

Index: 03/2258/2020
เลขอ้างอิง: TG ASA 39/2020.009

1 พฤษภาคม 2563

จดหมายเปิดผนึก: ชีวิตชาวโรฮิงญาเสี่ยงภัยอยู่กลางทะเล

เรื่อง ชีวิตชาวโรฮิงญาเสี่ยงภัยอยู่กลางทะเล

เรียน รัฐบาลประเทศออสเตรเลีย บังคลาเทศ บรูไน กัมพูชา อินเดีย อินโดนีเซีย ลาว มาเลเซีย เมียนมา ปากีสถาน ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์
ติมอร์เลสเต ไทย ศรีลังกา และเวียดนาม

เรือประมงหลายลำที่บรรทุกหญิงชายและเด็กหลายร้อยคนซึ่งเชื่อว่าเป็นชาวโรฮิงญา ติดอยู่กลางทะเลหลังถูกรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ผลักดันออกนอกชายฝั่งและปฏิเสธไม่ให้ขึ้นฝั่ง โดยอ้างว่าเป็นส่วนหนึ่งของมาตรการป้องกันการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา-19 แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลเรียกร้องรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคให้ร่วมมือทำงานและดำเนินการโดยทันที เพื่อคุ้มครองชีวิตบุคคลที่เสี่ยงภัยอยู่กลางทะเล โดยจำเป็นต้องมีมาตรการระดับประเทศและภูมิภาคที่สอดคล้องกับความรับผิดชอบของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ พร้อมทั้งต้องเคารพต่อสิทธิมนุษยชนของผู้เข้าเมืองและผู้ขอลี้ภัย รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ต้องดำเนินการตามมาตรการเหล่านี้เพื่อแก้ไขสาเหตุของวิกฤติในครั้งนี้

ด้วยเหตุดังกล่าว แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลจึงเรียกร้องรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามความรับผิดชอบของตนภายใต้มาตรฐานระหว่างประเทศและพันธกิจต่อภูมิภาค

รัฐสมาชิกอาเซียนต้องปฏิบัติตามกฎบัตรสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Charter of the Association of South East Asian Nations - ASEAN Charter) โดยเฉพาะข้อ 1 ซึ่งกำหนดให้เป็นส่วนหนึ่งของ “ความมุ่งประสงค์และหลักการ” ของอาเซียนเกี่ยวกับหน้าที่ “เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน[ของประชาชน]” (ข้อ 1(7))

รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ยังต้องปฏิบัติตามพันธกิจภายใต้ปฏิญญาระดับภูมิภาค รวมถึงปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยปฏิบัติการค้นหาและช่วยชีวิต พ.ศ. 2553 และปฏิญญาบาห์ลี พ.ศ. 2559 และผลลัพธ์ของการประชุมในเดือนกุมภาพันธ์ 2563 ของคณะทำงานตามกระบวนการบาห์ลี ซึ่ง “เน้นความสำคัญอย่างยิ่งยวดของการช่วยชีวิตกลางทะเล และการไม่ทำให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและความปลอดภัยของบุคคล ในมาตรการเพื่อรับมือการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติทางทะเล”

รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ควรประกันว่า มาตรการด้านสาธารณสุขเพื่อรับมือกับการแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 ได้สัดส่วน ไม่เลือกปฏิบัติ และมีพื้นฐานอยู่บนหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ การแพร่ระบาดของไวรัสโควิด-19 ไม่อาจถูกใช้เป็นเหตุผลให้รัฐปฏิเสธไม่ให้ชาวโรฮิงญาขึ้นฝั่ง การบังคับให้ผู้ลี้ภัยต้องอยู่ในเรือต่อไปยังทำให้เกิดความเสี่ยงต่อสิทธิด้านสุขภาพของพวกเขาและอาจเสี่ยงต่อสิทธิในชีวิต

ปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ

จากข้อมูลที่แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลได้รับ เชื่อได้ว่ามีผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมืองมากถึง 800 คนที่ตกค้างอยู่ในทะเล เมื่อสองสัปดาห์ก่อนมีผู้สูญเสียชีวิตหลายสิบคนระหว่างอยู่ในเรือ ซึ่งถูกทางการมาเลเซียผลักดันออกนอกชายฝั่ง ผู้รอดชีวิตซึ่งได้รับอนุญาตให้ขึ้นฝั่งที่บังกลาเทศ มีสภาพขาดอาหารและขาดน้ำอย่างรุนแรง โดยยังมีอีกหลายร้อยคนลอยคออยู่กลางทะเล แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลจึงขอเตือนรัฐบาลในภูมิภาคให้ตระหนักถึงพันธกรณีของตนภายใต้กฎหมายทางทะเล ที่มีผลบังคับใช้ต่อสถานการณ์ของผู้ลี้ภัยหรือผู้เข้าเมืองที่ถูกตรวจพบอยู่กลางทะเลด้วยเช่นกัน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UNCLOS) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยความปลอดภัยแห่งชีวิตในทะเลครอบคลุมพันธกรณีที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือต่อผู้ที่เสี่ยงภัยอยู่กลางทะเล นอกจากนี้รัฐชายฝั่งยังมีหน้าที่ต้องให้ความช่วยเหลือต่อบุคคลที่ตรวจพบอยู่กลางทะเลซึ่งมีความเสี่ยงว่าจะสูญหาย และผู้ที่ได้รับความยากลำบาก สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้ต่อรัฐทุกแห่ง

อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลถือเป็นมาตรฐานระหว่างประเทศกำหนดว่าผู้รอดชีวิตที่เสี่ยงภัยควรได้รับความช่วยเหลือ ไม่ว่าจะมีความเสี่ยงหรือมีสถานะการเป็นผู้เข้าเมืองอย่างไร หรือไม่ว่าถูกตรวจพบเมื่ออยู่ในสภาพใด นอกจากนี้รัฐยังต้องประกันว่าปฏิบัติการและขั้นตอนปฏิบัติทั้งปวง ทั้งการคัดกรองและการประเมินสถานะของผู้ที่ได้รับการช่วยเหลือ ซึ่งเป็นภารกิจนอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือบุคคลที่อยู่ระหว่างการเสี่ยงภัย เป็นสิ่งที่อาจทำได้ก็ต่อเมื่อพวกเขาสามารถขึ้นฝั่งอย่างปลอดภัยแล้ว

ดังที่เน้นย้ำโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UN High Commissioner for Refugees - UNHCR) การช่วยชีวิตผู้เสี่ยงภัยกลางทะเลไม่เพียงเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศ หากยังเป็นความจำเป็นด้านมนุษยธรรม ไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเป็นใครหรือมีเหตุผลในการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานอย่างไร จึงควรประกันว่าบุคคลที่จำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศ ได้รับประกันความปลอดภัยและสามารถเข้าถึงทางออกอย่างถาวรได้ วิกฤติทางทะเลอันดามันเมื่อปี 2558 เมื่อมีชาวโรฮิงญาไม่ทราบจำนวนส่วนหนึ่งได้รับการช่วยเหลือแต่อีกหลายร้อยคนต้องสูญเสียชีวิตกลางทะเล ซึ่งให้เห็นความจำเป็นเร่งด่วนในปัจจุบันที่จะต้องจำกัดการสูญเสียชีวิตและความทุกข์ทรมานกลางทะเล เพื่อไม่ให้เกิดโศกนาฏกรรมเช่นนี้อีก

นโยบายผลักดันออกนอกชายฝั่งและการให้คนขึ้นฝั่ง

ในช่วงหลายวันที่ผ่านมา จากที่เคยยอมให้เรือขึ้นฝั่ง ปัจจุบันมาเลเซียและบังกลาเทศต่างปฏิเสธไม่ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมืองที่จำเป็นต้องได้รับการช่วยชีวิต นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตรวจการณ์ชายฝั่งได้ผลักดันเรือเหล่านี้ออกไป ส่วนประเทศอื่น ๆ ไม่ได้แสดงท่าทีแต่อย่างใด

การที่รัฐไม่ตรวจสอบข้ออ้างของบุคคลที่ระบุว่าต้องหลบหนีจากประเทศหนึ่งเนื่องจากความหวาดกลัวอย่างแท้จริงว่าจะถูกประหารชีวิต ย่อมถือเป็นการละเมิดหลักการไม่ส่งกลับ โดยหลักการนี้ระบุว่าบุคคลไม่ควรถูกส่งกลับไปยังประเทศที่อาจทำให้ได้รับอันตรายที่ไม่อาจเยียวยาแก้ไขได้ ซึ่งควรมีผลบังคับใช้ต่อผู้ลี้ภัยและผู้ขอลี้ภัยทุกคน รวมถึงชาวโรฮิงญาผู้ถูกคุกคามอย่างรุนแรงทั้งต่อชีวิตและสวัสดิภาพ

รัฐจึงมีหน้าที่ต้องทำการค้นหาและช่วยเหลือตามกฎหมายทางทะเล¹ นโยบายผลักดันออกนอกชายฝั่งยังถือเป็นการละเมิดต่อพันธกิจของรัฐบาลที่รัฐให้ไว้ระหว่างจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ พ.ศ. 2553 และปฏิญญาบาห์ลี พ.ศ. 2559 ซึ่งระบุอย่างชัดเจนถึงพันธสัญญาที่จะร่วมมือกันค้นหาและช่วยเหลือบุคคล รวมถึงผู้โยกย้ายถิ่นฐานอย่างไม่ปรกติ

¹ UNCLOS: อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (UN Convention on the Law of the Sea), UN Doc. A/CONF.62/122, ข้อ 98(2): “รัฐชายฝั่งทุกรัฐจะส่งเสริมการจัดตั้ง การดำเนินงาน และการอ้างไว้ซึ่งบริการค้นหาและช่วยชีวิตที่เพียงพอ และมีประสิทธิภาพ

ในเดือนมีนาคม 2559 รัฐมนตรีที่ประชุมในกระบวนการบาห์ลี² ต่างยืนยันพันธกิจของรัฐบาลในภูมิภาคที่จะใช้แนวทางระดับภูมิภาคอย่างรอบด้าน เพื่อแก้ปัญหาคารโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ โดยอยู่บนพื้นฐานการแบ่งปันภาระและความรับผิดชอบร่วมกัน ปฏิญญาที่จัดทำจากที่ประชุมเป็นการให้สัญญาว่า รัฐบาลประเทศต่าง ๆ จะร่วมมือจัดทำทางเลือกการขึ้นฝั่งและร่วมมือในปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือ รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ยังเห็นชอบที่จะแก้ปัญหาที่รากเหง้าของการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ โดยขจัดปัญหาการเป็นบุคคลไร้รัฐ และประกันว่าผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมืองมีแนวทางที่ปลอดภัยที่จะแสวงหาความปลอดภัยและหลีกเลี่ยงการเดินทางที่เสี่ยงอันตรายทางทะเล

รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ต้องร่วมกันรับผิดชอบแผนปฏิบัติการต้องครอบคลุมองค์ประกอบพื้นฐานของการค้นหาและช่วยเหลือ รวมทั้งการให้บุคคลขึ้นฝั่ง ไม่เช่นนั้นแล้ว นโยบายผลักดันออกนอกชายฝั่งของเพียงประเทศเดียว ย่อมเป็นการผลักภาระการช่วยชีวิตและการขึ้นฝั่งให้กับประเทศอื่น

แก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต้นทาง

องค์ประกอบสำคัญในการหาทางออกระดับภูมิภาคที่ยั่งยืนต่อวิกฤตครั้งนี้ คือการแก้ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต้นทาง แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลเรียกร้องรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ให้แก้ไขสาเหตุของการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ รวมถึงให้ความคุ้มครองโดยทันทีต่อผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมือง

ดูเหมือนว่าคนส่วนใหญ่ที่ได้รับการช่วยชีวิตและคนที่ยังติดอยู่กลางทะเลคือชาวโรฮิงญา ซึ่งหลบหนีมาจากอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ การเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบ และการประหัตประหารในเมียนมา พวกเขาไม่มีสถานะเป็นกลุ่มชาติพันธุ์อย่างเป็นทางการและยังคงถูกปฏิเสธไม่ให้เข้าถึงได้สิทธิที่ได้จากการมีสัญชาติได้อย่างเท่าเทียม และมีเสรีภาพในการเดินทาง ซึ่งส่งผลกระทบต่ออาหาร น้ำดื่ม สุภาพ และความมั่นคงด้านอาหารของพวกเขา

