

รายงานที่ ๘๑๙ - ๘๓๐/๒๕๕๘ เรื่อง สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพในชีวิต และร่างกายและสิทธิเด็กและสตรี กรณีขอให้ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮิงญาที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทย

● ประเด็นคำร้อง

สำนักงานข้าวมติได้เสนอข่าวเกี่ยวกับ ผู้หลบหนีเข้าเมืองชาวโรฮิงญากว่า ๒๐๐ คน ถูกทหารเรือไทยควบคุมตัวบนหาดเกาะทรายแดง อำเภอเมืองระนอง จังหวัดระนอง โดยมีทหารไทยพร้อมอาวุธปืนควบคุมอยู่ ทำให้เกิดประเด็นโจมตีว่าเจ้าหน้าที่ปล่อยให้ชาวโรฮิงญาลอยทะเลกลับประเทศไทยด้วยเรือไม่มีเครื่องยนต์ทำให้เกิดเรือล่มและมีชาวโรฮิงญาเสียชีวิตจำนวนมาก และผู้ร้องจำนวนมาก ซึ่งเป็นชาวโรฮิงญาได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อขอให้ตรวจสอบกรณีกล่าวอ้างว่ามีเจ้าหน้าที่รัฐเรียกรับผลประโยชน์จากชาวโรฮิงญา มีการเสียชีวิตขณะอยู่ในการควบคุมของเจ้าหน้าที่ มีการล่วงละเมิดทางเพศ ความแออัดของสถานที่ควบคุมตัว มีการค้ามนุษย์โดยเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนร่วม อีกทั้งมีการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมในการกักกันและควบคุมตัว เป็นต้น

● ผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นว่า ปัญหาชาวโรฮิงญาเป็นปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานไม่ปกติ และก่อให้เกิดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง มีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับหลายมิติทั้งด้านเชื้อชาติ ศาสนา เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ด้านสิทธิมนุษยชนรวมทั้งมิติความมั่นคงของประเทศไทย จากการค้นพบค่ายกักกันผู้อพยพชาวโรฮิงญาบริเวณชายแดนไทย - มาเลเซีย การค้นพบชาวโรฮิงญาเป็นจำนวนมาก นำไปสู่การจับกุมเรือข้าย สาย นายหน้าขบวนการค้ามนุษย์ การเรียกค่าไถ่ การบังคับขายแรงงานในประเทศเพื่อนบ้าน โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองท้องถิ่น ชาวโรฮิงญาด้วยกันเอง ร่วมเป็นขบวนการตั้งแต่ประเทศต้นทาง กลางทาง และประเทศปลายทาง จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงและข้อร้องเรียนจากทุกภาคส่วนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ต่างเรียกร้องให้ประเทศไทยปฏิบัติต่อผู้อพยพด้วยหลักสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมในฐานะมนุษย์ที่มีคุณค่าเท่าเทียมกันและควรได้รับการคุ้มครองตามนัยที่ปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกา อนุสัญญาระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้กำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายไปยังคณะรัฐมนตรี ดังนี้

● มาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน

(๑) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ในฐานะหน่วยงานที่ดูแลผู้หญิงและเด็กในบ้านพักเด็กและครอบครัวเป็นการเฉพาะกิจ ควรทำประวัติและจัดทำทะเบียนบุคคลอย่างเป็นระบบ โดยความร่วมมือกับกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ หรือ ยูนิเซฟ (United Nations Children's Fund - UNICEF) ซึ่งเป็นหน่วยงานของสหประชาชาติเพื่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่เด็กและ มีความเชี่ยวชาญในการจัดทำแฟ้มข้อมูลเด็กและครอบครัว ทำการบันทึกชื่อและภาพสมาชิก

ในครอบครัวทุกคน เพื่อการควบคุมดูแลและการป้องกันการสูญหายหรือพลัดหลงจากสมาชิกในครอบครัว หรือการคัดแยกเพื่อส่งกลับประเทศต้นทาง หรือส่งต่อไปยังประเทศที่สาม

(๒) การคัดแยกชาวโรฮิงญา ควรกระทำโดยสหวิชาชีพ โดยจำแนกเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่

(๑) ผู้ลี้ภัย (๒) ผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย (๓) ผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ พร้อมทั้งการพิสูจน์สัญชาติ ในคราวเดียวกัน โดยการประสานงานสถานทูตสาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ สถานทูตสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อโยกย้ายถิ่น (IOM) และดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทาง ทั้งนี้ต้องสอดคล้องกับหลักการไม่ผลักดันกลับสู่อันตราย

กรณีชาวโรฮิงญาที่ไม่ทราบสัญชาติและกลุ่มผู้ลี้ภัย ควรประสานสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติมาสัมภาษณ์ จัดทำประวัติ และประสานการเดินทางเพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่ ในประเทศที่สาม และควรขอความร่วมมือสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) ร่วมคัดกรองผู้ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์

สำหรับผู้ที่ตกค้างอยู่กลางทะเลควรเพิ่มความเข้มข้นในการค้นหาและให้ความช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม โดยเฉพาะกลุ่มเด็ก สตรี ควรได้รับความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน

(๓) ระหว่างการดำเนินการ กระทรวงมหาดไทยควรพิจารณาอนุญาตผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว โดยจัดสถานที่พักพิงหรือพักรอชั่วคราว การจัดการสถานที่พักต้องมีการแยกพักสถานที่พักตามเพศ อายุ และกลุ่มบุคคลที่ต้องได้รับความดูแลเป็นพิเศษ และสร้างบรรยากาศความสัมพันธ์อันดีระหว่างกลุ่มโรฮิงญาและเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อมิให้เกิดความตึงเครียดทางจิตใจ และควรเปิดโอกาสให้องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรการกุศลเอกชนเข้าไปดำเนินการช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรม หรือจัดที่พักพิงชั่วคราวโดยร่วมมือกับภาคเอกชน ซึ่งสามารถดำเนินการได้ตามกรอบของกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๓

(๔) กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือกัน จัดทำคู่มือปฏิบัติงานให้กับหน่วยงาน รวมทั้งอบรมเจ้าหน้าที่ให้เข้าใจบทบาทหน้าที่และขอบเขตการปฏิบัติงานของตนตามหลักสิทธิมนุษยชนรวมทั้งเคร่งครัดในการปฏิบัติงานตามกฎหมาย

• ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

(๑) ประเทศไทยตกอยู่ในสถานะเป็นประเทศที่ถูกเฝ้าระวังเป็นพิเศษกรณีการค้ามนุษย์ (TIP Report) จึงจำเป็นที่จะต้องดำเนินการคัดแยกประเภทบุคคลอย่างเป็นระบบ โดยรัฐบาลไทยต้องไม่ดำเนินการกับกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮิงญาหรือชาวบังคลาเทศที่ตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์ในฐานะผู้ลักลอบเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ต้องดำเนินการในฐานะผู้เสียหายจากขบวนการค้ามนุษย์ที่ถูกนำพาเข้ามาในราชอาณาจักร

(๒) คณะรัฐมนตรีต้องกำหนดนโยบายมาตรการและแนวทางปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหา
โรฮิงญาอย่างเป็นระบบและใช้มาตรการทางกฎหมายกับขบวนการค้ามนุษย์อย่างเด็ดขาดต่อบุคคลที่
เกี่ยวข้องที่นำพาเข้ามาในราชอาณาจักร ทั้งนายหน้าที่เป็นคนไทย เมียนมาร์ หรือบังคลาเทศ รวมทั้ง
เจ้าหน้าที่ไทยที่เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการค้ามนุษย์และส่งเสริมความร่วมมือด้านกฎหมายในการ
ปราบปรามเครือข่ายอาชญากรรมข้ามชาติ อาทิ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน ความร่วมมือด้านการสอบสวน

(๓) คณะรัฐมนตรีต้องมองปัญหาทั้งในมิติความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนควบคู่กันไป
โดยให้กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงพัฒนาสังคมฯ กระทรวงยุติธรรม
สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง และ กสม. ทำงานร่วมกับ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ
(UNHCR) กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) องค์กรการกุศลเอกชน และสหประชาชาติ เพื่อให้
ความช่วยเหลือตามสภาพเงื่อนไข

(๔) คณะรัฐมนตรีควรผลักดันให้คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิ
มนุษยชน (Intergovernmental Commission on Human Rights - AICHR) ซึ่งประเทศไทยเป็นผู้
เสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นตามพันธกรณีในข้อ ๑๔ ของกฎบัตรอาเซียน ให้เป็นกลไกที่มีความเข้มแข็งมากกว่า
ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อเพิ่มพูนความร่วมมือระดับภูมิภาค เพิ่มความพยายามระดับประเทศและ
ระหว่างประเทศในการส่งเสริม ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนร่วมกันอย่างจริงจัง ซึ่งปัญหาการ
อพยพของชาวโรฮิงญาเป็นประเด็นที่คณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนต้องเข้ามา
มีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหา และสร้างความตระหนักในการพัฒนาบรรทัดฐานในเรื่องสิทธิมนุษยชน
อย่างจริงจัง

(๕) คณะรัฐมนตรีควรมีนโยบายเชิงรุกในการป้องกันปัญหาการค้ามนุษย์ร่วมกับ
ประเทศต้นทาง โดยการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในชุมชนที่ยากจน โดยคำนึงถึงการเข้าถึงการบริการ
ขั้นพื้นฐานจากรัฐ รวมทั้งมีนโยบายสนับสนุนให้มีการเปิดช่องทางการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างปลอดภัยและ
ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อสร้างโอกาสด้านการจ้างแรงงาน ซึ่งเป็นไปตามเป้าหมายของการเป็นประชาคม
เศรษฐกิจอาเซียน

(๖) คณะรัฐมนตรีควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ให้
สอดคล้องกับสิทธิในการขอลี้ภัยและหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่อันตราย ในประเด็นการนิยามคำว่าผู้ลี้ภัย
ให้หมายถึงบุคคลที่หนีภัยการประหัตประหารเข้ามาจะด้วยความขัดแย้งทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ
ความคิดเห็นทางการเมืองของกลุ่มเฉพาะ หรือไม่สามารถกลับไปประเทศต้นทางด้วยความหวาดกลัว
ประเด็นการอนุญาตให้อยู่ชั่วคราวคราวละ ๑ ปี ให้มีคณะกรรมการพิจารณา โดยมีหน่วยงานด้านสิทธิ
มนุษยชนร่วมด้วย ประเด็นเรื่องค่าธรรมเนียมให้ได้รับยกเว้น และประเด็นการผ่อนผันโทษสำหรับการไม่มี
เอกสารเข้าเมืองที่ไม่ถูกต้อง

(๗) คณะรัฐมนตรีควรศึกษาการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.

(๘) คณะรัฐมนตรีควรบัญญัติกฎหมายภายในว่าด้วยเรื่องผู้ลี้ภัย ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยมีกรอบที่ชัดเจนในการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนต่อผู้ลี้ภัย และควรมีข้อพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัย เช่น ภัยจากการถูกบังคับเกณฑ์แรงงาน ซึ่งการคุกคามดังกล่าวนำไปสู่การทารุณทรมานร่างกายและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงที่สมควรได้รับคุ้มครองเช่นเดียวกัน

● ผลดำเนินการของคณะรัฐมนตรี และส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ รับทราบรายงานการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนและรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และมอบหมายให้กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยงานหลักรับไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงการต่างประเทศกระทรวงมหาดไทย กระทรวงแรงงาน กระทรวงยุติธรรม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) และสำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว และสรุปผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวม

ต่อมากระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แจ้งผลดำเนินการโดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า กระทรวงการต่างประเทศและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างการศึกษาระบบคัดกรองผู้ลี้ภัยเข้าเมืองผิดกฎหมาย และจะนำมาปรับใช้กับผู้ลี้ภัยเข้าเมืองกลุ่มต่างๆ ในประเทศไทย รวมทั้งชาวโรฮิงญาด้วย สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้ดำเนินการคัดแยกชาวโรฮิงญาโดยทีมสหวิชาชีพ หากพบว่า เป็นเหยื่อขบวนการค้ามนุษย์จะนำเข้าสู่กระบวนการเพื่อรับความช่วยเหลือและคุ้มครอง แต่หากเข้าเมืองผิดกฎหมายจะดำเนินการส่งกลับประเทศต้นทางตามขั้นตอน กระทรวงยุติธรรมได้มีบันทึกข้อตกลงด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ร่วมกับหน่วยงานค้ามนุษย์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติเมียนมาร์ กระทรวงมหาดไทยได้แจ้งทุกจังหวัดทราบและถือปฏิบัติและให้ติดตามปัญหาการค้ามนุษย์ในพื้นที่อย่างเคร่งครัด กระทรวงต่างประเทศเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการแก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ เนื่องจากไทยมีพันธกรณีตามหลักการ non-refoulement แต่ต้องมีการหารือกับหน่วยงานที่ปฏิบัติเพื่อหาข้อสรุปที่คงความสมดุลระหว่างความมั่นคงกับหลักการด้านมนุษยธรรม เป็นต้น