



ปัญหาข้อขัดแย้ง

ไทย-ลาว

: กรณีปัญหาผู้อพยพชาวลาว

ใน

ประเทศไทย

วิรัช ร่วมพงษ์พัฒนนะ*

บทนำ

ปัญหาผู้อพยพ* ชาวลาวในประเทศไทย เป็นปัญหาที่สร้างความขัดแย้งที่สำคัญ ปัญหาแรกระหว่างไทยกับลาว ซึ่งเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2518 เมื่อลาวได้เปลี่ยนระบอบการปกครองเป็นระบอบคอมมิวนิสต์ และก่อให้เกิด

เกิดการหลบหนีออกนอกประเทศของฝ่ายที่มีผลประโยชน์กับระบอบเก่า และยอมนำไปสู่การลี้ภัยของคนจำนวนมากที่มีผลประโยชน์ ชีวิตจิตใจ ความนึกคิดขัดแย้งกับระบบเศรษฐกิจ และสังคมที่เกิดขึ้นใหม่¹

* อาจารย์ประจำภาควิชาพื้นฐานทั่วไป คณะมนุษยศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

* ผู้อพยพ (displaced persons) หมายถึงผู้ที่อพยพมาจากกลุ่มประเทศอินโดจีน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศเหล่านั้น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา ด้วยเหตุผลที่กลัวภัยสงครามหรือวิกฤตการณ์ทางการเมือง และรัฐบาลไทยได้รับเข้ามาพักพิงอยู่ในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว เพื่อคอยการเดินทางไปตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในประเทศที่สาม หรือกลับสู่ประเทศมาตุภูมิด้วยความสมัครใจ หรือเมื่อเหตุการณ์ในประเทศของตนคลี่คลายลงแล้ว ทั้งนี้ผู้อพยพดังกล่าวอยู่ภายใต้อาณัติและได้รับความช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR) โดยพำนักชั่วคราวอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพต่าง ๆ ภายใต้อาณัติของกระทรวงมหาดไทย

¹ ถาวร สุขากันยา, “มูลเหตุผู้ลี้ภัยในอินโดจีน” การประชุมสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัยในอินโดจีน ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 13-14 สิงหาคม 2522 (โรเนียว), หน้า 2-3.

ความกลัวคอมมิวนิสต์ โดยเชื่อว่าเป็นลัทธิที่ต้องมีการกำจัดชนชั้นนายทุน กำจัดกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลในที่ดิน กำจัดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกลัวว่าระบอบใหม่จะต้องบีบบังคับต่าง ๆ นานา ทำให้ประชาชนลวกที่เคยชินกับระบอบเก่าอพยพหนีออกจากประเทศของตนเป็นจำนวนมาก¹ และมีจำนวนหลายแสนคนที่ทะลักเข้ามาอยู่ในเขตประเทศไทย ซึ่งได้สร้างปัญหาให้กับประเทศไทยหลายประการ แม้รัฐบาลไทยพยายามขอให้ลาวรับกลับไป แต่ลาวก็พยายามบ่ายเบี่ยงมาตลอด²

บทความนี้จะกล่าวถึงผลกระทบต่อประเทศไทย อันเกิดจากผู้อพยพชาวลาว นโยบายของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพลี้ภัยชาวลาว ตลอดจนปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างไทยกับลาว ในกรณีปัญหาผู้อพยพชาวลาวในประเทศไทย รวมทั้งแนวโน้มของปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างไทยกับลาวเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพชาวลาวในประเทศไทย

ผลกระทบต่อประเทศไทย

ปัจจุบันมีผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวที่เข้ามาอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนถึง 326,675 คน³ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทยหลายด้านด้วยกัน คือด้านการบริหารในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ด้านการเมืองภายในและภายนอกของไทย ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านความมั่นคงปลอดภัย

· ผลกระทบด้านการบริหารในการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย

การที่มีผู้ลี้ภัยชาวลาวหลายแสนคนลี้ภัยเข้ามาพำนักอยู่ในประเทศไทย ในช่วงเวลาเดียวกันหรือต่อเนื่องกัน ก่อให้เกิดภาระแก่รัฐบาลไทยในด้านการบริหาร คือ ภาระในการเลี้ยงดูผู้ลี้ภัยให้ทั่วถึงของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งรัฐบาลไทยต้องระดมและเพิ่มอัตรากำลัง

เจ้าหน้าที่ให้มารับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างเร่งด่วน คือ นอกจากเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่แล้ว เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและตำรวจในพื้นที่ทางรัฐบาลยังได้ตั้งฝ่ายอำนวยการ และหน่วยปฏิบัติการเฉพาะกิจอีกจำนวนหนึ่งเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพลี้ภัยชาวลาว ทั้ง ๆ ที่อัตรากำลังของรัฐบาลเองก็ขาดแคลนอยู่แล้ว กลับต้องไปเพิ่มอัตรากำลังเพื่อคนอื่นอีก ซึ่งเป็นปัญหาที่สร้างความลำบากใจให้แก่รัฐบาลไทย

· ผลกระทบทางการเมือง ด้านการเมืองภายในประเทศ

การที่รัฐบาลไทยให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมและกฎหมายระหว่างประเทศ ทำให้ผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวเหล่านี้ ได้รับการเอาใจใส่ดูแลในเรื่องอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เป็นอย่างดีจากองค์การและหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งภายในและระหว่างประเทศ ทำให้ประชาชนไทยที่อาศัยอยู่รอบ ๆ ศูนย์รับผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวเกิดความรู้สึกว่า รัฐบาลให้การเลี้ยงดูคนต่างชาติดีกว่าคนไทยเจ้าของประเทศ ทำให้คนไทยในท้องถิ่นเหล่านั้นเกิดความไม่พอใจรัฐบาล ซึ่งหากปล่อยให้ความรู้สึกเช่นนั้นขยายตัวออกไปมากขึ้นในหมู่ประชาชนแล้ว ย่อมจะไม่เป็นผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาล



1 วิรัช ร่วมพงษ์พัฒนะ, “ปัญหาข้อขัดแย้งไทย-ลาว ในช่วงปี พ.ศ. 2518-ปัจจุบัน” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531) หน้า 12-13.

2. เรื่องเดียวกัน.

3. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR)

นอกจากนี้การที่เรามีเจ้าหน้าที่ควบคุมตรวจตราที่จำกัดมากนั้นย่อมจะมีช่องโหว่หรือความบกพร่องทำให้กำลังของคอมมิวนิสต์ฝ่ายลาว เข้ามาทำกิจกรรมและส่งข่าวสารความเคลื่อนไหวทางการเมืองของไทย¹ รวมทั้งยุแหย่ให้เกิดความแตกแยกในหมู่คนไทยหรือฝ่ายปกครองของไทย และเมื่อถึงยามคับขัน บุคคลเหล่านี้สามารถจะฉวยโอกาสสร้างความปั่นป่วนทางการเมืองให้กับประชาชนไทยและประเทศไทยได้ง่าย²

ด้านการเมืองระหว่างประเทศ

ผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวที่เข้ามาในประเทศไทย ก่อให้เกิดผลกระทบทางการเมืองระหว่างประเทศไทยและลาวหลายประการ ได้แก่

ประการแรก ความระแวงซึ่งกันและกันระหว่างไทยกับลาว เพราะผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวเหล่านี้มีนักการเมือง เจ้าหน้าที่รัฐบาลชุดเก่า และประชาชนที่เคยชินอยู่กับระบบเก่า ซึ่งมีความเกลียดชังรัฐบาลใหม่ที่เป็นคอมมิวนิสต์ ผู้อพยพลี้ภัยเหล่านี้บางคนก็ได้รวมกลุ่มกันเคลื่อนไหว โดยมุ่งที่จะทำลายอำนาจของรัฐบาลใหม่ การกระทำต่าง ๆ เหล่านี้ถึงแม้ว่ารัฐบาลไทยจะประกาศว่าไม่ได้ให้ความสนับสนุน แต่จากการที่เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมมีจำนวนน้อย ควบคุมไม่ทั่วถึง ทำให้ผู้อพยพลี้ภัยกระทำการได้ง่าย ซึ่งเป็นผลให้รัฐบาลคอมมิวนิสต์ลาว มีความระแวงสงสัยว่ารัฐบาลไทยรู้เห็นเป็นใจด้วยขณะเดียวกันทางด้านรัฐบาลไทยซึ่งต่อต้านคอมมิวนิสต์ และมีอาณาเขตติดต่อกับลาวถึงประมาณ 1,750 กิโลเมตร ก็มีความระแวงสงสัยอยู่ตลอดเวลาว่า รัฐบาลคอมมิวนิสต์ลาวพยายามบ่อนทำลายประเทศไทยทุกวิถีทาง โดยการส่งกำลังของตนแทรกซึมเข้ามาทางพรมแดนอันยาวเหยียด และส่งสายลับปะปนเข้ามากับผู้อพยพลี้ภัย เพื่อบ่อนทำลายความมั่นคงของไทย ตราบดีที่ผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวทะลักเข้ามามากขึ้นเท่าใด



ความระแวงสงสัยของรัฐบาลและประชาชนไทยต่อรัฐบาลคอมมิวนิสต์ลาวจะมีมากขึ้น ความระแวงสงสัยกันและกันดังกล่าว ได้ก่อให้เกิดความตึงเครียดในทางการทูตและการเมืองอยู่เสมอ ระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลคอมมิวนิสต์ลาว และหลายครั้งนำไปสู่การปะทะกันบริเวณพรมแดนระหว่างประเทศทั้งสอง³

ประการที่สอง การรับผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวด้วยความมีมนุษยธรรมของรัฐบาลไทย ทางด้านนโยบายของรัฐบาลเป็นเรื่องที่ได้รับการสรรเสริญจากประเทศทั้งหลาย แต่ในทางความเป็นจริงแล้วเกิดปัญหา มาก เช่น ปัญหาการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อผู้อพยพลี้ภัย ซึ่งเจ้าหน้าที่มีน้อยมาก ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง ปัญหาเจ้าหน้าที่รังแกผู้อพยพลี้ภัยซึ่งเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ผู้สื่อข่าวหนังสือพิมพ์และสำนักข่าวต่างประเทศไปพบเห็นเข้า เมื่อข่าวเหล่านี้ออกไปสู่ประเทศต่าง ๆ โดยสื่อมวลชน ซึ่งอาจจะจะเป็นข่าวที่มีมูลและถูกตบแต่งขึ้นให้เกินกว่าความเป็นจริง ทำให้นานาชาติเกิดความสงสัยในความมีมนุษยธรรมของคนไทยว่ามีอยู่จริงตามที่รัฐบาลไทยประกาศไว้หรือไม่ ปัญหาดังกล่าวนี้ทำให้ประเทศไทยเสียภาพพจน์ในทางการเมืองระหว่างประเทศอยู่ไม่น้อย⁴ ทั้ง ๆ ที่รัฐบาลไทยมีจุดมุ่งหมายสำคัญในการสร้างภาพพจน์ที่ดีในทางการเมืองระหว่างประเทศ และหวังความสนับสนุนของนานาประเทศต่อนโยบายดังกล่าวของตน

¹ วิรัช ร่วมพงษ์พัฒนา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 30.

² สมพงศ์ ชูมาก และอรณี นวลสุวรรณ, ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทำที่และการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ (สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2525) หน้า 216-217.

³ เรื่องเดียวกัน.

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 218.

ประการที่สาม ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ และความตกลงที่รัฐบาลไทยได้กระทำกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (UNHCR) ในเรื่องหลักการไม่ผลักดันกลับ (principe de non-refoulement) นั้น* ทำให้ประเทศไทยเสียเปรียบทางยุทธศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศ คือรัฐบาลไทยต้องมาพะวักพะวนเลี้ยงดูผู้ลี้ภัยพลัดถิ่นที่มาจากประเทศลาว งบประมาณจำนวนไม่น้อยของรัฐบาลไทยต้องเจียดจ่ายเพื่อการนี้ แทนที่จะนำไปใช้จ่ายในทางยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศ เช่น การเสริมสร้างขวัญและกำลังใจของกองทัพ หรือกองกำลังประเภทอื่นๆ ของชาติ และนำไปใช้ในการโฆษณาต่อต้านคอมมิวนิสต์ลาวและกลุ่มอินโดจีน ขณะที่ลาวสามารถลดภาระการเลี้ยงดูบุคคลของตนลงอย่างมาก สามารถนำเอางบประมาณส่วนนี้มาใช้ในการทหาร และการโฆษณาชวนเชื่อต่อชาวโลกได้อย่างขนานใหญ่ ประเทศไทยกลับสูญเสียโอกาสทางด้านยุทธศาสตร์ระหว่างประเทศอันเป็นผลเนื่องมาจากหลักการไม่ผลักดันกลับตามที่รัฐบาลไทยได้ทำความตกลงกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ แห่งสหประชาชาติ¹

