ์เรือเทมปา เมื่อรัฐบาลออสเตรเลียมีจุดยืนที่ไม่ยอมให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบนเรือเทมปาขึ้นฝั่งที่เกาะคริสต์มาส และพยายามเจรจาให้ประเทศต่าง ๆ รับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลุ่มนี้ไป แม้ว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลุ่มนี้จะอยู่ในน่านน้ำของออสเตรเลียแล้วก็ตาม จนนำมาซึ่งความขัดแย้งระหว่างชาติต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องคือ ออสเตรเลีย อินโดนีเซียในฐานะประเทศทางผ่านที่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลุ่มนี้เริ่มต้นการเดินทาง และนอร์เวย์ซึ่งเป็นสัญชาติของเรือเทมปา อินโดนีเซียกับนอร์เวย์ไม่ได้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของ

ออสเตรเลีย ในทางตรงกันข้าม นานาประเทศและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) ขอให้ออสเตรเลียให้ที่พักพิงแก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลุ่มนี้ก่อนในเบื้องต้น แล้วค่อยพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยเพื่อตั้งถิ่นฐานหลังจากนั้น แต่นายฟิลิป รัตติกอกเห็นว่าเป็น “กลลวงให้ออสเตรเลียรับภาระทั้งหมด”<sup>255</sup>

จำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือในช่วงต้นทศวรรษ 2000 ทำให้ออสเตรเลียต้องหาวิธีลดจำนวนผู้ลี้ภัยที่จะเดินทางเข้ามา เพราะช่วงเวลานี้เป็นครั้งแรกที่ออสเตรเลียต้องรับมือกับผู้ลี้ภัยจำนวนมากซึ่งมากกว่าช่วงวิกฤตผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนในช่วงทศวรรษ 1970 ออสเตรเลียไม่ได้ต้องรับมือแค่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบนเรือเทมปาเท่านั้น แต่ยังมีผู้แสวงหาผู้ลี้ภัยจากเรือ Aceng จำนวน 228 คนด้วย รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดมอบหมายให้กองทัพเรือเป็นหน่วยงานที่ดูแลผู้แสวงหาที่ลี้ภัยทั้งสองกลุ่มนี้ โดยให้พักพิงชั่วคราวอยู่บนเรือ Manoora ระหว่างที่รอความชัดเจนว่าจะทำอย่างไรกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยทั้งหมดนี้ ออสเตรเลียยืนยันว่าไม่ต้องการให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยขึ้นฝั่ง ดังนั้นออสเตรเลียจึงต้องหาที่พักพิงและจัดสรรการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยให้กับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยทั้งหมดกว่า 661 คน รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดพยายามเจรจากับรัฐในหมู่เกาะแปซิฟิก เช่น ตองกา ตูวาลู ปาเลา ฟิจิ และเฟรนช์โปลินีเซีย<sup>256</sup> ในท้ายที่สุด นายปีเตอร์ ไรธ (Peter Reith) รัฐมนตรีกระทรวงกลาโหมของออสเตรเลียติดต่อนายเรอเน แฮร์ริส (Rene Harris) ประธานาธิบดีนาอูรู เพื่อขอให้รับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยทั้งหมดไปพักพิงซึ่งก็ได้รับการตอบตกลง แลกกับการที่ออสเตรเลียจะให้เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลนาอูรูที่ตกอยู่ในภาวะวิกฤตทางการเงินในขณะนั้น

นาอูรูมีบทบาทมากในแนวทางแปซิฟิกเห็นได้จากจำนวนผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่นาอูรูรับ (แผนภูมิที่ 5) นาอูรูเป็นเพียงประเทศหมู่เกาะเล็ก ๆ ที่มีพื้นที่เพียง 21 ตารางกิโลเมตรกับประชากรประมาณ 12,000 คน ทั้งยังเป็นประเทศยากจนและขาดแคลนทรัพยากรขั้นพื้นฐานที่สุดอย่างน้ำสะอาด<sup>257</sup> และเป็นพื้นที่ที่ประสบปัญหาวิกฤตด้านสิ่งแวดล้อม การตัดสินใจของนายเรอเน แฮร์ริสที่จะรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจำนวนมากเช่นนี้เพราะออสเตรเลียตกลงจะให้เงินทุนช่วยเหลือจำนวน

<sup>255</sup> Savitri Taylor, 'The Pacific Solution or a Pacific Nightmare: The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing', p. 6.

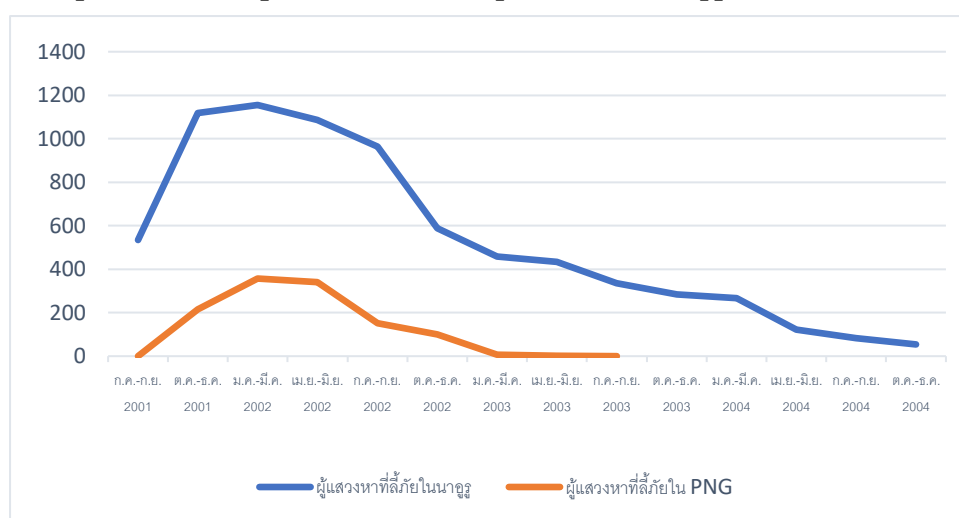
<sup>256</sup> David Marr and Marian Wilkinson, Dark victory p. 201.

<sup>257</sup> Savitri Taylor, 'The Pacific Solution or a Pacific Nightmare: The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing', p. 22.



มาก เพื่อแลกกับการใช้พื้นที่ส่วนหนึ่งของเกาะสร้างศูนย์กักกันสำหรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่ออสเตรเลียจะออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด ซึ่งเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่นาอูรูใกล้จะเข้าสู่สภาวะล้มละลาย ดังนั้น แม้ว่ากฎหมายของนาอูรูกำหนดไว้ว่าไม่สามารถกักขังบุคคลโดยปราศจากการไต่สวนได้ รัฐบาลก็แก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการออกวีซ่าพิเศษให้กับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในศูนย์กักกันแทน<sup>258</sup>

แผนภูมิที่ 5 จำนวนผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในศูนย์กักกันในนาอูรูและปาปัวนิวกินี



ที่มา : Department of Parliamentary Service<sup>259</sup>

ออสเตรเลียพยายามผลักดันให้ข้อตกลงบรรลุผลสำเร็จด้วยการใช้งบประมาณมหาศาลสร้างศูนย์กักกัน และรับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด รวมถึงสวัสดิการต่าง ๆ เช่น การส่งหน่วยงานให้ความคุ้มครองแห่งออสเตรเลีย (Australia Protective Service, APS) ไปดูแลศูนย์กักกัน แม้แต่คนทำอาหารก็จัดการโดยรัฐบาลออสเตรเลีย<sup>260</sup> ใน ค.ศ. 2004 มีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้รับการตอบรับการ

<sup>258</sup> David Marr and Marian Wilkinson, *Dark victory* p. 217.

<sup>259</sup> Department of Parliamentary Service, *The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island* [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#\\_ftnref8](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#_ftnref8) [10 March 2021]

<sup>260</sup> David Marr and Marian Wilkinson, *Dark victory* p. 216.

ตั้งถิ่นฐานจำนวน 804 คน<sup>261</sup> และมีผู้ที่ถูกปฏิเสธหลงเหลืออยู่ในศูนย์กักกันที่นาอูรูอีก 82 คน ประกอบด้วยชาวอัฟกานิสถาน 30 คน ชาวอิรัก 47 คน ชาวอิหร่าน 2 คน และบังคลาเทศและ ปากีสถานอีกประเทศละหนึ่งคน<sup>262</sup>

ปาปัวนิวกินีเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางแปซิฟิก แม้จะมีบทบาทไม่มากเท่ากับนาอูรู ออสเตรเลียทำข้อตกลงกับปาปัวนิวกินีภายใต้ความกดดันที่จะต้องรับมือกับผู้ลี้ภัยทางเรือที่เข้ามาอย่างต่อเนื่อง และต้องส่งกองกำลังไปเข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้ายที่ภูมิภาคตะวันออกกลาง ในช่วงเวลานั้น ออสเตรเลียต้องหาที่พักพิงให้กับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจำนวน 223 คนจากเรือ Olong หรือ SIEV 4 ซึ่งเรือ Adelaide ของกองทัพออสเตรเลียได้ช่วยเหลือไว้ (เรือในเหตุการณ์โชนเด็กลงน้ำ (Child Overboard Affair) ในวันที่ 6 ตุลาคม ค.ศ. 2001) เนื่องจากนาอูรูรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไปแล้วเกือบ 1,155 คน<sup>263</sup> และไม่สามารถรับได้อีกต่อไป อีกทั้งสหรัฐอเมริกา เริ่มทิ้งระเบิดในอัฟกานิสถานแล้ว ทำให้เรือของออสเตรเลียต้องรับหาทางออกเรื่องผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ให้ได้เร็วที่สุด เพื่อไปร่วมกับกองทัพสหรัฐอเมริกา<sup>264</sup> ออสเตรเลียพยายามหาประเทศใหม่ที่จะยอมสร้างศูนย์กักกัน โดยออสเตรเลียได้สำรวจพื้นที่ในคิริบาติ ฟีจี ตูวาลู และตองกา แต่ก็พบว่าไม่เหมาะสมสำหรับการตั้งศูนย์กักกัน<sup>265</sup>

<sup>261</sup> Commonwealth of Australia, Legal and Constitutional Legislation Committee Estimates (May 26, 2004) [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;db=COMMITTEES;id=committees%20Festimate%20F7628%20F0003;orderBy=customrank;page=0;query=Budget%20Estimates%20Hearing%20Before%20the%20Australian%20Senate%20Legal%20and%20Constitutional%20Legislation%20Committee%20Decade%3A%222000s%22%20Year%3A%222004%22%20Month%3A%2205%22%20Day%3A%2226%22;rec=0;resCount=Default> [6 March 2021]

<sup>262</sup> Savitri Taylor, 'The Pacific Solution or a Pacific Nightmare: The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing', pp. 12-13.

<sup>263</sup> Department of Parliamentary Service, The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#\\_ftnref8](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#_ftnref8) [10 March 2021]

<sup>264</sup> David Marr and Marian Wilkinson, Dark victory p. 251.

<sup>265</sup> *ibid.*, p. 293.

ในที่สุด ออสเตรเลียก็ทำบันทึกความเข้าใจร่วมกับปาปัวนิวกินี ซึ่งได้ตกลงว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจะอยู่ในปาปัวนิวกินีเพียงหกเดือน และออสเตรเลียเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายเช่นเดียวกับข้อตกลงกับนาอูรู หลังจากนั้นไม่นาน ข้อตกลงก็ได้ขยายเวลาเป็นหนึ่งปีโดยตกลงกันว่าจะจ่ายให้ 34 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านโครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา และสาธารณสุข<sup>266</sup> และ 20 ล้านดอลลาร์สำหรับการปฏิรูปกองกำลัง<sup>267</sup> แม้ศูนย์กักกันในปาปัวนิวกินีจะยุติลงในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2003 แต่ก็เป็นการยุติเพียงชั่วคราว และพร้อมที่จะเปิดรับผู้ลี้ภัยหากออสเตรเลียส่งตัวผู้ลี้ภัยมา ใน ค.ศ. 2005 ออสเตรเลียกับปาปัวนิวกินีทำบันทึกความเข้าใจอีกครั้ง โดยมีองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration, IOM) เป็นผู้รับผิดชอบการพิจารณาสถานภาพผู้ที่อาจจะเดินทางมาออสเตรเลียอย่างผิดกฎหมาย โดยออสเตรเลียได้ให้งบประมาณผ่าน IOM สำหรับการดูแลบุคคลที่เกี่ยวข้องกับออสเตรเลีย ผู้ที่กำลังรอการตั้งถิ่นฐาน และผู้ที่เดินทางกลับประเทศต้นทาง ที่สำคัญที่สุดคือ ปาปัวนิวกินีจะอนุญาตให้ผู้ลี้ภัยขอตั้งถิ่นฐานในประเทศของตนได้ด้วยในระหว่าง ค.ศ. 2001–2008 มีผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้ตั้งถิ่นฐานในออสเตรเลียมากถึงร้อยละ 61<sup>268</sup>

ข้อตกลงภายใต้แนวทางแปซิฟิกจึงเกี่ยวกับเงินจำนวนมากและมากขึ้นทุกครั้งที่ทำข้อตกลงใหม่เช่นเดียวกับจำนวนผู้ลี้ภัยที่ทั้งสองประเทศจะรับ ข้อตกลงแรกกับนาอูรูที่เกิดขึ้นในเดือนกันยายน ค.ศ. 2001 ซึ่งนาอูรูจะรับผู้ลี้ภัยจากเรือเทมปาและ SIEV 1 พร้อมกับเงินช่วยเหลือจากออสเตรเลีย 20 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย และ 16.5 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย แต่พอถึงเดือนธันวาคม ค.ศ. 2001 นาอูรูก็ตกลงที่จะรับผู้ลี้ภัยเพิ่มขึ้นเป็น 1,200 คน โดยออสเตรเลียจะดูแลค่าใช้จ่ายทั้งหมด และให้เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลนาอูรูอีก 10 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>269</sup> ในข้อตกลง

<sup>266</sup> Ibid.

<sup>267</sup> Ibid., p. 212.

<sup>268</sup> Commonwealth of Australia, Report - Incident at the Manus Island Detention Centre from 16 February to 18 February 2014 [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/Legal\\_and\\_Constitutional\\_Affairs/Manus\\_Island/Report/c04](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Legal_and_Constitutional_Affairs/Manus_Island/Report/c04) [10 March 2021]

<sup>269</sup> Australian Minister for Foreign Affairs, MOU on asylum seekers signed with Nauru (11 December 2001) [Online] Available from:

แรกนาอูรูจึงได้รับเงินช่วยเหลือไปทั้งหมด 38.3 ล้านดอลลาร์สหรัฐ หนึ่งปีถัดมาคือเดือนธันวาคม ค.ศ. 2002 นาอูรูก็ตกลงที่จะรับผู้ลี้ภัยมากที่สุด 1,500 คน กับเงินช่วยเหลืออีก 14.5 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>270</sup> โดยระหว่าง ค.ศ. 2001-2008 ศูนย์กักกันในนาอูรูและปาปัวนิวกินีได้รับรองผู้แสวงหาที่ลี้ภัยทั้งหมด 1,637 คน<sup>271</sup>

**ตารางที่ 1 งบประมาณสำหรับดูแลศูนย์กักกันในนาอูรูและปาปัวนิวกินี  
(หน่วยล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย)**

	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05	2005-06
นาอูรู	48.5	45	33.5	34.4	23.7
ปาปัวนิวกินี	29.4	20.6	6.2	1.8	2.2

ที่มา: Budget estimates hearing, 22 May 2006<sup>272</sup>

<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=mou%20nauru;rec=1;resCount=Default> [11 March 2021]

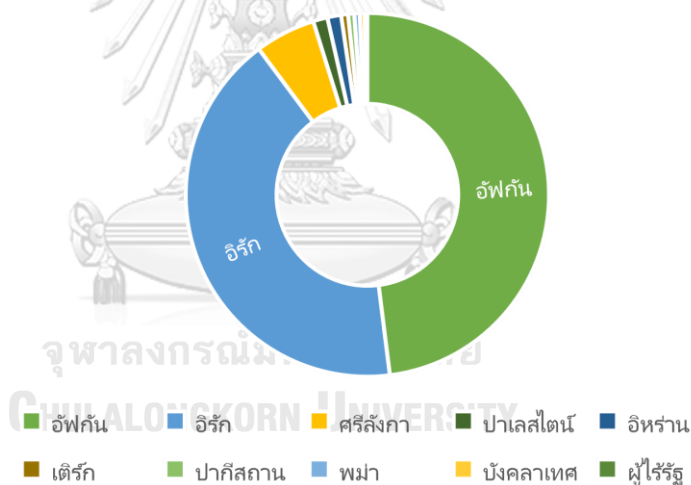
<sup>270</sup> Australian Minister for Foreign Affairs, MOU on asylum seekers signed with Nauru (10 December 2002) [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=MOU%20on%20Asylum%20Seekers%20Signed%20with%20Nauru;rec=0;resCount=Default> [9 February 2021]

<sup>271</sup> Department of Parliamentary Service, The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#\\_ftnref8](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#_ftnref8) [10 March 2021]

<sup>272</sup> Commonwealth of Australia, Legal and Constitutional Legislation Committee, Immigration and Multicultural Affairs Portfolio, 22 May 2006 [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/estimate/9331/toc\\_pdf/4708-5.pdf;fileType%3Dapplication%2Fpdf#search=%22Cost%20of%20managing%20offshore%20processing%20centres%20in%20Nauru%20and%20Papua%20New%20Guinea%202000s%202006%2005%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/estimate/9331/toc_pdf/4708-5.pdf;fileType%3Dapplication%2Fpdf#search=%22Cost%20of%20managing%20offshore%20processing%20centres%20in%20Nauru%20and%20Papua%20New%20Guinea%202000s%202006%2005%22) cited in Kazimierz Bem et al., A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers (Oxfam Australia, 2007), p. 31.

นอกจากเงินให้ความช่วยเหลือตามที่ระบุไว้ในข้อตกลงแล้ว ออสเตรเลียยังเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในศูนย์กักกันด้วย เช่น ค่าซ่อมแซมและรักษาศูนย์กักกัน ค่าดำเนินการของ IOM และตำรวจของออสเตรเลียที่ไปประจำการในศูนย์กักกันที่ทั้งสองประเทศระหว่าง ค.ศ. 2001-2007 ออสเตรเลียใช้งบประมาณไปกับศูนย์กักกันภายใต้แนวทางแปซิฟิกมากถึงหนึ่งพันล้านดอลลาร์สหรัฐ (รวมงบประมาณที่ใช้ไปกับศูนย์กักกันบนเกาะคริสต์มาสของออสเตรเลียด้วย)<sup>273</sup> ออสเตรเลียใช้เงินจำนวนมากเพื่อให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอยู่นอกประเทศได้มากที่สุด โดยผู้แสวงหาที่ลี้ภัยใน ค.ศ. 2001 เป็นชาวอัฟกานิสถาน อิรัก ศรีลังกาตามแผนภูมิที่ 6 ซึ่งก็คือผู้ที่เดินทางมาจากภูมิภาคตะวันออกกลางและเป็นชาวมุสลิมที่ถูกกีดกันจากมาตรการต่อต้านการก่อการร้ายของออสเตรเลีย

#### แผนภูมิที่ 6 สัญชาติของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยในศูนย์กักกันในนาอูรูและปาปัวนิวกินี



ที่มา : Department of Parliamentary Service<sup>274</sup>

<sup>273</sup> Kazimierz Bem et al., A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers, p. 3.

<sup>274</sup> Department of Parliamentary Service, The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#\\_ftnref8](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#_ftnref8) [10 March 2021]

แม้ นายเรอเน แสรวริส จะวิจารณ์อย่างรุนแรงว่านโยบายนี้เป็นฝันร้ายของประเทศในหมู่เกาะแปซิฟิก เพราะผลกระทบที่เกิดขึ้นและออสเตรเลียก็ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือตามที่ตกลงกันไว้<sup>275</sup> นาอูรูก็ยังเปิดศูนย์กักกันหลังจากนั้น ออสเตรเลียใช้งบประมาณมหาศาลไปกับการป้องกันผู้ลี้ภัยออกจากชายฝั่งของตน ในเดือนเมษายน ค.ศ. 2002 รัฐบาลออสเตรเลียก็ใช้เงินกับการสร้างศูนย์กักกันในนาอูรูและปาปัวนิวกินีไป 60 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>276</sup>

การที่ออสเตรเลียเลือกนาอูรูกับปาปัวนิวกินีเกิดจากผลประโยชน์มากกว่า อีกทั้งยังดูเหมือนว่าผลประโยชน์จะเป็นของออสเตรเลียเพียงฝ่ายเดียวเมื่อพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในทั้งสองประเทศ สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างออสเตรเลียกับทั้งสองประเทศ เพราะนอกจากจะเคยอยู่ภายใต้การปกครองของออสเตรเลียในฐานะดินแดนในภาวะทรัสตีของสหประชาชาติจนถึงทศวรรษ 1960 แล้ว ทั้งสองประเทศยังอยู่ในภาวะยากจนและพึ่งพาออสเตรเลียมาตลอด โดยเฉพาะปาปัวนิวกินีที่ได้รับเงินสนับสนุนจากออสเตรเลียมากถึงปีละ 300 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>277</sup> แม้ปาปัวนิวกินีจะเคยอยู่ภายใต้การปกครองของออสเตรเลีย แต่ออสเตรเลียก็ไม่ได้พัฒนาระบบพื้นฐานให้มากนักก่อนที่จะมอบเอกราชให้กับปาปัวนิวกินี จนทำให้ปาปัวนิวกินีเป็นประเทศยากจนมาถึงทุกวันนี้แม้จะมีทรัพยากรมากก็ตาม และยังมีปัญหาการเมืองอยู่หลายครั้ง โดยเฉพาะการที่ฝ่ายที่มีอำนาจมักจะให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของกลุ่มชนชาติพันธุ์ของตนมากกว่า ซึ่งปาปัวเป็นประเทศที่มีภาษาพื้นเมืองมากถึง 851 ภาษา

ทั้งสองประเทศไม่มีอำนาจต่อรองมากจนต้องยอมให้ที่พักพิงแก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเป็นจำนวนมาก ซึ่งเกินขีดความสามารถที่ทรัพยากรของประเทศจะรองรับได้ ทั้งยังทำข้อตกลงโดยไม่ได้คำนึงถึงผลกระทบที่จะตามมาในด้านสังคมและการเมืองด้วย ข้อตกลงที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องผลประโยชน์มากกว่า การถดถอยของพหุวัฒนธรรมนิยมในออสเตรเลียจึงไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อ

<sup>275</sup> Savitri Taylor, 'The Pacific Solution or a Pacific Nightmare: The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing', p. 22.

