

15 ธันวาคม  
2565

# จดหมายเปิดผนึก

ข้อกังวลด้านสิทธิ  
มนุษยชนเกี่ยวกับ  
ร่างประกาศของคณะ  
กรรมการพิจารณา  
คัดกรองผู้ได้รับการ  
คุ้มครอง

open letter

ประยุทธ์ จันทร์โอชา

นายกรัฐมนตรี

ทำเนียบรัฐบาล

เลขที่ 1 ถนนนครปฐม

ดุสิต, เขตดุสิต

กรุงเทพฯ ประเทศไทย 10100

# ข้อกังวลด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับร่าง ประกาศของคณะกรรมการพิจารณา คัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง

15 ธันวาคม 2565

เรียน นายกรัฐมนตรี ประยุทธ์ จันทร์โอชา

ฟอร์ตี้ไฟว์ไรต์เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร เราจดทะเบียนในสหรัฐฯและ สวิตเซอร์แลนด์ และทำงานเพื่อประกันสิทธิมนุษยชนของทุกคน ก่อนหน้านี้ ฟอร์ตี้ไฟว์ไรต์ เคยได้สื่อสารโดยตรงมายังรัฐบาลของท่านเกี่ยวกับปัญหาในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ในประเทศไทย

เราเขียนจดหมายถึงท่านในวันนี้เพื่อแสดงความกังวลเกี่ยวกับกลไกคัดกรองระดับชาติ (NSM) ที่มีเป้าหมายเพื่อจำแนกและให้การคุ้มครองกับผู้ลี้ภัยในประเทศไทย และการจัดทำร่างประกาศของคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง (ร่างประกาศฯ) ฟอร์ตี้ไฟว์ไรต์ยินดีที่มีการจัดทำกลไกคัดกรองฯ ขึ้น อย่างไรก็ตาม เราได้วิเคราะห์หาคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2565 ซึ่งมีการสรุปเนื้อหาของร่างประกาศฯ และเราสังเกตเห็นข้อบกพร่องและการขาดกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งสำหรับผู้ยื่นคำร้อง ประเด็นเหล่านี้อาจทำให้การจัดทำกลไกคัดกรองฯ มีเนื้อหาไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และส่งผลให้มีการบังคับส่งกลับ หรือ การส่งกลับ ผู้ลี้ภัย เราขอเรียกร้องให้รัฐบาลของท่านแก้ปัญหาเหล่านี้ โดยปรับให้เนื้อหาของกลไกคัดกรองฯ และกระบวนการที่เกี่ยวข้อง มีความสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานระหว่างประเทศ

## ข้อบกพร่องในร่างประกาศฯ

ตามสรุปของร่างประกาศฯ ที่ปรากฏในมติคณะรัฐมนตรี กลไกคัดกรองฯ จะยกเว้นไม่บังคับใช้ต่อผู้ยื่นคำร้อง “ที่เป็นบุคคลในกลุ่มใดที่กระทรวงมหาดไทยมีกลไกหรือกระบวนการดำเนินการรองรับเป็นการเฉพาะ” ทั้งยังกำหนดเป็นการเฉพาะว่าไม่ครอบคลุมถึงแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา กัมพูชา และลาว

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสารเลือกรับ พ.ศ. 2510 แต่ตัวอนุสัญญาก็ได้กำหนดแนวปฏิบัติที่มีอำนาจบังคับเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยตามกฎหมายระหว่างประเทศ ตามอนุสัญญานี้ มีการให้คำนิยามว่า “ผู้ลี้ภัย” หมายถึงบุคคลซึ่งไม่สามารถหรือไม่สมัครใจจะเดินทางกลับประเทศของตน เนื่องจากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหาร

สถานะของผู้ลี้ภัยและการคุ้มครองที่เกี่ยวข้องสำหรับผู้ลี้ภัย ควรครอบคลุมถึงบุคคลใด ๆ ซึ่งมีคุณสมบัติตามนิยามในฐานะเป็นผู้ลี้ภัย ไม่ว่าผู้ลี้ภัยเหล่านั้นจะมีสถานะตามกฎหมายอย่างอื่นใดก็ตาม ทั้งยังพึงสังเกตด้วยว่า บุคคลอาจกลายเป็นผู้ลี้ภัยเมื่อเดินทางออกนอกประเทศของตนแล้ว ยกตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติที่เดินทางออกจากประเทศบ้านเกิดของตนด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ และในเวลาต่อมาไม่สามารถหรือไม่สมัครใจจะเดินทางกลับประเทศของตน ด้วยความกลัวว่าจะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหาร

ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นที่พำนักของแรงงานข้ามชาติกว่า 2.6 ล้านคน กว่าครึ่งล้านของแรงงานข้ามชาติเหล่านี้เดินทางเข้าสู่ประเทศไทย โดยได้รับสถานะทางกฎหมายตามกระบวนการของ MOU เพื่อนำเข้าแรงงาน ส่วนแรงงานข้ามชาติอีก 1.8 ล้านคนเดินทางเข้าสู่ประเทศไทยผ่านช่องทางอื่น และได้เข้าสู่กระบวนการในเวลาต่อมา ณ ปัจจุบันจึงได้รับสถานะตามกฎหมายผ่านกระบวนการพิสูจน์สัญชาติ กว่า 90.8% ของแรงงานข้ามชาติในประเทศไทยเดินทางมาจากเมียนมา กัมพูชา หรือลาว โดยมีสัดส่วนเป็นพลเมืองชาวเมียนมาเกือบ 65.65% ส่วนพลเมืองชาวเมียนมาอีกกว่า 90,000 คนอาศัยอยู่ตามที่พักพิงชั่วคราวเก่าแก่ตามแนวพรมแดนประเทศไทย-เมียนมาในฐานะผู้ลี้ภัย

พลเมืองชาวเมียนมาจำนวนมากในประเทศไทย อาจไม่สามารถหรือไม่สนใจเดินทางกลับเมียนมา เนื่องจากกลัวการประหารชีวิต โดยเฉพาะภายหลังการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 ในเมียนมา และการปราบปรามทั่วประเทศในเวลาต่อมา พอร์ติฟายไรต์บันทึกข้อมูลอาชญากรรมระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติที่เกิดจากน้ำมือของกองทัพเมียนมา ที่กระทำต่อประชากรพลเรือน การทำรัฐประหารและการโจมตีอย่างต่อเนื่องของกองทัพเมียนมา ส่งผลให้ประชาชนหลายหมื่นคนต้องหลบหนีเข้าสู่ประเทศอื่น ในที่นี้รวมถึงประเทศไทยด้วย บุคคลเหล่านี้อาจมีคุณสมบัติตามนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” ตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ร่างประกาศฯ ที่ด่วนไม่ให้พวกเขาเข้าถึงกลไกคัดกรองฯ ย่อมทำให้คนเหล่านี้เสี่ยงต่อ การส่งกลับ ซึ่งขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามกฎหมายระหว่างประเทศ แรงงานข้ามชาติและบุคคลอื่น ๆ ในประเทศไทย ไม่ว่าจะมียุทธศาสตร์ตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม ไม่ควรถูกกีดกันจากการเข้าถึงกลไกคัดกรองฯ หรือการคุ้มครองผู้ลี้ภัยตามกลไกคัดกรองฯ

ร่างประกาศฯ ยังระบุชัดเจนว่าต้องมีการตรวจสอบประวัติของผู้ยื่นคำร้องรวมทั้ง “พฤติกรรมบุคคลและทางการเมือง” ซึ่งรัฐอาจร้องขอข้อมูลจากผู้ยื่นคำร้อง เกี่ยวกับประสบการณ์และความเป็นมาส่วนบุคคลได้ รวมทั้งให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบ เพื่อกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับข้อกังวลในการคุ้มครองของผู้ยื่นคำร้อง ทั้งนี้ ข้อมูลนี้จะต้องไม่ถูกนำมาใช้เพื่อกีดกันไม่ให้บุคคลเข้าถึงการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือความเชื่อ หรือความเห็นอย่างอื่น

## การปฏิเสธการคุ้มครองและการอุทธรณ์คำสั่งด้วยเหตุผลเกี่ยวกับ “ความมั่นคงของชาติ”

ร่างประกาศฯ ตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ มีข้อสังเกตว่า “เมื่อพิจารณาถึงความมั่นคงของชาติ คณะกรรมการอาจมีมติไม่ให้สถานะเป็นผู้ได้รับการคุ้มครองแก่ผู้อยู่ระหว่างคัดกรองสถานะ” แม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะมี “คุณสมบัติครบถ้วนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้” ร่างประกาศฯ ยังระบุต่อไปว่า “มติของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด และถือเป็นข้อมูลข่าวสารที่ไม่ต้องเปิดเผยตามมาตรา 15 (1) (2) แห่งพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540”

มาตรา 15(1) ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ ห้ามเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการที่ “จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ” มาตรา 15(2) ของพระราชบัญญัตินี้ ห้ามเปิดเผยข้อมูลที่ “จะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้”

ร่างประกาศฯ นี้จึงมีลักษณะที่ปฏิเสธไม่ให้ผู้ยื่นคำร้องได้รับการคุ้มครองตามกลไกคัดกรองฯ ไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การวินิจฉัย และไม่มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่ง ในกรณีที่รัฐบาลยกเหตุผลด้านความมั่นคงของชาติ

ตามข้อมูลของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ การจำกัดสิทธิด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ อาจกระทำได้เฉพาะเมื่อมี “การใช้กำลังหรือขู่ว่าจะใช้กำลัง” ที่กระทบต่อ “การดำรงอยู่ของชาติ หรือบูรณภาพ หรือความเป็นอิสระทางการเมือง” ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานที่สูงมาก และไม่ควรมานำมาใช้เป็นเหตุผลเพื่อปฏิเสธไม่ให้บุคคลเข้าถึงการคุ้มครอง หรือเข้าถึงกลไกการคุ้มครอง โดยไม่มีเหตุผลอันชอบที่เป็นไปตามหลักฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้ออ้างเช่นนี้ไม่ควรตั้งอยู่บนเหตุผลเรื่องชาติพันธุ์ หรือศาสนาของผู้ยื่นคำร้องเป็นการเฉพาะ

แม้ว่า “ความมั่นคงของชาติ” จะถูกใช้เป็นเหตุผลเพื่อกำหนดมาตรการเป็นการเฉพาะเพื่อกีดกันผู้ลี้ภัย หรือเนรเทศผู้ลี้ภัย อนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยก็กำหนดให้ต้องมีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์คุ้มครองทางศาล อย่างการมีสิทธิยื่นอุทธรณ์หรือขอให้ทบทวนคำสั่ง นอกจากนี้ หลักการของ การไม่ส่งกลับ นั้นมีผลบังคับใช้ต่อรัฐทุกแห่ง เพราะจัดเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ จึงมีผลบังคับใช้ แม้จะมีการอ้างเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติเพื่อขัดขวางการบังคับส่งกลับบุคคลไปยังประเทศที่อาจเสี่ยงจะถูกทรมานหรือถูกปฏิบัติอย่างโหดร้ายในรูปแบบอื่นก็ตาม

เป็นที่ชัดเจนว่า กลไกคัดกรองฯ ไม่กำหนดให้มีกระบวนการอุทธรณ์คำสั่ง หรือการใช้สิทธิทางศาลเพื่อตรวจสอบคำวินิจฉัย กรณีที่เป็นการสั่งโดยอ้างเหตุผลของความมั่นคงของชาติ ซึ่งขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ

ตามข้อกังวลข้างต้น ฟอรัมตีฟายไรต์จึงมีข้อเสนอแนะด้วยความเคารพเพื่อให้มีการปรับปรุงร่างประกาศฯ ดังต่อไปนี้ เพื่อประกันว่ากลไกคัดกรองฯ ในอนาคตจะมีเนื้อหาสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ร่างประกาศฯ ควร

- ตัดข้อบทที่กีดกันบุคคลในกลุ่มใดที่กระทรวงมหาดไทยมีกลไก หรือกระบวนการดำเนินการรองรับเป็นการเฉพาะ
- ตัดข้อบทที่กีดกันแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา กัมพูชา และลาว
- ประกันว่า บุคคลทุกคนที่แสวงหาที่ลี้ภัยในประเทศไทย จะสามารถเข้าถึงกลไกคัดกรองฯ ได้
- ประกันว่า นิยามของ “ผู้ลี้ภัย” ตามกลไกคัดกรองฯ สอดคล้องกับนิยามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
- ประกันว่า บุคคลทุกคนที่มีคุณสมบัติตามนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” จะได้รับสถานะตามกฎหมาย และสามารถยื่นคำร้องเพื่อขอการคุ้มครองในประเทศไทยได้
- ประกันว่า ผู้ยื่นคำร้องสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การวินิจฉัยภายใต้กลไกคัดกรองฯ ได้
- ประกันว่า ผู้ยื่นคำร้องสามารถเข้าถึงกระบวนการอุทธรณ์ หรือการใช้สิทธิทางศาลเพื่อตรวจสอบคำวินิจฉัยตามกลไกคัดกรองฯ

เราขอขอบคุณสำหรับโอกาสที่ได้แสดงข้อกังวลและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างประกาศฯ และ ยินดีหากจะมีโอกาสได้อภิปรายในประเด็นเหล่านี้กับรัฐบาลของท่านในโอกาสต่อไป เรายัง ยินดีที่จะสนับสนุนให้รัฐบาลไทยสามารถปฏิบัติตามพันธกิจที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ มนุษยชน รวมทั้งสิทธิของผู้ลี้ภัย ขอขอบคุณที่ท่านให้ความใส่ใจในประเด็นนี้

ขอแสดงความนับถือ



Amy Smith  
Executive Director



Matthew Smith  
Chief Executive Officer