

เกร็ดความรู้ที่ 2

UNHCR ExCom สมัยที่ 74

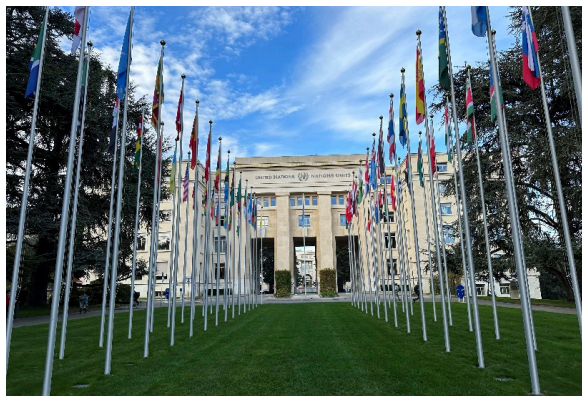
กองความมั่นคงภายในประเทศ³⁷



การประชุมคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees) (UNHCR ExCom) เป็นการประชุมประจำปีของ UNHCR มีวัตถุประสงค์เพื่อทบทวนการดำเนินการในการให้ความช่วยเหลือและแสวงหาทางออกสำหรับผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้ง การเห็นชอบแผนงานโครงการและงบประมาณประจำปี

³⁷ นายพิชญเดช โอสธานนท์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ และ นางสาวจิราภรณ์ ศิริวรรณกุล นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ เป็นผู้แทน สมช. เข้าร่วมประชุม

สำหรับการประชุม UNHCR ExCom ประจำปี 2566 เป็นการประชุมสมัยที่ 74 กำหนดจัดขึ้นระหว่างวันที่ 9 – 13 ตุลาคม 2566 ณ สำนักงานสหประชาชาติ นครเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส ซึ่งมีประเทศต่าง ๆ องค์การระหว่างประเทศ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม ประมาณ 139 ประเทศ/องค์การ มีวาระการประชุมที่สำคัญ ประกอบด้วย การกล่าวถ้อยแถลงของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ การอภิปรายทั่วไป การดำเนินงานเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ และการพิจารณาแผนงานโครงการและงบประมาณที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีการจัดกิจกรรมคู่ขนาน อาทิ การจัดกิจกรรม Nansen Refugee Award การจัดอภิปรายในหัวข้อต่าง ๆ เช่น การเสริมสร้างการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดนในบริบทของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยพิบัติผ่านกฎหมายและนโยบาย แนวทางการแก้ไขปัญหาของประเทศที่สามแบบองค์รวม: การแสวงหาแนวทางการคุ้มครองและการพึ่งพาตนเองของผู้ลี้ภัย การขับเคลื่อนการดำเนินการของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตามคำมั่นในการประชุมเวทีผู้ลี้ภัยโลก การตอบสนองต่อสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในประเทศ เป็นต้น



บทบาทของไทยในการประชุม UNHCR ExCom

ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกของ UNHCR ExCom เมื่อปี พ.ศ. 2522 และได้รับเชิญให้เข้าร่วมการประชุมทุกปีในฐานะสมาชิก ซึ่งการเข้าร่วมการประชุมดังกล่าวเป็นโอกาสสำคัญที่ไทยจะได้แสดงบทบาทและมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางความร่วมมือในเวทีระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน รวมทั้ง การสะท้อนบทบาทที่สร้างสรรค์ของไทยในการดำเนินนโยบายและดูแลผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ ที่สอดคล้องกับหลักมนุษยธรรมและพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ ยังเป็นเวทีสำคัญที่มีส่วนในการช่วยผลักดันประเด็นที่ไทยจำเป็นต้องขอรับการสนับสนุนความช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง



บทบาทของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติกับการประชุม UNHCR ExCom

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เป็นหน่วยงานระดับนโยบายที่มีบทบาทหลักในการกำหนดนโยบายและแนวทางการดำเนินการต่อผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ บนพื้นฐานของความสมดุลระหว่างมิติความมั่นคง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และหลักสิทธิมนุษยชน

การเข้าร่วมการประชุม UNHCR ExCom เป็นภารกิจของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีและหรือรองนายกรัฐมนตรีให้เข้าร่วมการประชุมในฐานะหัวหน้าคณะผู้แทนไทย และมีบทบาทในการกล่าวถ้อยแถลง เพื่อนำเสนอนโยบาย ความคืบหน้าการดำเนินการ ตลอดจนปัญหาและข้อท้าทายของไทยในการให้ความช่วยเหลือและดูแลผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการช่วยเสริมสร้างภาพลักษณ์ของไทยในการมีส่วนร่วมกับนานาชาติประเทศในการแก้ไขปัญหา โดยยึดถือหลักการด้านมนุษยธรรมและการแบ่งเบาภาระและความรับผิดชอบระหว่างประเทศร่วมกัน

องค์ประกอบคณะผู้แทนไทย

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบภารกิจในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการให้ความช่วยเหลือและดูแลผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ ประกอบด้วย สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

องค์ประกอบคณะผู้แทนไทย



สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ
office of the National Security Council



กระทรวงการต่างประเทศ
Ministry of Foreign Affairs
of the Kingdom of Thailand



กระทรวงมหาดไทย
Ministry of Interior

หน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

สาระสำคัญของการกล่าวเปิดการประชุมของ นายฟิลิปโป กรันดี (Filippo Grandi) ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ



ข้าหลวงใหญ่ฯ ได้กล่าวแสดงความไว้อาลัยต่อเหตุการณ์ความไม่สงบในอิสราเอล โดยเน้นย้ำว่าเหตุการณ์ดังกล่าวแม้อยู่นอกเหนืออาณัติของ UNHCR แต่บทบาทของ UNHCR จะเริ่มขึ้นเมื่อเกิดการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่ปกติ ซึ่งปัจจุบัน จำนวนผู้พลัดถิ่นทั่วโลกมีจำนวนสูงถึงกว่า 110 ล้านคน ซึ่งสาเหตุหลักมาจากสงครามและเหตุการณ์ความไม่สงบ

ทั้งในและระหว่างประเทศ การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ การแพร่ระบาดของโรคติดต่อ และภัยพิบัติทางธรรมชาติ ที่ส่งผลให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรในภูมิภาคต่าง ๆ ซึ่งหากสถานการณ์ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้น อาจมีความเสี่ยงที่จะนำไปสู่การเกิดวิกฤตด้านมนุษยธรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วโลกได้



UNHCR ในฐานะองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่ได้รับผลจากสถานการณ์ต่าง ๆ ได้มีการประสานความร่วมมือและทำงานร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือ คุ้มครอง และสนับสนุนปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นตามหลักมนุษยธรรม นอกจากนี้ ยังได้ร่วมกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับประเทศต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหา และฟื้นฟูประเทศ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือเยียวยาด้านจิตใจแก่ผู้ได้รับผลกระทบ พร้อมทั้ง มุ่งเน้นการแสวงหาทางออกอย่างยั่งยืนบนพื้นฐานของการเคารพกฎหมายภายในประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศ และพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

ในบริบทของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สถานการณ์ความขัดแย้งในเมียนมา ยังคงเป็นสถานการณ์ที่มีความสำคัญต่อภูมิภาคที่ทุกประเทศจะต้องเร่งหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยเร็ว เนื่องจากเหตุการณ์ดังกล่าว ได้ส่งผลให้เกิดอัตราการพลัดถิ่นภายในประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ชาวโรฮีนจายังคงเป็นกลุ่มคนที่มีความเปราะบางสูงและเป็นหนึ่งในกลุ่มคนที่ถูกเลือกปฏิบัติมากที่สุดในโลก (the most discriminated group) ซึ่ง UNHCR ยังคงยึดมั่นที่จะแสวงหาแนวทางให้คนเหล่านี้สามารถเดินทางกลับประเทศโดยสมัครใจ ปลอดภัย มีศักดิ์ศรี และขอให้ทุกประเทศร่วมกันแบ่งเบาภาระของบังกลาเทศที่ให้ที่พักพิงและช่วยเหลือคนกลุ่มนี้เป็นจำนวนมาก


การกล่าวถ้อยแถลงของผู้แทนประเทศไทย ในการประชุม UNHCR ExCom สมัยที่ 74 โดย นายรองวุฒิ วิรบุตร เอกอัครราชทูต รองผู้แทนถาวรไทยประจำสหประชาชาติ ณ นครเจนีวา





ถ้อยแถลงฯ ได้สะท้อนบทบาทของไทยในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและความคุ้มครองแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ ในประเทศไทย สรุปลงสาระสำคัญ ดังนี้

- สถานการณ์ความขัดแย้งและวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลกที่ส่งผลให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานแบบไม่สมัครใจ ทำให้ทุกประเทศต้องให้ความสำคัญกับระบบความคุ้มครองระหว่างประเทศ (international protection system) สำหรับคนเหล่านี้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันจะพบว่าประเทศที่ต้องรับภาระในการให้ที่พักพิงแก่ผู้โยกย้ายถิ่นฐานส่วนใหญ่ คือ ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งทุกประเทศยังคงต้องยึดหลักการสากลในเรื่องการแบ่งปันภาระและความรับผิดชอบ (international burden and responsibility sharing) และการให้การสนับสนุนประเทศที่รับภาระในการดูแลคนกลุ่มนี้ รวมทั้งความจำเป็นที่ต้องขยายความร่วมมือไปยังภาคส่วนอื่น ๆ ของสังคม

- ประเทศไทยในฐานะประเทศทางผ่านและประเทศผู้รับภาระในการดูแลคนพลัดถิ่นกลุ่มต่าง ๆ ยังคงมีนโยบายให้ความช่วยเหลือและให้ที่พักพิงแก่คนเหล่านี้ โดยยึดมั่นในหลักการไม่ผลักดันกลับไปสู่อันตราย (non-refoulement) ซึ่งหลักการนี้ถูกบรรจุไว้ใน พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้อับชอกช้ำใจ พ.ศ. 2565
- ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญและเน้นย้ำการให้ความช่วยเหลือผู้โยกย้ายถิ่นฐานตามหลักมนุษยธรรม โดยมีความคืบหน้าการดำเนินการในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

 การให้ความช่วยเหลือผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมา (ผกร.) ในพื้นที่พักพิงชั่วคราวฯ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการแสวงหาทางออกที่ยั่งยืน โดยเฉพาะการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม นอกจากนี้ ประเทศไทยยังให้การดูแลผู้หนีภัยความไม่สงบชาวเมียนมา (ผกสม.) ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความไม่สงบในเมียนมา โดยไทยหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเมียนมาจะสามารถยุติความรุนแรงและกลับสู่ความสงบสุขได้โดยเร็ว

 การดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. 2562 โดยประเทศไทยได้เริ่มต้นการดำเนินการในห้วงปลายเดือนกันยายน 2566

 ประเทศไทยยังคงแสดงความห่วงกังวลร่วมกับประชาคมระหว่างประเทศในส่วนของสถานการณ์ของชาวโรฮิงจาในเมียนมาและกลุ่มที่พลัดถิ่นอยู่ในบังกลาเทศ โดยประเทศไทยได้บริจาคเงินกว่าหนึ่งล้านบาทผ่านโครงการอาหารโลก (World Food Programme) เพื่อบรรเทาวิกฤติ

นอกจากการกล่าวถ้อยแถลงข้างต้น ในการประชุมครั้งนี้ ประเทศไทยยังได้มีบทบาทในการกล่าวถ้อยแถลงในฐานะผู้แทนกลุ่มสมาชิกโครงการ IBelong (Group of Friends of IBelong Campaign to End Statelessness) ซึ่งเป็นโครงการที่ผลักดันการยุติปัญหาคนไร้สัญชาติให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. 2567 โดยประเทศไทยได้กล่าวว่าโครงการดังกล่าว ได้ดำเนินการมาจนใกล้ถึงระยะสิ้นสุดของโครงการแล้ว แต่บุคคลผู้มีปัญหาสถานะและคนไร้สัญชาติยังคงมีอยู่จำนวนมาก ดังนั้น ทุกประเทศต้องร่วมกันมุ่งมั่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และภายหลังจากโครงการสิ้นสุด ประเทศต่าง ๆ จะได้ร่วมกันทำงานผ่าน The Global Alliance to End Statelessness ซึ่งจะเป็นโครงการใหม่ที่จะเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามาร่วมกันแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาบุคคลไร้รัฐอย่างยั่งยืนและต่อเนื่องต่อไป

แนวโน้มและความท้าทายของการดำเนินงานในประเทศเกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นฐาน

สถานการณ์ความมั่นคงระดับโลก ประกอบกับการเกิดขึ้นของภัยคุกคามความมั่นคงรูปแบบใหม่ ได้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของมนุษย์ และเป็นปัจจัยสำคัญที่ผลักดันให้เกิดกระแสการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานของประชากรแบบไม่ปกติในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก ซึ่งประกอบด้วยปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญ ดังนี้

■ สถานการณ์ความขัดแย้ง การสู้รบ และภาวะสงครามที่เกิดขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วโลก

เป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน มีผู้คนจำนวนมากต้องเผชิญกับการเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และถูกบังคับให้ต้องหนีภัยการประหารชีวิตหรือการขับไล่ไปยังพื้นที่ต่าง ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้จากบริบทความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยเฉพาะความขัดแย้งระหว่างรัสเซียกับยูเครน ได้ก่อให้เกิดการอพยพย้ายถิ่นของผู้คนในทวีปยุโรปมากที่สุดนับตั้งแต่เกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ขณะเดียวกัน ความขัดแย้งระหว่างอิสราเอล-ฮามาส ที่มีความยืดเยื้อ ส่งผลให้เกิดวิกฤตด้านมนุษยธรรมขนาดใหญ่ นอกจากนี้ สถานการณ์ความไม่สงบทางการเมืองภายในเมียนมา ตั้งแต่ปี 2564 ได้ส่งผลให้มีอัตราผู้พลัดถิ่นภายในเมียนมาเพิ่มสูงขึ้นกว่า 1.95 ล้านคน และมีบุคคลจำนวนกว่า 100,000 คน ต้องอพยพหนีภัยสงครามข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน (ข้อมูลจาก UNHCR ณ เดือนมกราคม 2567)

■ ความมั่นคงด้านสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ

เป็นประเด็นความท้าทายด้านความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อทุกประเทศทั้งทางตรงและทางอ้อม อีกทั้ง ยังเป็นประเด็นที่มีความเกี่ยวพันและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศมีความเกี่ยวข้องกับการพลัดถิ่นมากยิ่งขึ้น จากรายงานของ UNHCR วิเคราะห์ว่าแนวโน้มการพลัดถิ่นภายในประเทศ ตั้งแต่ปี 2565 เป็นต้นมา กว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนผู้พลัดถิ่นใหม่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศ และกว่าร้อยละ 60 ของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศอยู่ในประเทศที่มีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะประเทศหมู่เกาะที่ต้องเผชิญกับการขึ้นลงของระดับน้ำทะเล การเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ และนำไปสู่การถูกจำกัดการเข้าถึงและแย่งชิงทรัพยากร

จากปัจจัยที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลก การเกิดปัญหาความยากจน และวิกฤติความมั่นคงด้านอาหาร ส่งผลให้ปัจจัยผลักดันที่ทำให้เกิดการโยกย้ายถิ่นฐานมีความรุนแรงและซับซ้อนเพิ่มมากขึ้น และมีแนวโน้มที่จะกลายเป็นภาวะวิกฤตของโลกในอนาคต ดังนั้น ทุกประเทศจึงมีความเสี่ยงที่อาจต้องเผชิญกับความท้าทายดังกล่าวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แม้ว่าปัจจุบันประเด็นเรื่องการโยกย้ายถิ่นฐานจะถูกยกระดับให้เป็นประเด็นที่มีความสำคัญในระดับโลกที่ประชาคมระหว่างประเทศให้ความสนใจและพยายามผลักดันให้ทุกประเทศได้มีส่วนร่วมและตระหนักถึงความสำคัญของปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้ความช่วยเหลือกลุ่มคนดังกล่าวตามหลักมนุษยธรรม ภายใต้หลักการแบ่งเบาภาระและความรับผิดชอบร่วมกันควบคู่ไปกับการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาที่รากเหง้าเพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืน

ในบริบทของประเทศไทย ในฐานะเป็นประเทศทางผ่านและเป็นประเทศปลายทางของการโยกย้ายถิ่นฐานภายในภูมิภาค ที่ผ่านมา ได้มีบทบาทและมีประสบการณ์ในการให้ความช่วยเหลือผู้โยกย้ายถิ่นฐานกลุ่มต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องจึงจำเป็นต้องมีการทบทวนทิศทางและการดำเนินนโยบาย ผ่านการหารือร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกภาคส่วน เพื่อให้เกิดการทบทวนนโยบายที่มีประสิทธิภาพ สอดคล้องกับบริบทสถานการณ์ ควบคู่ไปกับการพิจารณาความเป็นไปได้ในการกำหนดมาตรการหรือแนวทางการดำเนินอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนให้เกิดการแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

ทั้งนี้ ปัจจุบัน ประเทศไทยได้มีการเริ่มต้นการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาใต้ พ.ศ. 2562 ซึ่งได้เริ่มต้นการดำเนินการอย่างเป็นทางการ ตั้งแต่ห้วงปลายเดือนกันยายน 2566 โดยการดำเนินการดังกล่าวถือเป็นความคืบหน้าที่สำคัญของไทยในการมีกลไกเพื่อคัดแยกผู้ที่ต้องการได้รับการคุ้มครองออกจากผู้แสวงหาโอกาสทางเศรษฐกิจและเป็นตามคำมั่นที่นายกรัฐมนตรี (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) ได้กล่าวไว้ในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ สมัยสามัญ ครั้งที่ 71 ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา เมื่อวันที่ 20 กันยายน 2559 ที่จะสนับสนุนให้มีการจัดการปัญหาและการคัดกรองผู้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของไทยที่จะไม่ผลักดันกลุ่มคนดังกล่าวกลับไปสู่อันตราย อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีการเตรียมความพร้อมและมาตรการรองรับผู้ที่จะได้รับสถานะผู้ได้รับการคุ้มครองที่จะมีจำนวนเพิ่มมากขึ้นในอนาคต

