

แถลงการณ์ร่วม

ประเทศไทย: ประกันสิทธิของผู้ลี้ภัยและคุ้มครองผ่านระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย

ยุติการควบคุมตัว การบังคับส่งกลับ และกำหนดมาตรการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

กรุงเทพฯ 18 มิถุนายน 2561

ในโอกาสวันผู้ลี้ภัยโลก 20 มิถุนายน Asia Pacific Refugee Rights Network (APRRN) เครือข่ายสิทธิผู้ลี้ภัย และคนไร้รัฐ (CRPS) และ Fortify Rights เรียกร้องรัฐบาลไทยให้คุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย โดยสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ พร้อมกันนี้ เราขอเสนอร่างระเบียบให้กับรัฐบาลในการรับรองสถานะและคุ้มครองผู้ลี้ภัยในประเทศไทย

ในวันที่ 10 มกราคม 2560 รัฐบาลไทยได้มีมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกำหนดให้มี “คณะกรรมการบริหารคนเข้าเมือง ผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย” เพื่อจัดทำนโยบายเกี่ยวกับการคัดกรองและการบริหารจัดการผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายและผู้ลี้ภัย นับเป็นก้าวอย่างในเชิงบวกที่นำไปสู่การให้สถานะทางกฎหมาย และรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหา สถานภาพผู้ลี้ภัย รวมทั้งประกันสิทธิในการขอที่ลี้ภัยซึ่งได้รับการคุ้มครองตามข้อ 14 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ที่ผ่านมา ยังไม่มีความคืบหน้าในการปรึกษาหารือกับภาคประชาสังคมรวมทั้งผู้ลี้ภัย ในแง่การนำมติ คณะรัฐมนตรีมาปฏิบัติ นับแต่มีการประกาศใช้

“ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย” ที่เราเสนอต่อรัฐบาลไทย มุ่งให้เห็นที่ สร้างสรรค์ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มกราคม 2560 ทั้งนี้เพื่อบรรเทาข้อกังวลด้านสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นมาอย่างยาวนาน เกี่ยวกับการปฏิบัติของประเทศไทยต่อผู้พลัดถิ่นและชุมชนของผู้เข้าเมือง หน่วยงาน ภาคประชาสังคมกว่า 13 แห่งที่ทำงานกับชุมชนผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมืองในประเทศไทย ได้จัดทำร่างระเบียบโดยผ่านการ ปรึกษาหารือและด้วยความสนับสนุนจากผู้อำนวยการด้านกฎหมายผู้ลี้ภัยและกฎหมายไทย โดยร่างระเบียบดังกล่าว กำหนดให้มี

- การเข้าถึงขั้นตอนการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยสำหรับบุคคลทุกคนที่ต้องการขอที่ลี้ภัยในประเทศไทย โดยไม่คำนึงถึง สถานการณ์ สถานะ และวันที่ที่บุคคลนั้นเข้าเมือง
- หลักประกันในขั้นตอนปฏิบัติสำหรับผู้ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัย รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการนี้ การมีที่ปรึกษาทางกฎหมายที่เชี่ยวชาญและไม่มีค่าใช้จ่าย และการมีล่ามที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและไม่ลำเอียง
- การกำหนดนิยามว่าด้วยผู้ลี้ภัยอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากล
- การมีหน่วยงานชำนาญการ เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและวินิจฉัยคำขอสถานะภาพผู้ลี้ภัย ประกันว่าผู้มีหน้าที่ วินิจฉัยมีทักษะที่เหมาะสม มีความรู้ และได้รับการอบรมในการประเมินคำขอเหล่านั้น รวมทั้งมีความรู้ ความสามารถเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยผู้ลี้ภัย มีการทำงานร่วมกับล่าม มีการสัมภาษณ์ตามแนวทางที่มีความ หลากหลายทางวัฒนธรรม และมีแนวทางจัดการกับผู้เสียหายที่ผ่านประสบการณ์ที่เลวร้ายมา
- การวินิจฉัยซึ่งอยู่บนพื้นฐานการประเมินเป็นรายบุคคล และการประเมินอย่างรอบด้าน โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ พิเศษในคำขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยของบุคคลแต่ละคน รวมทั้งการสัมภาษณ์ส่วนบุคคล ทั้งนี้เพื่อให้โอกาสพวกเขา ในการนำเสนอพยานหลักฐานประกอบคำขอที่ลี้ภัย
- มีการแจ้งผลการตัดสินใจเป็นลายลักษณ์อักษรให้กับผู้ขอ โดยให้เหตุผลที่มาของคำวินิจฉัย และมีรายละเอียดมาก เพียงพอเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถดำเนินการอย่างเหมาะสม เพื่ออุทธรณ์คำวินิจฉัยนั้นต่อไป เท่าที่จำเป็น
- ให้เก็บข้อมูลในกระบวนการขอที่สถานะภาพผู้ลี้ภัยเป็นความลับทุกขั้นตอน รวมทั้งข้อมูลทุกแง่มุมที่เกี่ยวข้องกับ คำขอสถานะภาพผู้ลี้ภัย อย่างเช่น รายละเอียดในแบบฟอร์มคำขอ เนื้อหาของคำขอ ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ขอ ข้อ กล่าวหาว่าได้ถูกประหารชีวิต และข้อมูลอื่นใด ซึ่งได้ถูกใช้อ้างในคำขอสถานะภาพผู้ลี้ภัย

- สิทธิที่จะเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมคดีตัดสินที่เป็นอิสระ เพื่อพิจารณาถึงคำถามที่เกี่ยวข้องกับทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และสิทธิที่จะดำรงอยู่ในประเทศไทยต่อไปจนกว่าจะมีคำวินิจฉัยในชั้นสุดท้ายแล้ว
- การเข้าถึงเอกสารทางกฎหมาย ใบอนุญาตทำงาน บริการดูแลสุขภาพ โอกาสทางการศึกษา และความช่วยเหลือในรูปแบบอื่น ๆ สำหรับผู้แสวงหาสถานะภาพผู้ลี้ภัยและผู้ลี้ภัยที่มีสถานะทุกคนในประเทศไทย

หน่วยงานภาคประชาสังคมได้ดำเนินการจัดทำร่างระเบียบ ซึ่งสอดคล้องกับการแสดงพันธกิจในเชิงบวกเมื่อเร็ว ๆ นี้ของรัฐบาลไทย รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 มกราคม 2560 เพื่อคุ้มครองผู้ลี้ภัยในประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น ในถ้อยแถลงในที่ประชุมสุดยอดระดับผู้นำด้านผู้ลี้ภัย วันที่ 20 กันยายน 2559 ที่กรุงนิวยอร์ก นายกรัฐมนตรีประยุทธ์แสดงความมุ่งมั่นที่จะยุติการควบคุมตัวผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กในประเทศไทย และการจัดทำกลไกคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่เป็นผล นายกฯ ยังให้สัญญาที่จะประกันว่าการเดินทางของผู้ลี้ภัยกลับไปเมียนมา จะเป็นไปโดยสมัครใจ และจะมีการส่งเสริมให้ผู้ลี้ภัยเข้าถึงการศึกษา บริการด้านสุขภาพและการแจ้งเกิดในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี เรามีข้อสังเกตและข้อกังวลเกี่ยวกับการขาดมาตรการคุ้มครองที่เป็นผล ทั้งในเชิงกฎหมายและการปฏิบัติต่อชุมชนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรากังวลกับการบังคับส่งกลับผู้ลี้ภัยไปยังประเทศที่พวกเขาเสี่ยงจะเผชิญกับการประหารชีวิต การควบคุมตัวผู้ลี้ภัยโดยไม่มีเวลากำหนดและโดยพลการ และการขาดช่องทางในการประกอบอาชีพ การคุ้มครองแรงงาน และการศึกษาสำหรับผู้ลี้ภัย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ยังเกิดขึ้นต่อไป

การส่งกลับหรือการบังคับส่งกลับ

ประเทศไทยได้เพิกเฉยมาเป็นเวลานาน โดยไม่ปฏิบัติตามหลักการที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ในแง่การไม่ส่งกลับ (non-refoulement) ซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนในข้อ 3 ของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่น ๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศตามหลักการดังกล่าว รัฐต่าง ๆ ไม่สามารถส่งกลับบุคคลไปยังประเทศที่เสี่ยงว่าจะต้องเผชิญกับการทรมานหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนร้ายแรงอื่น ๆ

ที่ผ่านมาทางการไทยยังส่งกลับบุคคลอย่างไม่เป็นทางการ โดยการนำตัวบุคคลไปปล่อยไว้บริเวณพรมแดน และบังคับให้เดินทางเข้าสู่ประเทศเพื่อนบ้าน ทั้งนี้โดยไม่คำนึงอย่างเหมาะสมถึงความเสี่ยงที่พวกเขาจะต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยยังใช้นโยบายช่วยเหลือและส่งต่อ สำหรับผู้ลี้ภัยที่เดินทางมาถึงทางทะเล โดยตามนโยบายดังกล่าว ทางการไทยจะสกัดและลากจูงเรือที่มีความบกพร่องด้านอุปกรณ์ เพื่อผลักดันให้ออกไปจากชายฝั่งของตน นโยบายและการปฏิบัติเช่นนี้ขัดแย้งกับหลักการไม่ส่งกลับ และเป็นอันตรายอย่างยิ่งต่อชีวิตของผู้ลี้ภัย

การควบคุมตัวโดยพลการและไม่มีเวลากำหนด

ทางการไทยยังคงควบคุมตัวผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาสถานะภาพผู้ลี้ภัย และผู้เข้าเมืองคนอื่น ๆ ในสถานกักตัวคนต่างด้าวและสถานแรกรับอื่น ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นไปโดยพลการ และในบางกรณีเป็นการควบคุมตัวโดยไม่มีเวลากำหนด ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.2522 ผู้ซึ่งเดินทางเข้าสู่หรือพักอาศัยในประเทศไทยโดยไม่ได้รับอนุญาต รวมทั้งผู้ลี้ภัยอาจถูกจับกุมและควบคุมตัวได้ ในช่วงปีที่ผ่านมา ทางการไทยได้บุกเข้าไปจำแนกตัว จับกุม ควบคุมตัว และส่งกลับผู้เข้าเมืองที่ละเมิดกฎหมายคนเข้าเมืองของไทยหลายครั้ง โดยในบรรดาผู้ที่ถูกจับกุมและควบคุมตัวในช่วงปีที่ผ่านมาหลายคนเป็นผู้ลี้ภัย

แม้ว่าสถานกักตัวคนต่างด้าวในประเทศไทยได้รับการออกแบบมาเพื่อการพักอาศัยเพียงไม่เกิน 15 วัน แต่ที่ผ่าน มาทางการไทยได้ควบคุมตัวผู้ลี้ภัยบางคนต่อเนื่องกันหลายปี ในสถานกักตัวคนต่างด้าวบางแห่ง รวมทั้งสถานกักตัวคน ต่างด้าวสวนพลู กรุงเทพฯ มีสภาพแออัดยัดเยียด ขาดสุขลักษณะ และมีการเข้าถึงสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานอย่างจำกัด มี รายงานในช่วงปีที่ผ่านมาถึงการเสียชีวิตของผู้ต้องกักในที่ควบคุมตัว รวมทั้งเด็กผู้หญิงชาวโรฮิงญาอายุ 16 ปีซึ่งเสียชีวิตที่ สถานกักตัวคนต่างด้าวอำเภอสะเดาเมื่อเดือนพฤศจิกายน 2560 หลังถูกกักตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวและสถานแรกรับ อื่น ๆ เป็นเวลากว่าสามปี

จนถึงปัจจุบัน ยังคงมีเด็กที่เข้าเมืองพร้อมกับผู้ปกครอง และเด็กที่เข้าเมืองเพียงลำพังอีกกว่า 20 คนที่ถูกควบคุม ตัวในสถานกักตัวคนต่างด้าวในประเทศไทย ทางหน่วยงานภาคประชาสังคมได้จัดทำโครงการนำร่องในเดือนกรกฎาคม 2560 โดยประสานงานกับภาครัฐเพื่อให้มีการปล่อยตัวเด็กเหล่านี้ออกจากที่ควบคุมตัว ซึ่งมีเด็ก 11 คนที่ได้รับประโยชน์ จากโครงการนี้ โครงการนี้ยังไม่ีผลครอบคลุมไปถึงผู้ปกครองของเด็ก ซึ่งยังคงถูกควบคุมตัวและถูกแยกจากลูกของ ตนเองต่อไป

ในการพิจารณารายงานตามวาระฉบับที่ 2 ของประเทศไทย ว่าด้วยการปฏิบัติตามพันธกรณีทางกฎหมายต่อ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เรียกร้องประเทศไทยให้ปรับปรุงสภาพภายในสถานกักตัว และสนับสนุนทางเลือกอื่นนอกจากการควบคุมตัว รัฐบาลไทย ไม่ได้ส่งรายงานความคืบหน้าให้กับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติก่อนจะถึงกำหนดส่งในวันที่ 15 มีนาคม 2561 ส่งผลให้ทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติร้องขอคำตอบจากรัฐบาลไทยภายในวันที่ 12 กรกฎาคม 2561

การขาดการเข้าถึงด้านอาชีพและการคุ้มครองด้านแรงงาน

กฎหมายแรงงานของไทยห้ามผู้ลี้ภัยซึ่งไม่มีวีซ่าที่ถูกต้องและไม่มีใบอนุญาตทำงาน ให้สามารถทำงานอย่างถูก กฎหมายในประเทศไทยได้ ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากต้องทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต และในหลายกรณี เป็นงานที่มีลักษณะอันตรายและดูหมิ่นศักดิ์ศรี ผู้ลี้ภัยโดยทั่วไปมักไม่ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัติคุ้มครอง แรงงาน และกฎหมายแรงงานอื่น ๆ ในประเทศ โดยผู้ลี้ภัยมักต้องทนอยู่กับสภาพการทำงานที่เป็นการปฏิบัติมิชอบ มีการ แสวงหาประโยชน์และเสี่ยงอันตราย ถือว่าขัดแย้งกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ วัฒนธรรม (ICESCR) ซึ่งประเทศไทยเป็นรัฐภาคี ตามข้อ 7 ของกติกา ICESCR รัฐต่าง ๆ มีพันธกรณีต้องคุ้มครองสิทธิ ของบุคคลทุกคนที่จะสามารถเข้าถึงการทำงานในสภาพที่เป็นธรรมและเหมาะสม

การเข้าถึงการศึกษา

กฎหมายในประเทศไทยคุ้มครองเด็กทุกคน ให้มีสิทธิเข้าถึงการศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่จัดให้โดยรัฐเป็นเวลา อย่างน้อย 12 ปี โดยเป็นการศึกษาที่มีคุณภาพและไม่มีค่าใช้จ่าย และไม่คำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของเด็ก อย่างไรก็ตาม ผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงระบบโรงเรียนของไทยได้ เนื่องจากข้อจำกัดในการเดินทาง อุปสรรคด้าน ภาษา และการเลือกปฏิบัติของผู้บริหารโรงเรียน การเข้าถึงการศึกษาในชั้นมัธยมและอุดมศึกษายังเป็นไปอย่าง ยากลำบากมากขึ้น

ปัญหาหลายประการเหล่านี้อาจได้รับการแก้ไข โดยการบังคับใช้กรอบกฎหมายที่ให้สถานะและคุ้มครองผู้ลี้ภัย เพื่อสนับสนุนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของผู้ลี้ภัย ผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ และผู้เข้าเมือง เรามีข้อเสนอแนะต่อ รัฐบาลไทยดังนี้

- ประกันว่าขั้นตอนการขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยและการคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัยและผู้ขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยจะเป็นส่วนหนึ่งของระเบียบว่าด้วยการบริหารจัดการผู้ลี้ภัย และมีการนำไปใช้อย่างเป็นผล
- ยุติการควบคุมตัวโดยไม่มีระยะเวลากำหนดต่อผู้ลี้ภัยและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ ซึ่งถูกควบคุมตัวที่สถานกักตัวคนต่างด้าวและสถานแรกรับอื่น ๆ ของรัฐ
- ประกันว่าการควบคุมตัวผู้ลี้ภัยให้เป็นไปตามเงื่อนไขพิเศษเท่านั้น โดยให้ทำได้หลังการประเมินเป็นรายบุคคล และหลังการพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ นอกเหนือจากการควบคุมตัว ซึ่งมีลักษณะลวงล้าต่อสิทธิส่วนบุคคลน้อยกว่า
- บังคับไม่ให้มีการส่งกลับบุคคล กรณีที่ชีวิตหรือเสรีภาพของพวกเขาอาจถูกคุกคาม เมื่อเดินทางกลับไปถึงประเทศบ้านเกิดของตนเอง
- ให้ภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ.2494 และพิธีสาร พ.ศ.2510 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกครอบครัว (ICRMW) และสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่สำคัญอื่นๆ
- ในการจัดทำระเบียบว่าด้วยการคัดกรองผู้ลี้ภัยให้ดำเนินการปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับหน่วยงานภาคประชาสังคมและผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในประเทศไทย

ข้อมูลพื้นฐาน

จากข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ประเทศไทยมีผู้ลี้ภัยอาศัยอยู่ประมาณ 97,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ลี้ภัยจากเมียนมาที่อาศัยอยู่ในสถานพักพิงชั่วคราวตามแนวพรมแดนไทย-เมียนมามาเป็นเวลานาน ทั้งนี้ไม่รวมถึงผู้ลี้ภัยในเมืองและผู้แสวงหาสถานะภาพผู้ลี้ภัย 7,000 คนจากกว่า 45 ประเทศ รวมทั้งปากีสถาน เวียดนาม ไชมาเลีย อิรัก ปาเลสไตน์ ซีเรีย จีน และประเทศอื่น ๆ ซึ่งอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล นอกจากนี้ยังมีผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญาและผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์อีกประมาณ 100 คน ซึ่งถูกควบคุมตัวอยู่ในสถานกักตัวคนต่างด้าว หรือในสถานแรกรับอื่น ๆ ของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์