

### บทที่ 3

#### ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

การวิเคราะห์การกำหนดนโยบายของไทย เกี่ยวกับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม นั้น โดยที่รัฐบาลไทยมีนโยบายหลักที่จะให้การพักพิงเพียงชั่วคราวและให้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 โดยเร็ว การที่มีนโยบายเช่นนี้ได้เพราะรัฐบาลต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆ ประกอบอย่างเป็นเหตุเป็นผล เพื่อการเลือกตัดสินใจและกำหนดมาตรการปฏิบัติที่ดีที่สุดโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก เพื่อให้ไทยและมาตรการปฏิบัติที่กำหนดขึ้นมานั้นบรรลุจุดมุ่งหมายที่ต้องการได้ซึ่งจะเห็นได้ว่าการนี้ทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกได้เข้ามามีอิทธิพลอย่างมากดังจะได้อธิบายต่อไป

บทนี้จะเป็นการวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม มีปัจจัยต่างๆ ซึ่งถูกนำมาพิจารณาเพื่อเป็นองค์ประกอบในการกำหนดนโยบาย ดังผู้เขียนจะแบ่งปัจจัยต่างๆดังกล่าวออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ๆ คือ

1. ปัจจัยภายใน (Internal Settings)
2. ปัจจัยภายนอก (External Settings)

#### ปัจจัยภายใน (Internal Settings)

1. ปัจจัยทางด้านทัศนคติของคนไทยต่อเวียดนาม

ในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม ปัจจัยทางด้านทัศนคติของคนไทยเป็นเรื่องสำคัญมาก และนับว่าเป็นปัจจัยที่มีน้ำหนักมากที่สุดในการกำหนดนโยบายหลัก และการปรับมาตรการปฏิบัติแต่ละครั้งด้วย

ประวัติศาสตร์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยและเวียดนามได้มีบทบาทอย่างมากต่อความรู้สึกไม่ไว้วางใจกัน และตอกย้ำให้ตระหนักถึงความน่าจะเป็นภัยคุกคามของญวน (Vietnam threat) เริ่มด้วยการบันทึกพฤติกรรมขององเชียงสือผู้ซึ่งหนีภัยกบฏไต้ เซิน เดินทางเข้ามาพึ่งพระบรมโพธิสมภารของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ด้วยมีความหวังว่าจะอาศัยกำลังกองทัพไทยเพื่อทำการกู้ชาติญวน แต่เนื่องจากที่ไทยยังมีภาวะ



การศึกสงครามอยู่กับพม่าจึงไม่สามารถจะให้ความช่วยเหลือองเชียงสือได้อย่างเต็มที่ และต่อมาองเชียงสือก็หนีออกจากกรุงเทพฯ ไปโดยมิได้กราบบังคมทูลลาตามธรรมเนียม ประวัติศาสตร์ไทยระบุว่าองเชียงสือได้ตั้งไว้เพียงจดหมายทูลลาฉบับหนึ่งมีใจความว่า ที่หนีออกไปก็เพื่อจะกอบกู้บ้านเมืองและถ้าหากทำการสำเร็จก็จะขอเป็นเมืองขึ้นของไทยต่อไป ประวัติศาสตร์ไทยได้ชี้ให้เห็นถึงความไม่รักษาคำพูดของกษัตริย์เวียดนามว่า เมื่อองเชียงสือขึ้นครองราชย์เป็นพระเจ้าเวียดนาม เยียลองแล้วก็เลิกส่งต้นไม้เงินทองให้แก่ไทย คงส่งให้เฉพาะในสมัยที่ยังรวมประเทศไม่สำเร็จ และต้องการที่จะขอความช่วยเหลือทางด้านกำลังอาวุธจากไทยเท่านั้น<sup>1</sup> นอกจากนี้แล้วพระเจ้าเวียดนาม เยียลองยังมีท่าทีพยายามจะขยายอำนาจของพระองค์ไปในเขมรและลาว ซึ่งประวัติศาสตร์ของไทยได้ระบุอย่างแจ่มชัดว่าเป็นเมืองประเทศราชอันชอบธรรมของไทยแต่ผู้เดียวด้วยการแจ้งข่าวการขึ้นครองราชย์ของพระองค์ไปยังลาว เวียดนาม, ลาว หลวงพระบางและเขมร เป็นผลให้ประเทศราชของไทยดังกล่าวจำต้องส่งบรรณาการให้เวียดนามเป็นประจำกำหนด 3 ปีต่อครั้ง

เมื่อเริ่มรัชกาลพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย เวียดนามได้เริ่มมีบทบาทในการเข้าแทรกแซงการเมืองภายในเขมรโดยใช้วิธีการทูตแบบตี 2 หน้าด้วยการใช้เหตุการณ์การเมืองภายในเขมรเป็นเครื่องมือทำให้ไทยต้องถอนตัวออกจากเขมรไปเองทีละน้อย และเวียดนามเองจะเป็นผู้เข้าไปแทนที่ เหตุการณ์ดังกล่าวคือการทะเลาะวิวาทระหว่างพระอุทัยราชาษัตริย์เขมรผู้สืบทอดเวียดนามและนิกองกงวอน นิกองอิม พระอนุชาที่จงรักภักดีต่อไทย เวียดนามใช้วิธีการแสดงตัวเป็นกลางในปัญหาเขมร โดยลอบทำการสนับสนุนพระอุทัยราชาธิบดีฯ อย่างเต็มที่ตลอดเวลาโดยต้องการให้กษัตริย์เขมรแตกแยกกับกรุงเทพฯ เพื่อเวียดนามเข้าไปมีอิทธิพลแทนที่ในเขมรให้มากขึ้น ในที่สุดเวียดนามเข้าไปมีอำนาจและสามารถควบคุมการเมือง

1

Klaus Wenk, The Restoration of Thailand Under Rama I  
(1782 - 1809) (Tucson = The University of Arizona Press, 1968) p. 117.



ภายในของ เขมรได้อย่างเต็มที่ในราวปลายรัชกาลที่ 2 ของไทย ฉะนั้นประวัติศาสตร์ความสัมพันธ์ในลักษณะนี้เองได้มีส่วนสร้างความรู้สึกต่อชาวญวนว่าไว้ใจไม่ได้

\*

นอกจากนี้บทบาทและพฤติกรรมของญวนอพยพ ยังเป็นตัวแปรที่สำคัญอย่างยิ่งในการสร้างทัศนคติที่ไม่ดีต่อเวียดนามของคนไทย งานเขียนเกี่ยวกับญวนอพยพที่สำคัญๆ เช่น *The Vietnamese Refugees in Thailand* ของ Peter A. Poole (พ.ศ. 2513) ระบุถึงญวนอพยพว่า เป็นชนกลุ่มน้อยที่มีลักษณะชาตินิยมสูงมากโดยสามารถรักษาเอกลักษณ์ของ คน ไวได้ เป็นอย่างดีและชาวเวียดนามพวกนี้ได้เข้ามาสร้างปัญหาต่างๆ มากมายที่สำคัญคือมีเจตนาร้ายต่อประเทศไทย จงรักภักดีต่อเวียดนามเหนือ มีบทบาทในการให้การสนับสนุนแก่ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์มีข่าวดังงานในการนี้อย่าง เป็นระบบและรัดกุมทีเดียว นับเป็นชนกลุ่มน้อยที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของไทยเป็นอย่างยิ่ง ญวนอพยพกับความมั่นคงภายใน ของ พตท.วิชาญ จำปีศรีและสุทริช สุพรรณ (พ.ศ. 2519) กล่าวถึง ญวนอพยพว่า ส่วนใหญ่ตกอยู่ภายในอิทธิพลและเป็น เครื่องมือของ เวียดนามซึ่ง เป็นประเทศในค่ายคอมมิวนิสต์ ดังนั้นคนญวนอพยพที่อาศัยอยู่ในประเทศไทยจึง เป็นปฏิปักษ์ต่อประเทศไทยอย่างแท้จริงมีวิธีการหลายรูปแบบ เช่น การจัดตั้งสมาคมลับเวียดนามที่ ปกครองคนญวนอพยพด้วยตนเอง, การให้ความช่วยเหลือผู้ก่อการร้ายในประเทศไทยด้วยการจัด เป็นแนวร่วม, การเรียกรับเงินคนญวนอพยพด้วยตนเองส่งไปช่วยประเทศเวียดนามและแบ่งให้ผู้ก่อการร้ายในประเทศไทย, การสอนหนังสือกันเองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้ความสนับสนุนผู้ก่อการร้ายในประเทศไทยโดยตรง เป็นต้น, และญวนอพยพ ของ ขจิตภัย บุรุษพัฒน์ (พ.ศ. 2521) ได้กล่าวว่า ตัวแทนคอมมิวนิสต์ได้เข้ามาควบคุมชุมชนญวนอพยพอย่างใกล้ชิด และจากการที่ญวนอพยพมีพฤติกรรมที่เป็นภัยต่อความสงบเรียบร้อยของบ้าน เมือง ทางราชการจึงได้วางมาตรการการควบคุมญวนอพยพไว้เพื่อยับยั้งการดำเนินงานบางอย่างของคนญวนที่มีเจตนาร้ายต่อประเทศไทย ดังนั้นจะ เห็นได้ว่างาน เขียนต่างๆ ที่กล่าวมานั้นล้วนแต่ระบุถึงพฤติกรรมของญวนอพยพว่าเป็น

\*

ได้แก่ เวียดนามเหนือที่อพยพมาจากอินโดจีนหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระหว่างการสู้รบของฝรั่งเศสกับ เวียดนาม ช่วงปี พ.ศ. 2489 - 2497.



ภัยอย่างยิ่งต่อความมั่นคงของประเทศไทยทั้งสิ้นนับว่ามีบทบาทในการสร้างทัศนคติที่ไม่ไว้วางใจ ชาวญวนของคนไทยไม่น้อย อย่างไรก็ตามสำหรับรัฐบาลไทยเองได้มีความหวาดระแวงญวนอพยพดังกล่าวเช่นกันและไม่ต้องการที่จะให้ญวนอพยพกลับอยู่ในประเทศไทย เห็นจากเมื่อรัฐบาลเวียดนาม เหมือได้ส่งผู้แทนมาเจรจา เพื่อเปิดความสัมพันธ์ในระดับปกติต่อกัน โดยมีนาย ฟาน เซียน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศ เป็นหัวหน้าคณะนั้น ทางฝ่ายไทยได้ขอให้เวียดนาม เหมือรับญวนอพยพกลับประเทศของตนแต่ทางเวียดนาม เหมือบ้าย เบียงไม่ยอมเจรจาปัญหานี้ให้ชัดเจนว่าจะรับกลับหรือไม่และเรียกร้องให้รัฐบาลไทยปฏิบัติต่อญวนอพยพอย่าง เป็นธรรมในกรณีที่คนไทยในจังหวัดสกลนคร อุดรธานีและหนองคายได้ขุ่นแค้นและเปิดอภิปรายต่อต้านญวนอพยพรุนแรงถึงขั้นมีการทำร้ายร่างกายและทำลายทรัพย์สินของคนญวน ในการเดินทางมาประเทศไทยของผู้แทนรัฐบาลเวียดนาม เหมือครั้งนี้ปรากฏว่าไม่สามารถที่จะเจรจาให้ถึงขั้นการมีความสัมพันธ์ตามปกติได้ เนื่องจากปัญหาญวนอพยพดังกล่าวมาแล้ว แต่คณะผู้แทนเวียดนาม เหมือก็ได้เชิญคณะผู้แทนไทยไปเยือนซานออย เพื่อหาทางเจรจากันต่อไป

ภายหลังจากที่เวียดนาม ได้ประกาศรวม เป็นประเทศเดียวกันแล้ว เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 เวียดนาม ได้แสดงท่าทีที่เป็นมิตรต่อประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากขึ้นโดยได้ส่งคณะผู้แทนเดินทางไปเยือนประเทศต่างๆ ในภูมิภาคดังกล่าว ระหว่างวันที่ 5 - 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2519 ได้แก่ มาเลเซีย ซิลิปปินส์ สิงคโปร์ อินโดนีเซีย พม่าและลาว เป็นต้น ส่วนประเทศไทยประมาณกลางเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2519 นายเหงียน ดุย ตรินห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศเวียดนาม ได้มีจดหมายมาเชิญนายพิชัย รัตตกุล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศเดินทางไปเยือนซานออย ไทย ได้มีหนังสือตอบขอบคุณและแจ้งว่าจะเดินทางไปเยือนซานออยในต้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2519

การเจรจกันระหว่างไทยกับเวียดนามในต้นเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2519 ปรากฏผลว่าสามารถตกลงที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันได้ ส่วนในเรื่องปัญหาญวนอพยพที่รัฐบาลไทยได้วางแนวปฏิบัติให้คณะผู้แทนถือ เป็นประเด็นการเจรจาที่สำคัญโดยให้เวียดนามรับญวนอพยพกลับไปให้หมดหรือรับกลับให้มากที่สุด เท่าที่จะมากได้นั้นปรากฏว่าสามารถตกลงได้ เพียงว่าให้จัดตั้งคณะกรรมการร่วม เพื่อทำการปรึกษาหารือ เกี่ยวกับปัญหาญวนอพยพ



ต่อไป

หลังจากที่ได้มีการตกลงที่จะสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตต่อกันในวันที่ 6 สิงหาคม พ.ศ. 2519 แล้วนั้น ต่อมาในระหว่างวันที่ 17 - 30 สิงหาคม พ.ศ. 2519 ก็มีการเดินขบวนขับไล่ขบวนป่าบ้านคนญวนทั้งในจังหวัดสกลนครและนครพนม พร้อมทั้งเรียกร้องให้รัฐบาลส่งญวนอพยพกลับประเทศเดิมของตน เหตุการณ์ดังกล่าวหนังสือพิมพ์รายวันหลายฉบับ เช่น สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ประชาชาติรายวัน และหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เป็นต้น ได้ให้ความสนใจติดตามเสนอข่าวเรื่องนี้ คือ ในบทความ "หน้าต่างสยาม" ของสยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ได้กล่าวถึงญวนอพยพว่า <sup>1</sup> "นับแต่เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในอินโดจีน เป็นต้นมา ประชาชนคนไทยในภาคอีสานได้แสดงความชิงชังรังเกียจพวกญวนอพยพมากขึ้น การนัดชุมนุมเดินขบวนเพื่อต่อต้านหรือขับไล่ในจังหวัดที่มีคนญวนอาศัยอยู่มาก เกิดขึ้นบ่อยครั้ง และแทบทุกครั้งก็จะรวมการทำร้ายร่างกายและทำลายทรัพย์สินของญวนอพยพเข้าไปด้วย พิจารณาความมุ่งหมายในการแสดงออกคือ ญวนอพยพส่วนใหญ่มีพฤติกรรมอันไม่เหมาะสมแก่ฐานะของผู้อาศัย เพราะนอกจากจะเอาไรต์เดาเปรียบคนไทยในด้านเศรษฐกิจและการค้าแล้ว ในระยะหลังๆ นี้ยังมีพฤติกรรมอันเป็นภัยต่อประเทศที่ตนเข้ามาอาศัยมากขึ้นด้วย" ส่วนหนังสือพิมพ์ประชาชาติ

กรณีนี้ปรากฏว่าไทยและเวียดนามไม่สามารถตกลงกันได้ เพราะเวียดนามไม่สนใจที่จะรับญวนอพยพไปตั้งหลักแหล่งอย่างแท้จริง ประกอบกับต่อมาเกิดความขัดแย้งระหว่างกันจากกรณีเวียดนามเข้ายึดครองกัมพูชา และไทยคัดค้านเรื่องนี้มากพร้อมทั้งขอให้เวียดนามถอนทหารออกจากกัมพูชา ในขณะที่เวียดนามก็กล่าวหาไทยว่าร่วมมือกับจีนให้ความสนับสนุนแก่พลพต ดังนั้น ญวนอพยพดังกล่าวจึงยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังของไทยต่อไป

<sup>1</sup> สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์ ปีที่ 3 ฉบับที่ 10 วันที่ 29 สิงหาคม พ.ศ. 2519



รายวัน ได้พูดถึงญวนอพยพว่า "ปัญหาญวนอพยพนั้นยืดเยื้อ เรือร้องมาช้านาน รัฐบาลแต่ละคณะต่างพยายามแก้ปัญหาทั้งมาเป็นลำดับ และการแก้ปัญหาก็มาลงเอยตรงที่ให้ญวนอพยพกลับไปซึ่งตรงกับความต้องการของคนไทยส่วนมาก แต่ก็ยึดข้ออยู่ที่ยังไม่มีคำคอมจากรัฐบาล เวียดนามว่าจะยอมรับกลับไปจนแล้วจนวนรอด" และบทบรรณาธิการของไทยรัฐซึ่ง เป็นหนังสือพิมพ์ที่มีผู้อ่านมากที่สุดในประเทศไทยฉบับหนึ่งได้ เรียกร้องให้รัฐบาล<sup>2</sup> ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการด่วน เพื่อระงับปัญหาใหญ่อื่นจะติดตามมา เพราะถ้าหากยังปล่อยให้ญวนอพยพยังอยู่ที่เดิม เบียดฝายคุม เศรษฐกิจและการค้าในบางท้องที่ไว้โนกำมือ และมีพฤติกรรมอันน่าจะเป็นภัยต่อประเทศชาติต่อไป การต่อต้านและการขับไล่ก็จะต้องมีอยู่ต่อไป ความแตกแยกระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ที่จะต้องรักษากฎหมายและคนไทยก็จะรุนแรงขึ้น

ฉะนั้น เป็นที่น่าสังเกตุว่าไม่ว่าพฤติกรรมต่อญวนอพยพของรัฐบาลไทย คนไทยจะเป็นไปในลักษณะที่ไทยไม่มีความไว้วางใจและไม่ต้องการให้มีคน เวียดนามลี้ภัยอยู่ในประเทศต่อไปแต่อย่างใดเลย

และจากการวิจัยเกี่ยวกับทัศนคติของชนชั้นนำของไทยซึ่งมีอาชีพต่างๆ กันไป เช่น นักการเมือง ทหาร ข้าราชการ นักธุรกิจ นักวิชาการและบุคคลระดับผู้นำของกลุ่มกรรมกร จำนวน 200 คน ที่เป็นผู้ที่มีส่วนในการควบคุม กำหนด และดำเนินนโยบาย ผลปรากฏว่า กลุ่มชนชั้นนำของไทยมีความเห็นว่าประเทศ เวียดนาม เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติในหลายรูปแบบคือ ในรูปแบบของการรุกรานทางทหารโดยตรง ทั้งนี้เพราะของ เวียดนามในการ เข้ารุกรานและยึดครองกัมพูชา การบุกรุกเข้ามาในดินแดนเฉพาะอย่างยิ่งกรณีโนนหมากมูน ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2523 และการสู้รบแดนไทย - กัมพูชา รวมทั้งการรุกในช่วงฤดูแล้งของทหารเวียดนามต่อทหารเขมร

<sup>1</sup> ประชาชาติรายวัน ฉบับประจำวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2519 หน้า 7.

<sup>2</sup> ไทยรัฐ ฉบับประจำวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2519 หน้า 3.



กระทำของ เวียดนามทั้งหมดนี้ เป็น เหตุให้ชนชั้นนำของไทย เห็นว่า เวียดนามยังคง เป็นภัยคุกคาม ต่อไทยในรูปแบบการรุกรานทางทหารโดยตรงตลอดเวลา นอกจากนี้ในรูปแบบของการบ่อน ทำลายทางการเมืองและการบ่อนทำลายความ เป็นมิตรแห่งของอาเซียน คือการที่เวียดนามได้ ให้การฝึกอบรมแก่สมาชิกพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย และการที่เวียดนามใช้ยุทธศาสตร์ ที่พยายามแบ่งแยกในการดำเนินการกับแต่ละประเทศในกลุ่มประเทศอาเซียน เกี่ยวกับปัญหา กัมพูชา อนึ่ง กลุ่มชนชั้นนำของไทยยังมองว่า เวียดนามอาจให้การสนับสนุนลาวหรือกัมพูชา ที่เวียดนามครอบครองอยู่ทั้ง 2 ประเทศให้รุกรานไทยด้วย<sup>1</sup>

ดังนั้นทัศนคติของคนไทยโดยเฉพาะผู้นำของไทย เกี่ยวกับ เวียดนามและกับชาว เวียดนาม จึง เป็นไปในทางลบ คือมีความรู้สึกไม่ไว้วางใจคน เวียดนามเลย เมื่อมีผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม เดินทาง เข้ามาลี้ภัยจึงก่อให้เกิดความรู้สึกว่า การยอมให้ผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม เข้ามาพักพิงในประเทศ มากและนาน เท่าใดก็ยิ่ง เป็นภัยต่อประเทศชาติมากขึ้น เท่านั้น ตามไปด้วย

## 2. ปัจจัยทางด้านความมั่นคงของชาติและการเมือง

คำว่า "ความมั่นคงแห่งชาติ" นั้นหมายถึง องค์ประกอบที่สำคัญ 4 ประการ คือ การมีเอกราช การมีบูรณภาพแห่งดินแดน สวัสดิภาพของประชาชนอยู่ในความมั่นคงปลอดภัยรวมตลอดถึงการให้ประเทศดำรงอยู่ในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็น กฎหมายสูงสุด

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยยึดถือการปกครองแบบประชาธิปไตยซึ่งมีพระมหากษัตริย์ เป็นประมุขของรัฐ และต่อต้านการขยายตัวของลัทธิคอมมิวนิสต์มาโดยตลอด เมื่อมีการก่อตั้ง

<sup>1</sup>

ดร.กระมล ทองธรรมชาติและคณะ, "ทัศนะของชนชั้นนำของไทยต่อความมั่นคงของชาติ : ความหมายสำหรับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้" (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2526) หน้า 21 - 24.



พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยในปี พ.ศ. 2470 เป็นต้นมานั้น ประเทศไทยก็ประสบกับ  
ปัญหาการปราบปรามการขยายตัวของลัทธิดังกล่าวมาโดยตลอด

แม้ว่าพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจะได้รับอิทธิพลทางความคิดจากพรรคคอมมิวนิสต์  
จีนก็ตาม แต่เวียดนามก็ได้มีบทบาทในการฝึกฝนทางด้านทหารให้แก่สมาชิกของพรรคมาโดย  
ตลอดด้วยเช่นกัน<sup>1</sup>

ช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2519 ถือได้ว่าเป็นยุคทองของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย  
ไทย เนื่องจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 และ 6 ตุลาคม พ.ศ. 2519  
ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยได้แนวร่วมที่เป็นนักศึกษา ปัญญาชน เป็นจำนวนมาก  
นอกจากนี้ชัยชนะของฝ่ายคอมมิวนิสต์อินโดจีน เมื่อรัฐบาลประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2518  
ได้ทำให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยมีกำลังใจในการต่อสู้เพื่อลัทธิและระบอบการปกครอง  
ที่ตนเลื่อมใสขึ้นอย่างมาก พร้อมกันนั้นกำลังกองทัพเวียดนามก็ได้เข้าไปประจำการอยู่ในลาว  
และกัมพูชาจำนวนมาก จึงทำให้ในช่วงปี พ.ศ. 2520 - 2521 เป็นระยะเวลาที่พรรค  
คอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยขยายตัวอย่างกว้างขวางทั้งทางด้านการเมืองและการทหารตามไป  
ด้วย ส่งผลกระทบถึงความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง ความสัมพันธ์ทางการ ระหว่างไทย  
กับเวียดนาม เองก็อยู่ในสภาวะตึงเครียดมากจนถึงขั้นแต่ละฝ่ายเรียกชุดของตนกลับ<sup>2</sup> ระหว่าง  
นี้เอง เป็นช่วง เวลาเดียวกับที่มีการอพยพออกนอกประเทศโดยทางเรือของชาวเวียดนาม ฉะนั้น  
จึงอาจเป็นไปได้ที่เวียดนามอาจฉวยโอกาสส่งสายลับของตนปะปนมากับผู้อพยพที่เดินทาง เข้ามา  
เป็นจำนวนมาก เพื่อหาจังหวะที่จะทำกิจกรรมสืบหาข่าวความลับของประเทศไทยรายงานให้

<sup>1</sup> Martin Stuart - Fox, "Tension within the Thai Insurgency,"  
Australian Outlook, (Aug., 1979) p. 184.

<sup>2</sup> อ่านรายละเอียดใน สยามจดหมายเหตุ ปีที่ 4 ฉบับที่ 9, 23 และ 43  
23 ก.พ. - 3 มี.ค., 25 - 31 พ.ค. และ 19 - 25 ต.ค. 2522 หน้า 330,  
590 - 591 และ 1179 - 1180.



รัฐบาลของตนได้ทราบ เพื่อความได้เปรียบทางการทหารและยุทธศาสตร์ อันเป็นผลกระทบ  
 1  
 ต่อความมั่นคงของประเทศไทยโดยตรง

นอกจากนี้ประเทศไทยยังต้องสิ้นเปลืองกำลังคนและงบประมาณเป็นจำนวนมากไปใน  
 กิจการอันเกี่ยวกับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนี้คือ รัฐบาลไทยจำเป็นต้องใช้กำลังทหารและ  
 ตำรวจชายแดนออกตรวจตราตามบริเวณชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก นับตั้งแต่จังหวัดตราด,  
 จันทบุรี, ระยอง, ชลบุรี, สมุทรปราการ, สมุทรสาคร, สมุทรสงคราม, เพชรบุรี,  
 ประจวบคีรีขันธ์, ชุมพร, สุราษฎร์ธานี, นครศรีธรรมราช, สงขลา, ปัตตานีและ  
 นราธิวาส ส่วนในน่านน้ำไทย ทหารเรือและตำรวจน้ำ ต้องตระเวนตรวจตราอยู่ตลอดเวลา  
 เพื่อทำการสกัดกั้นผู้พยพดังกล่าว ต้องเพิ่มทั้งการหาข่าวและการต่อต้านการข่าว รวมไปถึง  
 การป้องกันจารกรรมและก่อวินาศกรรมมากขึ้นทั้งที่ควรจะได้ส่งวงกำลังเหล่านี้เอาไว้  
 ในยามจำเป็น

ในด้านปัญหาทางการเมืองนั้น การรับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเข้ามาพักพิง  
 ชั่วคราวในประเทศไทยทำให้ประชาชน เกิดทัศนคติที่ไม่ดีต่อรัฐบาล ทั้งๆ ที่รัฐบาลได้ให้ความ  
 ช่วยเหลือผู้พยพเหล่านี้ตามหลักมนุษยธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ คือการที่ผู้พยพส่วน  
 มากก็ได้แต่หนึ่งๆ นอนๆ อยู่ในที่ควบคุมไม่ต้องทำอะไร ถึงเวลาจะได้รับแจกอาหารเป็นที่อึด  
 หน้าสำราญ นอกจากนี้ก็ได้มีองค์การต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศพากันเอาใจใส่และ  
 ช่วยเหลือผู้พยพในทุกด้าน สภาพเช่นนี้ทำให้คนไทยที่อาศัยอยู่รอบๆ ศูนย์รับผู้พยพเกิดทัศนคติ  
 ที่ไม่ดีต่อรัฐบาล ว่าให้การดูแลเลี้ยงดูเอาใจใส่คนต่างชาติต่างภาษายิ่งกว่าคนไทยเจ้าของ  
 ประเทศ เป็นเหตุให้เกิดความไม่พอใจขึ้นในหมู่คนไทยในท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งย่อมเป็นการ  
 ง่ายหากฝ่ายตรงข้ามจะ เข้ามายุของปลุกปั่นให้เกลียดชังรัฐบาลและอาจลุกลามรุนแรงถึงขั้นกระทบ  
 กระเทือนต่อเสถียรภาพของรัฐบาลได้ เป็นผลเสียต่อการเมืองการปกครอง

1

ถ้อยแถลงของพลอากาศโทสิทธิ เสวตศิลา เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ  
 ในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทยในการประชุมปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้  
 ที่นครเจนีวา เมื่อ 11 ธันวาคม 2521.



### 3. ปัจจัยทางด้าน เศรษฐกิจ

การวิเคราะห์ถึงปัญหาผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามกับผลกระทบที่มีต่อ เศรษฐกิจของ ไทยนั้น อาจจะกล่าวได้ว่าผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามไม่ได้ เข้ามา เป็นปัญหาในด้านภาวะการ จ้างงานและการประกอบการทางด้าน เกษตรกรรมแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะผู้อพยพดังกล่าวได้ รับผิดชอบต่อให้ เข้ามาพักพิงได้เพียงชั่วคราว เท่านั้น

อย่างไรก็ตามผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามก็ทำให้รัฐบาลไทยมีภาระทางด้านงบประมาณและกำลัง เจ้าหน้าที่ ตลอดจนมีความสิ้น เปลืองทรัพยากรของชาติและก่อให้เกิดปัญหาค่าครองชีพในท้องถิ่นคือ

ภาระด้านงบประมาณ ถึงแม้ว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือด้านการเงินแก่ประเทศไทย เป็นจำนวนมากในแต่ละปี เพื่อ เป็นค่าใช้จ่ายเลี้ยงดูผู้อพยพก็ตาม แต่ก็ยังคง เป็นภาระหนักแก่ประเทศไทยที่จะต้องใช้จ่ายงบประมาณจำนวนมากเพื่อให้บริการดังกล่าวตลอดจนการควบคุมดูแลและกิจการต่างๆ อันเกี่ยวกับผู้อพยพ เช่น เงินเดือนเจ้าหน้าที่, ค่าตอบแทนคณะกรรมการ, ค่าสถานที่ศูนย์รับผู้อพยพ, ค่าจัดซื้อยานพาหนะและวัสดุครุภัณฑ์ต่างๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายและการให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้อพยพ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 - 2521 ประเทศไทยได้สิ้น เปลืองงบประมาณเพื่อการนี้ เป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้นถึง 961,676,955 บาท โดยแบ่งออกเป็นปี 2518 - 2519 จำนวนประมาณ 126 ล้าน<sup>1</sup> บาท ปี 2520 ประมาณ 117 ล้านบาท และปี 2521 จำนวน 118 ล้านบาท ดังนั้น หากผู้อพยพยังคงพำนักอยู่ในประเทศไทย เป็นจำนวนมากเช่นนี้ต่อไปแล้ว ก็ย่อมจะ เป็นภาระที่ประเทศไทยจำต้องสิ้น เปลืองงบประมาณจำนวนมากในการนี้ต่อไปอีกแทนที่จะได้นำงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ในกิจการอื่นๆ อัน เป็นประโยชน์ต่อประเทศ

ภาระด้านความสิ้น เปลืองเจ้าหน้าที่ นอกจากจะต้องสิ้น เปลืองงบประมาณจำนวน

<sup>1</sup> ขจิตภัย นุราชพัฒน์ ผู้อพยพจากอินโดจีนกับความมั่นคงแห่งชาติ (วิทยานิพนธ์เสนอ วิทยาลัยการทัพบก : 31 ก.ค. 2522) หน้า 26 - 27.



มากแล้ว รัฐบาลยังต้องสิ้นเปลืองเจ้าหน้าที่จำนวนมากในกิจการผู้อพยพแทนที่จะได้ใช้ประโยชน์จากเจ้าหน้าที่เหล่านั้นในกิจการอื่น นอกจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจและฝ่ายปกครองในพื้นที่, เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองแล้ว ทางราชการยังต้องจัดให้มีฝ่ายอำนวยความสะดวกและฝ่ายปฏิบัติการ เป็นการเฉพาะกิจจำนวนหนึ่งเพื่อดำเนินการอันมิใช่ผลประโยชน์ของประเทศชาติแต่ประการใด ชุดเฉพาะกิจดังกล่าวประกอบด้วย

1. ฝ่ายอำนวยความสะดวก

ก) คณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ รวม 26 คน

ข) คณะอนุกรรมการดำเนินงานฯ ประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง 29 คน

ค) คณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานเฉพาะกิจประกอบด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ รวม 18 คน

นับแต่จัดตั้งขึ้นมา คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ได้จัดให้มีการประชุมแล้วหลายสิบครั้ง การประชุมแต่ละครั้งใช้เวลาหลายชั่วโมงทำให้ผู้เข้าร่วมประชุมซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของหน่วยราชการต่างๆ ต้องเสียเวลาอันมีค่ามานั่งปรึกษาหารือเพื่อวางแผนหาแนวทางในการช่วยเหลือผู้อพยพตลอดจนพิจารณาปัญหาต่างๆ อันเกิดขึ้นจากผู้อพยพ แทนที่จะได้ใช้เวลาเหล่านั้นไปในการทำงานด้านอื่นให้เป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ

2. ฝ่ายปฏิบัติการ ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพใน ส่วนกลาง และเจ้าหน้าที่ประจำที่ควบคุมชั่วคราวชาวเวียดนามที่เข้ามาทางเรืออีก 2 แห่ง ในจังหวัดจันทบุรีและสงขลา ทางราชการต้องสิ้นเปลืองอัตรากำลังเพื่อนำมาปฏิบัติงานในกิจการนี้ สำหรับส่วนกลาง 44 อัตรา ส่วนเจ้าหน้าที่ประจำที่ควบคุมชั่วคราว 38 อัตรา ซึ่งเป็นการสูญเสียเวลาและงบประมาณของชาติเป็นอย่างมาก<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, บัญชีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพและศูนย์รับผู้อพยพจังหวัดประจำปีงบประมาณ 2521, หน้า 1 (เอกสารโรเนียว).



ความสิ้นเปลืองทรัพยากรของชาติ ประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทมีฐานะยากจนและรายได้ต่ำ ซึ่งเป็นภาระหนักของรัฐบาลที่จะต้องเร่งดำเนินการ เพื่อแก้ไขปรับปรุงอยู่แล้ว การรับผู้อพยพเข้ามาอยู่ในดินแดนของไทยนานเพียงใดก็จะเป็นการเพิ่มภาระหนักให้แก่รัฐบาลมากเท่านั้น การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพนับเป็นการทำให้ประเทศไทยสิ้นเปลืองทรัพยากรของชาติโดยใช้เหตุ เช่น การใช้ที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ เป็นที่จัดตั้งที่ควบคุมชั่วคราว เนื่องจากไม่มีที่อื่นที่เหมาะสม เป็นผลให้ต้องสูญเสียที่ดินอันอุดมสมบูรณ์ ต้องตัดไม้ทำลายป่าซึ่งเป็นไม้ที่มีค่าเพื่อปลูกสร้างที่พัก เครื่องใช้และเชื้อเพลิง ตลอดจนยังต้องสิ้นเปลืองไฟฟ้าและน้ำ อันเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับชาวไร่ชาวนา ที่อาศัยอยู่บริเวณที่ควบคุมชั่วคราว

ปัญหาค่าครองชีพในท้องถิ่น ในการเลี้ยงดูผู้อพยพทางราชการจำเป็นต้องจัดซื้อเครื่องอุปโภคบริโภค เป็นจำนวนมากจากตลาดในท้องถิ่นหรือใกล้เคียงที่ควบคุมชั่วคราว เป็นเหตุให้ปริมาณสินค้าในตลาดดังกล่าวลดลงอย่างรวดเร็วและมีราคาสูงขึ้น เป็นผลกระทบกระเทือนให้ประชาชนในท้องถิ่นประสบความเดือดร้อนที่ต้องซื้อเครื่องอุปโภคในราคาที่สูงขึ้นด้วย

ดังนั้นการรับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม ให้เข้ามาพักพิงมากและนานเพียงใดก็จะทำให้เป็นการสิ้นเปลืองทรัพยากรอันมีค่าและเป็นผลให้ประชาชนไทยเดือดร้อนมากขึ้นเพียงนั้น รัฐบาลไทยจึงมีความประสงค์ที่จะผลักดันผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามให้เดินทางไปยังหลักแหล่งเป็นการถาวรให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

#### 4. ปัจจัยทางสังคม

โดยที่ผู้อพยพในที่ควบคุมชั่วคราว ทั้ง 2 แห่งมีจำนวนมาก ประกอบด้วยบุคคลต่างๆ หลายระดับหลายประเภทปะปนอยู่ร่วมกัน แม้ว่าทางราชการจะได้จัดให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามอยู่ร่วมกันในศูนย์ที่ควบคุมชั่วคราว เพียงเชื้อชาติเดียวกันก็ตาม แต่ผู้อพยพเหล่านั้นก็ยังคงมีความแตกต่างในทางสังคมอยู่มากทั้งในด้านการศึกษา สถานะทางสังคม และความ เป็นอยู่เดิม แนวความคิดทางการเมือง รวมทั้งมีผู้ประพฤติน เป็นอันธพาล เป็นโจรลักเล็ก ขโมยน้อย ทิดยาเสพติด ประกอบอาชีพกรรมและประพฤตินิดอื่นๆ รวมอยู่ด้วยไม่น้อย ประกอบกับประเทศที่ 3 ที่รับผู้อพยพไปนั้น มักจะพยายามคัดเลือกเอาไปแต่ผู้ที่มีการศึกษาสูง ฐานะ



ดี ผู้ที่อาจเป็นประโยชน์ต่อประเทศนั้นในด้านต่างๆ หรืออย่างน้อยที่สุดจะต้อง เป็นผู้ที่ไม่ก่อปัญหาให้กับประเทศนั้นๆ ดังนั้นผู้อพยพที่ยังคงเหลืออยู่ในประเทศไทยจึงมีบุคคลที่มีสถานะและพฤติกรรมในทางที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคมในอัตราส่วนที่สูงขึ้น เป็นผลให้มีปัญหาต่างๆ เป็นจำนวนมาก เช่นปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ปัญหาโสเภณี ความขัดแย้งในหมู่ผู้อพยพด้วยกัน ซึ่งนอกจากจะเป็นปัญหาสังคมภายในที่ควบคุมชั่วคราวแล้ว ยังกระทบต่อสังคมท้องถิ่นด้วยโดยเฉพาะปัญหาโสเภณีและปัญหาอาชญากรรมนั้น ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีผู้อพยพบางคนได้ก่อให้เกิดปัญหานี้ขึ้น เนื่องจากการควบคุมดูแลไม่ได้ เป็นไปอย่างเข้มงวดกวดขันเท่าที่ควร จึงทำให้บุคคลเหล่านี้ลักลอบออกมาก่อปัญหา นอกที่ควบคุมชั่วคราว<sup>1</sup>

นอกจากนี้การที่ผู้อพยพได้รับความช่วยเหลือทั้งในด้านอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย การอนามัยและสาธารณสุขโลก โดยไม่ต้องทำงานแม้แต่น้อย นอกจากจะเป็นผลให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่พอใจรัฐบาลว่า เอาใจผู้อพยพยิ่งกว่าประชาชนเจ้าของประเทศซึ่งยากจนและไม่ได้รับความช่วยเหลือแต่อย่างใดแล้วยังเป็นเหตุให้ประชาชนไม่พอใจผู้อพยพ อันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนในท้องถิ่นกับผู้อพยพในทางที่รุนแรงยิ่งขึ้นได้ และในการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพนั้น รัฐบาลไทยได้เพิ่มภาระหน้าที่ให้แก่ข้าราชการในท้องที่ ทั้งในการบริหารที่ควบคุมชั่วคราว และในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลไทยเองขาดแคลนคนและขาดเงิน เจ้าหน้าที่ดังกล่าวจึงต้องทำงานในหน้าที่ปกติของตน และายังต้องทำงานด้านผู้อพยพด้วย เป็นผลให้การให้บริการแก่ประชาชนซึ่งเป็นงานประจำไม่อาจทำได้เต็มที่ ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่พอใจและมีความรู้สึกที่เจ้าหน้าที่ให้ความเอาใจใส่กับผู้อพยพมากกว่า เรื่องของชาวบ้าน<sup>2</sup>

ดังนั้น การลี้ภัยของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามบนแผ่นดินไทย จึงเป็นการสร้างปัญหาทางสังคมในระดับท้องถิ่น และก่อให้เกิดความแตกแยกระหว่างเจ้าหน้าที่และประชาชนใน

<sup>1</sup> ขจิตถัย บุรุษพัฒน์ ผู้อพยพจากอินโดจีนกับความมั่นคงแห่งชาติ (วิทยานิพนธ์ เสนอวิทยาลัยการทัพบก : 31 กรกฎาคม 2522) หน้า 41.

<sup>2</sup> ถ้อยแถลงของพลอากาศโทสิทธิ เสวตศิลา, อ้างแล้ว, หน้า 3 - 4.



ท้องถิ่นนั้น เป็นผลให้การ เมืองระดมตั้งกล่าวไม่สงบสุข จึงเป็นการยากมากที่รัฐบาลไทยจะให้  
ผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม เหล่านี้ เข้ามาลี้ภัย เป็นการถาวรได้ ในทางตรงข้ามกลับทำให้  
รัฐบาลจำ เป็นจะต้องส่งผู้อพยพดังกล่าวไปตั้งหลักแหล่งโดย เร็วแทน

### ปัจจัยภายนอก (External Settings)

#### 1. เหตุการณ์การเมืองในภูมิภาค

ในฐานะที่ เวียดนาม เป็นตัวการสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์อินโดจีนด้วยการใช้  
กำลังกองทัพของตน เพื่อรุกรานไปสู่การจัดตั้งสหพันธ์อินโดจีน ซึ่งถึงแม้ว่าในขณะนี้คำว่า สหพันธ์-  
อินโดจีนจะไม่มี การกล่าวชื่ออย่างเป็นทางการก็ตาม แต่โดยพฤตินัยจะเห็นได้ว่า เวียดนามได้ เข้า  
ไปมีอิทธิพลอย่าง เต็มที่ทั้งในลาวและกัมพูชา คือในลาวนั้นกำลังทหารของลาวมีประมาณ 36,000  
คน แต่มีทหารเวียดนามเข้าไปประจำการอยู่ประมาณ 50,000 คน และยังมีเจ้าหน้าที่พลเรือน  
เวียดนาม เข้ามาปฏิบัติหน้าที่อยู่ตามกระทรวงทบวงต่างๆ ของลาวประมาณ 6,000 คน <sup>1</sup> ด้วย  
สำหรับในกัมพูชานั้น เวียดนาม เองได้แสดงภาพพจน์ให้เห็นอย่างแจ่มชัดในกรณีสงครามปลดปล่อย  
เหตุการณ์นี้ เริ่มขึ้น เมื่อวันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2521 เมื่อสำนักข่าวเวียดนามได้ประกาศข่าว  
การจัดตั้งอย่าง เป็นทางการของ "แนวร่วมแห่งชาติเพื่อปลดปล่อยกัมพูชา" โดยระบุว่า มีนายเฮง  
สัมริน เป็นประธาน มีวัตถุประสงค์เพื่อการโค่นล้มรัฐบาลพลัดที่ทหารสหรัฐหนุนนำ แนวร่วม  
แห่งชาติ เพื่อปลดปล่อยกัมพูชาได้เริ่มปฏิบัติการตั้งแต่วันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ. 2521 โดยอาศัย

<sup>1</sup> นาวาตรีประสงค์ สุ่นศิริ, ความมั่นคงแห่งชาติกับนโยบายต่างประเทศ ในวารสาร  
เอเชียปริทัศน์, หน้า 43 - 53 ดร.จุลชีพ ชินวรรณ, บรรณาธิการสถาบันเอเชีย ปีที่ 1  
ฉบับที่ 3 เม.ย. - มิ.ย. 2523.

นาย เฮงสัมริน เคยทำงานอยู่กับรัฐบาลพลัดในตำแหน่งผู้บัญชาการทหารระดับ  
กองพลและ เจ้าหน้าที่ปรึกษาฝ่ายการเมือง และเป็นสมาชิกคณะกรรมการบริหารส่วนท้องถิ่น  
ของพรรคคอมมิวนิสต์กัมพูชา.



กำลังทหารจำนวนประมาณ 120,000 - 130,000 คน พร้อมอาวุธยุทธโธปกรณ์อันประกอบด้วย รถลำเลียงพล รถถัง รถหุ้มเกราะ ปืนใหญ่ และเครื่องบินทิ้งระเบิดจากเวียดนาม กองทัพเหล่านี้เข้าโจมตีภาคตะวันออกเฉียงเหนือของกัมพูชาซึ่งมีพลเมืองไม่หนาแน่นก่อน แล้วจึงรุกมาตามแนวแม่น้ำโขงตัดขาดบริเวณตอนเหนือและตอนใต้ของกัมพูชา ต่อจากนั้นจึงทำการตัดขาดเส้นทางลำเลียงระหว่างพนมเปญและเมืองอื่นๆ จนกระทั่งเข้ายึดพนมเปญไว้อย่างง่ายดายภายในวันที่ 7 มกราคม พ.ศ. 2522 เวลา 12.30 น. พอถึงวันจันทร์ที่ 8 มกราคม พ.ศ. 2522 ก็ประกาศจัดตั้งรัฐบาลเขง สัมรินขึ้น และได้มีการจัดทำสัญญามิตรภาพระหว่างเวียดนามกับรัฐบาลเขง สัมริน ในวันที่ 18 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2522 สัญญาฉบับนี้ระบุให้เวียดนามเข้ามาตั้งกองกำลังทหารในกัมพูชาได้ ถึงแม้ว่าเวียดนามจะปฏิเสธอยู่ตลอดเวลาว่า ตนมิได้รุกรานกัมพูชา เพียงแต่ให้การสนับสนุนประชาชนกัมพูชาในการลุกขึ้นทำลายอำนาจรัฐที่ล้างเผ่าพันธุ์ประชาชน นั่นคือการให้ความช่วยเหลือแก่แนวร่วมแห่งชาติเพื่อปลดปล่อยกัมพูชาซึ่งต้องการโค่นล้มรัฐบาลพลัด อย่างไรก็ตามกองทหารของแนวร่วมได้แก่ชาวเขมรที่อพยพหนีภัยสงคราม เข้าไปอยู่ในค่ายลี้ภัยในเวียดนาม ได้รับการฝึกอาวุธและการศึกษาใหม่จากเวียดนาม ให้เกลียดชังรัฐบาลพลัด ใ้มองเห็นว่าอนาคตของกัมพูชาขึ้นอยู่กับความช่วยเหลือของเวียดนาม กองทหารแนวร่วมแห่งชาติเพื่อปลดปล่อยกัมพูชามีจำนวนประมาณ 15,000 - 20,000 คน ได้ทำหน้าที่เป็นกองหลังเท่านั้น ตัวนายเขง สัมริน ซึ่งถูกอุปโลกน์เป็นประธานแนวร่วมฯ ก็ได้เป็นที่รู้จักชื่อเสียงมาก่อน จึงไม่น่าเป็นไปได้ว่าจะสามารถสร้างฐานอำนาจได้ภายในระยะเวลาอันรวดเร็วจนยึดกรุงพนมเปญได้ภายหลังการประกาศจัดตั้งแนวร่วมแห่งชาติเพื่อปลดปล่อยกัมพูชาเพียงเดือนเศษไม่ว่าจะมีการเตรียมตัวอย่างดีเพียงใดก็ตาม ดังนั้นรัฐบาลเขง สัมรินจึงน่าจะเป็นเพียงรัฐบาลหุ่นของเวียดนาม และการที่เวียดนามต้องจัดตั้งแนวร่วมขึ้นแทนที่จะบุกกัมพูชาโดยตรง เป็นเพราะเวียดนามต้องการสร้างความชอบธรรมในการบุกกัมพูชาเท่านั้น และนับแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน (กรกฎาคม 2526) ยังคงมีกองกำลังของเวียดนามจำนวนประมาณ 20 กองพล ปฏิบัติการอยู่ในกัมพูชาโดยไม่มีทีท่าว่าจะถอนออกไปแต่อย่างใด ทั้งไม่สนใจต่อมติของสมัชชาสหประชาชาติเมื่อเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2522 และมติของที่ประชุมนานาชาติเกี่ยวกับเรื่องปัญหาที่กัมพูชา เมื่อ 13 กรกฎาคม พ.ศ. 2524 นี้ให้ถอนทหารต่างชาติออกจากกัมพูชาโดยทันที



จากพฤติกรรมที่กล่าวมาแล้วของ เวียดนามมีผลกระทบต่อประเทศไทยคือ ทำให้รัฐบาลไทยเกิดความรู้สึกไม่มั่นคง เนื่องจากได้สูญเสียดินแดนกันชน (buffer zone) ของตน อันได้แก่ลาวและเขมรให้แก่เวียดนามไป ประเทศไทยจึงกลายเป็นรัฐด้านหน้าของประเทศเสรีไปโดยปริยาย และที่สำคัญคือ กองทัพของเวียดนามที่ประจำอยู่ใน เขมรและลาวก็จะประจัญกับกองทัพไทยโดยตรง

ส่วน เรื่องความช่วยเหลือต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยจากจีนและ เวียดนามนั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จีนได้ลดความช่วยเหลือต่อพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทย โดยได้เปลี่ยนไป เน้นความสัมพันธ์ระดับรัฐต่อรัฐ แทนระดับพรรคต่อพรรคในขณะที่ยังกำลังทำการเมืองและทหารของพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยขยายตัว เป็นอย่างมากจนดูเหมือนว่าไทยอาจกลายเป็นโคมินในตัวเองไป ในสถานการณ์เช่นนี้สหภาพโซเวียตก็ได้สนับสนุนให้ เวียดนามพยายามเข้ามา มีอิทธิพลเหนือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยแทนจีน แต่เนื่องจากจีนมีอิทธิพลอย่างมั่นคงเหนือผู้นำพรรคระดับสูงๆ ซึ่งบุคคลดังกล่าวมีบทบาทโดยตรงในการกำหนดแนวทางและนโยบายของพรรคและ เวียดนามมีอิทธิพลเพียงระดับปฏิบัติต่างๆ เท่านั้น เป็นผลให้ เวียดนามไม่ประสบความสำเร็จในการชักจูงให้พรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยอยู่ข้างเดียวกับตนได้ แต่อย่างไรก็ตาม จากความขัดแย้งระหว่างจีนกับ เวียดนามที่รุนแรงขึ้นในปี พ.ศ. 2521 ได้ส่งผลให้จีนต้องเพิ่มความสัมพันธ์ในระดับรัฐต่อรัฐกับรัฐบาลไทยมากขึ้น โดยทางที่กลับกัน จีนก็ต้องลดความสัมพันธ์ระดับพรรคต่อพรรคตามไปด้วย ข้อนี้อาจเป็นจุดอ่อนทำให้ เวียดนามสามารถมีอิทธิพลเหนือพรรคคอมมิวนิสต์แห่งประเทศไทยซึ่งคาดว่าได้รับความช่วยเหลือจากจีนลดลงได้ ดังนั้นในการกำหนดนโยบายของรัฐ เกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เรื่องนี้ก็เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่มีส่วนทำให้รัฐบาลไทยไม่อนุญาตให้ผู้อพยพทางเรือชาว เวียดนาม เข้ามาลี้ภัยอย่างถาวรโดยเด็ดขาด เพราะเกรงว่าอาจมี เจ้าหน้าที่ของพรรคคอมมิวนิสต์ เวียดนามปะปนกับผู้อพยพ เดินทางเข้ามาเพื่อปฏิบัติการตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

นอกจากนี้ เวียดนามยังได้แสดงให้เห็นถึงความไม่น่าไว้วางใจทางการทูตของตนอีกด้วย เริ่มตั้งแต่เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2521 นายกรัฐมนตรีของเวียดนาม นายฟามวันดง ได้เดินทางมาเยือนไทยด้วยท่าทีที่เปลี่ยนแปลงใหม่อย่างน่าสังเกตุ เพราะ เวียดนาม เคยมีท่าทีที่แข็งกร้าวกับไทยมาโดยตลอดแม้ว่าจะมีความสัมพันธ์ทางการทูตระหว่างกันก็ตาม ในการเดินทางมาเยือนของนายฟาม วัน ดง ได้แสดงท่าทีที่เป็นมิตรอย่างยิ่งพร้อมทั้งยืนยันว่าจะไม่ให้ความสนับสนุน



ขบวนการก่อการจลาจลคอมมิวนิสต์ในไทยทั้งทางตรงและทางอ้อม พร้อมกันนั้นก็ได้แสดงความ  
 ปราชณาที่จะเห็นภูมิภาคเอเชียอาคเนย์เป็น "ดินแดนแห่งสันติภาพ อีสราภาพ เอกราชอย่าง  
 แท้จริง" ซึ่งแต่เดิมเวียดนามเองได้วิพากษ์วิจารณ์ในลักษณะคัดค้านข้อเสนอนี้ของอาเซียนที่ต้องการ  
 ให้มีเขตสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง โดยมีท่าทีอ่านจากคำประกันความเป็นกลางดังกล่าว  
 มาโดยตลอด เนื่องจากเวียดนามต้องการที่จะให้ดินแดนแถบนี้เป็นกลางโดยไม่มีมหาอำนาจหรือ  
 อิทธิพลของมหาอำนาจใดๆ มาเกี่ยวข้องกับทั้งสิ้น แม้เมื่อเวียดนามได้เข้ามาแทรกแซงทางทหารใน  
 กัมพูชา เมื่อต้นปี พ.ศ. 2522 แล้วก็ตาม เวียดนามยังคงรักษาท่าทีที่เป็นมิตรต่อไทยมาตลอด  
 และเมื่อประมาณต้นเดือน มิถุนายน พ.ศ. 2523 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศของ  
 เวียดนาม คือ นายเหงียน โค ทัก ได้แวะเยือนไทยอย่างเป็นทางการอีกครั้งโดยได้ให้สัมภาษณ์  
 เป็นเชิงยืนยันว่าการเข้าแทรกแซงกัมพูชานั้นจะไม่ขยายตัว เป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความ  
 มั่นคงของไทยแต่อย่างใด แต่ปรากฏว่าจากนั้นไม่นานในตอนเช้าตรู่ของวันที่ 23 มิถุนายน พ.ศ.  
 2523 กองกำลังเวียดนามจำนวน 200 - 300 คนที่ประจำอยู่ชายแดนไทย - กัมพูชาได้รุกล้ำ  
 ข้ามเขตแดนไทยทางฝั่งตะวันออกแถบปราจีนบุรีบริเวณหมู่บ้านโนนหมากมูน และเป็นเหตุให้ปะทะ  
 กับกองกำลังของไทยที่เข้าสกัดกั้นการรุกรานครั้งนี้ ผลคือฝ่ายไทยเสียชีวิต 22 คน ฝ่ายเวียดนาม  
 เสียชีวิต 75 คน และกองทัพเวียดนามถอนกำลังไปในที่สุดเมื่อตอนเที่ยงของวันที่ 24 มิถุนายน  
 พ.ศ. 2523 การกระทำลักษณะเช่นนี้เป็นที่ยอมรับให้ไทยตระหนักถึงความเชื่อไม่ได้ของเวียดนาม  
 และก่อให้เกิดความรู้สึกที่เรียกว่า Vietnam threat ขึ้น แม้ว่าเวียดนามอ้างว่าไม่มีนโยบาย  
 ที่จะรุกรานประเทศไทย แต่เนื่องจากการมีอิทธิพลอยู่เหนือลาวและกัมพูชา ได้ก่อให้เกิดผลกระทบ  
 กระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศอย่างช่วยไม่ได้

ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามที่เดินทางเข้ามาเพื่อลี้ภัยในประเทศไทย จึงได้รับการ  
 ปฏิบัติจากรัฐบาลไทยอย่างเข้มงวดกว่าผู้อพยพจากเขมรและลาวที่เข้ามาลี้ภัยในระยะเวลาดังกล่าว  
 ทั้งนี้เพราะไทยเกรงว่าเวียดนามอาจฉวยโอกาสนี้ส่งจารชนของตนเข้ามาสอดแนม ท้าข่าว  
 และทำวินาศกรรม เพื่อความได้เปรียบทางยุทธศาสตร์ของตน

## 2. ปัจจัยทางด้านภาพพจน์ของประเทศ

การที่มีผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเดินทางเข้ามาเพื่อลี้ภัยในประเทศไทยนับเป็น



ผลเสียต่อภาพพจน์ของประเทศไทยเป็นอย่างมาก กล่าวคือ พรรคอนุ กับที่ผู้อพยพดังกล่าวเดินทางเข้ามายังประเทศไทย องค์การระหว่างประเทศต่างๆ ทั้งภาครัฐบาลและเอกชน ได้แก่นักสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติและองค์การพหุภาคีก็ได้เข้ามามีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพเหล่านี้ด้วย แม้รัฐบาลไทยจะได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีต่อการดังกล่าวโดยยึดหลักมนุษยธรรมอย่างแท้จริงด้วยการให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเข้ามาพักพิงในประเทศไทยได้ เป็นการชั่วคราวแล้วก็ตาม แต่บางครั้งที่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยได้ปฏิบัติ การตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เช่น ช่วงระหว่างที่เข้ามาตรวจการสกัดกั้นและผลักดันผู้อพยพ หรือในกรณีที่เกิดความผิดพลาดบางอย่าง เช่น เกิดปัญหาเจ้าหน้าที่ทุจริต เป็นต้น ทั้งๆ ที่เรื่องเหล่านี้ เป็นเรื่องภายในของประเทศไทย แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าวขึ้น มีความเห็นว่าไม่ถูกไม่ควร ชักค่อหลักการที่ตนยึดถือแล้วก็จะให้ข่าวโจมตีประเทศไทยทันที ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่เกิดโจรสลัดขึ้นในอ่าวไทย ทำการปล้นและทำร้ายผู้อพยพทางเรือชาว เวียดนาม สื่อมวลชนต่างประเทศบางฉบับได้โจมตีประเทศไทยว่าไม่รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหานี้ ซึ่งกรณีนี้ไม่เป็นธรรมต่อประเทศไทยเลย เพราะปัญหาโจรสลัดนี้เป็น เรื่องที่ป้องกันและปราบปรามได้ค่อนข้างยาก นอกจากนี้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามที่ถูกโจรสลัดปล้นหรือทำร้ายใดๆ ก็ตามก็จะจำสถานะที่ ลักษณะเรือ และคนร้ายไม่ได้แน่นอน ทั้งยังไม่สามารถกำหนดได้แน่นอนว่าปัญหาดังกล่าว เกิดขึ้นในอ่าวไทยหรือทะเลจีนใต้ซึ่งเป็นน่านน้ำสากล และที่สำคัญคือบริเวณ พื้นที่ของอ่าวไทยนั้นกว้างเกือบ 3 แสนตารางกิโลเมตร มีประเทศชายฝั่งอีกหลายประเทศ ร่วม เป็นเจ้าของด้วย มิใช่เป็นของประเทศไทยแต่ผู้เดียว

อย่างไรก็ตามไม่ว่าจะถูกโจมตีรุนแรงเพียงใด ประเทศไทยคงต้องพยายามชี้แจงเรื่องราวต่างๆ ให้นานาชาติ เข้าใจถึงต้นสายปลายเหตุอย่างถูกต้องทั้งนี้เพราะมีความจำเป็น จะต้องรักษาภาพพจน์ที่ดีของประเทศไทยไว้ เพื่อให้เป็นที่ เชื่อถือของนานาชาติ เนื่องจากไทยยังเป็นประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบกับปัญหาผู้อพยพอย่างรุนแรงมาก ความช่วยเหลือต่างๆ จาก ทั้งต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ ทั้งทางด้านการเงิน สิ่งของหรือการรับผู้อพยพ ไปตั้งหลักแหล่ง เป็นการถาวร เป็นเรื่องจำเป็น และอีกประการที่สำคัญก็คือไทยต้องการมติดของนานาชาติในการประนาม เวียดนามที่ได้คงกองกำลังของตนไว้ใน เขมรและความร่วมมือจากนานาชาติ เพื่อมิให้ เวียดนามถอนตัวจากดินแดนดังกล่าวนี้ ความจำเป็นในการรักษาภาพพจน์ดังกล่าว



ได้ เป็นปัจจัยที่ทำให้รัฐบาลไทยต้องรับผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม เข้ามาพักพิง เป็นการชั่วคราว พร้อมกับนั้นเป็นผลให้ไม่สามารถใช้มาตรการสกัดกั้นผู้อพยพดังกล่าวอย่างเต็มที่ได้

### ๓. การที่ไทย เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติกับสำนักทางมนุษยธรรม

เมื่อผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม ได้ เดินทาง เข้ามา เพื่อลี้ภัย ในประเทศ ไทยนั้น องค์การระหว่างประเทศที่ได้เข้ามา มีบทบาท ในการให้ความช่วยเหลือผู้อพยพดังกล่าวมากที่สุด ได้แก่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ลี้ภัย

สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ จัดตั้งขึ้น เมื่อ วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1951) ตามมติที่ 319 A (IV) ของที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติสมัยสามัญ เมื่อปี พ.ศ. 2492 มีสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่กรุงเจนีวา และข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ เป็นผู้รับผิดชอบ เรื่องการบริหารงานและการปฏิบัติงานของสำนักงาน โดยได้รับงบประมาณค่านำค่าใช้จ่าย เกี่ยวกับบุคลากรของสำนักงานจากงบประมาณขององค์การสหประชาชาติ ส่วนค่าใช้จ่ายอย่างอื่น ๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของสำนักงานและเงินช่วยเหลือสำหรับโครงการต่างๆ เป็นเงินที่ได้รับจากการบริจาคโดยสมัครใจจากประเทศสมาชิกทั้งสิ้น

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติมีธรรมเนียมกำหนดหน้าที่ไว้ 3 ประการ คือ การให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย การให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย และการหาช่องทางถาวรในการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัย นอกจากนี้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ยังยึดถือหลักการสำคัญอื่นๆ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยซึ่งเป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ อีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักการที่คำนึงถึงความสมัครใจของผู้ลี้ภัยในการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศต่างๆ และการเดินทางกลับประเทศมาตุภูมิ ข้อกำหนดหน้าที่และหลักการสำคัญดังที่ได้อธิบายไว้ เปรียบ เหมือนหัวใจของการปฏิบัติงานในประเทศต่างๆ ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ดังนั้นเมื่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เข้ามาให้ความช่วยเหลือผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม ในไทยก็ได้นำเอาหลักการดังกล่าว เข้ามาใช้ปฏิบัติ และพยายามชักจูงให้ประเทศไทยยอมรับหลักการนั้นด้วย แต่เนื่องจากประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญาและพิธีการเกี่ยวกับสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ประเทศไทยจึงมีสิทธิที่จะไม่ยอมรับผู้อพยพ



ทั้งกล่าวให้เข้ามามีสัมพันธภาพได้ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม คือ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติควรที่จะส่งเสริมหลักการเจียมเนื้อเจียมตัวของภูมิภาครวมทั้งรัฐบาลไทยต้องการความช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ทั้งในด้านการเงิน สิ่งของ และการก่อสร้าง เพื่อให้ได้มาซึ่งโควตาที่จะให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามไปตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศที่ 3 รัฐบาลไทยจึงตกลงที่จะลงนามในความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ โดยฉบับแรกลงนามเมื่อ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2518 และฉบับที่ 2 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 และเป็นผลให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ ได้เข้ามาปฏิบัติช่วยเหลือผู้อพยพทั้งกล่าวข้างต้น

#### 4. โครงการอพยพเดินทางอย่างเป็นระเบียบ (Orderly Departure Program)

##### ของ เวียดนาม

ในขณะที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เดินทางเข้ามาเป็นจำนวนมาก ประเทศอื่นๆ ในอาเซียน เช่น อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ มาเลเซีย สิงคโปร์ ชองกง และออสเตรเลีย ก็ประสบกับปัญหาผู้อพยพทางเรือเช่นกัน

การหลั่งไหลของผู้อพยพจำนวนมากมายังนี้ได้สร้างความวิตกกังวลให้กับรัฐบาลของกลุ่มอาเซียนอย่างมากทั้งในปัญหาด้านความมั่นคง เศรษฐกิจและสังคม เป็นเหตุให้ประเทศเหล่านี้ดำเนินการเคลื่อนไหวทางการเมืองและทางการทูตอย่างแข็งขัน เพื่อที่จะให้สหประชาชาติและประชาคมระหว่างประเทศได้เข้ามามีส่วนในการแก้ปัญหาอย่างจริงจังและกว้างขวาง ซึ่งสหประชาชาติก็ได้จัดให้มีการประชุมพิจารณาปัญหาผู้อพยพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่นครเจนีวา เมื่อวันที่ 11 ธันวาคม พ.ศ. 2521 (ค.ศ. 1978) ที่ประชุมได้เรียกร้องให้มีการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ คือขอให้รัฐบาลเวียดนามยุติการผลักดันชาวเวียดนามออกนอกประเทศ ซึ่งนายฟาน เทียน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงต่างประเทศของเวียดนามได้รับคำกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ให้มีการจัดตั้งศูนย์แจกจ่ายผู้ลี้ภัยในเวียดนาม เพื่อจัดให้มีการเดินทางออกจากเวียดนามอย่างถูกต้องตามข้อตกลงกับรัฐบาล

จากนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ ได้ส่งเจ้าหน้าที่ของตนไปดำเนินการเจรจากับรัฐบาลเวียดนาม เพื่อหาวิธีจัดตั้งโครงการเดินทางออกนอกประเทศอย่างเป็นระเบียบ



(Orderly Departure Program) ที่กรุงฮานอยระหว่างวันที่ 26 กุมภาพันธ์ - 5 มีนาคม 2522 และ 25 - 30 พฤษภาคม พ.ศ. 2522 การเจรจาทั้งกล่าวได้ยุติลงโดยมีการจัดทำข้อตกลง 4 ประการในการที่จะจัดตั้ง โครงการการเดินทางออกจากประเทศอย่างเป็นระเบียบขึ้นด้วยความร่วมมือระหว่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่และรัฐบาล เวียดนามตั้งรายละเอียดจะกล่าวต่อไปในบทที่ 4

ต่อมาสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้จัดให้มีการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยจากอินโดจีนที่นครเจนีวาขึ้นระหว่างวันที่ 20 - 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 อีกเป็นครั้งที่ 2 ในการประชุมครั้งนี้รัฐบาลเวียดนามได้ให้คำมั่นว่าจะพยายามทุกวิถีทางที่จะยับยั้งการหลั่งไหลของผู้อพยพชาว เวียดนามที่หลบหนีออกนอกประเทศในระยะเวลาที่เหมาะสม โดยเวียดนามจะร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ในการให้ผู้อพยพจากประเทศของตน เดินทางออกนอกประเทศอย่างเป็นระเบียบและปลอดภัยตามความตกลงนี้ได้กระทำระหว่างรัฐบาล เวียดนามกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ต่อไป ซึ่งสันนิษฐานว่าการดำเนินการที่จะให้ความร่วมมือในการจัดตั้งโครงการเดินทางออกนอกประเทศอย่างเป็นระเบียบ และปลอดภัย ระหว่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่และรัฐบาล เวียดนามในระยะแรก คงไม่ราบรื่นตามความมุ่งหมาย เพราะปรากฏว่าในช่วงเดือนพฤษภาคม - กันยายน ปีพ.ศ. 2522 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้ส่งผู้อพยพชาวเวียดนามเดินทางออกนอกประเทศอย่างเป็นระเบียบได้เพียง 879 คน เท่านั้น<sup>1</sup> แต่ต่อมาโครงการอพยพเดินทางออกนอกประเทศของสำนักงานข้าหลวงใหญ่และรัฐบาล เวียดนามนี้ได้ผลดีมากขึ้น เป็นลำดับ คือ ในช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม ปีพ.ศ. 2522 สามารถส่งผู้อพยพออกไปตั้งถิ่นฐานเป็นจำนวน 1,047 คน ในปีพ.ศ. 2523 ส่งผู้อพยพออกไปตั้งถิ่นฐานเป็นจำนวน 6,598 คน ปีพ.ศ. 2524 ส่งผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานเป็นจำนวน 10,178 คน และในปีพ.ศ. 2525 ส่งผู้

<sup>1</sup> Frank Frost, "Vietnam, ASEAN and the Indochina Refugee Crisis", Southeast Asian Affairs 1980, Institute of Southeast Asian Studies, Hinemann Asia, 1980 P. 369.



อพยพออกไปตั้งถิ่นฐานเป็นจำนวน 29,000 คน<sup>1</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าจากแรงกดดันของนานาชาติที่ร่วมกันประนามรัฐบาล เวียดนาม ที่ปล่อยให้มียุทธอพยพทาง เรือ เดินทางออกนอกประเทศโดย เสี่ยงต่ออันตรายนานัปการ เป็นสาเหตุ ให้รัฐบาล เวียดนามต้องให้ความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติแล้วจัดตั้ง โครงการอพยพ เดินทางอย่าง เป็นระเบียบขั้น เพื่อให้ชาว เวียดนามที่ไม่ประสงค์จะอาศัยอยู่ใน ประเทศของตนต่อไป ได้เดินทางไปตั้งหลักแหล่งในประเทศตะวันตกตามความต้องการอย่าง ปลอดภัย นับ เป็นการแก้ไขปัญหาผู้อพยพทาง เรือที่ต้น เหตุอย่างแท้จริง

นอกจากนี้แล้วโครงการ เดินทางออกนอกประเทศอย่างมีระเบียบของรัฐบาล เวียดนาม เป็นผลให้ประเทศไทยสามารถปรับมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามใหม่จากมาตรการ เปิดประตู มาเป็นมาตรการป้องกันได้ โดยตามมาตรการป้องกันนั้นผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามที่เดินทาง เข้ามาในประเทศไทยหลังวันที่ 15 สิงหาคม 2524 แล้วจะถูกกักไว้ที่ศูนย์ ลี้ภัย จังหวัดนครราชสีมาและไม่ให้เดินทางไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 โดยเด็ดขาด ซึ่ง รัฐบาลไทยได้ให้เหตุผลว่าเนื่องจากรัฐบาล เวียดนามได้จัดโครงการการเดินทางออกนอกประเทศ อย่างมีระเบียบให้แก่ประชาชนของตนแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นใดๆ ที่ผู้อพยพ เหล่านั้นจะลักลอบ เดินทาง เสี่ยงตามมาลี้ภัย เป็นการชั่วคราวอีกต่อไป นับ เป็นการบรรเทาปัญหาผู้อพยพทาง เรือของ ประเทศไทยให้ลดความรุนแรงลงด้วย

5. ท่าทีของประเทศผู้รับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่ง เป็นการถาวร

ประเทศที่ 3 ที่รับผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนามไปตั้งหลักแหล่ง เป็นการถาวรใน ประเทศของตนนั้น มีประเทศหลัก 4 ประเทศคือ สหรัฐอเมริกา, ฝรั่งเศส, แคนาดา และ ออสเตรเลีย

ในปีพ.ศ. 2518 มีผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม เดินทาง เข้ามาลี้ภัยในประเทศไทย จำนวน 515 คน และมีประเทศที่ 3 รับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งจำนวน 265 คน ส่วนในปีพ.ศ.

<sup>1</sup>

สถิติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ.



2519 มีผู้อพยพเดินทางเข้ามา 2,615 คน และเดินทางไปยังหลักแหล่ง 1,093 คน ในปี พ.ศ. 2520 มีผู้อพยพเดินทางเข้ามา 3,0601 คน และเดินทางไปยังหลักแหล่ง 2,872 คน ในปีพ.ศ. 2521 มีผู้อพยพเดินทางเข้ามา 6,806 คน และเดินทางไปยังหลักแหล่ง 5,021 คน ในปีพ.ศ. 2522 มีผู้อพยพเดินทางเข้ามา 11,887 คน และเดินทางไปยังหลักแหล่ง 9,358 คน ในปีพ.ศ. 2523 มีผู้อพยพเดินทางเข้ามา 21,549 คน และเดินทางไปยังหลักแหล่ง 21,043 คน ในปีพ.ศ. 2524 มีผู้อพยพเดินทางเข้ามา 18,378 คน และเดินทางไปยังหลักแหล่ง 20,504 คน และในปีพ.ศ. 2525 มีผู้อพยพเดินทางเข้ามา 6,076 คน และเดินทางไปยังหลักแหล่ง 2,772 คน

จากตัวเลขที่ได้แสดงแล้วนี้จะเห็นได้ว่า ในระยะแรกของการเกิดวิกฤตการณ์ดังกล่าว ประเทศผู้รับอพยพทั้งหลายได้ให้ความร่วมมือในการรับผู้อพยพไปยังหลักแหล่งในประเทศตนเองอย่างเต็มใจและเข้มแข็ง เมื่อเวลาผ่านไปนานขึ้น และปรากฏชัดว่าการอพยพออกจากประเทศของชาวเวียดนาม เหล่านั้นมิใช่สาเหตุทางการเมือง (Political Issues) แต่เป็นเรื่องของความต้องการที่จะไปมีชีวิตอันสุขสบายในประเทศตะวันตก (Economic Issues) และประกอบกับจำนวนผู้อพยพในแต่ละประเทศมีมากขึ้นทุกขณะ จนประชาชนในแต่ละประเทศเริ่มไม่พอใจนโยบาย เปิดรับผู้รับผู้อพยพ เพราะทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมาภายในแต่ละประเทศ เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาทางสังคม ปัญหาการว่างงาน ฯลฯ ทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ เริ่มทบทวนนโยบายดังกล่าวใหม่ และมีท่าทีที่จะรับผู้อพยพดังกล่าวไปยังหลักแหล่งในประเทศของตนให้น้อยลง

#### วิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย

ในการดำเนินนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนั้น รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายหลักไว้อย่างแจ่มชัดว่า จะไม่ยอมให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เข้ามาตั้งหลักแหล่ง เพื่อลี้ภัยเป็นการถาวรโดยเด็ดขาด เนื่องจากอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติได้ แต่เป็น เพราะเหตุผลทางมนุษยธรรมและเพื่อสิทธิมนุษยชน รัฐบาลไทยจึงอนุญาตให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามดังกล่าวได้เข้ามาลี้ภัย เป็นการชั่วคราว โดยให้เดินทางไปยังหลักแหล่งในประเทศที่ 3 โดยเร็วที่สุด นอกจากนโยบายหลักแล้วรัฐบาลก็ได้กำหนดมาตรการปฏิบัติขึ้น เพื่อ



เป็นแนวทางในการปฏิบัติสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องและบรรลุผลตามนโยบายหลักที่ได้วางไว้ ในด้านมาตรการปฏิบัติ นั้น จะเห็นว่ารัฐบาลได้ปรับ เปลี่ยนมาตรการปฏิบัติ เป็นช่วงๆ ตามปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกนี้แปร เปลี่ยนและ เข้ามามีอิทธิพล เกี่ยวข้อง ในช่วงระยะเวลา นั้นๆ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

มาตรการปฏิบัติมาตรการแรกสุดของไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม คือ มาตรการสกัดกั้นและผลักดัน กำหนดให้เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติพยายามสกัดกั้นมิให้เรือผู้อพยพสามารถเดินทางเข้ามาในน่านน้ำไทยได้ และในกรณีที่จำเป็น ต้องรับไว้ก็ให้รับผลักดันผู้อพยพ เหล่านั้น ออกจากประเทศด้วยการส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 โดยเร็วที่สุด การกำหนดมาตรการปฏิบัติ เช่นนี้ เป็นผลมาจากอิทธิพลของปัจจัยภายในคือ ปัจจัยทางด้านความมั่นคงของชาติ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และปัจจัยทางด้านการที่ไทยมีปัญหาผู้อพยพทางบกนี้พากันลี้ภัยมาจากลาวและกัมพูชา เป็นจำนวนมาก ในขณะ เดียวกัน รวมทั้งการที่ยังมีปัญหาวนอพยพสมัย เดิมเนียบพู่ค่างคาอยู่ นั้นเอง เมื่อพิจารณาแล้วปัจจัยภายในที่มีอิทธิพลมากที่สุดต่อการกำหนดมาตรการดังกล่าว เห็นได้จาก คำพูดของนายธามินทร์ กรีวิเชียร นายกรัฐมนตรีขณะนั้น ที่ได้ให้ความเห็นกับรองข้าหลวงใหญ่ฯ สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัย ซึ่ง เข้า เยี่ยมคำนับที่ทำเนียบรัฐบาล เมื่อวันที่ 15 มิถุนายน พ.ศ. 2520 ว่า "ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศชาติต้องได้รับ การพิจารณา เป็นอันดับแรก"<sup>1</sup> ซึ่งตามความจริงแล้วผู้อพยพทางเรือชาว เวียดนาม เหล่านี้ยังไม่ได้มีการพิสูจน์อย่างแน่ชัดว่า เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ เพียงใด แต่จากนโยบายหลัก และการกำหนดมาตรการปฏิบัติดังกล่าวมาแล้วจะ เห็นได้ว่า ผู้กำหนดนโยบายของไทยมีความเห็นว่าผู้อพยพดังกล่าว เป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติ เป็นอย่างยิ่ง ที่เป็น เช่นนี้ เพราะมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อชาว เวียดนามดังได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตามอิทธิพลอัน เนื่องมาจากปัจจัยภายนอกอันได้แก่ ความเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติซึ่งผลติดตามมากก็คือสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติได้ เข้ามาจับมือ เพื่อช่วย เหลือผู้อพยพดังกล่าว และปัจจัยทางด้านความจำเป็นทางด้านการรักษาภาพพจน์ของประเทศทำให้มาตรการสกัดกั้นและผลักดันของรัฐบาลไทยมีการปฏิบัติใน

<sup>1</sup> Bangkok Post, June 16, 1977, P. 3.



ลักษณะอะลุ่มอล่วยตลอดมาตั้งแต่แรกจนถึงวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2520 เป็นผลให้จำนวนของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเพิ่มขึ้น รัฐบาลจึงได้กำหนดรายละเอียดของมาตรการสกัดกั้นและผลักดันขึ้น เพื่อให้มีการปฏิบัติในลักษณะที่เข้มงวดยิ่งขึ้น

ต่อมา ในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2522 มาตรการปฏิบัติของไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามได้เปลี่ยนแปลงจากเดิมอีกครั้ง คือ มีการปรับมาตรการใหม่จากมาตรการสกัดกั้นและผลักดันมาเป็นมาตรการเปิดประตู เป็นการเปิดรับผู้อพยพโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมและหามาตรการเพื่อแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ คือ ให้รัฐบาลเวียดนามป้องกันมิให้ประชาชนของตนลักลอบเดินทางออกนอกประเทศโดยทางเรืออีกต่อไป การที่รัฐบาลไทยยกเลิกมาตรการสกัดกั้นมาเป็นรับผู้อพยพอย่างไม่จำกัด เป็นผลเนื่องมาจากความล้มเหลวของมาตรการสกัดกั้น ทั้งนี้เพราะจำเป็นต้องใช้วิธีการสกัดกั้นอย่างอะลุ่มอล่วยตลอดมา การใช้วิธีสกัดกั้นอย่างรุนแรง เช่น การยิงปืนใหญ่หรือลากจูงเรือออกจากน่านน้ำไทย นับเป็นผลเสียต่อภาพพจน์ของประเทศอย่างมาก และเมื่อเรือของผู้อพยพเข้ามาถึงชายฝั่งไทย ผู้อพยพก็จะทำการทำลายเรือทันทีเพื่อที่จะได้ขึ้นฝั่งลี้ภัย เป็นการชั่วคราว ฉะนั้นจึงได้มีผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเดินทางเข้ามาเพื่อลี้ภัยและตกค้างอยู่ในประเทศมากขึ้นทุกขณะ สถานการณ์ลักษณะเช่นนี้ได้บีบบังคับให้ไทยจำเป็นต้องขอรับความช่วยเหลือต่างๆ จากสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยสหประชาชาติมากขึ้นคือ ความช่วยเหลือทางการเงิน เพื่อจัดสรรสาธารณูปโภคต่างๆ ให้ผู้อพยพ การจัดหาประเทศที่ 3 เพื่อส่งผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่ง เป็นการถาวร ที่สำคัญมากคือจะสังเกตได้ว่าการประกาศนโยบายเปิดประตูรับผู้อพยพได้ล่วงหน้าที่จะมีการประชุมปรึกษาว่าด้วยปัญหาผู้อพยพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่นคร เจนีวา และหลังจากเหตุการณ์การจลาจลและ เข้ายึดครองกัมพูชาของเวียดนาม ซึ่งกลุ่มประเทศอาเซียนล้มเหลวในการดำเนินการผลักดันให้มีการ เสนอมติ เรื่องการลดทหารและการเคารพในหลักการว่าด้วยการไม่เข้ายุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของประเทศอื่นในคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติรับรองทั้งนี้ เพราะรัสเซียใช้ลัทธิวีโต้ การประชุมนานาชาติครั้งนี้จึงเป็นการประชุมที่มีความหมายและความสำคัญต่อประเทศไทยมาก รัฐบาลไทยจึงได้พยายามที่จะปรับปรุงภาพพจน์ของประเทศให้ดีขึ้นและ เป็นที่ยอมรับของสังคมนานาชาติ เพื่อที่จะให้ที่ประชุมดังกล่าวเห็นด้วยกับการประณาม เวียดนามทั้งในกรณีผู้อพยพและการคงกำลังทหารไว้ในกัมพูชา รวมทั้งมีความต้องการที่จะให้นานาชาติ เข้ามามีบทบาท เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปตามความ



ประสงค์ของไทยและกลุ่มอาเซียน

ในการยกเลิกมาตรการสกัดกั้นมา เป็นการเปิดประตูยอมรับผู้อพยพอย่างเต็มที่นั้น ประเทศไทยยังคงยอมรับหลักการปฏิบัติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ตามพันธะของข้อตกลง เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2520 โดยไม่เปลี่ยนแปลง และรัฐบาลก็ยังคงสงวนสิทธิที่จะยกเลิก หลักการที่มีผลกระทบต่อการใช้งานอธิปไตยภายในดินแดน เช่น หลักการรักษาความมั่นคง ของชาติ และผู้อพยพจะต้องเคารพต่อกฎหมาย กฎเกณฑ์ของไทย รวมทั้งมาตรการรักษาความสงบเรียบร้อยในประเทศด้วย แต่อย่างไรก็ดีรัฐบาลไทยยังคงมาตรการผลักดันไว้ซึ่งก็คือ ยังคงให้มีการส่งตัวผู้อพยพให้ไปตั้งหลักแหล่งถาวรในประเทศที่ 3 โดยเร็วที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากอิทธิพลของปัจจัยภายใน เป็นตัวกำหนดคือ ปัจจัยทางด้านทัศนคติของผู้กำหนดนโยบายของไทยที่มีต่อผู้อพยพชาวเวียดนามว่าเป็นภัย และตีความว่าการรับผู้อพยพชาวเวียดนามไว้ในแผ่นดินไทยนานเท่าใดก็จะ เป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติมากขึ้น เท่านั้น

มาตรการ เปิดประตูรับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เป็นผลให้มีผู้อพยพ เดินทาง เข้ามายังประเทศไทย เพื่อไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 เป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น คือในช่วงปี พ.ศ. 2518 - พ.ศ. 2521 ขณะที่ใช้มาตรการสกัดกั้นและผลักดันมีผู้อพยพ เดินทาง เข้ามาใน ประเทศไทยทั้งสิ้น 13,536 คน ส่วนในปี พ.ศ. 2522 มีผู้อพยพเดินทางเข้ามา 11,887 คน และในช่วงปีพ.ศ. 2523 มีผู้อพยพเดินทางเข้ามาเป็นจำนวน 21,549 คน และการเดินทางเข้ามาของผู้อพยพดังกล่าวไม่มีที่ท่าจะยุติลง ทำให้ทุกประเทศที่เกี่ยวข้อง เริ่มทบทวนมาตรการปฏิบัติของตนใหม่ ประเทศตะวันตกต่างๆ ที่เคย เคยใจรับผู้อพยพ เหล่านั้น ไปตั้งหลักแหล่งใน ประเทศตนก็มีที่ท่าจะลดจำนวนรับให้น้อยลง สถานการณ์ลักษณะ เช่นนี้รัฐบาลไทยจำต้อง เริ่มทบทวนมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพใหม่ในกลางปี พ.ศ. 2524

<sup>1</sup> สถิติจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ นาวาตรีประสงค์ สุนศิริ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ,



โดยที่ตระหนักดีว่าการอพยพออกจากประเทศโดยทางเรือของชาวเวียดนามมี วัตถุประสงค์ที่จะไปตั้งถิ่นฐานใหม่เป็นการถาวรในประเทศตะวันตก มิใช่ต้องการที่จะมาตั้งหลักแหล่งในประเทศไทย ฉะนั้นการจะทำให้จำนวนผู้อพยพลดลงก็จะต้องยุติที่จะให้ผู้อพยพเดินทางเข้ามาพักพิงชั่วคราวเพื่อส่งตัวไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงได้เปลี่ยนมาตรการปฏิบัติจากมาตรการเปิดประตูมาเป็นมาตรการป้องปรามเพื่อนมนุษยธรรม (Humane Deterrence) คือ รัฐบาลได้สั่งปิดศูนย์ฯ จันทบุรีและศูนย์ฯ สงขลาในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524 (ค.ศ. 1981) และผู้อพยพเดินทางมาขึ้นฝั่งที่ประเทศไทยหลังวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524 จะถูกกักตัวไว้ที่ศูนย์ควบคุมสี่นิ้ว เพียงแห่งเดียวและจะไม่ส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งยังประเทศที่ 3 โดยเด็ดขาด การปรับมาตรการใหม่นี้เป็นผลให้จำนวนผู้อพยพชาวเวียดนามที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยมีจำนวนลดลงจากจำนวนที่เข้ามาในช่วงระยะเวลาเดียวกันของปีก่อนถึง 64% คือ

ในช่วงเดือนสิงหาคม 2523 - มิถุนายน 2524	เดินทางเข้ามา	20,896 คน
" " " 2525	"	7,441 คน

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า ปัจจัยที่มีบทบาทในการที่ไทยต้องปรับมาตรการใหม่อีกครั้งนั้น เป็นเรื่องของอิทธิพลของปัจจัยภายในและภายนอกประกอบกัน ที่สำคัญคือ การที่จำนวนของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามในประเทศไทยเพิ่มขึ้นอย่างมาก จนเกรงว่าอาจจะมีผู้อพยพเหลือคดค้างอยู่ให้ เป็นปัญหาต่อไปได้ และการที่ประเทศตะวันตก เริ่มมีท่าทีที่จะรับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งในประเทศของตนให้น้อยลง รวมทั้งต้องการที่จะปรามให้ชาวเวียดนามยุติการเดินทางโดยทางเรือออกจากประเทศตนและหันไปใช้บริการของโครงการอพยพเดินทางอย่างเป็นระเบียบแทน

ในการดำเนินนโยบาย เพื่อแก้ไขปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามของประเทศไทย จะเห็นได้ว่ารัฐบาลได้ดำเนินการแก้ไขโดยยึดถือผลประโยชน์และความมั่นคงปลอดภัยของชาติ รวมทั้งหลักมนุษยธรรมควบคู่ไปด้วย อนึ่ง จากอิทธิพลของปัจจัยภายในอันได้แก่ทัศนคติของผู้นำต่อชาวเวียดนามดังได้กล่าวมาแล้ว เป็นผลให้นโยบายหลักของไทยในเรื่องนี้ไม่เปลี่ยนแปลงไป

<sup>1</sup> สถิติจากสำนักงานศูนย์ฯ ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ, กระทรวงมหาดไทย.



อย่างแน่นอน แต่อิทธิพลของปัจจัยภายนอกอันได้แก่ การที่ไทย เป็นสมาชิกของสหประชาชาติ ความผูกพันกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ และบรรยากาศทางการเมืองระหว่างประเทศทำให้ รัฐบาลไทยต้องปรับมาตรการปฏิบัติจากมาตรการแข็งกร้าวมา เป็นมาตรการที่ระมัดระวังมากขึ้น และ เชื่อว่าการแก้ไขปัญหามืออาชีพทาง เรือชาว เวียดนามที่รัฐมาดาม ดำเนินการอยู่ขณะนี้ แม้ไม่ สามารถที่จะแก้ไขปัญหานี้ให้หมดไปได้ทันทีทันใด แต่ก็ได้ทำให้ปัญหานี้เบาบางลงไปบ้าง โดย ในอนาคตจะไม่มีผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม เหลือตกค้าง เป็นปัญหาอยู่ในประเทศเหมือน เช่น ฐานอพยพรุ่น เดียน เบียนฟู อย่างแน่นอน



ศูนย์วิทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย