



29 พฤษภาคม 2558

เรียน รัฐบาลออสเตรเลีย บังคลาเทศ กัมพูชา อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย พม่า สวิตเซอร์แลนด์ ไทย สหรัฐฯ และเวียดนาม

**จดหมายเปิดผนึก: วิกฤตผู้ลี้ภัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**

ในวันที่ 29 พฤษภาคม 2558 จะมีการประชุมสุดยอดภูมิภาคว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปรกติที่กรุงเทพฯ เพื่อหาทางแก้ไขวิกฤตผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมืองในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยภายในเดือนพฤษภาคมนี้มีผู้เข้าฝั่งทางเรือกว่า 2,000 คนทั้งในประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย จากข้อมูลขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน ระบุว่ายังมีผู้ถูกทอดทิ้งอยู่กลางทะเลอีกหลายพันคน

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล เรียกร้องให้รัฐบาลที่เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว หาแนวทางความร่วมมือและดำเนินการโดยทันที เพื่อคุ้มครองชีวิตของผู้ที่เสี่ยงภัยในน่านน้ำในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมาตรการระดับประเทศและภูมิภาคต้องสอดคล้องกับความรับผิดชอบของรัฐบาลที่มีต่อกฎหมายระหว่างประเทศ และเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้อพยพเข้าเมืองและผู้แสวงหาที่พักพิง รัฐบาลต้องประกาศมาตรการแก้ปัญหาที่รากเหง้าของวิกฤตครั้งนี้

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล เรียกร้องให้รัฐบาลปฏิบัติตามความรับผิดชอบตามกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ภูมิภาคอาเซียนต้องปฏิบัติตามกฎบัตรสมาคมแห่งประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (กฎบัตรอาเซียน) โดยเฉพาะข้อ 7 ที่ระบุ “ความมุ่งประสงค์และหลักการ” ของอาเซียน ซึ่งมีหน้าที่ “ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” (ข้อ 1(7))

**ปฏิบัติการค้นหาและช่วยชีวิต**

ตามข้อมูลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ( UN High Commissioner for Refugees - UNHCR) ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมืองมากถึง 4,000 คน<sup>1</sup> ยังอาจถูกทอดทิ้งอยู่กลางทะเล หากนับจนถึงกลางเดือน พฤษภาคม 2558 ในระหว่างที่หลายชีวิตกำลังเสี่ยงภัย แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประสงค์ที่จะยื่นข้อเสนอให้รัฐบาลในภูมิภาคตระหนักถึงพันธกรณีของตนที่มีต่อกฎหมายทะเล และมีผลบังคับใช้ต่อกรณีผู้ลี้ภัยหรือผู้อพยพเข้าเมืองที่ถูกพบหรือถูกตรวจจับกลางทะเล อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UN Convention on the Law of the Sea -

<sup>1</sup> ไบเบิลข่าว UNHCR 19 พฤษภาคม 2558 จาก <http://www.unhcr.org/555b03ee9.html>

UNCLOS) และอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อความปลอดภัยของชีวิตในทะเล (International Convention for the Safety of Life at Sea)<sup>2</sup> ประกอบด้วยพันธกรณีที่ต้องให้ความช่วยเหลือต่อผู้ที่ตกอยู่ในความยากลำบากกลางทะเล นอกจากนี้รัฐซึ่งจดทะเบียนเรือ (flag states) และรัฐชายฝั่งต่างมีหน้าที่ที่ต้องให้ความช่วยเหลือบุคคล ซึ่งพบอยู่กลางทะเลที่กำลังเสี่ยงภัยและตกอยู่ในความยากลำบาก โดยถือเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งมีผลบังคับใช้ต่อรัฐทุกแห่ง

ในการจำแนกว่าเรือลำใด “ตกอยู่ในความยากลำบาก” อาจต้องใช้หลักเกณฑ์ในการพิจารณาหลายประการ รวมทั้ง

- การร้องขอความช่วยเหลือ
- สภาพของเรือในแง่ความเหมาะสมที่จะเดินเรือ และความเป็นไปได้ที่เรืออาจไปไม่ถึงเป้าหมาย
- จำนวนผู้อยู่ในเรือเมื่อคำนึงถึงประเภทและสภาพของเรือดังกล่าว
- ปริมาณเสบียงที่จำเป็น รวมทั้งเชื้อเพลิง น้ำ และอาหารที่จะทำให้เรือไปจนถึงชายฝั่ง
- การมีอยู่ของลูกเรือที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีการบังคับเรือ
- การมีอยู่และสมรรถนะของอุปกรณ์ด้านความปลอดภัย การนำร่อง และการสื่อสาร
- การมีอยู่ของบุคคลในเรือซึ่งต้องการความช่วยเหลือด้านการแพทย์อย่างเร่งด่วน
- การมีอยู่ของผู้เสียชีวิตในเรือ
- การมีอยู่ของหญิงตั้งครรภ์หรือเด็กในเรือ
- สภาพอากาศและทะเล รวมทั้งการพยากรณ์อากาศและสภาพทางทะเล

ก่อนหน้านี้ประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซียปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือกับเรือของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมือง ซึ่งอยู่ในสภาพที่ “ตกอยู่ในความยากลำบาก” อย่างชัดเจนและสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ข้างต้น นอกจากนี้ ในบางกรณียังมีการสั่งการให้ผลักดันหรือหันหัวเรือออกไป (ซึ่งมีการใช้ถ้อยคำอธิบายเหมือนกับว่าเป็นการ “ส่งต่อ”) ทั้ง ๆ ที่เรืออยู่ในสภาพยากลำบากอย่างชัดเจน

แม้การประกาศเมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2558 ที่ว่าทางการไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย จะให้ความช่วยเหลือกับบุคคลเหล่านี้ซึ่งมีจำนวนมากถึง 7,000 คน รวมทั้งผู้ที่ยังอยู่กลางทะเล นั้นถือว่าเป็นก้าวย่างที่น่ายินดี แต่ก็ยังไม่เป็นการปฏิบัติอย่างเต็มที่ทั้งหมดตามพันธกรณีของกฎหมายระหว่างประเทศของรัฐเหล่านี้ ที่ยังต้องประกอบไปด้วยการจัดให้มีและการสนับสนุนปฏิบัติการค้นหาและช่วยชีวิต รวมทั้งการจัดให้มีแบบแผนความร่วมมือในระดับภูมิภาคด้วย

### นโยบายผลักดันและให้คนลงจากเรือ

เมื่อต้นเดือนพฤษภาคม 2558 ทางการอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยระบุว่า มีนโยบายสกัดกั้นไม่ให้เรือเข้ามาในน่านน้ำของตนเอง เว้นแต่เรืออยู่ในสภาพไม่สามารถเดินทางต่อได้ นโยบายที่ปฏิเสธไม่ให้นำคนขึ้นฝั่งถือว่ายึดกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้งเป็นการละเมิดสิทธิที่จะมีชีวิตรอด นอกจากนี้ การไม่ยอมตรวจสอบเงื่อนไขของแต่ละบุคคลที่ถูกควบคุมตัวก่อนจะผลักดันพวกเขาออกไปจากอาณาเขตของตน ย่อมถือเป็นการละเมิดหลักการไม่ส่งกลับ (non-refoulement)

<sup>2</sup> ซึ่งบังคับลาเทศ อินเดีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย พม่า และไทยต่างเป็นรัฐภาคี

ในช่วงหกเดือนที่ผ่านมา มีหลายครั้งที่ทางการผลักดันเรือโดยสารของผู้อพยพและผู้เข้าเมืองออกไป รวมทั้งเรือที่พยายามเข้าสู่ชายฝั่งของออสเตรเลีย ไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซีย โดยไม่มีกรณีใดเลยที่ทางการทำการตรวจสอบอย่างเหมาะสมถึงการร้องขอสิทธิที่แสวงที่พักพิง

รัฐบาลต้องยุติการผลักดันเรือ นอกจากนั้น ทางการควรใช้มาตรการเชิงรุกเพื่อช่วยชีวิตคนในเรือซึ่งอยู่ตกในสภาพยากลำบากอย่างชัดเจน

### **ประกันให้มีความปลอดภัยและศักดิ์ศรีของผู้ได้รับการช่วยเหลือ**

การประกันให้มีความปลอดภัยและศักดิ์ศรีของผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือรวมทั้งลูกเรือ ต้องถือเป็นข้อพิจารณาอย่างเร่งด่วนเมื่อมีการช่วยเหลือบุคคลจากทะเล ตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐต้องรับผิดชอบในการค้นหาและช่วยชีวิตในพื้นที่ซึ่งมีการช่วยเหลือผู้รอดชีวิต ต้องจัดให้มีที่พักพิงที่ปลอดภัย หรือประกันให้มีการจัดที่พักพิงที่ปลอดภัยดังกล่าว

แม้ว่าประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทยต่างยังไม่ได้เข้าร่วมเป็นรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (1951 Refugee Convention) และประเทศไทยและมาเลเซียยังไม่มีกรอบกฎหมายและมาตรการด้านการปกครองและนิติบัญญัติเพื่อแก้ปัญหาผู้ลี้ภัย แต่ประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ยังต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึงหลักการไม่ส่งกลับ ซึ่งห้ามเคลื่อนย้ายบุคคลไปยังประเทศใดที่ทำให้เสี่ยงเป็นอันตรายต่อชีวิตพวกเขา หรือเป็นที่ที่พวกเขาอาจต้องเผชิญกับการคุกคามหรือการทรมาน

ทั้งประเทศออสเตรเลียและมาเลเซียต่างมีนโยบายกักตัวบุคคลที่เข้ามาทางเรือ ออสเตรเลียกระทำการโดยมิชอบด้วยกฎหมายด้วยการกักตัวบุคคลกว่าสองปี โดยอ้างวิธีการมาถึงหรือสถานภาพการเข้าเมืองของบุคคลเท่านั้น แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ จัดให้มีมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกักตัวผู้อพยพและผู้อพยพเข้าเมืองโดยพลการ และให้เป็นไปตามกฎหมายและมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ตามความเห็นของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ไม่ควรมีการลงโทษบุคคลเพียงเพราะหลักเกณฑ์การเดินทางมาถึงประเทศเท่านั้น

### **แก้ปัญหาการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศต้นทาง**

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลเชื่อว่า มาตรการหลักในการแก้ปัญหาภูมิภาคอย่างยั่งยืนสำหรับวิกฤตเฉพาะหน้าครั้งนี้ได้แก่ การแก้ปัญหาการปฏิบัติมิชอบด้านสิทธิมนุษยชนในประเทศต้นทาง แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล เรียกร้องให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ แก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปรกติที่ต้นตอของปัญหา รวมทั้งให้มีการคุ้มครองโดยทันทีเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมือง

ส่วนใหญ่ของผู้ได้รับความช่วยเหลือและผู้ที่ยังอยู่ในทะเล ดูเหมือนจะเป็นชาวโรฮิงญา ซึ่งหลบหนีจากการเลือกปฏิบัติและการคุกคามอย่างเป็นระบบในเมียนมาร์ พวกเขาไม่มีสถานะทางกฎหมายว่าเป็นสมาชิกกลุ่มชาติพันธุ์ที่ได้รับการรับรอง และยังคงถูกปฏิเสธไม่ให้มีสิทธิได้รับสัญชาติและเสรีภาพในการเดินทาง ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการดำรงชีวิตและความมั่นคงด้านอาหารของพวกเขา ในปี 2555 เกิดเหตุรุนแรงอย่างกว้างขวางระหว่างชุมชนชาวพุทธและมุสลิมในรัฐยะไข่ ส่งผลให้ประชาชนหลายหมื่นคนกลายเป็นผู้พลัดถิ่น<sup>3</sup> แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลยังคงได้รับรายงาน

<sup>3</sup> ตามสถิติล่าสุดของสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs - OCHA) ประชาชน 139,000 คนซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวโรฮิงญา ยังอยู่ในสภาพพลัดถิ่น มีชีวิตที่ยากลำบากในที่พักพิงชั่วคราวต่าง ๆ ทั่วรัฐยะไข่ โปรดดู OCHA Humanitarian Bulletin – Myanmar, 1-31 มีนาคม 2558 จาก [http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Bulletin\\_Humanitarian\\_OCHA\\_Mar2015.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Bulletin_Humanitarian_OCHA_Mar2015.pdf)

การจับกุมโดยพลการ มีการร้องเรียนว่าเกิดการทรมานและการปฏิบัติอย่างมิชอบต่อชาวโรฮิงญาที่ถูกกักตัว และมีการเสียชีวิตระหว่างการควบคุมตัว

รัฐบาลเมียนมาร์ปิดกั้นการเข้าถึงรัฐยะไข่อย่างเข้มงวด ทำให้ยากที่จะแสวงหาข้อมูลอย่างเป็นกลางและแม่นยำเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้น ความโปร่งใสถือเป็นปัจจัยสำคัญเพื่อประกันให้เกิดการคุ้มครองด้านสิทธิมนุษยชน รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ต้องเรียกร้องให้เมียนมาร์ประกันให้มีการเข้าถึงรัฐยะไข่ได้อย่างเสรีและไม่มีการสกัดกั้นผู้ทำงานให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม องค์การสหประชาชาติ องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รวมทั้งผู้สื่อข่าวด้วย

## บทสรุป

ประเทศไทย มาเลเซีย และอินโดนีเซียมีประสบการณ์รับรองผู้หลบหนีจากการถูกเลือกปฏิบัติและคุกคามมาหลายทศวรรษ แต่ยังไม่มียกกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติที่เพียงพอในการคุ้มครองสิทธิของพวกเขา วิกฤตครั้งล่าสุดซึ่งเป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตกลางทะเลหลายพันชีวิต เน้นย้ำให้เห็นการขาดกรอบการคุ้มครองดังกล่าว ที่ประชุมสุดยอดครั้งนี้ถือเป็นโอกาสที่รัฐบาลในภูมิภาคจะพัฒนาและสนับสนุนให้เกิดกรอบการคุ้มครองในระดับภูมิภาคที่เข้มแข็ง ซึ่งสอดคล้องกับกฎบัตรอาเซียนและเป็นไปตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

## ข้อเสนอแนะ

**แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และออสเตรเลีย**

- ประสานงานในปฏิบัติการค้นหาและช่วยชีวิต เพื่อค้นหาและช่วยเหลือเรือที่อยุ่ตกในความยากลำบาก
- อนุญาตให้เรือซึ่งบรรทุกผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมืองเข้าฝั่งในประเทศที่ใกล้สุดได้อย่างปลอดภัย และไม่ผลักดันเรือ ไม่ข่มขู่หรือคุกคามในทางใดทางหนึ่งต่อพวกเขา
- จัดให้มีหรือประกันให้มีการตอบสนองความต้องการด้านมนุษยธรรมอย่างเร่งด่วนแก่ผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมือง ทั้งที่เป็นอาหาร น้ำ ที่พักพิง และการดูแลสุขภาพ
- ให้การประกันว่าผู้ร้องขอที่พักพิงสามารถเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์สถานภาพผู้ลี้ภัยได้อย่างเป็นธรรม
- เคารพหลักการไม่ส่งกลับ โดยประกันว่าจะไม่ส่งตัวบุคคลไปยังสถานที่ใด รวมทั้งในประเทศต้นทาง กรณีที่มีความเสี่ยงต่อชีวิตและการคุกคามต่อเสรีภาพและอาจเกิดการทรมานขึ้น
- ประกันไม่ให้มีการเอาผิดทางอาญาต่อบุคคล ไม่ให้กักตัว หรือไม่ให้ลงโทษเพียงเพราะวิธีการเดินทางมาถึงของพวกเขา
- ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 และพิธีสาร พ.ศ. 2510 และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานะของผู้ไร้รัฐ (UN Convention relating to the Status of Stateless Persons) และให้นำเนื้อหากฎหมายเหล่านี้ไปบังคับใช้ในกฎหมาย นโยบาย และการปฏิบัติ
- ทำงานอย่างใกล้ชิดกับ UNHCR ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองผู้ลี้ภัยและผู้ไร้รัฐ และสามารถให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคในการจำแนกสถานภาพของผู้ลี้ภัย

### แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล มีข้อเสนอแนะต่อประเทศกลุ่มเฉพาะ ดังนี้

- ประเทศมาเลเซียในฐานะเป็นประธานอาเซียน ควรจัดประชุมสุดยอดอาเซียนกรณีฉุกเฉินเพื่อแก้ไขวิกฤตครั้งนี้ ซึ่งเป็นไปตามกฎบัตรอาเซียน (ซึ่งระบุว่า “ที่ประชุมสุดยอดอาเซียนจะ... สนองตอบสถานการณ์ฉุกเฉินที่กระทบต่ออาเซียนโดยดำเนินมาตรการที่เหมาะสม”)
- ประเทศเมียนมาร์ต้องยุติการเลือกปฏิบัติและการใช้ความรุนแรงอย่างเป็นระบบต่อชาวโรฮิงญา
- ประเทศเมียนมาร์ต้องประกันให้มีการเข้าถึงรัฐะไซอย่างเสรี และไม่มีการสกัดกั้น รวมทั้งการเดินทางเข้าไปของหน่วยงานด้านมนุษยธรรม องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและผู้สื่อข่าว รวมทั้งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ๆ

### แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล มีข้อเสนอแนะต่อทุกประเทศดังนี้

- เพิ่มปริมาณการรับผู้ลี้ภัยเพื่อมนุษยธรรม โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยที่เกี่ยวข้องกับวิกฤตครั้งนี้
- ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและการเงินกับประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สำหรับปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือชีวิต รวมทั้งการตอบสนองความต้องการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของผู้ลี้ภัยและผู้อพยพเข้าเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ขอแสดงความนับถือ



ชาลีล เช็ตติ

เลขาธิการแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล