

# สถานะ ทางกฎหมาย

ของ  
ผู้ลี้ภัย  
ในประเทศไทย



นาดยา ทิพวันต์

ในปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาผู้ลี้ภัยจากประเทศในภูมิภาคอินโดจีนอย่างหนัก ปัญหาผู้ลี้ภัยดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประเทศไทยทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และกฎหมาย (กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ)

สำหรับด้านกฎหมายที่จะปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยนั้นก็มีพระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย พ.ศ. 2522 นอกจากนี้ยังมีระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและมติคณะรัฐมนตรี ในด้านกฎหมายระหว่างประเทศก็มีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967 นอกจากนี้ก็มีธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และข้อมติอีกหลายข้อมติของสหประชาชาติที่ได้ให้การคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัย

สถานภาพของผู้ลี้ภัยในปัจจุบันยังเป็นที่สับสนกันอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานภาพทางกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งทำให้องค์การระหว่างประเทศและนานาชาติได้เรียกร้องให้ไทยปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยตามมาตรฐานกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ประเทศไทยก็ได้ปฏิเสธต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวนั้นเสมอมา ปัญหาที่ควรจะต้องพิจารณาในที่นี้ก็คือ ประเทศไทยมีสิทธิตามกฎหมายที่จะปฏิเสธต่อข้อเรียกร้องของนานาชาติเหล่านั้นได้หรือไม่

## ความหมายของผู้ลี้ภัย

ผู้ลี้ภัย<sup>1</sup> (Refugee) หมายถึง บุคคลที่อยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของ

<sup>1</sup> Convention Relating to the Status of Refugees 1951, Article 1A. (2).

คน อันเป็นผลจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 และด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่า จะได้รับการประหารชีวิตด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งไม่ว่าทางสังคมหรือทางความคิดด้านการเมืองก็ตาม และในขณะที่เดียวกันบุคคลผู้ใดไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติ เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือนอกจากนี้เป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตของรัฐที่เดิมมีถิ่นฐานพำนักประจำ แต่ไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐดังกล่าว ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวที่กล่าวมาข้างต้น

และตามธรรมเนียมของ UNHCR<sup>2</sup> รวมถึงข้อมติที่ 428 ของที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1950 ได้ยืนยันว่า ผู้ลี้ภัยคือ บุคคลซึ่งได้ออกจากประเทศอันเป็นถิ่นกำเนิดของตน เพราะความหวาดกลัวต่อการประหารชีวิตจากเหตุผลในทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ และความคิดเห็นในทางการเมือง

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้ลี้ภัย” หลายอย่างแตกต่างกันออกไป เช่น กรมสนธิสัญญาและกฎหมายกระทรวงการต่างประเทศของไทยอธิบายว่า ผู้ลี้ภัย<sup>3</sup> หมายถึง บุคคลใดก็ตามที่จำเป็นต้องหนีออกจากประเทศอันเป็นถิ่นที่อยู่ปกติของตน เพื่อไปลี้ภัย

ในประเทศอื่น โดยอาจมีสาเหตุได้ 2 ประการ

ประการแรก มีสาเหตุจากภัยธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม หรือเกิดโรคระบาดอย่างรุนแรง

ประการที่สอง มีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์ เช่น ถูกคุกคามชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพ ด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ความเชื่อถือทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง เกิดสงครามระหว่างประเทศ หรือเกิดสงครามการเมือง เป็นต้น

ดังนั้นจึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ผู้ลี้ภัยคือบุคคลซึ่งหลบหนีออกจากประเทศของตนไปยังประเทศอื่น เนื่องจากเหตุผลจากภัยธรรมชาติและจากการกระทำของมนุษย์ด้วยกันเอง ในปัจจุบันจะพบว่า ผู้ลี้ภัยส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากเหตุผลประการหลังมากกว่า

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยมิได้ถือว่าบรรดาบุคคลที่หลบหนีเข้ามาอยู่ในประเทศไทย เป็น “ผู้ลี้ภัย” โดยในทางปฏิบัติของประเทศไทยและวงราชการจะเรียกบุคคลเหล่านี้ว่า “ผู้อพยพ” (Displaced person) ทั้งนี้ก็เพราะประเทศไทยถือว่าบุคคลเหล่านี้ยังไม่อยู่ในฐานะ “ผู้ลี้ภัย” ฉะนั้นการที่บุคคลดังกล่าวได้ลี้ภัยมาอยู่ในประเทศไทย จึงถูกจัดเข้าข่ายว่า เป็นการเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และขัดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย พ.ศ. 2522 ได้ระบุสถาน-

ภาพทางกฎหมายว่าด้วยผู้หลบหนีเข้าเมืองไว้ ตามมาตรา 4 ได้นิยามคนต่างด้าวว่า “เป็นบุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย” ในเรื่องการเข้าประเทศ มาตรา 11 บัญญัติว่า ผู้ที่จะเข้าหรือออกจากประเทศไทยต้องกระทำตามข้อกำหนดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยระบุไว้ และมาตรา 12 ห้ามบุคคลดังต่อไปนี้เข้าประเทศ

- ผู้ที่ไม่มีหนังสือเดินทาง เอกสารแทนหนังสือเดินทาง เพื่อพิสูจน์ตนเอง หรือการลงตราที่จำเป็น
- ผู้ที่ไม่มีปัจจัยในการยังชีพ
- ผู้ที่ไม่ได้ปลุกผีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีดวัคซีน
- ผู้ที่เป็นภัยต่อสังคม หรือความสงบสุขและความมั่นคงของราชอาณาจักร

ดังนั้น ผู้อพยพมาจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอินโดจีน จึงอาจตกอยู่ภายใต้มาตราใดมาตราหนึ่ง หรือหลายมาตราของพระราชบัญญัตินี้ ได้ตามข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง เมื่อข้ามดินแดนเข้ามาในประเทศไทยตามมาตรา 8 ซึ่งโดยสภาพความเป็นจริงแล้ว ผลการวินิจฉัยขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทยจะบังคับใช้กฎหมายเข้าเมืองต่อเขาหรือไม่

อย่างไรก็ตามการที่ทางการประเทศไทยเรียก “ผู้ลี้ภัย” ว่า “ผู้อพยพ” ก็เพื่อจะได้ใช้เป็นข้อบังคับในอันที่จะไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทางกฎหมาย

<sup>2</sup> UNHCR, Collection of Notes Presented to the Sub-Committee of the Whole on International Protection, Geneva, 1981, P.1

<sup>3</sup> กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ, คำจำกัดความของคำว่า “ผู้ลี้ภัย”. น.1 (โรเนียว)

ผู้ลี้ภัยและแก้ปัญหาดังกล่าว ที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย คือ High Commissioner for Refugees ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่สอง องค์การสหประชาชาติได้เข้ามาแทนที่สันนิบาตชาติ และได้ก่อตั้งสถาบันขึ้นใหม่ทำนองเดียวกันคือ United

Nations High Commissioner for Refugee (UNHCR) และองค์การดังกล่าว ได้มีบทบาทมาจนถึงปัจจุบันนี้

สำหรับประวัติความเป็นมาของผู้ลี้ภัยในประเทศไทยนั้นมีมาตั้งแต่เริ่มยุคประวัติศาสตร์ของไทย แต่ที่มีหลักฐานในอดีตมีหลายกลุ่มได้แสวงหาแหล่งลี้ภัยในประเทศไทย ประมาณ 2 ศตวรรษก่อนนี้ ชาวเวียดนามหลายคนได้เข้ามาประเทศไทยเพื่อแสวงหาแหล่งลี้ภัยโดยมีบุคคลที่เป็นเชื้อพระวงศ์ เช่น องค์เชียงซุน และองค์เชียงสือ เป็นผู้นำ<sup>6</sup> ซึ่งได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากกษัตริย์ไทย และในยุคนั้นมีกลุ่มชาวมอญและจีน ได้ขออาศัยอยู่ในประเทศไทยด้วยลักษณะเดียวกัน

เมื่อประมาณเกือบหนึ่งศตวรรษมานี้ในสมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีการส่งเสริมการผสมผสานผู้แสวงหาแหล่งลี้ภัยในประเทศไทย เข้าในสังคมไทยโดยมีการให้สัญชาติไทยแก่สมาชิกของประชาคมจีนในประเทศไทย เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยเรื่องสัญชาติ พ.ศ. 2456<sup>7</sup>

อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ พ.ศ. 2488 เป็นต้นมา ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาผู้อพยพจากประเทศต่าง ๆ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน ผู้อพยพดังกล่าวสามารถแยกออกเป็นกลุ่ม ๆ ตามลำดับที่เข้ามาก่อนหลังได้ดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

1. **ชาวนวนอพยพรุ่นเก่า** ได้แก่ ชาวนวนอพยพจากอินโดจีน ที่หลบหนีภัยสงครามกู้ชาติ เมื่อปี 2488-2489 จำนวนผู้อพยพรุ่นเก่านี้ได้มีการขนย้ายกลับประเทศเวียดนามแล้ว 45,033 คน ส่วนที่เหลืออยู่ได้สำรวจและจัดทำทะเบียน เมื่อปี 2523 มีอีกประมาณ 40,888 คน ส่วนใหญ่กระจายอยู่ในจังหวัดภาคอีสาน เช่น หนองคาย อุดรธานี ยโสธร สกลนคร นครพนม และอุบลราชธานี เป็นต้น

2. **อดีตทหารจีนคณะชาติผู้** อพยพ ได้แก่ทหารและครอบครัวของจีนคณะชาติ กองพลที่ 93 ซึ่งแตกทัพและหลบหนีภัยคอมมิวนิสต์เข้ามาอยู่ในตอนเหนือของประเทศไทย ในปี 2492 ได้มีการขนย้ายไปยังไต้หวัน 2 ครั้ง ในปี 2497 และ 2504 จำนวน 11,500 คน ส่วนที่เหลือสำรวจเมื่อปี 2520 มีประมาณ 11,270 คน กระจายอยู่ในจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย และแม่-

3. **ผู้พลัดถิ่นสัญชาติพม่า** ตั้งแต่

ปี 2502 รัฐบาลพม่าได้ทำการปราบปรามผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ จึงเกิดการสู้รบกันระหว่างชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า ทำให้ราษฎรและชนกลุ่มน้อยได้อพยพหนีภัยสงครามเข้ามาสู่ประเทศไทย จากการสำรวจเมื่อปี 2523 มีจำนวน 29,573 คน อยู่ในจังหวัดต่าง ๆ คือ แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ เชียงราย กาญจนบุรี ตาก ประจวบคีรีขันธ์ ราชบุรี ระนอง เพชรบุรี และชุมพร

การให้ความช่วยเหลือผู้อพยพ 3 กลุ่มนี้ รัฐบาลไทยต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาลำพัง โดยไม่มีองค์การกุศลหรือประเทศใดให้ความช่วยเหลือสนับสนุนด้วยเลย

ต่อมาในปี 2518 ชาวอินโดจีนจากลาว กัมพูชา และเวียดนาม ได้อพยพหนีภัยสงครามและลัทธิคอมมิวนิสต์เข้ามาในประเทศไทยอีกเป็นจำนวนมาก และจนถึงปัจจุบันการอพยพก็ยังไม่สิ้นสุด จากสภาพของข้อเท็จจริงพอสรุปได้ถึงการอพยพครั้งละจำนวนมาก ๆ ได้ดังนี้

ครั้งที่ 1 ตั้งแต่ปี 2518 ฝ่ายคอมมิวนิสต์ได้เริ่มรุกรานอย่างหนักในกัมพูชา ทำให้ชาวเขมรเริ่มอพยพเข้ามาในประเทศไทย การสู้รบได้ขยายเขตออกไปสู่เวียดนามและลาว จึงทำให้ผู้อพยพชาวอินโดจีนเดินทางเข้ามาใน

<sup>6</sup> วิจิต มันทาภรณ์, “ผู้ลี้ภัย : กฎหมายและนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยผู้อพยพและผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย”, วารสารนิติศาสตร์ ฉบับที่ 1 ปีที่ 15 (มีนาคม 2528) : 170.

<sup>7</sup> ประเสริฐ โอสภาพันธุ์ และ นรา รัตนรุจ, “ชาวจีนในประเทศไทย”, ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย, 2521, น. 11 - 17 : 35.

<sup>8</sup> สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ, กระทรวงมหาดไทย, ผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย, (กรุงเทพ : ปิ่นเกล้าการพิมพ์, 2526), น. 1 - 3.

ที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านี้ ตามอนุสัญญาเจนีวา ว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ปี 1967 เนื่องจากประเทศไทยมิได้เป็นภาคีของอนุสัญญาและพิธีสารดังกล่าว แต่ประเทศไทยก็ได้ให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลเหล่านี้ด้วยเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมและคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน และนอกจากนี้ก็เพื่อสนองเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นผู้อุปถัมภ์อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ปี 1967 ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติอยู่ด้วย ดังนั้นประเทศไทยจึงได้ขอรับความช่วยเหลือจากองค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees-UNHCR) ซึ่งได้มีข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทย กับข้าหลวงใหญ่ เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 อันเป็นมูลฐานทางกฎหมายของการเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติในประเทศไทยสืบมาจนกระทั่งปัจจุบัน

#### ประวัติความเป็นมาของผู้ลี้ภัย

จากความหมายของคำว่า ผู้ลี้ภัย ก่อให้เกิดความเข้าใจต่อความเป็นมาของผู้ลี้ภัยมากยิ่งขึ้น เพราะปัญหาผู้ลี้ภัยนั้นมิใช่เรื่องใหม่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้ว จากสาเหตุความหมายของผู้ลี้ภัยจะเห็นว่าผู้ลี้ภัยเกิดขึ้นได้จาก

ภัยธรรมชาติและมนุษย์ด้วยกันเอง ถ้ามองย้อนไปในประวัติศาสตร์ ตั้งแต่เริ่มมีมนุษย์เกิดขึ้น จะพบว่าสาเหตุทั้ง 2 อย่างได้เกิดขึ้นมานับครั้งไม่ถ้วนไม่ว่าจะเป็นน้ำท่วม ภูเขาไฟระเบิด ความแห้งแล้ง หรือสงครามก็ตาม แต่อย่างไรก็ตามปัญหาผู้ลี้ภัยก็มิได้รับความเอาใจใส่เท่าที่ควร จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 เมื่อฝ่ายบอลเชวิคเข้ายึดอำนาจในรัสเซีย ทำให้ชาวรัสเซียที่นิยมฝ่ายขวาต้องหลบหนีออกนอกประเทศ แล้วหลังไหลเข้าไปลี้ภัยอยู่ในยุโรปเป็นจำนวนมาก

เมื่อใดก็ตามที่ผู้ลี้ภัยได้ออกมาพ้นจากดินแดนของรัฐตนแล้ว เขาจะกลายเป็นส่วนหนึ่งของปัญหาระหว่างประเทศทันที<sup>4</sup> (As soon as the refugee leaves the frontiers of his state, he becomes an object of international concern)

จะเห็นได้ว่าปัญหาผู้ลี้ภัย ได้กลายเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ทั่วโลกจะต้องมีส่วนรับผิดชอบร่วมกัน มิใช่ให้ประเทศใดประเทศหนึ่งแบกรับภาระหนักแต่เพียงผู้เดียว

นอกจากผู้หลบหนีจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในสหภาพโซเวียต รัสเซียแล้ว หลังจากนั้นก็มีผู้ลี้ภัยจากตุรกี ออสเตรีย ฮังการี และชาวฮิวจากเยอรมันอีกจำนวนมาก ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมาย การเมือง เศรษฐกิจ และสังคมขึ้นอย่างมาก<sup>5</sup> การ

ที่บุคคลเหล่านี้ต้องหลบหนีออกจากประเทศของตนอย่างกระชั้นชิด ทำให้ไม่สามารถนำทรัพย์สินติดตัวมาได้ จึงเป็นภาระหนักต่อประเทศเจ้าของบ้านที่ จะต้องจัดหาที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม อาหาร ตลอดจนยารักษาโรคให้ และบุคคลเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่มีหนังสือเดินทาง หรือแม้กระทั่งบัตรประจำตัว ดังนั้นจึงไม่สามารถทำนิติกรรมต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตประจำวันได้ เช่น การสมรส และการทำนิติกรรมอื่น ๆ แม้แต่การเข้าเมืองของบุคคลเหล่านี้ก็เป็นการเข้าเมืองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น ประเทศที่ให้ที่พักพิงต่อผู้ลี้ภัยจึงจำเป็นต้องออกกฎหมายพิเศษเกี่ยวกับฐานะของผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะขึ้น และโดยที่ขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้ที่มีผลบังคับได้ในลักษณะทั่วไป การออกกฎหมายของแต่ละประเทศจึงมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป และมีการจำกัดสิทธิเสรีภาพของผู้ลี้ภัยเป็นอย่างมาก ทำให้ผู้ลี้ภัยตกอยู่ในฐานะที่ขาดเสถียรภาพและได้รับความลำบาก จึงไม่อยู่ในฐานะที่จะขอความช่วยเหลือคุ้มครองจากประเทศของตน (Diplomatic Protection) ได้

เมื่อสันนิบาตชาติ ได้รับการก่อตั้งขึ้นมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ได้ตระหนักถึงปัญหาของผู้ลี้ภัย จึงได้ก่อตั้งสถาบันระหว่างประเทศขึ้น เพื่อคุ้มครอง

<sup>4</sup> Prof. R.C. Hingorani, "International Institutions and the Protection of Refugees" Patna University, Patna, India. P.1

<sup>5</sup> ดร.วิสูตร ตูยานนท์, "พื้นฐานของปัญหาและสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัย", การประชุมทางวิชาการเรื่องไทยกับปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522), 146 - 147.

ไทย ตลอดตามแนวชายแดนเป็นจำนวนมาก

**ครั้งที่ 2** ในกลางปี 2520-2521 ได้เกิดการสู้รบแย่งอำนาจกันระหว่างเขมรฝ่ายเฮงสัมรินและฝ่ายพลพต เป็นเหตุให้ชาวเขมรจำนวนมากหลบหนีภัยสงครามเข้ามาในไทย

**ครั้งที่ 3** ในเดือนเมษายน 2521 เวียดนามเหนือได้ประกาศเปลี่ยนระบบเศรษฐกิจของเวียดนามใต้เป็นสังคมนิยม เป็นเหตุให้ข้าราชการ ทหาร พ่อค้า นักธุรกิจ ตลอดจนราษฎรทั่วไปโดยเฉพาะผู้ที่มีเชื้อสายจีนได้อพยพหนีออกจากเวียดนาม โดยใช้เรือเป็นพาหนะ ซึ่งเรียกกันว่า “มนุษย์เรือ”

**ครั้งที่ 4** ในวันที่ 7 มกราคม 2522 เขมรฝ่ายเฮงสัมรินได้ชัยชนะสามารถยึดกรุงพนมเปญได้ เขมรฝ่ายพลพตได้กวาดต้อนราษฎรเข้ามาในเขตไทย ตามเขตจังหวัดปราจีนบุรี จันทบุรี และตราด

**ครั้งที่ 5** ในเดือนกุมภาพันธ์ 2522 เกิดการสู้รบระหว่างเวียดนามและจีน เป็นเหตุให้ทหาร และราษฎรลาว กัมพูชา และเวียดนาม อพยพหลบหนีการเกณฑ์ทหารโดยการนำครอบครัวของตนเข้ามาในไทยด้วย

**ครั้งที่ 6** ประมาณกลางเดือนเมษายน 2526 เกิดการสู้รบกันขึ้นระหว่างรัฐบาลกัวชาติเขมรสามฝ่ายของ

เจ้านโรดมสีหนุ กับทหารเวียดนาม เสงสัมริน โกลับบริเวณชายแดนไทย-กัมพูชา ทำให้ชาวเขมรหนีภัยการสู้รบเข้ามาในไทยประมาณ 50,000 คน

จากการลี้ภัยของผู้อพยพจากอินโดจีนเป็นจำนวนมากนับแสน ๆ คนนี้ ทำให้นานาชาติเข้ามามีบทบาทและตระหนักถึงปัญหาผู้ลี้ภัยมากขึ้น โดยได้พยายามหาทางช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นการให้เงินช่วยเหลือ การให้ที่พักอาศัย การส่งผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วย รวมทั้งการเข้ามาช่วยเหลือขององค์กรระหว่างประเทศและองค์กรกุศลต่าง ๆ

**บทบาทของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR)**

ปัญหาผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่รัฐต่าง ๆ จะต้องร่วมมือกันแก้ไข นับตั้งแต่ผู้อพยพจากอินโดจีนได้ลี้ภัยเข้ามาในประเทศไทยตั้งแต่ปี 2518 เป็นต้นมา ทั่วโลกต่างให้ความสนใจต่อปัญหานี้ โดยได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่าง ๆ กัน และโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทอย่างสำคัญในปัญหาผู้ลี้ภัย คือสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)

การดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ลี้ภัย นับเป็นกิจกรรมระหว่างประเทศอย่างหนึ่ง ซึ่งได้ถือกำเนิด

ขึ้นมาตั้งแต่ปี 1921 โดยมีฟริตท็อฟ นันเสน<sup>9</sup> (Fridtjof Nansen) นักสำรวจและนักธรรมชาติวิทยา ชาวนอร์เวย์ ดำรงตำแหน่งข้าหลวงใหญ่ของสันนิบาตชาติ ว่าด้วยผู้ลี้ภัยเป็นคนแรก ซึ่งได้รับภาระหน้าที่ในการดำเนินงานเกี่ยวกับการนำเชลยศึกกลับสู่ประเทศบ้านเกิด เมืองนอนของตน หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 สิ้นสุดลง การแต่งตั้งนันเสนครั้งนี้ จึงถือเป็นการยอมรับขององค์การสันนิบาตชาติที่จะช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ลี้ภัยที่เป็นพลเรือน ที่ประสบภัยจากสงครามหรือการปฏิวัติ โดยจัดทำเป็น การสากลขึ้น

หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อองค์การสหประชาชาติได้ถูกก่อตั้งขึ้น และที่ประชุมของสมัชชาใหญ่ ในปี 1949 ได้มีมติที่ 319 A (IV) ได้จัดตั้งสำนักงานข้าหลวงใหญ่ว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติขึ้น เพื่อแสวงหามาตรการคุ้มครองทางกฎหมายที่จำเป็นสำหรับผู้ลี้ภัย (the necessary legal protection for refugees) และมาตรการแก้ไขที่ถาวรสำหรับปัญหาผู้ลี้ภัย (permanent solutions for the problem of refugees)<sup>10</sup> นอกจากนี้ตามธรรมนูญของ UNHCR นั้น การทำงานของเจ้าหน้าที่จะไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง แต่จะทำในด้านมนุษยธรรมและสังคม สำหรับผู้อพยพเท่านั้น

<sup>9</sup> Nansen มีชีวิตอยู่ระหว่างปี 1861-1930 เป็นผู้สำรวจกรีนแลนด์อาร์คติก และทั่วโลก นอกจากนี้ยังเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในกิจการเกี่ยวกับมนุษยธรรมขององค์การสันนิบาตชาติ และเคยได้รับรางวัลโนเบล ในปี 1922.

<sup>10</sup> Guy S. Goodwin-Gill, *The Refugee in International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1983),

อย่างไรก็ตาม UNHCR มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 2 ประการ คือ<sup>11</sup>

### 1. การปกป้องคุ้มครองระหว่างประเทศ (International Protection)

จะส่งเสริมและปกป้องสิทธิของผู้ลี้ภัยในด้านการงาน การศึกษา ที่พักอาศัย เสรีภาพในการเคลื่อนไหว และความมั่นคงปลอดภัยจากการที่จะถูกผลักดันให้กลับไปในประเทศที่ผู้ลี้ภัยได้หนีออกมา (Non-Refoulement) เนื่องจากอันตรายจากการประหัตประหาร

### 2. ความช่วยเหลือทางวัตถุ (material assistance)

จะให้ความช่วยเหลือรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ซึ่งให้ที่พักพิงแก่ผู้ลี้ภัยในด้านเครื่องมือต่าง ๆ ที่จะช่วยสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัย โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

สำหรับการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในประเทศไทยนั้น UNHCR ได้ให้ความช่วยเหลือดังกล่าว แบ่งเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. เป็นค่าใช้จ่ายในการจัดสรรอาหาร เสื้อผ้า ผ้าห่ม มุ้ง และเครื่องใช้ที่จำเป็นต่าง ๆ รวมทั้งการก่อสร้างที่พักชั่วคราว การจัดน้ำดื่มและใช้ ตลอดจนช่วยเหลือทางด้านการแพทย์ และการจัดการรักษาพยาบาลแก่ผู้อพยพ โดยรัฐบาลไทยเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านบริหารการจัดส่งและแจกจ่ายเครื่องบรรเทาทุกข์ต่าง ๆ

2. การแก้ปัญหาผู้อพยพพระชะยาว คือการหาถิ่นฐานถาวรแก่ผู้อพยพรวม

ทั้งการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม และการกลับสู่ถิ่นฐานเดิมซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ในสำนักงานส่วนภูมิภาคของ UNHCR ประจำที่กรุงเทพฯ และเจ้าหน้าที่ประจำในต่างจังหวัด (Field Officer) ซึ่งมีศูนย์ผู้อพยพโดยทำงานประสานกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายรัฐบาลไทย

### กฎหมายระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัย

ผู้ลี้ภัย เป็น “บุคคล” ดังนั้น จึงต้องได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย กล่าวคือ ย่อมมีสิทธิในเขตแดนที่มีระบบกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็กฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม ในกรณีของผู้ลี้ภัยเมื่อออกจากดินแดนของตนแล้ว ย่อมขาดจากการคุ้มครองของกฎหมายภายในแห่งรัฐตน จึงตกเป็นภาวะแห่งรัฐผู้รับ ที่จะต้องใช้กฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย

ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิของมนุษย์ ซึ่งเรียกว่า “สิทธิมนุษยชน” ไว้ในหลายตอนด้วยกัน นอกจากนี้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ได้ยืนยันถึงสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนขึ้น แต่อย่างไรก็ตามทั้งกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ก็เป็นปัญหาที่ยังถกเถียงกันในบรรดานักนิติศาสตร์ว่ามีผลบังคับเป็นกฎหมายหรือไม่

ดังนั้นเพื่อให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัย

ได้รับการปฏิบัติอย่างมีผลองค์การสหประชาชาติ และรัฐต่าง ๆ จึงพยายามหาเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัยดังกล่าว โดยได้บัญญัติอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (Convention Relating to the Status of Refugees) และพิธีสารว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ขึ้น โดยอนุสัญญาดังกล่าว จะมีผลผูกพันต่อรัฐที่เข้าเป็นภาคี

### อนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสาร ค.ศ. 1967

เนื่องจากในกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และสิทธิของผู้ลี้ภัยไว้เป็นการทั่วไป และไม่อาจนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ อนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพของผู้ลี้ภัย จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย

การที่รัฐต่าง ๆ ตกลงยอมรับเข้าเป็นภาคีสมาชิกของอนุสัญญาดังกล่าว ถือว่าเป็นการยอมรับสถานะภาพทางกฎหมายของผู้ลี้ภัย ซึ่งก่อนหน้านั้น สถานะภาพของผู้ลี้ภัยไม่เคยได้รับการรับรองเช่นนี้มาก่อน

สาระสำคัญของอนุสัญญานับนี้ ก็คือการกำหนดให้รัฐภาคีสมาชิกปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย โดยอาศัยหลักมนุษยธรรม ให้ผู้ลี้ภัยมีความเป็นอยู่โดยกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำที่ปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย การกำหนดสถานะของผู้ลี้ภัยการให้สิทธิ

<sup>11</sup> UNHCR, *Refugees*, No.35 (November 1986) : 4.

ต่าง ๆ ที่จำเป็น และการไม่ส่งผู้ลี้ภัย  
กลับไปยังประเทศที่ผู้ลี้ภัยหนีออกมา

ในอนุสัญญา<sup>12</sup> นี้ ได้มอบหมายให้  
UNHCR เป็นผู้รับผิดชอบในการ  
ดำเนินงานและจัดการดูแล ให้ความ  
คุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ยังสามารถ  
ให้คำปรึกษาทางวิธีดำเนินงานแก่รัฐบาล  
ของประเทศต่าง ๆ ที่ผู้ลี้ภัยเข้าไปพำนัก  
อาศัย แม้ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีได้  
เป็นภาคีของอนุสัญญานี้ก็ตาม โดยจะ  
ให้คำปรึกษาในเรื่องการดำเนินงานบริหาร  
และข้อกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องและ  
สัมฤทธิ์ผลตามอนุสัญญานี้

อย่างไรก็ตาม อนุสัญญา 1951  
ยังมีข้อจำกัดในเรื่องต่าง ๆ เช่น อนุ-  
สัญญานี้มีผลใช้บังคับเฉพาะผู้ลี้ภัย ซึ่ง  
เป็นผลมาจากเหตุการณ์ก่อนวันที่ 1  
มกราคม 1951 และเป็นเหตุการณ์ที่  
เกิดขึ้นในทวีปยุโรปเท่านั้น นอกจากนี้  
จะต้องมีสาเหตุมาจากความหวาดกลัว  
จากการประหัตประหารทางเชื้อชาติ  
ศาสนา สัญชาติ สมชกภาพ หรือความ  
คิดเห็นทางการเมือง ซึ่งไม่รวมถึงเหตุ  
จากภัยธรรมชาติ ดังนั้นสหประชาชาติ  
จึงได้จัดทำพิธีสาร (Protocol) ขึ้น  
ฉบับหนึ่ง เมื่อปี 1967 เพื่อขยายขอบเขต  
การใช้บังคับของอนุสัญญา ปี 1951  
ให้มีผลใช้บังคับได้เป็นการทั่วไป โดย  
มิได้จำกัดอยู่เฉพาะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น  
ก่อนวันที่ 1 มกราคม 1951 และเกิดขึ้น  
ในยุโรปเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงสาเหตุ  
จากภัยธรรมชาติอีกด้วย

เนื่องจากประเทศไทยมิได้เป็น  
ภาคีของอนุสัญญา ปี 1951 และพิธีสาร  
ปี 1967 ดังนั้นการเข้ามาปฏิบัติงานของ  
UNHCR ในประเทศไทยจึงต้องอาศัย  
พันธกรณีที่เป็นผลมาจากการแถลงข่าว  
ระหว่างรัฐบาลไทยกับ UNHCR เมื่อ  
วันที่ 13 กันยายน 2518 และเนื่องจาก  
ความตกลงฉบับแรกระหว่างรัฐบาลไทย  
กับ UNHCR เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม  
2518<sup>12</sup> ซึ่งได้ระบุหลักการสำคัญ ๆ  
ที่รัฐบาลไทยยอมรับคือ หลักการที่  
คำนึงถึงความสมัครใจของผู้ลี้ภัยใน  
การไปตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในประเทศ  
ที่สาม และในการเดินทางกลับไปสู่  
มาตุภูมิ (Voluntary resettlement  
and repatriation) และหลักการไม่  
ผลักดันกลับ (Principle of non-  
refoulement) ซึ่งทำให้ไทยต้องตกลง  
กับ UNHCR เมื่อวันที่ 22 มกราคม  
2520

นอกจากความตกลงกับ UNHCR  
แล้ว การปฏิบัติของประเทศไทยต่อ  
ผู้ลี้ภัยได้อาศัยนโยบายของรัฐบาลที่  
ออกมาในรูปของมติคณะรัฐมนตรี ดังนั้น  
ถ้าประเทศไทยจะไม่ยอมรับผู้อพยพ  
จากอินโดจีนที่ยอมกระทำได้ เพราะ  
ประเทศไทยไม่มีพันธกรณีที่จะต้อง  
ปฏิบัติตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ  
ในเรื่องผู้ลี้ภัย อีกทั้งไม่เคยยอมรับหลัก  
นี้ในรูปของกฎหมายจารีตประเพณี  
ระหว่างประเทศ แต่การที่ประเทศไทย  
ยอมรับบุคคลดังกล่าวก็เนื่องด้วยเหตุผล

ทางด้านมนุษยธรรม ดังที่ปรากฏในมติ  
คณะรัฐมนตรี ซึ่งหลักในเรื่องมนุษย-  
ธรรมนั้นก็พื้นฐานของหลักสิทธิ  
มนุษยชนนั่นเอง

จากการที่ไทยมิได้เป็นภาคีของ  
อนุสัญญา ปี 1951 ดังได้กล่าวแล้วจึง  
ไม่ผูกพันต้องปฏิบัติตามอนุสัญญานี้  
เคยเกิดปัญหาขึ้นเรื่องหนึ่งซึ่งเกี่ยวพัน  
ถึงมาตรา 12 ของอนุสัญญา ที่ว่าด้วย  
สถานภาพส่วนบุคคลในวรรค 2 บัญญัติ  
ว่า “ให้รัฐภาคีผู้ทำสัญญาเคารพต่อ  
สิทธิที่ผู้ลี้ภัยมีอยู่เดิม อันขึ้นอยู่กับ  
สถานภาพส่วนบุคคล โดยเฉพาะสิทธิ  
เกี่ยวเนื่องกับการสมรส โดยผู้ลี้ภัยต้อง  
ปฏิบัติตามพิธีสารที่กฎหมายของรัฐนั้น  
กำหนดไว้หากจำเป็น ทั้งนี้หมายถึงสิทธิ  
ที่กฎหมายของรัฐนั้นให้การรับรองหาก  
ไม่เป็นผู้ลี้ภัย” นั่นคือในเรื่องการสมรส  
นั้นให้ปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยเช่นเดียวกับคน  
ชาติของตน แต่กรณีที่จะกล่าวต่อไปนี่  
เป็นความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารและ  
ฝ่ายตุลาการ ในการปฏิบัติในเรื่องดัง  
กล่าว

ปัญหาคือว่า นายทะเบียนซึ่ง  
ปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงมหาดไทย อาจไม่ยอมรับการ  
จดทะเบียนสมรสระหว่างคนไทย  
และชาวเวียดนามอพยพ โดยอ้างเหตุผล  
ความมั่นคงของรัฐได้หรือไม่ เคยมี  
คำพิพากษาศาลฎีกา<sup>13</sup> ได้ตัดสินใน  
ประเด็นนี้โดยตัดสินส่งคำสั่งของรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงมหาดไทย ให้นาย

<sup>12</sup> สมพงษ์ ชูมาก และ อรณี นवलสุวรรณ, ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน ท่าทีและการปฏิบัติของประเทศต่างๆ และ  
องค์การระหว่างประเทศ, น. 36 - 37.

<sup>13</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3740/2525

ทะเบียนปฏิเสธการจดทะเบียนสมรส ดังกล่าวว่าเป็นคำสั่งที่เกินอำนาจและเป็นคำสั่งภายในสำหรับข้าราชการ ซึ่งมีอาจบังคับใช้กับประชาชนทั่วไปได้ คำตัดสินดังกล่าวจึงเป็นการปฏิเสธอย่างแน่ชัดต่อข้ออ้างของนายทะเบียน ซึ่งยึดถือความมั่นคงแห่งรัฐเป็นหลัก นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าศาลได้ยึดถือสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในเรื่องสิทธิที่จะสมรส โดยไม่คำนึงถึงสัญชาติและสถานะทางการเมืองของภรรยา นับว่าคำตัดสินดังกล่าวของฝ่ายตุลาการได้ทำหน้าที่ปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานด้วย

ประเทศไทยจะไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมายที่จะต้องปฏิบัติตามอนุสัญญาปี 1951 กับพิธีสารปี 1967 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ตลอดจนมีสิทธิโดยสมบูรณ์ตามกฎหมายที่จะปฏิเสธสถานะของผู้ลี้ภัย โดยอ้างและปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคนเข้าเมืองของประเทศไทย พ.ศ. 2522 ซึ่งจะทำให้ผู้ลี้ภัยต้องตกเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายได้ทันที ด้วยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วก็มีได้หมายความว่าประเทศไทยได้ละเลยต่อปัญหาผู้ลี้ภัย ตรงกันข้ามประเทศไทยได้ให้ความช่วยเหลือ และเป็นผู้แบกรับ

ภาระหนักที่สุดในเรื่องนี้ ด้วยเหตุผลในด้านมนุษยธรรมซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่แตกต่างไปจากสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและหลักต่าง ๆ เหล่านี้ก็ได้รับการบัญญัติไว้ในอนุสัญญา 1951 พิธีสาร 1967 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วยกันทั้งสิ้นเพียงแต่ประเทศไทยไม่ยอมรับให้มีผลผูกพันทางกฎหมายเท่านั้น ไม่ว่าจะในลักษณะของสนธิสัญญาหรือหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศก็ตาม ทั้งนี้ประเทศไทยได้ปฏิบัติตามผู้ลี้ภัยด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม โดยเห็นว่าเป็นพันธกรณีทางศีลธรรม (moral obligation) เท่านั้น

#### บรรณานุกรม

- การต่างประเทศ, กระทรวง, กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย, คำจำกัดความของคำว่า "ผู้ลี้ภัย" (โรเนียว) น. 1 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3740/2525.
- ประเสริฐ โอสถาปนิก และ นรา รัตนรุจ. "ชาวจีนในประเทศไทย". **ชนกลุ่มน้อยในประเทศไทย**. 2521. มหาดไทย, กระทรวง. สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ. **ผู้อพยพชาวอินโดจีนในประเทศไทย** กรุงเทพฯ: ปิ่นเกล้าการพิมพ์, 2526.
- วิจิต มันทากรณ์, "ผู้ลี้ภัย: กฎหมายและนโยบายแห่งรัฐว่าด้วยผู้อพยพ และผู้หลบหนีเข้าเมืองในประเทศไทย" **วารสารนิติศาสตร์**. 15 (มีนาคม 2528): 178.
- วิสูตร คูยานนท์, ดร. "พื้นฐานของปัญหาและสถานะทางกฎหมายของผู้ลี้ภัย". **การประชุมทางวิชาการเรื่องไทยปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน**. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2522.
- สมพงษ์ ชุมาก และ อรณี นवलสุวรรณ. **ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน: ทำที่และการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- Convention Relating to the Status of Refugees 1951.
- Goodwin - Gill, Guy S. **The Refugee in International Law**. Oxford: Clarendon Press, 1983.
- Hingorani, R.C., Prof. **International Institutions and the Protection of Refugees**. Patna University, India.
- UNHCR. **Collection of Notes Presented to the Sub - Committee of the Whole on International Protection**. 1981.
- UNHCR. **Refugees**. No.35 (November 1986):4.