<sup>276</sup> Tara Magner, 'A Less than 'Pacific' Solution for Asylum Seekers in Australia', *International Journal of Refugee Law*, 16. 1 (2004), p. 82.

<sup>277</sup> Susan Windybank and Mike Manning, *Papua New Guinea on the brink* (Centre for Independent Studies, 2003), p. 10.

การทำข้อตกลงกับนาอูรูและปาปัวนิวกินี ในทางตรงกันข้าม ท่าที่ไม่ต้อนรับผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมของออสเตรเลีย กลับเป็นสิ่งผลักดันให้เกิดข้อตกลงเหล่านี้มากกว่า

ออสเตรเลียพยายามเต็มที่เพื่อสร้างศูนย์กักกันในทั้งสองประเทศ แม้ข้อตกลงจะสำเร็จ รัฐบาลก็ยังต้องเผชิญกับข้อวิจารณ์เรื่องสิทธิมนุษยชนและเสี่ยงต่อการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศเพราะออสเตรเลียเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ในช่วงเวลานั้นนาอูรูไม่ได้เป็นภาคี ส่วนปาปัวนิวกินีเป็นภาคีแต่ก็สงวนไว้หลายข้อ อีกทั้งสองประเทศไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, CAT) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR) สิทธิมนุษยชนในศูนย์กักกันในทั้งสองประเทศจึงถูกตั้งคำถามเสมอ

เมื่อผู้แสวงหาที่ลี้ภัยเดินทางเข้ามาในน่านน้ำออสเตรเลียแล้ว ออสเตรเลียต้องให้ความสำคัญคุ้มครองเบื้องต้นตามอนุสัญญา ค.ศ. 1951 แต่หลังเหตุการณ์เรือเทมปา รัฐบาลออสเตรเลียไม่ยอมให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยขึ้นฝั่ง และส่งไปยังศูนย์กักกันในนาอูรูกับปาปัวนิวกินีแทน แม้ว่าอนุสัญญา ค.ศ. 1951 จะไม่ได้กำหนดแนวทางจัดการผู้แสวงหาที่ลี้ภัยทางเรือ แต่คณะกรรมการบริหารโครงการของ UNHCR ก็เคยเรียกร้องให้นานาชาติให้ความช่วยเหลือแก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยทางเรือมาตั้งแต่ ค.ศ. 1980 โดยในข้อสรุปของคณะกรรมการข้อ 23 ได้เรียกร้องให้ผู้ที่มีความช่วยเหลือจากการเดินทางในทะเลต้องสามารถขึ้นฝั่งที่ท่าเรือที่ใกล้ที่สุดได้<sup>278</sup> หลายรัฐนำข้อปฏิบัตินี้มาใช้ โดยเฉพาะในช่วงวิกฤตผู้ลี้ภัยชาวอินโดจีนในทศวรรษ 1970

ออสเตรเลียก็เป็นสมาชิกของคณะกรรมการบริหารโครงการของ UNHCR จึงเป็นไปได้ที่ออสเตรเลียจะไม่ทราบถึงแนวทางปฏิบัตินี้ นอกจากนี้ ออสเตรเลียยังมีพันธะที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) ที่จะต้องให้ผู้ลี้ภัยขึ้นฝั่งที่ใกล้ที่สุดด้วย ซึ่งในกรณีส่วนใหญ่ที่เดินทางมาจากเกาะชาวของ

<sup>278</sup> Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Problems Related to the Rescue of Asylum-Seekers in Distress at Sea No. 23 (XXXII) - 1981 [Online] Available from: <https://www.refworld.org/docid/3ae68c4344.html> [6 March 2021]

อินโดนีเซียก็มักจะต้องมาขึ้นฝั่งที่เกาะคริสต์มาส โดยหลังจากเหตุการณ์เรือเทมปา รัฐบาลได้ออกกฎหมายกำหนดเขตอพยพ ซึ่งไม่เพียงอนุญาตให้รัฐบาลปฏิเสธการขึ้นฝั่งของผู้ลี้ภัยทางเรือ หรือในที่นี่คือผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ยังกำหนดให้รัฐบาลสามารถส่งตัวบุคคลนั้นไปยังประเทศที่กำหนดซึ่งก็คือนาอูรูและปาปัวนิวกินี

ข้อวิจารณ์ต่อมาคือการส่งตัวผู้ลี้ภัยไปยังนาอูรูและปาปัวนิวกินีอาจละเมิดหลักการไม่ผลักดันกลับ ซึ่งระบุเอาไว้ในมาตรา 33 ของอนุสัญญา ค.ศ. 1951 แต่รัฐบาลออสเตรเลียตีความหลักการนี้อย่างแคบ กล่าวคือ แม้รัฐบาลจะไม่ได้ให้ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยขึ้นฝั่งออสเตรเลีย แต่ก็ไม่ได้ผลักดันผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลับไปยังประเทศที่มีภัยคุกคามถึงชีวิต อนุสัญญา ค.ศ. 1951 กำหนดเพียงว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจะต้องได้รับการพิจารณาสถานภาพและได้รับความคุ้มครอง ดังนั้น การส่งตัวไปยังนาอูรูและปาปัวนิวกินี ซึ่งให้ทั้งที่พักพิงและมี UNHCR ในการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย ก็เท่ากับว่าผู้แสวงหาที่ลี้ภัยได้รับการคุ้มครองที่ปลอดภัยแล้วและไม่ถือว่าเป็นการละเมิดอนุสัญญา ค.ศ. 1951

โดยสรุป ความร่วมมือระหว่างออสเตรเลียกับนาอูรูและปาปัวนิวกินีเป็นผลประโยชน์ที่ทั้งสองฝ่ายได้รับร่วมกันคือออสเตรเลียได้ป้องกันผู้ลี้ภัย ขณะที่นาอูรูและปาปัวนิวกินีได้เงินสนับสนุน แต่เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งสองประเทศก็ดูจะเป็นฝ่ายเสียเปรียบ และข้อตกลงเหล่านี้ก็ไม่ส่งผลต่อผู้ที่ลี้ภัยที่ต้องการความคุ้มครองและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม การถอดถอนของพหุวัฒนธรรมนิยมและการไม่ต้อนรับผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมของออสเตรเลียไม่ได้เป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มความร่วมมือ แต่กลับผลักดันให้ริเริ่มความร่วมมือต่าง ๆ ซึ่งออสเตรเลียดูจะเป็นฝ่ายเดียวที่ได้รับผลประโยชน์

#### 4.1.2 ความร่วมมือระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซีย

อินโดนีเซียเป็นพันธมิตรสำคัญของออสเตรเลียเพราะนอกจากจะเป็นประเทศเพื่อนบ้านแล้ว อินโดนีเซียยังช่วยส่งเสริมบทบาทของออสเตรเลียในภูมิภาคเอเชียด้วย ความแตกต่างระหว่างทั้งสองประเทศในด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรม ทำให้ความสัมพันธ์เป็นเหมือน “คนแปลกหน้า” แต่ด้วยภูมิศาสตร์ที่อยู่ใกล้กันก็ทำให้เล็งไม่ได้ที่จะต้องร่วมมือกันเพื่อผลประโยชน์



ซึ่งบางครั้งก็หยุดชะงักไปเพราะความเข้าใจผิดระหว่างกันจากความแตกต่างดังกล่าว<sup>279</sup> เมื่อออสเตรเลียสนับสนุนสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกาหลังเกิดเหตุการณ์ 9/11 ซึ่งถูกมองว่าเป็นการต่อต้านโลกอิสลามด้วย ก็ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอินโดนีเซียอยู่ในภาวะยากลำบาก เพราะอินโดนีเซียมีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิม ประชาชนชาวอินโดนีเซียก็ไม่พอใจการทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ในตอนต้นรัฐบาลในขณะนั้นของนาง เมกาวัตี ซูการ์โนปุตรี (Megawati Sukarnoputri) ประธานาธิบดีของอินโดนีเซียมีท่าทีสนับสนุนมหาอำนาจอย่างสหรัฐอเมริกา จนทำให้เกิดกระแสความไม่พอใจภายในประเทศ ส่วนออสเตรเลียที่ถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของโลกตะวันตก ทั้งยังเข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้ายก็ถูกต่อต้านจากชาวอินโดนีเซียด้วย

ในมิติของผู้ลี้ภัยทางเรื่อนั้น อินโดนีเซียเป็นประเทศทางผ่านที่สำคัญของผู้ลี้ภัยทางเรือที่ต้องการเดินทางมาออสเตรเลีย ออสเตรเลียจึงพยายามร่วมมือกับอินโดนีเซีย เพื่อป้องกันการเดินทางเหล่านั้นด้วยการสนับสนุนศักยภาพในการป้องกันชายแดน รวมไปถึงการสร้างศูนย์กักกันอันท์เจ มิสบาค (Antje Missbach) นักวิชาการด้านการย้ายถิ่นในอินโดนีเซีย ตั้งข้อสังเกตว่าอินโดนีเซียคงไม่อาจดำเนินการศูนย์กักกันได้หากไม่ได้รับการผลักดันจากออสเตรเลีย<sup>280</sup> ประเด็นสำคัญคืออินโดนีเซียไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญา ค.ศ. 1951 และไม่มีกฎหมายภายในประเทศสำหรับให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย ดังนั้น ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจึงต้องการได้รับพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยโดย UNHCR แต่ก็ชัดเจนว่าสัดส่วนของผู้ลี้ภัยทั่วโลกกับจำนวนผู้ที่ได้ตั้งถิ่นฐานไม่สมดุลกัน ทำให้ผู้ลี้ภัยจำนวนมากตกอยู่ในสภาวะที่ไม่มั่นคง (life in limbo)<sup>281</sup> กล่าวคือ แม้จะได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัยตามกฎหมาย ก็ยังต้องรอการตอบรับให้ไปตั้งถิ่นฐานจากประเทศที่สามซึ่งอาจจะใช้เวลาหลายปี อีกทั้งยังไม่สามารถกลับไปประเทศต้นทางได้เพราะภัยคุกคามต่อชีวิต ผู้ลี้ภัยบางคนจึงต้องหันไปพึ่งพาขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน เพื่อไปแสวงหาชีวิตที่ดีกว่าแทนที่จะรอการตอบรับการ

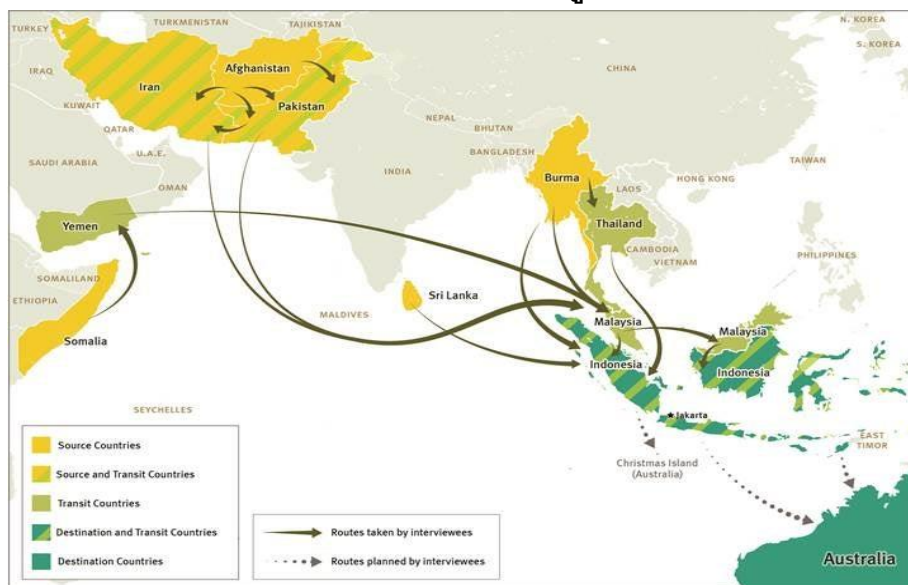
<sup>279</sup> Jamie Mackie, *Australia and Indonesia : current problems, future prospects* (Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2007), p. 2.

<sup>280</sup> Antje Missbach, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*, p. 241.

<sup>281</sup> Savitri Taylor and Brynna Rafferty-Brown, 'Waiting for Life to Begin: The Plight of Asylum Seekers Caught by Australia's Indonesian Solution', p. 561.

ตั้งถิ่นฐานโดยไม่มีที่สิ้นสุด ความร่วมมือเพื่อลดจำนวนเรือของผู้ลี้ภัยระหว่างทั้งสองประเทศจึงอยู่ในรูปแบบของการป้องกันการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานด้วย

ภาพที่ 2 จำลองเส้นทางการเดินทางของผู้แสวงหาที่ลี้ภัย



ที่มา: Human Rights Watch<sup>282</sup>

ท่ามกลางความไม่พอใจจากสงครามต่อต้านการก่อการร้าย ออสเตรเลียต้องการความร่วมมือจากอินโดนีเซียเพื่อป้องกันเรือผู้ลี้ภัย แต่ก่อนหน้านี้ทั้งสองประเทศก็มีประเด็นเรื่องเหตุการณ์ติมอร์ตะวันออกตั้งแต่กลางทศวรรษ 1990 โดยติมอร์ตะวันออกต้องการแยกตัวจากอินโดนีเซียที่สงสัยว่าออสเตรเลียสนับสนุนกลุ่มแบ่งแยกดินแดน การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากติมอร์ตะวันออกจึงสร้างความตึงเครียดระหว่างทั้งสองประเทศเป็นอย่างมาก โดยผู้ลี้ภัยชาวติมอร์ตะวันออกส่วนใหญ่เดินทางมาออสเตรเลียในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ในทางตรงกันข้าม ชาวออสเตรเลียก็ต้องการให้รัฐบาลให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้จากภัยคุกคามโดยรัฐบาล

<sup>282</sup> Human Rights Watch, Barely Surviving: Detention, Abuse, and Neglect of Migrant Children in Indonesia [Online] Available from: <https://www.hrw.org/report/2013/06/23/barely-surviving/detention-abuse-and-neglect-migrant-children-indonesia> [3 June 2021]

อินโดนีเซีย<sup>283</sup> ในขณะที่รัฐบาลก็กลัวว่าจะสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลอินโดนีเซีย เพราะการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้จะทำให้รัฐบาลอินโดนีเซียไม่พอใจ และอาจถูกมองว่าสนับสนุนให้ติมอร์ตะวันออกแยกตัวจากอินโดนีเซียได้

รัฐบาลออสเตรเลียให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวติมอร์ตะวันออกอย่างดี โดยอนุญาตให้ออกจากศูนย์กักกันแม้ว่าการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยยังไม่สิ้นสุด รัฐบาลอินโดนีเซียไม่พอใจกับเรื่องนี้เป็นอย่างมาก และเรียกร้องให้รัฐบาลออสเตรเลียยุติการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย โดยอ้างว่าชาวติมอร์ตะวันออกเหล่านั้นไม่ใช่ผู้ลี้ภัยที่แท้จริง แต่เป็นผู้ที่ต้องการเข้าไปแสวงหางานทำในออสเตรเลียมากกว่า<sup>284</sup> รัฐบาลออสเตรเลียพยายามบรรเทาความไม่พอใจนั้นด้วยการให้วีซ่าชั่วคราวกับผู้ลี้ภัยแทน และยืนยันว่าวีซ่าประเภทนี้ไม่ใช่การให้สถานภาพผู้ลี้ภัย<sup>285</sup>

ความไม่พอใจเรื่องติมอร์ตะวันออกเกิดขึ้นอีกครั้งเมื่อนายจอห์น โฮเวิร์ดเขียนจดหมายถึงนายบาคารุดดิน ยูซุฟ ฮาบิบี (Bacharuddin Jusuf Habibie) ประธานาธิบดีอินโดนีเซียระหว่าง ค.ศ. 1998-1999 โดยเขาแนะนำให้อินโดนีเซียจัดทำประชามติเพื่อสำรวจว่าประชาชนในติมอร์ตะวันออกต้องการอยู่ภายใต้การปกครองของอินโดนีเซียต่อไปหรือไม่ ในขณะนั้น อินโดนีเซียเผชิญกับความไม่แน่นอนหลายด้าน เช่น การลงจากอำนาจของซูฮาร์โตที่เป็นประธานาธิบดีมาตั้งแต่ ค.ศ. 1968 และวิกฤตเศรษฐกิจใน ค.ศ. 1997 รัฐบาลอินโดนีเซียจึงยอมให้มีการทำประชามติในวันที่ 30 สิงหาคม ค.ศ. 1999 ปรากฏว่าประชาชนต้องการที่จะปกครองตัวเองและแยกตัวจากอินโดนีเซีย กองทัพอินโดนีเซียก็ก่อความรุนแรงจนทำให้สหประชาชาติมีมติส่งกองกำลังรักษาสันติภาพภายใต้ชื่อ INTERFET (International Force for East Timor) เข้าไปในติมอร์ตะวันออกโดยได้รับความยินยอมจากรัฐบาลอินโดนีเซีย กองกำลังนี้นำโดยออสเตรเลียและได้รับ

<sup>283</sup> Department of Parliamentary Library, The East Timorese Asylum Seekers: Legal Issues and Policy Implications Ten Years On. [Online] Available from: <https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/cib/2002-03/03cib17.pdf> [10 March 2021]

<sup>284</sup> Peter Mares, Borderline: Australia's Response to Refugees and Asylum Seekers in the Wake of the Tampa, p. 216.

<sup>285</sup> Antje Missbach, 'Big Fears about Small Boats: How Asylum Seekers Keep Upsetting the Indonesia-Australia Relationship', in Strangers Next Door? : Indonesia and Australia in the Asian Century Tim Lindsey and Dave McRae, ed. (Oxford: Hart Publishing, 2018), p. 127.

ความร่วมมือจากไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และสิงคโปร์ แม้ปฏิบัติการนี้จะประสบความสำเร็จ แต่ก็กลายเป็นรอยร้าวในความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียและอินโดนีเซียตั้งแต่นั้น

พอถึงเหตุการณ์เรือเทมปา แม้รัฐบาลออสเตรเลียจะส่งตัวแทนไปเจรจากับรัฐบาลอินโดนีเซียหลายครั้งเพื่อให้อินโดนีเซียรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกลับไป อินโดนีเซียก็ไม่ได้ตอบสนองอย่างใด ขณะที่รัฐบาลออสเตรเลียก็เริ่มต้นปฏิบัติการรีเล็กซ์ (Operation Relex) ในฐานะส่วนหนึ่งของแนวทางแปซิฟิก ซึ่งทำให้ความขัดแย้งระหว่างทั้งสองประเทศเพิ่มมากขึ้น เพราะปฏิบัติการนี้คือการผลักดันเรือผู้ลี้ภัยในน่านน้ำออสเตรเลียกลับไปยังน่านน้ำสากลและน่านน้ำอินโดนีเซีย โดยเป็นการกระทำของออสเตรเลียเพียงฝ่ายเดียว และหลายครั้งก็เกิดขึ้นโดยที่อินโดนีเซียไม่ได้รับรายงานก่อน<sup>286</sup> การจัดการผู้ลี้ภัยเพียงฝ่ายเดียวของออสเตรเลียสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลอินโดนีเซีย จนมีรายงานว่านางเมกาวาตี ชูการ์โนปุตรีไม่รับสายจากนายจอห์น โฮเวิร์ดตั้งแต่งตั้งเหตุการณ์เรือเทมปา<sup>287</sup> ทั้งสองประเทศกลับมาร่วมมือกันอีกครั้งก็เพราะเหตุการณ์เรือ SIEV X ที่จมใกล้กับเกาะชวาและมีผู้เสียชีวิต 353 คน ในเดือนตุลาคม ค.ศ. 2001

เนื่องจากประชากรส่วนใหญ่ในอินโดนีเซียเป็นชาวมุสลิม การต่อต้านการก่อการร้ายของชาติตะวันตกที่ถูกมองว่าพุ่งเป้าไปที่ชุมชนชาวมุสลิม ทำให้เกิดกระแสความไม่พอใจโลกตะวันตกในอินโดนีเซีย รัฐบาลอินโดนีเซียของนางเมกาวาตี ชูการ์โนปุตรีก็เผชิญกับแรงกดดันจากชาวมุสลิมกลุ่มต่าง ๆ ที่ไม่เห็นด้วยกับการเข้าไปทำสงครามในอัฟกานิสถานของสหรัฐอเมริกา และมีการประท้วงบนท้องถนนเพื่อแสดงออกถึงความไม่พอใจต่อสหรัฐอเมริกาและรัฐบาลอินโดนีเซียที่สนับสนุนสหรัฐอเมริกาในตอนต้น การประท้วงรุนแรงจนถึงขั้นมีการข่มขู่ให้ชาวอเมริกันเดินทางออกจากอินโดนีเซียโดยกลุ่มแนวร่วมผู้พิทักษ์อิสลาม (Islamic Defenders Front, FPI) และกลุ่มลัทธิญิฮาด (the Laskar Jihad) ความไม่พอใจนี้กระทบไปถึงออสเตรเลียในฐานะพันธมิตรสำคัญของสหรัฐอเมริกาในภูมิภาคด้วย

<sup>286</sup> Ibid., p. 129.

<sup>287</sup> Department of the Prime Minister and Cabinet, Interview with Charles Woolley, 60 Minutes [Online] Available from: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-11907> [11 February 2021]

แม้อินโดนีเซียจะเป็นประเทศที่มีชาวมุสลิมที่มากที่สุดในโลก แต่การเมืองของอินโดนีเซียเป็นแบบฆราวาส และพรรคประชาธิปไตยอินโดนีเซีย-การต่อสู้ (Indonesian Democratic Party – Struggle, PDI-P) สังกัดของนางเมกาวาตี ชูการ์โนปุตรีก็เป็นพรรคฆราวาสเช่นกัน ตอนแรกรัฐบาลของเธอจึงมีท่าทีสนับสนุนการต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกาในฐานะพันธมิตร ก่อนจะเปลี่ยนไปเมื่อประเด็นศาสนาเข้ามาเกี่ยวข้อง เพราะถึงจะสังกัดพรรคฆราวาส แต่การขึ้นสู่ตำแหน่งของเธอก็เกิดขึ้นภายใต้การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างอับดุลเราะฮ์มัน วาฮิด (Abdurrahman Wahid) ประธานาธิบดีคนก่อนกับพรรคอิสลามอย่าง The Central Axis ดังนั้นเมื่อนางเมกาวาตี ชูการ์โนปุตรีเข้ามารับตำแหน่งแทน จึงมีการประนีประนอมเพื่อให้จัดตั้งรัฐบาลได้สำเร็จระหว่างพรรคฆราวาสกับพรรคอิสลาม โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ที่สังกัดพรรคการเมืองที่หลากหลาย เช่น the Muslim-oriented United Development Party, PPP และ พรรคอาณัติแห่งชาติ (National Mandate Party) รัฐบาลของนางเมกาวาตี ชูการ์โนปุตรีให้ความสำคัญกับประเด็นภายในประเทศมาก<sup>288</sup> ส่วนด้านนโยบายต่างประเทศก็เน้นให้อาเซียนเป็นหลักของการดำเนินนโยบาย และก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ 9/11 รัฐบาลแทบไม่พูดถึงความสัมพันธ์กับโลกอาหรับเลยด้วยซ้ำ<sup>289</sup>

ท่าทีของรัฐบาลอินโดนีเซียต่อเหตุการณ์ 9/11 ถูกจับตามองทั้งจากกลุ่มอิสลามภายในประเทศและจากสหรัฐอเมริกาเอง ในตอนแรก รัฐบาลของนางเมกาวาตี ชูการ์โนปุตรีมีท่าทีให้การสนับสนุนสหรัฐอเมริกา โดยเธอเดินทางไปพบประธานาธิบดีจอร์จ บุช ในวันที่ 19 กันยายน ค.ศ. 2001 เพื่อแสดงออกถึงการเป็นพันธมิตรในการต่อต้านการก่อการร้าย โดยในช่วงนั้นกลุ่มอิสลามต่าง ๆ ก็เริ่มต้นการประท้วงกันแล้ว เพราะเห็นว่าสหรัฐอเมริกาพยายามใช้ศาสนาอิสลามเป็นแพะรับบาปในการก่อการร้าย Hamzah Haz รองประธานาธิบดีของอินโดนีเซียกล่าวว่า สหรัฐ

---

<sup>288</sup> Rizal Sukma, *Islam in Indonesian Foreign Policy* (London: RoutledgeCurzon, 2003), p. 129.

<sup>289</sup> Ibid., p. 130.

พยายามบั่นทอนความน่าเชื่อถือโลกอิสลามและ “หวังว่าการก่อการร้ายจะล้างบาปให้กับสหรัฐอเมริกา”<sup>290</sup>

กลุ่มอิสลามในอินโดนีเซียมองว่าการสนับสนุนสหรัฐอเมริกาของนางเมกาวาตี ชูการ์โนปุตรี แสดงออกถึงความไม่ใส่ใจความรู้สึกของชุมชนชาวมุสลิมเลย โดยประกาศว่าทำที่ดังกล่าวอาจตีความได้ว่ารัฐบาลสนับสนุนการโจมตีอัฟกานิสถานด้วยซ้ำ สภาอุลามาแห่งอินโดนีเซีย (the Indonesian Council of Ulama, MUI) ออกแถลงการณ์ว่าการโจมตีอัฟกานิสถานอาจถูกตีความว่าเป็นการต่อต้านและเกิดจากความเกลียดชังต่อโลกอิสลามและชาวมุสลิม การประท้วงเพื่อต่อต้านการโจมตีอัฟกานิสถานของสหรัฐอเมริกาขยายตัวอย่างรวดเร็ว จนสถานทูตสหรัฐอเมริกาที่ตกเป็นเป้าโจมตีจำต้องปิดทำการเป็นเวลาสองอาทิตย์<sup>291</sup>

กระแสความไม่พอใจสหรัฐอเมริกากดดันให้รัฐบาลของนางเมกาวาตี ชูการ์โนปุตรีต้องออกแถลงการณ์ในวันที่ 8 ตุลาคม ว่ารัฐบาลหวังว่าการกระทำของสหรัฐอเมริกาจะจำกัดอยู่แค่ค่าของกลุ่มก่อการร้ายเท่านั้น แต่กลุ่มหัวรุนแรงในอินโดนีเซียก็ไม่พอใจ เพราะเห็นว่าแม้จะโจมตีแค่ค่าของผู้ก่อการร้าย แต่ประชาชนชาวอัฟกานิสถานก็ยังได้รับผลกระทบอยู่ดี กลุ่มหัวรุนแรงเห็นว่าควรจะกล่าวประณามการเข้าไปปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐอเมริกาในภาพรวมเลยมากกว่า หลังจากนั้น การประท้วงจึงกลายเป็นการต่อต้านสหรัฐอเมริกา โดยมีทั้งการเผาธงชาติสหรัฐอเมริกาและตุ๊กตาทู่นรูปจอร์จ บุช ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา<sup>292</sup> ทั้งยังมีการเรียกร้องให้รัฐบาลตัดความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกาด้วย

ข้อเรียกร้องภายในประเทศทำให้รัฐบาลของนางเมกาวาตี ชูการ์โนปุตรีต้องออกแถลงการณ์ประณามปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐอเมริกาอีกครั้งในวันที่ 14 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ด้วยท่าทีที่เปลี่ยนไปอย่างมาก จากช่วงแรกที่ทำให้การสนับสนุนการกระทำของสหรัฐอเมริกา นาย

<sup>290</sup> The New Zealand Herald, Islam nervous over fallout from US reply [Online] Available from: <https://www.nzherald.co.nz/world/islam-nervous-over-fallout-from-us-reply/HW7UQVCFDBOBWRMUPQSTXRHTU/> [11 February 2021]

<sup>291</sup> Rizal Sukma, Islam in Indonesian Foreign Policy, p. 133.

<sup>292</sup> Ibid., p. 134.

จอห์น โฮเวิร์ดวิจารณ์ทำที่ดังกล่าวว่าเป็นการสร้างควมไร้เสถียรภาพในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก<sup>293</sup> แต่ที่น่าสนใจคือสหรัฐอเมริกาเองไม่ได้แสดงความเห็นอะไรเกี่ยวกับท่าทีของอินโดนีเซียเลย

แม้รัฐบาลออสเตรเลียจะเข้าร่วมสงครามต่อต้านการก่อการร้าย และมีท่าทีด้านลบต่อศาสนาอิสลามและชาวมุสลิม แต่กว่าศาสนาอิสลามเป็นปัจจัยสำคัญในความสัมพันธ์กับอินโดนีเซียก็หลังการระเบิดที่บาหลีในวันที่ 12 ตุลาคม ค.ศ. 2002 ที่แพดดีส์คลับ สำหรับ คลับ และพื้นที่ใกล้เคียงกับสถานกงสุลสหรัฐอเมริกาในเดนปาซาร์ โดยกลุ่มญะมาอะห์ อิสลามียะห์ (Jemaah Islamiyah, JI) ซึ่งเป็นกลุ่มชาวมุสลิมหัวรุนแรง ผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ครั้งนี้มีมากถึง 202 คน และเป็นชาวออสเตรเลีย 88 คน ก่อนหน้านั้น รัฐบาลออสเตรเลียไม่ได้คาดคิดว่าจะเกิดการก่อการร้ายในภูมิภาค<sup>294</sup> แม้รัฐบาลจะรู้ว่าผู้มีส่วนร่วมในเหตุการณ์ 9/11 ได้รับการฝึกฝนและอาศัยอยู่ที่มาเลเซีย สิงคโปร์ และอินโดนีเซีย

รัฐบาลออสเตรเลียต้องการสานสัมพันธ์กับอินโดนีเซียเพื่อริเริ่มความร่วมมือต่าง ๆ โดยเฉพาะด้านผู้ลี้ภัย นายจอห์น โฮเวิร์ด นายฟิลิป รัตติก และนายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ เดินทางไปอินโดนีเซียหลายครั้งในระหว่าง ค.ศ. 2000-2001 และพยายามสื่อสารกับสังคมอินโดนีเซียผ่านสื่อต่าง ๆ ว่าเป้าหมายของการต่อต้านการก่อการร้ายไม่ใช่ชาวมุสลิม แต่เป็นการต่อสู้กับมุสลิมสายหัวรุนแรง รัฐบาลเองต้องการแรงสนับสนุนจากมุสลิมสายกลาง (moderate Islam) ซึ่งจะเป็นกำลังสำคัญในการต่อสู้กับการก่อการร้าย นายจอห์น โฮเวิร์ดพยายามแสดงให้เห็นว่ามีมุสลิมที่ดีและเลว และบอกว่ามุสลิมสายกลางหมายถึงอิสลามที่แท้จริง<sup>295</sup> กลยุทธ์นี้คือเพื่อป้องกันกระแสโต้กลับจากชุมชนมุสลิม และเพื่อลดทอนความชอบธรรมของกลุ่มก่อการร้ายที่อ้างศาสนา กลยุทธ์นี้เป็นคำแนะนำจากหน่วยงานความมั่นคงที่เห็นว่าการต่อสู้กับการก่อการร้ายที่ดีที่สุดคือการรักษาความสัมพันธ์กับชุมชนชาวมุสลิม

รัฐบาลออสเตรเลียต้องการให้อินโดนีเซียตรวจจับเรือของผู้แสวงหาที่ลี้ภัยหรือของขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน ก่อนที่จะเดินทางเข้าน่านน้ำของออสเตรเลียได้ เมื่อตรวจจับได้

<sup>293</sup> Ibid., p. 135.

<sup>294</sup> Greg Fealy, 'Islam in Australia-Indonesia Relations: Fear, Stereotypes and Opportunity', in *Strangers Next Door? : Indonesia and Australia in the Asian Century* Tim Lindsey and Dave McRae, ed. (Oxford: Hart Publishing, 2018), pp. 152-53.

<sup>295</sup> Ibid., p. 155.

แล้ว ออสเตรเลียก็ต้องการให้มีการกักกันตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยและพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย เพื่อพิจารณาต่อว่าจะได้ตั้งถิ่นฐานหรือส่งตัวผู้ที่ไม่ผ่านการพิจารณากลับประเทศ ออสเตรเลียเชื่อว่าจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือที่เพิ่มขึ้นเป็นเพราะอินโดนีเซียไม่ได้กักกันตัวบรรดาผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายจนทำให้บุคคลกลุ่มนี้สามารถติดต่อขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานได้ ดังนั้น ออสเตรเลียจึงทำข้อตกลงเพื่อสนับสนุนศักยภาพในการป้องกันชายแดนและศูนย์กักกันในอินโดนีเซีย

ข้อตกลงแรกเกิดขึ้นก่อนเหตุการณ์ 9/11 คือข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคใน ค.ศ. 2000 โดยได้รับความร่วมมือจาก IOM ด้วยสาระสำคัญคือการสร้างศูนย์กักกันผู้ลี้ภัยในอินโดนีเซีย และคอยป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยเดินทางไปออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ เมื่อรัฐบาลอินโดนีเซียตรวจพบผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจะต้องส่งตัวให้กับ IOM เพื่อ “จัดการและให้ความดูแล” ซึ่ง IOM จะให้ความช่วยเหลือด้านต่าง ๆ ทั้งที่พักพิง อาหาร สาธารณสุข และการให้คำปรึกษาด้านต่าง ๆ โดยมี UNHCR เป็นผู้ดูแลกระบวนการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย ออสเตรเลียเป็นผู้รับผิดชอบค่าดำเนินการเกือบทั้งหมดทั้งทางตรงและทางอ้อมผ่าน IOM ซึ่งได้งบประมาณราว ๆ 250,000 ดอลลาร์สหรัฐต่อเดือน<sup>296</sup> รัฐบาลอินโดนีเซียระงับข้อตกลงนี้ชั่วคราวหลังเหตุการณ์เรือเทมปา ซึ่งนายจอห์น โฮเวิร์ดยืนยันให้อินโดนีเซียรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยบนเรือเทมปากลับไป และกล่าวหาอินโดนีเซียว่าไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ<sup>297</sup> ก่อนที่จะกลับมาร่วมมือกันอีกครั้งในเหตุการณ์ SIEX X ใน ค.ศ. 2010 IOM ดูแลผู้แสวงหาที่ลี้ภัยภายใต้ข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาคทั้งหมด 1,335 คน<sup>298</sup>

ออสเตรเลียใช้งบประมาณสำหรับข้อตกลงความร่วมมือระดับภูมิภาค 23.8 ล้านดอลลาร์ออสเตรเลียเพื่อดูแลผู้ลี้ภัยในระยะสามปี<sup>299</sup> และให้เงิน 2.7 ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพื่อสนับสนุนผ่าน IOM สำหรับการดูแลและส่งกลับตัวผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายในอินโดนีเซีย<sup>300</sup> อย่างไรก็ตาม แม้ศูนย์

<sup>296</sup> Antje Missbach, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*, p. 138.

<sup>297</sup> David Marr and Marian Wilkinson, *Dark victory* p. 133.

<sup>298</sup> Savitri Taylor and Brynna Rafferty-Brown, 'Waiting for Life to Begin: The Plight of Asylum Seekers Caught by Australia's Indonesian Solution', p. 560.

<sup>299</sup> Antje Missbach, *Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia*, pp. 138-39.

<sup>300</sup> International Organization for Migration (IOM), *MC/2140 - Financial Report for the year ended 31 December 2003* [Online] Available from:



กักกันในอินโดนีเซียจะได้รับความสนับสนุนส่วนใหญ่จากออสเตรเลีย แต่เมื่อมีคำถามเกี่ยวกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัยในศูนย์เหล่านั้น ออสเตรเลียยืนยันว่ารัฐบาลอินโดนีเซียเป็นผู้รับผิดชอบศูนย์กักกันไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิ่งอำนวยความสะดวก ความปลอดภัย สิทธิมนุษยชน และสาธารณสุข ไม่ใช่ความรับผิดชอบของออสเตรเลีย<sup>301</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียและอินโดนีเซียเริ่มดีขึ้นหลังจากที่นายซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโน (Susilo Bambang Yudhoyono) เป็นประธานาธิบดีแทนนางเมกาวาตี ซูการ์โนบุตรี ทั้งสองประเทศสนับสนุนซึ่งกันและกันในเวทีระหว่างประเทศ เช่น ออสเตรเลียได้ชักชวนให้ชาติอื่น ๆ ลงทุนด้านเศรษฐกิจกับอินโดนีเซียในการประชุมสภาเศรษฐกิจโลก (World Economic Forum) ใน ค.ศ. 2005 ส่วนอินโดนีเซียก็ส่งเสริมบทบาทของออสเตรเลียในประชุมต่าง ๆ ของอาเซียน เช่น การประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit, EAS)

อย่างไรก็ตาม ปัญหาการแบ่งแยกดินแดนในปาปัวนิวกินีในขณะนั้นก็สร้างปัญหาให้กับความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศ เช่นเดียวกับกรณีปัญหาติมอร์ตะวันออกที่อินโดนีเซียไม่พอใจการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวปาปัว เช่น ในเดือนมกราคม ค.ศ. 2006 ชาวปาปัวตะวันตกจำนวน 43 คนเดินทางขึ้นฝั่งที่คาบสมุทรเคปเยอร์ก (Cape York) ออสเตรเลียก็ให้ความช่วยเหลือโดยให้วีซ่าความคุ้มครองแบบชั่วคราวแก่ผู้ลี้ภัยเหล่านั้น แม้นายซูซีโล บัมบัง ยูโดโยโนจะติดต่อนายจอห์น โฮเวิร์ด เพื่อยับยั้งการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว อินโดนีเซียเห็นว่าออสเตรเลียให้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

[https://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/88/MC2140.pdf](https://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/88/MC2140.pdf) [10 March 2021]

<sup>301</sup> Robert McClelland, Parliamentary Debates, House of Representatives, Questions in writing: Overseas Detention Centres: Funding, Question No. 1038, 2 February 2010 [Online]

Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=MCCLELLAND%20Decade%3A%222010s%22%20Year%3A%222010%22%20Month%3A%2202%22%20Day%3A%2202%22%20SearchCategory\\_Phrase%3A%22house%20of%20representatives%22;rec=12;resCount=Default](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=MCCLELLAND%20Decade%3A%222010s%22%20Year%3A%222010%22%20Month%3A%2202%22%20Day%3A%2202%22%20SearchCategory_Phrase%3A%22house%20of%20representatives%22;rec=12;resCount=Default) [4 June 2020]

ความช่วยเหลือให้กับกลุ่มแบ่งแยกดินแดน และเรียกทูต Hamzah Thayeb กลับและชะลอความร่วมมือทั้งหมด<sup>302</sup>

อินโดนีเซียต้องการหลักประกันว่าออสเตรเลียจะไม่ให้ความช่วยเหลือใด ๆ อย่างเป็นทางการกับขบวนการแบ่งแยกดินแดน<sup>303</sup> ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2006 ทั้งสองประเทศก็ได้ทำสนธิสัญญาลอมบอก (Lombok Treaty) เพื่อรับประกันว่าทั้งสองประเทศจะไม่เข้าใจการกระทำของอีกฝ่ายอย่างผิด ๆ โดยสนธิสัญญานี้เป็นสนธิสัญญาด้านความมั่นคงฉบับแรกนับตั้งแต่ ค.ศ. 1995 ที่ถูกยกเลิกไปจากปัญหาติมอร์ตะวันออก ข้อตกลงนี้เป็นความร่วมมือเพื่อป้องกันอาชญากรรมข้ามชาติและต่อต้านการก่อการร้าย โดยเฉพาะการป้องกันขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน โดยออสเตรเลียจะลาดตระเวนในน่านน้ำอินโดนีเซียและน่านน้ำสากลมากขึ้น ในขณะที่อินโดนีเซียมีหน้าที่ติดตามขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน และนำเรือของผู้ลี้ภัยหรือขบวนการนี้ที่ตรวจจับได้ขึ้นฝั่งที่อินโดนีเซีย

ข้อตกลงอีกฉบับหนึ่งคือโครงการจัดการและให้ความดูแลแก่ผู้ย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ (Management and Care of Irregular Immigrants Project, MCIIP) ใน ค.ศ. 2007 ซึ่งเป็นข้อตกลงสำหรับปรับปรุงศูนย์กักกันที่กรุงจาร์กตาและตันจุงปีนัง โดยเพิ่มความจุให้ตันจุงปีนังสามารถรองรับผู้ลี้ภัยได้จาก 100 คนเป็น 400 และสูงสุด 600 คน<sup>304</sup> ข้อตกลงนี้ยังเกี่ยวข้องกับการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>302</sup> Klaus Neumann and Savitri Taylor, 'Australia, Indonesia, and West Papuan refugees, 1962–2009', *International Relations of the Asia-Pacific*, 10. 1 (2010). And Antje Missbach, 'Big Fears about Small Boats: How Asylum Seekers Keep Upsetting the Indonesia-Australia Relationship', p. 132.

<sup>303</sup> Jamie Mackie, *Australia and Indonesia : current problems, future prospects*, p. 31.

<sup>304</sup> Official Committee Hansard, *Additional Budget Estimates, Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs*, 19 February [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=Additional%20Budget%20Estimates,%20Senate%20Standing%20Committee%20on%20Legal%20and%20Constitutional%20Affairs%20Decade%3A%222000s%22%20Year%3A%222008%22%20Month%3A%2202%22%20Day%3A%2219%22;rec=1;resCount=Default> [11 February 2021]

ปรับปรุงแนวทางปฏิบัติในศูนย์กักกันและด่านชายแดนให้มีมาตรฐานมากขึ้น<sup>305</sup> ด้วยความร่วมมือระหว่าง IOM กับอธิบดีกรมตรวจคนเข้าเมืองของอินโดนีเซีย ซึ่ง IOM เป็นผู้จัดอบรมและให้ทรัพยากรแก่หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้แสวงหาที่ลี้ภัยที่เต็มใจจะเดินทางกลับประเทศ

สรุป แม้อินโดนีเซียจะเป็นประเทศมุสลิมที่ใหญ่ที่สุดของโลก แต่ศาสนาอิสลามก็ไม่ใช่ว่าปัจจัยหลักที่ทำให้อินโดนีเซียร่วมมือกับออสเตรเลีย ปัจจัยสำคัญคือปัญหาและผลประโยชน์ที่ทั้งสองประเทศมีร่วมกัน เช่นเดียวกับข้อตกลงกับนาอูรูและปาปัวนิวกินี ออสเตรเลียได้ใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อป้องกันผู้ลี้ภัยทางเรือให้ได้ผล ในกรณีของอินโดนีเซียเป็นการสร้างศูนย์กักกันและเพิ่มศักยภาพในการป้องกันชายแดน ซึ่งจะทำให้ผู้ลี้ภัยที่จะเริ่มต้นเดินทางจากอินโดนีเซียไปออสเตรเลียน้อยลง แต่ความสัมพันธ์ระหว่างทั้งสองประเทศก็ไม่ได้ราบรื่นเสมอไป ความถดถอยของพหุวัฒนธรรมนิยมและท่าทีต่อชาวมุสลิมส่งผลต่อประชาชนชาวอินโดนีเซียมากกว่าที่จะส่งผลต่อรัฐบาล เพราะแม้รัฐบาลทั้งสองประเทศจะขัดแย้งกันก็ยังร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหาที่ทั้งสองประเทศมีร่วมกัน

#### 4.2 ออสเตรเลียกับความร่วมมือด้านผู้ลี้ภัยในระดับภูมิภาค

ผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาออสเตรเลียมักเดินทางผ่านมหาสมุทรอินเดียและภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ออสเตรเลียจึงแสวงหาความร่วมมือในระดับพหุภาคีหรือระดับภูมิภาค เพื่อให้รัฐเหล่านั้นจัดการกับผู้ลี้ภัยที่มักเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายก่อนที่จะเดินทางมาถึงออสเตรเลีย โดยพยายามส่งเสริมศักยภาพในการป้องกันชายแดนของรัฐในภูมิภาคเหล่านั้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเน้นศึกษาประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งรวมตัวกันเป็นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations, ASEAN) หรืออาเซียน เนื่องจากสมาชิกอาเซียนหลายประเทศเป็นทางผ่านที่สำคัญของผู้ลี้ภัยทางเรือ อีกทั้งออสเตรเลียยังพยายามมีบทบาทในองค์กรนี้มาตลอด ตั้งแต่เริ่มก่อตั้งอาเซียนใน ค.ศ. 1967 เพราะนอกจากจะเป็นภูมิภาคที่ใกล้ออสเตรเลียแล้ว ยังมีผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ด้วย แม้นโยบายต่างประเทศใน

<sup>305</sup> Savitri Taylor, 'Australian Funded Care and Maintenance of Asylum Seekers in Indonesia and PNG: All Care But No Responsibility?', *University of New South Wales Law Journal*, 33, 2 (2010), p. 339.

สมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดจะเน้นความสัมพันธ์ระดับทวิภาคีมากกว่าระดับพหุภาคี แต่ความร่วมมือที่ริเริ่มในสมัยรัฐบาลนี้ก็เป็จุดเริ่มต้นของความร่วมมือที่ถือว่าประสบความสำเร็จที่สุดในการดำเนินนโยบายต่างประเทศของออสเตรเลียในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก คือการก่อตั้งกระบวนการบาห์ลี่ด้วยการป้องกันการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง หรือชื่อย่อคือกระบวนการบาห์ลี่

ออสเตรเลียอยู่ในภาวะกลืนไม่เข้าคายไม่ออกกับการมีบทบาทในอาเซียน ซึ่งเกิดจากความขัดแย้งระหว่างภูมิศาสตร์และประวัติศาสตร์ของออสเตรเลียเอง กล่าวคือ แม้ที่ตั้งอยู่ใกล้กับภูมิภาคเอเชีย แต่กลับมีการเมือง สังคม และวัฒนธรรมแบบโลกตะวันตกเพราะเป็นประเทศที่ก่อตั้งโดยผู้อพยพชาวอังกฤษ เมื่ออิทธิพลของอังกฤษลดลงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ออสเตรเลียก็หันมาสานสัมพันธ์กับประเทศในภูมิภาคเอเชียด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ จนนำมาซึ่งการยุตินโยบายออสเตรเลียขาวและเริ่มต้นใช้นโยบายพหุวัฒนธรรมนิยม แต่ประเด็นที่ว่าออสเตรเลียเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาคเอเชียหรือไม่ก็ยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ เช่น ในกรณีการส่งทหารเข้าไปในติมอร์ตะวันออกของออสเตรเลีย นายจอห์น โฮเวิร์ดเห็นว่า “ออสเตรเลียมีบทบาทที่มีอิทธิพล สร้างสรรค์ และเฉียบขาดต่อกิจการภายในภูมิภาค”<sup>306</sup> แต่สมาชิกอาเซียนมองบทบาทของออสเตรเลียต่างออกไป เช่น ไชเอ็ด ฮามิด อัลบาร์ (Syed Hamid Albar) รัฐมนตรีต่างประเทศมาเลเซียกล่าวว่า “เรา (สมาชิกอาเซียน - ผู้เขียน) รู้สึกว่ากิจการภายในภูมิภาคก็ควรที่จะจัดการโดยประเทศในภูมิภาค เราไม่ต้องการคนดูแล สรรวัตรตำรวจ หรืออะไรประเภทนี้มาเผ้าสังเกตการกระทำของเรา”<sup>307</sup> มาเลเซียถือว่าเป็นสมาชิกที่มีบทบาทนำในอาเซียน จึงอาจมองได้ว่าสมาชิกอาเซียนไม่ได้มองว่าออสเตรเลียเป็นส่วนหนึ่งของภูมิภาค

แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมที่ถดถอยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอาเซียนเป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ท่าทีของรัฐบาลออสเตรเลียต่ออาเซียน และมุมมองของอาเซียนต่อออสเตรเลียเอง ความเห็นในแง่ลบต่อชาวมุสลิมที่รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดกล่าวถึงในสื่อต่าง ๆ เป็นอุปสรรคต่อบทบาทของออสเตรเลียในอาเซียน ไม่เพียงเพราะประเทศที่มีอิทธิพลในอาเซียนอย่างมาเลเซียและอินโดนีเซียมีประชากรส่วนใหญ่เป็น

<sup>306</sup> Frank Frost, *Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974*, p. 119.

<sup>307</sup> *ibid.*, p. 120.

ชาวมุสลิมเท่านั้น แต่ยังมีอุปสรรคจากหลักปฏิบัติสำคัญของอาเซียน หรือที่เรียกว่าวิถีอาเซียน (ASEAN WAY) เช่น การไม่แทรกแซงกันและระบบฉันทามติ การสร้างความคุ้นเคยใจให้กับรัฐใดรัฐหนึ่งจึงเป็นอุปสรรคต่อการมีบทบาทในอาเซียนด้วย

ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอาเซียนได้รับผลกระทบจากประเด็นเชื้อชาติมาตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1990 จากการหาเสียงของนางพอลลีน ฮันสันและพรรควันเนชั่น ใน ค.ศ. 1998 นางพอลลีน ฮันสันได้กล่าวโจมตีการรับผู้ลี้ภัยและผู้อพยพชาวเอเชียของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดว่า “เราตกอยู่ในอันตรายที่ชาวเอเชียจะหลั่งไหลเข้ามาในประเทศ”<sup>308</sup> ทั้งยังเสนอให้รัฐบาลรับผู้ลี้ภัยและผู้อพยพชาวเอเชียให้น้อยลง การหาเสียงของนางพอลลีน ฮันสันมีลักษณะที่เหยียดเชื้อชาติมาก การที่รัฐบาลเพิกเฉยต่อการหาเสียงดังกล่าว ทำให้นายจอห์น โฮเวิร์ดถูกกล่าวหาว่าเป็นพวกเหยียดเชื้อชาติ แม้ในที่สุดนายจอห์น โฮเวิร์ดจะประณามการหาเสียงของนางพอลลีน ฮันสันและผู้สนับสนุนเธอว่าเป็นพวกเหยียดเชื้อชาติ เพื่อฟื้นฟูชื่อเสียงของออสเตรเลียในภูมิภาคเอเชีย<sup>309</sup> เขาก็ยังถูกวิจารณ์ที่ออกมาตอบสนองล่าช้าทั้งจากในออสเตรเลียเองและในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้<sup>310</sup>

แม้เหตุการณ์ 9/11 จะทำให้หลายประเทศต้องร่วมมือกันต่อต้านการก่อการร้าย แต่สมาชิกอาเซียนตอบสนองและมีมุมมองในเรื่องนี้ต่างกัน เช่น ในกรณีของอินโดนีเซียที่ไม่พอใจท่าทีของสหรัฐอเมริกา ส่วนรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดที่มีนโยบายต่างประเทศที่โน้มเอียงเข้าหาสหรัฐอเมริกา อยู่แล้ว ก็ได้ประกาศให้ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา และถูกสมาชิกอาเซียนมองว่าเป็นตำรวจของสหรัฐอเมริกา<sup>311</sup> จุดยืนและการต่อต้านการก่อการร้ายของออสเตรเลียสร้างไม่พอใจต่อสมาชิกอาเซียนหลายครั้ง เช่น หลังการระเบิดที่บาห์ลีใน ค.ศ. 2002 ออสเตรเลียได้ประกาศเตือนให้พลเมืองของตนหลีกเลี่ยงการเดินทางไปยังสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญในภูมิภาค

<sup>308</sup> James Jupp, *From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration*, p. 130.

<sup>309</sup> Don McMaster, *Asylum seekers: Australia's response to refugees*, p. 154.

<sup>310</sup> Frank Frost, *Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974*, p. 119.

<sup>311</sup> *ibid.*

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มาเลเซีย อินโดนีเซีย และสิงคโปร์วิจารณ์ประกาศนี้มาก<sup>312</sup> อีกทั้งอาเซียนได้ออกแถลงการณ์เพื่อเรียกร้องให้ชาติตะวันตกเลิกการประกาศเช่นนี้<sup>313</sup>

นอกจากนี้ ประเด็นเรื่อง “การชิงใจมตีก่อน (pre-emptive)” ที่เป็นที่ถูกเถียงหลังสงครามต่อต้านการก่อการร้ายก็สร้างความบาดหมางระหว่างออสเตรเลียกับอาเซียน โดยนายจอห์น โฮเวิร์ดเรียกร้องให้แก้ไขกฎบัตรสหประชาชาติ เพื่อให้สามารถชิงใจมตีก่อนเพื่อต่อต้านการก่อการร้ายได้ และยังให้สัมภาษณ์ว่า “ผมเชื่อในเหตุผลที่ว่าหากคุณเชื่อว่ามีคนจะโจมตีประเทศของคุณไม่ว่าจะเป็นการโจมตีโดยทั่วไปหรือเป็นการก่อการร้าย แล้วคุณก็มีศักยภาพที่จะหยุดยั้งมัน และไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากใช้ศักยภาพนั้น คุณก็จำเป็นต้องใช้มันซะใหม่ละ”<sup>314</sup> จุดยืนนี้ของรัฐบาลออสเตรเลียสร้างความไม่พอใจให้กับสมาชิกอาเซียนเป็นอย่างมาก เพราะท่าทีของออสเตรเลียถูกตีความว่าไม่เคารพอธิปไตยของรัฐอื่น ซึ่งเป็นหลักการที่อาเซียนให้ความสำคัญมาก และ ไชเอ็ด ฮามิด อัลบารี (Syed Hamid Albar) รัฐมนตรีต่างประเทศของมาเลเซียออกมาวิจารณ์นายจอห์น โฮเวิร์ดอีกครั้งว่าไม่ควรที่จะมายุ่งเกี่ยวกับประเด็นอำนาจอธิปไตย<sup>315</sup> ส่วนมหาธีร์ มุฮัมหมัด (Mahathir Mohamad) นายกรัฐมนตรีมาเลเซียบอกว่าถ้าเป้าหมายของออสเตรเลียคือมาเลเซีย มาเลเซียก็จะตีความว่าเป็นเหตุผลให้ทำสงคราม หลังจากนั้น มาเลเซียกับฟิลิปปินส์ยังขู่ว่าจะระงับความร่วมมือระดับทวิภาคีด้านการก่อการร้ายกับออสเตรเลียด้วย<sup>316</sup>

<sup>312</sup> The Sydney Morning Herald, Asian leaders scorn travel alerts [Online] Available from: <https://www.smh.com.au/world/asian-leaders-scorn-travel-alerts-20021105-gdfsi5.html?fbclid=IwAR0g47DTif48L8a3zO6BNossxTuBymUTjqevIcKFi6A0NsTVwoHJOwdtCK0> [11 February 2021]

<sup>313</sup> ASEAN, Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit Phnom Penh, 3 November 2002 [Online] Available from: [https://asean.org/?static\\_post=declaration-on-terrorism-by-the-8th-asean-summit-phnom-penh-3-november-2002](https://asean.org/?static_post=declaration-on-terrorism-by-the-8th-asean-summit-phnom-penh-3-november-2002) [11 February 2021]

<sup>314</sup> Frank Frost, Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974, p. 123.

<sup>315</sup> The Sydney Morning Herald, ASEAN to discuss PM's stance [Online] Available from: <https://www.smh.com.au/national/asean-to-discuss-pms-stance-20021208-gdfxoh.html?fbclid=IwAR1Oh8urfXQJcHrG8iLBO4EI-HpLFxuVQPvI9K6BA-aG23sxydKwZl3BZCY> [5 February 2021]

<sup>316</sup> Frank Frost, Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974, p. 123.

สงครามต่อต้านการก่อการร้ายของชาติตะวันตกมาพร้อมกับประเด็นศาสนาอิสลาม ความเห็นแง่ลบต่อชาวมุสลิมของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดเหมือนชาติตะวันตกในช่วงเวลานั้น และสร้างความไม่พอใจให้กับประเทศมุสลิมในอาเซียนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะมหาธีร์ มุฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซียซึ่งกล่าวว่า “ออสเตรเลียไม่ใช่สถานที่ปลอดภัยสำหรับชาวมุสลิมเลย”<sup>317</sup> ความไม่พอใจของมาเลเซียส่งผลต่อบทบาทในอาเซียนของออสเตรเลียด้วย มาเลเซียต้องการให้อาเซียนจำกัดกิจกรรมอยู่ในกลุ่มสมาชิกอาเซียนเท่านั้น ความไม่พอใจดังกล่าวทำให้ออสเตรเลียมีบทบาทในอาเซียนมากขึ้นในช่วงต้นทศวรรษ 2000

แม้ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับอาเซียนจะถดถอยเพราะสงครามต่อต้านการก่อการร้ายผู้ลี้ภัยทางเรือยังคงเป็นปัญหาสำคัญของออสเตรเลีย ซึ่งรัฐบาลก็ตระหนักดีว่าจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากประเทศอื่นเพื่อแก้ปัญหา โดยเฉพาะบรรดาประเทศในมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทรแปซิฟิกซึ่งเป็นเส้นทางของผู้ลี้ภัยทางเรือ ความร่วมมือในภูมิภาคมีความสำคัญมากขึ้นเมื่อเกิดเหตุการณ์ผู้ลี้ภัยทางเรือบนเรือ SIEV X จำนวน 353 คนจมน้ำเสียชีวิตใกล้กับเกาะชวาในวันที่ 19 ตุลาคม ค.ศ. 2001 ออสเตรเลียกับอินโดนีเซียเล็งเห็นว่าความร่วมมือระดับภูมิภาคเป็นสิ่งที่ต้องร่วมกันผลักดัน และต้องการแรงสนับสนุนจากประเทศที่มีบทบาทหลักในภูมิภาคคืออินโดนีเซีย เพราะออสเตรเลียได้เรียนรู้บทเรียนจากการผลักดันความร่วมมือทางเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC) ใน ค.ศ. 1989 ซึ่งสำเร็จได้เพราะอินโดนีเซียสนับสนุน ครั้งนี้ออสเตรเลียก็เผชิญกับปัญหาความสัมพันธ์กับอาเซียนที่ไม่ราบรื่น นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศและการค้าจึงให้ความสำคัญกับอินโดนีเซียเป็นอย่างมาก<sup>318</sup> ซึ่งก็แยกไม่ออกจากความสัมพันธ์กับอาเซียนด้วย<sup>319</sup>

แม้จะตกอยู่ภายใต้เงื่อนไขอของความสัมพันธ์กับอาเซียนเช่นนี้ ความร่วมมือระดับภูมิภาคก็ยังจำเป็นสำหรับการจัดการกับผู้ลี้ภัยทางเรืออยู่ ออสเตรเลียจึงร่วมมือกับอินโดนีเซียเพื่อจัดตั้งกระบวนการบาห์ลีใน ค.ศ. 2002 โดยตั้งใจให้เป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาต่าง

<sup>317</sup> CNN, Malaysia denounces Muslim raids [Online] Available from: <https://edition.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/southeast/11/06/malay.aus.raids/index.html> [4 February 2021]

<sup>318</sup> Frank Frost, Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974, p. 127.

<sup>319</sup> Jamie Mackie, Australia and Indonesia : current problems, future prospects, p. 8.

ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นแบบไม่มีข้อมุกมัดทางกฎหมาย ผู้ที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากในการผลักดันให้การประชุมครั้งแรกเกิดขึ้นคือนายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ (Alexander Downer) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของออสเตรเลียและนายฮัสซัน วิราจูด้า (Hassan Wirajuda) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศของอินโดนีเซีย<sup>320</sup>

การประชุมระดับรัฐมนตรีครั้งแรกถูกจัดขึ้นที่บาห์ลีใน ค.ศ. 2002 โดยมีตัวแทนจาก 38 ประเทศจากภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกเข้าร่วม พร้อมทั้งตัวแทนจาก IOM กับ UNHCR กระบวนการบาห์ลีเป็นความร่วมมือที่ครอบคลุมภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก แม้อาเซียนในฐานะองค์กรจะไม่ได้เป็นสมาชิก แต่สมาชิกอาเซียนทั้งหมดก็เป็นสมาชิกของกระบวนการบาห์ลี อีกทั้งสาระสำคัญของการดำเนินงานของกระบวนการบาห์ลีมีรากฐานมาจากอาเซียน โดยสาระสำคัญของกระบวนการบาห์ลีได้รับอิทธิพลจากกรอบการหารือระหว่างรัฐบาลของประเทศในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกว่าด้วยผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่น และผู้อพยพ (Asia-Pacific Consultations on Refugees, Displaced Persons and Migrants, APC) ค.ศ. 1996 และปฏิญญากรุงเทพฯด้วยการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ (The Bangkok Declaration on Irregular Migration) ค.ศ. 1999 โดยก่อนหน้าการประชุมครั้งแรกจะเกิดขึ้น ออสเตรเลียได้ร่วมมือกับบางประเทศในอาเซียนเพื่อจัดการกับขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นมาก่อนแล้ว เช่น กัมพูชา ไทย<sup>321</sup> ดังนั้น แม้ว่ากระบวนการบาห์ลีจะครอบคลุมทั้งภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก แต่การดำเนินงานก็ยังคงเกี่ยวข้องกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียนเป็นหลัก

การประชุมครั้งแรกให้ความสำคัญกับสามประเด็น ประเด็นแรกคือการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติที่ทวีความสำคัญและเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย ขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน และ

<sup>320</sup> Commonwealth of Australia, Questions without notice: Immigration: People-Smuggling, 26 August 2002 [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-08-26/0063/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-08-26/0063/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

<sup>321</sup> Commonwealth of Australia, Questions without notice: Immigration: People-Smuggling, 19 February 2002 [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-02-19/0015/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-02-19/0015/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]



การค้ำนุษย์<sup>322</sup> ประเด็นที่สองคือเป็นการประกาศว่าขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นเรื่องที่รัฐจะต้องจัดการ และประเด็นที่สามคือรัฐจะต้องจัดการปัญหาดังกล่าวภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศโดยคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ การประชุมนี้ไม่ได้กล่าวถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยหรือผู้แสวงหาที่ลี้ภัยโดยตรง แต่กล่าวถึงในแง่ของการให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับประเทศสมาชิก เพื่อลดโอกาสที่จะเกิดการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติหรือลดปัจจัยที่ทำให้บุคคลต้องลี้ภัย<sup>323</sup>

แม้กระบวนการบาทลี้จะเน้นเรื่องการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน แต่เป้าหมายที่แท้จริงคือการลดจำนวนเรือของผู้ลี้ภัยหรือขบวนการนี้ในภูมิภาค อย่างที่นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ (Alexander Downer) รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศ กล่าวในรัฐสภาว่ากระบวนการบาทลี้เป็นหนึ่งในปัจจัยที่ช่วยทำให้ไม่มีผู้ลี้ภัยทางเรือที่เดินทางมาออสเตรเลียใน ค.ศ. 2004<sup>324</sup> โดยทั่วไปแล้ว รัฐมักมองการเข้าเมืองของผู้ลี้ภัยเป็นเรื่องผิดกฎหมายและเกี่ยวกับการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน เพราะรัฐสามารถสร้างความชอบธรรมให้กับการใช้มาตรการป้องกันชายแดนหรือมาตรการด้านความมั่นคง รัฐมีข้อผูกมัดที่ต้องป้องกันขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานในทะเลตามพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)<sup>325</sup> แต่เมื่อพิจารณาถึงปัญหานี้จากมุมมองการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยแล้ว การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเกิดจากปัญหาการตั้งถิ่นฐานที่ไม่เพียงพอต่อจำนวนผู้ลี้ภัย หรือก็คือรัฐต่าง ๆ ไม่สามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยได้จนทำให้พวก

<sup>322</sup> Australia and Indonesia (Co-Chairs), Co-Chairs' Statement' (Bali Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, 26–28 February 2002 [Online] Available from: [https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/BRMC1\(1\).pdf](https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/BRMC1(1).pdf) [5 June 2020]

<sup>323</sup> Ibid.

<sup>324</sup> commonwealth of Australia, Questions without notice: Immigration: Border Protection, 10 August 2004 [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2004-08-10/0021/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2004-08-10/0021/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

<sup>325</sup> Matthew Cameron, 'From "Queue Jumpers" to "Absolute Scum of the Earth": Refugee and Organised Criminal Deviance in Australian Asylum Policy', Australian Journal of Politics & History, 59. 2 (2013), p. 256. <https://doi.org/10.1111/ajph.12014>.

เขาต้องจ่ายเงินให้กับขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเพื่อแสวงหาโอกาสในชีวิตด้วยตนเอง โดยใน ค.ศ. 2003 มีผู้ลี้ภัยที่รอการตั้งถิ่นฐานอยู่ 35,314 คน แต่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเสนอการตั้งถิ่นฐานให้เพียง 27,338<sup>326</sup>

แม้ออสเตรเลียกับอินโดนีเซียเป็นประธานกระบวนการบาทลิร่วมกัน แต่ออสเตรเลียมีอิทธิพลอย่างมากในการกำหนดประเด็นต่าง ๆ ของกระบวนการบาทลิ เห็นได้จากเงินสนับสนุนของออสเตรเลียต่อกระบวนการบาทลิ แม้ประเทศที่ให้เงินสนับสนุนจะมีทั้งสหรัฐอเมริกา นิวซีแลนด์ และญี่ปุ่นด้วย แต่ออสเตรเลียก็เป็นผู้สนับสนุนหลัก<sup>327</sup> โดยสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อมซึ่งเป็นการให้เงินสนับสนุนผ่าน IOM ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหลักร่วมกับ UNHCR ใน ค.ศ. 2004 ออสเตรเลียให้เงินสนับสนุนแก่ IOM 213,728 ล้านดอลลาร์สหรัฐ สำหรับการทำกิจกรรมของกระบวนการบาทลิ ในขณะที่ญี่ปุ่นให้เงินสนับสนุน 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ นิวซีแลนด์และสหรัฐอเมริกาสนับสนุนด้วยเงินจำนวนเท่ากันคือ 18,571 ล้านดอลลาร์สหรัฐ<sup>328</sup> พอ ค.ศ. 2011 ก็เหลือเพียงออสเตรเลียกับญี่ปุ่นเท่านั้นที่ยังให้เงินสนับสนุนอยู่ โดยออสเตรเลียให้เงินสนับสนุนมากถึง 630,811 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ขณะที่ญี่ปุ่นที่ยังคงสนับสนุนด้วยจำนวนเงินเท่าเดิม<sup>329</sup> การเป็นผู้ให้การสนับสนุนหลัก นอกจากจะสะท้อนว่าออสเตรเลียให้ความสำคัญกับกระบวนการบาทลิเป็นอย่างมากแล้ว ยังสะท้อนถึงอิทธิพลต่อการดำเนินงานของกระบวนการบาทลิด้วย

<sup>326</sup> United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Resettlement Data Finder [Online] Available from: <https://rsq.unhcr.org/> [10 March 2021]

<sup>327</sup> Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, Human Rights in the Asia-Pacific: Challenges and opportunities [Online] Available from: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House\\_of\\_Representatives\\_Committees?url=jfadt/asia\\_pacific\\_hr/report.htm](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jfadt/asia_pacific_hr/report.htm) [4 June 2020]

<sup>328</sup> International Organization for Migration (IOM), MC/2172 Financial Report for the year ended 31 December 2004 [Online] Available from: [http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/90/MC2172.pdf](http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/90/MC2172.pdf) [13 July 2020]

<sup>329</sup> International Organization for Migration (IOM), MC/2345 Financial Report for the year ended 31 December 2011 [Online] Available from: [http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/101/MC\\_2345.pdf](http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/101/MC_2345.pdf) [13 July 2020]

ออสเตรเลียผลักดันวาระของตนผ่านกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเฉพาะ (Ad hoc Expert Group, AHEG) ของกระบวนการบาห์ลี ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อติดตามผลการประชุมและให้ APC กับอาเซียนสามารถนำผลการหารือของกระบวนการบาห์ลีไปปฏิบัติได้<sup>330</sup> โดยให้ตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองและตำรวจของประเทศสมาชิกที่ได้รับผลกระทบ พร้อมทั้ง UNHCR และ IOM เข้าร่วมประชุมด้วย กลุ่มนี้แบ่งออกเป็น 2 กลุ่มย่อยคือ AHEG-1 ซึ่งมีหน้าที่ประสานงานความร่วมมือในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ และ AHEG-2 ทำหน้าที่ช่วยเหลือรัฐสมาชิกในการจัดทำกฎหมาย

ในการประชุม AHEG ที่มาเลเซียในเดือนกันยายน ค.ศ. 2002 ออสเตรเลียกับจีนได้เสนอตัวแบบกฎหมายที่จะกลายเป็นความสำเร็จของกระบวนการบาห์ลีในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด สาระสำคัญของตัวแบบกฎหมายนี้คือการลงโทษทางอาญากับผู้ที่พาบุคคลที่ไม่มีเอกสารเข้าเมืองเข้าประเทศ<sup>331</sup> กฎหมายลักษณะเช่นนี้เป็นแนวทางที่สอดคล้องกับกฎหมายภายในประเทศของออสเตรเลียเอง ทั้งยังเป็นเป้าหมายสำคัญตั้งแต่การประชุมครั้งแรกด้วย<sup>332</sup> การผลักดันตัวแบบกฎหมายนี้เกิดจากการที่รัฐสมาชิกส่วนใหญ่กำหนดให้การเข้าเมืองไม่มีเอกสารผิดกฎหมาย แต่ไม่มีการกำหนดโทษต่อผู้ลักลอบที่ชัดเจน เช่น อินโดนีเซีย

ตัวแบบกฎหมายนี้อ้างอิงจากพิธีสารเพื่อต่อต้านการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานทางบก ทางทะเล และทางอากาศ (Protocol against the Smuggling of Migrants by Land, Sea and Air)

<sup>330</sup> Australia and Indonesia (Co-Chairs), Co-Chairs' Statement' (Bali Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, 26–28 February 2002 [Online] Available from: [https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/BRMC1\(1\).pdf](https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/BRMC1(1).pdf) [5 June 2020]

<sup>331</sup> Savitri Taylor, 'Australia's border control and refugee protection capacity-building activities in the Asia-Pacific region', in Asylum seekers : international perspectives on interdiction and deterrence Alperhan Babacan and Linda Briskman, ed. (Newcastle, UK: Cambridge Scholars Pub., 2008), p. 67.

<sup>332</sup> Commonwealth of Australia, Questions without notice: Immigration: Border Protection, 2 December 2002 [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-12-03/0004/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-12-03/0004/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิกไม่ได้เป็นภาคี การนำตัวแบบนี้ไปปรับใช้กับกฎหมายภายในประเทศ จึงเป็นประโยชน์ในแง่ของการกำหนดกฎหมายให้ได้มาตรฐานระหว่างประเทศ ตัวแบบนี้ได้รับการตอบรับเป็นอย่างดี โดยใน ค.ศ. 2004 นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศและการค้า ประกาศว่ามีประเทศสมาชิกที่นำไปปรับใช้แล้วมากถึง 18 ประเทศ<sup>333</sup> ส่วนประเทศในอาเซียนที่นำตัวแบบกฎหมายนี้มาปรับใช้คือมาเลเซียกับอินโดนีเซีย

การแก้ไขกฎหมายเข้าเมืองของอินโดนีเซียใน ค.ศ. 2011 ถือได้ว่าได้รับอิทธิพลจากออสเตรเลีย โดยก่อนหน้านั้น นายซูซีโล บัมบัง ยูไดโยโน ประธานาธิบดีอินโดนีเซียประกาศความตั้งใจที่จะแก้ไขกฎหมายนี้ก่อนที่จะดำเนินการแก้ไขกฎหมายจริง ๆ เสียอีก โดยกล่าวถึงการแก้ไขกฎหมายนี้ในรัฐสภาออสเตรเลียระหว่างการเยือนออสเตรเลียใน ค.ศ. 2010 ว่าจะให้ความร่วมมือในการปราบปรามการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์ให้มากขึ้น<sup>334</sup> อินโดนีเซียปรับปรุงกฎหมายการเข้าเมืองที่ใช้มาตั้งแต่ ค.ศ. 1992 โดยกำหนดให้กักตัวผู้ไม่มีเอกสารเข้าเมืองทุกกรณี ทั้งยังทำให้การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดอาญาที่กำหนดให้มีโทษจำคุกสูงสุด 5 ปี<sup>335</sup> การแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ของอินโดนีเซีย จึงเป็นผลจากความพยายามทางการทูตของออสเตรเลียที่สามารถผลักดันให้อินโดนีเซียแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของออสเตรเลีย<sup>336</sup>

<sup>333</sup> Alexander Downer, Speech by the Minister for Foreign Affairs The Hon Alexander Downer MP To the Bali Process Senior Officials' Meeting (Queensland, 8 June 2004) [Online] Available from: <https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/DownersAddress.pdf> [7 June 2020]

<sup>334</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, House of Representative Address by the President of the Republic of Indonesia Wednesday, 10 March 2010 [Online] Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2010-03-10/0047/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2010-03-10/0047/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2020]

<sup>335</sup> Amy Nethery and Carly Gordyn, 'Australia-Indonesia cooperation on asylum-seekers: a case of 'incentivised policy transfer'', Australian Journal of International Affairs, 68. 2 (2014), p. 187. <https://doi.org/10.1080/10357718.2013.841122>.

<sup>336</sup> Amy Nethery, Brynna Rafferty-Brown, and Savitri Taylor, 'Exporting Detention: Australia-funded Immigration Detention in Indonesia', Journal of Refugee Studies, 26. 1 (2012), p. 97. <https://doi.org/10.1093/jrs/fes027>.

กระบวนการบาทลีในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด จัดการประชุมระดับรัฐมนตรีเพียงสองครั้งคือใน ค.ศ. 2002 และ ค.ศ. 2003 ก่อนจะกลับมาจัดการประชุมอีกครั้งใน ค.ศ. 2009 AHEG ยังคงดำเนินงานอย่างต่อเนื่องระหว่าง ค.ศ. 2002-2011 และจัดประชุมมากถึง 36 ครั้งซึ่งมีเนื้อหาครอบคลุมตั้งแต่การตรวจสอบอัตลักษณ์และเอกสารการเดินทาง จนถึงเรื่องการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย โดยการประชุมที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยโดยตรงมีอยู่เพียง 2 ครั้งเท่านั้นคือการประชุมว่าด้วยการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยในเดือนเมษายน ค.ศ. 2004 และการประชุมว่าด้วยการย้ายถิ่นของผู้ลี้ภัยและการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติ ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. 2010

กระบวนการบาทลีเป็นช่องทางให้ออสเตรเลียมีบทบาทไม่เฉพาะในอาเซียน แต่ทั้งภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ทั้งในแง่ของการผลักดันประเด็นร่วมกันในเวทีกระบวนการบาทลี ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันผู้ลี้ภัยและขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน และในแง่ของการมีบทบาทหลังจากที่ความสัมพันธ์กับอาเซียนถดถอยลงเพราะการต่อต้านการก่อการร้าย และการถดถอยของพหุวัฒนธรรมนิยมภายในประเทศ ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับอาเซียนโดยเฉพาะกับมาเลเซียที่เป็นประเทศมุสลิม จนถูกกีดกันไม่ให้มีบทบาทในอาเซียนได้เต็มที่ ออสเตรเลียจึงต้องแสวงหาความร่วมมือเพื่อลดจำนวนผู้ลี้ภัยด้วยการสนับสนุนของอินโดนีเซีย

ออสเตรเลียสามารถฟื้นฟูความสัมพันธ์กับอาเซียนได้อีกครั้งหลังจากนายมหาธีร์ มูฮัมหมัด ลงจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีใน ค.ศ. 2003 และนายอับดุลละห์ บาดาวิ (Abdullah Badawi) เป็นนายกรัฐมนตรีแทน ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียและมาเลเซียก็พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น การไปเยือนกัวลาลัมเปอร์ใน ค.ศ. 2004 ของนายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศและการค้า สะท้อนถึงความสัมพันธ์ที่พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น ทั้งยังเปิดทางให้ออสเตรเลียมีบทบาทในอาเซียนด้วย ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียและอาเซียนค่อย ๆ ฟื้นตัวตั้งแต่ ค.ศ. 2004 โดยเริ่มจากการที่สำนักงานตำรวจแห่งสหพันธรัฐออสเตรเลีย (The Australian Federal Police, AFP) ได้เข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในการประชุมของอาเซียน<sup>337</sup> ก่อนจะพัฒนาไปสู่ความร่วมมือด้านเศรษฐกิจซึ่งมีการทำข้อตกลงการค้าเสรีระหว่างอาเซียน ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์ ทั้งยังมีการประชุมสุดยอดอาเซียน-ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์สมัยพิเศษ (ASEAN-

<sup>337</sup> ASEAN, Joint Communique of the 24th ASEAN Chiefs of Police Conference Chiang Mai, Thailand, 16-20 August 2004 [Online] Available from: [https://asean.org/?static\\_post=joint-communicue-of-the-24th-asean-chiefs-of-police-conference-chiang-mai-thailand-16-20-august-2004](https://asean.org/?static_post=joint-communicue-of-the-24th-asean-chiefs-of-police-conference-chiang-mai-thailand-16-20-august-2004) [11 February 2021]

Australia and New Zealand Commemorative Summit) ซึ่งเป็นการฉลอง 30 ปีความสัมพันธ์ที่กรุงเวียงจันทน์ในลาว ในวันที่ 30 พฤศจิกายน ค.ศ. 2004 แต่จุดเปลี่ยนสำคัญของความสัมพันธ์คือการให้ความช่วยเหลือประเทศที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์สึนามิในปลายปีเดียวกัน<sup>338</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียและอาเซียนพัฒนาไปในทางที่ดีจนออสเตรเลียสามารถเข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออก (East Asia Summit, EAS) ได้ใน ค.ศ. 2005 ซึ่งเป็นจุดสูงสุดของความสัมพันธ์กับอาเซียนในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด EAS เป็นการริเริ่มของอาเซียน +3 ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกอาเซียน จีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ อาเซียนประกาศใน ค.ศ. 2004 ว่าจะเปิดโอกาสให้ประเทศอื่น นอกเหนือจากสมาชิกอาเซียนและอาเซียน +3 เข้าเป็นสมาชิก EAS ด้วย เพื่อให้คานอำนาจระหว่างสองมหาอำนาจในกลุ่มอาเซียน +3 คือจีนกับญี่ปุ่น สมาชิกอาเซียนเกรงว่าหาก EAS ไม่มีสมาชิกจากภายนอกเข้าร่วมจะเปิดโอกาสให้จีนเข้ามาอิทธิพลมากเกินไป จึงผลักดันให้อินเดีย ออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์เข้าร่วมใน EAS ด้วย<sup>339</sup>

อาเซียนกำหนดให้ชาติที่จะร่วม EAS ต้องเป็นคู่เจรจาและอำครภาคีสันติสัญญามิตรภาพและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, TAC)<sup>340</sup> แม้ออสเตรเลียเป็นคู่เจรจามาอย่างยาวนานแต่ก็ไม่ได้เป็นภาคี TAC รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดมีท่าทีลังเลกับเข้าเป็นภาคี TAC ด้วยเหตุผลหลายประการ ประการแรกคือนายจอห์น โฮเวิร์ดเห็นว่าการประชุม APEC มีบทบาทนำมากกว่า EAS เพราะมีสมาชิกจากภูมิภาคอื่นเข้าร่วมด้วย เช่น ประเทศในภูมิภาคอเมริกากลางและใต้ และสหรัฐอเมริกา<sup>341</sup> ประการที่สองคือนายจอห์น โฮเวิร์ดเห็นว่า TAC เป็นสิ่งที่ถูกกำหนดขึ้นภายใต้บริบทสงครามเย็นที่ยุติไปแล้ว อีกทั้งในช่วงเวลาที่จัดทำ TAC ออสเตรเลียก็ไม่ได้เป็นสมาชิกของอาเซียนด้วย<sup>342</sup> ประการที่สามคือออสเตรเลียเห็นว่าการ TAC จะส่งผลต่อพันธมิตรสนธิสัญญาความมั่นคงแห่งออสเตรเลีย, นิวซีแลนด์, สหรัฐอเมริกา (The Australia, New Zealand, United States Security Treaty,

<sup>338</sup> Frank Frost, *Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974*, p. 128.

<sup>339</sup> Mohan Malik, 'The East Asia Summit', *Australian Journal of International Affairs*, 60. 2 (2006), p. 208. <https://doi.org/10.1080/10357710600696134>.

<sup>340</sup> Frank Frost, *Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974*, p. 134.

<sup>341</sup> Graeme Dobell, *APEC leads Asian summits. PM says* [Online] Available from: <http://www.abc.net.au/am/content/2005/s1530494.htm> [4 February 2021]

<sup>342</sup> Frank Frost, *Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974*, p. 133.

ANZUS) ส่วนพันธมิตรสำคัญของออสเตรเลียอย่างสหรัฐอเมริกาสนับสนุนให้ออสเตรเลียเข้าร่วม เพราะต้องการให้พันธมิตรอยู่ในการประชุมนี้เพื่อต้านทานอิทธิพลของจีน<sup>343</sup> เนื่องจากรัฐบาลของ นายจอห์น โฮเวิร์ดให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ในระดับทวิภาคีมากกว่า การร่วมประชุมในระดับพหุภาคีนี้ของออสเตรเลียจึงถูกมองว่าเพื่อรักษาความสัมพันธ์กับสหรัฐอเมริกา<sup>344</sup>

แม้การประชุม EAS ครั้งแรกจะไม่มีผลการผลักดันประเด็นใดเป็นพิเศษ แต่นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ รัฐมนตรีต่างประเทศและการค้าได้กล่าวใน ค.ศ. 2005 ว่ารัฐบาลออสเตรเลียหวังให้การประชุม EAS พัฒนาควบคู่ไปกับสถาบันอื่น ๆ ในภูมิภาคและภายใต้สภาพแวดล้อมที่หลากหลาย<sup>345</sup> “แต่เราก็สามารถพูดได้ว่าตอนนี้เรามีสถาปัตยกรรมในภูมิภาคที่จะเป็นผลดีต่อผลประโยชน์ของออสเตรเลียแล้ว EAS มีความเปิดกว้างและครอบคลุม ทั้งยังจัดการประเด็นความมั่นคงและเศรษฐกิจในแบบที่ปฏิบัติได้จริง และออสเตรเลียก็ยังมีส่วนช่วยในการพัฒนาโลกนี้ด้วย”<sup>346</sup>

การมีบทบาทผ่าน EAS และการจัดตั้งกระบวนการบานลีย์ของออสเตรเลียล้วนมีประโยชน์อย่างมากต่อการมีบทบาทในอาเซียนในอนาคต เช่น กว่า EAS จะกล่าวถึงประเด็นขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานและการค้ามนุษย์ก็ต้องรอถึงการประชุมครั้งที่ 4 ใน ค.ศ. 2009 ซึ่งอยู่ในสมัยรัฐบาลพรรคแรงงาน โดยที่ประชุม EAS ได้แถลงการณ์ว่าที่ประชุมยืนยันถึงความตั้งใจที่จะ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY

<sup>343</sup> *ibid.*, p. 136.

<sup>344</sup> Thosaphon Chieocharnpraphan, *Australian Foreign Policy under the Howard Government : Australia as a Middle Power?* (Germany: LAP LAMBERTAC Academic, 2011), p. 31.

<sup>345</sup> Frank Frost, *Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974*, p. 141.

<sup>346</sup> Alexander Downer, *Australia's engagement with Asia : speech to the Asialink Chairman's Dinner, Melbourne, 1 December 2005.* [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p?page=0;query=Australia%E2%80%99s%20Engagement%20with%20Asia%20Speech%20to%20the%20Asialink%20Chairman%E2%80%99s%20Dinner;rec=0;resCount=Default> [11 February 2021]

แก้ไขปัญหาคารลกลอบขนผู้ย้ายถิ่นและการค้ามนุษย์ และให้ความสำคัญกับความร่วมมือในระดับทวิภาคีและภูมิภาค ซึ่งรวมถึงกระบวนการบาทลี้ด้วย<sup>347</sup>

ส่วนกระบวนการบาทลี้ก็มีความคืบหน้าใน ค.ศ. 2009 เช่นกันเมื่อที่ประชุมตกลงที่จะจัดตั้งกรอบข้อตกลงของภูมิภาค ให้เป็นกลไกสำหรับหาแนวทางที่มีประสิทธิภาพในการลดจำนวนการย้ายถิ่นแบบไม่ปกติในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก<sup>348</sup> กรอบข้อตกลงนี้จะเป็นกลไกที่ช่วยให้ออสเตรเลียสามารถทำข้อตกลงระดับทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ ในเรื่องการป้องกันผู้ลี้ภัยได้ เช่น การทำข้อตกลงแลกเปลี่ยนตัวผู้ลี้ภัยกับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยกับรัฐบาลมาเลเซีย โดยมาเลเซียจะรับผู้แสวงหาที่ลี้ภัยจำนวน 800 คนที่เดินทางเข้าออสเตรเลียแบบผิดกฎหมาย ส่วนออสเตรเลียจะรับผู้ลี้ภัยในมาเลเซียที่ผ่านการพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัยจาก UNHCR แล้วมากที่สุด 4,000 คนภายในระยะเวลาสี่ปี<sup>349</sup> แต่ในที่สุดข้อตกลงนี้ถูกยับยั้งโดยศาลสูงของออสเตรเลีย ซึ่งตัดสินว่าการแลกเปลี่ยนผู้ลี้ภัยนี้ไม่เป็นไปตามกฎหมายผู้ลี้ภัยที่อนุสัญญา ค.ศ. 1951 ระบุว่า จะส่งตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไปยังรัฐอื่นได้ ก็ต่อเมื่อรัฐดังกล่าวสามารถให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย แต่มาเลเซียไม่ได้เป็นภาคีอนุสัญญา ค.ศ. 1951 นอกจากนี้ ก็ยังมีข้อตกลงกับกัมพูชาใน ค.ศ. 2014 ที่จะให้ผู้ลี้ภัยในศูนย์กักกันในนาอูไปตั้งถิ่นฐานที่กัมพูชาแทน แต่ข้อตกลงนี้ก็ล้มเหลวเช่นเดียวกับมาเลเซีย เพราะเป็นโครงการแบบอาสาสมัคร และผู้ลี้ภัยที่ไปกัมพูชาก็เลือกที่จะเดินทางกลับประเทศของตัวเอง

<sup>347</sup> ASEAN, Chairman's Statement of the 4th East Asia Summit Cha-am Hua Hin, Thailand, 25 October 2009 [Online] Available from: [https://asean.org/?static\\_post=chairman-s-statement-of-the-4th-east-asia-summit-cha-am-hua-hin-thailand-25-october-2009-2](https://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-4th-east-asia-summit-cha-am-hua-hin-thailand-25-october-2009-2) [11 February 2021]

<sup>348</sup> Australia and Indonesia (Co-Chairs), Co-Chairs' Statement' (Fourth Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, Indonesia, 29-30 March 2011) [Online] Available from: [https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330\\_FINAL\\_Ministerial\\_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV\(1\).pdf](https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV(1).pdf) [5 June 2020]

<sup>349</sup> Julia Gillard, Joint statement with the Prime Minister of Malaysia (7 May 2011) [Online] Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22media/pressrel/752655%22> [4 June 2020]



ท่าที่ไม่เป็นมิตรต่อชาวมุสลิมและการถดถอยของพหุวัฒนธรรมนิยมในสมัยรัฐบาลของ นายจอห์น โฮเวิร์ด ส่งผลต่อการมีบทบาทในอาเซียนเพียงช่วงแรกเท่านั้น คือก่อนที่นายมหาธีร์ มูฮัมหมัด นายกรัฐมนตรีมาเลเซียจะลงจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นผลมาจากการที่อาเซียนใช้หลักฉันทามติที่สมาชิกทั้งหมดต้องเห็นพ้องต้องกัน การสร้างความไม่พอใจให้กับมาเลเซียในฐานะประเทศที่ประชากรหลักคือชาวมุสลิม จึงเป็นอุปสรรคต่อบทบาทของออสเตรเลียในอาเซียน แต่เมื่อประเด็นผู้ลี้ภัยต้องอาศัยความร่วมมือในระดับภูมิภาคเพื่อจัดการกับปัญหาผู้ลี้ภัยทางเรือ ออสเตรเลียจึงผลักดันให้มีการจัดตั้งกระบวนการบาลีซัน ซึ่งเป็นกลไกในระดับภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก แต่หลังจากนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียและอาเซียนก็พัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลังเหตุการณ์สึนามิที่ออสเตรเลียได้ให้ความช่วยเหลือกับประเทศที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งช่วยให้ภาพลักษณ์ของออสเตรเลียในอาเซียนดีขึ้นมาก และถือว่าเป็นการเปิดทางให้ออสเตรเลียมีบทบาทในอาเซียนได้จนสามารถเป็นส่วนหนึ่งของการประชุม EAS ซึ่งเป็นจุดสูงสุดของความสัมพันธ์กับอาเซียนของรัฐบาลสมัยนี้ การมีบทบาทในอาเซียนของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด แม้จะเป็นช่วงเริ่มต้น แต่ก็ช่วยส่งเสริมบทบาทของออสเตรเลียในอนาคตมาก

#### 4.3 สรุป

การถดถอยของพหุวัฒนธรรมนิยมของออสเตรเลียที่สะท้อนให้เห็นผ่านท่าทีของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดต่อชาวมุสลิม ส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกับรัฐที่มีประชากรส่วนใหญ่เป็นชาวมุสลิมอย่างอินโดนีเซียและมาเลเซีย แต่ออสเตรเลียก็ตระหนักดีว่าการลดจำนวนผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากรัฐอื่น จึงพยายามแสวงหาความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคี ภายใต้อาณัติที่ความสัมพันธ์กับสมาชิกอาเซียนที่ไม่ค่อยดีนัก รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ด จึงดำเนินนโยบายต่างประเทศที่เน้นระดับทวิภาคีมากกว่าระดับภูมิภาค เนื้อหาในบทนี้แสดงให้เห็นว่าแม้การถดถอยพหุวัฒนธรรมนิยมจะส่งผลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แต่ออสเตรเลียก็ยังสามารถผลักดันให้ข้อตกลงในการป้องกันผู้ลี้ภัยเกิดขึ้นได้ ในกรณีข้อตกลงในระดับทวิภาคีระหว่างออสเตรเลียกับนาอูรูกับปาปัวนิวกินี และอินโดนีเซียนั้น มีเพียงข้อตกลงกับอินโดนีเซียที่ท่าทีต่อชาวมุสลิมของรัฐบาลเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มความร่วมมือ ซึ่งเป็นแรงกดดันจากประชาชนภายในประเทศที่ไม่พอใจกับการต่อต้านการก่อการร้ายของโลกตะวันตกซึ่งรวมถึงออสเตรเลียด้วย อย่างไรก็ตาม ออสเตรเลียก็สามารถผลักดันให้เกิดความร่วมมือขึ้นได้สำเร็จ เพราะทั้งสองประเทศคำนึงถึงปัญหาและผลประโยชน์ร่วมกัน

ส่วนความสัมพันธ์ในระดับภูมิภาคนั้น ท่าทีต่อชาวมุสลิมของรัฐบาลออสเตรเลียส่งผลต่อการมีบทบาทในอาเซียนเป็นอย่างมาก เพราะการยึดมั่นในหลักค่านิยมซึ่งเป็นหนึ่งในวิถีอาเซียน ความไม่พอใจของมาเลเซียต่อออสเตรเลียจึงส่งผลต่อการมีบทบาทในอาเซียน จนทำให้ออสเตรเลียต้องพึ่งพาอินโดนีเซียในการผลักดันให้เกิดกระบวนการบาห์ลีในฐานะกลไกระดับภูมิภาค ซึ่งออสเตรเลียต้องการใช้เป็นเวทีผลักดันวาระต่าง ๆ ในภูมิภาคให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน เช่น การผลักดันให้ประเทศสมาชิกแก้ไขกฎหมายให้การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดอาญา ออสเตรเลียสามารถพัฒนาความสัมพันธ์กับอาเซียนจนสามารถเข้าร่วม EAS ได้สำเร็จ จนเห็นผลเป็นรูปธรรมใน ค.ศ. 2009 เมื่อ EAS ประกาศว่าตระหนักถึงความสำคัญของกระบวนการบาห์ลีอย่างเป็นทางการ

แม้การถดถอยของพหุวัฒนธรรมนิยมจะเป็นอุปสรรคต่อปฏิสัมพันธ์กับสมาชิกอาเซียน แต่ชาติต่าง ๆ ก็ตระหนักถึงความสำคัญที่จะต้องร่วมมือกันป้องกันเรือของผู้ลี้ภัยด้วยการเพิ่มศักยภาพในการป้องกันชายแดนและการต่อต้านขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐาน ความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาคจึงเกิดขึ้นได้ในที่สุด แม้การริเริ่มความร่วมมือกับประเทศต่าง ๆ ในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดจะไม่ปรากฏผลให้เห็นเป็นรูปธรรม แต่ความร่วมมือเหล่านี้เป็นประโยชน์ต่อออสเตรเลียในเวลาต่อมา ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐบาลพรรคแรงงาน ทั้งในแง่ของบทบาทในอาเซียนและการเริ่มต้นความร่วมมือเพื่อป้องกันผู้ลี้ภัยทั้งในระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาค

## บทที่ 5 บทสรุป

หลังเหตุการณ์ 9/11 ประเด็นผู้ลี้ภัยกลายเป็นส่วนหนึ่งของการต่อต้านการก่อการร้ายในแง่ของการควบคุมบุคคลเข้า-ออกประเทศของรัฐ ซึ่งรัฐต้องการตรวจสอบว่าบุคคลมีความเกี่ยวข้องกับก่อการร้ายหรือไม่ แต่ในกรณีของออสเตรเลีย ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่เดินทางมาจากภูมิภาคตะวันออกกลาง ซึ่งเป็นภูมิภาคที่เป็นที่ตั้งของผู้ก่อการร้ายในเหตุการณ์ 9/11 รัฐบาลออสเตรเลียจึงไม่เพียงใช้มาตรการควบคุมชายแดนที่เข้มงวดขึ้นเท่านั้น แต่ยังมุ่งกีดกันผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคดังกล่าวด้วย นโยบายรัฐบาลสมัยของนายจอห์น โฮเวิร์ดถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของนโยบายผู้ลี้ภัยของออสเตรเลีย โดยเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลออสเตรเลียส่งตัวผู้แสวงหาที่ลี้ภัยไปพิจารณาสถานภาพยังประเทศอื่นภายใต้แนวทางแปซิฟิก

นโยบายผู้ลี้ภัยที่มีลักษณะกีดกันคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ได้เพิ่งเริ่มต้นในรัฐบาลสมัยนี้ ก่อนหน้านี้ รัฐบาลออสเตรเลียเคยกีดกันชาวเอเชียจากการเดินทางเข้าประเทศด้วยนโยบายออสเตรเลียขาที่ได้รับอิทธิพลจากแนวคิดความเหนือกว่าทางเชื้อชาติของคนผิวขาว ซึ่งผู้อพยพชาวอังกฤษที่เดินทางมาตั้งถิ่นฐานที่ออสเตรเลียได้นำมาใช้ และกำหนดให้เป็นกฎหมายอย่างเป็นทางการในการก่อตั้งเครือจักรภพออสเตรเลียใน ค.ศ. 1901 จนอิทธิพลของนโยบายออสเตรเลียขาเริ่มเสื่อมคลายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง เมื่อออสเตรเลียต้องการมีปฏิสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับชาติในเอเชีย และยกเลิกนโยบายนี้อย่างเป็นทางการในทศวรรษ 1970

การยกเลิกนโยบายดังกล่าวเกิดขึ้นพร้อมกับการที่รัฐบาลออสเตรเลียประกาศใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมในฐานะกรอบในการกำหนดนโยบาย รัฐบาลออสเตรเลียเปิดรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัยชาวเอเชียมากขึ้น โดยมีบททดสอบแรกเป็นผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนมากกว่าหนึ่งล้านคนที่หนีภัยสงครามเวียดนาม และออสเตรเลียก็ได้เปิดรับทั้งผู้ลี้ภัยทางเรือและผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ตามค่ายผู้ลี้ภัยในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การนำพหุวัฒนธรรมนิยมมาใช้ทางให้รัฐบาลสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐที่จะช่วยให้ผู้ลี้ภัยชาวเอเชียและชาติอื่น ๆ สามารถเข้าถึงทรัพยากรของออสเตรเลียได้อย่างเต็มที่

นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลออสเตรเลียภายใต้พรรคแรงงานของนายบ็อบ ฮอว์กและพอล คีทติง เป็นช่วงที่การรับบุคคลเข้าประเทศมีระบบและแบบแผนมากยิ่งขึ้นทั้งสำหรับผู้อพยพและผู้ลี้ภัย จนนำมาซึ่งระบบวีซ่าที่ซับซ้อนมาจนถึงปัจจุบัน โดยผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในช่วงเวลานี้เป็นชาวเอเชียเป็นส่วนใหญ่ แต่มาตรการของรัฐบาลต่อผู้ลี้ภัยแต่ละเชื้อชาติก็แตกต่างกัน เพราะรัฐบาลคำนึงถึงการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วย กล่าวคือ รัฐบาลนี้ไม่ค่อยให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยชาวกัมพูชาเพราะเกรงว่าจะกระทบกับบทบาทในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง ซึ่งออสเตรเลียเป็นผู้ใกล้เคียงความขัดแย้งในกัมพูชามาก ต่างกับผู้ลี้ภัยชาวจีนที่ลี้ภัยจากเหตุการณ์เทียนอันเหมินกลับได้รับความช่วยเหลือเป็นอย่างดีเพราะรัฐบาลเห็นว่ามีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ผู้ลี้ภัยจากภูมิภาคเอเชียเพิ่มจำนวนสูงขึ้นในต้นทศวรรษ 1990 ทำให้รัฐบาลพรรคแรงงานริเริ่มมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยทางเรือเดินทางเข้ามา เช่น การให้วีซ่าคุ้มครองชั่วคราวและการใช้ศูนย์กักกัน มาตรการเหล่านี้ยุติไปในท้ายที่สุดเพราะถูกวิจารณ์เรื่องการให้ความคุ้มครองทางมนุษยธรรมแก่ผู้ลี้ภัย

จะเห็นได้ว่า แม้ออสเตรเลียจะยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาว แต่ประเด็นเรื่องเชื้อชาติของผู้ลี้ภัยยังคงเป็นปัจจัยในการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมของรัฐบาล และมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินนโยบายต่างประเทศด้วย ดังนั้น เมื่อออสเตรเลียต้องรับมือกับผู้ลี้ภัยทางเรืออีกครั้งในช่วงปลายทศวรรษ 1990 ซึ่งสัญชาติของผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในช่วงเวลานี้ไม่ใช่ชาวเอเชียเหมือนที่ผ่านมา แต่เป็นชาวมุสลิมซึ่งลี้ภัยมาจากความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลาง ประกอบกับเหตุการณ์ 9/11 รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดก็ได้ปรับเปลี่ยนนโยบายผู้ลี้ภัยให้มีความเคร่งครัดมากขึ้น และแสดงท่าทีไม่ต้องการให้ผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมเข้ามาในประเทศ ด้วยกลัวว่าผู้ก่อการร้ายอาจแฝงตัวมากับผู้ลี้ภัยทางเรือ แต่สังคมออสเตรเลียเป็นสังคมที่ได้ชื่อว่าคุณค่าประสบความสำเร็จด้านพหุวัฒนธรรมนิยม ดังนั้น รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดเองจึงต้องหาเหตุผลมารองรับการกีดกันผู้ลี้ภัย วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ชี้ให้เห็นว่ารัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดได้ปรับเปลี่ยนความหมายของแนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมเสียใหม่ โดยปรับเปลี่ยนให้พหุวัฒนธรรมนิยมจากเดิมที่หมายถึงการยอมรับความหลากหลายภายใต้สังคมเดียวกัน ให้กลายเป็นเรื่องของการทำให้ผู้คนจากหลากหลายวัฒนธรรม ยอมรับคุณค่าของออสเตรเลียและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน โดยรัฐบาลได้สนับสนุนความเป็นปึกแผ่นทางสังคม (Social Cohesion) เพื่อต่อสู้กับภัยการก่อการร้าย

รัฐบาลของนายจอห์น ไชเวิร์ต ต้องการให้สังคมออสเตรเลียมีความเป็นปึกแผ่นทางสังคม และเห็นว่ากลุ่มคนที่จะเป็นอุปสรรคต่อการสร้างความเป็นปึกแผ่นคือชาวมุสลิม ซึ่งรัฐบาลเห็นว่าเป็นกลุ่มคนที่ไม่สามารถปรับตัวและยอมรับคุณค่าของออสเตรเลียได้ รัฐบาลจึงมีท่าทีที่ไม่เป็นมิตรต่อชาวมุสลิม โดยเฉพาะชาวมุสลิมที่เป็นผู้ลี้ภัยเท่านั้น แต่รวมไปถึงชาวมุสลิมที่อาศัยอยู่ในประเทศด้วย แม้ออสเตรเลียจะยกเลิกนโยบายผู้ลี้ภัยที่กีดกันคนจากเชื้อชาติไปตั้งแต่ทศวรรษ 1970 แล้วก็ตาม แต่หลังจากนั้นสามสิบปี รัฐบาลออสเตรเลียภายใต้การนำของนายจอห์น ไชเวิร์ตก็ยังกีดกันผู้ลี้ภัยอยู่ แต่เป็นการกีดกันคนด้วยปัจจัยศาสนาแทนหรือก็คือการเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ (New Racism) อาจกล่าวได้ว่าพหุวัฒนธรรมนิยมที่หมายถึงการยอมรับความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนา และวัฒนธรรมอยู่ในภาวะถดถอยลง ในทางตรงกันข้าม แนวคิดเหยียดเชื้อชาติแบบใหม่ที่ได้รับการยอมรับมาจากการต่อต้านการก่อการร้ายกลับมีอิทธิพลมากขึ้น

นโยบายผู้ลี้ภัยเกี่ยวข้องกับการค้าเนินนโยบายต่างประเทศ เพราะการจัดการประเด็นผู้ลี้ภัยต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศต้นทางของผู้ลี้ภัย ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางที่ผู้ลี้ภัยไปตั้งถิ่นฐาน การเปลี่ยนมาใช้แนวคิดพหุวัฒนธรรมนิยมเพื่อเข้าหาชาติในภูมิภาคเอเชียมากขึ้น ทำให้เกิดคำถามว่าหากอิทธิพลของพหุวัฒนธรรมนิยมเสื่อมคลายลงแล้ว ความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับชาติต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียจะได้รับผลกระทบหรือไม่ วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ชี้ให้เห็นว่าแม้การถดถอยของพหุวัฒนธรรมนิยมภายในออสเตรเลียซึ่งสะท้อนให้เห็นผ่านท่าทีของรัฐบาลต่อชาวมุสลิม จะสร้างความไม่พอใจให้กับรัฐบาลและประชาชนของประเทศที่มีชาวมุสลิมเป็นประชากรส่วนใหญ่อย่างมาเลเซียและอินโดนีเซีย แต่ความร่วมมือระหว่างออสเตรเลียกับทั้งสองประเทศในการป้องกันผู้ลี้ภัยก็สามารถเกิดขึ้นได้สำเร็จเพราะผลประโยชน์ร่วมกันของทั้งสองฝ่าย

ออสเตรเลียพยายามผลักดันให้เกิดความร่วมมือทั้งในระดับทวิภาคีและพหุภาคีโดยใช้ทั้งวิธีการทูตและการให้เงินช่วยเหลือ ในระดับทวิภาคี รัฐบาลของนายจอห์น ไชเวิร์ตได้ทำข้อตกลงกับนาอูรูและปาปัวนิวกินีภายใต้แนวทางแปซิฟิกเพื่อสร้างศูนย์กักกันในทั้งสองประเทศ โดยออสเตรเลียเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายทั้งหมด ข้อตกลงนี้เกิดขึ้นภายใต้อำนาจการต่อรองที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างออสเตรเลียกับทั้งสองประเทศ ส่วนอีกประเทศหนึ่งที่ทำข้อตกลงกับออสเตรเลียคืออินโดนีเซียซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมากในฐานะประเทศทางผ่านของผู้ลี้ภัยทางเรือที่จะเดินทางมาออสเตรเลีย รัฐบาลของนายจอห์น ไชเวิร์ตต้องการให้กระบวนการที่เกี่ยวกับผู้ลี้

ภัยทั้งหมด ตั้งแต่การพิจารณาสถานภาพ การตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม และการส่งตัวกลับให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ในอินโดนีเซียหรือภูมิภาคต้นทาง ออสเตรเลียจึงสนับสนุนทั้งศักยภาพด้านการป้องกันชายแดนและการดูแลผู้แสวงหาที่ลี้ภัย

นอกจากนี้ รัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดยังผลักดันให้เกิดความร่วมมือในระดับภูมิภาค โดยได้รับแรงสนับสนุนจากอินโดนีเซียในฐานะที่เป็นสมาชิกที่มีอิทธิพลในอาเซียนจนเกิดกระบวนการบาทลี แม้ออสเตรเลียจะชะลอการทำงานของกระบวนการบาทลีหลังจำนวนผู้ลี้ภัยทางเรือลดลงใน ค.ศ. 2003 แต่การประชุมของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญก็เป็นจุดเริ่มต้นของสิ่งที่ถือว่าเป็นความสำเร็จในรัฐบาลสมัยต่อมา เช่น ตัวแบบกฎหมายที่จะทำให้การลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานเป็นความผิดอาญา รัฐบาลนี้ยังสามารถเข้าร่วมการประชุมสุดยอดเอเชียตะวันออกที่ริเริ่มโดยอาเซียน ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการผลักดันเรื่องต่าง ๆ ในระดับภูมิภาคของรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดมีคุณูปการที่เป็นรากฐานให้กับบทบาทของออสเตรเลียในอาเซียนในอนาคต

กล่าวโดยสรุป แม้ออสเตรเลียจะยกเลิกนโยบายออสเตรเลียขาวมาแล้วสามสิบปี แต่แนวคิดของการกีดกันคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ให้เข้าประเทศยังอยู่ โดยเปลี่ยนจากการเลือกปฏิบัติจากเชื้อชาติ ไปเป็นเรื่องของศาสนาแทน นโยบายผู้ลี้ภัยในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น โฮเวิร์ดถือได้ว่ามีความเคร่งครัดมากที่สุด ในด้านหนึ่งรัฐบาลออสเตรเลียต่อสู้กับการก่อการร้าย แต่อีกด้านหนึ่งก็ป้องกันการเข้ามาของผู้ลี้ภัยทางเรือ รัฐบาลจึงพยายามทำให้การป้องกันเรือผู้ลี้ภัยเป็นส่วนหนึ่งของการต่อต้านการก่อการร้าย จนเป็นการกีดกันผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมซึ่งเป็นผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่ในช่วงเวลานั้น ความพยายามที่จะป้องกันไม่ให้ผู้ลี้ภัยมาถึงชายฝั่งของออสเตรเลียนั้นเข้มข้นมากจนรัฐบาลยอมที่จะสร้างศูนย์กักกันในประเทศหมู่เกาะแปซิฟิกด้วยงบประมาณมหาศาล ทั้งยังสนับสนุนศักยภาพในการป้องกันชายแดนของประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย แม้ท่าทีของรัฐบาลออสเตรเลียต่อชาวมุสลิมจะสร้างความไม่พอใจให้กับชาวมุสลิมในประเทศสมาชิกอาเซียน แต่ก็ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างออสเตรเลียกับประเทศเหล่านั้นในการป้องกันผู้ลี้ภัย

สำหรับการศึกษาต่อไปที่น่าสนใจคือความร่วมมือระหว่างออสเตรเลียกับชาติอื่น ๆ นอกภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น ความร่วมมือกับสหรัฐอเมริกา ภูมิภาคตะวันออกกลาง หรือแอฟริกา นอกจากนี้ นโยบายผู้ลี้ภัยในรัฐบาลต่อมาของพรรคแรงงานภายใต้การนำของนายเควิน

รัตน์และนางจุลีย์ กิลลาร์ต ระหว่าง ค.ศ. 2007 – 2013 ซึ่งได้นำนโยบายที่เกิดขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายจอห์น ไชเวิร์ตไปใช้ และทำให้การป้องกันเรือของผู้ลี้ภัยเป็นเรื่องของการต่อสู้กับขบวนการลักลอบขนผู้ย้ายถิ่นฐานอย่างชัดเจนทั้งกับนโยบายในประเทศ รวมไปถึงในระดับภูมิภาคผ่านกระบวนการบาห์ลี จนสามารถทำให้กระบวนการบาห์ลีเป็นกลไกระดับภูมิภาคด้านผู้ลี้ภัยและผู้ย้ายถิ่นที่ยังดำเนินมาจนถึงปัจจุบัน



## บรรณานุกรม

### Books

- Alexander Betts, Gil Loescher. Refugee in international relations. Oxford: Oxford University Press, 2010.
- Anti-Discrimination Board of NSW. Race for the Headlines: Racism and media discourse. Sydney: Anti-Discrimination Board of New South Wales, 2003.
- Australian Maritime Safety Authority. 'Timeline for Tampa incident', Submission to Senate Select Committee Inquiry into a Certain Maritime Incident. Canberra: Commonwealth of Australia, 2001.
- Bem, Kazimierz, Nina Field, Nic Maclellan, Sarah Meyer, Tony Morris, and Manus Island Nauru. A price too high: the cost of Australia's approach to asylum seekers. Vol. 38: Oxfam Australia, 2007.
- Burke, Anthony. Fear of security: Australia's invasion anxiety. Cambridge University Press Cambridge, 2008.
- Castles, Stephen. A new agenda in multiculturalism? : Clearing House on Migration Issues, 1987.
- Chieocharnpraphan, Thosaphon. Australian Foreign Policy under the Howard Government : Australia as a Middle Power? Germany: LAP LAMBERTAC Academic, 2011.
- Collins, J. "Migrant hands in a distant land . Leichhardt." NSW: Pluto Press, 1991.
- Commonwealth of Australia. Multicultural Australia: United in Diversity—Updating the 1999 New Agenda for Multicultural Australia: Strategic directions for 2003-2006 Canberra: Commonwealth of Australia, 2003.
- . Parliamentary Debates, House of Representatives, no. 13, 27 August 2001, p. 30234 (John Howard, Prime Minister). Canberra: Commonwealth of Australia, 2001.
- . Parliamentary Debates, House of Representatives, no. 516, 29 August 2001, p. 30234 (John Howard, Prime Minister). Canberra: Commonwealth of Australia, 2001.
- . Scrutiny of Bills - Senate Standing Committee - Reports - 1992 - 1st, 4 March 1992



- Canberra: Australia Government Publishing Service, 1992.
- Department of Immigration, Local Government and Ethnic Affairs. Review '89 Annual Report. Canberra Australian Government Publishing Service, 1989.
- Department of Immigration and Ethnic Affairs. Fact Sheet 41, Seeking Asylum in Australia.  
 ———. Review of activities 1983-84. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1984.
- Department of Immigration and Multicultural Affairs. Annual Report 2005–06. Canberra: Commonwealth of Australia, 2006.
- Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs. Australian citizenship, much more than a ceremony: discussion paper, consideration of the merits of introducing a formal citizenship test. Canberra: Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, 2006.
- Frost, Frank. Engaging the neighbours: Australia and ASEAN since 1974. ANU Press, 2016.
- General Assembly. Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations 46/182 1991. Geneva: United Nations, 1991.
- . Universal Declaration of Human Rights. Geneva: United Nations General Assembly, 1948.
- Goodhart, David. Progressive nationalism: Citizenship and the left. London: Demos, 2006.
- Hassan, Riaz. Australian Muslims: a demographic, social and economic profile of Muslims in Australia. International Centre for Muslim and non-Muslim Understanding, 2015.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission (HREOC). Racist Violence: Report of the National Inquiry into Racist Violence in Australia. Canberra: Australian Government Publishing Service, 1991.
- Jenson, Jane. Mapping social cohesion: The state of Canadian research. Canadian policy research networks Ottawa, 1998.
- Jupp, James. Ethnic politics in Australia. Sydney: Allen & Unwin, 1984.
- . From White Australia to Woomera: The Story Of Australian Immigration. New York: Cambridge University Press, 2005.

- Jupp, James, John Nieuwenhuysen, and Emma Dawson. Social cohesion in Australia. Cambridge University Press, 2007.
- Kymlicka, Will. Contemporary Political Philosophy: An Introduction. 2 ed. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Mackie, Jamie. Australia and Indonesia : current problems, future prospects. Sydney: Lowy Institute for International Policy, 2007.
- Mares, Peter. Borderline: Australia's Response to Refugees and Asylum Seekers in the Wake of the Tampa. Vol. 2nd ed, Sydney: University of New South Wales Press, 2002.
- Markus, Andrew, James Jupp, and Peter McDonald. Australia's immigration revolution. Allen & Unwin, 2009.
- Marr, David, and Marian Wilkinson. Dark victory Crows Nest, N.S.W: Allen & Unwin, 2004.
- Maxwell, Judith. Social dimensions of economic growth. Department of Economics, University of Alberta, 1996.
- McAdam, Jane, and Chong Fiona. Refugees Why seeking asylum is legal and Australia's policies are not. UNSW Press, 2014.
- McMaster, Don. Asylum seekers: Australia's response to refugees. Melbourne: Melbourne University Press, 2002.
- Missbach, Antje. Troubled Transit: Asylum Seekers Stuck in Indonesia. ISEAS–Yusof Ishak Institute, 2015. doi:DOI:.
- Moran, Anthony. The Public Life of Australian Multiculturalism. 2017. doi:10.1007/978-3-319-45126-8.
- Neumann, Klaus. Refuge Australia: Australia's Humanitarian Record. Sydney: University of New South Wales Press 2004.
- Nick, Cater. The Howard Factor : A Decade That Changed a Nation. Vol. Main, Melbourne: Melbourne University Press Digital, 2015.
- Patience, Allan. Australian Foreign Policy in Asia : Middle Power or Awkward Partner? Critical Studies of the Asia-Pacific. London: Palgrave Macmillan, 2018.
- Soutphommasane, Tim. The virtuous citizen: patriotism in a multicultural society.

Cambridge University Press, 2012.

Sukma, Rizal. Islam in Indonesian Foreign Policy. London: RoutledgeCurzon, 2003.

Tiffen, Murray Goot and Rodney. Australia's Gulf War. Carlton, Vic: Melbourne University Press, 1992.

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Convention relating to the status of refugees. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 1951.

Vrachnas, John. Migration and Refugee Law. Port Melbourne, Victoria: Cambridge University Press, 2012.

Watson, Scott D. The securitization of humanitarian migration: Digging moats and sinking boats. New York: Routledge, 2009.

Windybank, Susan, and Mike Manning. Papua New Guinea on the brink. Centre for Independent Studies, 2003.

#### Book Section

Ali, Jan A. "Multiculturalism, Muslim Radicalism, and the Problematic of Muslim Integration in Australia." In Muslim integration : pluralism and multiculturalism in New Zealand and Australia, edited by Erich Kolig and Malcolm Voyce. Lanham, Maryland: Lexington Books, 2016.

Fealy, Greg. "Islam in Australia-Indonesia Relations: Fear, Stereotypes and Opportunity." Chap. 9 In Strangers Next Door? : Indonesia and Australia in the Asian Century, edited by Tim Lindsey and Dave McRae, 541-48. Oxford: Hart Publishing, 2018.

Missbach, Antje. "Big Fears about Small Boats: How Asylum Seekers Keep Upsetting the Indonesia-Australia Relationship." Chap. 8 In Strangers Next Door? : Indonesia and Australia in the Asian Century, edited by Tim Lindsey and Dave McRae, 541-48. Oxford: Hart Publishing, 2018.

Neumann, Klaus. "Oblivious to the obvious? Australian asylum-seeker policies and the use of the past." In Does History Matter?: Making and debating citizenship, immigration and refugee policy in Australia and New Zealand, edited by Klaus Neumann and Gwenda Tavan. Canberra ANU Press, 2009.

Sampson, Robyn. "Mandatory, non-reviewable, indefinite: immigration detention in Australia." In Immigration detention: The migration of a policy and its human impact, edited by Amy Nethery and Stephanie J Silverman. New York: Routledge, 2015.

Taylor, Savitri. "Australia's border control and refugee protection capacity-building activities in the Asia-Pacific region." In Asylum seekers : international perspectives on interdiction and deterrence, edited by Alperhan Babacan and Linda Briskman. Newcastle, UK: Cambridge Scholars Pub., 2008.

Wieviorka, Michel. "Is it so difficult to be anti-racist?". Chap. 8 In Debating Cultural Hybridity : Multicultural Identities and the Politics of Anti-Racism, edited by Werbner Professor Phina and Modood Tariq. London: Zed Books, 2015.

#### **Journal Article**

Berman, Gabrielle, and Yin Paradies. 'Racism, disadvantage and multiculturalism: towards effective anti-racist praxis'. Ethnic and Racial Studies Vol., No. No. 2,2010/02/01 2010: 214-32

Betts, Katharine. 'Boat people and public opinion in Australia'. People and place Vol., 12/01 2001: 34-48

———. 'Immigration policy under the Howard Government'. Australian Journal of Social Issues Vol., No. No. 2,2003: 169-92

Cameron, Matthew. 'From "Queue Jumpers" to "Absolute Scum of the Earth": Refugee and Organised Criminal Deviance in Australian Asylum Policy'. Australian Journal of Politics & History Vol., No. 2,2013: 241-59

Carr, Andrew. 'The Engagement Pendulum: Australia's Alternating Approach to Irregular Migration'. Journal of Australian Studies Vol., No. 3,2016/07/02 2016: 319-36

Clyne, Michael. 'The Use of Exclusionary Language to Manipulate Opinion: John Howard, Asylum Seekers and the Reemergence of Political Incorrectness in Australia'. Journal of Language and Politics Vol., 10/05 2005: 173-96

Corlett, Dave. 'Asylum seekers and the new racism'. Dissent Vol., No. 8,2002: 46–48

Devetak, Richard. 'In fear of refugees: the politics of Border Protection in Australia'. The

- International Journal of Human Rights Vol., No. 1,2004/01/01 2004: 101-09
- Dunn, Kevin M., Natascha Klocker, and Tanya Salabay. 'Contemporary racism and Islamophobia in Australia: Racializing religion'. Ethnicities Vol., No. No. 4,2007: 564-89
- Every, Danielle, and Martha Augoustinos. 'Constructions of racism in the Australian parliamentary debates on asylum seekers'. Vol., No. 4,2007: 411-36
- Frost, Frank. 'Vietnam, ASEAN and the Indochina Refugee Crisis'. Southeast Asian Affairs Vol., 1980: 347-67
- Grewcock, Michael. 'Australian border policing: regional 'solutions' and neocolonialism'. Race & Class Vol., No. No. 3,2014: 71-78
- Hage, Ghassan. 'Racism, Multiculturalism and the Gulf War.'. Arena Journal Vol., 1996
- Hollander, Robyn. 'John Howard, Economic Liberalism, Social Conservatism, and Australian Federalism'. Australian Journal of Politics & History Vol., No. 1,2008: 85-103
- Hugo, Graeme. 'Australian Immigration Policy: The Significance of the Events of September 11'. International Migration Review Vol., No. 1,2002/03/01 2002: 37-40
- Humphrey, Michael. 'Securitisation and Domestication of Diaspora Muslims and Islam: Turkish immigrants in Germany and Australia'. International Journal on Multicultural Societies Vol., No. 2,2009: pp. 136-54
- Jupp, James. 'From 'White Australia' to 'Part of Asia': Recent Shifts in Australian Immigration Policy towards the Region'. The International Migration Review Vol., No. 1,1995: 207-28
- . 'Terrorism, Immigration, and Multiculturalism: The Australian Experience'. International Journal Vol., No. 3,2006: 699-710
- King, Jackie. 'Factors Affecting Australia's Refugee Policy: The Case of the Kosovars'. International Migration Review Vol., No. No. 2,2001: 73-92
- Kneebone, Susan. 'The Pacific Plan: The Provision of 'Effective Protection?'. International Journal of Refugee Law Vol., No. No. 3-4,2006: 696-721
- Kuhn, Rick. 'Xenophobic racism and class during the Howard years'. Marxist interventions

Vol., 2009: 53-82

- Kymlicka, Will. 'The Rise and Fall of Multiculturalism? New Debates on Inclusion and Accommodation in Diverse Societies'. International Social Science Journal Vol., No. 199,2010: 97-112
- Lavelle, Ashley. 'Social Democrats and NEO-Liberalism: A Case Study of the Australian Labor Party'. Vol., No. 4,2005: 753-71
- Maciel, Robert. 'The Future of Liberal Multiculturalism'. Political Studies Review Vol., No. 3,2014/09/01 2013: 383-94
- Magner, Tara. 'A Less than 'Pacific' Solution for Asylum Seekers in Australia'. International Journal of Refugee Law Vol., No. 1,2004: 53-90
- Mahajan, Gurpreet. 'Multiculturalism in the Age of Terror: Confronting the Challenges'. Political Studies Review Vol., No. 3,2007: 317-36
- Maley, William. 'Australia's refugee policy: domestic politics and diplomatic consequences'. Australian Journal of International Affairs Vol., No. 6,2016/11/01 2016: 670-80
- Malik, Mohan. 'The East Asia Summit'. Australian Journal of International Affairs Vol., No. 2,2006/06/01 2006: 207-11
- McAdam, Jane, and Kate Purcell. 'Refugee Protection in the Howard Years: Obstructing the Right to Seek Asylum'. The Australian Year Book of International Law Online Vol., 01/01 2008: 87-113
- McAllister, Ian. 'Border protection, the 2001 Australian election and the coalition victory'. Australian Journal of Political Science Vol., No. No. 3,2003/11/01 2003: 445-63
- McDonald, Matt. 'Constructing Insecurity: Australian Security Discourse and Policy Post-2001'. International Relations Vol., No. No. 3,09/01 2005: 297-320
- McMaster, Don. 'Asylum-seekers and the insecurity of a nation'. Australian Journal of International Affairs Vol., No. 2,2002/07/01 2002: 279-90
- Mughan, Anthony, and Pamela Paxton. 'Anti-Immigrant Sentiment, Policy Preferences and Populist Party Voting in Australia'. British Journal of Political Science Vol., No. 2,2006: 341-58

- Nethery, Amy, and Carly Gordyn. 'Australia–Indonesia cooperation on asylum-seekers: a case of 'incentivised policy transfer''. Australian Journal of International Affairs Vol., No. 2,2014/03/15 2014: 177-93
- Nethery, Amy, Brynna Rafferty-Brown, and Savitri Taylor. 'Exporting Detention: Australia-funded Immigration Detention in Indonesia'. Journal of Refugee Studies Vol., No. 1,2012: 88-109
- Neumann, Klaus, and Savitri Taylor. 'Australia, Indonesia, and West Papuan refugees, 1962–2009'. International Relations of the Asia-Pacific Vol., No. 1,2010: 1-31
- Pierson, Chris. 'Social Democracy on the Back Foot': The ALP and the 'New' Australian Model'. New Political Economy Vol., No. 2,2002/07/01 2002: 179-97
- Pietsch, Juliet. 'Trends in migrant and ethnic minority voting in Australia: findings from the Australian election study'. Ethnic and Racial Studies Vol., No. 14,2017/11/14 2017: 2463-80
- Price, Charles. 'Immigration Policies and Refugees in Australia'. The International Migration Review Vol., No. 1/2,1981: 99-108
- Putnam, Robert D. 'E Pluribus Unum: Diversity and Community in the Twenty-first Century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture'. Vol., No. 2,2007: 137-74
- Robb, Andrew. 'Australian Migrant Integration - Past Successes, Future Challenges'. The Sydney Papers Vol., No. No. 2,2006: 172-79
- Stanley, Dick. 'What Do We Know about Social Cohesion: The Research Perspective of the Federal Government's Social Cohesion Research Network'. The Canadian Journal of Sociology / Cahiers canadiens de sociologie Vol., No. No. 1,2003: 5-17
- Stats, Katrina. 'We Will Decide: Refugee and Asylum Policy during the Howard Era before Tampa'. Australian Studies Vol., 01/01 2015
- . 'Welcome to Australia? A reappraisal of the Fraser government's approach to refugees, 1975–83'. Australian Journal of International Affairs Vol., No. 1,2015/01/02 2015: 69-87
- Stevens, Christine A. 'Asylum Seeking in Australia'. The International Migration Review Vol., No. 3,2002: 864-93

Taylor, Savitri. 'Australian Funded Care and Maintenance of Asylum Seekers in Indonesia and PNG: All Care But No Responsibility?'. University of New South Wales Law Journal Vol., No. 2,2010

———. 'The Pacific Solution or a Pacific Nightmare: The Difference between Burden Shifting and Responsibility Sharing'. Asian-Pacific Law and Policy Journal Vol., No. No. 1,12/19 205

Taylor, Savitri, and Brynna Rafferty-Brown. 'Waiting for Life to Begin: The Plight of Asylum Seekers Caught by Australia's Indonesian Solution'. International Journal of Refugee Law Vol., 10/30 2010

William Maley. 'Asylum-seekers in Australia's international relations'. Australian Journal of International Affairs Vol., No. 1,2003/04/01 2003: 187-202

#### Newspaper

AAP. "Howard Says Need to Redouble Border Checks, 21 September 2001." *Australian Associated Press*, 2001.

Clennel, Andrew. "Labor gets tough as 400 more immigrants arrive." *Sydney Morning Herald*, 2001, 6.

#### Online database

ABC Four Corners, Riot and Revenge. Available from: <https://www.abc.net.au/4corners/riot-and-revenge/8953550> [20 December 2020]

ABC Local Radio, Teach Australian values or 'clear off', says Nelson. Available from: [www.abc.net.au/pm/content/2005/s1445262.htm](http://www.abc.net.au/pm/content/2005/s1445262.htm) [15 December 2020]

ASEAN, Chairman's Statement of the 4th East Asia Summit Cha-am Hua Hin, Thailand, 25 October 2009. Available from: [https://asean.org/?static\\_post=chairman-s-statement-of-the-4th-east-asia-summit-cha-am-hua-hin-thailand-25-october-2009-2](https://asean.org/?static_post=chairman-s-statement-of-the-4th-east-asia-summit-cha-am-hua-hin-thailand-25-october-2009-2) [11 February 2021]

———, Declaration on Terrorism by the 8th ASEAN Summit Phnom Penh, 3 November 2002. Available from: [https://asean.org/?static\\_post=declaration-on-terrorism-by-the-8th-asean-summit-phnom-penh-3-november-2002](https://asean.org/?static_post=declaration-on-terrorism-by-the-8th-asean-summit-phnom-penh-3-november-2002) [11 February 2021]



- , Joint Communique of the 24th ASEAN Chiefs of Police Conference Chiang Mai, Thailand, 16-20 August 2004. Available from: [https://asean.org/?static\\_post=joint-communique-of-the-24th-asean-chiefs-of-police-conference-chiang-mai-thailand-16-20-august-2004](https://asean.org/?static_post=joint-communique-of-the-24th-asean-chiefs-of-police-conference-chiang-mai-thailand-16-20-august-2004) [11 February 2021]
- Australia and Indonesia (Co-Chairs), Co-Chairs' Statement' (Bali Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, 26–28 February 2002. Available from: [https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/BRMC1\(1\).pdf](https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/BRMC1(1).pdf) [5 June 2020]
- , Co-Chairs' Statement', (Fourth Bali Regional Ministerial Conference on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime, Bali, Indonesia, 29-30 March 2011). Available from: [https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330\\_FINAL\\_Ministerial\\_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV\(1\).pdf](https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/110330_FINAL_Ministerial_Co-chairs%20statement%20BRMC%20IV(1).pdf) [5 June 2020]
- Australia, Federal Court of, Ruddock v Vadarlis (includes corrigendum dated 20 September 2001) [2001] FCA 1329 (18 September 2001). Available from: <http://www8.austlii.edu.au/cgi-bin/viewdoc/au/cases/cth/FCA/2001/1329.html> [4 June 2021]
- Australian Labor Party, Media Statement: Government Declares Own Bill Unconstitutional'. Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=Government%20Declares%20Own%20Bill%20Unconstitutional;rec=0;resCount=Default> [12 June 2021]
- , Protecting Australia and protecting the Australian way: Labor's policy on asylum seekers and refugees. Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=bali%20process%20Decade%3A%222000s%22%20Year%3A%222002%22;rec=8;resCount=Default> [12 June 2021]
- Australian Minister for Foreign Affairs, MOU on asylum seekers signed with Nauru (10

December 2002). Available from:

<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=MOU%20on%20Asylum%20Seekers%20Signed%20with%20Nauru;rec=0;resCount=Default> [9 February 2021]

———, MOU on asylum seekers signed with Nauru ( 11 December 2001). Available from:

<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=mou%20nauru;rec=1;resCount=Default> [11 March 2021]

BBC, Australia ships out Afghan refugees. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/1522723.stm> [18 January 2019]

Beazley, Kim, MINISTERIAL STATEMENTS - Illegal Immigration: MV Tampa - House of Reps Hansard - 29 August 2001. Available from:

<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=Kim%20Beazley%20Decade%3A%222000s%22%20Year%3A%222001%22%20Month%3A%2208%22%20Day%3A%2229%22;rec=1;resCount=Default> [12 June 2021]

Border Protection (Validation and Enforcement Powers) Act 2001 (Cth). Available from:

<https://www.legislation.gov.au/Details/C2004A00886> [12 June 2021]

Bush, George W., Press Conference by President Bush and President Havel of Czech Republic, Prague Castle, Prague, Czech Republic, November 20, 2002. Available from: <https://www.nato.int/docu/speech/2002/s021120b.htm> [17 December 2020]

Carrington, Kerry, Contemporary Policy Issues in Historical Context: Current Issues Brief no. 3 2003-04. Available from:

[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/Publications\\_Archive/CIB/cib0304/04cib03](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/Publications_Archive/CIB/cib0304/04cib03) [13 May 2020]

Chambers, Barbara, and Jan Pettman, Anti-Racism: a Handbook for Adult Educators.

Available from:

[https://humanrights.gov.au/sites/default/files/Anti\\_racism\\_handbook.pdf](https://humanrights.gov.au/sites/default/files/Anti_racism_handbook.pdf) [15 December 2020]

CNN, Malaysia denounces Muslim raids. Available from:

<https://edition.cnn.com/2002/WORLD/asiapcf/southeast/11/06/malay.aus.raids/index>

[x.html](#) [4 February 2021]

Commonwealth of Australia, House of Representatives Grievance Debate, Immigration:

Migrant Settlement Services Speech bt Vamvakinou, Maria, MP. Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2004-06-21/0164/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2004-06-21/0164/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

———, Interview with Laurie Oakes, Sunday, 3 September 2006. Available from:

<https://ministers.treasury.gov.au/ministers/peter-costello-1996/transcripts/interview-laurie-oakes-sunday> [16 December 2020]

———, Legal and Constitutional Legislation Committee Estimates (May 26, 2004).

Available from:

<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;db=COMMITTEES;id=committees%2Festimate%2F7628%2F0003;orderBy=customrank;page=0;query=Budget%20Estimates%20Hearing%20Before%20the%20Australian%20Senate%20Legal%20and%20Constitutional%20Legislation%20Committee%20Decade%3A%222000s%22%20Year%3A%222004%22%20Month%3A%2205%22%20Day%3A%2226%22;rec=0;resCount=Default> [6 March 2021]

———, Legal and Constitutional Legislation Committee, Immigration and Multicultural Affairs Portfolio, 22 May 2006. Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/estimate/9331/toc\\_pdf/4708-5.pdf;fileType%3Dapplication%2Fpdf#search=%22Cost%20of%20managing%20offshore%20processing%20centres%20in%20Nauru%20and%20Papua%20New%20Guinea%202000s%202006%2005%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/estimate/9331/toc_pdf/4708-5.pdf;fileType%3Dapplication%2Fpdf#search=%22Cost%20of%20managing%20offshore%20processing%20centres%20in%20Nauru%20and%20Papua%20New%20Guinea%202000s%202006%2005%22)

———, Press Conference Phillip Street, Sydney. Available from:

<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-22077> [20 December 2020]

———, Questions without notice: Immigration: Border Protection, 2 December 2002.

Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-12-03/0004/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-12-03/0004/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

——, Questions without notice: Immigration: Border Protection, 10 August 2004.

Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2004-08-10/0021/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2004-08-10/0021/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

——, Questions without notice: Immigration: People-Smuggling, 19 February 2002.

Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-02-19/0015/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-02-19/0015/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

——, Questions without notice: Immigration: People-Smuggling, 26 August 2002.

Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-08-26/0063/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2002-08-26/0063/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

——, Report - Incident at the Manus Island Detention Centre from 16 February to 18 February 2014. Available from:

[https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/Senate/Legal\\_and\\_Constitutional\\_Affairs/Manus\\_Island/Report/c04](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/Senate/Legal_and_Constitutional_Affairs/Manus_Island/Report/c04) [10 March 2021]

——, The Sanate: Matters of Urgency, Multiculturalism Speech by Bartlett, Sen Andrew.

Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0144/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0144/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

——, The Sanate: Matters of Urgency, Multiculturalism Speech by Hurley, Sen Annette.

Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0149/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0149/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

——, The Sanate: Matters of Urgency, Multiculturalism Speech by Ludwig, Sen Joe.

Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0146/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2005-08-17/0146/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2021]

——, Senate Hansard, 25/9/01: 27841. Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2001-09-25/0117/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansards/2001-09-25/0117/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [20 December 2020]

———, Senate Select Committee On A certain Maritime Incident: 17/04/2002. Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/commsen/5439/toc\\_pdf/1661-3.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22got%20some%20guidance%20on%20ensuring%20there%20were%20no%20personalising%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/committees/commsen/5439/toc_pdf/1661-3.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22got%20some%20guidance%20on%20ensuring%20there%20were%20no%20personalising%22) [17 June 2020]

———, Transcript of the Prime Minister the John Howard MP interview with Steve Price, radio 2UE Available from: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-12735> [16 December 2020]

Cottle, Drew, and Dawn Bolger, John Howard and the race question refereed paper presented to the Australian Political Studies Association Conference. Available from: [shorturl.at/lyBP9](http://shorturl.at/lyBP9) [20 December 2020]

Coulter, John, Immigration – A battleground within the Australian democrats. Available from: <https://population.org.au/immigration-a-battleground-within-the-australian-democrats/> [17 April 2021]

Department of Home Affairs, Fact sheet – Abolition of the 'White Australia' Policy. Available from: <https://archive.homeaffairs.gov.au/about/corporate/information/fact-sheets/08abolition> [20 June 2019]

Department of Immigration and Citizenship, Fact Sheet 60. Australia's Refugee and Humanitarian Programme. Available from: <https://webarchive.nla.gov.au/wayback/20070902095042/http://www.immi.gov.au/media/fact-sheets/60refugee.htm> [3 July 2019]

Department of Immigration and Multicultural and Indigenous Affairs, Fact Sheet 74a, Boat Arrival Details. Available from: [https://webarchive.nla.gov.au/wayback/20040218234012/http://www.immi.gov.au/facts/74a\\_boatarivals.htm](https://webarchive.nla.gov.au/wayback/20040218234012/http://www.immi.gov.au/facts/74a_boatarivals.htm) [27 April 2021]

Department of Parliamentary Library, The East Timorese Asylum Seekers: Legal Issues

and Policy Implications Ten Years On Available from:

<https://www.aph.gov.au/binaries/library/pubs/cib/2002-03/03cib17.pdf> [10 March 2021]

Department of Parliamentary Service, The 'Pacific Solution' revisited: a statistical guide to the asylum seeker caseloads on Nauru and Manus Island. Available from:

[https://www.aph.gov.au/About Parliament/Parliamentary Departments/Parliamentary Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#\\_ftnref8](https://www.aph.gov.au/About Parliament/Parliamentary Departments/Parliamentary Library/pubs/BN/2012-2013/PacificSolution#_ftnref8) [10 March 2021]

Department of the Prime Minister and Cabinet, Interview with Charles Woolley, 60 Minutes.

Available from: <https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-11907> [11 February 2021]

Dobell, Graeme, APEC leads Asian summits, PM says. Available from:

<http://www.abc.net.au/am/content/2005/s1530494.htm> [4 February 2021]

Downer, Alexander, Australia's engagement with Asia : speech to the Asialink Chairman's Dinner, Melbourne, 1 December 2005. Available from:

<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=Australia%20Engagement%20with%20Asia%20Speech%20to%20the%20Asialink%20Chairman%20Dinner;rec=0;resCount=Default> [11 February 2021]

———, Speech by the Minister for Foreign Affairs The Hon Alexander Downer MP To the Bali Process Senior Officials' Meeting (Queensland, 8 June 2004 ). Available from:

<https://www.baliprocess.net/UserFiles/baliprocess/File/DownersAddress.pdf> [7 June 2020]

Dreher, Tanja, 'Targeted': Experiences of Racism in NSW after September 11, 2001.

Available from: <http://hdl.handle.net/10453/19832> [17 June 2021]

Executive Committee of the High Commissioner's Programme, Problems Related to the Rescue of Asylum-Seekers in Distress at Sea No. 23 (XXXII) - 1981. Available from:

<https://www.refworld.org/docid/3ae68c4344.html> [6 March 2021]

Gillard, Julia, Joint statement with the Prime Minister of Malaysia (7 May 2011). Available from:

<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;query=Id:%22media/pressrel/752655%22> [4 June 2020]

Henderson, Gerard, Terrorists don't come via detention centres. Available from:

<https://www.theage.com.au/opinion/terrorists-dont-come-via-detention-centres-20021119-gdustt.html>

Howard, John, Election speeches delivered at Sydney, October 28th, 2001. Available from:

<https://electionspeeches.moadoph.gov.au/speeches/2001-john-howard> [16 January 2019]

———, Interview with Chris Smith Radio 2GB, Sydney. Available from:

<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-22450> [16 December 2020]

———, Interview with Neil Mitchell, Radio 3AW, 2001, August 28 Available from:

<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-11996> [20 December 2020]

———, A sense of balance: the Australian achievement in 2006: Australia Day address to the National Press Club [and] Questions and answers. Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/AZVI6/upload\\_binary/azvi62.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/AZVI6%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/AZVI6/upload_binary/azvi62.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22media/pressrel/AZVI6%22) [20 December 2020]

———, Transcript of the Prime Minister the Hon John Howard MP Address at the Lauch of 'A Stronger Tasmania Policy' - Launeston, Tasmania. Available from:

<https://pmtranscripts.pmc.gov.au/release/transcript-12332>

International Organization for Migration (IOM), MC/2140 - Financial Report for the year ended 31 December 2003. Available from:

[https://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/88/MC2140.pdf](https://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/88/MC2140.pdf) [10 March 2021]

———, MC/2172 Financial Report for the year ended 31 December 2004 Available from:

[http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/en/council/90/MC2172.pdf](http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/en/council/90/MC2172.pdf) [13 July 2020]

———, MC/2345 Financial Report for the year ended 31 December 2011. Available from:

<http://governingbodies.iom.int/system/files/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/a>

[bout\\_iom/en/council/101/MC\\_2345.pdf](#) [13 July 2020]

Jakubowicz, Andrew, Auditing multiculturalism: the Australian empire a generation after Galbally. Available from: [http://www.multiculturalaustralia.edu.au/doc/ma\\_2.pdf](http://www.multiculturalaustralia.edu.au/doc/ma_2.pdf) [15 December 2020]

John Howard, Building a stronger and fairer Australia : liberalisation in economic policy and modern conservatism in social policy, Melbourne, 4 May 1999 : address to the 'Australia Unlimited' roundtable. Available from: <https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=Australia%20unlimited%20roundtable%E2%80%99.%204%20May%201999;rec=1;resCount=Default> [22 June 2021]

Joint Standing Committee on Foreign Affairs, Defence and Trade, Human Rights in the Asia-Pacific: Challenges and opportunities. Available from: [https://www.aph.gov.au/Parliamentary\\_Business/Committees/House\\_of\\_Representatives\\_Committees?url=jfadt/asia\\_pacific\\_hr/report.htm](https://www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Committees/House_of_Representatives_Committees?url=jfadt/asia_pacific_hr/report.htm) [4 June 2020]

Kitney, Geoff, Howard push for curb on Asians. Available from: <https://www.afr.com/politics/howard-push-for-curb-on-asians-19880802-k2xi7> [16 December 2020]

Mackellar, Michael, Refugee Policy and Mechanisms Ministerial Statement Speech Tuesday, 24 May 1977 Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/hansard80/hansardr80/1977-05-24/0059/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/hansard80/hansardr80/1977-05-24/0059/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [10 May 2020]

McClelland, Robert, Parliamentary Debates, House of Representatives, Questions in writing: Overseas Detention Centres: Funding, Question No. 1038, 2 February 2010. Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=MCCELLAND%20Decade%3A%222010s%22%20Year%3A%222010%22%20Month%3A%2202%22%20Day%3A%2202%22%20SearchCategory\\_Phrase%3A%22house%20of%20representatives%22;rec=12;resCount=Default](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;orderBy=customrank;page=0;query=MCCELLAND%20Decade%3A%222010s%22%20Year%3A%222010%22%20Month%3A%2202%22%20Day%3A%2202%22%20SearchCategory_Phrase%3A%22house%20of%20representatives%22;rec=12;resCount=Default) [4 June 2020]



Official Committee Hansard, Additional Budget Estimates, Senate Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, 19 February. Available from:

<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=Additional%20Budget%20Estimates.%20Senate%20Standing%20Committee%20on%20Legal%20and%20Constitutional%20Affairs%20Decade%3A%222000s%22%20Year%3A%222008%22%20Month%3A%2202%22%20Day%3A%2219%22;rec=1;resCount=Default> [11 February 2021]

Parliament library, Excisions from the Migration Zone—Policy and Practice. Available from:

<https://apo.org.au/sites/default/files/resource-files/2004/02/apo-nid8333-1085561.pdf> [18 January 2019]

Parliament of Australia, Budget Review 1996–97. Available from:

[https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/rp/BudgetReview199697#statistical](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/rp/BudgetReview199697#statistical) [15 December 2020]

Parliament Secretary - Immigration and multicultural affairs, Key Initiatives National Action Plan' 16 July 2006. Available from:

<https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/search/display/display.w3p;page=0;query=Key%20Initiatives%20National%20Action%20Plan%E2%80%99%2016%20July%202006;rec=0;resCount=Default> [16 December 2020]

Peatling, Stephanie, Abortion will lead to Muslim nation: MP. Available from:

<https://www.smh.com.au/national/abortion-will-lead-to-muslim-nation-mp-20060214-gdmys8.html> [17 December 2020]

Phillips, Janet, Asylum seekers and refugees: what are the facts? Available from:

[https://www.aph.gov.au/about\\_parliament/parliamentary\\_departments/parliamentary\\_library/pubs/rp/rp1415/asylumfacts](https://www.aph.gov.au/about_parliament/parliamentary_departments/parliamentary_library/pubs/rp/rp1415/asylumfacts) [16 December 2020]

Poynting, Scott, and Greg Noble, Living with Racism: The Experience and Reporting by Arab and Muslim Australians of Discrimination, Abuse and Violence Since 11 September 2001. Available from:

[https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/racial\\_discrimination/isma/research/UWSReport.pdf](https://humanrights.gov.au/sites/default/files/content/racial_discrimination/isma/research/UWSReport.pdf) [20 December 2020]

- Representatives, House of, ADJOURNMENT Illegal Immigration: MV Tampa. Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2001-08-30/0120/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2001-08-30/0120/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [20 December 2020]
- Review of Post-arrival Programs and Services to Migrants and Frank Galbally, Migrant services and programs: report of the Review of Post-arrival Programs and Services for Migrants, May 1978. Available from: <https://nla.gov.au/nla.obj-1474121432/view?partId=nla.obj-1475574660> [12 May 2020]
- Ruddock, Phillip, Open letter to all media outlets regarding refugees. Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/2014HNC02138640/upload\\_binary/2014HNC02138640.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Open%20letter%20to%20all%20media%20outlets%20regarding%20refugees%20Phillip%20Ruddock%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/2014HNC02138640/upload_binary/2014HNC02138640.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Open%20letter%20to%20all%20media%20outlets%20regarding%20refugees%20Phillip%20Ruddock%22) [10 May 2020]
- Ruddock, Phillip, Background paper on unauthorised arrivals strategy. Available from: [https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/LRW46/upload\\_binary/lrw461.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Background%20Paper%20on%20Unauthorised%20Arrivals%20Strategy%22](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/download/media/pressrel/LRW46/upload_binary/lrw461.pdf;fileType=application%2Fpdf#search=%22Background%20Paper%20on%20Unauthorised%20Arrivals%20Strategy%22) [20 December 2020]
- Social Policy Section, Boat arrivals in Australia since 1976 Available from: [https://www.aph.gov.au/About\\_Parliament/Parliamentary\\_Departments/Parliamentary\\_Library/pubs/BN/0910/BoatArrivals?print=1#\\_Toc233686295](https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/0910/BoatArrivals?print=1#_Toc233686295) [3 July 2019]
- Sydney Morning Herald, Defining a nation. Available from: <https://www.smh.com.au/national/defining-a-nation-20011107-gdhv2y.html> [16 December 2020]
- , Military past may keep out migrants. Available from: <https://www.newspapers.com/newspage/121671619/> [17 June 2021]
- , PM refuses to use racist tag. Available from: <https://www.smh.com.au/national/pm-refuses-to-use-racist-tag-20051213-gdmmap.html> [20 December 2020]
- The New Zealand Herald, Islam nervous over fallout from US reply. Available from: <https://www.nzherald.co.nz/world/islam-nervous-over-fallout-from-us-reply/HW7UQVCFDBOBWRMUPQSTXRHTU/> [11 February 2021]

The Sydney Morning Herald, ASEAN to discuss PM's stance. Available from:

<https://www.smh.com.au/national/asean-to-discuss-pms-stance-20021208-gdfxoh.html?fbclid=IwAR1Oh8urfXQJcHrG8iLBO4EI-HpLFxuVQPvi9K6BA-aG23sxydKwZI3BZCY> [5 February 2021]

———, Asian leaders scorn travel alerts. Available from:

<https://www.smh.com.au/world/asian-leaders-scorn-travel-alerts-20021105-gdfsi5.html?fbclid=IwAR0g47DTif48L8a3zO6BNossxTuBymUTjqevlcKFi6A0NsTVwoHJOwdtCK0> [11 February 2021]

United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), Resettlement Data Finder.

Available from: <https://rsq.unhcr.org/> [10 March 2021]

———, Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: Papua New Guinea. Available from:

<https://www.refworld.org/docid/4ccfe3cf2.html> [16 December 2020]

———, UNHCR Statistical Yearbook 2001. Available from:

<https://www.unhcr.org/3dcb7dba2.html> [20 December 2020]

———, What is a refugee? Available from: [www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/](http://www.unrefugees.org/refugee-facts/what-is-a-refugee/) [12 March 2020]

Watch, Human Rights, Barely Surviving: Detention, Abuse, and Neglect of Migrant Children in Indonesia. Available from:

<https://www.hrw.org/report/2013/06/23/barely-surviving/detention-abuse-and-neglect-migrant-children-indonesia> [3 June 2021]

Yudhoyono, Susilo Bambang, House of Representative Address by the President of the Republic of Indonesia Wednesday, 10 March 2010 Available from:

[https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2010-03-10/0047/hansard\\_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf](https://parlinfo.aph.gov.au/parlInfo/genpdf/chamber/hansardr/2010-03-10/0047/hansard_frag.pdf;fileType=application%2Fpdf) [22 June 2020]

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล

วทันยา โจนจันทร์

วัน เดือน ปี เกิด

13 October 1993

วุฒิการศึกษา

B.A. Sociology and Anthropology (Thammasat University)

ผลงานตีพิมพ์

“Bali Process and the Externalization of Australia’s Refugee Policy towards ASEAN”. Thai Journal of East Asian Studies 25 (1), 64-81. (2021)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
CHULALONGKORN UNIVERSITY