· ผลกระทบทางด้านความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ

การที่ประเทศไทยมีพรมแดนติดต่อกับลาวเป็นระยะทางถึง 1,750 กิโลเมตร และมีผู้ลี้ภัยพลัดถิ่นชาวลาวยุโรปจำนวนมากในประเทศไทย และการที่ประเทศไทยมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบด้านนี้จำนวนจำกัด อันเนื่องมาจากงบประมาณจำกัด ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศด้วยคือ

ประการแรก ทำให้รัฐบาลไทยต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากในแต่ละปี เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยพลัดถิ่นชาวลาวยุโรป เช่น การเพิ่มเจ้าหน้าที่เพื่อการนี้

ทำให้ต้องเพิ่มงบประมาณด้านเงินเดือน งบประมาณด้านเบี้ยเลี้ยง ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าจัดซื้อยานพาหนะและวัสดุครุภัณฑ์รวมทั้งค่าใช้จ่ายและการให้บริการสาธารณสุขแก่ผู้อพยพนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519-2529 ประเทศไทยได้สิ้นเปลืองเพื่อการนี้เป็นจำนวนเงินรวมทั้งสิ้น 160,995,498 บาท ดังสถิติต่อไปนี้

บริการงานควบคุมผู้อพยพ
ตั้งแต่ปี 2519-2529

พ.ศ.	งบประมาณค่าใช้จ่าย (บาท)
2519	6,003,356
2520	6,910,287
2521	7,748,955
2522	16,063,300
2523	20,955,500
2524	18,001,600
2525	19,626,000
2526	14,406,384
2527	16,995,000
2528	14,772,000
2529	15,759,500
รวมทั้งสิ้น	160,995,498

ที่มา : ขจัดภัย บรูซพัธน์, "ผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน," จิตวิทยาความมั่นคง (กรุงเทพมหานคร : เจ้าพระยาการพิมพ์, 2530) หน้า 363.



* ความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติที่ได้ลงนามกัน เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2518 ซึ่งได้ระบุหลักการสำคัญ ๆ ที่รัฐบาลไทยยอมรับคือ หลักการที่คำนึงถึงความสมัครใจของผู้ลี้ภัยในการไปตั้งถิ่นฐานอย่างถาวรในประเทศที่สาม และในการเดินทางกลับมาตุภูมิ voluntary resettlement and repatriation และหลักการไม่ผลักดันกลับ principe de non-refoulement

¹ วิรัช ร่วมพงษ์พัฒน์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

ดังนั้น หากผู้อพยพยังคงพำนักอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมากเช่นนี้ต่อไปแล้ว ก็ย่อมจะเป็นภาระที่ประเทศไทยจำต้องสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมากในการนี้ต่อไปอีก แทนที่จะได้นำงบประมาณส่วนนี้ไปใช้ในกิจการอื่น ๆ อันเป็นประโยชน์ต่อประเทศ¹

ประการที่สอง การที่รัฐบาลไทยมีจำนวนเจ้าหน้าที่ที่ควบคุมและรับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องนี้จำกัดมาก ทำให้การดูแลไม่ทั่วถึง และผู้ลี้ภัยชาวลาวที่เข้ามาส่วนใหญ่ไม่มีหลักฐานบัตรประจำตัว ทำให้ยากแก่การตรวจสอบว่าเป็นใครบ้างและไว้ใจได้หรือไม่ ซึ่งเป็นการสะดวกแก่ฝ่ายคอมมิวนิสต์ลาวที่จะส่งฝ่ายสอดแนมของตนเข้ามาหาข่าวหรือทำจารกรรม ซึ่งการเข้ามาในรูปผู้ลี้ภัยดังกล่าว ทำให้ยากแก่เจ้าหน้าที่ของไทยที่จะตรวจสอบสืบทราบให้แน่ชัดได้

· ผลกระทบทางด้านสังคม

ผลกระทบทางด้านสังคมจากการที่มีผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ได้แก่

ประการแรก การที่รัฐบาลมีนโยบายให้ผู้อพยพลี้ภัยสามารถทำงานรับจ้างได้ ทำให้เกิดการแย่งงานคนไทย เพราะผู้อพยพลี้ภัยยอมรับค่าจ้างต่ำกว่าลูกจ้างคนไทย ทั้ง ๆ ที่คนไทยเองก็ว่างงานเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว

ประการที่สอง ปัญหาเรื่องสุขภาพอนามัย การที่ผู้อพยพลี้ภัยเข้ามาอยู่แออัดในศูนย์รับผู้อพยพลี้ภัย

และอาหารก็ไม่เพียงพอ ทำให้เกิดโรคติดต่อต่าง ๆ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาทางสุขภาพอนามัยแก่คนไทยที่อยู่ใกล้เคียงด้วย

ประการที่สาม ผู้อพยพลี้ภัยมีวิธีการคอร์รัปชันต่าง ๆ แก่เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ เพื่อให้ตนเองหลบเลี่ยงออกไปนอกศูนย์ฯ เพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น ออกไปรับจ้างทำงานในเมือง เป็นการส่งเสริมวิธีการคอร์รัปชันให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทย

ประการที่สี่ ราคาสินค้าอุปโภคบริโภคในจังหวัดที่มีผู้อพยพลี้ภัยอยู่นั้นสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวประสบความเดือดร้อนในเรื่องการครองชีพ

ประการที่ห้า ประชาชนไทยในจังหวัดที่มีผู้อพยพลี้ภัยเข้ามา รู้สึกไม่พอใจที่ผู้อพยพลี้ภัยได้รับการดูแลจากเจ้าหน้าที่ แต่เขาเหล่านั้นทั้งที่เป็นคนไทยรู้สึกว่าการเอาใจใส่จากเจ้าหน้าที่

กล่าวโดยสรุป การอพยพเข้ามาของชาวลาวเป็นจำนวนมากสร้างปัญหาให้กับประเทศไทยหลายประการ ปัญหาเหล่านี้ยิ่งเพิ่มพูนความระแวงของไทยที่มีต่อลาว และเพิ่มพูนความระแวงของลาวที่มีต่อไทยด้วย ปัญหาความขัดแย้งระหว่างไทยกับลาวในเรื่องนี้เป็นปัญหาความขัดแย้งที่มีได้จบสิ้นลงไปทันที แต่เป็นปัญหาความขัดแย้งที่ยืดเยื้อมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518



¹ สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ กระทรวงมหาดไทย, ตารางแสดงค่าใช้จ่ายของรัฐบาลในการช่วยเหลือผู้อพยพ, หน้า 1-2 (เอกสารโรเนียว).

