

เอกสารสรุป

ประกันสิทธิของผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

อนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย ได้ให้คำนิยามว่า ผู้ลี้ภัยหมายถึงบุคคลที่ “ไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจที่จะกลับไปเพื่อพำนักในรัฐของตน ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวอันชอบต่อการประหัตประหาร ...”¹

แม้ว่าประเทศไทยจะไม่ได้เป็นรัฐภาคีตามอนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 พิธีสารเลือกรับ พ.ศ. 2510 ไม่ได้รับรองอย่างเป็นทางการ หรือมีการกำหนดกรอบการกำกับดูแลเพื่อบริหารจัดการผู้ลี้ภัยในดินแดนของตนเอง แต่ที่ผ่านมามีประชากรผู้ลี้ภัยกลุ่มใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่เดินทางมาจากประเทศเมียนมาที่เป็นประเทศเพื่อนบ้าน เพื่อเข้ามาอาศัยอยู่ในประเทศไทย ตามข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) นอกเหนือจากผู้ลี้ภัยจากเมียนมา 91,000 คนที่อาศัยมาอย่างยาวนานตามที่พิภพบริเวณพรมแดนประเทศไทย-เมียนมาแล้ว ยังมีผู้ชายผู้หญิง และเด็กกว่า 23,000 คนที่หลบหนีเข้าสู่ประเทศไทย ภายหลังการรัฐประหารในเมียนมาวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564² นอกจากนี้ ยังมีผู้ลี้ภัยในประเทศไทยอีก 4,800 คนที่ไม่ใช่ชาวเมียนมาอยู่ด้วย³

แม้คณะรัฐมนตรีไทยจะมีมติเมื่อเดือนธันวาคม 2562 ให้จัดทำ “กลไกคัดกรองระดับชาติ” (NSM) เพื่อจำแนกและให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย แต่ยังไม่มีการดำเนินงานตามกลไกนี้แต่อย่างใด⁴ ในวันที่ 27 มีนาคม 2566 รัฐบาลไทยได้ออก “ประกาศ” กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติหลายประการที่เราเห็นว่าเป็นปัญหา เนื่องจากมีลักษณะกีดกันและเลือกปฏิบัติต่อผู้ยื่นคำขอบางกลุ่ม ทำให้ไม่สามารถเข้าถึงกลไกนี้⁵ ส่งผลให้เกิดข้อกังวลเพิ่มเติมเกี่ยวกับประสิทธิภาพของกลไกดังกล่าวในอนาคต และเนื่องจากยังไม่มี การดำเนินงานเพื่อให้ความคุ้มครองอย่างเหมาะสม ผู้ลี้ภัยในประเทศไทยจึงยังคงตกอยู่ใต้ความเสี่ยงมากขึ้นต่อการแสวงหาประโยชน์ ตลอดจนการปฏิบัติมิชอบ⁶

นอกจากการบันทึกข้อมูลการจับกุมโดยพลการ การควบคุมตัว และการรีดไถผู้ลี้ภัยในประเทศไทยแล้ว พอร์ทัลฟรีดอมไรต์ยังได้บันทึกข้อมูลการบังคับส่งกลับผู้ลี้ภัยและบุคคลอื่นไปเมียนมา ซึ่งอาจทำให้พวกเขาต้องเผชิญกับการทรมาน⁷ การส่งกลับเช่นนี้ยังคงเกิดขึ้นอยู่ แม้จะมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติเมื่อวันที่ 25 ตุลาคม 2565 ซึ่งมีข้อห้ามอย่างชัดเจนไม่ให้ส่งตัวบุคคลกลับไปยังประเทศที่อาจตกเป็นเหยื่อการทรมาน⁸

ข้อเสนอแนะเพื่อประกันสิทธิของผู้ลี้ภัยในประเทศไทย:

- ยุติการจับกุมและควบคุมตัวผู้ลี้ภัยโดยพลการ และปล่อยตัวผู้ลี้ภัยทุกคนที่ถูกควบคุมตัวอยู่ในปัจจุบันเพียงเพราะสถานะของการเข้าเมืองของตน
- เร่งดำเนินการตามกลไกคัดกรองเพื่อจำแนกและให้สถานะด้านกฎหมายกับผู้ลี้ภัย และป้องกันการส่งกลับ
- ประกันว่าบุคคลทุกคนที่มีข้อกังวลด้านการคุ้มครองจะสามารถเข้าถึงกลไกคัดกรองเพื่อป้องกันการส่งกลับ
- ให้บังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย ทุกมาตรา รวมทั้งมาตรา 13 ที่ห้ามการส่งกลับบุคคลไปยังประเทศที่อาจทำให้พวกเขาตกเป็นเหยื่อการทรมาน

บทวิเคราะห์กติกาคัดกรองระดับชาติ และข้อห้ามต่อการบังคับส่งกลับ

ประเทศไทยได้ประกาศใช้กฎหมายและนโยบายหลายฉบับ ซึ่งให้ความคุ้มครองอย่างชัดเจนต่อผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตาม บรรดาข้อจำกัดที่เป็นปัญหา การไม่ดำเนินงานและไม่บังคับใช้ตามกฎหมายและนโยบายเหล่านี้ ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยในประเทศไทยไม่ได้รับการคุ้มครอง และเสี่ยงที่จะตกเป็นเหยื่อการจับกุมโดยพลการ การควบคุมตัว การแสวงหาประโยชน์ การรีดไถ และการบังคับส่งกลับ

ยกตัวอย่างเช่น แม้ว่าคณะรัฐมนตรีไทยจะให้ความเห็นชอบต่อ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร และไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562” เพื่อจัดทำกลไกคัดกรอง เพื่อจำแนกและคุ้มครองผู้ลี้ภัย แต่ทางการไทยยังไม่มีการดำเนินงานให้เกิดกลไกดังกล่าว⁹ เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2566 มีการเผยแพร่ “ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง” ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งส่งผลให้เกิดข้อกังวลเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลไกคัดกรองระดับชาติที่เสนอนานี้¹⁰ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประกาศดังกล่าวเป็นการกีดกันผู้ยื่นคำร้องบางกลุ่มไม่ให้อำนาจเข้าถึงกลไกคัดกรองระดับชาติ รวมทั้งผู้ยื่นคำร้องที่ “เป็นคนต่างด้าวที่กระทรวงมหาดไทยมีมาตรการหรือกระบวนการดำเนินการรองรับเป็นการเฉพาะ” และเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา ลาว กัมพูชา และเวียดนาม¹¹ ประกาศนี้ยังให้อำนาจเจ้าพนักงานในการปฏิเสธคำร้อง โดยไม่ให้อิสระในการอุทธรณ์ รวมทั้งการตัดสิทธิผู้ยื่นคำร้องบางคนด้วยเหตุผลกว้าง ๆ อย่าง “ความมั่นคงของชาติ”¹²

ในวันที่ 24 ตุลาคม 2565 มีการประกาศใช้ *พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565* (พระราชบัญญัติต่อต้านการทรมาน)¹³ กฎหมายใหม่นี้มีข้อบทที่จัดทำขึ้นจากเนื้อหาตาม *หลักการไม่ส่งกลับ* ซึ่งห้ามการบังคับส่งกลับบุคคลไปยังประเทศที่อาจตกเป็นเหยื่อการทรมาน หรืออาจตกเป็นเหยื่อการปฏิบัติที่โหดร้ายในรูปแบบอื่น¹⁴ อย่างไรก็ตาม กฎหมายนี้ยังไม่มีข้อบทเกี่ยวกับการบังคับใช้ตาม *หลักการไม่ส่งกลับ* และจนถึง ณ ตอนนี้อย่างไรก็ตามก็ยังคง *ส่งกลับ* ผู้ลี้ภัยและบุคคลอื่นต่อไป¹⁵

