



# 进退维谷

泰国的难民政策及其违背不驱回原则的行径  
概要

**国际特赦组织是一个在全球有 7 百多万人参与的运动，致力于缔造一个人人均享有人权的世界。**

**我们的理想是使每个人都享有《世界人权宣言》和其他国际人权标准中列载的所有权利。**

**我们独立于任何政府、政治意识形态、经济利益或宗教，资金主要来自成员会费和公众捐款。**

© 国际特赦组织 2017

除非另有说明，本文件的内容已根据“知识共享”许可协议（署名、非商业使用、禁止演绎、4.0 国际）获得许可。

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

如欲查询更多详情，请访问我们的网站有关“许可”的网页：[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

若某一材料的版权属于国际特赦组织以外的持有人，则该材料不受制于知识共享条款。

2017 年首次出版

国际特赦组织有限公司

Peter Benenson House, 1 Easton Street

London WC1X 0DW, UK

索引号：ASA 39/7060/2017

原文：英文

[amnesty.org](http://amnesty.org)



封面图片：2014 年 3 月，维吾尔寻求庇护者被送到泰国南部城市宋卡。  
© ANDREW RC MARSHALL/REUTERS

**AMNESTY  
INTERNATIONAL** 

# 概要

2017年5月26日傍晚，土耳其公民穆哈迈特·福坎·苏克曼（Muhammet Furkan Sökmen）在曼谷的素万那普机场录下了一段视频。在这段后来被送到外交人员和人权组织手上的视频中，苏克曼说：

**如果我去土耳其就会被监禁，而且更有可能像其他许多人一样遭受现政权的酷刑对待。我是一名无辜的人，没有犯过任何罪……我不想去土耳其，不想被监禁，不想遭受酷刑。我没有犯过任何罪。我现在要求国际保护，希望国际社会回应我简单的诉求。非常感谢你们的帮助！**

苏克曼是一名教育专业人员，被卷入土耳其政府针对被视为政治反对派的人进行的无情镇压中。那天晚上，泰国当局将他移交给土耳其官员。他被戴上手铐，嘴被胶带封住，并被强行带上一架飞往伊斯坦布尔的飞机。

2014年5月22日，国家和平与秩序委员会（National Council for Peace and Order）通过军事政变在泰国掌权，苏克曼被强行遣返土耳其的事件是此后发生的一系列类似事件中的最新一起，然而，国家和平与秩序委员并非唯一一届政府持续采取此类无情的行动，而是延续了前任各届政府的政策。针对那些在别国寻求保护免遭迫害和暴力的人，泰国政府往往未能履行其承担的国际义务。国家和平与秩序委员会执政期间，泰国政府承诺强化该国的难民政策，此举令人欢迎，但却仍未实现。通过履行这些承诺，国家和平与秩序委员会就可扭转几十年来的侵权模式，并为下届政府提供一个有力的法律和政策框架，以便适当保护难民和寻求庇护者。

本报告阐述了泰国对待难民和寻求庇护者政策的缺陷，以及其违背不驱回原则的行径。不驱回原则规定各国义务不将任何人遣返到他们可能遭受迫害或严重人权侵犯的领土，这是国际难民保护体系的基石，是绝对禁止酷刑和残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的基础。本报告引用了难民、寻求庇护者及其家人在访谈和焦点小组讨论期间提供的证词和信息；与非政府组织代表、外交人员、联合国官员和其他人的会谈；广泛的案头调研；以及国际特赦组织之前在世界其他国家所进行的研究。

\* \* \*

几十年来，泰国一直欢迎自邻国逃离暴力和迫害的人到来。从1970年代中期至2010年代末，泰国接纳了数以十万计逃避越南、柬埔寨和老挝战乱的难民。缅甸东部的武装冲突和严重侵犯人权行为也使数以万计的村民越境进入泰国。泰国政府制定并实行了长期接纳这些人的政策，当局也经常参与提供人道主义援助予抵达泰国的人。目前，大约有 10 万名缅甸公民住在泰缅边境地区的难民营中。

## 进退维谷

泰国的难民政策及其违背不驱回原则的行径

国际特赦组织

除了庇护来自邻国饱受战火蹂躏的难民外，泰国还收容了数以千计由更远地方逃离迫害和人权侵犯的人。超过 7 千名受国际承认的难民和寻求庇护者目前住在曼谷和泰国其他城市或半城市化地区，这些人来自约 50 个国家。

虽然泰国对处理区域和全球难民危机作出了重大贡献，但该国与难民的关系史上存在许多黑暗时期。1979 年，大约 4 万 2 千名柬埔寨难民被持枪的泰国军人强迫通过雷区跨越泰柬边境，继而落入越南军人的手中。在后来的数十年间，泰国当局驱逐了乘船抵达的越南寻求庇护者，并强行遣返了数以千计的老挝苗族难民。强行遣返的情况在泰缅边境地区时有发生。