นับแต่เดือนสิงหาคม 2560 ชาวโรฮิงญากว่า 740,000 คนหลบหนีจากรัฐยะไข่ตอนเหนือของเมียนมาไปบังคลาเทศ หลังจากกองกำลังความมั่นคงปฏิบัติการที่ทารุณโหดร้ายต่อพวกเขา คณะทำงานเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงอย่างเป็นทางการอิสระระหว่างประเทศกรณีเมียนมาขององค์การสหประชาชาติ (UN Independent International Fact Finding Mission on Myanmar) รายงานว่าอาชญากรรมเหล่านี้อาจถึงขั้นเป็นการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ทางกรมเมียนมายังคงใช้ระบบปกครองที่เหยียดเชื้อชาติ โดยมีเป้าหมายเป็นชาวโรฮิงญาในรัฐยะไข่ ปัจจุบันรัฐยะไข่จึงยังไม่ปลอดภัยสำหรับชาวโรฮิงญาหลายแสนคน ทั้งหญิง ชาย และเด็กผู้หลบหนีไปในช่วงปี 2560 และบางส่วนหลบหนีระหว่างที่เกิดความรุนแรงระลอกต่าง ๆ เมื่อพยายามเดินทางกลับมาเมียนมา ทางกรวยังคงจำกัดอย่างรุนแรงไม่ให้ผู้ทำงานด้านมนุษยธรรมและผู้สื่อข่าวอิสระเข้าถึงรัฐยะไข่ ซึ่งคาดว่ายังคงมีชาวโรฮิงญาอาศัยอยู่ประมาณ 600,000 คน

บทสรุป

เกี่ยวกับความปลอดภัยในและเหนือทะเล และเมื่อมีสภาวะการณั้จำเป็น จะร่วมมือกับรัฐเพื่อนบ้านโดยการทำข้อตกลงระดับภูมิภาคร่วมกัน เพื่อความมุ่งประสงค์นี้”

² ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 2545 กระบวนการบาห์ลีมีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาคารโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง กระบวนการนี้ประกอบด้วยรัฐภาคี 45 แห่ง ได้แก่ อัฟกานิสถาน, ออสเตรเลีย, บังคลาเทศ, บรูไนดารุสซาลาม, กัมพูชา, จีน, ฟิลิปปินส์, ฝรั่งเศส (นิวแคลิโดเนีย), เขตปกครองพิเศษฮ่องกง, อินเดีย, อินโดนีเซีย, อิรัก, ญี่ปุ่น, สปป.ลาว, เขตปกครองพิเศษมาเก๊า, มัลดีฟส์, เมียนมา, มองโกเลีย, นาอูรู, เนปาล, นิวซีแลนด์, ปากีสถาน, ฟิลิปปินส์, ปาเลา, ปาปัวนิวกินี, สาธารณรัฐเกาหลี, ซามัว, สิงคโปร์, หมู่เกาะโซโลมอน, ซีเรีย, ศรีลังกา, ไทย, ตีมอร์เลสเต, ตองกา, ตุรกี, สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์, สหรัฐอเมริกา และเวียดนาม

หลายประเทศในภูมิภาคได้ดำเนินการอย่างน่าชื่นชมเพื่อให้ที่พักพิงแก่ผู้ที่หลบหนีจากการเลือกปฏิบัติและการประหัตประหารมา นับทศวรรษ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบัน หลายร้อยชีวิตตกอยู่ในความเสี่ยงอีกครั้งและสะท้อนให้เห็นการขาดมาตรการประสานงานรับมือ นับเป็นโอกาสสำคัญที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคต้องร่วมมือกันดำเนินการตามกรอบการคุ้มครองระดับภูมิภาคที่เข้มแข็ง เพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมืองอย่างสอดคล้องตามกฎบัตรอาเซียนที่เคารพกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ข้อเสนอแนะ

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลเรียกร้องรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้

- ประสานงานปฏิบัติการค้นหาและช่วยเหลือเพื่อค้นหาและช่วยเหลือเรือที่เสี่ยงภัย ให้สอดคล้องตามปฏิญญาระดับภูมิภาค และกฎหมายระหว่างประเทศ
- อนุญาตให้เรือที่บรรทุกผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมืองขึ้นฝั่งได้อย่างปลอดภัยในประเทศที่ใกล้สุด และไม่ผลักดันเรือออกนอกชายฝั่ง ไม้ คุกคามหรือข่มขู่พวกเขา
- จัดให้มีหรือประกันให้มีเสบียงที่จำเป็นเพื่อตอบสนองความต้องการด้านมนุษยธรรมอย่างเร่งด่วนของผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมือง ทั้ง อาหาร น้ำ ที่พักพิง และบริการด้านสุขภาพที่เพียงพอ
- ประกันว่าผู้ที่สมัครขอลี้ภัยสามารถเข้าถึงกระบวนการพิสูจน์สถานะผู้ลี้ภัยได้อย่างเป็นธรรม
- เคารพหลักการไม่ส่งกลับ โดยประกันว่าจะไม่มีการส่งบุคคลไปยังสถานที่ใด ๆ รวมถึงประเทศต้นทาง ซึ่งอาจทำให้เกิดความ เสี่ยงภัยต่อชีวิตของพวกเขาหรืออาจเป็นเหตุให้ถูกทรมานหรือประหัตประหาร
- ประกันว่าบุคคลจะไม่ถูกเอาผิดทางอาญา ถูกควบคุมตัว หรือถูกลงโทษเพียงเพราะวิธีการเข้าเมืองของพวกเขา
- จัดทำกลไกฉุกเฉินเพื่อรับมือกับการเดินเรือในภูมิภาคในอนาคต
- ให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 พร้อมทั้งพิธีสาร พ.ศ. 2510 และอนุสัญญาว่าด้วยสถานะ ของบุคคลไร้สัญชาติ และดำเนินการตามกฎบัตรในระดับกฎหมาย นโยบาย และการดำเนินงานของภาครัฐ
- ร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับ UNHCR ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่คุ้มครองผู้ลี้ภัยและบุคคลไร้รัฐ และมีความเชี่ยวชาญใน การจำแนกสถานะผู้ลี้ภัย

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลมีข้อเสนอแนะต่อไปนี้สำหรับรัฐบาลบางประเทศ

- เวียดนามในฐานะประธานอาเซียน ควรเรียกประชุมด่วนเพื่อรับมือกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นให้สอดคล้องตามกฎบัตร อาเซียน (ซึ่งระบุว่า “การประชุมสุดยอดอาเซียนมีขึ้นเพื่อ...แก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนที่ส่งผลกระทบต่ออาเซียน โดยให้มีการปฏิบัติอย่างเหมาะสม”)
- เมียนมาต้องยุติการเลือกปฏิบัติอย่างเป็นระบบและการใช้ความรุนแรงกับชาวโรฮิงญา และรับประกันว่าหน่วยงานด้าน มนุษยธรรม องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และผู้สื่อข่าว รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลักอื่น ๆ สามารถเข้าถึงรัฐ ะยะไข่ได้อย่างเสรีและไม่มีการปิดกั้น

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนลมีข้อเสนอแนะต่อไปนี้สำหรับทุกรัฐ

- เพิ่มจำนวนการรับผู้ลี้ภัยตามหลักมนุษยธรรมโดยอยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกัน

- ให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ และความช่วยเหลือทางวิชาการและทางการเงินกับประเทศต่าง ๆ ในเอเชียใต้และเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อการปฏิบัติการค้นหาและช่วยชีวิต และเพื่อการตอบสนองความต้องการทั้งในระยะสั้นและระยะยาวของผู้ลี้ภัยและผู้เข้าเมืองในภูมิภาค

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

(ลายเซ็น)

แคลร์ อัลการ์

ผู้อำนวยการอาวุโสฝ่ายวิจัย รณรงค์ และนโยบาย

แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล