



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

แนวทางการดำเนินการของกองทัพเรือต่อบทบาทในเรื่องสิทธิมนุษยชน  
: กรณีศึกษาชาวโรฮีนจา

จัดทำโดย พล.ร.ท.พิเชฐ ตานะเศรษฐ  
รหัส ๕๙๐๔๒๓

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔  
วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

# แนวทางการดำเนินการของกองทัพเรือต่อบทบาทในเรื่องสิทธิมนุษยชน

## : กรณีศึกษาชาวโรฮิงจา

พลเรือโท พิเชษฐ ตานะเศรษฐ์\*

### บทคัดย่อ

#### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

โรฮิงจา (ROHINGYA) เป็นชื่อเรียกชนกลุ่มน้อยที่นับถือศาสนาอิสลามในรัฐยะไข่หรืออารากัน ซึ่งตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศเมียนมา ในอดีตรัฐอารากันเคยเป็นรัฐอิสระมาก่อนนับถือศาสนาอิสลาม อย่างไรก็ตามพื้นที่รายรอบรัฐอารากันยังคงยึดมั่นในพุทธศาสนา ทำให้ชาวโรฮิงจา รัฐอารากันมีความแตกต่างจากคนในภูมิภาคอื่นๆ ของเมียนมา ประกอบกับรัฐบาลทหารของประเทศเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮิงจา รวมเข้าไปในกลุ่มของชนพื้นเมือง (Indigenous groups) จำนวน ๑๓๕ เชื้อชาติตามรัฐธรรมนูญของเมียนมา ส่งผลให้ชาวโรฮิงจาไม่ได้รับสัญชาติเมียนมาอีกทั้งรัฐบาลทหารเมียนมายังมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อชาวโรฮิงจาว่าเป็นประชาชนที่ “ลี้ภัยอย่างผิดกฎหมาย” การที่ชาวโรฮิงจาต้องอพยพออกจากดินแดนของตนเองนั้น มีสาเหตุจากถูกรัฐบาลทหารเมียนมาบีบบังคับไม่ให้ได้รับสิทธิต่างๆเหมือนประชาชนกลุ่มอื่นๆ ของประเทศเมียนมาถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน จึงทำให้ต้องอพยพไปอยู่ในที่แห่งใหม่เพื่อหนีความอดอยากและมีชีวิตที่ดีขึ้น ข้อมูลของชาวโรฮิงจาในประเทศไทยที่ปรากฏมีน้อยมากทั้งๆที่ชนกลุ่มนี้หลบหนีเข้ามาในประเทศไทยนานแล้วบางคนเกิดในประเทศไทยจึงพยายามเรียกร้องสิทธิในการขอมีบัตรประจำตัว แต่ไม่สามารถทำได้ กลุ่ม NGOs หรือองค์กรเพื่อพัฒนาเอกชนของไทยพยายามเข้าไปช่วยเหลือโดยให้รัฐบาลไทยเห็นความสำคัญของชาวโรฮิงจา เพื่อให้พวกเขาได้มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น รวมทั้งได้รับการช่วยเหลือจากองค์กรนานาชาติต่างๆ เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นต้น ส่วนในมุมมองของหน่วยงานด้านความมั่นคงมองว่าชาวโรฮิงจาเป็นกลุ่มที่อันตรายเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศไทย และมีความเกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพราะจากการสอบสวนผู้อพยพเหล่านี้ที่เข้ามาทางเรือ และที่จับได้ในน่านน้ำจังหวัดระนอง ผู้ถูกจับเป็นเพศชายทั้งหมดอายุระหว่าง ๑๒-๕๕ ปี ต้องการเข้าไปในจังหวัดชายแดนภาคใต้และประเทศมาเลเซียเพื่อจุดประสงค์ใดไม่มีใครทราบได้ แต่ปัญหาชาวโรฮิงจาในขณะนี้กำลังได้รับความสนใจจากหน่วยงานด้านความมั่นคง อีกทั้งยังมีองค์กรระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทภายในประเทศไทยจนทำให้การกระทำทุกอย่างต้องกระทำอย่างระมัดระวังไม่ให้ส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

\* เจ้ากรมยุทธศึกษาทหารเรือ กองทัพเรือ กระทรวงกลาโหม

## แนวทางการดำเนินการของกองทัพเรือต่อบทบาทในเรื่องสิทธิมนุษยชน : กรณีศึกษาชาวโรฮีนจา

### ความนำ

จากปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนทั่วโลกในรูปแบบต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของ นายจ้างกับลูกจ้าง หรือการกระทำของผู้ปกครองประเทศต่อประชาชนบางส่วนที่เป็นอีกเชื้อชาติหนึ่ง ที่มีความแตกต่างทางด้านรูปร่างหน้าตา ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ได้ถูกเผยแพร่สู่สายตา สาธารณชนในสื่อต่างๆ จากทั่วทุกมุมโลก จนทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลกต่างให้ความสนใจและต่าง เรียกร้องทุกฝ่ายให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจังในเรื่องนี้ เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องสิทธิ มนุษยชนเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทุกประเทศทั่วโลก รวมทั้งองค์การ ระหว่างประเทศก็ได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้โดยได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ ระเบียบวิธีการปฏิบัติ และ สนับสนุนให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการในเรื่องนี้อย่างจริงจัง อย่างไรก็ตามในห้วงเวลาที่ผ่านมาได้เกิด เหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องสิทธิมนุษยชนและได้รับความสนใจเป็นอย่างมาก คือ การอพยพของชาว โรฮีนจา ซึ่งได้อพยพมาจากรัฐยะไข่ของเมียนมาและได้ส่งผลกระทบต่อประเทศต่างๆ ในภูมิภาคนี้เป็นอย่าง มาก รวมทั้งประเทศไทยที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ขณะที่กองทัพเรือซึ่งเป็น หน่วยงานหลักและมีภารกิจหน้าที่ในการดูแลรักษาความมั่นคงทางทะเล ก็ย่อมต้องมีบทบาท หน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ สำหรับบทความฉบับนี้จะได้พิจารณาถึงประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องความหมายของสิทธิมนุษยชน ความเป็นมาเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน หลักการของสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ความเป็นมาของกรณีชาวโรฮีนจา นโยบายและการดำเนินการของประเทศไทยต่อกรณีชาวโรฮีนจา และในตอนท้ายจะได้เสนอแนว ทิศทางการดำเนินบทบาทของกองทัพเรือต่อกรณีชาวโรฮีนจา

### ความหมายของสิทธิมนุษยชน

ในการให้คำนิยามความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนได้มีผู้ให้ความเป็นในประเด็นนี้แตกต่างกัน เป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายแรกเห็นว่าไม่ควรมีการนิยามความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ชัดเจน เพราะการให้ความหมายของสิทธิมนุษยชนที่ชัดเจนจะสร้างข้อจำกัดในการพัฒนาของสิทธิมนุษยชน ขณะที่อีกฝ่ายเห็นว่าควรมีการให้นิยามความหมายของสิทธิมนุษยชนไว้ในกรอบที่ชัดเจนแน่นอน เพื่อ ประโยชน์ในการวินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตามได้มีผู้ให้คำนิยาม ของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้อย่างหลากหลายเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น

- นายปรีดี พนมยงค์ ศาสตราจารย์เสนห์ จามรัก และศาสตราจารย์กุลพล พลวัน ได้ให้ ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาตั้งแต่กำเนิด โอนแก่กัน ไม่ได้ มีความเป็นสากล ใช้ได้เสมอ ยกเลิกเพิกถอนไม่ได้ และไม่อาจพรากไปจากมนุษย์ได้ นอกจากนี้ แล้วในบางกรณียังเป็นเรื่องของความต้องการพื้นฐานอันเป็นธรรมชาติของมนุษย์

- ศาสตราจารย์วิทิต หันตราภรณ์ ได้นิยามไว้ว่า สิทธิมนุษยชนเป็นข้ออ้างเรื่องประโยชน์ที่ต้องได้อย่างน้อยเป็นการอ้างต่อรัฐ

- ศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ ได้นิยามไว้ว่า สิทธิมนุษยชนคือสิทธิที่ติดตัวมาแต่กำเนิดแล้ว รัฐรับรอง และถ้ารัฐจะจำกัดสิทธิประเภทนี้ต้องอธิบายให้เหตุผลได้อย่างชัดเจน หากเป็นสิทธิที่รัฐมอบให้รัฐสามารถจำกัดได้เสมอ<sup>๑</sup>

- องค์การสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights) ได้ให้ความหมายของคำว่าสิทธิมนุษยชนไว้ว่า สิทธิในความเท่าเทียมกันของมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะมีความเชื่อชาติ ที่อยู่ ชาติพันธุ์ สีผิว ศาสนา ภาษาหรือสถานะอื่นใด มนุษย์ทุกคนต้องไม่ถูกแบ่งแยกด้วยปัจจัยเหล่านี้ ทั้งนี้สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิที่เป็นอิสระและไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันได้ (Human rights are rights inherent to all human beings, whatever their nationality, place of residence, sex, national or ethnic origin, colour, religion, language, or any other status. We are all equally entitled to our human rights without discrimination. These rights are all interrelated, interdependent and indivisible)

- ทั้งนี้โดยสรุปแล้ว สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ทุกคน เพราะมนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรี มีเกียรติศักดิ์ประจำตัว สิทธิมนุษยชนไม่สามารถโอนให้แก่กันได้ แต่เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับทุกคนที่ต้องได้รับในฐานะที่เป็นคน ซึ่งทำให้คนๆ นั้นมีชีวิตอยู่รอดได้อย่างมีความเหมาะสมแก่ความเป็นคนและสามารถมีการพัฒนาตนเองได้

### ความเป็นมาเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน

คำว่าสิทธิมนุษยชน (Human Rights) ได้มีการกล่าวถึงมานับสองพันกว่าปีแล้ว โดยนักปราชญ์ชาวกรีกได้กล่าวถึง สิทธิของประชาชนในฐานะที่เป็นมนุษย์ซึ่งดำรงอยู่ในสังคม ซึ่งอาจใช้เรียกในชื่ออื่นๆ เช่น สิทธิในธรรมชาติ สิทธิในธรรม เป็นต้น ทั้งนี้สิทธิในความเป็นมนุษย์ดังกล่าวมิใช่เป็นสิทธิตามกฎหมายที่รัฐให้ความคุ้มครอง หรือที่เรียกว่าสิทธิตามกฎหมายเท่านั้น แต่รวมถึงสิทธิที่มีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดทางกฎหมาย แต่เป็นสิทธิที่เกิดมาจากมาตรฐานเพื่อความถูกต้องเป็นธรรมหรือยุติธรรม หรือที่เรียกว่าสิทธิในธรรมด้วย<sup>๒</sup>

สิทธิมนุษยชนได้ก่อรูปขึ้นในช่วงของการพัฒนาการของสังคมสมัยใหม่ในสังคมตะวันตกในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ เป็นต้นมา โดยสิทธิได้แปรเปลี่ยนจากสิทธิของชุมชนมาสู่สิทธิของปัจเจกบุคคลจากสิทธิที่รองรับโดยกฎเกณฑ์และธรรมเนียมของชุมชนมาสู่สิทธิที่รองรับโดยกฎหมายและรัฐ<sup>๓</sup> ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นในกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เช่น อังกฤษ มีการออกพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมือง ค.ศ. ๑๖๘๙ หรือเป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “The Bill of Rights” ต่อมาสหรัฐอเมริกาได้มีคำประกาศอิสรภาพ (Declaration of Independence) ในปี ค.ศ. ๑๗๗๖ พร้อมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่ให้ความสำคัญต่อการ

<sup>๑</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ. (๒๕๔๗). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ. หน้า ๒๑

<sup>๒</sup> สมชาย กษิติประดิษฐ์. (๒๕๔๖). สิทธิมนุษยชน Human Rights. หน้า ๖

<sup>๓</sup> Ibid หน้า ๓๗

คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ขณะที่ในส่วนของฝรั่งเศสได้มีการปฏิวัติฝรั่งเศสในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ และได้มีการออกคำประกาศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง

จากนั้นในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๐ เรื่องสิทธิมนุษยชนได้กลายเป็นประเด็นสำคัญที่ได้รับ ความสำคัญและความสนใจอย่างแพร่หลายในประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการ ก่อตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น และได้มีประกาศกฏบัตรสหประชาชาติเมื่อปี ค.ศ.๑๙๔๖ กล่าวถึง สิทธิมนุษยชนไว้หลายแห่งเช่นในอารัมภบท ข้อ ๑ ข้อ ๑๓ ข้อ ๕๕ ข้อ ๕๖ ข้อ ๖๒ และข้อ ๗๖<sup>๔</sup> โดยเฉพาะในอารัมภบทมีข้อความที่กล่าวถึงความมุ่งหมายของสหประชาชาติไว้ว่า “เพื่อเป็นการ ยืนยันความเชื่อในสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของมนุษยชาติ To Reaffirm Faith in Fundamental Human Rights, in the Dignity and Worth of the Human Person ... ”<sup>๕</sup>

ต่อมาได้มีการออกปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.๑๙๔๘ (Universal Declaration of Human Rights : UDHR) โดยมุ่งประสงค์ให้มีองค์กรหนึ่งในการปกป้องสิทธิมนุษยชนในระดับ ระหว่างประเทศ ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเน้นให้เห็นถึงความสำคัญของศักดิ์ศรีของความ เป็นมนุษย์ สิทธิขั้นพื้นฐาน ความเสมอภาค เสรีภาพ และการไม่เลือกปฏิบัติจากความแตกต่างทาง ชาติพันธุ์ ศาสนา เพศ ฐานะ ฯลฯ ทั้งนี้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชน ๒ หมวด คือ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จากนั้น ในปี ค.ศ.๑๙๖๖ ได้มีการออกกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่า ด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights : ICESCR) เพื่อกำหนดรายละเอียดและกระบวนการให้หลักการตามปฏิญญามี ผลเป็นรูปธรรม นอกจากนี้ก็ได้ทยอยออกกติกา อนุสัญญา และปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.๑๙๖๖ กติการะหว่าง ประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.๑๙๖๖ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือก ปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ค.ศ.๑๙๗๙ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.๑๙๘๙ เป็นต้น<sup>๖</sup> ขณะเดียวกันก็ได้มีการพยายามจัดทำปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค หรือกลุ่มเพื่อความเหมาะสม สำหรับตน เช่นในภูมิภาคอาเซียน สภาสหิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคเอเชียอันเป็นองค์กรเอกชน ประกอบด้วยนักกฎหมายและผู้เคารพในสิทธิมนุษยชนได้จัดทำ “ปฏิญญาว่าด้วยหน้าที่ขั้นพื้นฐาน ของประชาชนและรัฐบาลแห่งภูมิภาคอาเซียน” ขึ้น ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๓ ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยปฏิญญานี้เรียกร้องบรรดารัฐบาลและประชาชนใน

<sup>๔</sup> Ibid หน้า ๔๘

<sup>๕</sup> UN Documents, Gathering a body of global agreements, <http://www.un-documents.net/ch-ppp.htm>

<sup>๖</sup> การบังคับใช้กติการะหว่างประเทศ และอนุสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน, สารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน, <http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=32&chap=4&page=t32-4-infodetail05.html>

ภูมิภาคนี้ จัดให้มีกลไกอันมีประสิทธิภาพเพื่อดำเนินการให้มีการเคารพในสิทธิมนุษยชนและมีการกำหนดหลักการที่เป็นรูปธรรมและเหมาะสมแก่ภูมิภาคอาเซียนมากขึ้น<sup>๗</sup>

### **ขอบเขตของสิทธิมนุษยชน**

สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองทั่วโลกว่าเป็นมาตรฐานขั้นต่ำของการปฏิบัติต่อมนุษย์ สามารถจำแนกเป็นประเภทของสิทธิมนุษยชนตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ครอบคลุมสิทธิ ๕ ประเภท ได้แก่

**๑. สิทธิพลเมือง (Civil Rights)** ได้แก่ สิทธิในชีวิตและร่างกาย เสรีภาพและความมั่นคงในชีวิต การไม่ถูกทรมาน ไม่ถูกทำร้ายหรือฆ่า สิทธิในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ สิทธิในความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย สิทธิที่จะได้รับการปกป้องจากการจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบ สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีในศาลอย่างยุติธรรมโดยผู้พิพากษาที่มีอิสระ สิทธิในการได้รับสัญชาติเสรีภาพของศาสนิกชนในการเชื่อถือ และปฏิบัติตามความเชื่อถือ

**๒. สิทธิทางการเมือง (Political Rights)** ได้แก่ สิทธิในการเลือกวิถีชีวิตของตนเอง ทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม รวมถึงการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออก สิทธิการมีส่วนร่วมกับรัฐในการดำเนินกิจการที่เป็นประโยชน์สาธารณะ เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ เสรีภาพในการรวมกลุ่ม สิทธิในการเลือกตั้งอย่างเสรี

**๓. สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic Rights)** ได้แก่ สิทธิในการมีงานทำ ได้เลือกงานอย่างมีอิสระและได้รับค่าจ้างอย่างเป็นธรรม สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การได้รับมาตรฐานการครองชีพอย่างพอเพียง

**๔. สิทธิทางสังคม (Social Rights)** ได้แก่ สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิในการได้รับหลักประกันด้านสุขภาพ แม่และเด็กต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ ได้รับการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเต็มที่ ได้รับความมั่นคงทางสังคม มีเสรีภาพในการเลือกคู่ครองและสร้างครอบครัว

**๕. สิทธิทางวัฒนธรรม (Cultural Rights)** ได้แก่ การมีเสรีภาพในการใช้ภาษาหรือสื่อความหมายในภาษาท้องถิ่นของตน มีเสรีภาพในการแต่งกายตามวัฒนธรรม การปฏิบัติกิจกรรมวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นของตน การปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนา การพักผ่อนหย่อนใจด้านการแสดงศิลปะ วัฒนธรรม บันเทิง ได้โดยไม่มีใครบังคับ

### **สิทธิมนุษยชนในประเทศไทย**

ประเทศไทยเข้าเป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติลำดับที่ ๕๕ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม พ.ศ.๒๔๘๙ และได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนแล้วจำนวน ๗ ฉบับ จากทั้งหมด ๙ ฉบับ ทำให้เกิดพันธะผูกพันในการปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สถิติสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิก รวมทั้งข้อตกลงต่างๆ ที่

<sup>๗</sup> กองการเมืองและความมั่นคง กรมอาเซียน กองยุทธศาสตร์และความร่วมมืออาเซียน กรมอาเซียน, (๒๕๕๖), ASEAN

เกิดขึ้นจากการประชุมระดับโลกด้วย ทั้งนี้ในปัจจุบันประเทศไทยเป็นภาคีสถิติสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งสหประชาชาติถือเป็นสนธิสัญญาหลักจำนวน ๗ ฉบับ ได้แก่

๑. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child – CRC)
๒. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและพิธีสารเลือกรับเรื่องการรับข้อร้องเรียน (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women – CDAW)
๓. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International on Civil and Political Rights – ICCPR)
๔. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights – ICESCR)
๕. อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination – ICERD)
๖. อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือ ย่ำยี ศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment of Punishment)
๗. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities – CRPD)

หลังจากที่ประเทศไทยเข้าร่วมรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ได้มีความตื่นตัวในการบัญญัติกฎหมายเพื่อรับรองสิทธิมนุษยชนดังกล่าวไว้ในกฎหมายไทย โดยประเทศไทยได้นำสาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าวข้างต้นมาเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ ปี พ.ศ.๒๕๔๐ และ ปี พ.ศ.๒๕๕๐ โดยได้กำหนดบทบัญญัติรับรองเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้ค่อนข้างจะสมบูรณ์ โดยเฉพาะในเรื่อง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” และยังมีบทบัญญัติที่รับรองความมีอยู่ของสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ ไว้ในหลายมาตราตามขอบเขตของสิทธิมนุษยชนทั้งห้าประการ คือ สิทธิพลเมือง สิทธิทางการเมือง สิทธิทางเศรษฐกิจ สิทธิทางสังคม และสิทธิทางวัฒนธรรม นอกจากนี้ยังมีการบัญญัติถึงองค์กรอิสระที่เรียกว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชนของประเทศไทย และต่อมาได้มีการกำหนดแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๕๗ – ๒๕๖๑) ขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการในเรื่องนี้อีกด้วย<sup>๔</sup>

### ความเป็นมาของชาวโรฮีนจา

โรฮีนจาเป็นชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมที่มีถิ่นฐานอยู่ในรัฐยะไข่หรือที่สมัยโบราณเรียกว่า รัฐอาระกันของเมียนมา โดยที่ศาสนาอิสลามได้เริ่มเผยแพร่เข้ามาในรัฐอาระกันตั้งแต่ศตวรรษที่ ๙-๑๐ ทั้งนี้ในปัจจุบันรัฐอาระกันประกอบด้วยชนกลุ่มน้อยหลายเผ่าพันธุ์ แต่สามารถแบ่งออกตามการนับถือศาสนา

<sup>๔</sup> แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๕๗ – ๒๕๖๑)

ได้เป็น ๒ กลุ่มหลัก คือ ประชากรที่นับถือศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม<sup>๙</sup> ซึ่งชนส่วนใหญ่ประมาณ ๖๐% ประกอบด้วยชนที่นับถือศาสนาพุทธ (เน้นนิกายเถรวาท) ได้แก่ ชาวยะไข่และชาวเมียนมาแท้ โดยถือเป็นชนชาติหลักของประเทศตามมุมมองของรัฐบาลเมียนมา ขณะที่ชนส่วนน้อยประมาณ ๓๐-๓๕% ได้แก่ กลุ่มคนที่นับถือศาสนาอิสลาม (เน้นนิกายสุหนี่) เช่น ชาวโรฮีนจา พวกลามาน และพวกชาวจิตตะกองหรือชาวอินเดียเชื้อสายอื่นๆ ที่อพยพมาจากเอเชียใต้ ส่วนประชากรที่เหลือประกอบด้วยกลุ่มที่นับถือศาสนาคริสต์ (เน้นนิกายโปรเตสแตนต์) ฮินดู ซิกข์ และลัทธิบูชาภูตผี<sup>๑๐</sup>

สำหรับประวัติความเป็นมาของชาวโรฮีนจายังคงเป็นที่ถกเถียงกัน โดยรัฐบาลเมียนมาและชาวยะไข่อ้างว่า โรฮีนจาเป็นชาวบังกลาเทศที่เข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมายในสมัยที่เมียนมาอยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ ขณะที่ชาวโรฮีนจายืนยันว่าพวกเขามีประวัติศาสตร์อาศัยอยู่ในพื้นที่นี้มานานกว่าพันปีแล้ว พวกเขาจึงเป็นคนพื้นเมืองของรัฐอาระกัน ซึ่งจากความเป็นมาที่ไม่ชัดเจนดังกล่าวเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ชาวโรฮีนจาประสบความยากลำบาก เพราะรัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ของเมียนมา ทั้งนี้จุดเริ่มต้นของการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาในเมียนมาได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ.๒๕๐๕ เมื่อนายพลเนวินทำรัฐประหารได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่และประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญปกครองตนเองอาระกัน มีการจัดตั้งรัฐบาลสังคมนิยมเมียนมาและประกาศใช้นโยบายวิถีเมียนมาสู่สังคมนิยม (Burmese way to socialist) นำไปสู่การสร้างความรู้สึกชาตินิยมเมียนมา-พุทธ ทำให้เกิดการบ่มเพาะความเกลียดชังกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างไปจากเมียนมา ซึ่งกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างไปจากเมียนมามากที่สุด คือ ชาวโรฮีนจาที่มีรูปปลั๊กชน ภาษา การแต่งกายที่แตกต่างจากชาวเมียนมา นอกจากนี้ชาวโรฮีนจานับถือศาสนาอิสลาม ขณะที่ชาวเมียนมานับถือศาสนาพุทธ ประกอบกับความรับรู้ในประวัติศาสตร์ที่ว่าชาวโรฮีนจาเป็นผู้อพยพมาจากพื้นที่อื่น ส่งผลให้รัฐบาลเมียนมาปฏิเสธการให้สถานะพลเรือนแก่ชาวโรฮีนจา และได้ออกมาตรการจำกัดเสรีภาพของชาวโรฮีนจา รวมทั้งมีความพยายามที่จะขับไล่คนกลุ่มนี้ออกจากประเทศด้วยวิธีการต่างๆ<sup>๑๑</sup>

ต่อมารัฐบาลทหารเมียนมาได้ออกปฏิบัติการที่เรียกว่า Nagamin (Operation Dragon King) เพื่อสำรวจสำมะโนประชากรและออกบัตรประจำตัวประชาชน โดยแยกคนที่ถือว่าเป็นชาวต่างดาวออกจากพลเมืองชาวเมียนมา มีการคัดกรองบุคคลที่เข้ามาในประเทศอย่างผิดกฎหมาย นำไปสู่กระแสการต่อต้านและความรุนแรง ทำให้เกิดการฆ่า การข่มขืน และการทำลายหมู่บ้าน สถานที่ประกอบกิจการทางศาสนา รวมทั้งการยึดครองที่ดินของชาวโรฮีนจา เป็นเหตุผลักดันให้ชาวโรฮีนจา ๒๐๐,๐๐๐ คน ได้อพยพหนีการปราบปรามของรัฐบาลทหารเมียนมาออกนอกประเทศไปยังบังกลาเทศ จากนั้นในปี พ.ศ.๒๕๒๕ รัฐบาลทหารเมียนมาได้แก้กฎหมายสัญชาติการเป็นพลเมืองเมียนมา (Myanmar Citizenship Law) ส่งผลให้ชาวโรฮีนจากลายเป็นคนไร้สัญชาติที่ไม่มีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับพลเมืองเมียนมา และต้องอยู่ในเมียนมาอย่างผิดกฎหมายโดยตกอยู่ในสถานภาพคนไร้รัฐ เป็นเพียงผู้มีสิทธิอาศัยชั่วคราวในเมียนมาและรอคอยการผลักดันออกนอกประเทศ รวมทั้งถูกปฏิเสธสิทธิขั้นพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางการศึกษาและเสรีภาพอื่นๆ และถูกกดขี่ในทุกด้าน เช่น ถูกกดขี่บังคับใช้แรงงานในการสร้างถนน และถูกให้ไปทำงาน ในค่ายทหาร ถูกข่มขู่ ริดไถ และเก็บภาษี

<sup>๙</sup> พรพิมล ตรีโชติ,ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า(โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กุมภาพันธ์ ๒๕๔๒),หน้า ๖.

<sup>๑๐</sup> Ibid.

<sup>๑๑</sup> Ibid.



ที่ไม่เป็นธรรม ถูกยึดที่ดินทำกิน ถูกจำกัดสิทธิ การแต่งงานและการมีบุตรเพราะไม่ต้องการให้พลเมืองโรฮิงจาเพิ่มขึ้น เป็นต้น มีการทำลายมัสยิด สุเหร่าและโรงเรียนสอนศาสนา มีการทำลายล้างบ้านเรือน การสังหาร ทารุณกรรม การข่มขืน ชาวโรฮิงจาถูกบังคับใช้แรงงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างในโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคพื้นฐาน ในโครงการด้านเศรษฐกิจโดยกองทัพของเมียนมาซึ่งมีสภาพการทำงานที่ยากลำบาก ต่อมารัฐบาลทหารเมียนมาประกาศยกเลิกค่าจ้างผู้อพยพชาวโรฮิงจาทั้งหมด ทำให้ชาวโรฮิงจาส่วนใหญ่ต้องอพยพหลบหนีไปประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทย<sup>๑๒</sup> และยังคงมีบางส่วนที่ตกค้างอาศัยอยู่ ตามค่ายผู้อพยพลี้ภัยตามแนวชายแดน

### **ผลกระทบจากการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮิงจาต่อไทย**

ปรากฏการณ์เรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติโดยการหลบหนีเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมายทำให้เกิดผลกระทบหลายประการและมีความสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมแก่ประเทศไทย โดยสามารถแบ่งผลกระทบออกเป็น 6 ด้าน ดังนี้

๑. ผลกระทบด้านการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ที่เห็นได้ชัดคือ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต้นทาง ประเทศปลายทาง และประเทศทางผ่าน กรณีของผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ของชาวโรฮิงจาที่เป็นชนกลุ่มน้อยและลี้ภัยจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในประเทศเมียนมา และได้หลบหนีเข้ามาในฝั่งไทยตามแนวตะเข็บชายแดนนั้น ส่งผลให้ประเทศไทยต้องมียุทธศาสตร์ในการควบคุมรองรับผู้ลี้ภัยเหล่านี้เนื่องด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม ขณะเดียวกันก็ต้องมีมาตรการในการที่จะรักษาความสัมพันธ์กับรัฐบาลทหารของประเทศเมียนมาด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ยังคงต้องคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงภายในประเทศ ซึ่งเป็นความกังวลใจหลักของประเทศปลายทางที่รับผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานข้ามชาติผิดกฎหมายจำนวนมาก ในความกังวลของประเทศปลายทางคือการเพิ่มขึ้นของจำนวนคนที่รัฐตรวจสอบไม่ได้ซึ่งอาจก่อให้เกิดพฤติกรรมเข้าไปเกี่ยวข้องกับขบวนการอาชญากรรมข้ามชาติหลายรูปแบบ เช่น การค้ามนุษย์ การปลอมแปลงหนังสือเดินทาง การตั้งตัวเป็นผู้มีอิทธิพลเรียกเก็บค่าคุ้มครองจากผู้ลี้ภัยเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

๒. ผลกระทบด้านประชากร คือ เกิดผลต่อการเปลี่ยนแปลงขนาด โครงสร้างประชากรในแง่ อายุและเพศ อัตราการเกิด และอัตราการตาย อัตราการแออัดทางประชากร การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านี้อาจมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับจำนวนและคุณลักษณะของผู้ย้ายถิ่น เช่น เพศ อายุ การศึกษา และสถานภาพสมรส เป็นต้น ซึ่งการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางประชากรทั้งในประเทศต้นทาง และประเทศปลายทาง

๓. ผลกระทบด้านแรงงานและอัตราการมีงานทำ ในด้านบวกแรงงานต่างชาติอาจเข้ามาช่วยทดแทนแรงงานที่ขาดแคลนในภาคการผลิตต่าง ๆ โดยเฉพาะในงานระดับล่างที่เป็นงานสกปรก อันตราย และเสี่ยงซึ่งคนในท้องถิ่นหลีกเลี่ยงที่จะทำ ในด้านลบการมีแรงงานต่างชาติทำให้เกิดการกดค่าแรงของแรงงานท้องถิ่นและอำนาจในการต่อรองของคนงานท้องถิ่นน้อยลงเพราะนายจ้างมีตัวเลือกมาก ซึ่งอาจส่งผลถึงเงื่อนไขการทำงานและการจ้างงานที่เปลี่ยนแปลงไปในทางลบของประเทศปลายทางด้วย

<sup>๑๒</sup> Ibid.

๔. ผลกระทบด้านสังคม การที่เมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาว่าเป็นพลเมืองสัญชาติเมียนมา ทำให้ชาวโรฮีนจาถูกลอบเข้ามาในไทยโดยการจดทะเบียนเป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมา เพื่อให้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในไทยชั่วคราว แต่หากมีการพิสูจน์ได้ว่ามิใช่เป็นแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาแล้ว ชาวโรฮีนจา จะกลายเป็นผู้ลี้ภัยเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายในไทย ไทยกลายเป็นประเทศปลายทางที่ต้องแบกรับภาระ โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายสวัสดิการสังคมที่เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในด้านอัตราการเกิด การเข้าเรียนของเด็กที่ติดตาม หรือเด็กเกิดใหม่ การใช้บริการรักษาพยาบาลที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายจากฐานระบบภาษีของประชาชนในประเทศปลายทาง

๕. ผลกระทบด้านสาธารณสุข ชาวโรฮีนจาอาจเป็นพาหะนำโรคติดต่อเข้ามาสู่ไทย ส่งผลต่อค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นชัดเจนในการป้องกันและควบคุมโรคติดต่อต่าง ๆ รวมทั้งต้องดูแลช่วยเหลือแรงงานชาวโรฮีนจา ตามหลักสิทธิมนุษยชน

๖. ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ชาวโรฮีนจากลายเป็นแรงงานต่างด้าวที่มีราคาถูก ทำงานคุ่มค่ากว่าแรงงานไทย รวมทั้งยินยอมทำงานในภาคอุตสาหกรรมและเกษตรกรรมบางประเภทที่แรงงานไทยไม่ยินยอมทำ เช่น การประมง จึงทำให้มีการจ้างแรงงานต่างด้าวเพิ่มมากขึ้นแทนแรงงานไทย

### กฎหมายของไทยกับการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮีนจา

ตามกฎหมายของประเทศไทย ชาวโรฮีนจาเหล่านี้ถือว่าเป็นเพียงคนหลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายโดยเมื่อพิจารณากฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับคนเข้าเมืองจะพบว่า การเข้าเมืองในลักษณะของชาวโรฮีนจาไม่ว่าจะเป็นการล่องเรือมาเองหรือมาด้วยวิธีใด หากไม่ได้เข้ามาตามช่องทาง การตรวจคนเข้าเมืองอย่างถูกต้องแล้ว ถือเป็นคนเข้าเมืองผิดกฎหมายตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ ที่มีหลักว่า “บุคคลซึ่งเดินทางเข้ามาในหรือออกไปนอกราชอาณาจักรจะต้องเดินทางเข้ามาหรือออกไปตามช่องทาง ด้านตรวจคนเข้าเมืองเขตท่า สถานี หรือท้องที่และตามกำหนดเวลา และผู้ใดไม่ปฏิบัติตามต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองหมื่นบาท” ซึ่งทางการของไทยมีอำนาจดำเนินคดีต่อศาลเพื่อเอาผิดตามกฎหมาย หรือในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่อาจเลือกส่งตัวกลับออกไปนอกประเทศซึ่งเป็นวิธีที่ง่ายและประหยัดกว่า หรือจะเลือกดำเนินคดีก่อนแล้วค่อยส่งตัวกลับภายหลังก็ได้ แต่ระหว่างการรอส่งตัวกลับนั้นเจ้าหน้าที่ไทยมีอำนาจควบคุมตัวคนเข้าเมืองผิดกฎหมายไว้ที่ใดก็ได้ หรือเรียกว่าคุมขังไว้ก่อนรอการส่งกลับก็ได้ ซึ่งตามปกติแล้วจะควบคุมตัวไว้ที่ที่ด่านตรวจคนเข้าเมืองแต่ในกรณีของชาวโรฮีนจาได้มีการเรียกร้องให้นำพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ มาบังคับใช้เพราะเห็นว่าเป็นกรณีที่เข้าข่ายการค้ามนุษย์ โดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.๒๕๕๑ เป็นกฎหมายในการดำเนินคดีผู้กระทำผิดและการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ มีมาตรการคุ้มครองผู้เสียหาย และมีกลไกสนับสนุนกำกับ การดำเนินงาน โดยมีหลักว่า “ให้รัฐไทยมีหน้าที่ต้องช่วยเหลือดูแลผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์เป็นพิเศษ โดยต้องจัดหาอาหาร ที่พัก การรักษาพยาบาล ให้อย่างเหมาะสม ต้องจัดให้ผู้เสียหายมีสิทธิเรียกค่าสินไหมทดแทนจากนายหน้าที่หลอกมา จัดการส่งกลับภูมิลำเนาเดิม โดยคำนึงถึงความแตกต่างทางเชื้อชาติศาสนา วัฒนธรรม และรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายเป็นหลัก” การที่ชาวโรฮีนจาเดินทางเข้ามาในไทยโดยถูกนายหน้าหลอกหลวงหรือบังคับขู่เข็ญให้มาโดยทำเป็น

ขบวนการค้ามนุษย์ หากใช้กฎหมายการค้ามนุษย์กับกรณีนี้ จะส่งผลที่แตกต่างออกไปเพราะชาวโรฮีนจาเหล่านี้จะไม่ได้มีฐานะเป็นเพียงคนเข้าเมืองผิดกฎหมายแต่จะกลายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เนื่องจากเรื่องการค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ร้ายแรง กฎหมายเรื่องการค้ามนุษย์มีบทบาทสำคัญมากในการดูแลและปฏิบัติต่อบุคคลที่เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย หากเข้าข่ายเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์แล้วจะต้องได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไปคือเป็นไปในเชิงคุ้มครองดูแลมากกว่าการป้องกันปราบปราม นอกจากกฎหมายภายในประเทศไทยแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับกรณีนี้ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.๒๔๙๔ (The 1951 Convention relating to the Status of Refugees) สำหรับรัฐที่ลงนามเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาแล้ว มีหน้าที่ต้องปฏิบัติคือหากมีบุคคลใดก็ตามที่เข้ามาในอาณาเขตของรัฐและร้องขอสถานะผู้ลี้ภัย รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบสถานะ โดยรัฐมีหน้าที่ต้องจัดการดูแลผู้นั้นระหว่างการตรวจสอบสถานะ จะส่งตัวกลับหรือส่งตัวออกไปนอกประเทศไม่ได้ และไม่ถือว่าผู้นั้นมีความผิดฐานเข้าเมืองผิดกฎหมาย แต่ประเทศไทยยังไม่ได้ลงนามเข้าเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญานี้ ดังนั้นรัฐบาลไทยจึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตามหลักการต่างๆ ที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ซึ่งตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. ๒๔๙๔ มีสาระสำคัญคือหากตรวจสอบแล้วพบว่าบุคคลนั้นมีความกลัวอันมีมูลว่าจะได้รับภัยประหัตประหาร (Persecution) อันเกิดจากสาเหตุ ๕ ประการ คือ เชื้อชาติ (Race) ศาสนา (Religion) สัญชาติ (Nationality) สมาชิกภาพในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งทางสังคม (Membership of a Particular Social Group) หรือความคิดเห็นทางการเมือง (Political Opinion) และบุคคลนั้นไม่สามารถหรือไม่สมัครใจ (Unable or Unwilling) ที่จะรับความคุ้มครองจากรัฐแห่งสัญชาติของตน เนื่องจากความกลัวดังกล่าว จะถือว่าบุคคลนั้นมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัย ซึ่งผู้ลี้ภัยไม่ใช่ผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย รัฐจะดำเนินคดีเอาผิดฐานนี้ไม่ได้ และจะส่งกลับประเทศภูมิลำเนาเดิมไม่ได้ เว้นแต่เป็นความสมัครใจของผู้ลี้ภัยเอง สิ่งที่รัฐต้องปฏิบัติกับผู้ลี้ภัยคือรับผู้ลี้ภัยนั้นไว้ในฐานะพลเมืองของรัฐนั้น หรือส่งตัวไปยังประเทศที่สามเพื่อเป็นพลเมืองของประเทศที่สาม ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และเป็นไปตามกฎหมายภายในของรัฐที่ต้องประกาศออกมาใช้ให้สอดคล้องไปกับอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.๒๔๙๔ จะเห็นว่าหากไทยเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ.๒๔๙๔ รัฐบาลไทยย่อมต้องปฏิบัติตามกรณีของชาวโรฮีนจาแตกต่างออกไปคืออย่างน้อยที่สุดรัฐบาลไทยจะต้องดูแลคนกลุ่มนี้อย่างมีศักดิ์ศรีของความเป็นคน ที่สำคัญคือต้องไม่ผลักดันส่งกลับประเทศโดยไม่สมัครใจ ไปจนถึงอาจให้สิทธิคนกลุ่มนี้เข้ามาเป็นพลเมืองของไทยได้หากตรวจสอบแล้วว่าเป็นคนที่หนีภัยประหัตประหารมาจริง และรัฐยังมีหน้าที่ต้องออกกฎหมายภายในมารองรับสิทธิของคนหนีภัยความตายเข้ามายังดินแดนของไทยด้วยอย่างไรก็ดี แม้ประเทศไทยจะไม่ได้ลงนามเข้าเป็นรัฐภาคีและไม่คุ้มครองสิทธิของคนหนีภัยความตายมาจากประเทศของตัวเอง แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลไทยสามารถเลือกใช้วิธีการอื่น ๆ ในลักษณะไม่เป็นทางการด้วยเหตุผลด้านมนุษยธรรมแก่ชาวโรฮีนจา เช่น การเรียกร้องให้องค์กรด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามาช่วยเหลือชาวโรฮีนจา หรือการเรียกร้องให้ประชาคมอาเซียนเข้ามามีบทบาทในการปกป้องชาวโรฮีนจาโดยกดดันให้รัฐบาลเมียนมาและชาวเมียนมากลุ่มอื่นให้ยุติการปราบปรามเช่นฆ่าและการละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจา เป็นต้น

## นโยบายและการดำเนินการของประเทศไทยต่อกรณีชาวโรฮีนจา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ เป็นกรอบกฎหมายสูงสุด ซึ่งกำหนดหลักประกันสิทธิมนุษยชนในด้านต่างๆ และกำหนดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยมาตรา ๓๐ ระบุว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล สถานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้” และในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน ระบุว่า การไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination) เป็นหัวข้อสำคัญหนึ่ง และแนวทางนี้ถูกนำไปขยายในรัฐธรรมนูญชั่วคราวปี พ.ศ.๒๕๕๗ และร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.๒๕๕๙ ซึ่งระบุถึงการห้ามเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางเพศด้วย<sup>๑๓</sup>

ในส่วนของนโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ ในระยะเร่งด่วน รัฐบาลได้ให้ความสำคัญต่อการเตรียมพร้อมสู่ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน แก้ไขข้อพิพาทต่างๆ และการแก้ไขปัญหาเส้นเขตแดนโดยใช้กลไกระดับทวิภาคีและพหุภาคี เร่งแก้ไขปัญหาการใช้ความรุนแรงในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ส่งเสริมการพูดคุยสันติสุขกับผู้ที่มีความคิดเห็นต่างจากรัฐ สร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมตามหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ควบคู่กับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ซึ่งเป็นพหุสังคม จัดการฉวยโอกาสก่อความรุนแรงแทรกซ้อน เพื่อซ้ำเติมปัญหาไม่ว่าจากผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมือง ทั้งจะเพิ่มระดับปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศ ที่อาจช่วยคลี่คลายปัญหาได้

### **นโยบายสิทธิมนุษยชนของไทย**

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ และเป็นภาคีสันติสัญญาหลักระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและจำนวน ๗ ฉบับจากทั้งหมด ๙ ฉบับ ทำให้เกิดพันธะผูกพันในการต้องปฏิบัติตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนสัญญาระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี รวมไปถึงข้อตกลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นจากการประชุมระดับโลกด้วย ประกอบกับได้มีการนำสาระสำคัญของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี พ.ศ.๒๕๔๐ และปี พ.ศ.๒๕๕๐ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ในการปกป้อง คุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้แก่ประชาชนในชาติ และคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและประกาศใช้แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ.๒๕๕๗ – ๒๕๖๑) เมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ โดยแผนฯ ได้จัดทำขึ้นด้วยวัตถุประสงค์ให้มีสังคมที่ส่งเสริมสิทธิเสรีภาพ และความเท่าเทียม โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เพื่อนำไปสู่สังคมสันติสุขกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนทั่วประเทศ และมีสาระสำคัญครอบคลุมประเด็นสิทธิมนุษยชนใน ๑๑ ด้าน อาทิ ด้านวัฒนธรรมและ

<sup>๑๓</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙, ร่าง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. ๒๕๕๙, หน้า ๙.

ศาสนา ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านความมั่นคงสังคม (รวมถึงกลุ่มผู้ไร้รัฐ ชาติพันธุ์ และกลุ่มผู้แสวงหาที่พักพิงหรือผู้หนีภัยการสู้รบ) เป็นต้น

### นโยบายด้านความช่วยเหลือ

ประเทศไทยมีประวัติที่ยาวนานในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เช่นการรับผู้อพยพจากประเทศเพื่อบ้านประมาณ ๑ ล้านคนใน ๓๐ ปีที่ผ่านมา และได้ให้การสนับสนุนงบประมาณสำหรับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในเหตุการณ์ภัยพิบัติต่างๆ และเพื่อสนับสนุนการแก้ไขสนับสนุนสถานการณ์มนุษยธรรมในประเทศยุทธศาสตร์ เช่นในยะไข่ ประเทศเมียนมา โดยการสนับสนุนงบประมาณสำหรับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมมีปัจจัยทางการเมืองมาเป็นตัวนำ และปัจจัยที่นำมาพิจารณาในการตัดสินใจ

ตามนโยบายข้างต้น ไทยได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศเมียนมาเมื่อครั้งประสบกับพายุไซโคลนนาร์กิส เมื่อปี ๒๕๕๐ และเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม Special Meeting on Irregular Migration in the Indian Ocean เพื่อร่วมแก้ไขปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของผู้อพยพในมหาสมุทรอินเดีย พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม หรือแนวทางแก้ไขปัญหาในระยะยาวและในประเทศต้นทางของผู้อพยพ

### บทบาทรัฐบาลไทยในการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮีนจา<sup>๑๔</sup>

การที่ชาวโรฮีนจาเป็นพลเมืองที่ไม่มีชาติโดยอมรับ ส่งผลให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเพิ่มปริมาณกระจายลักลอบเข้าไปในอีกหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเดิมรัฐบาลไทยใช้นโยบายสกัดกั้น โดยได้กำหนดไว้ว่าหากเจอชาวโรฮีนจาในน่านน้ำไทยแล้วต้องผลักดันเรือของผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจาให้กลับออกนอกน่านน้ำไทยและหากเรือลำใดมาเกยฝั่งหรือไม่อยู่ในสภาพที่จะเดินทางต่อไปได้ เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองไทยจะบังคับส่งกลับชาวโรฮีนจาผ่านช่องทางทางบก กระบวนการเนรเทศลักษณะนี้ส่งผลให้ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีความรุนแรงมาต้องถูกส่งกลับข้ามพรมแดนไทย-เมียนมา เพราะทั้งหมดถือเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งหลังจากนั้นชาวโรฮีนจาจะพยายามออกเดินทางด้วยเรืออีกครั้ง ทำให้เกิดการเรียกร้องด้านมนุษยธรรมว่า รัฐบาลไทยไม่ควรเร่งผลักดันออกนอกประเทศหรือส่งตัวกลับเพราะหากส่งตัวกลับไปยังเมียนมา ชาวโรฮีนจาจะไม่สามารถได้รับความคุ้มครองใด ๆ เพราะรัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาที่ไม่มีสถานะความเป็นพลเมืองของเมียนมา และอาจยังต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำร้ายอันถึงแก่ชีวิตจากทั้งรัฐบาลเมียนมาและพลเมืองของเมียนมาเองเหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงโดยประชาคมระหว่างประเทศว่าเป็นเรื่องไร้มนุษยธรรมแม้ว่าประเทศไทยมีการให้เสื้อผ้าและน้ำดื่มแก่ชาวโรฮีนจาก็ตาม ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมควบคู่กับหลักสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีระหว่างประเทศ เมื่อมีการพบชาวโรฮีนจาในน่านน้ำไทย แต่การดำเนินการต้องเคารพในกฎหมายของประเทศไทยด้วยเพราะทุกประเทศก็ดำเนินการในลักษณะนี้

<sup>๑๔</sup> สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, การละเมิดสิทธิมนุษยชนชาวโรฮีนจาสู่ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติข้ามชาติ, หน้า ๑๒.

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาปัญหาชาวโรฮีนจาโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การแก้ปัญหาชาวโรฮีนจายังไม่มีความชัดเจนมากนัก ซึ่งสามารถเปรียบเทียบให้เห็นภาพจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของเรือของชาวโรฮีนจาที่ยังคงแคว้งคว้างกลางกระแสน้ำในทะเล โดยช่วงใดที่ลมแรงและเรือสามารถหลบเข้าชายฝั่งได้ คนเริ่มสนใจ ปัญหาจะถูกหยิบยกขึ้นมาหารือเพื่อหาทางออก แต่เมื่อคลื่นลมสงบการแก้ปัญหาที่หยุดนิ่งตามไปด้วยและจะเริ่มแผ่วเบาตามกระแสความสนใจของคนลดลง

ในอดีตชาวโรฮีนจาเคยมีการเรียกร้องสิทธิด้านมนุษยชนในประเทศไทย โดยเคลื่อนไหวเรียกร้องความช่วยเหลือต่อรัฐบาลไทย โดยนาย หม่อง จอ นู ประธานสมาคมโรฮีนจาแห่งประเทศไทย ได้เข้าพบจุฬาราชมนตรี เพื่อยื่นหนังสือเรียกร้องให้รัฐบาลไทยช่วยเหลือโดยระบุชื่อเรียกร้อง เช่น ขออย่าส่งชาวโรฮีนจาที่ถูกจับกลับประเทศเมียนมา ขอให้จัดสถานที่สำหรับดูแลชาวโรฮีนจารวมไว้ในที่เดียวกันเพื่อความเป็นอิสระและสะดวกต่อการประกอบศาสนกิจ ขออย่าควบคุมไว้ในห้องขัง ขอให้รัฐบาลไทยประสานองค์การสหประชาชาติ (UN) ให้รับรองชาวโรฮีนจาให้อยู่ในสถานะของผู้ลี้ภัยอย่างถูกต้องตามกฎหมาย เพื่อให้อยู่ในประเทศไทยได้ก่อนที่จะถูกผลักดันไปยังประเทศที่สาม ขอให้อาเซียนและนานาชาติประเทศกตตันเมียนมาให้ปฏิรูปการเมือง และปฏิบัติต่อชาวโรฮีนจาด้วยมนุษยธรรม และหากเมียนมาไม่ยอมรับข้อเสนอ ขอให้จัดกองกำลังนานาชาติเข้าไปคุ้มครองดูแลชาวโรฮีนจาในเมียนมาเพื่อความปลอดภัย

### แนวทางการดำเนินบทบาทของกองทัพเรือต่อกรณีชาวโรฮีนจา

#### **บทบาทของกองทัพเรือในการรักษากฎหมาย**

บทบาทของกองทัพเรือนอกจากบทบาทในด้านการปฏิบัติการทางทหาร (Military Role) และด้านการสนับสนุนกิจการระหว่างประเทศ (Diplomatic Role) แล้ว ยังมีอีกหนึ่งบทบาทที่สำคัญคือ ด้านการรักษากฎหมายและช่วยเหลือ (Constabulary Role) คือ การรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การรักษากฎหมายตามที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ทหารเรือเป็นเจ้าหน้าที่ จำนวน ๒๘ ฉบับ รวมไปถึงการเป็นเจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมืองด้วย

#### **บทบาทกองทัพเรือในช่วงเวลาที่ผ่านมาในการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติของชาวโรฮีนจา**

การที่ชาวโรฮีนจาเป็นพลเมืองที่ไม่มีชาติโดยยอมรับ ส่งผลให้กลุ่มคนไร้สัญชาติเพิ่มปริมาณกระจายลักลอบเข้าไปในอีกหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย ซึ่งเดิมรัฐบาลไทยใช้นโยบายสกัดกั้น โดยได้กำหนดไว้ว่า หากเจอชาวโรฮีนจาในน่านน้ำไทยแล้วให้ จนท.รัฐ (กองทัพเรือ) ผลักดันเรือของผู้ลี้ภัยชาวโรฮีนจาให้กลับออกนอกน่านน้ำไทยและหากเรือลำใดมาเกยฝั่งหรือไม่อยู่ในสภาพที่จะเดินทางต่อไปได้ จนท.ตม. จะบังคับส่งกลับชาวโรฮีนจาผ่านช่องทางทางบก กระบวนการเนรเทศลักษณะนี้ส่งผลให้ชาวโรฮีนจาที่หลบหนีความรุนแรงมาต้องถูกส่งกลับข้ามพรมแดนไทยเมียนมาเพราะทั้งหมดถือเป็นผู้เข้าเมืองผิดกฎหมาย ซึ่งหลังจากนั้นชาวโรฮีนจาจะพยายามออกเดินทางด้วยเรืออีกครั้ง ทำให้เกิดการเรียกร้องด้านมนุษยธรรมว่า รัฐบาลไทยไม่ควรเร่งผลักดันออกนอกประเทศ

หรือส่งตัวกลับเพราะหากส่งตัวกลับไปยังเมียนมา ชาวโรฮีนจาจะไม่ได้รับความคุ้มครองใด ๆ เพราะรัฐบาลเมียนมาไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาที่ไม่มีสถานะความเป็นพลเมืองของเมียนมา และอาจยังต้องเผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การทำร้ายอันถึงแก่ชีวิตจากทั้งรัฐบาลเมียนมาและพลเมืองของเมียนมาเอง เหตุการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรงโดยประชาคมระหว่างประเทศว่าเป็นเรื่องไร้มนุษยธรรม แม้ว่าประเทศไทยมีการให้เสื้อผ้าและน้ำดื่มแก่ชาวโรฮีนจาก็ตาม ซึ่งประเทศไทยได้ดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมควบคู่กับหลักสิทธิมนุษยชนและพันธกรณีระหว่างประเทศ เมื่อมีการพบชาวโรฮีนจาในน่านน้ำไทย การดำเนินการต้องเคารพในกฎหมายของประเทศไทยด้วยเพราะทุกประเทศก็ดำเนินการในลักษณะนี้

ในช่วงสิบปีเศษที่ผ่านมา ทพเรือภาคที่ ๓ ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ในพื้นที่ด้านฝั่งทะเลอันดามัน ของกองทัพเรือ ได้ตรวจพบการหลบหนีเข้าเมือง และจับกุมชาวโรฮีนจาเป็นจำนวนมาก และเกรงว่าชาวมุสลิมโรฮีนจาอาจจะมีส่วนเกี่ยวพันกับปัญหาสถานการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ กองทัพเรือร่วมกับหน่วยงานในพื้นที่จับกุมชาวโรฮีนจาที่หลบหนีเข้าเมืองพร้อมเรือ การดำเนินนโยบายจับกุมและผลักดันผู้ลักลอบเข้าเมืองชาวโรฮีนจา ออกนอกล่านน้ำเป็นนโยบายที่ดำเนินการต่อเนื่องกันมาอย่างเป็นระบบตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๕๐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณจังหวัดระนอง พังงา และภูเก็ต

ทั้งนี้จากข้อมูลที่หน่วยงานความมั่นคงได้มาจากการสอบถามผู้อพยพ ทราบว่า จริง ๆ แล้วไม่ต้องการที่จะมาอยู่ในเมืองไทย แต่อยากจะอพยพไปประเทศที่ ๓ คือประเทศมาเลเซียหรืออินโดนีเซีย เพราะเวลานับถือศาสนาอิสลามเหมือนกัน แต่ต้องผ่านเกาะสุมาตรา ก็ต้องหันหัวเรือเข้ามาในน่านน้ำไทย เพื่อรับ นม.ขพ. เสปียงอาหาร และน้ำดื่ม เนื่องจากไม่เพียงพอต่อการเดินไกล จากยะไข่ลงมาจนถึงแนวหมู่เกาะอันดามัน ระยะทาง ๑,๘๐๐ กิโลเมตร หรือประมาณ ๑ พันไมล์ทะเล และใช้เวลาประมาณ ๒๐ - ๓๐ วัน ส่วนใหญ่เสปียงอาหารก็จะมาหมดในช่วงนี้ เมื่อเรือของ ทร. ลาดตระเวนพบก็จะให้น้ำให้อาหารและน้ำมันเชื้อเพลิงก่อนทำการผลักดันออกไป ให้เดินทางต่อไปยังประเทศที่ ๓ ไม่ให้เข้ามายังประเทศไทย และยังคงมีเสียงโจมตีจากกลุ่มปกป้องสิทธิมนุษยชนว่า ทหารเรือไทยกระทำการผลักดันกลุ่มผู้อพยพชาวโรฮีนจาอย่างทารุณกรรม โดยปล่อยให้ลอยเรืออยู่กลางทะเลเป็นต้น

### การใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดีย<sup>๑๔</sup>

สถานการณ์ที่เกิดปัญหามนุษยธรรมที่เกี่ยวข้องกับปัญหาสิทธิมนุษยชนได้ปรากฏชัดเจนใน พ.ศ.๒๕๕๘ เมื่อสถานการณ์ลักลอบเข้าประเทศของชาวโรฮีนจามีจำนวนเพิ่มขึ้น แต่ปัญหาวิกฤตด้านมนุษยธรรมได้ปรากฏขึ้นเมื่อมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทยปฏิเสธที่จะรับเรือซึ่งเต็มไปด้วยผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮีนจาขึ้นฝั่งในประเทศตน นับจากประเทศมาเลเซียมีคำสั่งให้กองทัพเรือผลักดันเรือผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮีนจา ออกนอกล่านน้ำของมาเลเซียและไม่ยอมรับชาวโรฮีนจา ประเทศอินโดนีเซียยืนยันไม่ยอมรับชาวโรฮีนจาและผลักดันเรือของผู้อพยพออกนอกล่านน้ำของตน ประเทศบังกลาเทศที่ยอมให้ที่พักพิงกับชาวโรฮีนจา แต่ก็กดดันและจำกัดให้ชาว

<sup>๑๔</sup> Ibid 15-16.

โรฮีนจาอาศัยอยู่ภายในค่ายพักพิง รวมทั้งผลักดันชาวโรฮีนจาส่วนหนึ่งกลับประเทศ และประเทศไทยที่ให้ความช่วยเหลือเรื่องน้ำและอาหารตามหลักมนุษยธรรม แต่ไม่ต้องการให้ที่พักพิงถาวรกับชาวโรฮีนจา

จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีความร่วมมือระดับประเทศ และต้องอาศัยความร่วมมือระดับภูมิภาค โดยเน้นหลักมนุษยธรรมและความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างประเทศ ส่งผลให้เมื่อวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๘ รัฐมนตรีต่างประเทศจากมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย ร่วมประชุมฉุกเฉิน ๓ ฝ่าย ที่เมืองปุตราจาया ประเทศมาเลเซีย เพื่อหารือแนวทางการแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวโรฮีนจาที่ส่งผลกระทบต่อหลายประเทศในภูมิภาค เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาผู้อพยพชาวโรฮีนจาที่นั่งเรือลอยลำอยู่กลางทะเล ท่ามกลางการเข้าร่วมสังเกตการณ์ของตัวแทนจากหน่วยงานของสหประชาชาติและองค์กรช่วยเหลือผู้ลี้ภัยต่างๆ

ผลจากการหารือร่วมกันได้ข้อสรุปว่าประเทศมาเลเซียและประเทศอินโดนีเซียจะไม่ผลักดันเรือผู้อพยพอีก โดยทางการมาเลเซียและอินโดนีเซียตกลงจะให้ความช่วยเหลือโดยส่งเรือของกองทัพเรือออกไปช่วยเหลือผู้อพยพชาวโรฮีนจาที่อยู่ในเรืออยู่กลางทะเลจำนวน ๗,๐๐๐ คน นำมาขึ้นฝั่งพักอยู่ที่ศูนย์พักพิงชั่วคราวของทั้งสองประเทศ โดยมีเงื่อนไขว่าประชาคมโลกจะต้องรับผิดชอบให้การช่วยเหลือมาเลเซีย อินโดนีเซีย และไทย โดยเฉพาะในเรื่องของเงินทุนที่จะนำมาเป็นค่าจัดตั้งที่พักพิงและค่าสิ่งของช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งหลังจากช่วยเหลือแล้วจะเข้าสู่กระบวนการคัดกรองเพื่อหาที่อยู่ใหม่หรือร่วมมือกันดำเนินการส่งผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานกลับประเทศต้นทางภายใน ๑ ปี และที่ที่พักพิงชั่วคราวเหล่านี้มีให้เฉพาะคนที่อยู่ในทะเลตอนนีเท่านั้น ขณะที่ไทยไม่ได้เข้าร่วมในการแถลงข่าว แต่ขอกลับไปตรวจสอบก่อนว่าการดำเนินการเช่นนี้จะขัดต่อ หลักกฎหมายของไทยหรือไม่ ซึ่งนับว่าเป็นก้าวแรกในการแก้ปัญหาวิกฤตผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานชาวโรฮีนจา หลังจากเกิดเหตุการณ์หลายชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผลักดันเรือผู้อพยพโยกย้ายถิ่นฐานไม่ให้ขึ้นฝั่ง จนถูกกระแสนกดันและถูกองค์กรสิทธิมนุษยชนทั่วโลกตำหนิอย่างรุนแรง หลังการประชุมฉุกเฉิน ๓ ฝ่ายดังกล่าว ไทยได้เป็นเจ้าภาพจัดการประชุมว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ โดยการประชุมดังกล่าวมีตัวแทนจำนวน ๑๗ ประเทศที่เกี่ยวข้องกับปัญหาชาวโรฮีนจาเข้าร่วมประชุม ได้แก่ ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย อินเดีย อิหร่าน มาเลเซีย กัมพูชา ลาว เมียนมา นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปาปัวนิวกินี ฟิลิปปินส์ ศรีลังกา เวียดนาม บังกลาเทศ และไทย โดยมีประเทศผู้สังเกตการณ์ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ และมีองค์การระหว่างประเทศที่เข้าร่วมสังเกตการณ์ ได้แก่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ องค์กรการระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และสำนักงานว่าด้วยยาเสพติดและอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UNODC) การประชุมครั้งนี้ถือเป็นปรากฏการณ์ที่น่าสนใจอย่างยิ่ง เพราะเป็นการระดมความคิดเห็นจาก ๑๗ ประเทศ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาชาวโรฮีนจา แม้ว่าในที่ประชุมไม่มีการเอ่ยคำว่าโรฮีนจา โดยเฉพาะตัวแทนจากประเทศเมียนมาที่ใช้คำว่า Boat People หรือผู้อพยพบนเรือ ในทุกประโยคที่แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุม แต่มีเพียงการใช้คำเรียกว่าผู้อพยพและเหยื่อการค้ามนุษย์เท่านั้น

หลังจากนั้น รัฐบาลไทยได้สั่งการให้จัดฐานเรือลอยน้ำหรือการนำเรือหลวงขนาดใหญ่ของกองทัพเรือมาเป็นฐานปฏิบัติการพิเศษ (Floating Platform) เพื่อช่วยเหลือผู้อพยพทางทะเล ถือเป็น



การช่วยเหลือตามแผนเร่งด่วน โดยภายในฐาน เรือลอยน้ำประกอบด้วยทีมแพทย์และอุปกรณ์การแพทย์ ทีมสอบสวนการค้ำมนุษย์ และกองตรวจคนเข้าเมือง เพื่อบันทึกประวัติข้อมูลทำการคัดแยกและส่งต่อไปให้ประเทศมาเลเซียและอินโดนีเซีย แต่ถ้าตรวจพบ กระบวนการค้ำมนุษย์จะส่งดำเนินคดี<sup>๑๖</sup>

จากการที่ประเทศไทยซึ่งเป็นรัฐที่ต้องรับผลกระทบจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศเมียนมา ต้องมุ่งแก้ปัญหาที่รากเหง้าโดยดึงแรงสนับสนุนจากนานาชาติและพยายามกดดันให้ประเทศเมียนมาแก้ไขปัญหาคาความรุนแรงที่เกิดขึ้นภายในประเทศของตนอย่างจริงจังโดยต้องมีการเจรจาทางการเมืองกับประเทศต้นทางคือเมียนมาหรือกลุ่มประเทศอาเซียนเพื่อหารือร่วมกันในการหาทางออก ร่วมกันว่าจะมีการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ต่อไปอย่างไร เพื่อที่จะนำไปสู่วิธีการแก้ไขปัญหาย่างแท้จริงและยั่งยืน ทั้งนี้ การจะคลี่คลายปัญหาดังกล่าวซึ่งกลายเป็นปัญหาระยะยาว ต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศเมียนมาเป็นสำคัญ เพราะถ้ายังขาดความร่วมมือจากประเทศเมียนมาก็คงเป็นไปได้ยากที่จะสำเร็จ

นอกจากการแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้าแล้ว อีกปัจจัยหนึ่งที่สามารถนำมาช่วยแก้ปัญหาได้คือความร่วมมือของประชาคมอาเซียน ที่ยังคำนึงถึงความสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งในกฎบัตรอาเซียนได้ระบุว่าประเทศสมาชิกจะไม่ก้าวก่ายกิจการภายใน แต่ขณะเดียวกันอาเซียนมีหน้าที่ส่งเสริมความยุติธรรมในภูมิภาค โดยปัญหาผู้อพยพชาวโรฮีนจาได้เกิดขึ้นจริงกับคนในภูมิภาค นับเป็นความท้าทายของอาเซียนต่อการมีบทบาทส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนของคนในภูมิภาคได้จริงหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงหากรัฐบาลของประเทศหนึ่ง ไม่ยอมรับคนของประเทศตนแล้วบทบาทของอาเซียนคงไม่อาจจะเข้าถึงได้ ทำให้บทบาทที่ผ่านมาของอาเซียนต่อกรณีชาวโรฮีนจาทำได้เพียงพยายามประสานกับรัฐบาลเมียนมาให้จัดการกับปัญหาด้านมนุษยธรรมของชาวโรฮีนจาเท่านั้น แต่อาเซียนไม่สามารถกดดันให้เมียนมาให้สิทธิความเป็นพลเมืองกับชาวโรฮีนจาได้ แต่กระนั้นการแก้ไขปัญหาวโรฮีนจาจะต้องให้ความสำคัญกับเมียนมาซึ่งเป็นประเทศต้นทาง トラบไตที่ประเทศเมียนมายังคงไม่ยอมรับและปฏิบัติกับชาวโรฮีนจาเช่นเดียวกับพลเมืองในประเทศ เรื่องนี้ยังคงเป็นปัญหาที่ทางอาเซียนต้องหาทางแก้ไขร่วมกันต่อไป การแก้ไขปัญหาวโรฮีนจาภายใต้กรอบอาเซียนต้องมีจุดเริ่มต้นในความสัมพันธ์ระหว่างกันไม่ก้าวก่ายกิจการภายในของประเทศสมาชิกกับเรื่องการรักษาสีทธิมนุษยชนในภูมิภาค แม้ว่าปัจจุบันอาเซียนยังไม่สามารถเข้าช่วยเหลือชาวโรฮีนจาได้อย่างเต็มที่ แต่หลักการสำคัญคือทุกประเทศในคาบสมุทรอินเดียนต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยแก้ปัญหาโดยเฉพาะประเทศต้นทางประเทศที่เป็นทางผ่าน และประเทศที่เป็นจุดมุ่งหมายที่ผู้อพยพต้องการเข้าไปอาศัยอยู่ โดยต้องมีการเน้นย้ำว่า ทุกประเทศต้องใช้หลักการร่วมแบ่งปันภาระระหว่างประเทศ (International Burden Sharing) และไม่จุดประเด็นที่ทำให้เกิดความขัดแย้งกับประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคนี้ต่อไป เพื่อร่วมกันแก้ปัญหาที่เป็นประเด็นเร่งด่วนที่ถูกละเลยมานานให้สำเร็จเพื่อประโยชน์แก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

<sup>๑๖</sup> Ibid 16.

## สรุป

นับเป็นทศวรรษที่ชาวโรฮีนจาอพยพย้ายถิ่นโดยการลักลอบเข้าเมืองและกลายเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศไทย อาจจะด้วยเหตุภัยสงครามจากรัฐยะไข่ ประเทศเมียนมา รวมถึงปัญหาการค้ามนุษย์ที่ทำให้กลุ่มชาวโรฮีนจาไร้สัญชาติไหลบ่าเข้ามาและลุกลามเป็นปัญหาระดับชาติที่ยังไม่มีแนวทางจัดการแก้ไขปัญหาที่ชัดเจน แม้จะมีการหารือร่วมกันถึงทางออกเรื่อยมา ชาวโรฮีนจาถือเป็นมนุษย์และบุคคลตามนิยามของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ตามที่กฏบัตรสิทธิมนุษยชนรับรอง ประเทศไทยในฐานะที่มีพันธกรณีอยู่กับกฏบัตรสิทธิมนุษยชนย่อมมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและงดเว้นการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวโรฮีนจาด้วย ถึงแม้ชาวโรฮีนจาไม่ใช่พลเมืองสัญชาติไทยและมีปัญหาทางเอกสารยืนยันในความเป็นสัญชาติเมียนมา แต่การจัดการปัญหาผู้อพยพชาวโรฮีนจาจะต้องไม่ละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ ซึ่งนอกเหนือจากการที่ประเทศไทยช่วยเหลือตามหลักมนุษยธรรมแล้ว สิ่งที่จะต้องดำเนินการไปพร้อม ๆ กัน คือ การจำแนกชาวโรฮีนจาว่าหลบหนีเข้าเมืองจากเหตุใด จากภัยสงครามจากการปราบปราม หรือลักลอบเข้าเมืองเพื่อความอยู่รอดของตน และในกรณีที่ชาวโรฮีนจาเข้าสู่กระบวนการค้ามนุษย์ จะต้องมีการสืบสวน สอบสวน และคัดแยกให้ชัดเจนซึ่งการช่วยเหลือก็จะแตกต่างกันไป เพราะหากมีกระบวนการค้ามนุษย์เข้าไปเกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการสืบสวน สอบสวนอย่างตรงไปตรงมาและดำเนินการทางกฎหมายอย่างจริงจังต่อไป โดยรัฐบาลและหน่วยงานของไทยจะต้องให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง จริงใจ คำนึงถึงมิตรภาพและความสัมพันธ์กับทุกฝ่ายเพราะตลอดระยะเวลาที่ผ่านมารัฐบาลไทย โดยเฉพาะกองทัพเรือได้มีความพยายามสกัดกั้นและผลักดันชาวโรฮีนจาออกจากประเทศเพราะเกรงปัญหาความมั่นคง เนื่องจากการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานข้ามชาติสามารถก่อให้เกิดปัญหาซับซ้อนวุ่นวายให้แก่การปกครองได้มีใช่น้อย แม้ว่าชาวโรฮีนจาคือบุคคลที่หลบหนีหรือหลีกเลี่ยงการละเมิดสิทธิแห่งความเป็นมนุษย์จากประเทศของตนมาก็ตาม แต่ประเทศไทยไม่สามารถดูแลชาวโรฮีนจาหรือต้องแบกภาระได้ตลอดไป ดังนั้นปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติในมหาสมุทรอินเดียของชาวโรฮีนจาต้องใช้ความร่วมมือในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะจากความร่วมมือของประเทศในอาเซียน และองค์การระหว่างประเทศจึงจะสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างถาวร

## บรรณานุกรม

### หนังสือ

โชคดี เกตสัมพันธ์, พ.อ., ชนกลุ่มน้อยในเมียนมากับการเข้ามาในประเทศไทย, จุลสารสถาบันวิจัยทาง  
ยุทธศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ ๑ กรุงเทพมหานคร, ๒๕๕๐

ดร.อัศวิน เนตรโพธิ์แก้ว, สงครามเงา, กรุงเทพฯ: นาครมีเดีย, ๒๕๕๘

บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ, ๒๕๔๗

พรพิมล ตรีโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลเมียนมา (The Burmese Government and the Ethnic  
Minority Groups), สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พิมพ์ครั้งที่ ๑, โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,  
กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒

สมชาย กษิติประดิษฐ์, สิทธิมนุษยชน Human Rights. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๖

สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายและอำนวยการพัฒนาเพื่อเสริมความมั่นคงของชาติ (ส.  
นพช.) สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ, การดำเนินงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน พ.ศ.  
๒๕๕๐-๒๕๕๔

กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายใน, แนวทางการบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน/  
ชายฝั่งทะเลในกรอบ กอ.รมน. พ.ศ.๒๕๕๕-๒๕๕๔ (เอกสารประกอบการประชุมเชิงปฏิบัติการการ  
ดำเนินงานยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๐)

กองเรือภาคที่ ๑ กองเรือยุทธการ, แผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงชายแดน (พ.ศ.๒๕๕๐-๒๕๕๔)

กองการเมืองและความมั่นคง กรมอาเซียน กองยุทธศาสตร์และความร่วมมืออาเซียน กรมอาเซียน,  
ASEAN HUMAN RIGHTS DECLARATION ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, ๒๕๕๖

Martin Smith, Ethnic Groups in Burma, (London :Anti-Slavery International, ๑๙๙๔),  
p.๓๔

### ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต

<http://en.wikipedia.org/wiki/rohingya>

<http://www.prachatai.com>

[www.disaster.go.th/html/law/law/sum/sumsub\\_48.doc](http://www.disaster.go.th/html/law/law/sum/sumsub_48.doc)

<http://www.statelessperson.com/www/?q=node/93>

<http://www.statelessperson.com/www/?q=node/456>

UN Documents, Gathering a body of global agreements, <http://www.un-documents.net/ch-ppp.htm>

การบังคับใช้กติการะหว่างประเทศ และอนุสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน, สารานุกรมไทยสำหรับ  
เยาวชน,

[http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=32&chap=4&page=t32-4-  
infodetail05.html](http://kanchanapisek.or.th/kp6/sub/book/book.php?book=32&chap=4&page=t32-4-infodetail05.html)