นโยบายของประเทศไทยในการแก้ไขปัญหาค้า ฝิ่น

เดิมทีเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหรือเกิดภาวะคับขันในประเทศข้างเคียง รัฐบาลไทยเคยมีนโยบายปฏิบัติต่อผู้อพยพจากประเทศเหล่านั้นไว้แล้ว คือเมื่อ พ.ศ. 2497 รัฐบาลได้จัดทำ “ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้อพยพจากประเทศข้างเคียง” โดยคณะรัฐมนตรีได้ลงมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 31 มีนาคม พ.ศ. 2497¹ มีสาระสำคัญคือ ผู้อพยพหมายถึงผู้หลบภัยอันเนื่องมาจากการจลาจล การรบ หรือการสงคราม และเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง² และโดยปกติไม่พออนุญาตให้เป็นคนเข้าเมือง เพราะถือว่าเป็นคนต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง ซึ่งจะต้องควบคุมตัวไว้ ในฐานะเป็นการต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือส่งกลับออกไป³ เป็นต้น

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2504 ตามบริเวณชายแดนบางแห่งยังมีผู้อพยพเข้ามาในราชอาณาจักร อันเนื่องมาจากสถานการณ์ผันผวนในประเทศของผู้อพยพเหล่านั้น รัฐบาลไทยได้กำหนดนโยบายในเรื่องคนต่างด้าวอพยพลี้ภัยว่า “โดยหลักการแล้วทางราชการไม่พึงประสงค์จะให้คนต่างด้าว ไม่ว่าจะเป็นทหารหรือพลเรือน และสัญชาติใดอพยพลี้ภัยเข้ามาพำนักอาศัยในราชอาณาจักรเป็นอันขาด”⁴ นอกจากนั้นยังได้กำหนดวิธีการควบคุมไว้ด้วย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในประเทศ

ลาว เมื่อ ปี พ.ศ. 2518 ประชาชนลาวจึงได้อพยพหลบหนีเข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก โดยหลักการและนโยบายของรัฐบาลไทยต่อผู้อพยพชาวลาว ก็จะรวมอยู่ในนโยบายต่อผู้อพยพชาวจีนทั้งหมด ซึ่งพอจะวิเคราะห์ว่ามีการเน้นอยู่ 2 แนวทางคือ แนวทางหนึ่งเน้นการสกัดกั้นผลักดัน และควบคุมไว้ชั่วคราวแล้วส่งไปประเทศที่สาม อีกแนวทางหนึ่งเน้นความมั่นคงของชาติ และนานาชาติต้องร่วมกันแก้ไขปัญหานี้

นโยบายสกัดกั้น ผลักดัน และควบคุมไว้ ชั่วคราว

รัฐบาลไทยได้ตระหนักถึงความมีมนุษยธรรมต่อบรรดาผู้อพยพดังกล่าวตามปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นภาคีของอนุสัญญาว่า ด้วยสถานภาพของผู้ลี้ภัยปี พ.ศ. 2494 (ค.ศ. 1915) และพิธีสารต่อท้าย และประเทศไทยไม่มีพันธะในแง่กฎหมายที่จะรับบุคคลเหล่านี้ไว้ก็ตาม⁵ และในขณะที่เดียวกันประเทศไทยก็ได้คำนึงถึงความมั่นคงปลอดภัยของประเทศด้วย จึงได้พยายามรักษาสถานะของผู้อพยพเหล่านี้ให้อยู่ได้เพียงชั่วคราว และตั้งนโยบายหลักว่า จะต้องผลักดันให้ผู้อพยพกลับคืนไปยังถิ่นฐานเดิม เมื่อวิกฤตการณ์ในบ้านเมืองของเขาอันเป็นเหตุให้มีการอพยพลี้ภัยได้กลับคืนสู่สภาพปกติ หรือถ้าไม่กลับถิ่นฐานเดิมก็ต้องออกจากราชอาณาจักรไปตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น⁶ รัฐบาลได้กำหนดมาตรการเกี่ยวกับผู้อพยพตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 ดังนี้⁷

¹ หนังสือกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร ที่ มท. 4678/2497 ลงวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2497

² “ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้อพยพจากประเทศข้างเคียง พ.ศ. 2497”

³ “ระเบียบว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้อพยพจากประเทศข้างเคียง พ.ศ. 2497”

⁴ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ 1887/2504 ลงวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2504.

⁵ ประสงค์ สุ่นศิริ, “นโยบายและการปฏิบัติของประเทศไทยต่อปัญหาผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน” การสัมมนาเรื่องผู้ลี้ภัยอินโดจีน ณ ศูนย์สารนิเทศ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 14 สิงหาคม 2522.

⁶ กระทรวงมหาดไทย, ผู้อพยพชาวจีนในประเทศไทย, สำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพ, หน้า 3.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

1. ไม่พึงประสงค์ให้ผู้อพยพพหุนิยมเข้ามาในราชอาณาจักร ถ้าหากมีผู้อพยพพหุนิยมเข้ามา ให้ผลักดันออกไปโดยเร็วที่สุด ถ้าไม่สามารถจะผลักดันออกไปได้ ให้ควบคุมไว้ในศูนย์รับผู้อพยพ

2. ผู้อพยพที่เข้ามาในราชอาณาจักรจะต้องไปรายงานตัว และอยู่ในความควบคุมของศูนย์รับผู้อพยพ ในกำหนด 20 วัน (นับตั้งแต่วันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2518) บุคคลที่ไปรายงานตัวแล้วเข้าอยู่ในศูนย์รับผู้อพยพ ถือว่าเป็นบุคคลที่หลบหนีเข้าเมืองจะต้องถูกดำเนินคดี และลงโทษตามกฎหมาย

3. ให้ทำการปลดอาวุธ ในกรณีที่ผู้อพยพนำเอาอาวุธยุทธภัณฑ์ติดตัวมา ถ้าเป็นอาวุธที่ใช้ในราชการสงคราม ให้นำไปมอบให้หน่วยทหารในพื้นที่นั้น ถ้าเป็นอาวุธส่วนตัวให้นำส่งกองกำกับการตำรวจภูธรเก็บรักษาไว้

4. ให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดพื้นที่ควบคุม โดยจัดตั้งศูนย์รับผู้อพยพขึ้นตามจังหวัดชายแดน ให้ผู้อพยพอยู่อาศัยชั่วคราวเพื่อมนุษยธรรม และหลักปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ และให้ดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับผู้อพยพ

5. ให้กระทรวงการต่างประเทศติดต่อกับประเทศต่าง ๆ หรือองค์การระหว่างประเทศ และติดต่อกับรัฐบาลลาว กัมพูชา และเวียดนาม เพื่อให้ประเทศนั้น ๆ รับผู้อพยพไปอยู่ในประเทศของตน

ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 นี้ กระทรวงมหาดไทย จึงได้ประกาศเรื่องให้คนอพยพชาวเขมร เวียดนาม และลาวรายงานตัว ลงวันที่ 4 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 และได้ออกประกาศ “ห้ามให้ความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพที่เข้ามาในราชอาณาจักร” ลงวันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2518

ในการลงนามในข้อตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยอินโดจีนในประเทศไทย ฉบับลงวันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2518 สำนักงานข้าหลวง

ใหญ่ฯ ไม่พึงประสงค์ที่จะให้ทางการไทย ดำเนินการผลักดันผู้อพยพจากประเทศไทย หากผู้อพยพไม่สมัครใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การผลักดันกลับไปยังประเทศมาตุภูมิ ซึ่งเขาเหล่านั้นหลบหนีออกมา จนกระทั่งเมื่อวันที่ 7 กันยายน พ.ศ. 2519 คณะรัฐมนตรีจึงกำหนดนโยบายต่อผู้อพยพเพิ่มเติม โดยย้ำให้มีการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน พ.ศ. 2518 รวมทั้งได้เน้นในมาตรการการควบคุมและการผลักดันด้วย

อย่างไรก็ตาม จำนวนผู้อพยพก็ยังคงหลั่งไหลเข้ามาในราชอาณาจักรไทยเรื่อย ๆ และผู้อพยพที่เข้ามาในระยะหลังกำหนดรายงานตัวตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 8 กรกฎาคม พ.ศ. 2518 ต่างก็พยายามหลบเลี่ยงและหลบซ่อนไม่ไปรายงานตัวเพราะเกรงว่าจะถูกดำเนินคดีในข้อหาหลบหนีเข้าเมือง ทั้งนี้เพราะผู้อพยพที่ไม่ได้ไปรายงานตัวหรือเดินทางเข้ามาหลังวันที่ 4 สิงหาคม พ.ศ. 2518 ให้ถือว่าเป็นคนต่างด้าว ต้องห้ามเข้าเมืองตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2493 ซึ่งจะถูกกักตัวไว้เพื่อรอการส่งกลับหรือส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรได้ โดยมีต้องขอความสมัครใจจากบุคคลต่างด้าวนั้น! ดังนั้นจึงทำให้ผู้อพยพที่อยู่นอกศูนย์รับผู้อพยพมีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มความยากลำบากในเรื่องการควบคุมดูแลการสำรวจที่แน่นอนยิ่งขึ้น ดังนั้นมาตรการนี้ของรัฐบาลจึงไม่อำนวยความสะดวกแก่ฝ่ายรัฐบาลเองเท่าใดนัก ขณะเดียวกันยังก่อให้เกิดผลเสียอีกด้วย ปัญหาที่ทางการได้แก้ไขโดยส่งผู้อพยพที่ถูกดำเนินคดีแล้วและรอการส่งกลับ (ตาม พ.ร.บ.คนเข้าเมือง พ.ศ. 2493) เข้าไปไว้ในศูนย์รับผู้อพยพ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุมคนต่างด้าวที่อพยพเข้ามาในราชอาณาจักรให้มีประสิทธิภาพและรัดกุมยิ่งขึ้น

นโยบายที่เน้นหลักอธิปไตยและความมั่นคงของชาติ และเน้นถึงความจำเป็นที่นานาชาติจะต้องร่วมกันแก้ไขปัญหานี้

¹ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท. 0206/ว.19 ลงวันที่ 10 มกราคม 2520.

² อภรณ์ พุ่มนิคม, “ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีนในประเทศไทย” (วิทยานิพนธ์ ปริญญาโทบริหารบัณฑิต แผนกวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2522) หน้า 38.

เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2520 รัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้ลงนามในความตกลงเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยอินโดจีนในประเทศไทย ฉบับที่ 2 ซึ่งรัฐบาลไทยได้แก้ไขข้อเสียเปรียบเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยในดินแดนของตน ที่ทางการไทยจะต้องยอมรับหลักการไม่ผลักกลับ (principe de non – refoulement) ตามความตกลงฉบับแรกดังกล่าว ฉะนั้น ในความตกลงฉบับที่ 2 นี้ จึงได้มีการย้ำหลักการเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อย ภายในและศีลธรรมอันดีของชาติ ตลอดจนหน้าที่ของผู้อพยพลี้ภัยที่จะต้องเคารพต่อกฎหมายและกฎเกณฑ์ของไทย รวมทั้งการกำหนดกระบวนการในการแบ่งแยกผู้ลี้ภัยโดยสุจริตออกจากผู้ลี้ภัยที่เข้ามาโดยหวังความสะดวกและผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตัว ซึ่งหลักการนี้เป็นผลดีแก่ฝ่ายไทย ในแง่ที่ว่าฝ่ายไทยจะสามารถดำเนินการต่อบุคคลที่มีผู้ลี้ภัยที่ไม่อยู่ภายใต้อาณัติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้อย่างสะดวกขึ้น อันน่าจะหมายถึงการดำเนินการในด้านการผลักดันนั่นเอง¹ หลักการดังกล่าวมีดังนี้ คือ *

1. ผู้อพยพจะต้องเคารพต่อกฎหมาย ค่านิยม ความสงบเรียบร้อยของไทย
2. ต้องมีการแบ่งแยกผู้ลี้ภัย ที่มีคุณสมบัติอยู่ภายใต้อาณัติของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ออกจากบุคคลที่ละทิ้งประเทศบ้านเกิดหรือที่อาศัยของตน โดยเหตุผลเพื่อความสุขสบายส่วนตัวหรือเพื่อเหตุผลทางด้านเศรษฐกิจ และเหตุผลอื่น ๆ ซึ่งถือว่ามิใช่ผู้ลี้ภัยโดยสุจริต
3. รัฐบาลจะใช้มาตรการที่เข้มงวดเพื่อปราบปรามผู้เข้าประเทศมาโดยผิดกฎหมาย และออกประกาศระบุบุคคลดังกล่าว จะถูกลงโทษตามกฎหมาย

หลังจากนั้น เมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2523 คณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติอนุมัติการดำเนินการต่อผู้อพยพ

จากลาว กัมพูชาและเวียดนาม ที่เข้ามาในราชอาณาจักรไทย ตามที่สภากาชาดได้เสนอไว้ เพื่อจะได้มีการกำหนดมาตรการปฏิบัติอย่างแน่นอน และที่ผ่านมา เมื่อวันที่ 7 มิถุนายน พ.ศ. 2522 รัฐบาลในขณะนั้น * ได้แถลงนโยบายในส่วนที่เกี่ยวกับผู้อพยพต่อรัฐสภา ดังนี้²

“ในด้านปัญหาผู้อพยพลี้ภัยจะดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาตามหลักมนุษยธรรมควบคู่กับหลักอธิปไตย ความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน รัฐบาลจะเร่งดำเนินการทางการเมืองและการทูต ให้อองค์การระหว่างประเทศและประชาคมระหว่างประเทศเข้ามามีส่วนรับผิดชอบในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ เพื่อให้ภาระหนัก และความกระทบกระเทือนที่ประเทศไทยได้รับอยู่ขณะนี้หมดไป หรือบรรเทาเบาบางลงให้มากที่สุด และภายในกรอบของนโยบายที่รัฐบาลไทยกำหนดมาตรการต่อผู้หลบหนีเข้าเมือง เมื่อวันที่ 3 กรกฎาคม พ.ศ. 2522 ว่ารัฐบาลจะติดต่อให้ประเทศที่สามรับผู้อพยพที่เข้ามาภายหลังปี พ.ศ. 2518 ออกไปให้มากที่สุด รวมทั้งรณรงค์ให้นานาชาติรับรู้ถึงภาระของไทย”

ในช่วงนี้นานาชาติได้ลดความช่วยเหลือแก่ประเทศไทยลงมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเงินช่วยเหลือการรับผู้อพยพเหล่านี้ไปประเทศที่สาม ซึ่งทำให้รัฐบาลและผู้นำไทยต้องเน้นถึงการร่วมกันรับผิดชอบของนานาชาติ ลำพังแต่ประเทศไทยไม่อาจรับภาระปัญหานี้ ดังจะเห็นได้ว่าองค์การระหว่างประเทศที่ให้ความช่วยเหลือเหล่านี้สภากาชาด องค์การยูนิเซฟ และองค์การอาหารโลก ได้แสดงความจำนงต่อรัฐบาลไทย เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2523 จะเลิกให้ความช่วยเหลือผ่านดินแดนไทย ทั้งจะทบทวนและเลิกให้ความช่วยเหลือผ่าน

¹ เรื่องเดียวกัน.

* ความตกลงระหว่างรัฐบาลไทยกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ฉบับลงวันที่ 22 กรกฎาคม 2520

² พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

² ประสงค์ สุ่นศิริ, “นโยบายและการปฏิบัติของประเทศไทยต่อปัญหาผู้อพยพลี้ภัยจากอินโดจีน”

ดินแดนไทยทั้งหมดในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2523 อีกด้วย¹ แต่ประเทศไทยพร้อมด้วยประเทศอื่น ๆ ได้พากันคัดค้านไม่เห็นด้วย

ดังเช่นพลอากาศโทสิทธิ เศวตศิลา* เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้กล่าวว่า “แม้จะมีประเทศที่สามเสนอรับผู้อพยพเพิ่มมากขึ้น แต่ก็ยังเพิ่มน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนผู้อพยพที่มีอยู่ นอกจากนี้ข้อให้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณเพิ่ม ตลอดจนพิจารณาข้อเสนอที่จะมีศูนย์รับผู้อพยพพิเศษ เพื่อแก้ไขการตั้งถิ่นฐานอย่างมีระเบียบในเวลาที่จะต้องกำหนดแน่นอน”² นอกจากนี้พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ ได้กล่าวถึงเรื่องการลดความช่วยเหลือแก่ผู้อพยพลี้ภัยของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศว่า “ปัญหาผู้ลี้ภัยเป็นปัญหาระหว่างประเทศที่ทุกประเทศควรจะได้ช่วยเหลืออย่างจริงจัง ไม่ใช่เพียงแต่พูดว่าเป็นเรื่องของมนุษยธรรม นอกจากนี้ให้ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้รับทราบภาวะที่ประเทศไทยต้องรับอยู่ในเรื่องผู้ลี้ภัย ซึ่งเมื่อประเทศต่าง ๆ ได้รับทราบ ก็เป็นหน้าที่ที่ทุกฝ่ายจะต้องร่วมมือร่วมใจช่วยเหลือให้ผู้ลี้ภัยทั้งหลายได้แยกย้ายไปอยู่ในที่อันสมควร เพราะประเทศไทยขณะนี้ก็มีผู้ลี้ภัยจำนวนมากเกินไปแล้ว และยังมีผู้อพยพที่เข้ามาก่อนสงครามอินโดจีนอีก ประเทศไทยได้ช่วยเหลือจนรับภาระไม่ไหวแล้ว จึงจำเป็นที่จะต้องพยายามให้ผู้ลี้ภัยอินโดจีน ได้ออกไปนอกประเทศโดยเร็วที่สุดและออกไปจนหมดสิ้นด้วย”³

ในกรณีผู้ลี้ภัยจากอินโดจีน ประเทศไทยและอาเซียนได้พยายามแก้ไขปัญหานี้อย่างรีบเร่ง เนื่องจากผู้ลี้ภัยเหล่านี้ได้พากันหลั่งไหลมาสู่ประเทศสมาชิกของอาเซียน โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศไทยเป็นอันมาก

ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีนนี้เป็นปัญหาที่คุกคามสวัสดิภาพและความมั่นคงของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นอย่างยิ่ง ดังนั้นเมื่อมีการประชุมระดับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ของประเทศภาคีของอาเซียนที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย เมื่อวันที่ 28-29 มิถุนายน พ.ศ. 2522 ที่ประชุมจึงได้กำหนดทำที่ร่วมกันในปัญหานี้ พร้อมกับได้ออกแถลงการณ์ร่วมกัน โดยประเทศสมาชิกแต่ละประเทศได้ยืนยันที่จะสนับสนุนประเทศไทย หากสงครามกับกัมพูชาย้ายออกไป⁴ ซึ่งก็นับได้ว่าประเทศสมาชิกอาเซียนได้ผนึกกำลังกันเป็นอย่างดี นอกจากนี้สหรัฐอเมริกาที่ยืนยันว่าจะช่วยอาเซียนทั้งหมด ทั้งจะบริจาคเงินช่วยเหลือเพื่อการนี้อีกด้วย⁵ แต่อย่างไรก็ดี แนวโน้มที่ประเทศต่าง ๆ จะรับผู้ลี้ภัยเหล่านี้ไปตั้งหลักแหล่งในประเทศตนนั้นมีอัตราต่ำมาก เมื่อเทียบกับผู้ลี้ภัยที่ยังอยู่ในประเทศไทย ดังนั้น ผู้ลี้ภัยที่จะตกค้างอยู่ในประเทศไทย มีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนมาก และจะสร้างภาระและปัญหาแก่ประเทศไทย ในระยะยาวหลายอย่างต่อไป เช่น ปัญหาการเลี้ยงดู ปัญหาความจงรักภักดีของบุคคลเหล่านี้ต่อประเทศไทย ปัญหาการกระทบกระทั่งอันเนื่องมาจากผู้ลี้ภัยเหล่านี้กับประเทศเพื่อนบ้าน ฯลฯ

ปัญหาข้อขัดแย้งอันเกี่ยวกับผู้อพยพชาวลาวในประเทศไทย

ประเทศลาวระแวงว่าประเทศไทยจะใช้ผู้อพยพชาวลาวเหล่านี้เป็นฐานในการแทรกแซงกิจการภายในของลาว ผู้นำของลาวกล่าวว่าบรรดาผู้นำลาวฝ่ายขวาหลายคนได้ลี้ภัยอยู่ในประเทศไทย ได้ดำเนินการต่อต้านลาวโดยอาศัยกำลังทหารแนวของนายพลวงเปาที่อพยพออกจากลาวในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2518 และได้รับความร่วมมือของชาวลาวอพยพในศูนย์อพยพ

¹ สมพงษ์ ชูมาก และอรณี นวลสุวรรณ, “ปัญหาผู้ลี้ภัยอินโดจีน : ทำที่และการปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ และองค์การระหว่างประเทศ”, หน้า 91-92.

* ปัจจุบันยศพลอากาศเอก

² สยามจดหมายเหตุ, ปีที่ 4 ฉบับที่ 5 (26-31 มกราคม 2522) หน้า 114.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 115.

⁴ เรื่องเดียวกัน.

⁵ เรื่องเดียวกัน.

ต่าง ๆ ในประเทศไทย ดังนั้น รัฐบาลลาวจึงเรียกร้องให้ไทยส่งผู้อพยพเฉพาะที่เป็นลาวฝ่ายขวากลับ เพื่อลาวจะได้ลงโทษ และขอให้รัฐบาลไทยขับไล่ผู้นำลาวฝ่ายขวาออกไป ทั้งนี้ปรากฏชัดในคำแถลงการณ์ของนายไกรสรพรหมวิหาร ต่อรัฐสภาเมื่อตอนที่เข้ารับตำแหน่ง ดังนี้¹

...จะกำจัดลัทธิอาณานิคมและจักรวรรดินิยม รวมทั้งดำเนินการต่อต้านจักรวรรดินิยมอเมริกาและกลุ่มปฏิกริยาไทย...

และได้แถลงในที่ประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนว่า “...จะต่อสู้ต้านทานกลอุบายเล่ห์เหลี่ยมทำลายแบบใหม่ของจักรวรรดินิยมอเมริกา ที่คบคิดกับพวกปฏิกริยาไทยอย่างเด็ดเดี่ยว...”³ ถ้ารัฐบาลไทยยังขู่มลึงพวกปฏิกริยาลาวชายชาติสืบต่อไปเพื่อต่อต้านการปฏิวัติลาวแล้ว จะทำอย่างไรเพื่อจะให้ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศทั้งสองได้รับการแก้ไขให้ดีขึ้น...⁴ นอกจากนี้พวกปฏิกริยาจีนและพวกปฏิกริยาไทยได้สมรู้ร่วมคิด และสมทบกันหลอกลวง บีบบังคับเอาคนลาวนับพันหลบหนีไปไทย และจัดตั้งสิ่งที่เรียกว่า “ศูนย์อพยพ” ลาวตามบริเวณพรมแดน ไทย-ลาว แล้วจัดส่งไปจีนเพื่อฝึกองบรรมและจัดตั้งเป็นกำลังติดอาวุธส่งกลับมาเคลื่อนไหวในลาว⁵ เช่น ปี พ.ศ. 2522 ก่อตั้ง “แนวร่วมสามัคคีประชาชาติลาว” ของวังปาว (นายพลวังเปา) “แนวร่วมเอกภาพปลดปล่อยแห่งชาติ” ของภูมิ หน่อสวรรค์ ในเดือนกรกฎาคม พ.ศ. 2525⁶

ประเทศไทยมองว่า การที่ลาวป้ายเปียงในการรับผู้อพยพชาวลาวกลับเป็นแผนที่จะบ่อนทำลายประเทศ

ไทยได้ ทั้งทางเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และแผนนี้ก็มาจากการบงการของเวียดนาม⁷ ผู้อพยพเหล่านี้ได้สร้างภาระทางเศรษฐกิจและการเงินแก่ประเทศไทยมาก และลาวสามารถใช้เป็นเงื่อนไขเพื่อวิพากวิจารณ์ หรือโจมตีไทยได้อย่างสะดวกด้วย ดังกรณีที่รัฐบาลสมัย พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ พยายามที่จะส่งผู้อพยพชาวลาวย้ายถิ่นจะกลับประเทศ จำนวน 200 คน แต่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้รับแจ้งจากรัฐบาลเวียงจันทน์ว่า ฝ่ายลาวยังไม่สามารถจะรับตัวไว้ได้ ดังนั้น เมื่อรัฐบาลไทยได้ส่งผู้ลี้ภัยจำนวนนี้กลับประเทศ จึงถูกทางฝ่ายทหารประเทศลาวยิง ซึ่งเรื่องนี้นาวาอากาศตรีประสงค์ สุ่นศิริ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้ตั้งข้อสังเกตว่าการที่ลาวแสดงท่าทีอันแข็งกร้าวเช่นนี้ เกิดขึ้นหลังจากที่กองทัพเวียดนามที่ยึดครองดินแดนกัมพูชา ปฏิเสธข้อเสนอที่จะให้ผู้ลี้ภัยชาวเขมรเดินทางกลับเข้าไปในหมู่บ้านของพวกตน ซึ่งทางฝ่ายไทยก็ยังคงต้องให้อยู่ต่อไป เพราะหากส่งกลับไปในลาวก็จะเกิดปัญหาเช่นเดิมอีก⁸

จนถึงทุกวันนี้ ข้อขัดแย้งระหว่างประเทศไทยกับลาวเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวในประเทศไทย ยังไม่อาจหาข้อยุติได้ ประเทศไทยก็ต้องเลี้ยงดูชาวลาวยอพยพจำนวนนับแสนคนเหล่านี้อยู่ต่อไป จนกว่าบุคคลเหล่านี้จะเดินทางไปประเทศที่สามหรือกลับบ้านเกิดเมืองนอนของตน แนวโน้มของปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพชาวลาวในประเทศไทย

นับเป็นเวลา 13 ปีเศษ ที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับการหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพอินโดจีน แม้สถาน-

¹ “Thailand”, Far Eastern Economic Review 1976 Yearbook, p. 305.

² Ibid.

³ MacAlister Brown and Joseph J. Zasloff, “Laos in 1975 : People’s Democratic Revolution Lao Style” Asian Survey (February 1976) No.2., p. 198.

⁴ สุรชัย คิริไกร, “รายงานการวิจัยสาเหตุของการกระทบกระทั่งตามพรมแดน ไทย-ลาว 1975-1980”, (สถาบันเอเชีย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) หน้า 66-68.

⁵ เหตุการณ์และข้อมูลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ลาว-ไทย ใน 10 ปีที่ผ่านมา (สำนักข่าวสารประเทศลาว, เวียงจันทน์) หน้า 15-16.

⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 18.

⁷ วิรัช ร่วมพงษ์พัฒนะ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

⁸ สยามรัฐรายวัน, (1 สิงหาคม 2526)

การณ์สู้รบในอินโดจีนได้ยุติลงแล้ว แต่การอพยพหลบหนีออกนอกประเทศก็หาได้ยุติลงไม่ โดยเฉพาะผู้อพยพจากลาวในระยะ 2-3 ปี ที่ผ่านมากลับมีจำนวนเพิ่มขึ้นตามลำดับ สาเหตุในการอพยพหลบหนีนั้น นอกเหนือจากสาเหตุทางด้านการเมืองแล้ว ในระยะหลังนี้ผู้อพยพชาวลาวยังมีจำนวนมากหลบหนีออกนอกประเทศด้วยเหตุผลอื่น เช่น หลบหนีปัญหาความยากลำบากทางเศรษฐกิจ การเกณฑ์ทหาร เป็นต้น

อย่างไรก็ดี การเปลี่ยนแปลงนโยบายของลาว โดยยินยอมให้ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพในทางเศรษฐกิจมากขึ้น และการเปลี่ยนแปลงท่าทีของลาวที่มีต่อไทยอย่างเห็นได้ชัดตั้งแต่กรณีบ้านร่มเกล้า โดยหันมาพยายามสร้างความเข้าใจกับไทยด้วยความจริงใจมากขึ้น คงจะทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งในเรื่องนี้มีแนวโน้มที่จะแก้ไขได้ง่ายขึ้นในอนาคต ทั้งนี้พอจะวิเคราะห์ให้เห็นได้ดังต่อไปนี้คือ

ประการแรก การเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจของลาว ถึงแม้ว่าลาวยังคงมีผู้นำเก่าปกครองอยู่ แต่ผู้นำเหล่านั้นก็มีความยืดหยุ่นพอในการแก้ไขปัญหากทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งได้ทำกันอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2523 เป็นต้นมา โดยเปิดให้เอกชนมีบทบาททางการค้าเพิ่มขึ้น และระบบสหกรณ์การผลิตต่าง ๆ ก็เป็นรูปของอาสาสมัคร แทนที่จะเป็นรูปของการบีบบังคับเหมือนในอดีต ภายหลังการปลดปล่อยใหม่ ๆ พร้อมกันนั้นรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่ 8 แห่งก็ได้รับอนุญาตให้มีอำนาจในการตัดสินใจ การจัดการที่เป็นอิสระ ตลอดจนการจ่ายเงินโบนัสเพื่อการกระตุ้นให้เศรษฐกิจของประเทศก้าวไปตามแผนพัฒนา 5 ปี ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2529-2533)¹ ผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายทางเศรษฐกิจของลาวดังกล่าว อาจจะทำให้ผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวยุคใหม่

ประเทศไทยมีจำนวนลดลง ตลอดจนชาวลาวที่ต้องการอพยพหลบหนีออกนอกประเทศ เพราะไม่พอใจต่อระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมก็ค่อย ๆ ลดจำนวนลงจนกระทั่งหมดไปได้ในที่สุด

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงท่าทีของลาวต่อไทย

นับตั้งแต่ปัญหาบ้านร่มเกล้ายุติลง และมีการเจรจาทางการทูตกัน ท่าทีของลาวได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างเห็นได้ชัด โดยหันมาสร้างความเข้าใจกันกับไทยด้วยความจริงใจมากขึ้น และมีการแลกเปลี่ยนการเยือนของผู้นำทางการของประเทศทั้งสอง ซึ่งจะมีผลทำให้ปัญหาข้อขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวยุคใหม่ในประเทศไทยแก้ไขได้ง่ายขึ้นในอนาคต

ประการที่สาม ความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นระหว่างไทยกับสหภาพโซเวียตและเวียดนาม ซึ่งเป็นผลมาจากการเดินทางไปเยือนประเทศสหภาพโซเวียตของพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ อดีตนายกรัฐมนตรี ทำให้เกิดความเข้าใจกันมากขึ้นระหว่างประเทศทั้งสอง และโซเวียตก็มีท่าทีที่จะหันมาประนีประนอมมากขึ้นในกรณีปัญหากัมพูชา รวมทั้งความสัมพันธ์ที่ดีขึ้นระหว่างไทยกับลาวและเวียดนาม ในการแก้ไขปัญหากัมพูชา จากการไปเยือนลาวของพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการทหารสูงสุด และพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ นายกรัฐมนตรี รวมทั้งการเดินทางไปเยือนเวียดนามของพลอากาศเอกสิทธิ เศรษฐศิลา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งก็จะส่งผลถึงความสัมพันธ์ระหว่างเวียดนามกับลาวและไทยด้วย โดยอาจจะทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างไทยกับลาวดีขึ้น มีการเจรจาปัญหาต่าง ๆ ได้ง่ายขึ้น รวมทั้งปัญหาผู้อพยพลี้ภัยชาวลาวยุคใหม่ในประเทศไทยด้วย ■

¹ วิรัช ร่วมพงษ์พัฒนา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.