



บทที่ 2

นโยบายและมาตรการปฏิบัติของไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม

นโยบายและมาตรการปฏิบัติของไทยที่มีต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามที่จะกล่าวต่อไปในบทนี้เป็นไป เพื่อวางพื้นฐานให้เข้าใจถึงลำดับความเป็นมาว่านโยบายหลักของรัฐบาลไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เป็นอย่างไร พร้อมทั้งให้เข้าใจถึงลำดับการปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิบัติในแต่ละขั้นตอน ทั้งนี้เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการทำความเข้าใจในบทวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่างๆ ที่เข้ามามีอิทธิพลของช่วงเวลาต่างๆ ต่อไป

เนื่องจากการอพยพของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เกิดขึ้นหลังจากสงครามอินโดจีนยุติ อันเป็นระยะเวลาเดียวกันกับการที่มีผู้อพยพชาวลาวและกัมพูชาเดินทางออกจากมาตุภูมิของตนเพื่อลี้ภัยในประเทศไทย เป็นจำนวนมาก ฉะนั้นนโยบายของไทยที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับผู้อพยพที่จะกล่าวต่อไปในบทนี้ จึงเป็นนโยบายหลักที่กำหนดครอบคลุมรวมทั้งผู้อพยพชาวลาว กัมพูชา และเวียดนาม แต่ในส่วนของมาตรการปฏิบัตินั้น จะมีบางส่วนของมาตรการปฏิบัติที่กำหนดเพื่อใช้เฉพาะกับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม กล่าวคือ การปฏิบัติของทางราชการไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามจะเข้มงวดกว่าผู้อพยพชาวลาว และกัมพูชาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เนื่องจากอิทธิพลของปัจจัยภายใน และปัจจัยภายนอก โดยเฉพาะอย่างยิ่งทัศนคติที่มีต่อชาวเวียดนาม และชาวลาวกับกัมพูชา แตกต่างกันดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 3

ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามได้เดินทางเข้ามาสู่บ้านน้ำไทย โดยขึ้นบกตามจังหวัดชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก คือ ตรัง, จันทบุรี, ระยอง, ชลบุรี, สมุทรปราการ, สมุทรสาคร, สมุทรสงคราม, เพชรบุรี, ประจวบคีรีขันธ์, ชุมพร, สุราษฎร์ธานี, นครศรีธรรมราช, สงขลา, บัตตานี และนราธิวาส เพื่อขึ้นฝั่งและขอลี้ภัยนั้น รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายหลักที่จะให้การพักพิงชั่วคราว โดยไม่ยอมให้ผู้อพยพเข้ามาตั้งหลักแหล่ง เป็นการถาวรโดยเด็ดขาด ดังมีรายละเอียดในมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 คือ

1) ไม่พึงประสงค์ให้ผู้อพยพหนีภัยเข้ามาในราชอาณาจักร ถ้าหากมีผู้อพยพหนีภัยเข้ามาให้ผลักดันออกไปโดยเร็วที่สุด ถ้าไม่สามารถจะผลักดันให้ออกไปได้ให้ควบคุมไว้ในศูนย์อพยพ

2) ผู้อพยพที่เข้ามาในราชอาณาจักร จะต้องไปรายงานตัวและอยู่ในความควบคุมของศูนย์รับผู้อพยพภายในกำหนด 20 วัน (นับตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 เป็นต้นไป) บุคคลที่ไปรายงานตัวแล้ว เข้าอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพ จะได้รับการปฏิบัติฐานะผู้อพยพ บุคคลที่ไม่ยอมเข้าไปอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพ (หรือผู้ที่เข้ามาในราชอาณาจักรหลังวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2518) ถือว่าเป็นบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองจะต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมาย

3) ให้ทำการปลดอาวุธในกรณีที่ผู้อพยพนำอาวุธยุทโธปกรณ์ติดตัวมา ถ้าเป็นอาวุธที่ใช้ในราชการสงคราม ให้นำไปมอบให้หน่วยทหารในพื้นที่นั้น ถ้าเป็นอาวุธส่วนตัวให้นำส่งกองกำกับการตำรวจภูธรเก็บรักษาไว้

4) ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดพื้นที่ควบคุม โดยจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพขึ้นตามจังหวัดชายแดนให้ผู้อพยพได้อยู่อาศัยชั่วคราว เพื่อมนุษยธรรมและหลักปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ และให้ดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับผู้อพยพ

5) ให้กระทรวงต่างประเทศติดต่อกับประเทศต่างๆ หรือองค์การระหว่างประเทศ และติดต่อกับรัฐบาลลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อให้ประเทศนั้นๆ 1  
รับผู้อพยพไปอยู่ในประเทศของตน

#### มาตรการสกัดกั้นและผลักดัน

จากการกำหนดนโยบายหลักดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น รัฐบาลไทยก็ได้กำหนดมาตรการสกัดกั้นและผลักดันขึ้น เพื่อเป็นการป้องกันกาหลั่งไหลเข้ามาในประเทศของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม ซึ่งมีหลักฐานยืนยันคือ คำสั่งของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งสั่งการให้จังหวัดที่มีที่ตั้งตามชายทะเลยึดถือหลักปฏิบัติดังนี้คือ

1. เมื่อมีผู้อพยพนำเรือเข้ามาในเขตจังหวัดชายทะเล ของประเทศไทยให้พยายามผลักดันผู้อพยพออกไปนอกราชอาณาจักรโดยเร็วที่สุด โดยสอบถามความสมัครใจ

<sup>1</sup> ศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย. ผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์สันนิษิตซึ่ง, กันยายน 2523) หน้า 3.

ของผู้พยพว่าจะเดินทางต่อไปประเทศใด หากผู้พยพมีความประสงค์จะเดินทางต่อไปประเทศอื่น และขอความช่วยเหลือในเรื่องอาหาร น้ำมันสำหรับเรือ ยารักษาโรค หรืออุปกรณ์อื่น ๆ ที่จำเป็น ก็ให้ความช่วยเหลือตามสมควร แต่ถ้าผู้พยพไม่ยอมออกไปหรือเรือชำรุดไม่สามารถเดินทางต่อไปได้ ให้ความคุ้มครองผู้พยพไว้บนเรือนั้น โดยให้ความช่วยเหลือเรื่องอาหารและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ พอสมควรเมื่อมนุษยธรรม แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อจะได้ติดต่อประเทศที่ 3 รับผู้พยพดังกล่าวออกไปนอกประเทศ

2. ในกรณีที่เรือประมงไทยรับผู้พยพเข้ามาในเขตจังหวัดชายทะเลของประเทศไทย ให้จังหวัดดำเนินการติดต่อบุคคลที่นำผู้พยพเข้ามาในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2496 มาตรา 62 ซึ่งกำหนดโทษบุคคลที่ทำการช่วยเหลือว่าจะต้องถูกปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ ส่วนผู้พยพให้ดำเนินการตั้งหลักฐานหลบหนีเข้าเมือง เมื่อคดีถึงที่สุดแล้วให้จังหวัดควบคุมผู้พยพไว้ที่ใดที่หนึ่ง เพื่อรอการส่งออกไปนอกประเทศ แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ

3. ในกรณีที่สอบสวนแล้วปรากฏว่าเรือประมงไทยรับผู้พยพเข้ามาในราชอาณาจักร เนื่องจากพบเรือผู้พยพประสพอุบัติเหตุทางเรือ เช่น เรือแตกเพราะวาตะภัย หรืออื่น ๆ ให้จังหวัดพิจารณาให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและหลักกฎหมายระหว่างประเทศไม่ต้องดำเนินการติดต่อบุคคลที่นำผู้พยพเข้ามาในราชอาณาจักรตามข้อ 2 ส่วนผู้พยพที่เรือประมงไทยรับเข้ามานั้นให้ควบคุมตัวไว้ในที่ใดที่หนึ่งและให้ความช่วยเหลือตามสมควร พร้อมทั้งสอบถามผู้พยพว่าต้องการไปประเทศใด แล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อจะได้ติดต่อประเทศที่ 3<sup>1</sup> ให้รับผู้พยพดังกล่าวออกไปนอกประเทศ

การดำเนินการมาตรการสกัดกั้นและผลักดันดังกล่าวของรัฐบาลไทยทำให้สำนักงาน

<sup>1</sup>

กระทรวงมหาดไทย หนังสือที่ มท. 0206/348 ลงวันที่ 2 เมษายน 2519.

เรื่องการปฏิบัติต่อผู้พยพที่เข้ามาในประเทศไทยโดยทางเรือ ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด. หน้า 1 - 2 (เอกสารโรเนียว)

ข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติขอร้องให้รัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือต่อบุคคลดังกล่าว เพื่อเหตุผลทางมนุษยธรรม โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ให้คำมั่นว่าจะพยายามติดต่อกับประเทศที่ 3 เพื่อให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้เดินทางออกนอกประเทศไทย เป็นกรณีพิเศษ ดังนั้นกระทรวงมหาดไทยจึงได้จัดที่พักชั่วคราวให้จำนวน 2 แห่งคือ

1. ที่ควบคุมชั่วคราวชาวเวียดนามที่เข้ามาทางเรือ อ.เมือง จ.สงขลา เริ่มดำเนินการจัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2519 โดยกำหนดให้ผู้เดินทางเข้ามาทางเรือและขึ้นฝั่งตั้งแต่จังหวัดชุมพรไปถึงนราธิวาสเข้าพำนัก

2. ที่ควบคุมชั่วคราวชาวเวียดนามที่เข้ามาทางเรือ อ.แหลมสิงห์ จ.จันทบุรี จัดตั้งขึ้นเมื่อเดือนตุลาคม พ.ศ. 2519 โดยกำหนดให้ผู้เดินทางเข้ามาทางเรือและขึ้นฝั่งทางด้านจังหวัดชายทะเลตะวันออกเหนือจังหวัดชุมพรขึ้นมา

อย่างไรก็ตามแม้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะได้เข้ามามีบทบาทเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพในประเทศไทยก็ตาม รัฐบาลไทยก็ยังคงมาตรการสกัดกั้นและผลักดันไว้เช่น เดิมแต่มีลักษณะดำเนินการแบบอะลุ่มอล่วยขึ้น<sup>1</sup> และเนื่องจากที่มีผู้อพยพทั้งชาวลาว กัมพูชา และเวียดนาม เดินทางเข้ามาเพื่อลี้ภัยมีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ รัฐบาลไทยจึงเห็นสมควรที่จะกำหนดรายละเอียดของมาตรการปฏิบัติเพิ่มขึ้น เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ถูกต้องตามแนวทางที่รัฐบาลต้องการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวเมื่อ 7 กันยายน พ.ศ. 2519 มีใจความคือ

1) ให้ปฏิบัติตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 เรื่อง มาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพจากลาว กัมพูชา และเวียดนาม

2) การรวบรวมผู้อพยพที่อยู่นอกศูนย์เข้าไว้ในศูนย์รับผู้อพยพ การทำบัตร

<sup>1</sup> อารณีย์ พุ่มนิคม, ไทยกับผู้ลี้ภัยอินโดจีน : อะไร ทำไม และอย่างไร?

ประจำตัวและทะเบียนผู้อพยพ ให้กระทรวงมหาดไทย เป็น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลักโดยประสานงานกับกระทรวงกลาโหม กองอำนาจการรักษาความมั่นคงภายในและส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

3) ให้กำหนดมาตรการควบคุมผู้อพยพไว้ให้รัดกุม ให้ครอบคลุมไปถึงผู้อพยพทั้งภายในและภายนอกศูนย์ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการดำเนินการในทางที่จะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ให้กระทรวงมหาดไทย เป็น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลักโดยประสานงานกับหน่วยข่าวต่างๆ ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน

4) การส่งตัวผู้อพยพไปนอกราชอาณาจักร ให้กระทรวงมหาดไทยประสานงานกับกระทรวงต่างประเทศ ติดต่อกับประเทศต่างๆ หรือองค์การระหว่างประเทศ และติดต่อกับรัฐบาลลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อให้ประเทศนั้นๆ รับผู้อพยพไปอยู่ในประเทศของตนมากที่สุด

5) ให้มีมาตรการในทางลับ เพื่อกดดันให้ผู้อพยพเดินทางออกจากประเทศไทย และหาทางสกัดกั้นทุกวิถีทางให้ได้ผลอย่างจริงจังในการป้องกันมิให้มีการอพยพเข้ามา ให้กระทรวงมหาดไทย เป็น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลักโดยประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

6) การใช้แรงงานผู้อพยพ เพื่อช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่ทางราชการในศูนย์อพยพ เช่นการสุขาภิบาล การจัดระเบียบการปกครอง และการรักษาการณ์ภายในศูนย์รับผู้อพยพ ให้กระทรวงมหาดไทย เป็น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบ โดยประสานงานกับหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง

7) การศึกษาของผู้อพยพให้มีการสอนภาษาไทย วัฒนธรรม ระเบียบประเพณีและอนุญาตให้สอนภาษาประจำชาติของผู้อพยพ ภาษาอังกฤษหรือฝรั่งเศส หน้าที่พลเมือง และศีลธรรม ภายในศูนย์รับผู้อพยพได้โดยผู้อพยพสอนกันเองหรือองค์การสงเคราะห์ต่างๆ จัดครูมาช่วยสอน ทั้งนี้ต้องอยู่ในความควบคุมของหัวหน้าศูนย์รับผู้อพยพ ให้กระทรวงมหาดไทย เป็น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลัก โดยประสานงานกับกระทรวงศึกษาธิการและหน่วยราชการอื่นๆ

8) การให้ความช่วยเหลือ การคุ้มครองตลอดจนการส่งเสริมให้ผู้อพยพช่วยตนเองได้ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ โดยความร่วมมือของรัฐบาลไทย ตามข้อตกลงของรัฐบาลไทยในขอบเขตอัน เป็นหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในธรรม-

บุญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยของสหประชาชาติ<sup>1</sup>

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามได้รับอนุญาตให้เข้ามาพำนักเพียงชั่วคราวในสถานที่ควบคุมฯ จึงมิได้มีการจัดการศึกษาและส่งเสริมอาชีพให้ ฉะนั้นมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 7 กันยายน พ.ศ. 2519 ข้อ 6 และข้อ 7 จึงมิได้ครอบคลุมไปถึงผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามแต่อย่างใด

แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 3 มิถุนายน 2518 และ 7 กันยายน 2519 ได้กำหนดให้ใช้มาตรการให้ใช้มาตรการสกัดกั้นและผลักดันก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติ เป็นไปในลักษณะอะลุ่มอล่วยตลอดมา อันเป็นผลให้จำนวนผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นทุกขณะ กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามดังกล่าวจึง เห็นสมควรที่จะได้ทำการกำหนดรายละเอียดของมาตรการปฏิบัติในเรื่องการสกัดกั้นและผลักดันให้รัดกุมยิ่งขึ้น ให้หน่วยงานระดับปฏิบัติสามารถเข้าใจขอบเขตหน้าที่ของตนได้อย่างชัดเจน เพื่อสามารถปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการนั้นบรรลุตามเป้าหมายที่ได้วางไว้อย่างจริงจังและเป็นผลดีต่อประเทศชาติ กระทรวงมหาดไทยจึงได้ร่างมาตรการปฏิบัติ เสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขแล้วนำเสนอร่างมาตรการดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ให้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบในหลักการเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม 2520 สาระสำคัญมีดังนี้

ก. มาตรการสกัดกั้น ให้กระทรวงต่างประเทศแจ้งให้รัฐบาลของประเทศเวียดนามทามาตราการที่เหมาะสมในการป้องกันมิให้ประชาชนของตนสามารถลักลอบเดินทางออกนอกประเทศโดยทางเรือ ทั้งนี้ เพราะประเทศไทยไม่มีความประสงค์ที่จะรับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามให้เข้ามาลี้ภัยในประเทศอีกต่อไป นอกจากนี้ให้ประชาสัมพันธ์แก่ราษฎรไทยโดยเฉพาะประชาชนที่อยู่ในบริเวณจังหวัดชายทะเลทุกจังหวัด รวมทั้งผู้อพยพที่อยู่ในที่ควบคุมชั่วคราว ได้เข้าใจถึงความประสงค์ดังกล่าวด้วย พร้อมทั้งให้รับทราบว่าการนำพา

1

ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญและคณะ ข่าวกับผู้อพยพกับบูรณาการของชาติ (กรุงเทพมหานคร : รายงานวิจัย เสนอจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522) ภาคผนวก 3, หน้า

คนต่างด้าว เข้าประเทศหรือการให้ความช่วยเหลือคนต่างด้าวด้วยการให้ที่พักพิงจะมีความผิดตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2483 ซึ่งจะมีโทษปรับไม่เกิน 10,000 บาทหรือจำคุกไม่เกิน 2 ปี หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข. มาตรการผลักดัน ในกรณีที่มีเรือผู้พยพทางเรือชาวเวียดนามเข้ามาในราชอาณาจักรให้เจ้าหน้าที่ไทยควบคุมตัวผู้พยพดังกล่าวไว้บนเรือ และให้ความช่วยเหลือในการซ่อมแซมเรือ ให้อาหาร น้ำมัน เชื้อเพลิง ยารักษาโรค และอุปกรณ์อื่นที่จำเป็นแล้วให้ลากจูง เรือดังกล่าวให้ออกไปจากทะเลอาณาเขตของไทยในช่องทางที่สะดวกต่อการควบคุมเรือไปส่ง สำหรับผู้พยพทางเรือชาวเวียดนามที่ขึ้นฝั่งแล้วขึ้นหน้าตัวไปควบคุมในสถานที่ควบคุมชั่วคราว แล้วให้ดำเนินการวิธีก่อนการส่งออก อันได้แก่ การทำทะเบียนประวัติ จากนั้นก็จะส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งยังประเทศที่ 3 โดยเร็ว<sup>1</sup>

การที่รัฐบาลต้องวางมาตรการสกัดกั้นและผลักดันอย่างเข้มงวด เนื่องจากการอพยพออกนอกประเทศทางเรือของชาวเวียดนามเหล่านี้ มีข่าวหลายกระแสที่ยืนยันได้ว่าเป็นธุรกิจที่ทำรายได้ให้แก่รัฐบาลเวียดนาม รวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และพ่อค้าทั้งในและนอกประเทศที่จัดการ เกี่ยวกับการจัดส่งผู้พยพอย่างมหาศาล<sup>2</sup> นอกจากนี้การเดินทางออกนอกประเทศโดยทางเรือของชาวเวียดนามเหล่านี้ไม่ได้เกิดจากความไม่ปลอดภัยในชีวิตหรือเหตุผลทางการเมืองแต่อย่างใด แต่เป็นเรื่องของเหตุผลทาง เศรษฐกิจและความต้องการที่จะอพยพไปตั้งรกรากในประเทศที่ 3 โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและฝรั่งเศส

<sup>1</sup> ดร. สมบูรณ์ สุขสำราญและคณะ ชาวกัมพูชาอพยพกับบูรณาการของชาติ, หน้า 139 - 143.

<sup>2</sup> Fareastern Economic Review May 25, 1979 p. 15.

Fareastern Economic Review Feb. 2, 1979 p. 21 - 22.

<sup>3</sup> นต. ประสงค์ สุ่นศิริ, คำกล่าวต่อที่ประชุมประจำปีเกี่ยวกับผู้พยพจากอินโดจีนในประเทศไทย ณ โรงแรมนารายณ์, วันที่ 23 - 24 กรกฎาคม 1981.

รัฐบาลไทยจึงได้วางมาตรการสกัดกั้น เพื่อเป็นหลักประกันในการดำเนินการป้องกันกาหลังไหลเข้ามาในประเทศของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเหล่านี้ และถ้าหากดำเนินการได้อย่างเต็มที่ก็จะเป็นประโยชน์อย่างมากแก่ประเทศ แต่ปรากฏว่าในทางปฏิบัตินั้น การดำเนินการที่จะให้ได้ผลทำได้ยาก เนื่องจากไทยมีชายฝั่งทะเลยาวถึง 1,500 ไมล์ ยากแก่การที่จะป้องกันสกัดกั้นไม่ให้เรือผู้อพยพ เข้ามายังชายฝั่งได้ เป็นการสุจริตวิสัยของกำลังและความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติให้บรรลุตาม เป้าหมายของมาตรการได้ ส่วนมาตรการผลักดันผู้อพยพนั้นกระทำได้ 2 ทางคือ การส่งผู้อพยพกลับประเทศเดิมกับการส่งผู้อพยพไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องจะต้องพยายามดำเนินการอย่างเต็มที่ที่จะผลักดันให้ผู้อพยพออกนอกราชอาณาจักรมากที่สุด เท่าที่จะมากได้ตามนโยบายหลักของรัฐบาล ในกรณีของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนั้น การส่งตัวผู้อพยพกลับประเทศเดิม เป็นสิ่งที่เป็นไปได้เลยด้วยเหตุผลที่สำคัญ 2 ประการคือ จะต้องส่งตัวกลับโดยผู้อพยพยินยอมพร้อมใจตามหลักการของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ซึ่งกำหนดไว้ว่า การส่งตัวผู้อพยพกลับต้องเป็นไปตามหลักความสมัครใจ (non - refoulment) จะใช้กำลังบังคับหรือข่มขู่ด้วยวิธีการใดๆ ไม่ได้ และที่สำคัญมากคือทางประเทศเจ้าของสัญชาติจะต้องให้ความร่วมมือด้วย เพราะแม้ว่าผู้อพยพปรารถนาจะเดินทางกลับประเทศเดิม แต่ถ้าหากประเทศเจ้าของสัญชาติไม่ยินยอมรับด้วย แล้วการเดินทางกลับประเทศเดิมของผู้อพยพก็ย่อมไม่อาจจะกระทำได้ ซึ่งมีตั้งแต่เกิดเหตุการณ์อพยพออกนอกประเทศโดยทางเรือ เป็นต้นมาปรากฏว่าไม่มีผู้อพยพคนใดสมัครใจ เดินทางกลับประเทศของตนเลยและรัฐบาลเวียดนามเองก็ไม่ต้องการที่จะรับผู้อพยพเหล่านั้นกลับประเทศของตนด้วย ซึ่งตรงกันข้ามกับการส่งผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 กลับเป็นไปได้ด้วยดี เพราะเป็นความต้องการของผู้อพยพที่จะเดินทางออกจากประเทศของตน เพื่อไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 และบรรดาประเทศที่ 3 โดยเฉพาะ สหรัฐอเมริกา, ฝรั่งเศส, ออสเตรเลียและแคนาดา ได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีกับรัฐบาลไทยในการรับผู้อพยพดังกล่าวไปตั้งถิ่นฐาน เป็นจำนวนมากในแต่ละปี

#### มาตรการ เปิดประตู

ประมาณวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2522 รัฐบาลไทยเริ่มเปลี่ยนแปลงนโยบายต่อผู้อพยพใหม่อีกครั้งหนึ่ง สาเหตุของการเปลี่ยนแปลงนโยบายอาจเป็นเพราะ



1. การที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติได้นำ เข้ามายับยั้งทำให้ความ  
ช่วยเหลือแก้ไขปัญหาผู้อพยพในประเทศไทย
2. ประกอบกับความต้องการของรัฐบาลไทยที่จะรักษาภาพพจน์ที่ดีของชาติที่เปี่ยม  
ไปด้วยมนุษยธรรม
3. ในทางที่กลับกันรัฐบาลไทยต้องการให้ผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม เป็น เครื่อง  
มือที่แสดงถึงความไร้มนุษยธรรมของ เวียดนาม
4. ความล้มเหลวของมาตรการสกัดกั้นของรัฐบาลไทยในทางปฏิบัติ เพราะผู้อพยพ  
มีจำนวนมากและมีช่องทางที่จะ เข้ามาในประเทศไทยได้หลายช่องทาง เกินกว่ากำลังเจ้าหน้าที่  
จะตรวจตราได้ทั่วถึง

รัฐบาลไทยจึงได้ปรับมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพดังกล่าวใหม่ ซึ่งทำที่ดังกล่าวจะ เห็น<sup>1</sup>  
ได้จากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาของพล เอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ ดังมีข้อความต่อไปนี้คือ

"จะดำเนินการ เกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพลี้ภัยตามหลักมนุษยธรรม  
ควบคู่กับหลักอธิปไตยความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ  
โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยอินโดจีน รัฐบาลจะเร่งดำเนินการทาง  
การเมืองและการทูตให้องค์การและประชาคมระหว่าง  
ประเทศ เข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ เพื่อ  
ให้ภาระหนักและความกระทบกระ เทือนที่ประเทศไทยได้  
รับอยู่ในขณะนี้หมดไปหรือบรรเทาเบาบางให้มากที่สุด"

อีก 5 เดือนต่อมา เมื่อวันที่ 19 ตุลาคม พ.ศ. 2522 รัฐบาลไทยได้จัดการ  
ประชุมร่วมกับองค์การระหว่างประเทศและ เอกอัครราชทูตประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องรวม  
18 ประเทศ โดยมีพล เอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันท์ นายกรัฐมนตรีขณะนั้น เป็นประธานที่ท่า-  
เนียบรัฐบาล เพื่อปรึกษาหารือและขอความร่วมมือในการแก้ไขปัญหผู้อพยพ และในวัน-  
ที่ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2522 คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าว ซึ่งนับได้ว่าเป็น

<sup>1</sup> สยามจดหมายเหตุ. ปีที่ 4 ฉบับที่ 24 วันที่ 8 - 14 มิถุนายน 2522,

การปรับมาตรการใหม่อีกครั้งจากมาตรการสกัดกั้นและผลักดัน มาเป็นมาตรการ เปิดประตู  
 ซึ่งสรุปได้คือ<sup>1</sup>

"การรับผู้อพยพทาง เรือชาวเวียดนามนี้ รับโดยถือว่าเป็นผู้เข้า เมือง  
 โดยผิดกฎหมาย การรับเข้ามานี้จะไม่รับอยู่อย่างถาวร แต่เพื่อที่  
 จะให้ประเทศที่ 3 รับไปตามจำนวน เท่าที่อพยพ เข้ามา การช่วย  
 เหลือผู้อพยพ เหล่านี้จะได้ เน้นการฟื้นฟูสุขภาพทางกายและสุขภาพทาง  
 จิต และให้ปัจจัย 4 เท่าที่จำเป็นด้วย เริ่มตั้งแต่การทำเวชกรรม  
 บำบัดและการทำ เวชกรรมป้องกันโดยเฉพาะ เด็ก นอกจากนี้ให้รอด  
 ตายแล้ว ต้องให้ฟื้นฟูสุขภาพจิต คือให้กลับคืนสภาพความเป็นมนุษย์  
 และให้มีขวัญ กำลังใจที่จะเดินทางไปตั้งหลักแหล่งใหม่ในประเทศที่ 3"

พร้อมกันนั้นก็ได้มีคำสั่งถึงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสกัดกั้นดังนี้คือ<sup>2</sup>

"ให้ปฏิบัติตามที่นายกรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการ เมื่อวันที่ 19  
 ตุลาคม พ.ศ. 2522 สรุปคือ จะให้ความช่วยเหลือต่อผู้  
 หลบหนี เข้าเมืองทั้งทางบกและทาง เรืออย่างจริงจังโดยยึด  
 หลักมนุษยธรรมตามกฎหมายตราพระราชชาติอย่างเต็มที่ เพราะ  
 ฉะนั้น เพื่อให้การปฏิบัติ เกี่ยวกับผู้หลบหนี เข้าเมืองให้สอดคล้อง  
 กับนโยบายของรัฐบาลจึง เห็นสมควรให้กระทรวงมหาดไทย,  
 กองทัพเรือ, ตำรวจน้ำ, กรมศุลกากร, กรมเจ้าท่า และ  
 กรมประมง ระวังการผลักดันผู้หลบหนี เข้าเมืองทาง เรือ  
 เป็นการชั่วคราวจนกว่าจะมีคำสั่ง เปลี่ยนแปลง"

มาตรการ เปิดประตูนี้ได้ใช้ตลอดสมัยของนายกรัฐมนตรี เจริญศักดิ์ ชมะนันทน์  
 และ เมื่อนายกรัฐมนตรี เจริญศักดิ์ลาออก เมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2523 โดยพล เอก  
 เปรม ติณสูลานนท์เข้ารับตำแหน่งแทน เมื่อวันที่ 3 มีนาคม ค.ศ. 1980 ก็ยังได้คงมาตรการ  
 เปิดประตูนี้ใช้ต่อมา เฉพาะทางด้าน การผลักดันได้พยายาม เร่งรัดให้ส่งผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 1211.

<sup>2</sup> กองบัญชาการทหารสูงสุด, หนังสือที่ กท. 0312/15437 ลงวันที่ 26 ตุลาคม  
 2522, เรื่องให้ระวางการผลักดันผู้หลบหนีเข้าเมืองทางเรือ ถึง หน่วยงานต่างๆ ที่ทำหน้าที่  
 ในการสกัดกั้นผู้อพยพทาง เรือชาว เวียดนาม

ไปตั้งหลักแหล่งให้มากกว่าเดิม ดังจะเห็นได้จากการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ 26 มีนาคม พ.ศ. 2523 ซึ่งมีข้อความดังต่อไปนี้

"เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยอินโดจีนซึ่งอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากนี้ รัฐบาลจะเร่งดำเนินการทางการเมืองและการทูตให้องค์การและประชาคมระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ โดยเฉพาะให้มีการรับบุคคลเหล่านี้ออกไปจากประเทศไทยมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ขณะนี้ ทั้งนี้เพื่อบรรเทาผลกระทบกระเทือนและความเดือดร้อน ซึ่งประเทศไทยและประชาชนคนไทยต้องประสบอยู่ในปัจจุบันให้มากที่สุดเท่าที่จะกระทำได้"<sup>1</sup>

#### มาตรการป้องกันพรมแดนธรรมชาติ

มาตรการเปิดประตูของรัฐบาลไทยได้รับการปฏิบัติด้วยดีมาตลอด ปรากฏว่าผลจากการใช้มาตรการเปิดประตู ทำให้มีผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เดินทางเข้ามายังประเทศไทยเป็นจำนวนมากโดยหวังว่าจะได้รับการส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 โดยไม่มีที่ท่าว่าจะลดจำนวนลงแต่อย่างใด ในขณะที่ประเทศตะวันตกที่รับผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งต่างๆ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส และแคนาดา มีท่าทีที่จะรับผู้อพยพดังกล่าวลดน้อยลง ถ้าปล่อยให้สภาพการณ์เป็นอยู่เช่นนี้ต่อไปอาจจะต้องมีผู้อพยพเหลือตกค้างอยู่ในประเทศไทยจำนวนหนึ่งอย่างแน่นอน ดังนั้นรัฐบาลไทยได้ทบทวนนโยบายและมาตรการปฏิบัติต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามใหม่ โดยนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม พ.ศ. 2524 มติคณะรัฐมนตรีจึงยืนยันในนโยบายเดิมที่จะให้การพักพิงชั่วคราวแก่ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามแต่เห็นชอบด้วยที่จะให้มีการปรับเปลี่ยนมาตรการปฏิบัติจากการยอมรับผู้อพยพอย่างไม่จำกัดโดยเห็นแก่มนุษยธรรมมาเป็นการรับเฉพาะกรณีจำเป็นเท่านั้น มาตรการดัง

<sup>1</sup>

สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 5 ฉบับที่ 14 วันที่ 26 มีนาคม - 3 เมษายน

2523, หน้า 375.

กล่าวนี้คือ มาตรการป้องปราม (Deterrence)<sup>1</sup> ซึ่งจะเป็นการลดแรงจูงใจที่ดึงดูดให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเดินทางเข้าสู่ประเทศไทย และเร่งรัดให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยฯ และประเทศที่ 3<sup>2</sup> รับเอาบุคคลที่ตกค้างอยู่ไปเร็วยิ่งขึ้นด้วยการ มาตรการป้องปรามมีดังนี้

1) ให้ปิดที่ควบคุมชั่วคราวชาวเวียดนามที่อพยพเข้ามาทางเรือ ทั้ง 2 แห่งคือที่อำเภอแหลมสิงห์ จังหวัดจันทบุรี และอำเภอเมือง จังหวัดสงขลาและให้นำผู้หลบหนีเข้าเมืองทางเรือจากที่ควบคุมชั่วคราว ทั้ง 2 แห่ง มาไว้ที่ศูนย์ฯ อำเภอพนัสนิคม จังหวัดชลบุรี แต่เพียงแห่งเดียวภายในวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524 เพื่อส่งตัวไปตั้งถิ่นฐานเป็นการถาวรในประเทศที่ 3 ให้หมดสิ้น

2) สำหรับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย หลังวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2524 จะถูกนำไปควบคุมตัวไว้ที่ศูนย์ฯ อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา และจะไม่อนุญาตให้เดินทางไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่ 3 ระหว่างนี้โดยเด็ดขาด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการทำให้ผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามที่มีความต้องการที่จะเดินทางไปตั้งหลักแหล่งยังประเทศที่ 3 ด้วยการเดินทางออกนอกประเทศทางเรือมากขึ้นยกที่ประเทศแรกรับ อาทิเช่น ประเทศไทย โดยหวังว่าจะได้ถูกส่งตัวไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 นั้น หันมาหวังที่จะทำได้แล้ว เปลี่ยนไปเดินทางตามโปรแกรมการอพยพเดินทางอย่างเป็นระเบียบ (Orderly Departure Program) ที่จะส่งชาวเวียดนามเดินทางไปยังหลักแหล่งใหม่ในประเทศที่ 3 โดยตรง (รายละเอียดในบทที่ 3) ของเวียดนามแทน

3) ดำเนินการตามมาตรการสกัดกั้นผู้อพยพอย่างจริงจัง

มาตรการป้องปรามซึ่งยังคงใช้ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนี้ (กันยายน 2525) สามารถ

<sup>1</sup> นต.ประสงค์ สุ่นศิริ, คำกล่าวต่อที่ประชุมประจำปีเกี่ยวกับผู้อพยพอินโดจีนในประเทศไทย ณ โรงแรมนารายณ์, เมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม ค.ศ. 1982.

<sup>2</sup> สำนักงานศูนย์ฯดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, ปัญหาชาวเวียดนามอพยพ, หน้า 2 - 3 (เอกสารโรเนียว)

ชดเชยการหลังไหลของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามได้อย่างเป็นผลและเมื่อถึงเวลาอันสมควรแล้ว รัฐบาลไทยจะได้เปิดโอกาสให้ชาวเวียดนามในศูนย์ฯ สีแก้ว จังหวัดนครราชสีมา ได้เดินทางไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3 คงไม่

การแก้ไขปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนี้ รัฐบาลไทยได้มีการปฏิบัติที่แตกต่างไปจากผู้อพยพจากกัมพูชาและลาว แม้ว่าโดยทั่วไปแล้วนโยบายของรัฐบาลไทยที่มีต่อผู้อพยพจากอินโดจีนจะเหมือนกันคือมุ่งไปในด้าน การสกัดกั้นและผลักดันออกนอกประเทศก็ตาม แต่ในด้านมาตรการปฏิบัติแล้วได้มีการเลือกปฏิบัติระหว่างผู้อพยพจากลาวและกัมพูชากับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม ตัวอย่างเช่น ผู้อพยพชาวลาวและชาวเขมร จะได้รับอนุญาตให้ออกนอกศูนย์ฯ ได้เป็นครั้งคราวโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้อนุมัติเป็นกรณีๆ ไป<sup>1</sup> แต่สำหรับผู้อพยพชาวเวียดนามนั้นการออกนอกศูนย์ฯ จะกระทำไม่ได้เลย ทั้งนี้โดยไม่มีข้อยกเว้นใดๆ ทั้งสิ้น<sup>2</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นได้เป็นอย่างดีว่าทางการไทยไม่มีความไว้วางใจผู้อพยพที่เป็นชาวเวียดนามเลย

#### กลไกในการกำหนดนโยบาย

เมื่อทราบถึงนโยบายของไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามโดยละเอียดแล้ว ผู้เขียนใคร่ขอแนะนำหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายดังกล่าว บทบาทในการกำหนดนโยบายขององค์กรเหล่านี้ผู้เขียนขอแบ่งออกเป็น 3 ระดับคือ

1. หน่วยงานระดับปฏิบัติ ได้แก่ สำนักงานศูนย์ฯ ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ
2. หน่วยงานระดับข้อมูล คือ คณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ ดำเนินการ

เกี่ยวกับผู้อพยพ

<sup>1</sup> หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท. 0206/6870 ลงวันที่ 3

พฤษภาคม 2515.

<sup>2</sup> จังหวัดสงขลา, การดำเนินการเกี่ยวกับชาวเวียดนามอพยพของศูนย์อพยพ

ชั่วคราวจังหวัดสงขลา, หน้า 2 (ไร้นิยาม)

### 3. หน่วยงานระดับนโยบาย คือ สภาความมั่นคงแห่งชาติ

#### หน่วยงานระดับปฏิบัติ : สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ

สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ จัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 เพื่อมาตรการในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพจากอินโดจีน อันได้แก่ผู้อพยพทางบกจากลาว กัมพูชา และผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม รวมทั้งผู้อพยพอื่นในประเทศไทยทั้งหมด โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าหน้าที่หลักในการดำเนินงานดังกล่าว ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงได้จัดตั้งสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพขึ้นที่กองการข่าวและการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการปฏิบัติงาน และเนื่องจากการที่ปัญหาผู้อพยพต่างๆ ดังกล่าวได้กล่าวเป็นปัญหายืดเยื้อโดยไม่มีทีท่าว่าจะยุติลงได้ง่ายๆ ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2525 สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ จึงขยับขยายที่ตั้งจากกองการข่าวและการต่างประเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยไปอยู่ที่บ้านพายัพ ต.ศรีษะเกษ อ.คูสิต จนกระทั่งปัจจุบัน

สำนักงานศูนย์ฯ มีรองปลัดกระทรวงมหาดไทยฝ่ายความมั่นคง (ปัจจุบันคือ นายเจริญจิตต์ ณ สงขลา) เป็นหัวหน้าสำนักงานฯ ผู้อำนวยการกองการข่าวและการต่างประเทศ (ปัจจุบันคือ นายวิรัช แนนบุญเนียร) เป็นรองหัวหน้าสำนักงานและรองผู้อำนวยการกองการข่าวและการต่างประเทศ (ปัจจุบันคือ นายกำพล วรดิทยุต) เป็นผู้ช่วยหัวหน้าสำนักงานศูนย์ฯ

สำนักงานศูนย์ฯ ได้แบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็นฝ่ายต่างๆ รวม 4 ฝ่ายคือ

1. ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่อำนวยความสะดวก ประสานงาน ควบคุมดูแลการปฏิบัติงานทุกอย่างของศูนย์ตามที่คณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพจะสั่งการและมีหน้าที่พิจารณาและดำเนินการเกี่ยวกับงบประมาณ การบัญชีและการเงิน รวมทั้งงานตรวจสอบและประเมินผลที่เกี่ยวกับการเงินทั้งปวง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านธุรการ งานสารบรรณ การพิมพ์การจัดเก็บเอกสาร การจัดทำทะเบียนผู้อพยพตลอดจนการอำนวยความสะดวกต่างๆ แก่เจ้าหน้าที่ของศูนย์ รวมทั้งงานที่ไม่ได้ระบุว่าเป็นของฝ่ายใด
2. ฝ่ายวางแผนและติดต่อประสานงาน มีหน้าที่ในการวางแผนการดำเนินการ

เกี่ยวกับผู้อพยพ ติดต่อประสานงานระหว่างที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับศูนย์ และระหว่างสำนักงานศูนย์รับผู้อพยพที่จัดตั้งขึ้นในจังหวัดต่างๆ

3. ฝ่ายติดต่อกับต่างประเทศ มีหน้าที่ติดต่อกับรัฐบาลต่างประเทศ องค์การที่จะให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือผู้อพยพ ตลอดจนรัฐบาลของประเทศมาตุภูมิของผู้อพยพในการรับผู้อพยพกลับ หรือส่งตัวผู้อพยพไปตั้งหลักแหล่งในประเทศที่ 3

4. ฝ่ายปฏิบัติการเกี่ยวกับผู้อพยพ มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้อพยพ ตรวจสอบผู้หลบหนีเข้ามาในราชอาณาจักร และตรวจสอบพฤติกรรมการของผู้อพยพ พิจารณาให้ความช่วยเหลือในด้านที่พักอาศัยเลี้ยงดู ตลอดจนให้การสงเคราะห์ทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้อพยพให้การคุ้มครองรักษาทรัพย์สินของผู้อพยพ รวมทั้งการพิจารณาและดำเนินการในเรื่องภาษีทรัพย์สินที่นำเข้ามา ที่สำคัญคือ มีหน้าที่ดำเนินการจัดส่งตัวผู้อพยพออกนอกประเทศให้ถูกต้องตามระเบียบ และควบคุมดูแลผู้อพยพที่รอการจัดส่งออกนอกประเทศ

สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ ได้ดำเนินการจัดเจ้าหน้าที่จากสำนักงานศูนย์ฯ ออกไปตรวจเยี่ยมดูแลการปฏิบัติงานของศูนย์รับผู้อพยพในจังหวัดต่างๆ เพื่อรวบรวมข้อเสนอนแนะ ข้อปรับปรุงแก้ไข และข้อปัญหาที่ศูนย์รับผู้อพยพ เสนอมา เพื่อนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะอนุกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ แล้วเสนอต่อคณะกรรมการดำเนินการ เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

หน่วยงานระดับข้อมูล : คณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ

คณะกรรมการศูนย์ฯ ตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 เช่นเดียวกับสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ คณะกรรมการศูนย์ฯ นี้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย การดำเนินการดังกล่าวได้แก่การสั่งการ ควบคุมดูแล และให้ความช่วยเหลือให้ผู้อพยพได้กลับถิ่นเดิม ตลอดจนจัดหาถิ่นที่อยู่ให้ใหม่ตามความประสงค์ของผู้อพยพ เหล่านี้ เพื่อให้ผู้อพยพออกไปนอกราชอาณาจักรไทยเร็วที่สุด

คณะกรรมการศูนย์ฯ ประกอบไปด้วยผู้แทนจากส่วนราชการต่างๆ ร่วมทำงานประสานกันตามลักษณะหน้าที่ของตน โดยกำหนดทำการประชุมกันตามปกติเดือนละครั้ง หน่วยงานที่มีบทบาทและมีความสำคัญ ได้แก่

กระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าของเรื่องนี้โดยตรงดังได้กล่าวมาแล้ว มีบทบาทในเรื่องการสกัดกั้นและพยายามผลักดันผู้อพยพให้ออกไปจากประเทศไทยมากที่สุด และในกรณีที่ไม่สามารถสกัดกั้นหรือผลักดันให้ออกไปให้หมดได้ ก็จะต้องหามาตรการควบคุมดูแลผู้อพยพให้มีประสิทธิภาพ ดังนั้น หน้าที่หลักของกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นเรื่องของการวางแผนดำเนินการ ปฏิบัติและป้องกันการอพยพ รวมไปถึงการพิจารณาจัดตั้งที่ควบคุมชั่วคราวผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามตามความเหมาะสม

กระทรวงกลาโหม เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่รักษาอธิปไตยของชาติ การเข้ามาของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนั้น ผู้กำหนดนโยบายมีความเห็นว่าจะส่งผลกระทบต่ออธิปไตยและความมั่นคงของชาติ และอาจมีจารชนแฝงเข้ามากับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามเพื่อสืบความลับต่างๆ ดังนั้นกระทรวงกลาโหมจึงมีบทบาทรับผิดชอบในเรื่องการเตรียมการเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติและการปฏิบัติการจิตวิทยาต่อผู้อพยพทางเรือเหล่านั้นด้วย

กระทรวงต่างประเทศ เนื่องจากการอพยพเข้ามาของผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม ได้มีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการทูตและการรักษาความสมดุลย์ทางการเมืองระหว่างประเทศ ดังนั้น งานของกระทรวงต่างประเทศจึงเป็นไปในแง่ของการทำเพื่อรักษามิตรประเทศและดำเนินการทางการทูต เพื่อรักษาความสมดุลย์ทางการเมืองระหว่างประเทศไว้

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริการแก่สภาความมั่นคงแห่งชาติ ดังนั้น จึงมีหน้าที่ในการติดตามผลการปฏิบัติงานของสำนักงานศูนย์ฯ และทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นทั้งหมด เกี่ยวกับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เพื่อเป็นแนวทางแก่คณะกรรมการที่ได้ริเริ่มมอบหมายของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อพิจารณาแนวทางการกำหนดนโยบายเสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งเลือกกำหนด ติความเกี่ยวกับมาตรการปฏิบัติ เพื่อให้สอดคล้อง และได้ผลตามนโยบายหลักที่ได้กำหนดไว้

คณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ มีคณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ ช่วยทำงานดังกล่าวคือ คณะอนุกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ โดยมีหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ในการดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ รวมทั้งการพิจารณาเกี่ยวกับการควบคุมดูแลใน



การสงเคราะห์เพื่อมนุษยธรรม ตลอดจนดำเนินการช่วยเหลือผู้อพยพให้เดินทางไปยังหลักแหล่ง  
ในประเทศที่ 3 เพื่อเสนอคณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ พิจารณาสั่งการและปฏิบัติตามที่  
คณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ มีมติ และรายงานผลการปฏิบัติหรืออุปสรรคข้อขัดข้องให้  
คณะกรรมการทราบเป็นระยะแล้วรายงานผลขั้นสุดท้ายเมื่อเสร็จสิ้นการปฏิบัติหน้าที่

หน่วยงานระดับนโยบาย : สภาความมั่นคงแห่งชาติ

สภาความมั่นคงแห่งชาติ<sup>1</sup> เป็นสภาที่ปรึกษาระดับสูงของรัฐบาล ตั้งขึ้นตามพระ-  
ราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2502 และแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภา-  
ความมั่นคงแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2507 มีลักษณะ เป็นสภานขนาดเล็กที่ประกอบด้วย  
บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติโดยตรงในระดับสูง

องค์ประกอบของสภาความมั่นคงแห่งชาติ มี

- |                                    |                    |
|------------------------------------|--------------------|
| 1. นายกรัฐมนตรี                    | ประธาน             |
| 2. รองนายกรัฐมนตรี                 | รองประธาน          |
| 3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม     | สมาชิก             |
| 4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง    | สมาชิก             |
| 5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงต่างประเทศ | สมาชิก             |
| 6. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย    | สมาชิก             |
| 7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม     | สมาชิก             |
| 8. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด           | สมาชิก             |
| 9. เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ  | สมาชิกและเลขาธิการ |

สภาความมั่นคงแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่พิจารณา เสนอแนะคณะรัฐมนตรีในเรื่องนโยบาย  
ภายในและนโยบายต่างประเทศอันเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติทั้งปวง เพื่อให้กิจการทหารและ

<sup>1</sup> อ่านรายละเอียดใน ดร.สมพงษ์ ชูมาก, "การกำหนดนโยบายต่างประเทศของ  
ไทย" วารสารเอเชียปริทัศน์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 เม.ย. - มิ.ย. 1980, หน้า 1 - 41.

พลเรือนของรัฐสามารถปฏิบัติงานให้สอดคล้องต่อกันและประสานกันได้อย่างใกล้ชิด เป็นผลดีต่อความมั่นคงแห่งชาติ รวมทั้งมีหน้าที่พิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

สภาความมั่นคงแห่งชาติอาจจะเชิญรัฐมนตรีหรือข้าราชการอื่น เข้าร่วมประชุมในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องได้ นอกจากนี้โดยปกติประธานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะสั่งการให้เชิญข้าราชการที่รับผิดชอบเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของชาติระดับสูง เข้าฟังการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นประจำอีกประมาณ 10 ท่าน นอกเหนือจากสมาชิกประจำ อย่างไรก็ตามในระดับคณะกรรมการคณะต่างๆ ของสภาความมั่นคงแห่งชาติก็ได้มีผู้แทนของทุกกระทรวง เป็นกรรมการอยู่ด้วยไม่ในคณะกรรมการใดก็ตามคณะกรรมการหนึ่งอยู่แล้ว

คณะกรรมการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติมีอำนาจที่จะตั้งกรรมการขึ้นมาได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อใช้คณะกรรมการเหล่านั้นศึกษาในรายละเอียดของปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับความมั่นคงแห่งชาติ เช่น คณะกรรมการนโยบายทำหน้าที่พิจารณาทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงแห่งชาติรวมทั้งนโยบายต่างประเทศ, คณะกรรมการร้อยกรองก็จะทำหน้าที่พิจารณาปัญหาเร่งด่วนหรือปัญหาเฉพาะหน้า เป็นส่วนใหญ่, คณะกรรมการประสานงานก็จะพิจารณาเรื่องการประสานงานในการปฏิบัติตามนโยบายความมั่นคงแห่งชาติที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติแล้ว และคณะกรรมการเตรียมพร้อมแห่งชาติก็พิจารณาตามแผนเตรียมแห่งชาติ นอกจากคณะกรรมการดังกล่าวแล้วก็อาจจะมีการตั้งคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้ด้วย และคณะกรรมการทุกคณะมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานพิจารณาศึกษาเฉพาะเรื่องในรายละเอียดได้ด้วย

กรรมการของคณะกรรมการสภาความมั่นคงแห่งชาติประกอบด้วยข้าราชการประจำจากทุกฝ่ายทั้งพลเรือน ทหารและตำรวจ โดยมากมักจะเป็นปลัดกระทรวงของทุกกระทรวงหรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า รวมทั้งอธิบดีกรมต่างๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงหรืออย่างใกล้ชิดกับความมั่นคงของชาติด้วย

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดำเนินกิจการต่างๆ ให้เป็นไปตามมติของสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นผู้บังคับ

บัญชาธิบดีชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นส่วนราชการ  
เทียบเท่ากรมสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี แบ่งส่วนราชการออกเป็นกองต่างๆ กับสำนักงาน  
เลขานุการกรม กองแต่ละกองก็จะกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่เฉพาะอย่างแตกต่างกันไป และแต่ละ  
กองนอกจากทำหน้าที่ประจำแล้ว ยังได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุ-  
การของคณะกรรมการของสภาความมั่นคงแห่งชาติอย่างน้อย 1 คณะ

กระบวนการกำหนดนโยบายต่อปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม

ในการกำหนดนโยบายต่อปัญหาผู้อพยพนี้ จะขอกล่าวถึงสำนักงานศูนย์ฯ ซึ่งเป็น  
หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในระดับปฏิบัติ เป็นอันดับแรก สำนักงานศูนย์ฯ มีกลไกในการดำเนินงานต่อ  
ปัญหาผู้อพยพที่สำคัญคือ ศูนย์รับผู้พลหายจากลาวและเขมร, สถานที่ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง  
ชาวลาวและกัมพูชา, ศูนย์ทรานซิท และสถานที่พักชั่วคราวสำหรับผู้มาทางเรือชาวเวียดนาม  
(ปัจจุบัน คือ ศูนย์รับผู้พลหายชาวเวียดนาม อ.สีคิ้ว จ.นครราชสีมา) กลไกดังกล่าวของสำนัก  
งานศูนย์ฯ เหล่านี้จะปฏิบัติการต่างๆ ตามที่คณะกรรมการสำนักงานศูนย์ฯ จะสั่งการและในขณะ  
เดียวกันก็จะทำหน้าที่เก็บข้อมูลเบื้องต้นต่างๆ ส่งต่อไปให้คณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ  
เพื่อรวบรวม เสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติต่อไป

สำนักงานศูนย์ฯ มีกองอำนวยการกลางจะทำหน้าที่ประสานงานและควบคุมดูแลการ  
ปฏิบัติงานทุกอย่างของสำนักงานศูนย์ฯ ตลอดจนดำเนินการประสานงานในการปฏิบัติหน้าที่ของ  
เจ้าหน้าที่สำนักงานศูนย์ฯ ให้เป็นไปอย่างมีระบบ มีขอบเขตแผน และถูกต้องตามนโยบายของรัฐบาล  
นอกจากนี้กองอำนวยการกลางยังทำหน้าที่ดำเนินการจัดการประชุมคณะกรรมการและอนุกรม  
การดำเนินงานของศูนย์ฯ เป็นประจำอย่างน้อยเดือนละ 1 ครั้ง พร้อมทั้งจัดเจ้าหน้าที่จาก  
สำนักงานศูนย์ฯ ออกไปตรวจเยี่ยมดูแลการปฏิบัติงานของศูนย์รับผู้พลหายในจังหวัดต่างๆ, สถานที่  
ที่ควบคุมผู้หลบหนีเข้าเมือง, ศูนย์ทรานซิท และสถานที่พักชั่วคราวสำหรับผู้มาทางเรือชาว  
เวียดนาม เพื่อรวบรวมข้อเสนอนะ ข้อปรับปรุงแก้ไขและข้อปัญหาที่หน่วยงานดังกล่าวเสนอมา  
เพื่อนำเข้าพิจารณาในที่ประชุมคณะอนุกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ แล้ว เสนอต่อคณะกรรมการ  
ดำเนินการ เพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป

สำหรับคณะกรรมการดำเนินงานศูนย์ฯ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า มีคณะอนุกรรมการดำเนิน

งานศูนย์ฯ ช่วยทำงาน เมื่อพิจารณาถึงกรรมการและอนุกรรมการที่ประกอบกันขึ้น เป็นคณะกรรมการดำเนินงานศูนย์ฯ และคณะอนุกรรมการดำเนินงานศูนย์ฯ จะเห็นว่าประกอบไปด้วยบุคคลจากทุกฝ่ายทุกกระทรวงที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เรื่องผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามและผู้อพยพจากอินโดจีนอื่นๆ ฉะนั้นคณะกรรมการดำเนินงานของศูนย์ฯ และคณะอนุกรรมการดำเนินงานศูนย์ฯ จึงมีลักษณะ เป็นคณะกรรมการ เฉพาะกิจที่ประกอบด้วยตัวแทนจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ที่สำคัญคือ ตัวแทนต่างๆ จากกระทรวงมหาดไทย, ตัวแทนของกระทรวงกลาโหม, ตัวแทนจากกระทรวงต่างประเทศและตัวแทนจากสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

จากการที่เรื่องผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนาม เป็น เรื่องที่ถูกตีความว่า เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติ เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นสภาความมั่นคงแห่งชาติจึง เข้ามามีบทบาทในการพิจารณากำหนดนโยบายมาตรการปฏิบัติและการปรับมาตรการปฏิบัติ บทบาทของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เริ่มตั้งแต่มี เจ้าหน้าที่ของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เข้าไปทำหน้าที่ เป็นกรรมการในคณะกรรมการดำเนินงานศูนย์ฯ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติยังได้รับข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามจากสำนักงานของศูนย์ฯ โดยตรงด้วย เพื่อที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะได้ประมวลข้อมูล เหล่านี้ เป็น เอกสารการประชุม เสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติต่อไป ใน เรื่องการพิจารณาเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามของสภาความมั่นคงแห่งชาตินี้ ทางสำนักงานสภาฯ ไม่มีคณะกรรมการใดรับผิดชอบโดยตรง เหมือน เช่นปัญหาผู้อพยพกัมพูชา เพราะสำนักงานสภาฯ ถือว่า ได้มีคณะกรรมการที่เป็นเจ้าหน้าที่หลักโดยตรงอยู่แล้วคือ คณะกรรมการดำเนินงานศูนย์ฯ และปัญหาดังกล่าวนี้อำนาจสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติอาจจะนำ เข้าพิจารณาในคณะกรรมการใดๆ ก็ได้ตามความเหมาะสม เป็นครั้งคราวไป

ในการประชุมสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้ตระเตรียม เรื่องทั้งหมด เสนอที่ประชุม รวมทั้งการริเริ่ม เสนอแนะนโยบายและปรับเปลี่ยน ตลอดจนติดตามและประเมินผล สภาความมั่นคงแห่งชาติจะเป็นผู้กำหนดแนวทาง เลือกต่างๆ จากข้อมูลและรายงานดังกล่าว เพื่อ เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็จะมิมติออกมาเป็น

## นโยบายและมาตรการปฏิบัติ<sup>1</sup>

เนื่องจาก เรื่องผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนี้ถือว่าเป็นปัญหาที่มีผลกระทบโดยตรงต่อความมั่นคงของชาติ สภาความมั่นคงแห่งชาติและสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจึงเข้ามามีบทบาทในทุกขั้นตอนของเรื่องนี้ตั้งได้กล่าวแล้วข้างต้น

สำหรับการกำหนดนโยบายของไทยต่อผู้อพยพทางเรือชาวเวียดนามนั้น เป็นเรื่องที่มีทั้งปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก เข้ามาเกี่ยวข้องมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบาย จึงจะได้อธิบายต่อไปในบทที่ 3

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>1</sup> จากการสัมภาษณ์คุณชัชวาลย์ มุขพันธ์, ผู้อำนวยการกอง 5 สภาความมั่นคงแห่งชาติ, 16 ธันวาคม 2526. (ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเป็นรองเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ)