

รายงานสรุปผล

การประชุมหารือของเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานสำหรับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Consultation of the UN Network on Migration for Asia and the Pacific)

วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓

ณ โรงแรมเมอร์เคียว ถนนสุขุมวิท กรุงเทพมหานคร

๑. วัตถุประสงค์ของการประชุม

การประชุมหารือของเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานสำหรับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก (Consultation of the UN Network on Migration for Asia and the Pacific) จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ ณ โรงแรมเมอร์เคียว ถนนสุขุมวิท กรุงเทพมหานคร โดยความร่วมมือระหว่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights – OHCHR) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration – IOM) เพื่อตระหนักถึงคุณค่าและบทบาทของภาคประชาสังคมและภาคส่วนอื่นที่ดำเนินงานเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งความห่วงกังวลเกี่ยวกับสิ่งที่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานในปัจจุบันต้องเผชิญในบริบทที่ท้าทายมากขึ้น เช่น ปรากฏการณ์ทางด้านสิ่งแวดล้อม ภัยธรรมชาติ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งในสถานการณ์ที่ฉุกเฉินเช่นนี้ กลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานจะเป็นกลุ่มที่เปราะบางที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ไม่ปกติ (irregular migration) และกลุ่มผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เปราะบาง เช่น เด็กและสตรี ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ ควรจะต้องคำนึงถึงเพศภาวะและการคำนึงถึงเด็กมากขึ้น การจัดประชุมในครั้งนี้จึงเป็นโอกาสที่เครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (UN Network on Migration) จะได้ปรึกษาหารือร่วมกันกับภาคประชาสังคมและภาคส่วนอื่น ซึ่งรวมไปถึงสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยถือเป็นการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย เพื่อออกแบบการทำงานร่วมกันและการรับฟังความคิดเห็นในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการโยกย้ายถิ่นฐานที่ครอบคลุมทุกมิติ ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้การขับเคลื่อนการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM) เป็นไปอย่างก้าวหน้าและเป็นประโยชน์สูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์ของการจัดประชุม ดังนี้

๑.๑ เพื่อปรึกษาหารือและรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นสำหรับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก

๑.๒ เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับจากที่ประชุมไปประมวลเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติงาน (work plan) เพื่อสนับสนุนรัฐบาลของประเทศสมาชิกสหประชาชาติในภูมิภาคนี้ในการปฏิบัติตามข้อตกลง GCM

๑.๓ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับการทบทวนผลการปฏิบัติตามข้อตกลง GCM ในระดับภูมิภาค (Regional Review) ในช่วงไตรมาสที่ ๓ ของปี ๒๕๖๓ ที่จะถึงนี้

๑.๔ เพื่อรายงานความก้าวหน้าของการดำเนินงานของเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน การบริหารจัดการกองทุนระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้งการจัดการองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้อง

ความเป็นมาของข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM)

ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติว่าด้วยผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ปี ๒๕๕๙ ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ผู้แทนรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ จำนวน ๑๙๓ ประเทศ ได้ร่วมกันให้การรับรองปฏิญญานิวยอร์กว่าด้วยผู้ลี้ภัยและผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (New York Declaration for Refugees and Migrants) ที่ได้นำไปสู่การจัดทำข้อตกลงระหว่างประเทศ ๒ ฉบับ คือ (๑) ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Global Compact on Refugees) และ (๒) ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ (Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration – GCM) ขึ้นเพื่อเป็นกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาทั้ง ๒ ประเด็นที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน แต่มีกรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศที่แตกต่างกัน โดยสำหรับข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานฯ นั้น มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำขึ้นเพื่อจัดระเบียบการเคลื่อนย้ายของประชากรที่ข้ามพรมแดนของประเทศ และเพื่อเป็นกรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศหลักที่กำหนดแนวทางในการจัดระเบียบการโยกย้ายถิ่นฐานระหว่างประเทศที่ครอบคลุมทุกมิติ ซึ่งต่อมาผู้นำหรือผู้แทนของรัฐสมาชิกสหประชาชาติได้ให้การรับรองเอกสารข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายฯ ในการประชุมระดับสูงระหว่างรัฐเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๖๑ ณ เมืองมาราเกช ราชาอาณาจักรโมร็อกโก

ข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานฯ (GCM) เป็นเอกสารที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย (non-legally binding) แต่เป็นคำมั่นร่วมกันระหว่างรัฐสมาชิก (collective commitment) ที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหานี้ ข้อตกลง GCM ประกอบด้วย วิสัยทัศน์ หลักปฏิบัติ และกรอบความร่วมมือตามวัตถุประสงค์ จำนวน ๒๓ ข้อ พร้อมแนวทางที่สมาชิกควรดำเนินการตามวัตถุประสงค์นั้น ซึ่งจะมีกลไกในการติดตามความก้าวหน้าในการปฏิบัติตามข้อตกลง GCM ของประเทศสมาชิกในทุก ๔ ปี โดยจะเริ่มดำเนินการครั้งแรกในปี ๒๕๖๕ ซึ่งจะมีการจัด International Migration Review Forum (IMRF) เพื่อให้มีการทบทวนผลการปฏิบัติในระดับโลก ทั้งนี้ ในระหว่างรอบการรายงาน ๔ ปีนี้ จะมีกลไกการติดตามในระดับภูมิภาคและระดับประเทศดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สำหรับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก กำหนดจะมีกลไกในการติดตามเพื่อทบทวนผลการปฏิบัติตามข้อตกลง GCM ในระดับภูมิภาค (Regional Review) ในช่วงไตรมาสที่ ๓ ของปี ๒๕๖๓

๒. ผู้เข้าร่วมประชุม

การประชุมครั้งนี้มีผู้เข้าร่วมการประชุม ประมาณ ๗๐ คน ประกอบด้วย

๒.๑ ผู้แทนเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (UN Network on Migration) ได้แก่ ผู้แทนสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ผู้แทนองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ผู้แทนองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) ผู้แทนสำนักงานผู้ประสานงานสหประชาชาติประจำประเทศไทย และผู้แทนสำนักงานเลขานุการของเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (UN Network on Migration's Secretariat)

๒.๒ ผู้แทนองค์กรภาคประชาสังคมที่ดำเนินงานเกี่ยวกับประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานและด้านที่เกี่ยวข้องอื่น เช่น ประเด็นผู้ลี้ภัย ผู้แสวงหาที่พักพิง แรงงาน เด็ก และสตรีในการโยกย้ายถิ่นฐาน การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน ซึ่งมีสำนักงานที่ตั้งอยู่ที่ฮ่องกง ญี่ปุ่น บังกลาเทศ อินเดีย เนปาล เกาหลีใต้ สิงคโปร์ ฟิจิ ออสเตรเลีย อินโดนีเซีย มาเลเซีย เมียนมา กัมพูชา เวียดนาม ฟิลิปปินส์ และไทย

๒.๓ ผู้แทนสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ได้แก่

๒.๓.๑ ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของบังกลาเทศ จำนวน ๕ คน

๒.๓.๒ ผู้แทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติของไทย (กสม.) จำนวน ๔ คน ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|--|
| (๑) นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์ | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| (๒) นางสาวสุธาดา เมฆรุ่งเรืองกุล | ผู้อำนวยการประจำคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติด้านนโยบายสาธารณะและธุรกิจกับสิทธิมนุษยชน |
| (๓) นายพรชัย น้อยบ้านไธสง | นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ
กลุ่มงานความร่วมมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ๒
สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ |
| (๔) นางสาวอณิษภัทร สิทธิดำรงค์ | นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ
กลุ่มงานความร่วมมือสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ๒
สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ |

๓. สารสำคัญของการประชุม

การประชุมนี้มีสารสำคัญ ดังนี้

๓.๑ การรายงานความก้าวหน้าในการดำเนินการของเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน นำเสนอโดย นางสาว Monami Maulik ฝ่ายเลขานุการสำหรับภาคประชาสังคมของเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (Civil Society Liaison Officer at UN Network on Migration)

ใน ๓ ประเด็น ได้แก่ การทำงานของสำนักงานเลขานุการของเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน การทำงานของคณะทำงานตามประเด็นหลัก และกองทุนรวมสำหรับผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ดังนี้

(๑) โครงสร้างการทำงานของสำนักงานเลขานุการของเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (UN Network on Migration's Secretariat)

เครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน (UN Network on Migration) เป็นเครือข่ายที่จัดตั้งโดยกลไกของสหประชาชาติ มีสมาชิกที่เป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของสหประชาชาติทั้งหมดที่มีอาณัติเกี่ยวกับประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานโดยตรง ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานอื่นที่ประสงค์จะเข้ามาดำเนินการในประเด็นนี้ร่วมกัน โดยมีการจัดตั้งคณะกรรมการบริหารขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ด้านการบริการ การกำหนดยุทธศาสตร์ และการให้คำปรึกษาในกระบวนการทำงานทั้งหมด

เครือข่ายสหประชาชาติฯ มีวัตถุประสงค์ในการสนับสนุนการนำข้อตกลง GCM ไปปฏิบัติ การติดตาม และการทบทวนการปฏิบัติของประเทศสมาชิกให้มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และมีการประสานงานที่เป็นระบบ เพื่อให้สิทธิและความเป็นอยู่ที่ดีของผู้โยกย้ายถิ่นฐานทั้งในประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางได้รับการรับรอง

เครือข่ายสหประชาชาติมีการจัดตั้งสำนักงานเลขานุการฯ ที่กำกับดูแลโดย IOM ซึ่งมีสำนักงานตั้งอยู่ที่นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการที่มาจาก IOM และเครือข่ายอื่น ๆ ซึ่งปัจจุบันมีเจ้าหน้าที่ทั้งหมด ๑๓ คน เป็นหน่วยงานสื่อสารกลางของเครือข่ายสหประชาชาติด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน (UN Network on Migration) ที่มีจำนวนทั้งสิ้น ๓๘ องค์กร ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกในการติดต่อ ประสานงาน การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และการพัฒนาศักยภาพในทุกระดับทั้งในระดับโลก ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ ในปัจจุบัน สำนักงานเลขานุการฯ กำลังพัฒนาเว็บไซต์แบบเรียลไทม์ (Real-time Website) เพื่อเป็นสื่อกลางในการประชุมและสื่อสารแบบตอบสนองได้ตามเวลาจริงและการจัดเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมด (Knowledge Platform) ซึ่งคาดว่าจะสามารถใช้งานได้ในเร็ววันนี้ สำหรับในระดับภูมิภาคนั้น จะมีเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกลาง (focal point)

สำนักงานเลขานุการฯ มียุทธศาสตร์หลักในการทำงานในปี ๒๕๖๓ คือ การมุ่งสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติปฏิบัติตามข้อตกลง GCM ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการทำงานอย่างมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียและหุ้นส่วนอื่น โดยจะมีการจัดทำแผนปฏิบัติงาน (work plan) และการดำเนินการในเรื่องกองทุนรวมสำหรับผู้โยกย้ายถิ่นฐานร่วมกับทุกภาคส่วน

(๒) คณะทำงานตามประเด็นหลัก (Core Thematic Working Group)

สหประชาชาติมีการจัดตั้งคณะทำงานตามประเด็นหลักขึ้น จำนวน ๕ คณะ ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา การให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้อง และการให้ทิศทางหรือเครื่องมือในการทำงาน เช่น แนวปฏิบัติร่วมกับเครือข่ายของสหประชาชาติฯ ในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ คณะทำงานตามประเด็นหลักจะมีการทบทวนวาระการทำงานทุก ๔ ปี โดยคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ของเครือข่าย

สหประชาชาติฯ ทั้งนี้ คณะทำงานทั้ง ๕ กลุ่มนี้ จัดตั้งขึ้นตามกลุ่มของวัตถุประสงค์ของข้อตกลง GCM ทั้ง ๒๓ ข้อ ดังนี้

(๒.๑) การส่งเสริมการสื่อสาร นโยบาย และการวางแผนการโยกย้ายถิ่นฐานบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงและการขับเคลื่อนด้วยข้อมูล รับผิดชอบโดยกองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ (United Nations Population Fund – UNFPA)

(๒.๒) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ความปลอดภัย และความเป็นอยู่ที่ดีของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน โดยการแก้ไขปัญหาและบรรเทาสถานการณ์ความเปราะบางในการโยกย้ายถิ่นฐาน รับผิดชอบโดยองค์การกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Children’s Fund – UNICEF) และสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR)

(๒.๓) การแก้ไขปัญหาการย้ายถิ่นที่ไม่ปกติ รวมถึงปัญหาตามแนวชายแดนและการต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามชาติ รับผิดชอบโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่เพื่อสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) และหน่วยงานอื่นที่ทำงานด้านผู้ลี้ภัย ๒ หน่วยงาน

(๒.๔) การอำนวยความสะดวกแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ปกติ ผู้ที่ทำงานประจำ และการส่งเสริมพัฒนาการในเชิงบวกในการเคลื่อนย้าย รับผิดชอบโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM)

(๒.๕) การปรับปรุงเกี่ยวกับการรวมกลุ่มทางสังคมและการบูรณาการระหว่างผู้โยกย้ายถิ่นฐาน รับผิดชอบโดยองค์การอนามัยโลก (World Health Organization – WHO) และโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (United Nations Human’s Settlement Programme – UN-HABITAT)

คณะทำงานฯ ดังกล่าวจะมีแผนการทำงานของแต่ละคณะทำงาน ซึ่งจัดทำขึ้นโดยการให้คำปรึกษาของคณะกรรมการบริหาร โดยแผนการทำงานทั้งหมดจะต้องมีความสอดคล้องเชื่อมโยงกันในทุกคณะทำงานฯ อย่างเป็นระบบ ซึ่งในเรื่องนี้ฝ่ายเลขานุการฯ แจ้งว่า เมื่อแผนของคณะทำงานฯ เสร็จสมบูรณ์แล้ว จะนำไปเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสำนักงานเลขานุการฯ เพื่อให้ผู้เข้าร่วมประชุมทราบภายใน ๓ เดือนข้างหน้า

(๓) กองทุนรวมสำหรับผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (Migration Multi-Partner Trust Fund – MPTF) จัดตั้งโดยเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐาน วัตถุประสงค์ของกองทุนรวมสำหรับผู้โยกย้ายถิ่นฐาน จัดตั้งขึ้นเพื่อให้เครือข่ายของสหประชาชาติได้ใช้เป็นแหล่งเงินทุนเพื่อสนับสนุนการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติ การติดตาม และการทบทวนข้อตกลง GCM ของประเทศสมาชิกสหประชาชาติ โดยขณะนี้ประเทศผู้ให้ทุน (contributors) ที่ยืนยันแล้ว ได้แก่ ไซปรัส ฝรั่งเศส สเปน เดนมาร์ก เยอรมนี สหราชอาณาจักร และไทย โดยในปีแรก หรือปี ๒๕๖๓ นี้ กองทุนมีเป้าหมายที่จะมีเงินทุนเริ่มต้นที่ประมาณ

๑๐ - ๑๕ ล้านเหรียญสหรัฐฯ และในเดือนเมษายน ๒๕๖๓ จะเริ่มพิจารณาการให้ทุน เพื่อในช่วงปลายปี จะมีการรายงานผลสำเร็จของการดำเนินการต่อไป

สำหรับการพิจารณาให้ทุนจากกองทุนรวม MPTF จะพิจารณาให้กับประเทศใน ๒ กลุ่ม ดังนี้

(๓.๑) กลุ่มประเทศนำร่อง (Pilot Country) เป็นประเทศที่ได้รับการคัดเลือกโดย คณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) และคณะทำงานตามประเด็นหลัก (Working Group) โดยประเทศนำร่องจะได้รับการประเมินการเตรียมความพร้อมเพื่อเข้ารับการทบทวนระดับภูมิภาคในปี ๒๕๖๓ ซึ่งประเด็นที่ได้รับการจัดลำดับความสำคัญจากเวทีในวันนี้จะเป็นส่วนที่นำไปสนับสนุนในกระบวนการทบทวน ของภูมิภาค (Regional Review) ให้ประสบความสำเร็จ ซึ่งการทบทวนจะจัดขึ้นในช่วงไตรมาสที่ ๓ ของปี ๒๕๖๓ นี้ โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือก ได้แก่ ความมุ่งมั่นของรัฐบาล การมีกลไกการประสานงาน ด้านการโยกย้ายถิ่นร่วมกับสหประชาชาติและการสนับสนุนผู้ประสานงานประจำภูมิภาคของสหประชาชาติ ความสมดุลทางภูมิศาสตร์ของประเทศที่ได้รับการคัดเลือกในแต่ละภูมิภาค การมีส่วนร่วมตามแนวทางของ ข้อตกลง GCM แบบ ๓๖๐ องศา การนำกรอบทางด้านสิทธิมนุษยชนและกรอบเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน มาใช้ในการดำเนินการ การวิเคราะห์ความสอดคล้องกับวงจรการพัฒนาโดยสหประชาชาติ และการทำงาน ร่วมกันกับกระบวนการอื่น ๆ ของสหประชาชาติ เช่น กระบวนการทบทวนสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review – UPR) สำหรับในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ประเทศที่ได้รับการคัดเลือก ประกอบด้วย บังกลาเทศ เนปาล ปากีสถาน อัฟกานิสถาน อินโดนีเซีย เวียดนาม และไทย

(๓.๒) กลุ่มประเทศที่ได้รับสิทธิพิเศษ (Priority Country) เป็นประเทศจากภูมิภาค ต่าง ๆ ที่มาจากการพิจารณาร่วมกันของคณะกรรมการอำนวยการ (Steering Committee) รวมถึง การพิจารณาของคณะทำงานตามประเด็นหลักในแต่ละด้าน ซึ่งจะต้องเป็นประเทศที่เป็นทั้งประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทางของการโยกย้ายถิ่นฐาน โดยประเทศในกลุ่มนี้จะมีสิทธิได้รับ การพิจารณาให้ได้รับทุนก่อน สำหรับในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก มีประเทศที่ได้รับการคัดเลือก อาทิ บังกลาเทศ เนปาล อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย

๓.๒ การอภิปราย หัวข้อ “การทบทวนเกี่ยวกับการนำข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วย การโยกย้ายถิ่นฐานไปปฏิบัติในระดับภูมิภาค” มีผู้ร่วมอภิปราย จำนวน ๔ คน ดังนี้

- | | |
|--------------------------------|--|
| (๑) นางสาว Cyra Bullecer | ผู้แทนองค์กร Act Alliance |
| (๒) นาย Themba Lewis | ผู้แทนองค์กร Asia Pacific Refugee Rights Network |
| (๓) นางสาว Jennifer Vallentine | ผู้แทนองค์กร Mixed Migration Centre |
| (๔) นาย Takgon Lee | ผู้แทนองค์กร Dongcheon Foundation |

ในหัวข้อนี้ ผู้อภิปรายได้กล่าวถึงแผนในการทบทวนข้อตกลง GCM ในระดับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ความคาดหวังและประเด็นที่จะจัดความลำดับความสำคัญของภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสีย แนวปฏิบัติที่ดีเพื่อให้แน่ใจว่าภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสียต่าง ๆ จะได้มีการมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญ รวมไปถึงสถานการณ์ของการทบทวนโดยสมัครใจของประเทศต่าง ๆ และการหารือถึงการร่วมมือ

ในการสนับสนุนการนำข้อตกลงไปปฏิบัติ การติดตาม และการทบทวนในระดับภูมิภาคและระดับประเทศ โดยเน้นแนวคิดกระบวนการในการดำเนินการต่าง ๆ ในระยะยาว เพื่อให้มีความยั่งยืนและตอบสนองต่อความจำเป็นที่ทุกประเทศจะต้องเสนอรายงานทบทวนผลการปฏิบัติในทุก ๔ ปี โดยในปี ๒๕๖๕ จะมีการจัด International Migration Review Forum เพื่อให้มีการทบทวนผลการปฏิบัติในระดับโลก

ในการนี้ ผู้เข้าร่วมประชุมได้ร่วมกันแสดงความคิดเห็นที่สำคัญใน ๒ ประเด็น ได้แก่

(๑) ประเด็นด้านข้อมูล

ที่ประชุมมีความเห็นให้มีการบูรณาการข้อมูลจากเวทีต่าง ๆ ให้มารวมเป็นศูนย์กลาง และนำไปเป็นข้อมูลประกอบการทบทวนของประเทศต่าง ๆ ด้วยความรวดเร็ว ควรมีการจัดทำตัวชี้วัดที่มีความชัดเจน เพื่อวางผลลัพธ์ที่คาดหวัง และจะได้สะท้อนข้อเท็จจริงและข้อมูลที่ครอบคลุมและมีความหลากหลาย ควรมีการจัดกลุ่มของข้อมูลเอาไว้ เมื่อเวลาผ่านไป ข้อมูลอาจเปลี่ยนแปลงไปด้วย ควรมีช่องทางการสื่อสารระหว่างภาคประชาสังคมกับรัฐบาล เพื่อนำข้อมูลจากเวทีต่าง ๆ มาถ่ายทอดแลกเปลี่ยนให้ทราบระหว่างกัน และควรได้รับฟังข้อมูลจากระดับบุคคล เช่น ผู้ที่เผชิญกับเหตุการณ์จริงให้ได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อคิดเห็น เช่น ผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ได้รับผลกระทบในเรื่องต่างๆ ซึ่งโดยปกติพวกเขาเหล่านั้นไม่มีโอกาสสะท้อนเรื่องราวของตนเอง มีแต่หน่วยงาน หรือองค์กรที่นำข้อมูลไปสื่อสารในเวทีต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งไม่อาจเข้าถึงปัญหาหรือความต้องการที่แท้จริงได้

(๒) ประเด็นด้านการสร้างความรู้ความเข้าใจ

ที่ประชุมมีความเห็นให้มีการยกระดับความรู้ความเข้าใจด้วยการกระจายองค์ความรู้และข้อมูลข้อตกลง GCM ไปให้มากที่สุดทั้งในเครือข่ายของสหประชาชาติ รัฐบาลท้องถิ่น ระดับชุมชน และประชาชนทั่วไป เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ทั่วถึง เพราะคนส่วนใหญ่ยังไม่ทราบว่าข้อตกลง GCM คืออะไร และเพื่อให้แน่ใจว่าจะได้รับการสะท้อนข้อมูลที่เป็นจริง ประสบความสำเร็จทั้งในกระบวนการทำงาน การประสานความร่วมมือ และการปฏิบัติตามข้อตกลง GCM

๓.๓ การอภิปราย หัวข้อ “แผนการทำงานและประเด็นที่สำคัญของเครือข่ายในภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก” มีผู้ร่วมอภิปราย จำนวน ๔ คน ดังนี้

- | | |
|-------------------------------|--|
| (๑) นางประกายรัตน์ ต้นธีรวงศ์ | กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ |
| (๒) นางสาว Sumitha Kishna | ผู้แทนองค์กร Our Journey จาก Malaysia |
| (๓) นางสาว Helen Brunt | ผู้แทน International Federation of the Red Cross |
| (๔) นาย Olof Blomqvist | ผู้แทนองค์กร Save the Children |

ในหัวข้อนี้ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับการจัดลำดับความสำคัญของประเด็นต่าง ๆ ในภูมิภาคและแนวทางที่จะทำให้เครือข่ายของสหประชาชาติในภูมิภาคสามารถร่วมมือกับภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

(๑) ความคาดหวังต่อการดำเนินการของรัฐ อาทิ รัฐควรกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงผู้โยกย้ายถิ่นฐานและผู้พลัดถิ่นไว้ด้วย เพื่อเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และควรมีมาตรการที่โปร่งใส

และอะลุ่มอล่วยต่อบุคคลเหล่านี้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐในระดับท้องถิ่นและระดับชุมชนมีบทบาทสำคัญอย่างมากในการสนับสนุนให้รัฐบาลได้บรรลุเป้าหมายในการปฏิบัติตาม GCM นอกจากนี้ ในกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ ควรคำนึงถึงแนวทางด้านสิทธิมนุษยชน (Human Rights-based Approach) ด้วยเสมอ

(๒) การเน้นประเด็นที่อ่อนไหวสำหรับเด็ก (Child - Sensitive) ไว้ในทุกมิติของการโยกย้ายถิ่นฐานด้วย

(๓) ประเด็นเฉพาะอื่น ๆ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน แรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน แรงงานทาสยุคใหม่ที่แรงงานโยกย้ายถิ่นฐานหญิงตกเป็นเหยื่อ (modern slavery) ผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่สูญหาย (missing migrant) การกักขังผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (migration detention) เป็นต้น

ในการประชุมหัวข้อนี้ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (นางประกายรัตน์ ตันธิรวงศ์) ได้กล่าวถ้อยแถลงในที่ประชุม ดังนี้

(๑) การแลกเปลี่ยนผลการดำเนินงานที่ก้าวหน้าของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามข้อตกลง GCM ภายในประเทศ โดยผ่านการทำหน้าที่หลักของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่รวมไปถึงการจัดการเรื่องร้องเรียน การติดตามสถานการณ์ การจัดกิจกรรมส่งเสริม การให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน และการมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมาย โดยในช่วงหลายปีที่ผ่านมา กสม. มีการดำเนินงานที่ก้าวหน้าจำนวนมากที่เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ ซึ่งรวมไปถึงการออกรายงานการตรวจสอบ ๒ ฉบับที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ ได้แก่ รายงานการตรวจสอบที่ ๓๗-๔๐/๒๕๖๒ เรื่อง สิทธิพลเมืองอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิสตรี กรณีขอให้ตรวจสอบการดำเนินการของเจ้าหน้าที่รัฐตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี พ.ศ. ๒๕๓๙ และรายงานการตรวจสอบที่ ๗๓/๒๕๖๐ เรื่อง สิทธิสตรีอันเกี่ยวเนื่องกับสิทธิพลเมือง กรณีกล่าวอ้างว่า หญิงต่างด้าวที่ทำงานในสถานบริการถูกกักตัวที่สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทำให้ได้รับความเดือดร้อน ซึ่งได้มีข้อเสนอแนะหลายข้อ เช่น การให้งดการพิจารณาความผิดทางอาญาต่อผู้หญิงค้าประเวณีที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ การเสนอแนะให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองต้องไม่ประทับตราเพื่อไม่ให้ผู้หญิงค้าประเวณีที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ กลับเข้ามาในประเทศได้อีก การยุติการกักเด็กในศูนย์กักกันของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และการเสนอแนะให้มีกระบวนการคัดกรองเด็กที่อยู่ในสถานะสมครเป็นผู้ลี้ภัย

นอกจากนี้ กสม. ยังได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงวิจัยในประเด็นของแรงงานต่างด้าวในอุตสาหกรรมสัตว์ปีก โดยแนะนำให้ใช้เครื่องมือตรวจสอบสิทธิมนุษยชนที่รอบด้าน (Human Due Diligence – HRDD) ที่พัฒนาโดยสำนักงาน กสม. เพื่อสร้างแนวปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการ แรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งในช่วงที่ผ่านมา กสม. ยังได้เสนอให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นทั้งหมดเพื่อแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์และการนำผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ มาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และแนะนำหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับ

การคำนึงให้เคารพสิทธิมนุษยชนของผู้ที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ซึ่งมักจะมีสถานะเป็นผู้เข้าเมืองที่ผิดกฎหมายด้วย

(๒) ความก้าวหน้าในการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีหลายประการ อาทิ การยกระดับและเร่งรัดให้มีการลงทะเบียนแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานในประเทศ การให้สิทธิในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข การเข้าถึงการศึกษา และการประกันสังคมที่มีความครอบคลุมกับแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานที่ถูกกฎหมาย นอกจากนี้ กระทรวงการต่างประเทศยังได้มีการจัดตั้งคณะทำงานว่าด้วยแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานเพื่อทำหน้าที่ในการติดตามการดำเนินการตามข้อตกลงว่าด้วยแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน และเพื่อแสวงหาการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการปฏิบัติตามข้อตกลงดังกล่าว

(๓) การดำเนินการต่อไป สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจำเป็นต้องร่วมมือกัน ในกระบวนการติดตามการปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน โดยต้องร่วมมือกับภาครัฐบาล และภาคประชาสังคมในการที่จะทำให้ประเด็นสิทธิต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับแรงงานโยกย้ายถิ่นฐาน มีความปลอดภัย เป็นระเบียบ และปกติ โดย กสม. จะยังคงทำหน้าที่ในการติดตามและเฝ้าระวังร่วมกับ สถาบันสิทธิมนุษยชนมนุษยชนแห่งชาติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมทั้งสร้างความตระหนักในเรื่องข้อตกลงว่าด้วยแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานฯ ในสังคมไทยต่อไป

๓.๔ ทิศทางในอนาคตและข้อเสนอแนะจากที่ประชุม

ในช่วงท้ายของการประชุม ได้มีการแบ่งกลุ่มผู้เข้าร่วมการประชุมออกเป็น ๒ กลุ่มตามความสนใจ เพื่อหารือเกี่ยวกับประเด็นที่เครือข่ายในภูมิภาคควรจัดลำดับความสำคัญไว้ในแผนปฏิบัติงาน และเพื่อหารือเกี่ยวกับรูปแบบการทำงานที่จะทำให้ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนการปฏิบัติงานของเครือข่ายของสหประชาชาติในระดับภูมิภาคได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งการหารือเกี่ยวกับกลไกและยุทธศาสตร์ที่จะเป็นประโยชน์ในการมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างเครือข่ายของสหประชาชาติในภูมิภาคกับภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสีย เพื่อสรุปถึงแนวทางการดำเนินการในอนาคตต่อไป ดังนี้

(๑) ประเด็นที่เครือข่ายของสหประชาชาติในภูมิภาคควรจัดลำดับความสำคัญไว้ในแผนปฏิบัติงาน

ที่ประชุมได้กล่าวถึงความสำคัญของเครือข่ายการทำงานระหว่างกลไกของสหประชาชาติกับภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสีย ซึ่งจะเป็นพื้นที่สำคัญที่ทำให้เกิดการสื่อสารประเด็นปัญหาในระดับพื้นที่ที่ครอบคลุมทั่วทั้งภูมิภาค จากระดับท้องถิ่นสู่ระดับโลก (local to global) ที่จะเปิดให้มีการอภิปรายที่ตัดขวางทั้งในเชิงประเด็นและพื้นที่ (cutting issues and areas) โดยมีประเด็นที่ที่ประชุมให้ความสนใจได้แก่

- การเลือกปฏิบัติ
- การหวาดกลัวผู้อพยพ
- การมีเครือข่ายของผู้อพยพเองทั้งในระดับพื้นที่ ระดับประเทศ และระดับภูมิภาค

- การเข้าถึงบริการของภาครัฐ
- การไม่กักเด็กที่โยกย้ายถิ่นฐาน

ซึ่งที่ประชุมได้เสนอให้เครือข่ายสหประชาชาติฯ ได้จัดทำแผนที่ความสัมพันธ์ของประเด็นทั้งหมด เพื่อจัดลำดับความสำคัญ โดยมีประเด็นซึ่งที่ประชุมเสนอให้มีความสำคัญใน ๒ ประเด็น ได้แก่ การเลือกปฏิบัติ (discrimination) และการปฏิสัมพันธ์กับชุมชนของผู้โยกย้ายถิ่นฐาน (engaging with migration community)

(๒) รูปแบบการทำงานที่จะทำให้ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนการทำงานของเครือข่ายในระดับภูมิภาคได้อย่างเต็มที่

ที่ประชุมได้กล่าวถึงความสำคัญของบางประเด็นเพื่อให้ภาคประชาสังคมและผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติตามแผนการทำงานของเครือข่ายในระดับภูมิภาคได้อย่างเต็มที่ เช่น การมีองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานที่เข้าถึงได้ง่ายเพื่อเป็นเครื่องมือสำหรับทุกภาคส่วน ที่รวมไปถึงผู้โยกย้ายถิ่นฐาน นอกจากนี้ ที่ประชุมได้กล่าวถึงความสำคัญของเครือข่ายความร่วมมือที่หลากหลาย ซึ่งรวมไปถึงองค์กรภาคประชาสังคม สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และภาควิชาการ ซึ่งเครือข่ายนี้ควรจะได้ทำงานกับทั้งกลไกของสหประชาชาติ ภาครัฐ และภาคเอกชน เพื่อสร้างและรวบรวมองค์ความรู้และแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐานที่ครอบคลุมและโปร่งใส และเอกสารที่จัดทำขึ้นควรเป็นภาษาที่สื่อสารโดยใช้คำและภาษาง่าย ๆ สามารถอ่านและเข้าถึงได้ง่ายสำหรับคนทุกกลุ่ม

๔. ประโยชน์ที่ได้รับจากการประชุม

การประชุมในครั้งนี้ ทำให้ได้รับทราบพัฒนาการความก้าวหน้าในประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานในส่วนที่สหประชาชาติดำเนินการขับเคลื่อนในระดับโลกและระดับภูมิภาค ได้ทราบโครงสร้าง แผนการดำเนินงาน และกระบวนการทำงานทั้งระบบ ทั้งในด้านการปฏิบัติตามข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานที่ปลอดภัย เป็นระเบียบ และเป็นปกติ (GCM) กระบวนการในการติดตาม และแผนการทบทวนที่มุ่งสู่ผลลัพธ์อย่างมีพลวัตและประสบผลสำเร็จโดยครอบคลุมถึงคนทุกกลุ่ม

๕. ข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการต่อไป

เห็นควรนำรายงานสรุปผลการประชุมหารือของเครือข่ายสหประชาชาติว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานสำหรับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก ดังกล่าว เผยแพร่ในเว็บไซต์ของสำนักงาน กสม. และแจ้งเวียนให้ทุกสำนักได้รับทราบ

สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

มีนาคม ๒๕๖๓