在掌权后，国家和平与秩序委员会接过了关于难民这一前届政府遗留下来的问题，也承袭了其不适于保护难民权利的法律和政策框架。

泰国并非联合国 1951 年通过之《关于难民地位的公约》（《难民公约》）及其 1967 年生效之《议定书》的缔约国。此外，在泰国法律下，难民或寻求庇护者没有任何正式的法律地位。1979 年的《移民法》是界定难民和泰国国家关系的主要法律，但该法却没有对难民与其他外国人加以区分。不遵守该法的人都会被拘捕、羁押和驱逐出境。由于难民没有正式的法律地位，所以在泰国面临种种困难和风险。

在缺乏国内法律框架保护难民的情况下，泰国无法独立解决其境内难民的问题，因此，泰国允许联合国难民事务高级专员办事处（下称“联合国难民署”）对城市难民进行难民身份确定，使他们可以被重新安置到第三国。但该程序缓慢而且不可靠，使难民在没有正式法律保护的情况下长期住在泰国。

由于难民缺乏正式的法律地位和保障，促使泰国当局多次严重违反不驱回的原则。国际特赦组织将该国违反不驱回原则的情况大致分为三类。

第一，泰国政府按照外国政府的要求，强行将人们送回到他们可能面临迫害或严重人权侵犯的地方。国际特赦组织就下列强行遣返事件搜集了证据：

- 2014 年 12 月，巴林青年活动人士**阿里·艾哈迈德·易卜拉欣·哈龙（Ali Ahmed Ibrahim Haroon）**被强行遣送回巴林这个他曾被监禁和遭受酷刑的地方。哈龙据报在回程的飞机上遭到肢体虐待。他的家人还告诉国际特赦组织，他在回到巴林后遭受了酷刑，现时仍在该国被监禁。
- 2015 年 7 月，**109 名维吾尔寻求庇护者**被强行遣送回中国，他们在那里很可能已面临严重迫害，甚至是酷刑。他们戴着黑色头罩，在曼谷被中国国安人员强行押上飞机。外界对他们目前的下落或情况所知不多。
- 2015 年 11 月，中国活动人士**姜野飞**和**董广平**被强行遣送回中国这个他们曾被羁押候审的国家。虽然泰国当局知道这两名男子已被联合国难民署登记为难民，并预定前往加拿大，但仍将他们强行遣返。
- 2017 年 5 月，**穆哈迈特·福坎·苏克曼（Muhammet Furkan Sökmen）**被强行遣送回土耳其，随后在那里和其他数以千计被视为政治反对派的人一起受到监禁。苏克曼在土耳其政府的引渡要求下被缅甸驱逐出境，之后在曼谷机场被泰国当局拘押了大约 24 小时。

联合国官员曾就上述各起事件警告泰国，如果这些人被送交回提出遣返要求的政府关押，就有可能遭受酷刑或其他侵犯人权行为。

#### 进退维谷

泰国的难民政策及其违背不驱回原则的行径

国际特赦组织

第二，泰国现政府在其边境对从海空两路抵达的难民置之不理，其应对方式往往显示完全无视这些人的人权。2015年，泰国当局执行了一些前任政府首先采取的政策，将载有数以百计缅甸罗兴亚难民和孟加拉移徙者的船只推回大海，那怕他们知道船上的恶劣人道境况。一名年轻的罗兴亚妇女告诉国际特赦组织，泰国海军在2015年阻止她所乘的船只登陆，当时人口贩运者已弃船而去。她描述了自己当时的感受：

**我们认定自己会死，因为我们船上什么也没有。我们祈祷，为自己的葬礼准备就绪……我们问：“如果船长会去泰国，为什么我们不能去那里？”我们担心，我们祈祷。我们只知道自己会死，那是生死抉择。**

联合国难民署还称，近年来难民经常在泰国机场被拒入境。

最后，由于泰国政府未能赋予难民和寻求庇护者正式保护和权利，从而促成了“实质性遣返”，因为难民无法维持在泰国的生活而选择回国。在泰国，城市难民因为在国内没有正式法律地位而面临许多与之相关的困难，包括就业前景受限，难以寻求医疗护理和教育机会，经济压力，行动和社交生活受到严格限制，终日担心被捕。2016年初，信奉基督教的巴基斯坦难民“约瑟夫”及其家人在抵达泰国两年后，因为生活苦困和联合国难民署难民身份确定程序的耽搁，而放弃了他们的庇护申请。他告诉国际特赦组织：

**我们没有钱，当时没有任何吃的东西，同时泰国警方在曼谷各地突击搜查（难民社区）。我们同一时间遇到所有那些问题。我们肚子饿，还要试图避开警察。我们连续四五天没有食物果腹……每当想起这些事时，我们都非常难过。**

回到巴基斯坦后，他们其中一名家人遭绑架，被强迫改信伊斯兰教，并被迫与一名穆斯林男子结婚。这家人的住房也被烧毁，导致约瑟夫的父亲丧生。

在泰国，被捕的难民在移民拘留所于恶劣条件下受到长期和无限期羁押。曾被羁押的难民形容拘留所内的卫生环境恶劣、医疗保健不足，而且牢房拥挤到犯人不得不轮流睡觉。许多受到联合国难民署承认的难民和寻求庇护者被拘押多年，却没有任何迹象显示他们何时才有机会获释或被重新安置。在移民拘留所里的难民有时决定支付回国机票而“自我驱逐出境”，但他们回国后定必面临危险和困难，这也是导致他们在国外寻求保护的原因。

在国家和平与秩序委员会掌权期间，泰国官员曾数次就保护泰国境内难民作出重要承诺。自从2015年两次强行遣返中国公民，并在随后遭到国际社会的猛烈批评后，泰国官员已表示将来会避免类似情况出现，并一再重申遵守不驱回原则的承诺。泰国政府还承诺实施新的法律和政策，保护难民并避免违背不驱回原则。值得注意的是，泰国内阁在2017年1月10日通过了一项决议，授权设立一套甄别难民和非正规移徙者的系统。如果该机制以公平和不歧视的方式，在符合泰国根据国际法所承担之义务的情况下实施，那这一机制的设立就会是国家和平与秩序委员会在推进难民权利方面取得的重大成就。

## 进退维谷

泰国的难民政策及其违背不驱回原则的行径

国际特赦组织

# 主要建议

- 在任何情况下，不要将人们送回他们真正面临迫害、酷刑、暴力或严重侵犯人权行为之风险的国家；
- 加入 1951 年通过的《难民公约》及其 1967 年生效的《议定书》；
- 按照 2017 年 1 月 10 日通过的内阁决议，履行泰国政府的承诺，设立一套甄别难民和其他无证件外国人的机制；
- 确保任何甄别程序实际上都以不歧视的方式实施，并纳入反映国际标准和最佳做法的“难民”定义，而且确保庇护申请以公正和高效的方式处理；
- 与联合国难民署合作制定计划，逐渐和递增性地将联合国难民署对难民的管理移交给泰国政府，并确保该计划规定联合国难民署在难民甄别和保护方面发挥长期的能力构建和监督作用；
- 让联合国难民署可畅通无阻地接触所有申请庇护的人，不论他们是在移民拘留所、监狱、警察局、机场、泰国领土或水域的任何地方；
- 确保寻求庇护者仅在严格必要的情况下，在其人道需求和风险（如果他们仍属自由身）得到个别评估后，才受到拘押，但拘押期限以所需的最短时间为限；
- 根据泰国法律赋予的自由裁量权，准许在移民拘留所中所有获联合国难民署登记的人保释，并为他们保留保释机会，直到法律确立出替代拘押难民和寻求庇护者的措施，这可能包括定期报到的规定、保释机会或担保人担保；
- 确保从海路抵达的难民和寻求庇护者能够上岸，并设立一套系统甄别海上抵达者的庇护申请；
- 为在泰国机场提出庇护申请的人设立甄别程序，并确保此类程序让联合国难民署可畅通无阻地接触提出此类申请的人；
- 避免采取任何行动促使难民以不安全、无尊严和非自愿的方式从难民营返回缅甸。

**国际特赦组织是一个  
全球性的人权运动。  
当一人遭遇不公义的事  
情，都与我们所有人  
息息相关。**

联系我们



[lianxi@amnesty.org](mailto:lianxi@amnesty.org)

加入讨论



[www.facebook.com/AmnestyChinese](http://www.facebook.com/AmnestyChinese)



[@AmnestyChinese](https://twitter.com/AmnestyChinese)

# 进退维谷

## 泰国的难民政策及其违背不驱回原则的行径

几十年来，泰国接纳了数以十万计在邻国和更远地方逃离武装冲突以及人权侵犯的难民。如今，泰缅边境地区的难民营为大约 10 万人提供了庇护所，另有超过 7 千名城市难民住在曼谷和泰国其他地区。

虽然泰国为处理区域和全球难民危机作出了重大贡献，但泰国政府也往往未能对那些寻求保护免遭暴力和迫害的人履行自身的义务。

《进退维谷》阐述了泰国对待难民和寻求庇护者之政策的缺陷，以及泰国政府近来违背不驱回原则的行径。不驱回原则规定各国义务不将任何人遣返到他们可能遭受严重侵犯人权行为的领土。本报告引用了难民、寻求庇护者及其家人和服务于泰国难民社区的非政府组织代表在访谈期间提供的信息。报告描述了泰国在外国政府的要求下实施的强行遣返行动，当局“推回”从海空两路抵达之难民的做法，以及在泰国面临无限期拘押和其他困难之难民和寻求庇护者的所谓“自愿”回国行为。国际特赦组织敦促泰国政府赋予难民和寻求庇护者正式的法律地位，并实施政策来确保他们的权利在实际上得到保护。