



นายกรัฐมนตรีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา  
สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
1 ทำเนียบรัฐบาล ถนนดุสิต  
กรุงเทพฯ 10300

26 กันยายน 2560

เรียน นายกรัฐมนตรี

เราเขียนจดหมายนี้ เพื่อแสดงข้อกังวลเกี่ยวกับความรุนแรงครั้งใหม่ที่เกิดขึ้นกับชาวมุสลิม โรฮิงจาในเมียนมา และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประเทศไทยและภูมิภาค เพื่อบรรเทาผลกระทบเหล่านี้ เราเสนอว่ารัฐบาลไทยควรดำเนินการทางการทูตอย่างเร่งด่วน โดยการติดต่อกับรัฐบาลเมียนมา โดยเฉพาะกองทัพเมียนมา เพื่อกระตุ้นให้มีการยุติการโจมตีทำร้ายพลเรือนชาวโรฮิงจาโดยทันที เรายังเรียกร้องรัฐบาลไทยให้ประกันสิทธิที่จะแสวงหาที่พักพิงและได้รับความคุ้มครองของผู้ลี้ภัยสำหรับชาวโรฮิงจาซึ่งอยู่ในประเทศไทยแล้ว และผู้ลี้ภัยที่จะหลบหนีการปราบปรามในเมียนมาเข้ามาใหม่

ฟอร์ตี้ไฟว์ไรต์ตระหนักถึงความพยายามที่ผ่านมาของประเทศไทย ที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะพันธกิจที่จะจัดทำกลไกคัดกรอง เพื่อจำแนกและให้ความคุ้มครองกับผู้ลี้ภัย รวมทั้งการออกไปอนุญาตให้ทำงานสำหรับเหยื่อการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม การที่หน่วยงานของไทยเน้นย้ำเมื่อเร็ว ๆ นี้ถึงพันธกิจที่จะปฏิบัติตามนโยบาย “ช่วยเหลือและส่งต่อ” โดยการสกัดและขัดขวางไม่ให้เรือของผู้เข้าเมืองเข้าสู่ชายฝั่งประเทศไทย รวมทั้งการผลักดันเรือของผู้ลี้ภัยให้กลับออกไปสู่ทะเล ทำให้เกิดข้อกังวลกับเรา เราเรียกร้องให้ท่านดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรมเพื่อประกันให้เกิดความคุ้มครองต่อผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาที่เผชิญหน้ากับทางการไทย หรือเข้าสู่ดินแดนของประเทศไทยตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

ในช่วงหลายสัปดาห์ที่ผ่านมา กองกำลังความมั่นคงของเมียนมาและกลุ่มอื่น ๆ ได้โจมตีทำร้ายหมู่บ้านของชาวโรฮิงจาในภาคเหนือของรัฐยะไข่ ภายหลังจากการสังหารเจ้าหน้าที่ของรัฐ 12 นายโดยกลุ่มติดอาวุธชาวโรฮิงจาเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2560

นับแต่นั้นมาฟอร์ตีไฟไรต์สามารถเก็บข้อมูลการสังหารหมู่และการวางเพลิงต่อบ้านเรือนของชาวโรฮิงจา ส่งผลให้ชาวโรฮิงจาหลายแสนคนต้องพลัดถิ่นฐาน องค์การสหประชาชาติประมาณว่ามีชาวโรฮิงจาจากกว่า 400,000 คนที่หลบหนีข้ามพรมแดนเข้าสู่บังกลาเทศนับแต่วันที่ 25 สิงหาคม โดยการโจมตีก่อนหน้านี้เมื่อเดือนตุลาคม 2559 ส่งผลให้มีชาวโรฮิงจาต้องพลัดถิ่นฐานแล้วกว่า 90,000 คน การโจมตีทำร้ายชาวโรฮิงจาของกองทัพเมียนมาถือเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ หากปล่อยให้การโจมตีเช่นนี้ดำเนินต่อไป จะทำให้เกิดการลี้ภัยของผู้อยู่อาศัยชาวโรฮิงจาออกจากเมียนมาเป็นจำนวนมาก โดยอาจกระทบต่อทั้งภูมิภาครวมทั้งประเทศไทย

ประเทศไทยต้องเตรียมพร้อมเพื่อเคารพสิทธิของผู้ลี้ภัย *Khaosod English* ได้อ้างคำพูดของพ.อ.พีรวิชฌ์ แสงทอง โฆษกกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ว่า “ถ้าเรายังไม่เข้าสู่น่านน้ำของเรา” และ “ถ้าไม่ได้มีเจตนาที่จะเข้าสู่ประเทศไทย (ทางกองทัพเรือ) อาจช่วยเหลือด้านน้ำและอาหารตามหลักมนุษยธรรม” แต่ “ถ้าพวกเขา (เข้ามา) เราจะดำเนินการตามกฎหมายโดยการผลักดันเรือออกไป” เขายังกล่าวว่า “ถ้าเราพบคนเหล่านี้บนชายฝั่ง เราต้องควบคุมตัวเขาเอาไว้” การปฏิบัติเช่นนี้อาจเป็นการละเมิดหลักการ *ไม่ส่งกลับ* และสิทธิที่จะมีสภาพตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ

### **การขัดขวางไม่ให้ผู้ลี้ภัยเข้าสู่ประเทศและการส่งกลับผู้ลี้ภัยเป็นการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ**

ตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หลักการ *ไม่ส่งกลับ* ห้ามไม่ให้รัฐส่งกลับบุคคลใดไปยังดินแดนหรือไปอยู่ใต้เขตอำนาจศาลของประเทศใด กรณีที่อาจเผชิญกับการปราบปราม หลักการนี้ครอบคลุมถึง “การปฏิเสธไม่ให้เข้าเมืองบริเวณพรมแดน การสกัด และการส่งกลับในทางอ้อม”<sup>1</sup> ที่ไม่ได้เพียงมีผลบังคับใช้ต่อการส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง หากรวมถึงการส่งกลับไปยังสถานที่ใด ๆ ซึ่งมีเหตุผลที่บุคคลกลัวว่า จะเกิดภัยคุกคามต่อชีวิตของตน<sup>2</sup> ดังที่ผู้รายงานพิเศษแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของผู้เข้าเมืองกล่าวว่า “แม้จะเป็นสิทธิตามอธิปไตยของรัฐที่จะป้องกันแนวพรมแดนของตนและควบคุมนโยบายการเข้าเมือง รัฐก็ควรประกันให้มีการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของผู้เข้าเมืองในระหว่างการบัญญัติและปฏิบัติตามกฎหมายคนเข้าเมืองเหล่านี้ ด้วย”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Executive Committee of the High Commissioner’s Program, Note on International Protection, U.N. Doc. A/AC.96/951, 13 กันยายน 2544, ย่อหน้า 16

<sup>2</sup> อ้างแล้ว

<sup>3</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ, Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development การส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้งปวง สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม, U.N. Doc. A/HRC/7/12, 25 กุมภาพันธ์ 2551 ย่อหน้า 10

นโยบาย “ช่วยเหลือและส่งต่อ” หรือ “ผลักดันกลับ” เป็นการสกัดและขัดขวางไม่ให้เรือเข้าสู่ชายฝั่งประเทศไทย รวมทั้งการผลักดันเรือที่ขาดความพร้อมด้านอุปกรณ์ของผู้ที่อาจเป็นผู้ลี้ภัยออกจากชายฝั่ง ในปี 2558 ประเทศไทยไม่อนุญาตให้เรือที่บรรทุกผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาและผู้เข้าเมืองชาวบังคลาเทศหลายพันคนเข้าสู่ชายฝั่ง ส่งผลให้เกิดวิกฤตระดับภูมิภาค และทำให้เกิดความเสียหายอย่างมากต่อชีวิตของบุคคลที่ถูกทอดทิ้งอยู่กลางทะเลสากล ไทยได้พิพากษาและตัดสินว่าเจ้าหน้าที่ของไทยมีความผิด ฐานให้การสนับสนุนเครือข่ายผู้ลี้ภัย ซึ่งรวมถึงการส่งตัวผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาและชาวบังคลาเทศให้กับผู้ลี้ภัยชายฝั่ง ฟอรั้ตฟายไรต์ได้เก็บข้อมูลที่ยืนยันว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำการละเมิดเหล่านี้ โดยอ้างว่าปฏิบัติตามนโยบาย “ช่วยเหลือและส่งต่อ” หรือ “ผลักดันกลับ”

หากตระหนักถึงโอกาสที่จะมีผู้ลี้ภัยกลุ่มใหม่จากเมียนมา รัฐบาลไทยก็ควรยกเลิกนโยบาย “ช่วยเหลือและส่งต่อ” หรือ “ผลักดันกลับ” โดยควรอนุญาตให้เรือเข้าเทียบชายฝั่ง และประกันให้มีการคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่เข้าสู่ประเทศไทย รวมทั้งสิทธิที่จะแสวงหาที่พักพิง

#### **การควบคุมตัวผู้ลี้ภัยในที่พักพิงของรัฐที่มีลักษณะเป็นการควบคุมตัวโดยพลการ**

จากแหล่งข่าวของรัฐบาล ยังคงมีผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาประมาณ 121 คนที่ถูกควบคุมตัว โดยไม่มีเวลากำหนดในที่พักพิงของรัฐในประเทศไทย โดยมีการจำกัดเสรีภาพในการเดินทางและอิสรภาพของบุคคลเหล่านี้ กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และข้อ 9 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ซึ่งไทยเป็นรัฐภาคี ห้ามการควบคุมตัวโดยพลการ โดยมีขอบข่ายกฎหมาย หรือโดยไม่มีเวลากำหนด รวมทั้งการควบคุมตัวผู้ซึ่งไม่ใช่คนชาติ<sup>4</sup> โดยรัฐอาจจำกัดสิทธิที่จะมีอิสรภาพของผู้เข้าเมืองได้ เฉพาะในพฤติการณ์พิเศษที่เป็นข้อยกเว้น ภายหลังการประเมินรายละเอียดของบุคคลแต่ละคนแล้วเท่านั้น<sup>5</sup> การควบคุมตัวใด ๆ ต้องเป็นไปเท่าที่จำเป็นและมีสัดส่วนเหมาะสมต่อการบรรลุเป้าหมายที่ชอบธรรม หากไม่มีการพิจารณามาตรการอื่นที่เป็นการบังคับหรือจำกัดน้อยกว่าเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว อาจทำให้การควบคุมตัวเช่นนั้นถือเป็นการกระทำโดยพลการ

<sup>4</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR), รับรองเมื่อ 16 ธันวาคม 2509, มติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ที่ G.A. Res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) at 52, U.N. Doc. A/6316 (1966), 999 U.N.T.S. 171 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม 2519, ข้อ 9

<sup>5</sup> ไบรด์คู คณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพและสมาชิกครอบครัว (CMW), ข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการที่พิจารณารายงานตามวาระฉบับที่ 2 ของบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา U.N. Doc. CMW/C/BIH/CO/2, 26 กันยายน 2555, ย่อหน้า 26(c); CMW, ข้อสังเกตเชิงสรุปของคณะกรรมการที่พิจารณารายงานตามวาระฉบับฉบับแรกของวันดา, U.N. Doc. CMW/C/BIH/CO/2, 26 กันยายน 2555, ย่อหน้า 24(a)

ในระหว่างการศึกษาการปฏิบัติตามพันธกรณีของกติกา ICCPR ของไทยเมื่อเดือนมีนาคม 2560 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้แสดงข้อกังวลถึงกรณีในประเทศไทยควบคุมตัวผู้ลี้ภัยโดยไม่มีเวลากำหนด และเสนอแนะให้ทางการไทย “งดเว้นจากการควบคุมตัวผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่พักพิงและผู้เข้าเมือง และให้ใช้ทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการควบคุมตัว รวมทั้งก่อนที่จะส่งตัวออกนอกราชอาณาจักร”<sup>6</sup> ฟอรัลไฟวไรต์ขอเน้นย้ำข้อเรียกร้องและกระตุ้นให้รัฐบาลไทยปล่อยตัวผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาโดยทันที และให้ดำเนินการตามขั้นตอนปฏิบัติเพื่อป้องกันการควบคุมตัวผู้ลี้ภัยใด ๆ

เพื่อประกันให้เกิดการคุ้มครองผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงจาอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ฟอรัลไฟวไรต์มีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลไทยดังนี้

- ให้ยกเลิกนโยบาย “ช่วยเหลือและต่อส่ง” หรือ “ผลักดันกลับ” และดำเนินการเพื่อให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อผู้ลี้ภัยที่ขึ้นฝั่งทางเรือในน่านน้ำไทย
- จัดทำและดำเนินการตามกฎหมายระดับประเทศ ซึ่งกำหนดขั้นตอนปฏิบัติในการให้สถานะผู้ลี้ภัยอย่างสอดคล้องตามมาตรฐานระหว่างประเทศ
- ประกันว่าบุคคลทุกคนที่ต้องการขอที่พำนักในประเทศไทย สามารถเข้าถึงขั้นตอนการพิจารณาคำร้องขอที่พำนัก โดยไม่คำนึงว่าจะเข้าเมืองมาในลักษณะใด เข้ามาในสถานที่ใด หรือเข้ามาเมื่อใด
- ป้องกันการส่งกลับบุคคลที่มีภัยคุกคามต่อชีวิตหรือเสรีภาพ หากมีการส่งกลับไปยังประเทศตนเอง
- ยุติการควบคุมตัวผู้เข้าเมืองรวมทั้งผู้ลี้ภัยทุกคน โดยพลการและไม่มีเวลากำหนด และประกันว่าการควบคุมตัวผู้เข้าเมืองจะกระทำได้เฉพาะในพฤติการณ์พิเศษที่เป็นข้อยกเว้น และภายหลังมีการประเมินข้อมูลของแต่ละบุคคลแล้ว และภายหลังมีการพิจารณาทางเลือกอื่นนอกเหนือจากการควบคุมตัวซึ่งเป็นทางเลือกที่จำกัดสิทธิน้อยกว่าจนหมดสิ้นแล้ว
- ดำเนินการให้ผู้ลี้ภัยสามารถเข้าถึงการลงทะเบียนข้อมูลด้านกฎหมาย ใบอนุญาตในการทำงาน บริการด้านสุขภาพ โอกาสทางการศึกษา และความช่วยเหลือรูปแบบอื่น ๆ และ
- ให้ภาคยานุวัติต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสารเลือกรับ พ.ศ. 2510 อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานอพยพและสมาชิกครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - ICRMW) และสนธิสัญญาหลักด้านสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ

ขอแสดงความนับถือ

<sup>6</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ

เอมี สมิธ  
ผู้อำนวยการบริหาร

แมทธิว สมิธ  
ประธานเจ้าหน้าที่บริหาร

สำเนา เลขานุการสภาความมั่นคงแห่งชาติ  
ผู้บัญชาการทหารเรือ กระทรวงกลาโหม  
ผู้บัญชาการ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ  
เอกอัครราชทูต สถานทูตไทย ณ กรุงวอชิงตัน  
ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)  
หัวหน้าแผนกเอเชีย สำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ แผนกเอเชีย