กรอบสิทธิมนุษยชน

ประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ทางกฎหมาย ตามกฎหมายในประเทศ และระหว่างประเทศที่จะต้องป้องกันการ *การบังคับส่งกลับ* ข้อห้ามเรื่อง *การส่งกลับ* ถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และมีผลบังคับใช้ต่อรัฐทุกแห่ง¹⁶ ตามหลักการนี้ รัฐมีพันธกรณีต้องประเมินความเสี่ยงเกี่ยวกับการทรมาน การประหาร การละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงอย่างอื่น ก่อนจะดำเนินงานเพื่อส่งตัวบุคคลไปยังประเทศอื่น¹⁷ หน้าที่ดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต้องปฏิบัติ ไม่ว่าจะบุคคลจะได้แสดงข้อกังวลเกี่ยวกับการคุ้มครอง หรือร้องขอการคุ้มครองจากรัฐนั้นหรือไม่ก็ตาม¹⁸ นอกจากนี้ ตามคำอธิบายของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ *หลักการไม่ส่งกลับ* ไม่เพียงมีผลบังคับใช้ต่อผู้ลี้ภัย แต่ “ยังมีผลบังคับใช้ต่อผู้เข้าเมืองทุกคนในทุกเวลา ไม่ว่าจะมิสสถานะการเข้าเมืองอย่างไรก็ตาม”¹⁹ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยังชี้แจงว่า การจำกัดสิทธิด้วยเหตุผลเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติ เป็นสิ่งที่ชอบธรรมเฉพาะกรณีที่มี “การใช้กำลังหรือขู่จะใช้กำลัง” ซึ่งกระทบต่อ “การดำรงอยู่ของประชาชาติ หรือบูรณภาพ หรือความเป็นอิสระทางการเมือง” ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่เฉพาะเจาะจงมาก²⁰ อย่างไรก็ตาม แม้ในกรณีที่บุคคลอาจมีคุณสมบัติเข้ากับเงื่อนไขดังกล่าว หลักการ *ไม่ส่งกลับ* ก็ยังคงมีผลบังคับใช้²¹

ข้อมูลพื้นฐาน

นับแต่การรัฐประหารในเมียนมาวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 กองทัพเมียนมาได้โจมตีประชากรพลเรือน รวมถึงเกิดการปะทะอย่างต่อเนื่องระหว่างกองทัพเมียนมากับองค์กรติดอาวุธกลุ่มชาติพันธุ์ ความรุนแรงเหล่านี้ส่งผลให้มีการพลัดถิ่นฐานของประชากรกว่าล้านคน ทั้งภายในและภายนอกพรมแดนเมียนมา ในจำนวนนี้ ส่วนหนึ่งเดินทางหลบหนีเข้ามายังประเทศไทย²² พอร์ติฟายไรต์ได้บันทึกข้อมูลอาชญากรรมระหว่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ทั้งการสังหารล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ที่กองทัพเมียนมากระทำต่อประชากรพลเรือนในเมียนมา²³

รัฐบาลไทยรับมือกับเหตุการณ์หลังการรัฐประหารในเมียนมาวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2564 ด้วยการเพิ่มการตรึงกำลังทหารบริเวณพรมแดนประเทศเมียนมา-ไทย และสั่งการให้หน่วยงานส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังเมียนมา ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่ขัดต่อพันธกรณีด้านกฎหมายของประเทศไทย²⁴

อ้างอิง

- 1 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, *อนุสัญญาของสหประชาชาติว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย*, n.14-16, <https://www.unhcr.org/media/28185>.
- 2 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, “ระบบฐานข้อมูลเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ลี้ภัย: สถานการณ์ในเมียนมา,” <https://data.unhcr.org/en/situations/myanmar>.
- 3 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, *เอกสารข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเทศไทย*, 30 กันยายน 2565, <https://reporting.unhcr.org/document/3351>.
- 4 พอร์ตีฟายไรต์, “ประเทศไทย: รับรองให้เนื้อหาของระเบียบผู้ลี้ภัยที่จะออกใหม่ สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ” 11 พฤศจิกายน 2562, <https://www.fortifyrights.org/tha-inv-2019-11-11/>.
- 5 ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง, 27 มีนาคม 2566, <https://ratchakittha.soc.go.th/documents/140D072S0000000003500.pdf>.
- 6 พอร์ตีฟายไรต์, “ประเทศไทย: รับประกันให้ผู้ลี้ภัยทุกคนเข้าถึง “กลไกคัดกรองระดับชาติ”, 15 ธันวาคม 2565, <https://www.fortifyrights.org/tha-inv-2022-12-15/>.
- 7 พอร์ตีฟายไรต์, “ประเทศไทย: บังคับใช้กฎหมายป้องกันการทรمان, ยุติการบังคับส่งกลับผู้ลี้ภัย” 28 ตุลาคม 2565, <https://www.fortifyrights.org/tha-inv-2022-10-28/>.
- 8 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรمانและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565, 24 ตุลาคม 2565, มาตรา 13, <https://www.moj.go.th/view/81367>.
- 9 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักร และไม่สามารรถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ.2562, <https://dl.parliament.go.th/handle/20500.13072/556408>.
- 10 ประกาศคณะกรรมการพิจารณาคัดกรองผู้ได้รับการคุ้มครอง เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการพิจารณาคัดกรองคำขอเป็นผู้ได้รับการคุ้มครอง, 27 มีนาคม 2566.
- 11 พอร์ตีฟายไรต์, “ประเทศไทย: รับประกันให้ผู้ลี้ภัยทุกคนเข้าถึง “กลไกคัดกรองระดับชาติ”, 15 ธันวาคม 2565.
- 12 อ้างแล้ว.
- 13 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรمانและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. 2565, 24 ตุลาคม 2565.
- 14 อ้างแล้ว.
- 15 พอร์ตีฟายไรต์, “ประเทศไทย: ป้องกันการพลัดถิ่นกลับ และจัดให้มีกลไกคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่หลบหนีจากเมียนมา” 12 พฤษภาคม 2564, <https://www.fortifyrights.org/tha-inv-2021-05-12/>.
- 16 พอร์ตีฟายไรต์, “การไม่ส่งกลับคืออะไร?”, 30 กรกฎาคม 2564, https://www.fortifyrights.org/our_films/reg-inv-vdo-2021-07-30/.
- 17 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR), *หลักการไม่ส่งกลับในฐานะเป็นบรรทัดฐานของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ การตอบคำถามที่เสนอต่อ UNHCR โดยศาลรัฐธรรมนูญระดับสหพันธรัฐของสหพันธรัฐสาธารณรัฐเยอรมนีในคดี Cases 2 BvR 1938/93, 2 BvR 1953/93, 2 BvR 1954/93*, 31 มกราคม 2537, <https://www.refworld.org/docid/437b6db64.html>; สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, “หลักการไม่ส่งกลับตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ,” <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrincipleNon-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>.
- 18 อ้างแล้ว.
- 19 อ้างแล้ว.
- 20 คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, *หลักการชี้ว่าด้วยภารกิจและการเสี่ยงพันธกรณีตามข้อบทในคดีการระหว่างประเทศด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง*, 28 กันยายน 2527, E/CN.4/1985/4, <https://www.refworld.org/docid/4672bc122.html>
- 21 อ้างแล้ว.
- 22 พอร์ตีฟายไรต์, *ไม่มีที่ใดที่รู้สึกปลอดภัย: อาชญากรรมต่อมนุษยชาติของรัฐบาลทหารเมียนมาภายหลังการทำรัฐประหาร*, 24 มีนาคม 2565, <https://www.fortifyrights.org/mya-inv-rep-2022-03-24/>
- 23 สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ, “ระบบฐานข้อมูลเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับสถานการณ์ของผู้ลี้ภัย: สถานการณ์ในเมียนมา.”

- 24 พอร์ตีฟายไรต์, “ประเทศไทย: ป้องกันการพลัดถิ่นกลับ และจัดให้มีกลไกคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่หลบหนีจากเมียนมา.”