



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
รับที่..... 05512
วันที่ 17 ก.พ. 59 เวลา 11.00 น.

ที่ สม ๐๐๐๓ / ๖

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่
กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐

๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
รหัสเรื่อง : ส19114
รับที่ : 52793/59
วันที่ : 19 ก.พ. 59 เวลา : 14:06

เรื่อง ผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณา ที่ ๑๒๐๐-๑๒๐๑/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
จำนวน ๒๓ หน้า

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นสมควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี กรณีการให้ความช่วยเหลือกลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบที่อพยพเข้ามาในประเทศไทยรายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วยโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) ได้รับเรื่องร้องเรียน จำนวน ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ตรวจสอบการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีการดูแลและคุ้มครองผู้หนีภัยจากการสู้รบบริเวณชายแดนไทยและประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ที่เข้ามาอาศัยในประเทศไทยเป็นการชั่วคราว และกรณีการสอบสวนเหตุเกิดเพลิงไหม้ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบแม่สุริน อำเภอขุนยวม จังหวัดแม่ฮ่องสอน เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๖ ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่า ข้อกล่าวอ้างในเรื่องที่ร้องเรียนทั้งสองมีความเกี่ยวข้องระหว่างสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองกับมาตรการของรัฐที่กำหนดขึ้นเพื่อให้การช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบแบบมนุษยธรรม จึงได้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องชี้แจงและจัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นแล้วพบว่า กรณีเกิดเหตุเพลิงไหม้ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบแม่สุริน หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาจนเป็นที่ยุติแล้ว แต่กรณีการดูแลให้ความคุ้มครองผู้หนีภัยการสู้รบที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงของสถานการณ์ เห็นควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี จึงจัดทำรายงานผลการพิจารณาคำร้องเพื่อเสนอแนะนโยบายในเรื่องนี้

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) เห็นว่าการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบ ในระหว่างที่รอส่งกลับประเทศต้นทางในประเทศไทยตามนโยบายของรัฐ ควรได้รับการทบทวนและปรับเปลี่ยน แนวคิดจากการให้ความช่วยเหลือแบบมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) ไปสู่แนวคิดการพัฒนาอย่าง มีส่วนร่วม (Participatory Development) จึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรี อันเป็น การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑)

๓. สาระสำคัญของเรื่อง

๓.๑ สรุปผลการตรวจสอบข้อเท็จจริง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) เห็นว่า การสู้รบภายในประเทศ สาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์ระหว่างทหารฝ่ายรัฐบาลและกองกำลังชนกลุ่มน้อยซึ่งมีเขตติดกับ ชายแดนไทย เป็นเหตุให้มีผู้หนีภัยการสู้รบจำนวนมากเข้ามาในประเทศไทย และเมื่อการสู้รบสิ้นสุดลง จะต้องมีการส่งกลับไปยังประเทศต้นทาง (Repatriation) โดยการให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยจากการสู้รบ เหล่านี้ เป็นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เนื่องจากประเทศไทยไม่ได้รับรองสถานะผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการ และประเทศไทยมิได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. ๒๔๙๔ และพิธีสารเกี่ยวกับ สถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. ๒๕๑๐ สำหรับการควบคุมดูแลผู้หนีภัยการสู้รบจะเป็นไปตามแนวนโยบายของ กระทรวงมหาดไทย อาทิ มีการกำหนดแนวเขตพื้นที่พักพิงชั่วคราวให้ผู้หนีภัยการสู้รบพักอาศัยและใช้ ชีวิตประจำวัน มีการตั้งจุดตรวจทางเข้า-ออก และการตรวจสอบจำนวนผู้หนีภัยการสู้รบ ส่วนการจัดทำ ทะเบียนผู้หนีภัยการสู้รบ เป็นการดำเนินการตามข้อตกลงระหว่างกระทรวงมหาดไทยและสำนักงาน ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้นมา

สำหรับการดำเนินการส่งกลับมาตุภูมิ มีการศึกษาและสำรวจพื้นที่เพื่อให้ผู้หนีภัย การสู้รบเหล่านี้สามารถกลับไปตั้งถิ่นฐานได้ แต่อย่างไรก็ตาม ในเบื้องต้นพบว่าในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีความ ปลอดภัยเนื่องจากมีกองกำลังติดอาวุธหลายกลุ่มตั้งอยู่ในพื้นที่ ขาดการจัดการด้านสาธารณสุขและไม่มีการ จัดระบบการศึกษา ความต้องการของผู้หนีภัยการสู้รบ มีทั้งในส่วนที่ต้องการกลับถิ่นฐานเดิม และไม่ต้องการ กลับถิ่นฐานเดิม ต้องการอยู่ในประเทศไทยแบบกึ่งพลัดถิ่น และต้องการไปประเทศที่สาม จากการสอบถาม ในเบื้องต้นพบว่า ผู้ที่ต้องการเดินทางไปประเทศที่สามมีสัดส่วนจำนวนมาก เนื่องจากเชื่อว่าจะมีคุณภาพ ชีวิตที่ดีกว่า บางรายญาติและครอบครัวได้เดินทางไปยังประเทศที่สามแล้ว จึงต้องการไปประเทศเดียวกันกับ ญาติและครอบครัว นอกจากนี้กลุ่มที่ต้องการกลับไปยังถิ่นฐานเดิม ยังมีข้อกังวลเรื่องความปลอดภัย เนื่องจาก พื้นที่ที่ได้ทำการสำรวจเพื่อเตรียมการส่งกลับนั้น ใกล้เคียงกับพื้นที่ทางทหาร และปัญหาที่ดินทำกิน การไม่สามารถ วางแผนอนาคตของตนเองได้เนื่องจากไม่มีญาติหรือไม่ทราบว่าจะประกอบอาชีพใดต่อไป ประกอบกับทัศนคติ ของคนในพื้นที่ ที่อาจมองว่าผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้ละทิ้งมาตุภูมิของตนเอง เมื่อเดินทางกลับมาจึงถูกมองว่า เป็นผู้อยู่ในสถานะที่ไม่เป็นที่ต้องการ

โดยหลักแล้ว ผู้หนีภัยการสู้รบจะไม่ได้รับการอนุญาตให้ออกไปทำงานภายนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว แต่ในปัจจุบันองค์กรการกุศลเอกชนได้ลดความช่วยเหลือ ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่ของผู้หนีภัยการสู้รบภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราวมีความยากลำบากมากขึ้น ผลักดันให้ผู้หนีภัยการสู้รบต้องการออกไปรับจ้างทำงานภายนอกพื้นที่พักพิงชั่วคราว สาเหตุของหลักการลดความช่วยเหลือนั้น มีสาเหตุจากยอดเงินบริจาคจากกลุ่มประเทศต่างๆ ลดลง ซึ่งเป็นกรณีที่อยู่นอกเหนือการควบคุม เนื่องจากประเทศผู้บริจาคบางส่วนได้เปลี่ยนแนวทางการบริจาค จากการสนับสนุนปัจจัยในการดำรงชีวิตเปลี่ยนไปเน้นที่การให้ความช่วยเหลือในการเตรียมความพร้อมภายในประเทศต้นทางแทน นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านการศึกษา เนื่องจากวุฒิการศึกษาภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว ไม่ได้รับการรับรองจากทั้งสองประเทศ หากมีการส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับเกิดขึ้น จึงมีข้อกังวลว่าเยาวชนอาจขาดโอกาสในการศึกษาต่อ

อย่างไรก็ตาม กลุ่มผู้หนีภัยการสู้รบ ได้อาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนลึกเข้ามาในประเทศไทยมาเป็นระยะเวลาประมาณ ๓๐ ปี แต่สถานการณ์การสู้รบในประเทศสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาร์หรือพม่า นั้นยังไม่มีแนวโน้มที่จะยุติลง ในขณะนี้พื้นที่บริเวณชายแดนไทย-พม่า มีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ เช่น การกำหนดให้อาเภอสอดเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ การพัฒนาอาจทำให้สถานะของผู้หนีภัยการสู้รบมีความเปราะบางมากยิ่งขึ้น เพราะถูกจำกัดบริเวณอยู่ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบไม่สามารถออกจากพื้นที่ดังกล่าวเพื่อไปหางานทำ ทั้งที่บุคคลเหล่านี้เป็นคนที่มีศักยภาพสามารถช่วยเหลือตนเองและทำประโยชน์ให้กับชุมชนและสังคมได้หากได้รับสิทธิเสรีภาพและมีส่วนร่วมในการพัฒนา

๓.๒ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ชุดที่ ๒) ในคราวประชุมด้านการคุ้มครองและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ครั้งที่ ๓๔/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เห็นว่าผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้เป็นผู้มีศักยภาพและสามารถที่จะมีส่วนร่วมในการพัฒนามากกว่าเป็นกลุ่มที่รอคอยรับความช่วยเหลือเท่านั้น อีกทั้งองค์กรพัฒนาภาคเอกชนได้ลดการช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบกลุ่มนี้ลง ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพในการดำรงชีวิต จึงควรพิจารณาแนวทางในการเปิดโอกาสให้ผู้หนีภัยการสู้รบเหล่านี้มีสิทธิในการทำงานได้ จากการให้ความช่วยเหลือแบบมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) ไปสู่แนวคิดการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม (Participatory Development) ในระหว่างที่รอการส่งกลับประเทศต้นทาง จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) กระทรวงศึกษาธิการ

กระทรวงศึกษาธิการควรสนับสนุนการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานและการฝึกอบรมวิชาชีพด้านต่างๆ ในค่ายพักพิงชั่วคราวผู้หนีภัยการสู้รบ ให้ได้มาตรฐาน และเปิดโอกาสให้มีการสอบเทียบวุฒิการศึกษา เพื่อให้เยาวชนที่มีศักยภาพเหล่านี้ได้มีโอกาสในการศึกษาต่อในชั้นสูงต่อไป และเพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมก่อนกลับไปใช้ชีวิตที่ประเทศต้นทาง

๒) กระทรวงมหาดไทย

ในการส่งผู้หนีภัยการสู้รบกลับไปยังประเทศต้นทาง กระทรวงมหาดไทย ควรส่งเสริมและเปิดโอกาสให้ผู้หนีภัยการสู้รบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและเตรียมการเดินทางกลับ ได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอ และควรคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้หนีภัยการสู้รบ ตามหลักการไม่ส่งผู้ลี้ภัยกลับไปสู่อันตราย (Non - refoulement) ด้วย

๓) กระทรวงการต่างประเทศ

กระทรวงการต่างประเทศควรพิจารณาให้ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศ เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) , คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights : AICHR) รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในการแก้ไขปัญหาผู้หนีภัยการสู้รบบริเวณชายแดนไทย-พม่า โดยอาศัยความร่วมมือจากรัฐบาลทั้งสองฝ่าย

๔. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาฉบับนี้ และสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะดังกล่าวต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใดกรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(นายวิส ดิงสมิตร)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

กลุ่มงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ๑

โทรศัพท์ ๐-๒๑๔๑-๓๔๔๑ (สุทัศน์ขณา)

โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๔๕๔๘