



ความรู้เบื้องต้น

สิทธิมนุษยชนใน เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เล่ม 1

ความรู้เบื้องต้น

สิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

เล่ม 1

An Introduction to Human Rights in Southeast Asia: Volume 1

 creative
commons



This work is distributed under Creative Commons licensing:

CC BY-NC-SA
Attribution-NonCommercial-ShareAlike

More information on licensing is available at: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

ความรู้เบื้องต้น สิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 1

An Introduction to Human Rights in Southeast Asia: Volume 1

ISBN (in print): 978-616-443-416-5

ISBN (online): 978-616-443-417-2

จัดพิมพ์

โครงการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในอาเซียน/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
Strengthening Human Rights and Peace Research and Education in ASEAN/Southeast Asia
(SHAPE-SEA)

สำนักเลขานุการ SHAPE-SEA

สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา (IHRP) มหาวิทยาลัยมหิดล

เลขที่ 999 ถ.พุทธมณฑลสาย 4 ต.ศาลายา อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม 73170 ประเทศไทย

Tel: (66) 2-441-0813-5 ext. 3150

Fax: (66) 2-441-0872-3

Email: shape.seasec@gmail.com

Website: <http://shapesea.com/>

ภาพปก: Lillian Suwanrumpha

ออกแบบรูปเล่ม: Steven Hoose

พิมพ์: Scand-Media Corp., Ltd, Bangkok, Thailand

แปล: ดร. เบญจรัตน์ แซ่ฉั่ว

พิสูจน์อักษร: ปณิธาน กิจสกุล

การแปลและจัดพิมพ์ฉบับภาษาไทยได้รับการสนับสนุนจาก Norwegian Centre for Human Rights (NCHR)

หนังสือเล่มนี้ไม่สงวนสิทธิ์สำหรับการนำบางส่วนหรือทั้งหมดไปใช้ในกิจกรรมส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้ กรุณาอ้างอิงที่มา SHAPE-SEA และ SEAHNRN หรือแจ้งให้ผู้จัดทำ ได้ทราบถึงการนำไปใช้จักขอบคุณยิ่ง

กิตติกรรมประกาศ

หนังสือชุดความรู้เบื้องต้นสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ริเริ่มโดยเครือข่ายสิทธิมนุษยชนศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Human Rights Studies Network หรือเรียกว่า SEAHRN) พัฒนาร่วมกับเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา (ASEAN University Network – Human Rights Education / AUN-HRE) และ โครงการการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในอาเซียน/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Strengthening Human Rights and Peace Research and Education in ASEAN/Southeast Asia หรือเรียกว่า SHAPE-SEA) โดยมีเป้าหมายเพื่อสนับสนุนการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษาในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่ซึ่งสิทธิมนุษยชนและสันติภาพในภูมิภาคจะได้รับการส่งเสริมและการคุ้มครองมากขึ้น

การจัดทำหนังสือชุดความรู้เบื้องต้นสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากหน่วยงานความร่วมมือด้านการพัฒนาระหว่างประเทศแห่งสวีเดน (Swedish International Development Cooperation Agency – SIDA) และศูนย์สิทธิมนุษยชนแห่งนอร์เวย์ (Norwegian Centre for Human Rights – NCHR) หนังสือฉบับภาษาอังกฤษพิมพ์ครั้งแรก โดยความร่วมมือกับสถาบันราอูลวอลเลนเบิร์กด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรม (Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law) หนังสือนี้จะไม่มีทางสำเร็จลุล่วงได้หากปราศจากการมีส่วนร่วมจากหลายคนซึ่งมีอาจกล่าวได้ทั้งหมดในที่นี้ ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งสำหรับการสนับสนุนทั้งหลาย และหวังว่าจะได้รับความร่วมมือในการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษาจากท่านต่อไป



Swedish International Development
Cooperation Agency (Sida)



UiO : Norwegian Centre for Human Rights
University of Oslo

- บทต่างๆ และเนื้อหาในหนังสือจะได้รับการเผยแพร่ทางเว็บไซต์ในรูปแบบไฟล์พีดีเอฟ (PDF)
- หนังสือจะมีรูปเล่มที่เข้าใจง่าย สะดวกต่อการพิมพ์และถ่ายเอกสาร
- กลุ่มเป้าหมายคือนักศึกษาระดับปริญญาตรีที่เรียนเรื่องสิทธิมนุษยชนเป็นวิชาทั่วไปหรือวิชาเลือก นักศึกษาไม่จำเป็นต้องมีความรู้พื้นฐานมากนักในเรื่องกฎหมาย การเมือง การพัฒนา หรือสังคมวิทยา แต่หนังสือเล่มนี้จะเสริมเนื้อหาให้กับนักศึกษาที่เรียนสาขาต่างๆ เหล่านั้น
- หนังสือเล่มนี้สำรวจพิจารณาสถานะสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ใช้ตัวอย่างและกรณีศึกษาจากภูมิภาคนี้
- หนังสือเล่มนี้อาจจะได้รับการแปลเป็นภาษาหลักต่างๆ ของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- หนังสือเล่มนี้จะอ้างอิงถึงเฉพาะแต่งงานเขียนที่นักศึกษาสามารถเข้าถึงได้เท่านั้น ด้วยทรัพยากรห้องสมุดที่มีจำกัดและวารสารต่างประเทศที่มีราคาแพง หนังสือเล่มนี้จึงเลือกที่จะอ้างอิงถึงงานที่สามารถค้นคว้าได้ในอินเทอร์เน็ตโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย

ส่วนประกอบของหนังสือ

ได้ออกแบบส่วนต่างๆ ที่จะช่วยการเรียนรู้ของนักศึกษา ดังต่อไปนี้

- คำนิยาม/คำจำกัดความ ซึ่งจะช่วยให้นักศึกษาเข้าใจคำศัพท์เฉพาะด้านสิทธิมนุษยชนได้
- แนวคิด: แนวคิดที่สำคัญในการทำความเข้าใจสิทธิมนุษยชน
- เจาะลึก: ให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับประเด็นที่เกี่ยวข้องผ่านกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นในชีวิตจริงเพื่อช่วยให้นักเรียนเข้าใจถึงสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์จริง
- อภิปรายและแลกเปลี่ยน: เนื้อหาล้อมกรอบส่วนนี้สามารถใช้เสริมการอภิปรายและแลกเปลี่ยนกับนักศึกษาเกี่ยวกับปัญหาท้าทายต่างๆ ทางด้านสิทธิมนุษยชนได้
- ตัวอย่างในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้: ในกรณีที่ทำได้จะมีการยกตัวอย่างกรณีศึกษาประเด็นสิทธิมนุษยชนตามที่เกิดขึ้นจริงในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งสิบเอ็ดประเทศ
- ตัวอย่างโจทย์ข้อสอบหรือโจทย์ความเรียง: เพื่อช่วยอาจารย์ตั้งโจทย์ข้อสอบและหัวข้อความเรียง
- อ่านเพิ่มเติม: เน้นชื่อผู้เขียน แหล่งข้อมูลออนไลน์ และข้อความที่เกี่ยวข้องเพื่อการศึกษาค้นคว้าต่อ แหล่งข้อมูลมุ่งเน้นไปที่งานศึกษาหรือผลงานตีพิมพ์ที่เข้าถึงได้ทางอินเทอร์เน็ตโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เนื่องจากมหาวิทยาลัยหลายแห่งในภูมิภาคนี้ มีข้อจำกัดในการเข้าถึงวารสารและตำราาระบบออนไลน์ที่มีค่าใช้จ่ายหรือค่าสมาชิก

หมายเหตุ หนังสือเล่มนี้ใช้คำว่า “เอเชียตะวันออกเฉียงใต้” แทนที่จะใช้อาเซียน (ASEAN) เพราะต้องการหมายถึงทั้งสิบเอ็ดประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อันประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียนและประเทศติมอร์ตะวันออก ซึ่งติมอร์ตะวันออกมีแนวโน้มที่จะเข้าร่วมกับประชาคมอาเซียนในอนาคตอันใกล้

หมายเหตุสำหรับอาจารย์ หนังสือได้รับการออกแบบสำหรับนักศึกษาระดับปริญญาตรี แต่อาจใช้เป็นพื้นฐานการอ่านสำหรับนักศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา ครอบคลุมสิทธิมนุษยชนในบริบทของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ใช้ตัวอย่างจากประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พิจารณาตรวจสอบกฎหมาย นโยบายและแนวปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในแต่ละบทความนี้เป็นเอกสาร สามารถเข้าถึงได้ในรูปแบบไฟล์ PDF ทางเว็บไซต์ของ SEAHRN และ SHAPE-SEA อาจารย์ผู้สอนสามารถเลือกบทความตามความต้องการใช้งานได้

การใช้หนังสือเล่มนี้ อนุญาตให้นำเนื้อหาข้อมูลในหนังสือไปใช้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด สามารถเผยแพร่และประยุกต์ใช้ได้โดยต้องระบุถึง SEAHRN และ SHAPE-SEA ในฐานะผู้ผลิตผลงานต้นฉบับ

ท่านสามารถ:

- แบ่งปัน/เผยแพร่: ท่านสามารถทำสำเนาและแจกจ่ายฟรี (พร้อมระบุที่มาอย่างเหมาะสม)
- ประยุกต์ใช้: ท่านสามารถปรับประยุกต์ใช้แบบฝึกหัด หรือกรณีศึกษาได้ตามการใช้งาน (พร้อมระบุที่มาอย่างเหมาะสม)

ท่านคุณไม่สามารถ:

- ไม่สามารถใช้หนังสือนี้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า และไม่สามารถขายเพื่อแสวงหาผลกำไร

การแปล

ณ เดือนธันวาคม 2560 หนังสือเล่มนี้ได้รับการแปลเป็นภาษากัมพูชา เมียนมา และไทย SHAPE-SEA ส่งเสริมให้มีการแปลเป็นภาษาอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยแจ้งและได้รับอนุญาตจาก SHAPE SEA

ผู้เขียน บรรณาธิการ และผู้มีส่วนร่วม

มีอาจารย์ นักสิทธิมนุษยชน นักศึกษาหลายคนที่มีส่วนร่วมการจัดทำหนังสือเล่มนี้ ในแต่ละบทอาจมีผู้เขียนหลายคน รายชื่อที่ปรากฏครอบคลุมบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงมากที่สุด ขอขอบคุณทุกท่านสำหรับการมีส่วนร่วมของท่านและให้ความสนใจต่อโครงการนี้

ผู้เขียน

Azmi Sharon, Faculty of Law, University of Malaya

Benjamin Lee, Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions

Douglas Sanders, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Elizabeth Aguilin-Pangalangan, Faculty of Law, University of the Philippines

Eko Riyadi, Faculty of Law, Universitas Islam, Indonesia

Hadi Rahmat Purnama, University of Indonesia

Matthew Mullen, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Melazel Asuncion, Institute of Human Rights, College of Law, University of the Philippines

Michael (Mike) Hayes, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Muhadi Sugiono, Department of International Relations, Universitas Gadjah Mada

Pacita Fortin, International Studies Department, Miriam College

ทีมบรรณาธิการ

Ayesah Uy Abubakar, Faculty of Humanities, Arts and Heritage, Universiti Malaysia Sabah

Azmi Sharom, Faculty of Law, University of Malaya

Matthew Mullen, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Michael (Mike) Hayes, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Thi Thanh Hai Nguyen, Vietnamese Institute for Human Rights

Yanuar Sumarian, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

ทีมตรวจทานข้อเท็จจริงสำหรับเนื้อหาบางบท

Altafur Rahman, Thammasat University

Brian Barbour, Japan Association for Refugees

Carl Middleton, Faculty of Political Sciences, Chulalongkorn University

Claus Meyer, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Douglas Sanders, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Edgardo Legaspi, SEAPA, Bangkok

Eko Riyadi, Faculty of Law, Universitas Islam, Indonesia

Elizabeth Aguilung-Pangalangan, Faculty of Law, University of the Philippines

Gary Cuenoud, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Gisle Kvanvig, Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo

Hadi Rahmat Purnama, University of Indonesia

Herlambang P. Wiratraman, Faculty of Law, Universitas Airlangga

Huong Ngo, School of Law, Vietnam National University

James Gomez, Bangkok University

Latifah Lagzhaoui, Webster University

Mark Capaldi, ECPAT International

Matt Copeland, Mahidol University International College

Matthew Mullen, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

May Thida Aung, Department of Law, University of Distance Education (Yangon)

Melizel Asuncion, Institute of Human Rights, College of Law, University of the Philippines

Michael (Mike) Hayes, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Muhadi Sugiono, Department of International Relations, Universitas Gadjah Mada

Naparat Kranrattanasuit, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Kamarulzaman Askandar, Research and Education for Peace, Universiti Sains Malaysia (REPUSM)

Kalpalata Dutta, Asian Institute for Human Rights

Ray Paolo J. (Arpee) Santiago, Ateneo Human Rights Center

Rhona Smith, Raoul Wallenberg Institute of Human Rights and Humanitarian Law (RWI)

Saya Uematsu, Austin, Brooklyn Law School

Sriprapha Petcharamesree, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Thi Thanh Hai Nguyen, Vietnamese Institute for Human Rights

Vachararutai Boontinand, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

Varaporn Chamsanit, Women's Wellbeing and Gender and Sexual Justice

ทีมผู้ค้นคว้าข้อมูล เป็นนักศึกษาของสถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา มหาวิทยาลัยมหิดล ประกอบด้วย

Abhay Luthra, Chandy Eng, Gary Cuenoud, Giulia Patane, Jari Trabert, Jennifer Bezirium, Joel Mark Barredo, Michael Nedbal, Nicholas Bull, Nicole Ostrand, Richard Lancaster, Uzma Shukrana

พิสูจน์อักษรและอ่านตรวจทานฉบับภาษาอังกฤษ โดย Magdalen Spooner สำหรับเล่มแรก
ร่วมพิสูจน์อักษรโดย Loskaru Sdn Bhd

สำหรับฉบับภาษาไทย

แปลโดย ดร. เบญจรัตน์ แซ่ฉั่ว

พิสูจน์อักษรโดย ปณิธาน กิจสกุล

สนับสนุนการแปลและจัดพิมพ์ฉบับภาษาไทยโดย Norwegian Centre for Human Rights (NCHR)

โครงการนี้ประสานงาน โดย Michael (Mike) Hayes สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา (IHRP) มหาวิทยาลัยมหิดล

สารบัญ

บทที่ 1	พื้นฐานสิทธิมนุษยชน	1
1.1	สิทธิมนุษยชนคืออะไร?	5
1.1.1	ความเป็นมนุษย์	
1.1.2	สิทธิของมนุษย์	
1.1.3	รากฐานของสิทธิมนุษยชน	
1.2	ลักษณะและแนวคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน	11
1.2.1	ความเป็นสากล	
1.2.2	ติดตัวมาแต่เกิด	
1.2.3	ไม่สามารถพรากไปได้	
1.2.4	ศักดิ์ศรี	
1.2.5	ความเท่าเทียม	
1.3	กฎหมายสิทธิมนุษยชน: สิทธิและหน้าที่	14
1.3.1	หลักกฎหมาย	
1.3.2	หน้าที่สิทธิมนุษยชน	
1.3.3	การคุ้มครองแนวตั้งและแนวนอน	
1.3.4	หน้าที่ของรัฐ: 'เคารพ คุ้มครอง และปฏิบัติให้บรรลุ' และ 'ส่งเสริม คุ้มครอง และป้องกัน'	
1.4	ประเภทของสิทธิ	19
1.4.1	การแบ่งและการรวมประเภทของสิทธิ	
1.4.2	ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ	
1.5	ทำไมต้องศึกษาสิทธิมนุษยชน?	24
1.5.1	สิทธิมนุษยชนศึกษา คือสิทธิมนุษยชนอย่างไร	
1.5.2	คุ้มครองผู้ตกอยู่ในภาวะเปราะบาง	
1.5.3	สิทธิมนุษยชนให้ความเข้าใจเกี่ยวกับภูมิภาค	
1.5.4	สิทธิมนุษยชนศึกษาเพิ่มคุณค่าให้กับความรู้อย่างอื่น	
บทที่ 2	มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	31
2.1	กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ: พื้นฐาน	33
2.2	ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ	35
2.3	ความเป็นมาของการพัฒนามาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	38
2.3.1	ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR)	
2.4	การจัดทำสนธิสัญญา: ภาพรวม	42
2.4.1	ข้อสงวนและความเข้าใจ	
2.5	ทำไมประเทศต่าง ๆ จึงให้สัตยาบันสนธิสัญญาที่สร้างพันธกรณีทางกฎหมายต่อตนเอง?	47
บทที่ 3	สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ	51
3.1	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)	53
3.2	สิทธิใน ICCPR	55
3.2.1	การกำหนดใจตนเอง (ข้อ 1)	
3.2.2	การไม่เลือกปฏิบัติ (ข้อ 2)	
3.2.3	สิทธิในชีวิต (ข้อ 6)	
3.2.4	สิทธิทางกฎหมาย (ข้อ 9, 10, 14, 26)	
3.2.5	เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย (ข้อ 12)	

3.2.6	เสรีภาพในการนับถือศาสนา (ข้อ 18)	
3.2.7	เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (ข้อ 19)	
3.2.8	สิทธิในการแต่งงานและมีลูก (ข้อ 23)	
3.2.9	สิทธิในการสมาคมและชุมนุม (ข้อ 21 และ 22)	
3.2.10	สิทธิในการออกเสียง (ข้อ 25)	
3.3	การจำกัดสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง	60
3.3.1	การจำกัดสิทธิทั้งหมด	
3.3.2	การจำกัดสิทธิบางอย่างโดยรัฐบาล	
3.3.3	การลิดรอนสิทธิในภาวะฉุกเฉินสาธารณะ	
3.4	กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR)	62
3.4.1	การทำให้เป็นจริงโดยลำดับ	
3.4.2	การสามารถนำไปพิจารณาในศาลได้	
3.5	สิทธิต่าง ๆ ใน ICESCR	67
3.5.1	สิทธิทางเศรษฐกิจ	
3.5.2	สิทธิทางสังคม	
3.6	วัฒนธรรมและสิทธิมนุษยชน	69
บทที่ 4	การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	75
4.1	สถานะของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	76
4.2	การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนระดับประเทศ	78
4.2.1	จากมาตรฐานระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายระดับประเทศ	
4.2.2	สิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	
4.3	สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	84
4.3.1	กำเนิดของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	
4.3.2	ประเภทของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติและบทบาทหน้าที่	
4.3.3	การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	
4.3.4	ติดตามดูแลมาตรฐานสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	
4.3.5	ข้อจำกัดของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ	
4.4	กลไกระดับภูมิภาค	90
4.5	กลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน	94
4.6	บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)	96
4.6.1	การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน	
4.6.2	องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่	
บทที่ 5	การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน: สหประชาชาติและระบบระหว่างประเทศ	106
5.1	สิทธิมนุษยชนในระบบของสหประชาชาติโดยรวม	109
5.2	องค์กรสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ	114
5.2.1	องค์กรตามกฎบัตร: คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน	
5.2.2	การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน	
5.3	สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน	123
5.4	องค์กรตามสนธิสัญญา	124
บทที่ 6	สิทธิของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง (Non-Citizens): ผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ	135
6.1	การย้ายถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	137
6.1.1	คำและความหมาย	
6.1.2	บริบททางประวัติศาสตร์และเศรษฐกิจของการย้ายถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	

6.2	ประเภทของสิทธิของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง: ภาพรวม	141
6.2.1	ช่องว่างและการเชื่อมข้อบกพร่องในการคุ้มครองทางกฎหมาย	
6.3	อนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย	145
6.3.1	คำจำกัดความของผู้ลี้ภัย	
6.3.2	มาตรฐานอนุสัญญาผู้ลี้ภัย	
6.4	ผู้ลี้ภัยและการให้ความคุ้มครองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้	150
6.4.1	องค์กรผู้ลี้ภัย: สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ	
6.4.2	องค์กรผู้ลี้ภัย: องค์กรภาคประชาสังคม	
6.5	คนไร้รัฐ	155
6.5.1	นิยามการไร้รัฐ	
6.5.2	การละเมิดสิทธิของคนไร้รัฐ	
6.5.3	อนุสัญญาว่าด้วยการไร้รัฐ	
6.5.4	สาเหตุของการไร้รัฐ	
6.5.5	การดำเนินการเพื่อจัดการไร้รัฐ	

บทที่ 7 สิทธิของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง: แรงงานข้ามชาติและเหยื่อของการค้ามนุษย์ 168

7.1	แรงงานข้ามชาติ	169
7.2	อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (ICRMW)	172
7.2.1	คำจำกัดความของแรงงานข้ามชาติ	
7.2.2	สิทธิของแรงงานข้ามชาติใน ICRMW	
7.2.3	ปัญหาท้าทายสำหรับ ICRMW	
7.2.4	สาเหตุที่มีประเทศให้สัตยาบันน้อย	
7.3	การละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ	177
7.3.1	การดำเนินการของรัฐบาลที่สามารถคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ	
7.3.2	องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ	
7.4	เหยื่อของการค้ามนุษย์	184
7.4.1	พิธีสารเพื่อป้องกัน ปรามปราม และลงโทษการค้ามนุษย์โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก (พิธีสารปาเลโม)	
7.4.2	คำจำกัดความของการค้ามนุษย์	
7.4.3	องค์ประกอบด้านสิทธิมนุษยชนในพิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์ฯ	
7.5	ปัญหาท้าทายในการระบุเหยื่อการค้ามนุษย์	191
7.5.1	การดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน	

เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา (AUN-HRE)	198
เครือข่ายสิทธิมนุษยชนศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SEAHRN)	199
โครงการการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในอาเซียน/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (SHAPE-SEA)	200

รายการล้อมกรอบ

บทที่ 1

- อภิปรายและแลกเปลี่ยน:** การพรากสิทธิมนุษยชน
แนวคิด: หลักจริยธรรมเรื่องการต่างตอบแทน
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: จำแนกประเภทของสิทธิ
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: กฎธรรมชาติกับปฏิธานนิยมทางกฎหมาย
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: ความเป็นสากล
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: คุณอยู่ในรัฐที่เคารพหลักกฎหมายหรือไม่?
แนวคิด: ทฤษฎี “สิทธิสามรุ่น”

บทที่ 2

- อภิปรายและแลกเปลี่ยน:** สิทธิมนุษยชนขัดแย้งกับอำนาจรัฐอธิปไตย อำนาจอธิปไตยของรัฐ? อย่างไร?
แนวคิด: ความสำคัญของกฎหมายจารีต กฎหมายบังคับเด็ดขาด (Jus Cogens) และบรรทัดฐานเด็ดขาดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: ใครเป็นผู้ตีความมาตรฐานสิทธิมนุษยชน?
เหตุการณ์สำคัญ: ลำดับเวลาการสถาปนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: สถานะทางกฎหมายของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
เจาะลึก: สิทธิต่าง ๆ ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
เจาะลึก: จากการลอบบี้สู่การนำมาใช้
เจาะลึก: สนธิสัญญาระหว่างประเทศหลักทั้งเก้าฉบับ

บทที่ 3

- เจาะลึก:** พิธีสารเลือกรับของ ICCPR
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: โทษประหารชีวิต
เจาะลึก: โทษประหารชีวิตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: สถานการณ์ฉุกเฉิน
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: ใครมีหน้าที่รับผิดชอบ ดูแลสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รัฐบาลหรือบุคคล?
กรณีศึกษา: การพิจารณาตัดสินสิทธิในที่อยู่อาศัย
เจาะลึก: สิทธิใน ESCR
เจาะลึก: การดูแลให้มีมาตรฐานของสิทธิในชีวิตความเป็นอยู่
กรณีศึกษา: เทศกาลเซดสิงโตในอินโดนีเซีย

บทที่ 4

- ตาราง:** สถานะของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: สิทธิมนุษยชน การพัฒนา และประชาธิปไตย มีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันหรือไม่?
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของคุณ
กรณีศึกษา: การใช้ UDHR และ ICCPR ของศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์
ตาราง: รัฐธรรมนูญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: รัฐธรรมนูญของเมียนมา
ตาราง: สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
ตาราง: อำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: ระบบของอาเซียนควรจะเป็นอย่างไร?

อภิปรายและแลกเปลี่ยน: ขอบเขตอำนาจหน้าที่ (TOR) ของ AICHR เข้มแข็งมากเพียงใด?
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: องค์กรพัฒนาเอกชนควรมีการกำกับดูแลอย่างไร?
กรณีศึกษา: FORUM-ASIA
เจาะลึก: ฮิวแมนไรท์วอทช์ในเวียดนาม
กรณีศึกษา: การบันทึกข้อมูลการซ้อมขึ้นอย่างเป็นระบบ

บทที่ 5

ตาราง: ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสหประชาชาติ
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: การเมืองเป็นอุปสรรคขัดขวางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะมนตรีความมั่นคงหรือไม่?
เจาะลึก: มติ 1325 ของคณะมนตรีความมั่นคงและรายงาน “ใบอนุญาติซ้อมขึ้น”
เจาะลึก: ติดตามการดำเนินงานของสหประชาชาติให้ทัน
ตาราง: ความแตกต่างสำคัญระหว่างองค์กรตามกฎบัตรและองค์กรตามสนธิสัญญา
แนวคิด: กลุ่มภูมิภาคในสหประชาชาติ
เจาะลึก: UPR ในการปฏิบัติ – กรณีศึกษาการทบทวนรายงานฉบับแรกของอินโดนีเซีย ในเดือนเมษายน 2551
เจาะลึก: กระบวนการพิเศษ
เจาะลึก: การเยือนฟิลิปปินส์ของอัลสตันในฐานะผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการวิสามัญฆาตกรรม
ตาราง: การสอบสวนรัฐต่างๆ โดยกระบวนการร้องเรียนของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
ตาราง: สรุปลงการตามสนธิสัญญา
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: รายงานรัฐภาคีเป็นวิธีการที่มีประโยชน์ในการพิจารณาสถานะสิทธิมนุษยชนในประเทศหนึ่งๆ หรือไม่?
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: มีประเทศต่างๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากกระบวนการรายงานรัฐนี้หรือไม่?
ตาราง: ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ยอมให้ปัจเจกบุคคลร้องเรียน
แนวคิด: การหมดสิ้นหนทางเยียวยาภายในประเทศ
ตาราง: การร้องเรียนตามกระบวนการต่างๆ
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: ข้อคิดเห็นทั่วไปมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่?

บทที่ 6

อภิปรายและแลกเปลี่ยน: การคุ้มครองบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองจากการถูกเลือกปฏิบัติและการแสวงประโยชน์
แนวคิด: การเรียกบุคคลว่าผิดกฎหมาย
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: ความกลัวของคนทั่วไปที่มีต่อแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องถูกต้องมากน้อยแค่ไหน?
เจาะลึก: ชาวโรฮิงญา
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย
อภิปรายและแลกเปลี่ยน: ผู้ลี้ภัยทางสภาพแวดล้อม
เจาะลึก: ข้อ 33 การห้ามการขับออกหรือส่งตัวกลับ
เจาะลึก: The Thai Border Consortium (TBC)
กรณีศึกษา: การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศไทย
เจาะลึก: ตัวอย่างของการไร้รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
แนวคิด: สัญชาติ

อภิปรายและแลกเปลี่ยน: กฎหมายสัญชาติของประเทศของคุณ
เจาะลึก: การไร้รัฐโดยกฎหมายกับโดยพฤตินัย
เจาะลึก: สัญชาติที่เป็น
กรณีศึกษา: สํารวจชุมชนชาวเขาในไทย

บทที่ 7

เจาะลึก: ทำความรู้จักองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
เจาะลึก: อนุสัญญาและข้อแนะของ ILO ที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ
เจาะลึก: สิทธิที่แรงงานข้ามชาติและครอบครัวมีโดยไม่สำคัญว่าจะมีสถานะเอกสารอย่างไร

แนวคิด: ค่าแรงส่งกลับประเทศ

กรณีศึกษา: กรณีของ Flor Contemplacion
กรณีศึกษา: ความกลัวคนที่ไม่ใช่พลเมือง
กรณีศึกษา: แรงงานบังคับ
กรณีศึกษา: การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเด็ก
กรณีศึกษา: เสี่ยงสะท้อนจากแรงงานทำงานบ้านคนหนึ่งในสิงคโปร์
กรณีศึกษา: การค้ามนุษย์ไปเป็นแรงงานบนเรือประมง

อภิปรายและแลกเปลี่ยน: กรณีต่อไปนี้มีกรณีใดที่เป็นการค้ามนุษย์?
กรณีศึกษา: ใครถูกค้ามนุษย์? เหยื่อที่ได้รับดูแลไม่เพียงพอ
เจาะลึก: ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์และการลักลอบพาคนเข้าเมือง
กรณีศึกษา: ไทย (เมษายน 2551)
ตาราง: กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สารบัญ หนังสือความรู้เบื้องต้นสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เล่ม 2

- บทที่ 8** ประวัติศาสตร์สิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Human Rights in Southeast Asian History
- บทที่ 9** สิทธิของผู้หญิง (สิทธิสตรี) Women's Human Rights
- บทที่ 10** สิทธิเด็ก Children's Human Rights
- บทที่ 11** ความหลากหลายทางเพศและเพศสภาพ Sex and Gender Diversity
- บทที่ 12** สิทธิมนุษยชนกับการพัฒนา Human Rights and Development
- บทที่ 13** ธุรกิจและสิทธิมนุษยชน Business and Human Rights
- บทที่ 14** สิทธิมนุษยชนและสิ่งแวดล้อม Environment and Human Rights
- บทที่ 15** สิทธิทางการเมือง ประชาธิปไตย และสื่อมวลชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ Political Rights, Democracy, and the Media in Southeast Asia

1

พื้นฐานสิทธิมนุษยชน*

สิทธิมนุษยชนคืออะไร? จะส่งผลต่อบุคคลอย่างไร?
ทั้งสองคำถามนี้จะมีขึ้นเป็นปกติ เมื่อแรกพยายามทำความเข้าใจแนวคิด
เรื่องสิทธิมนุษยชน และเราสามารถทำความเข้าใจทั้งสองคำถามนี้ได้
ด้วยการพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่ต่างกัน
สองสถานการณ์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

* บทนี้เขียนโดย Michael (Mike) Hayes, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

2491 **UDHR | 2491**
ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

ICERD | 21 ธันวาคม 2508
อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)
ติดตามตรวจสอบโดย CERD

2508

2509 **ICCPR | 16 ธันวาคม 2509**
กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)
ติดตามตรวจสอบโดย CCPR

ICESCR | 16 ธันวาคม
2509กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)
ติดตามตรวจสอบโดย CESCR

CEDAW | 18 ธันวาคม 2522
อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)
ติดตามตรวจสอบโดย CEDAW

2522

2527 **CAT | 10 ธันวาคม 2527**
อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)
ติดตามตรวจสอบโดย CAT

CRC | 20 พฤศจิกายน 2532
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child)
ติดตามตรวจสอบโดย CRC

2532

2533 **ICMW | 18 ธันวาคม 2533**
อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)
ติดตามตรวจสอบโดย CMW

CRPD | 13 ธันวาคม 2549
อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (Convention on the Rights of Persons with Disabilities)
ติดตามตรวจสอบโดย CRPD

CPED | 20 ธันวาคม 2549
อนุสัญญาาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)
ติดตามตรวจสอบโดย CPED

2549

สถานการณ์ที่ 1

วันนั้นเริ่มต้นอย่างเป็นปกติธรรมดา มีความวุ่นวายอยู่ข้างนอกบ้านแต่ในตอนแรกคุณไม่ใส่ใจ จนกระทั่งได้ยินเสียงปืนและผู้ชายคนหนึ่งตะโกนขึ้น คุณกับครอบครัวจึงรีบออกไปข้างนอกแล้วก็พบชายหญิงติดอาวุธอยู่บนท้องถนน พวกเขาบอกให้คุณรีบฉวยคว้าข้าวของที่สำคัญแล้วให้รีบออกมาจากบ้าน จากนั้นครอบครัวของคุณและเพื่อนบ้านก็ถูกต้อนไปตามถนน คำบอกเล่าเริ่มกระจายไปทั่วว่าผู้คนกำลังถูกอพยพออกไปทั้งเมือง คุณก็รู้อยู่แล้วว่าประเทศของคุณกำลังตกอยู่ในสถานการณ์ลับสนวุ่นวาย แต่ก็ไม่เคยนึกว่ามันจะลามมาถึงหน้าบ้านตัวเอง แล้วก็มิข่าวแพร่ออกมาว่า เขมรแดงกำลังอพยพประชาชนออกจากเมืองต่างๆทั้งหมด โดยอ้างว่าเป็นการพยายามคุ้มครองประชาชนจากการทิ้งระเบิดของอเมริกา พวกเขาบอกกับครอบครัวและมิตรสหายของคุณว่าพวกคุณจะสามารถกลับเข้าบ้านได้ภายในเวลาสองถึงสามวัน หลังจากการทิ้งระเบิดสงบลงแล้ว ทหารเหล่านั้นที่แต่งกายในชุดดำและติดอาวุธครบครัน (หลายคนยังคงเป็นเด็กที่หน้าจะอายุสักสิบหกปีอยู่เลย) ยืนยันว่าพวกเขาจะดูแลทุกอย่าง อยากรู้ก็ตาม อีกไม่กี่วันต่อมา คุณจึงค่อยๆ เริ่มตระหนักได้ว่าคุณจะไม่มีการกลับบ้านอีกเลย

คุณมาทราบในภายหลังว่าวันอพยพ (17 เมษายน 2518) นั้นคือจุดเริ่มต้นของเหตุการณ์ที่สี่ระหว่างประเทศพากันเรียกกันว่า ‘ปีศูนย์’ เมื่อเวลาผ่านไปหลายสัปดาห์ หลายเดือน วิถีชีวิตแบบใหม่ของคุณก็เริ่มปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น เขมรแดงบอกให้คุณเลิกคิดถึงตัวเองว่าเป็นปัจเจกบุคคล วัตถุประสงค์ใหม่ในชีวิตของคุณคือการรับใช้ ‘กัมพูชาประชาธิปไตย’ และมีชีวิตขึ้นต่อ ‘องค์การ (Angkar)’ ที่เป็นอำนาจปกครอง คุณยังถูกบอกว่าไม่ควรตั้งคำถามต่อเรื่องราวความเป็นไปต่างๆ ที่กำลังเกิดขึ้น หรือพูดถึงชีวิตก่อนมีเขมรแดง นอกจากนี้ คุณยังถูกล้างให้ลืมชีวิตก่อนหน้านั้นทั้งหมดด้วย เพราะว่าคุณคิดว่าอะไรคือสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับคุณและสังคม บ้านและทรัพย์สินของคุณไม่ได้เป็นของคุณอีกต่อไป ตอนนี้อยู่ของเหล่านั้นเป็นของกัมพูชาประชาธิปไตย ทรัพย์สินส่วนตัวทุกอย่างกลายเป็นสิ่งต้องห้าม วีแวหรือร่องรอยใดๆ ของอิทธิพลต่างชาติถูกขจัดออกไปอย่างเป็นระบบ โรงพยาบาล โรงงาน และโรงเรียนถูกปิด ศาสนากลายเป็นสิ่งผิดกฎหมาย และการแต่งงานไม่ได้เป็นเรื่องของการเลือกส่วนบุคคลอีกต่อไป คนมีการศึกษาถูกแยกออกจากกลุ่มแล้วก็หายไป ไม่มีใครได้เห็นคนเหล่านั้นอีก ไม่ว่าคุณจะมีอาชีพอะไร คุณก็ถูกบังคับให้ทำงานทุกวัน ซึ่งคุณจะได้รับสิ่งตอบแทนในแต่ละวันเพียงข้าวสองถ้วยเล็กๆ กับน้ำพริกที่ทำจากปลา คุณได้แต่มองคนรอบตัวตายจากไปด้วยความอดอยากและความเจ็บป่วยอย่างมีอาจทำอะไรได้ คุณถามตัวเองว่าทำไมความตายและความย่อยยับเช่นนี้จึงเกิดขึ้น? ทำไมชาวกัมพูชาถึงฆ่าชาวกัมพูชาด้วยกันเอง?

สถานการณ์ที่ 2

ระหว่างทางไปมหาวิทยาลัย คุณมองเห็นแม่อย่างน้อยกับลูกคู่หนึ่งขอทานอยู่ข้างถนน มีตำรวจนายหนึ่งเข้าไปหาและไล่ให้เธอไปที่อื่น ผู้หญิงคนนั้นพยายามแข็งขันโดยที่ไม่สามารถพูดภาษาของตำรวจได้ ในที่สุดเขาก็ใช้กำลังผลักไล่สองแม่ลูกไปที่อื่น ผู้หญิงคนนั้นก็ปลุกต้องเดินขอทานตามถนนเพราะว่าพวกเธอเข้าเมืองมาเพื่อแสวงหาชีวิตที่ดีกว่า แต่เนื่องจากสามีของเธอไม่สามารถทำงานทำได้ ความอดอันที่แปรเปลี่ยนเป็นความโกรธเกรี้ยวทำให้เขาตีหมั่นและทุบตีเธอ ในที่สุดเพื่อความปลอดภัยของตัวเองและลูก เธอจึงหนีมา ไม่เหลือทางเลือกอื่นใดนอกจากต้องไปนอนตามข้างถนนและขอทานเลี้ยงปากท้อง

ขณะที่เธอและลูกเดินหนีไป คุณก็คิดว่าสิ่งที่เกิดขึ้นนี้จะเป็เรื่องที่แย่ที่สุดของเธอในวันนี้หรือเปล่านั้น มีเรื่องราวมากมายเกี่ยวกับกลุ่มมัจฉาชีพที่ใ้ ‘ความคุ้มครอง’ แก่ขอทาน ซึ่งเป็น ‘การบริการ’

ที่มักหมายถึงการแบ่งเงินที่ขอทานมาได้ในแต่ละวันไปครึ่งหนึ่ง และคุณก็นึกสงสัยว่าผู้หญิงคนนั้นจะต้องเผชิญกับการลงโทษอย่างไรบ้างเนื่องจากหาเงินมาได้ไม่พอสำหรับวันนั้นหรือไม่ หากว่าลูกของเธอล้มป่วยและเธอไม่สามารถจ่ายค่ารักษาละ? ถึงอย่างไร เธอก็แทบหาได้ไม่พอที่จะซื้อนมให้เด็กกินได้ทุกวันและเป็นไปได้มากกว่าอาหารที่มีจำกัดและคุณภาพต่ำก็ทำให้เด็กป่วยได้ในที่สุด เธอหวังว่าจะกลับบ้านได้ในไม่ช้า แต่คุณก็มีคำถามว่าครอบครัวของเธอจะยอมรับเธอกลับหรือไม่ หลังจากที่เธอได้ทั้งสามมาแล้ว

ทั้งสองกรณีนี้แสดงให้เห็นถึงสภาพสุดโต่งของงานด้านสิทธิมนุษยชน การทำลายสังคมกัมพูชาอย่างย่อยยับของเขมรแดงเป็นเรื่องสะเทือนขวัญที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนักที่แสดงให้เห็นว่าเกิดอะไรขึ้นในยามที่สิทธิมนุษยชนปลอดภัยไปจากสังคมโดยสิ้นเชิง และก่อให้เกิดคำถามสำคัญตามมาหลายประการคือ สิ่งนี้เกิดขึ้นได้อย่างไร? มีอะไรที่ผิดพลาดไป? จะสามารถทำอะไรได้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์อย่างนี้ขึ้นมาอีกในอนาคต? สิ่งนี้สามารถเกิดขึ้นได้อีกหรือไม่? โซครายที่ระดับของความโหดเหี้ยมทารุณที่เกิดขึ้นในช่วงเขมรแดงในกัมพูชานั้นเกิดขึ้นในเวลาในโลกไม่พร้อมที่จะบังคับใช้หลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นความผิดพลาดที่หลายคนบอกว่าจะไม่มีวันเกิดขึ้นอีก แต่ก็เกิดขึ้นอีกจนได้

สถานการณ์ที่ 2 ที่ผู้หญิงและลูกเผชิญชีวิตอย่างยากลำบากนั้นแทบจะเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำตามเมืองใหญ่ต่างๆ แทบทั้งหมดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญในที่นี้ไม่ได้อยู่ที่คำถามว่ามันเกิดขึ้นเพราะอะไร แต่เป็นคำถามที่ว่าหลักสิทธิมนุษยชนจะถูกใช้เพื่อช่วยเหลือและคุ้มครองคนเหล่านี้ได้หรือไม่? คำถามสำคัญคือว่าความยากจนขั้นแค้นที่ผลักดันให้คนจนต้องออกมาขอทานตามท้องถนนเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชนหรือไม่ หรือว่ามันเป็นปัญหาของการพัฒนาเศรษฐกิจ และสวัสดิการ? สิทธิมนุษยชนสามารถช่วยแก้ปัญหาเหล่านี้ได้หรือไม่ หรือสิทธิมนุษยชนเพียงแค่แสดงให้เห็นปัญหาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นในสังคมและไม่มีอะไรมากไปกว่านี้? หนังสือเล่มนี้เสนอว่าเราจำเป็นต้องมองสิทธิมนุษยชนในทั้งสองสถานการณ์เนื่องจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเหตุการณ์ประจำวันในชีวิตของคนส่วนใหญ่ สิทธิมนุษยชนไม่ควรครอบคลุมแต่เพียงในกรณีที่เลวร้ายที่สุดเท่านั้น แต่ยังต้องรวมถึงการที่สังคมปฏิบัติและเคารพต่อประชาชนกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ใภาวะเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นคนจน คนพิการหรือเด็ก ดังที่หนังสือเล่มนี้จะนำเสนอในรายละเอียดต่อไป สิทธิมนุษยชนคุ้มครองและสนับสนุนศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และทำให้คนสามารถกำหนดชีวิตของตนเองได้โดยปราศจากการขู่เข็ญหรือการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นโดยรัฐบาล มิถุนาชีพ หรือผู้มีอำนาจอื่นใดในสังคม

ในปัจจุบัน รัฐบาลและสังคมต่างๆ มีประวัติและผลงานการสนับสนุนสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันไป การเลือกตั้งในขณะนี้มีความ 'เสรีและเป็นธรรม' มากขึ้นเรื่อยๆ ความยากจนลดน้อยลง (ถึงจะยังไม่หมดสิ้นไปก็ตาม) เด็กหญิงได้ไปโรงเรียนมากขึ้นเรื่อยๆ และได้เรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น คนเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้มากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน การละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานเหล่านี้ก็ยังคงปรากฏเป็นข่าวอยู่ทุกวัน คนถูกขับไล่ออกจากที่ดินของตน ทหารหรือตำรวจซ้อมข่มขืนทรมานท้อถื่น แรงงานข้ามชาติถูกเอารัดเอาเปรียบในที่ทำงานก่อสร้าง ผู้หญิงถูกข่มเหง คนอาศัยอยู่ในสลัมและตายในกองเพลิง เด็กๆ ที่ไม่ได้เข้าโรงเรียน การที่จะแก้ไขสถานการณ์เหล่านี้และสิ่งที่จะเป็นหลักประกันว่าความโหดร้ายที่เกิดขึ้นในยุคเขมรแดงจะไม่มีวันเกิดขึ้นอีกนั้นต้องอาศัยหลักสิทธิมนุษยชนเป็นอย่างมาก นั่นคือ คนรู้จักสิทธิของตนเอง รัฐบาลดูแลคุ้มครองสิทธิเหล่านั้น และประชาคมระหว่างประเทศคอยติดตามดูแลให้รัฐบาลต่างๆ ปฏิบัติตามพันธกรณีของตน

1.1 สิทธิมนุษยชนคืออะไร?

คำถามที่ว่า สิทธิมนุษยชนคืออะไรนั้น มีคำตอบทั้งแบบง่ายและแบบยาก ซึ่งจำเป็นต้องกล่าวถึงทั้งคู่เพื่อทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน คำตอบแบบง่ายถือว่าคำนี้อธิบายความหมายของมันเองอยู่แล้ว กล่าวคือสิทธิมนุษยชนคือสิทธิที่บุคคลมีเพราะว่าเขาเป็นมนุษย์ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือมนุษย์สมควรจะมีเสรีภาพหรือมาตรฐานการดำรงชีพในบางระดับเพียงเพราะเป็นมนุษย์

คำตอบแบบยากคือสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องที่มีมาตรฐานที่ได้รับการยอมรับระหว่างประเทศว่ามนุษย์ทุกคนควรได้รับการปฏิบัติอย่างไร โดยไม่สำคัญว่าสถานการณ์จะเป็นเช่นไรหรือว่าอยู่ที่ไหน ภายใต้คำนิยามนี้ สิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นกฎหมายโดยพื้นฐาน และป้องกันไม่ให้รัฐบาลและฝ่ายต่างๆ จำกัดเสรีภาพหรือสร้างความลำบากเดือดร้อนแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น หากสิทธิเหล่านี้ได้รับการคุ้มครอง ผู้คนก็ควรจะสามารถมีชีวิตที่มีศักดิ์ศรีได้ สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับระหว่างประเทศยังคงเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการถกเถียงที่กำลังดำเนินอยู่ในสหประชาชาติและองค์กรอื่นๆ

เราสามารถอธิบายสิทธิมนุษยชนได้จากการอธิบายว่าสิทธิมนุษยชนให้อะไรแก่มนุษย์บ้าง เช่น

- เสรีภาพในการทำกิจกรรมบางอย่าง (เช่น เดินทาง แสดงความคิดเห็น หรือนับถือศาสนา)
- เสรีภาพหรือการปลอดภัยจากสภาพบางอย่าง (เช่น การทรมานและการเป็นทาส)
- สิทธิในการรับบริการต่างๆ (เช่น การศึกษา สุขภาพ ระบบกฎหมายที่เป็นธรรม และการทำงาน)
- การคุ้มครองสำหรับกลุ่มประชาชนที่อยู่ในภาวะเสี่ยง เช่น คนพิการ เด็ก ผู้หญิง และผู้ลี้ภัย

โดยสรุปคือ สิทธิมนุษยชนเป็นหลักประกันว่าคุณจะสามารถมีส่วนร่วมในสังคมได้อย่างเต็มที่และมีชีวิตที่มีศักดิ์ศรี และยังเป็นหลักประกันว่าคุณค่าความเป็นมนุษย์ของเราได้รับการยอมรับและการคุ้มครองอีกด้วย เนื้อหาส่วนต่อไปจะตั้งคำถามว่าคุณได้สิทธิมนุษยชนมาได้อย่างไร และใครเป็นคนตัดสินใจว่าสิทธิเหล่านั้นคืออะไรบ้าง?

1.1.1 ความเป็นมนุษย์

หลักเกณฑ์เพียงประการเดียวที่จำเป็นสำหรับการมีสิทธิมนุษยชนคือการเป็นมนุษย์ (ไม่จำเป็นต้องมีเงื่อนไข คุณสมบัติ หรือความรู้อื่นใด) ในชีวิตประจำวัน แทบไม่มีความยุ่งยากอะไรในการแยกแยะมนุษย์ออกจากสัตว์หรือพืช ลักษณะทางชีววิทยาที่เห็นได้ชัดเจนนิยามคนว่าเป็นมนุษย์ อย่างไรก็ตามก็ไม่ใช่เรื่องง่ายเท่าใดนักที่จะกำหนดว่าใครเริ่มเป็นมนุษย์ ณ เวลาใด และสิ้นสุดความเป็นมนุษย์เมื่อไร

เริ่มเป็นมนุษย์กันตอนไหน?

ทั่วทั้งโลกยังไม่มีความเห็นพ้องต้องกันอย่างเป็นเอกฉันท์ว่าชีวิตมนุษย์เริ่มต้นขึ้นเมื่อไรกันแน่ บางสังคมบอกว่าชีวิตเริ่มต้นตอนเกิด บางสังคมถือว่าการปฏิสนธิเป็นจุดสำคัญ บางสังคมก็ถือว่าชีวิตเริ่มขึ้นตอนที่เด็กสามารถมีชีวิตรอดได้โดยปราศจากมารดา ขณะที่คนหนึ่งอาจมองผู้หญิงตั้งครรภ์และเห็นเพียงชีวิตเดียว (ผู้หญิงคนนั้น) แต่คนอื่นอาจเห็นเป็นสองชีวิต (ผู้หญิงและลูก) ผลที่มีต่อสิทธิมนุษยชนจึงมีสองชั้นด้วยกัน ชั้นแรก การให้คำนิยามทางกฎหมายจะกำหนดความชอบด้วยกฎหมายของการยุติการตั้งครรภ์ ชั้นที่สอง นิยามดังกล่าวมีนัยสำคัญต่ออนามัยเจริญพันธุ์ (reproductive health) และสิทธิสตรีในประเด็นสิทธิของผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ที่จะตัดสินใจว่าจะทำอย่างไรกับเด็กที่ยัง

ไม่เกิด ดังจะลงรายละเอียดในบทต่อๆ ไป อย่างไรก็ตาม ทันทีกี่เกิดขึ้นมา ทุกคนจะมีสิทธิมนุษยชน โดยอัตโนมัติ ไม่สำคัญว่าจะเกิดที่ไหนหรือว่าจะรับรู้ว่ามีสิทธิมนุษยชนคืออะไรหรือไม่

เลิกเป็นมนุษย์กันตอนไหน?

คำถามว่าสิทธิมนุษยชนของคนๆ หนึ่งสิ้นสุดลงเมื่อใดแสดงถึงลักษณะอีกประการหนึ่งของการเป็นมนุษย์ ความตายเป็นสภาวะที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดและน้อยคนที่จะมีปัญหาในการแยกแยะคนตายออกจากคนมีชีวิต อย่างไรก็ตาม จะเกิดอะไรขึ้นหากคนหนึ่งได้รับการวินิจฉัยว่าสมองตาย หรือป่วยทางจิตอย่างรุนแรง หรือมีความผิดปกติทางสมอง? ถึงจุดไหนที่การยื้อชีวิตผู้ป่วยไว้หลังจากที่ต้อทบทรมานกับการเจ็บป่วยอย่างหนักหรือไร้ความสามารถทางสมองไปแล้วจึงจะถือว่าสมเหตุสมผล?

การตอบคำถามเหล่านี้จะแสดงให้เห็นลักษณะสำคัญๆ ของการเป็นมนุษย์ โดยทั่วไปมักคิดกันว่าคนๆ หนึ่งจะต้องมีสติรับรู้และความคิดเป็นเหตุเป็นผลจึงจะถือว่าเป็นมนุษย์โดยสมบูรณ์ จนกระทั่งบุคคลนั้นถูกถือว่าสมองตายหรือไม่สามารถคิดได้แล้วเท่านั้นจึงจะมีการถอดระบบช่วยชีวิตออกไป ในขณะที่แต่ละรัฐต่างก็มีกระบวนการตัดสินใจในเรื่องนี้แตกต่างกันไป (มักจะเป็นการไตร่ตรองที่ต้องคำนึงถึงคำแนะนำทางการแพทย์ ความประสงค์ของครอบครัว และค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล) การตัดสินใจที่จะทำเช่นนั้นมักต้องพิจารณาว่าผู้ป่วยสามารถกระทำการเยี่ยงมนุษย์ได้หรือไม่

นอกจากนี้ การเป็นมนุษย์ยังถือว่าคนควรสามารถมีส่วนร่วมในสังคมอย่างใช้เหตุใช้ผลได้ เมื่อคนๆ หนึ่งสูญเสียความมีเหตุมีผลไป (อาจจะเป็นเพราะความเจ็บป่วยทางจิตหรือความผิดปกติทางสมอง) รัฐบาลหรือผู้อนุบาลมักจะถือสิทธิและความรับผิดชอบบางส่วนของคนคนนั้นแทน ดังนั้น รัฐบาลก็น่าจะมีวิธีการในการชี้ขาดเรื่องนี้ ตลอดจนจะมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตัดสินใจ ดังนั้นเมื่อเกิดสถานการณ์เช่นนั้นขึ้น ในบางแห่งนั้นผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ได้สูญเสียสิทธิของตนเองไป แต่เพียงสิทธิต่างๆ ผ่านไปอยู่ที่ผู้อนุบาลหรือผู้ดูแล ในกรณีเช่นนี้รัฐบาลก็ถูกคาดหวังให้มีกฎหมายทั้งเพื่อคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของคนเหล่านี้ และเพื่อรับรองว่าคุณคนดังกล่าวไม่มีความสามารถที่จำเป็นสำหรับการกระทำการในสังคมได้ ภายใต้แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนนี้ คนถูกถือว่าเป็นผู้ที่มีความสามารถใช้เหตุใช้ผล ดังมีรายละเอียดในบทบัญญัติข้อที่ 1 ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights – UDHR)

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

การพรากสิทธิมนุษยชน

มีคำถามยากๆ เกิดขึ้นในกรณีที่บุคคลมีความผิดปกติทางสมองอย่างรุนแรง หรือมีความเจ็บป่วยทางจิตอย่างรุนแรง ทำให้ไม่สามารถใช้ชีวิตในสังคมอย่างมีเหตุมีผลได้ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อตัวเองหรือต่อบุคคลอื่นได้ ในทั่วโลก อาชญากรรมร้ายแรงมักจะมีการลงโทษด้วยการจำคุก

หากบุคคลดังกล่าวถูกจำคุกหรือกักขังเพราะถูกถือว่าวิกลจริต บุคคลนั้นไม่ได้สูญเสียสิทธิมนุษยชนของตนไปหรอกหรือ? ดังนั้น หมายความว่าสิทธิมนุษยชนไม่ได้เป็นสากลใช้หรือไม่?

อย่างไรก็ตาม แม้แต่อยู่ในคุก คนก็ยังคงมีสิทธิของตนอยู่หลายประการ ที่สำคัญคือ ยังมีสิทธิขั้นพื้นฐาน (เช่น สิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพจากการถูกทรมานและการเป็นทาส และการไม่ถูกเลือกปฏิบัติ)

1.1.2 สิทธิของมนุษย์

สิทธิได้รับการยอมรับว่าเป็นสิทธิเนื่องจากถูกถือว่า ‘ถูกต้อง’ หรือ ‘เป็นธรรม’ ในภาษาอังกฤษ ความหมายสองอย่างนี้ของ สิทธิ (right) มีความสัมพันธ์กัน คือ คุณมี ‘สิทธิ (right)’ ในบางสิ่งเพราะมัน ถูกถือว่า ‘ถูกต้อง’ (right หรือ correct) สิทธิคือสิ่งที่ เป็นของบุคคล (ที่พึงมี) หรือยังสามารถใช้หมายถึงถึงสภาพที่บุคคลไม่ควรจะต้องเผชิญ ดังนั้น แนวคิดเรื่องสิทธิจึงสามารถเป็นได้ทั้งแบบง่ายและแบบซับซ้อน พุดง่าย ๆ คือ สิทธิเป็นสิ่งที่บุคคลเป็นเจ้าของโดยชอบ มีเสรีภาพที่จะทำ หรือได้รับการคุ้มครอง สิทธิมีได้หลากหลาย เช่น สิทธิผู้บริโภค สิทธิผู้โดยสาร สิทธิพลเมือง สิทธิผู้ชม สิทธิในทรัพย์สิน สิทธินักศึกษา สิทธิทางวิชาการ สิทธิในการเยี่ยม เป็นต้น แต่ละอย่างมีนัยบ่งบอกถึงสิทธิของบุคคลในการทำอะไรสักอย่าง

คำตอบแบบซับซ้อนต้องมีการทำความเข้าใจองค์ประกอบของแนวคิดทางกฎหมายของสิทธิซึ่งมีลักษณะบางประการ ประการแรก สิทธิหนึ่ง ๆ จะต้องสัมพันธ์กับเงื่อนไขอย่างหนึ่งซึ่งเป็นที่สิทธิ นั้นมอบให้อุญญาตหรือให้หลักประกัน นั่นคือเนื้อหาของสิทธินั้น ๆ และสำหรับสิทธิมนุษยชน เงื่อนไขเหล่านี้ได้รับการแจกแจงไว้ในกฎหมายและสนธิสัญญาต่าง ๆ สำหรับสิทธิแต่ละประเภท ก็จะมีสิทธิ์เฉพาะบางอย่างตามมา เช่น นักศึกษามีสิทธิที่จะถามคำถามในห้องเรียน ยืมหนังสือจากห้องสมุด และมีโอกาสที่จะจบการศึกษา คนขับรถมีสิทธิที่จะใช้ถนน ผู้โดยสารมีสิทธิที่จะนั่งรถโดยสารสาธารณะ เป็นต้น

ประการที่สอง สิทธิจะต้องสัมพันธ์กับบางคนหรือบางสิ่งที่ทำหน้าที่ให้สิทธินั้น หากไม่มีบุคคลหรือสิ่งนั้น ก็ไม่มีความจำเป็นต้องมีสิทธิดังกล่าว ซึ่งหมายความว่าสิทธิจะถูกถือว่าเป็นสิทธิก็ต่อเมื่อบุคคลที่สอง (ไม่ว่าจะเป็นรัฐ บริษัทหรือมหาวิทยาลัย) สามารถถูกเรียกร้องให้เคารพและผดุงสิทธินั้นได้ ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องให้สิทธิคนที่จะหายใจเพราะว่ามีอากาศให้หายใจอยู่มากมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม หากอากาศมีมลพิษและทำให้หายใจลำบาก เมื่อนั้นก็จำเป็นต้องมีผู้ทำหน้าที่มาดูแลรักษาสิทธิของผู้คนที่จะได้หายใจรับอากาศบริสุทธิ์ สิ่งนี้เรียกว่าหน้าที่ที่สัมพันธ์กันกับสิทธิ ซึ่งจะมีการอธิบายเพิ่มเติมต่อไปภายหลัง

สิทธิไม่ได้มีจำกัดเฉพาะกับมนุษย์เท่านั้น บริษัทต่าง ๆ ก็มีสิทธิและพันธะหน้าที่ต่าง ๆ สัตว์ก็มีเช่นกัน ซึ่งไม่ได้หมายความว่าสิทธิเท่าเทียมกับมนุษย์ แต่หมายความว่าผู้ทำหน้าที่ให้สิทธิแก่สัตว์หรือบริษัท การจะให้สัตว์มีสิทธิแบบเดียวกับมนุษย์คงจะเป็นเรื่องเหลวไหลเนื่องจากสัตว์คงไม่จำเป็นต้องออกเสียงหรือมีสถานะพลเมือง แต่จำเป็นต้องมีสิทธิเพื่อจะได้รับการปฏิบัติที่ดีและการคุ้มครองจากการทารุณโดยมนุษย์ ในแง่นี้ สิทธิสัตว์คล้ายกับสิทธิมนุษยชน เนื่องจากสิทธิมนุษยชนคุ้มครองมนุษย์ไม่ให้ถูกละเมิดโดยรัฐหรือสังคม สิทธิสัตว์คุ้มครองสัตว์ไม่ให้ถูกละเมิดโดยมนุษย์

1.1.3 รากฐานของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนก่อรูปขึ้น ณ จุดพบกันของสิทธิทางกฎหมาย ศีลธรรมและสังคม เราจะพิจารณาสิทธิทั้งสามประเภทนี้ (กฎหมาย ศีลธรรมและสังคม) ประเภทแรก สิทธิมนุษยชนควรจะได้รับรองรับโดยกฎหมายว่าเป็นสิทธิ มีสิทธิทางกฎหมายจำนวนมาก (เช่น สิทธิของบุคคลที่จะแต่งงานหรือเป็นเจ้าของทรัพย์สินตามกฎหมาย) ที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย รัฐบาลควรเคารพสิทธิมนุษยชน ไม่ใช่เพียงเพราะว่า ‘ถูกต้อง’ หรือ ‘ชอบด้วยศีลธรรม’ แต่เพราะว่ารัฐบาลมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องอารักขาสิทธิมนุษยชน การเห็นชอบต่อสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหรือเข้าร่วมกับสหประชาชาติหมายความว่ารัฐบาลเห็นชอบว่าประชาชนของตนมีสิทธิมนุษยชนและสิทธิเหล่านี้มีรากฐานทาง

กฎหมาย รากฐานทางกฎหมายที่มีความสำคัญต่อการรับรองความชอบธรรมของสิทธิมนุษยชน และการบังคับใช้ด้วย รัฐบาลและฝ่ายต่างๆ มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชน บทที่ 4 และ 5 จะสำรวจว่าหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านี้มีพัฒนาการมาอย่างไรและรัฐมีหน้าที่ต้องสนับสนุนอย่างไร

ประเภทที่สอง สิทธิมนุษยชนยังเป็นสิทธิทางศีลธรรม (moral rights) อีกด้วย สิทธิเช่นนี้มีอยู่เนื่องจาก ถูกถือว่าชอบด้วยศีลธรรมหรือว่าถูกต้องดีงาม อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่ว่าสิทธิทางศีลธรรมทั้งหมดจะอยู่บนพื้นฐานทางกฎหมาย มีการกระทำหลายอย่างที่ถูกรับว่าผิดศีลธรรมแต่ไม่ผิดกฎหมาย (เช่น การมีขู่) สิทธิทางศีลธรรมบางอย่างได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย เช่น การปิดสื่อที่ถูกจัดว่าลามกในบางประเทศ คนเรามักจะมองเห็นในเวลาที่มีสิทธิทางศีลธรรมถูกละเมิดเพราะว่าในสังคมหนึ่งๆ คนมีแนวโน้มที่จะมีความเชื่อคล้ายกันว่าอะไรถูกและอะไรผิด ถึงแม้ว่าความผิดชอบชั่วดีมักจะเป็นเรื่องเฉพาะทางวัฒนธรรม (เช่น ความคิดเกี่ยวกับการแต่งกายตามชายหาดที่ ‘เหมาะสม’ ส่วนหนึ่งวางอยู่บนค่านิยมทางวัฒนธรรม และเป็นเหตุผลว่าทำไมประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางประเทศจึงมองว่าชุดว่ายน้ำที่ค่อนข้างสั้นของชาวยุโรปไม่เหมาะสม) โดยทั่วไปแล้ว สังคมส่วนใหญ่ยึดถือค่านิยมทางศีลธรรมคล้ายๆ กันว่าอะไร ‘ถูกต้องเหมาะสม’ และ ‘น่าเคารพ’ ถึงแม้ว่าความคิดเรื่องพื้นฐานทางศีลธรรมร่วมนี้เป็นที่โต้แย้งกันอย่างมาก แต่ก็กลายเป็นส่วนหนึ่งของรากฐานทางปรัชญาของสิทธิมนุษยชน ทศนะทางศีลธรรมร่วมกันไม่ได้หมายความว่าศีลธรรมจะไม่มีวันเปลี่ยน เนื่องจากค่านิยมเรื่องรักใคร่ การแต่งงานและเพศวิถี ต่างก็ได้เปลี่ยนแปลงไปมากในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่ถือว่าการเคารพผู้คนและสิ่งที่พวกเขาทำนั้นโดยพื้นฐานแล้วเป็นเหมือนกันหมดทั่วโลก โดยเฉพาะเรื่องสำคัญๆ อย่างเช่นความปลอดภัยและการได้รับการปฏิบัติจากรัฐบาล

แนวคิด

หลักจริยธรรมการต่างตอบแทน (The Ethic of Reciprocity)

หลักจริยธรรมการต่างตอบแทนบอกว่าเราควรปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างไรที่เราอยากให้ผู้อื่นปฏิบัติต่อเรา หลักการนี้มีรากทางประวัติศาสตร์ที่ลึกซึ้ง และเชื่อมโยงอารมณ์ความรู้สึกของเรากับผู้ที่เรามีปฏิสัมพันธ์ด้วย เช่น

- “อะไรที่ตนเองไม่อยากได้ ก็อย่ายึดเยียดให้คนอื่น” ขงจื้อ
- “ถือว่าเพื่อนบ้านได้ เราก็ได้ด้วย เพื่อนบ้านเสีย เราก็เสียด้วย” เหลาจื้อ (เต๋า)
- “ปฏิบัติต่อผู้อื่นเหมือนปฏิบัติต่อตนเอง” มหาภารตะ สันติภารวา (ฮินดู)
- “อย่าทำร้ายผู้อื่นอย่างที่คุณเองจะรู้สึกว่ามันเจ็บปวด” อุดานาวารกา (พุทธ)
- “อย่าทำสิ่งที่ตนเองไม่ชอบไม่ว่ากับใคร” คัมภีร์โทบิต (คริสต์)
- “ปฏิบัติต่อผู้อื่นเหมือนอย่างที่คุณอยากให้ผู้อื่นปฏิบัติต่อคุณ” แมทธิว 7:12 (คริสต์)
- “ไม่มีผู้ใดเป็นผู้ที่เชื่ออย่างแท้จริงจนกว่าเขาจะรักพี่น้องของตนแบบเดียวกับที่รักตนเอง” ฮะดีษ 13 (อิสลาม)
- “รักเพื่อนบ้านเหมือนรักตัวคุณเอง” เลวิตัส (ยูดาย)
- “ผู้ที่รู้แจ้งโดยแท้จริงคือผู้ที่จะไม่กระตุ้นความกลัวในตัวผู้อื่น อีกทั้งตัวเองก็ไม่กลัวผู้ใด” วาร์ ชาราง (ลิกซ์)

ประเภทที่สาม สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิทางสังคมที่เป็นหลักประกันให้คนอยู่ร่วมกันได้อย่างปลอดภัย และมีความสุขในสังคม เช่นกัน ไม่ใช่ว่าสิทธิทางสังคมทั้งหมดจะได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย (อีกทั้งไม่จำเป็นว่าจะต้องถูกต้องในทางศีลธรรม) แต่เป็นหลักประกันให้สังคมดำเนินไปอย่างราบรื่น ยก

ตัวอย่างเช่น การเข้าแถวที่ธนาคารหรือการลุกให้คนอื่นนั่งบนรถโดยสารไม่ได้เป็นสิ่งที่มีกฎหมายบังคับ ดังนั้นจึงไม่ใช่สิทธิมนุษยชน แต่คนก็ถูกคาดหวังให้ปฏิบัติตามกฎที่ไม่ได้เป็นลายลักษณ์อักษรนี้เพื่อสังคมจะได้ดำเนินไปอย่างสงบเรียบร้อย สิทธิทางสังคมประกอบด้วยสิ่งที่คุณสามารถคาดหวังจากรัฐบาลของตน (เช่น การศึกษาและสาธารณสุข) และยังคงครอบคลุมความคาดหวังที่เกิดจากการอาศัยอยู่ในชุมชนด้วย สิทธิทางสังคมเป็นแบบแผนของความสุภาพ การช่วยเหลือกันฉันมิตร ความอดทนอดกลั้น กระทั่งความร่าเริงเบิกบาน ที่ทำให้ชีวิตง่ายขึ้นและน่ารื่นรมย์มากขึ้นสำหรับเราทุกคน สิทธิทางสังคมกำหนดให้คนควรจะมีความปลอดภัยและมั่นคง และได้รับการสนองความต้องการจากสังคมหรือรัฐ

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

จำแนกประเภทของสิทธิ

1. ในประเทศของคุณ ประชาชนมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสิ่งต่างๆ ตามรายการข้างล่างนี้เนื่องจากเป็นเรื่องของการละเมิด (ก) สิทธิทางกฎหมาย (ข) สิทธิทางศีลธรรม (ค) สิทธิทางสังคม หรือว่า (ง) หลายข้อรวมกัน?
2. คุณคิดว่าคำตอบของคุณจะใช้ได้กับประเทศอื่นๆ ในอาเซียนมากหรือน้อยเพียงใด?
3. คุณคิดว่าการปฏิบัติเหล่านี้ควรได้รับการคุ้มครองด้วยสิทธิมนุษยชนหรือไม่?
 - ชื่อลี้ภัยต่อภรรยา/สามี
 - ไม่แอบถ่ายภาพคนกำลังใส่เสื้อผ้าในห้องแต่งตัว
 - ไม่ทิ้งขยะ
 - คืนกระเป๋าสตางค์ให้กับเจ้าของในสภาพที่ไม่มียุติภัย
 - บอกเพื่อนของคุณว่าทรงผมใหม่ราคาแพงของเขา/เธอดูน่าเกลียด
 - บอกทางให้กับคนหลงทาง
 - ลุกให้คนชราที่นั่งบนรถโดยสาร
 - ใช้หนี้เพื่อน

ทฤษฎีหนึ่งเกี่ยวกับรากฐานของสิทธิมนุษยชนคือถือว่าสิทธิมนุษยชนสืบต่อเนื่องมาจาก ‘กฎธรรมชาติ’ ซึ่งหมายความว่าสิทธิและหน้าที่มีลักษณะสากลและแพร่หลายเหมือนธรรมชาติ และตรรกะและเหตุผลของกฎอาจพบได้ในธรรมชาติของมนุษย์ กฎธรรมชาติมุ่งสนใจแนวความคิดอย่างเช่นศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์และสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถือว่าเกิดขึ้นจากระบบศีลธรรมตามธรรมชาติ (นั่นคือ ระบบศีลธรรมที่บุคคลมีติดตัวมาตั้งแต่เกิด) ที่มนุษย์ทุกคนเกิดมาอยู่ในระบบนี้ ยกตัวอย่างเช่น ในทฤษฎีนี้คนไม่ฆ่ากันเองเพราะเป็นการขัดต่อธรรมชาติของเรา นั่นคือคนมีความเชื่อโดยกมลสันดานว่าการฆ่าเป็นสิ่งที่ไม่ดี หรือมีความปรารถนาที่จะปกป้องตนเองให้ปลอดภัย หรือมีสำนึกที่มีมาแต่เกิดว่าอะไรดีและเลว กฎธรรมชาติจึงถูกมองว่าเป็นชุดของสิทธิและหน้าที่ที่เคารพและสนับสนุนลักษณะพื้นฐานของมนุษย์เหล่านี้

ความคิดเรื่องกฎธรรมชาติเป็นที่ถกเถียงโต้แย้งกันอย่างมาก ประการแรก ความคิดว่าอะไรเป็น ‘ธรรมชาติ’ นั้นเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ยกตัวอย่างเช่น การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติและการใช้แรงงานทาสถูกถือว่ามีเหตุผลชอบธรรมมาเป็นเวลายาวนานโดยนักคิดสำนักกฎธรรมชาติ โดยธรรมชาติแล้ว ผู้หญิงถูกถือว่าด้อยกว่าผู้ชาย ซึ่งทัศนคตินี้ถูกปฏิเสธอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน หากความคิดหนึ่งเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาและแตกต่างกันในแต่ละสังคม ก็อาจถือได้ว่าเป็นแนวคิดธรรมชาติแต่เป็นแนวคิดของสังคม ประการที่สอง กฎธรรมชาติมักถูกผูกกับแนวคิดทางศาสนา โดย

เฉพาะโรมันคาทอลิก ด้วยเหตุผลนี้จึงไม่ถือว่าเป็น ‘ธรรมชาติ’ สำหรับทุกคน การมีเพศสัมพันธ์กับคนเพศเดียวกันถูกมองว่า ‘ผิดธรรมชาติ’ ภายใต้กฎหมายศตวรรษที่สิบเก้า แต่ปัจจุบันทัศนคติดังกล่าวถูกปฏิเสธอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ หลักการทางศาสนาหรือปรัชญาบางอย่างมักถูกใช้อ้างเป็นเหตุผลสนับสนุนความชอบธรรมแก่สิทธิเช่นนั้น อย่างเช่น สิทธิเป็นสิ่งที่ ‘พระเจ้าประทานมาให้’ ซึ่งนำไปสู่คำถามว่าพระเจ้าองค์ไหนหรือพระเจ้าแต่ละองค์มีรายการสิทธิต่างๆ ของแต่ละองค์หรือไม่? เนื่องด้วยความลึกลับเช่นนี้เอง จึงมักพบว่านักวิชาการด้านสิทธิมนุษยชน องค์กรต่างๆ อย่างสหประชาชาติ และนักสิทธิมนุษยชนยึดทัศนะ ‘ปฏิฐานนิยม (positivist)’ ที่มองว่าสิทธิมนุษยชนจะมีอยู่ในรูปแบบที่มีรายละเอียดจำเพาะเจาะจง นั่นคือสิทธิมนุษยชนคือสิ่งที่ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน

ข้อถกเถียงว่าสิทธิมนุษยชนคืออะไรอาจมีส่วนเชื่อมโยงกับกฎธรรมชาติ อย่างเช่น ความคิดเรื่องศักดิ์ศรี ความยุติธรรมและความเสมอภาคถูกถือว่าเป็นที่ปรารถนาในทุกสังคม แต่ปัจจุบันทัศนคติปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (legal positivist) ถูกนำมาใช้อธิบายมากขึ้น ปฏิฐานนิยมทางกฎหมายมองสิทธิมนุษยชนว่าเป็นสิ่งที่เกิดจากการประกอบสร้างทางสังคม (social construct) นั่นคือเห็นว่าสิทธิมนุษยชนถูกมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อให้คนมีสิทธิและหน้าที่พิเศษ ซึ่งเปิดให้มีการพัฒนา ปรับปรุง ตัดแปลงและคิดใหม่ ผู้สนับสนุนปฏิฐานนิยมทางกฎหมายยังตระหนักถึงความจำเป็นที่จะต้องร่างกฎหมายเพื่อจำกัดอำนาจรัฐในด้านหนึ่ง และกำกับการปฏิบัติของรัฐไปในทางบวกในอีกด้านหนึ่ง สิทธิมนุษยชนเป็นผลผลิตของสังคมร่วมสมัยและสะท้อนประเด็นและข้อกังวลของสังคมในปัจจุบัน

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

กฎธรรมชาติกับปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย

กฎธรรมชาติถือว่ากฎหมายบางอย่างสะท้อนธรรมชาติของมนุษย์ ในอีกด้านหนึ่ง ปฏิฐานนิยมทางกฎหมายถือว่ากฎหมายมีอยู่เพียงเพราะว่ามนุษย์สร้างขึ้นมาและบังคับให้ประชาชนเชื่อฟัง อย่างเช่นเราไม่ฆ่ากันเองเพราะเรามีกฎหมายบอกเราไม่ให้ทำ

ทัศนะใดที่คุณคิดว่าสมเหตุสมผลมากกว่ากัน?

หากเรามองกฎหมายแบบปฏิฐานนิยม หมายความว่าเราทำดีเพียงเพราะว่ากฎหมายบอกเราอย่างนั้นหรือ? ความคิดอย่างความเสมอภาคและความยุติธรรมถูกสร้างขึ้นเพื่อจัดการสังคมให้เป็นระเบียบเรียบร้อยอย่างนั้นหรือ? หรือว่าหากกฎหมายมาจากธรรมชาติ ทำไมเรามีกฎหมายเกี่ยวกับภาวะการหย่าร้างและการขับรถ ในเมื่อกิจกรรมเหล่านี้ไม่มีในธรรมชาติ?

รากฐานต่างๆ ของสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางเพื่อให้กลายเป็นสากล และมีพลังสำคัญๆ จำนวนมากที่ผลักดันเรื่องนี้ เราต้องยอมรับอีกด้วยว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ผู้นำทางศาสนา นักปรัชญาด้านศีลธรรม และนักกฎหมายได้ช่วยพัฒนามาตรฐานทางศีลธรรม ในความเป็นจริงแล้ว ทุกวัฒนธรรมมีค่านิยมว่าอะไรถูกและอะไรผิดในการปฏิบัติต่อคนอื่น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความรุนแรง ความสัมพันธ์ ความซื่อสัตย์ในการทำธุรกรรม หรือการบังคับคนอื่นให้ทำสิ่งที่พวกเขาไม่อยากทำ แต่ยังมีปัจจัยอื่นอีกที่ทำให้มาตรฐานเหล่านี้กลายเป็นสากลคือ (1) สิทธิมนุษยชนถูกเขียนเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ (2) การมีส่วนร่วมอย่างเป็นสากลของรัฐต่างๆ ในระบบสหประชาชาติที่บังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศ และ (3) รัฐต่างๆ ปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนและค่านิยมที่สิทธิมนุษยชนสนับสนุนเป็นผลผลิตของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ไม่ได้เป็นแค่ความคิดจากสหประชาชาติและรัฐบาลต่างๆ แต่ดำรงอยู่ในปัจจุบันในฐานะผลผลิตของการต่อสู้ที่มีมานานหลายศตวรรษเพื่อกำหนดมาตรฐานของการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมต่อเพื่อนมนุษย์

ปัจจัยสำคัญที่เปลี่ยนแปลงสิทธิมนุษยชนจากการเป็นประเด็นในระดับประเทศเป็นหลักมาเป็นมาตรฐานทางกฎหมายที่เป็นสากล ก็คือการตอบสนองต่อความโหดร้ายของสงครามโลกครั้งที่ 2 ก่อนหน้านั้น สิทธิต่างๆ ก็มีอยู่ในหลายประเทศ แต่แตกต่างกันไปตามศาสนา รัฐธรรมนูญและวัฒนธรรม และดังนั้นจึงห่างไกลจากความเป็นสากล นอกจากนี้ ในหลายกรณี สิทธิเหล่านี้ยังเป็นของคนบางกลุ่มในประเทศเท่านั้น สิทธิมนุษยชนไม่ได้ให้สิทธิแก่ทุกคน (กลุ่มคนพื้นเมือง คนที่ไม่ใช่พลเมืองหรือผู้หญิงไม่ได้รับสิทธิ) อีกทั้งสิทธิเหล่านี้ก็ยังไม่สามารถข้ามพรมแดนประเทศได้ (กฎหมายสิทธิในอังกฤษหรือสหรัฐฯ ถูกใช้ในประเทศเท่านั้น) ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐบาลต่างๆ โดยเฉพาะเยอรมันภายใต้พรรคนาซีเพิกเฉยต่อความคิดที่ว่าทุกคนมีสิทธิและปฏิบัติต่อคนบางกลุ่ม (ยิว ยิปซี กลุ่มการเมืองฝ่ายตรงข้ามและคนรักเพศเดียวกัน) ราวกับพวกเขาไม่ใช่มนุษย์ สิทธิของพวกเขาถูกพรากไปและคนหลายล้านคนเสียชีวิต ในทางกฎหมายโลกที่เหลือแทบไม่สามารถทำอะไรได้เลย แล้วยิ่งกว่านั้นคือ ยังไม่มีความสนใจที่จะมีปฏิกิริยาตอบโต้อะไรเลย ถึงกระนั้น ในระยะยาว ความสยดสยองของการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ก็เป็นแรงกระตุ้นที่จะทำให้สิทธิมนุษยชนมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐทั้งหมดในฐานะมาตรฐานสากล ซึ่งหมายความว่าหากความโหดร้ายเช่นนี้เกิดขึ้นอีก จะถือเป็นการละเมิดกฎหมายและน่าจะต้องมีการดำเนินการเพื่อยุติปัญหาที่เกิดขึ้น โดยประชาคมระหว่างประเทศ

1.2 ลักษณะและแนวคิดพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนมีลักษณะสำคัญบางประการที่ทำให้มีความแตกต่างจากสิทธิอื่นๆ และจำเป็นสำหรับการคุ้มครองและสร้างความเข้มแข็งแก่ผู้คน ลักษณะต่างๆ เหล่านี้ทำให้สิทธิมนุษยชนมีสถานะพิเศษและไม่เหมือนใคร แตกต่างจากสิทธิประเภทอื่น

1.2.1 ความเป็นสากล

โดยทั่วไป สิทธิถูกจำกัดว่าจะใช้ได้ที่ไหนและเมื่อไร อย่างไรก็ตาม สิทธิมนุษยชนไม่มีข้อจำกัดเช่นนั้น หากเป็นสากล เพียงแค่การเป็นมนุษย์ในโลกนี้ก็เพียงพอแล้วที่จะได้สิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนไม่ขึ้นกับความ เป็นพลเมือง หรือการอยู่ในเขตแดนที่ยอมรับสิทธิดังกล่าว ซึ่งทำให้สิทธิมนุษยชนแตกต่างจากสิทธิส่วนใหญ่อื่นๆ ที่อาจถูกจำกัดในบางลักษณะ เช่น ต้องมีอายุมากพอที่จะเข้าโรงเรียนสำหรับสิทธินักเรียน หรือสิทธิในการออกเสียงที่จะต้องเป็นพลเมืองของประเทศนั้นๆ เป็นต้น **ความเป็นสากล**เป็นหลักประกันว่าแต่ละคนมีสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่เสมอในทุกที่

ความคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลไม่จำเป็นต้องหมายความว่าทุกคนมีสิทธิเหมือนกัน หากแต่เป็นว่า ทุกคนมีสิทธิมนุษยชนและสามารถอ้างสิทธินั้นได้ แต่องค์ประกอบของการอ้างสิทธินั้นขึ้นกับ (1) บุคคลนั้นอยู่ที่ไหน (2) บุคคลนั้นเป็นใคร และ (3) ควรจะมีสิทธิอะไรบ้าง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ในขณะที่สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานเป็นเหมือนกันสำหรับทุกคน แต่สิทธิจริงๆ ที่บุคคลมีอยู่นั้นก็ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง นอกจากนี้ ความสามารถของบุคคลในการเข้าถึงสิทธิของตนขึ้นอยู่กับประเทศที่พวกเขาอยู่ (เนื่องจากว่าไม่ใช่ทุกประเทศจะเห็นชอบกับสิทธิอย่างเดียวกันหมด) และพลเมืองมีสิทธิต่างจากผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองเล็กน้อย แล้วยังอาจขึ้นอยู่กับอายุและเพศของบุคคล (ผู้หญิง เด็ก ชนกลุ่มน้อยและคนพิการมีการเข้าถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับตน) ท้ายที่สุด อาจขึ้นกับสถานการณ์ (เช่น สิทธิต่างๆ เปลี่ยนไปเมื่อเกิดความขัดแย้ง)

ความเป็นสากล (Universality)
สิทธิมนุษยชนเป็นสากล หมายความว่าทุกคนมีสิทธิที่จะมีสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนควรมีสำหรับมนุษย์ทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ที่ไหน

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

ความเป็นสากล

ผู้หญิงคนหนึ่งเผชิญความรุนแรงและการกดขี่ข่มเหงจากสามีของเธอเป็นประจำ แต่เรื่องนี้เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นเป็นธรรมดาในสังคมของเธอและถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรม เธอไม่บ่น นอกจากนี้ไม่มีใครในชุมชนที่เธอจะหันไปพึ่งพาได้เพราะทุกคนต่างยอมรับความรุนแรงในครอบครัวว่าเป็นเรื่องปกติ ในเชิงวัฒนธรรม ภรรยาเชื่อว่าสามีสามารถทุบตีเธอได้ จึงไม่ไปแจ้งความกับตำรวจ

นี่หมายความว่า การทุบตีภรรยาควรได้รับอนุญาตให้ทำได้ใช่หรือไม่? มันเป็นอาชญากรรมหรือไม่? มันคือการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่?

สมมติฐานของสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากลคือว่าผู้หญิงคนนั้นมีสิทธิมนุษยชน ถึงแม้ว่าเธอจะไม่รู้ก็ตาม หรือกระทั่งว่าเธอไม่เห็นด้วยก็ตาม สิทธิของเธอในการได้รับความคุ้มครองจากความรุนแรงนั้นเป็นสากลและไม่สามารถพรากไปจากเธอได้ และไม่สามารถปฏิเสธได้ เหตุผลเดียวที่เธอไม่ได้รับการคุ้มครองคือเนื่องจากคนบอกเธอให้ยอมรับการถูกระงับเช่นนั้น ถึงแม้ว่ามันอาจไม่ได้เป็นอาชญากรรมเพราะเธอไม่ได้ไปแจ้งความกับตำรวจ แต่การข่มเหงก็ยังเป็นการละเมิดสิทธิของเธอ กล่าวอีกอย่างหนึ่ง ไม่ว่าเธอจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม การใช้ความรุนแรงต่อตัวเธอถือว่าเป็นการละเมิด

นี่ไม่ใช่เป็นการยึดเยียดค่านิยมต่างชาติเข้าไปแทนความเชื่อของเธอหรือ? คนภายนอกมีสิทธิหรือไม่ที่จะเข้าไปในชุมชนแบบนี้และบอกพวกเขาว่าวัฒนธรรมของพวกเขาไม่ถูกต้อง และพวกเขาจำเป็นต้องเปลี่ยนความเชื่อและการปฏิบัติเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศหรือไม่?

บางคนอาจโต้แย้งว่าสิทธิมนุษยชนได้ยึดเยียดศีลธรรมและจริยธรรมต่างชาติลงไปบนวัฒนธรรมอื่น ซึ่งอาจเป็นจริงในแง่ที่ว่าชนบทหรือชนชั้นล่างที่ทุกคนเห็นพ้องกันในสังคมหนึ่งๆ อาจถูกถือว่าผิดและเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน (เช่น เด็กผู้หญิงถูกห้ามไปโรงเรียน) อย่างไรก็ตาม ความเป็นสากลของสิทธิมนุษยชนอาจสำคัญกว่าค่านิยมเฉพาะทางวัฒนธรรมบางอย่าง มีเหตุผลสำหรับทัศนะเช่นนี้ หากสิทธิมนุษยชนขึ้นอยู่กับค่านิยมทางวัฒนธรรมก็จะเป็นสากลแต่กลายเป็นกฎเฉพาะทางวัฒนธรรมแทน สิทธิของเด็กที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติเวลาไปโรงเรียนนั้นเป็นสากล นอกจากนี้ หน้าที่อย่างหนึ่งของสิทธิมนุษยชนคือการบอกให้ทุกคนรู้ถึงสิทธิของตนเอง ค่านิยมทางวัฒนธรรมไม่สามารถถูกใช้เป็นข้ออ้างที่จะไม่ให้ข้อมูลแก่ผู้คนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของพวกเขาเองได้ กล่าวโดยทั่วไปแล้ว ค่านิยมทางวัฒนธรรมส่วนใหญ่สนับสนุนสิทธิของผู้คน และประเด็นหลักในที่นี้คือเมื่อวัฒนธรรมถูกใช้เป็นข้ออ้างสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ในกรณีส่วนใหญ่ที่ผู้คนยินยอมให้เกิดการละเมิด (เช่น เด็กหญิงคนหนึ่งยินยอมที่จะไม่ไปโรงเรียน) บ่อยครั้งที่พวกเขาไม่รู้ถึงสิทธิของตนเอง และดังนั้นจึงไม่ได้เป็นการยินยอมพร้อมใจอย่างรู้เท่าทันข้อมูลที่แท้จริง ความเป็นสากลของสิทธิจึงทำให้ผู้คน ชุมชนและวัฒนธรรมต่างๆ สามารถทำการตัดสินใจเกี่ยวกับการปฏิบัติทางวัฒนธรรมอย่างรับรู้ข้อมูลที่แท้จริง

1.2.2 ตัดตัวมาแต่เกิด

สิทธิมนุษยชนมีความพิเศษเนื่องจากมีผลทันทีที่คนเกิดขึ้นมา มนุษย์ไม่จำเป็นต้องทำอะไรเพื่อให้ได้สิทธิมนุษยชน ไม่เหมือนนักศึกษามหาวิทยาลัยหรือคนขับรถที่ต้องผ่านการสอบเพื่อจะได้สิทธิมนุษยชนได้มาเพียงเพราะการเกิดเป็นมนุษย์ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือสิทธิมนุษยชนตัดตัวคนมา

แต่เกิดโดยไม่จำเป็นต้องมีคุณสมบัติอื่นใดอีก กระทั่งไม่จำเป็นว่าคนจะต้องรู้ว่าตัวเองมีสิทธิมนุษยชน ถึงจะมีสิทธิมนุษยชนได้ สิทธิเหล่านี้ดำรงอยู่แม้กระทั่งว่าเมื่อคนไม่ตระหนักว่าสิทธิของตนถูกละเมิดไปแล้วก็ตาม หากนำเอาความรู้มาเป็นเกณฑ์พิจารณาในการมีสิทธิ รัฐก็ควรจะสามารถหลีกเลี่ยง การปฏิบัติตามพันธกรณีได้โดยง่าย ด้วยการไม่ให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับสิทธิของพวกเขา (และ รัฐบางแห่งก็ยังมีคามผิดในเรื่องนี้อยู่) การทำให้สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่**ติดตัวมาตั้งแต่เกิด**ทำให้ สามารถก้าวข้ามปัญหานี้ไปได้เลย

ติดตัวมาแต่เกิด (Inherent)
การติดตัวมาแต่เกิด หมายถึงสิ่งที่เป็น ส่วนหนึ่งในอีก สิ่งหนึ่งอย่างถาวร และแยกขาดไม่ได้ สิทธิมนุษยชนติดตัว มนุษย์มาแต่เกิด ถาวรและแบ่งแยก ไม่ได้ อยู่ติดตัว มนุษย์ไปตลอด ไม่ว่าจะอยู่ใน สถานการณ์เช่นไร

1.2.3 ไม่สามารถพรากไปได้

เป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้เลยที่ใครก็ตามจะสูญเสียสิทธิมนุษยชนไป (เว้นแต่เสียชีวิต) สิทธิหลายอย่าง เช่น สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธินักศึกษา จะสิ้นสุดไปเมื่อถึงช่วงเวลาหนึ่ง นั่นคือ เมื่อคุณชายจักรยาน ไป คุณก็สูญเสียสิทธิในจักรยานคันนั้นไป หรือเมื่อคุณเรียนจบ คุณก็ไม่ได้เป็นนักศึกษาอีกต่อไป คนไม่สามารถสูญเสียสิทธิของตนเองไปโดยเป็นผลจากการทำอะไรบางอย่าง ไม่ว่าสิ่งที่คุณทำนั้นจะ เสวร้ายเพียงใดก็ตาม กระทั่งพลพตหรือดอล์ฟ ฮิตเลอร์ ก็ยังคงมีสิทธิมนุษยชนอยู่ เป็นไปไม่ได้ที่ รัฐที่จะตัดสินใจว่าสิทธิมนุษยชนไม่ดำรงอยู่อีกต่อไปแล้ว หรือตัดสินใจว่าสิทธิของพวกเขาที่เคยได้ รับการยอมรับจะไม่เป็นเช่นนั้นอีกต่อไปแล้ว กระทั่งเมื่อรัฐใหม่ถูกสร้างขึ้นมา ยกตัวอย่างเช่นเมื่อ ตีมอร์ตะวันออกได้รับเอกราชจากอินโดนีเซีย ก็เป็นที่คาดหมายว่าพลเมืองจะยังคงมีสิทธิมนุษยชน อะไรก็ตามที่พวกเขาเคยมีตอนที่ยังเป็นส่วนหนึ่งของรัฐเดิม (ในกรณีนี้คือ อินโดนีเซีย) อย่างไรก็ตาม พังสัณเกตว่าการ**ไม่สามารถพรากจากไปได้**ไม่ได้หมายความว่าบุคคลจะไม่มีวันสูญเสียสิทธิใดๆ ไปได้เลย เนื่องจากบ่อยครั้งที่จำนวนสิทธิของคนๆ หนึ่งสามารถเปลี่ยนแปลงได้ อย่างเช่น เมื่อบุคคล อายุ 18 ก็จะมีสิทธิเด็กไปและสถานะจะเปลี่ยนไป ในกรณีเช่นนี้คนๆ นั้นจะยังคงมีสิทธิมนุษยชน แต่สิทธิของเด็กไป

ไม่สามารถพรากไปได้ (Inalienable)
สิ่งใดที่ถือว่าไม่สามารถพรากจากไปได้ไม่สามารถ ขจัด ยอมเสีย หรือถ่ายโอนได้ นอกจากนี้ ยังไม่สามารถซื้อขาย หรือเจรจาต่อรองได้ ดังนั้น ต่อให้ถูก ถือว่าเป็นภาระ สิทธิอันไม่อาจพรากไปได้จะยังคงดำรง อยู่เสมอ

1.2.4 ศักดิ์ศรี

วัตถุประสงค์หลักประการหนึ่งของสิทธิมนุษยชนก็คือการดูแลให้คนสามารถมีชีวิตอยู่ได้อย่างมี ศักดิ์ศรี กล่าวอีกอย่างคือ ได้รับการเคารพ ได้รับการปฏิบัติที่ดีและมีสำนึกถึงการมีคุณค่า หากบุคคล มีสิทธิมนุษยชนก็จะสามารถใช้ชีวิตได้อย่างมีศักดิ์ศรี หากสิทธิถูกพรากไป บุคคลนั้นก็จะไม่ได้รับ การปฏิบัติอย่างมี**ศักดิ์ศรี**

ศักดิ์ศรีไม่ได้เป็นแค่เพียงการดูแลไม่มีการละเมิดกฎหมายเท่านั้น แต่เป็นการปฏิบัติต่อผู้คนใน ลักษณะที่พวกเขาได้รับการเคารพในฐานะมนุษย์เหมือนมนุษย์คนอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น สิทธิใน อาหารไม่ได้เป็นแค่เรื่องของปริมาณที่จะต้องได้รับตามความจำเป็น 2,200 แคลอรีต่อวัน จำนวน แคลอรีแทบไม่มีความหมายหากบุคคลถูกบังคับให้กินเศษอาหารบนพื้น หรือคนมุสลิมได้รับหมูเป็น อาหาร คุณค่าทางโภชนาการเพียงอย่างเดียวไม่ได้เป็นหลักประกันเรื่องศักดิ์ศรี ศักดิ์ศรีหมายความว่าบุคคลสามารถกินอาหารได้อย่างมนุษย์ที่มีศักดิ์ศรี และทั้งนี้ด้วยการเคารพคุณค่าทางสังคมและ วัฒนธรรมที่แวดล้อมด้วย เช่น การกินอาหารกับเพื่อนๆ และครอบครัวในลักษณะที่ถือว่าตามปกติ

ศักดิ์ศรี (Dignity)
สิทธิมนุษยชน ถูกออกแบบมาเพื่อ สนับสนุนและธำรง ศักดิ์ศรีของบุคคล ตลอดจนความเชื่อ มั่นในตนเอง สำนึก ถึงความมีคุณค่า และความสามารถ ในการใช้ทักษะ ศักดิ์ศรีหมายความว่า มนุษย์รู้สึกได้รับการ เคารพและมี คุณค่า

1.2.5 ความเท่าเทียม

สิทธิมนุษยชนดำรงอยู่เพื่อเป็นหลักประกันความเท่าเทียม จริงๆ แล้ว แนวคิดนี้มีปรากฏอยู่ในเอกสาร สิทธิมนุษยชนทุกฉบับ โดยเน้นการมีสิทธิอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ มาตราแรกของ UDHR ระบุว่า “มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิ” ทำนองเดียว

กับอารัมภบทของคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐฯ (พ.ศ. 2319) ระบุว่า “เรายึดถือสัจจะนี้ว่าประจักษ์ชัดในตัวเอง คือมนุษย์ทุกคน (all men) เกิดมาเท่าเทียมกัน” หรือมาตราแรกของคำประกาศของฝรั่งเศสว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และของพลเมือง (พ.ศ. 2332) “มนุษย์ (men) เกิดมาและยังคงเสรีและเท่าเทียมในสิทธิต่างๆ”

เห็นได้ชัดเจนนว่าเอกสารแต่ละฉบับเหล่านี้สนับสนุนความคิดที่ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์มาแต่เกิด มนุษย์เกิดมาเสรี และเกิดมาเท่าเทียม แต่ความเท่าเทียมที่แท้จริงนั้นยากที่จะบรรลุได้ ฟังสังเกตว่าภาษาที่เลือกเพศ (gendered language) ของเอกสารสิทธิมนุษยชนรุ่นแรกๆ แสดงให้เห็นว่าความเท่าเทียมที่แท้จริงระหว่างเพศยังไม่ไปถึง ผู้ชายมีความเท่าเทียมกับผู้ชายคนอื่น แต่ยังคงต้องใช้เวลามากพอสมควรกว่าที่ผู้หญิงจะถูกรับแบบเดียวกันนั้น เช่นเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในคดีจะต้องต่อสู้เพื่อความเท่าเทียมในช่วงศตวรรษที่ยี่สิบ

ความเท่าเทียม (Equality)
ในสังคม ทุกคนควรได้รับการปฏิบัติแบบเดียวกัน โดยเฉพาะในเรื่องของสิทธิ ความเท่าเทียมหมายความว่า คนจะไม่ได้ได้รับการปฏิบัติแตกต่างออกไปโดยมีสาเหตุมาจากเพศ ความยาก ตีมีเงิน ภาษาทัศนคติทางการเมือง เป็นต้น แม้ว่าจะมีกรณีพิเศษบางกรณีที่เป็นกรณีปฏิบัติที่แตกต่าง (เช่น การศึกษาพิเศษเพื่อให้เด็กยากจนได้เข้าโรงเรียน) แต่ก็ควรจะเป็นไปเพื่อเพิ่มระดับความเท่าเทียมในสังคมเท่านั้น

ความเท่าเทียมทำให้คนได้รับการปฏิบัติแบบเดียวกัน ไม่ว่าจะเบื้องหน้ากฎหมาย ในที่ทำงานหรือในชีวิตสมรส อย่างไรก็ตาม ไม่มีสังคมไหนจะมีความเท่าเทียมกันโดยสิ้นเชิงในทุกด้าน ในบางกรณีสิ่งที่คาดหวังนั้นไม่ใช่ความเท่าเทียมแต่เป็นความเป็นธรรม ยกตัวอย่างเช่น ไม่ใช่ทุกคนจะสามารถเข้าถึงการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยได้อย่างเท่าเทียมกัน ถึงแม้การศึกษาขั้นสูงจะเป็นสิทธิมนุษยชนก็ตาม เนื่องจากข้อกำหนดบางอย่าง เช่น ต้องผ่านการทดสอบ การจบมัธยม การรู้ภาษา มักเป็นคุณสมบัติที่จำเป็นก่อนที่จะมีการรับเข้าเรียน แทนที่จะเป็นเรื่องของการเข้าถึงที่เท่าเทียม การรับนักศึกษาเข้าเรียนของมหาวิทยาลัยจึงเป็นเรื่องความเป็นธรรมที่จะต้องเป็นไปบนฐานของการไม่เลือกปฏิบัติ การเลือกปฏิบัติหมายถึงการที่คนได้รับการปฏิบัติไม่เหมือนคนอื่น หรือถูกลดโทษเนื่องจากมีลักษณะเฉพาะบางอย่าง การเลือกปฏิบัติที่พบได้ทั่วไปและเห็นได้ชัดที่สุดคือการกระทำต่อผู้หญิงในหลาย ๆ สังคม มีความเชื่อกันว่าผู้หญิงไม่แข็งแรงหรือมีความสามารถไม่เท่าผู้ชาย ดังนั้นจึงไม่สมควรที่จะได้รับค่าจ้างเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติด้วยสาเหตุอื่นที่พบได้ทั่วไปคือ เชื้อชาติ ศาสนาชนกลุ่มน้อยหรือคนที่ไม่ใช่พลเมือง

1.3 กฎหมายสิทธิมนุษยชน: สิทธิและหน้าที่

พลังอำนาจของสิทธิมนุษยชนมาจากการได้รับการสนับสนุนทางกฎหมาย ความคิดที่ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นสากลและดีงามในทางศีลธรรมนั้นไม่เพียงพอที่จะทำให้ผลบังคับใช้ สิทธิหลาย ๆ อย่างเพียงพอ อาศัยค่านิยมทางสังคมในการมีผลบังคับใช้ เช่น การไม่แสวงกำไรที่ธนาคารมีผลบังคับใช้เพราะลูกค้าคนอื่น ๆ อาจเกิดความไม่พอใจขึ้นได้ ซึ่งไม่ใช่หนทางที่มีประสิทธิภาพที่สุดในการทำให้สิทธิมีผลบังคับใช้ ในอีกด้านหนึ่ง สิทธิมนุษยชนถูกถือว่าเป็นกฎหมายที่มีการดูแลโดยองค์กรทางกฎหมายและสถานะเช่นว่านี้เองที่ยับยั้งผู้คนและองค์กรต่าง ๆ ให้ไม่ทำการละเมิด เนื้อหาต่อไปนี้จะกล่าวโดยละเอียดถึงลักษณะสำคัญของสิทธิมนุษยชนในฐานะกฎหมาย

1.3.1 หลักกฎหมาย

สิทธิมนุษยชนเป็นสิทธิทางกฎหมายในแง่ที่ว่ามิผลผูกพันตามกฎหมาย แต่ก็ยังเป็นหลักประกันให้ มีระบบกฎหมายที่ทำงานและเป็นธรรมอีกด้วย ระบบกฎหมายที่เป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อสังคมวางอยู่บนฐานความคิดเรื่องหลักกฎหมาย ในการที่จะทำให้สิทธิมนุษยชนมีผลบังคับใช้ จำเป็นจะต้องมีระบบที่ทำให้บุคคลตามกฎหมายสามารถแสวงหาความยุติธรรมได้ แนวคิดพื้นฐานของหลักกฎหมายถูกรูปให้เห็นในตัวอย่างต่อป็นนี้ คือ ลองจินตนาการว่าคุณกำลังเล่นเกมสล็อตลายหมากรุก

กับใครสักคนแต่คุณไม่ทราบกฎ ส่วนอีกคนทราบ คุณขยับเดินตาหนึ่งแล้วก็ถูกกินไป แต่พอคุณพยายามทำอย่างเดียวกัน ฝ่ายตรงข้ามก็บอกว่าผิดกฎ อีกฝ่ายขยับเดินอย่างไรก็ได้ แต่การเดินของคุณจะถูกทำโทษอยู่ตลอดเวลา เมื่อคุณขอให้มีการอธิบายกฎ อีกฝ่ายก็ปฏิเสธไม่ยอมชี้แจง เห็นได้ชัดว่าเป็นไปไม่ได้เลยที่จะชนะในสถานการณ์อย่างนี้เพราะว่าไม่มีหลักกฎหมาย เมื่อฝ่ายตรงข้ามสามารถเปลี่ยนกฎไปได้เรื่อยๆ เพื่อจะทำอะไรก็ได้ คุณก็ไม่มีทางชนะ

และที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือบางสังคมเป็นแบบนี้ เช่น ในบางประเทศ ตำรวจอาจลุ่มจับคนเดินถนนโดยไม่บอกเหตุผล อาชญากรอาจถูกตัดสินลงโทษแตกต่างกันไปมากทั้งที่ทำความผิดแบบเดียวกัน คนรวยทำผิดแต่อาจไม่ถูกลงโทษ กลุ่มองค์กรบางกลุ่มอาจสามารถจัดชุมนุมสาธารณะได้ แต่กลุ่มอื่นทำไม่ได้

การอยู่ในสังคมที่วางอยู่บนหลักกฎหมาย หมายความว่า

- ทุกคนจะถูกตัดสินและคุ้มครองด้วยกฎหมายเดียวกัน
- ทุกคนจะเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย
- ทุกคนจะได้รับการคุ้มครองแบบเดียวกันภายใต้กฎหมาย
- กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นความรู้สาธารณะโดยไม่มีความเข้าใจแบบ ‘ลับเฉพาะ’ ที่รู้กันอยู่ไม่กี่คน
- บุคคลจะมีสิทธิแสวงหาความช่วยเหลือเพื่อทำความเข้าใจกฎหมาย

หลักกฎหมายจะก่อให้เกิดระบบที่ยุติธรรมและเป็นธรรมที่คุ้มครองประชาชนและทรัพย์สิน องค์ประกอบหลักของหลักกฎหมายคือทุกคนต้องเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายและไม่มีใครควรจะสามารถหลบรอดจากผลของกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีดูเหมือนบางคนจะหลบรอดจากการลงโทษของกฎหมายได้ อย่างเช่น คนรวย นักการเมืองและข้าราชการระดับสูงอาจหลีกเลี่ยงการลงโทษสำหรับอาชญากรรมหรือการทุจริตได้ และไม่ควรมีกฎหมายที่ให้การคุ้มครองหรือเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มคนบางกลุ่ม

ความเท่าเทียมภายใต้กฎหมาย ยังหมายถึง การให้ความคุ้มครองภายใต้กฎหมายแก่ทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามคนจำนวนมากที่ไม่เพียงแต่ไม่ได้รับการคุ้มครองจากตำรวจเท่านั้น แต่ยังถูกข่มเหงและตกเป็นเหยื่อของตำรวจอีกด้วย อย่างเช่น แรงงานข้ามชาติ หรือผู้หญิงที่แจ้งความเรื่องความรุนแรงในครอบครัว ในบางประเทศหากครูตีนักเรียน อาจไม่เป็นความผิดตามกฎหมายและนักเรียนไม่ได้รับการคุ้มครองจากความรุนแรงดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมดหากนักเรียนทำร้ายครูก็จะถือเป็นความผิดและตำรวจก็จะคุ้มครองครู ดูเหมือนจะไม่ใช่กรณีที่หากครูตีนักเรียน ตำรวจอาจจะไม่ทำอะไร แต่ถ้านักเรียนตีครูก็อาจถูกลงโทษโดยกฎหมาย กฎหมายในที่นี้ไม่ได้คุ้มครองนักเรียนอย่างเท่าเทียม เนื่องจากคุ้มครองแต่ครูเท่านั้น การปฏิบัติที่ต่างกันเช่นนี้ไม่เป็นธรรมเนื่องจากกฎหมายควรคุ้มครองทั้งครูและนักเรียนอย่างเท่าเทียมกัน

ลักษณะอีกอย่างหนึ่งของหลักกฎหมายก็คือว่า ทุกคนควรมีช่องทางเข้าถึงระบบกฎหมายและได้รับความรู้ความเข้าใจว่าระบบทำงานอย่างไร และทำอะไรได้ทำอะไรไม่ได้ เรื่องนี้อาจกระทำได้ด้วยการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายหรือเผยแพร่ข้อมูลให้แพร่หลาย อย่างไรก็ตาม บางประเทศก็มีกฎหมายที่จงใจให้คลุมเครือเพื่อที่รัฐบาลจะสามารถใช้ให้เป็นประโยชน์แก่ตัวเอง เช่น กฎหมายว่าด้วยการกระทำอันเป็นการกบฏ การดูหมิ่นผู้นำและการกระทำลามกอนาจาร ซึ่งมักจะไม่ค่อยมีนิยามที่ชัดเจน ทำให้เกิดความคลุมเครือที่ในบางกรณีทำให้มีการบังคับใช้อย่างเลือกปฏิบัติ ยกตัวอย่าง

เช่น ความคิดเรื่องการ ‘ต่อต้านรัฐบาล’ แตกต่างกันไปอย่างมากในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในบางประเทศอาจเป็นเรื่องเล็กน้อยเพียงแค่การมีเอกสาร ‘ผิดกฎหมาย’ เอาไว้ในครอบครอง (เช่น งานเขียนของคาร์ล มาร์กซ์ หรือ สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน) ในบางประเทศอาจเป็นการจัดชุมนุมประท้วง ทั้งสองกรณีเป็นตัวอย่างของสภาพการณ์ที่หลักกฎหมายไม่ได้รับการคำนึงอย่างเหมาะสม โดยรัฐบาล

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

คุณอยู่ในรัฐที่เคารพหลักกฎหมายหรือไม่?

อะไรคือสิ่งบ่งชี้ว่าไม่มีการรักษาหลักกฎหมาย? ใครเดือดร้อนเวลาไม่มีการเคารพหลักกฎหมาย

ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลายประเทศอยู่ในสภาพที่ขาดหลักกฎหมาย คนรวยหรือนักการเมืองมักหลบรอดไม่ถูกลงโทษทางกฎหมายขณะที่คนจนเผชิญการลงโทษที่หนักหน่วงภายใต้กฎหมาย อย่างเช่น ตำรวจนายหนึ่งที่ถูกตั้งข้อหาว่าลักพาตัวทนายนักกิจกรรมในประเทศไทยได้รับการตัดสินจำคุกเพียง 18 เดือนเท่านั้น หากว่าเป็นพลเรือนก็อาจจะถูกตัดสินจำคุกถึง 20 ปี ในทำนองเดียวกัน ลูกชายของนักการเมืองที่มีเรื่องชกต่อยขณะมีเงินมากมายไม่ถูกลงโทษ เช่นเดียวกับข้าราชการระดับสูงที่ยักยอกเงิน ลวนลามผู้หญิงหรือทำร้ายเพื่อนร่วมงานก็มักไม่ถูกดำเนินคดี

หลายคนเห็นว่าเรื่องการขาดหลักกฎหมายเป็นความผิดของตำรวจหรือนักการเมือง แต่ส่วนอื่นๆ ก็ต้องมีส่วนรับผิดชอบด้วยเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น คนขับรถจ่ายสินบนให้กับตำรวจเพื่อหลีกเลี่ยงค่าปรับ ซึ่งมีจำนวนสูงกว่า พ่อแม่ยินยอมจ่ายเงิน “แป๊ะเจี๊ยะ” เพื่อเอาลูกเข้าโรงเรียน บางคนยอมจ่ายสินบนให้กับเจ้าหน้าที่รัฐเพื่อแลกกับการได้รับอนุญาตให้เปิดแผงขายอาหารบนทางเท้าได้ถึงแม้ว่าการอนุญาตดังกล่าวจะผิดกฎหมายก็ตาม

เป็นความผิดของใครเวลามีคนหลีกเลี่ยงหลักกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวด้วยการจ่ายสินบน?

สังคมเป็นอย่างไรเพราะว่ารัฐบาลไม่ใส่ใจรักษาหลักกฎหมายอย่างจริงจัง หรือเป็นเพราะบุคคลที่ไม่อยากเชื่อฟังกฎหมาย?

1.3.2 หน้าที่ทางสิทธิมนุษยชน

สำหรับสิทธิมนุษยชนแต่ละอย่าง จะมีฝ่ายที่สอง ผู้มีหน้าที่ (duty bearer) ที่มีหน้าที่ดูแลว่าสิทธินั้นๆ ได้รับการเคารพ ผู้มีหน้าที่มีหน้าที่และพันธกรณีต่อผู้ทรงสิทธิ ผู้มีหน้าที่อาจหมายถึงรัฐบาล ประชาชน บริษัท มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล เป็นต้น ผู้มีหน้าที่และผู้ทรงสิทธิ (rights holder) มีความสัมพันธ์กัน เนื่องจากการอ้างสิทธิทำให้ผู้มีหน้าที่ต้องกระทำการบางอย่างใดอย่างหนึ่ง

บุคคลต่างๆ จำเป็นต้องตระหนักว่าตนเองมีบทบาทเป็นผู้มีหน้าที่ เช่น พ่อแม่มีพันธกรณีต่อลูก ครูมีต่อนักเรียน และเพื่อนมีต่อเพื่อน หน้าที่เหล่านี้หลายอย่างเป็นเพียงหน้าที่ทางสังคมหรือทางศีลธรรมดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม หน้าที่สำคัญ โดยเฉพาะหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนของบุคคลมีระบุโดยละเอียดในกฎหมายอาญา หากคนหนึ่งละเมิดสิทธิในทรัพย์สินของอีกคนหนึ่ง หรือสิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิในความเป็นส่วนตัว หรือการเคลื่อนไหวโดยเสรี ผู้มีหน้าที่นี้เองกำลัง

กระทำความผิด ในความเป็นจริง พันธกรณีทางสิทธิมนุษยชนเหล่านี้มีการบังคับใช้อย่างเข้มแข็งอยู่แล้ว ในกรณีกลุ่มอื่นๆ (เช่น บริษัท กลุ่มติดอาวุธ หรือกลุ่มศาสนา) บทบาทของผู้มีหน้าที่อาจมีนิยามที่ไม่ชัดเจนเท่า หากบริษัทหนึ่งไม่อนุญาตให้คนงานเดินทางโดยเสรี หรือหากกลุ่มติดอาวุธกลุ่มหนึ่งนำเด็กมาเป็นทหาร ในบางกรณีการละเมิดเหล่านี้อาจไม่เผชิญการลงโทษ ปัญหาของการคุ้มครองผู้คนจากการถูกละเมิดโดยผู้มีหน้าที่เหล่านี้ถูกกล่าวถึงภายใต้แนวคิดของการให้ความคุ้มครองแนวตั้ง ดังข้างล่างนี้

ผู้มีหน้าที่ที่สำคัญที่สุดคือรัฐ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายที่จะต้องผลผลิตสิทธิต่างๆ ในกฎหมายระหว่างประเทศ หน้าที่ของรัฐถูกระบุไว้ในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนต่างๆ แต่รัฐยังมักจะเน้นย้ำถึงหน้าที่ของบุคคลที่มีต่อสังคมตั้งที่ระบุชัดเจนในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) ที่บอกว่าสิทธิมนุษยชน “จะต้องถูกถ่วงสมดุลด้วยการกระทำหน้าที่ที่สอดคล้องกัน เนื่องจากบุคคลทุกคนมีหน้าที่รับผิดชอบต่อบุคคลอื่น ชุมชนและสังคมที่ตนอยู่” ปฏิญญาฯ เน้นย้ำว่าสิทธิมนุษยชนไม่ควรถูกถือว่าเป็นเพียงเสรีภาพเท่านั้น แต่ยังเป็นหน้าที่อีกด้วย ถึงข้อถกเถียงนี้จะมีน้ำหนักอยู่บ้างก็ตามและมีการคาดหวังว่าคนจะปฏิบัติกันในลักษณะที่ไม่ละเมิดสิทธิกัน แต่หลักๆ แล้วสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของการทำให้รัฐบาลต้องปฏิบัติตามพันธกรณีหน้าที่ของบุคคลมีระบุอย่างชัดเจนในกฎหมายของประเทศ และการเน้นไปที่หน้าที่อาจทำให้ไม่เห็นข้อเท็จจริงที่ว่ารัฐและผู้มีอำนาจขนาดใหญ่อื่นๆ คือผู้ที่สร้างปัญหามากกว่าในเรื่องการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน

ลักษณะที่มีการผูกมัดทางกฎหมายของสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปวางรัฐอยู่ในฐานะที่เป็นผู้มีหน้าที่หน้าที่ดังกล่าวสามารถนิยามได้ในสองลักษณะ อย่างแรก สิทธิหลายอย่างกำหนดให้ใครบางคนหรือบางสิ่งจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวก บริการหรือกิจกรรมอื่นๆ อย่างเช่น การสร้างโรงเรียนและโรงพยาบาลเพื่อให้เด็กได้มีสิทธิในการศึกษาหรือการดูแลสุขภาพ สิ่งนี้เรียกว่า**หน้าที่เชิงบวก** (positive duty) นั่นคือหน้าที่ในการทำอะไรบางอย่าง อย่างที่สอง หน้าที่อาจเป็นเพียงการไม่แทรกแซง หรือดูแลให้บุคคลปลอดภัยจากบางสิ่ง อย่างเช่น มีสิทธิที่จะไม่ถูกรังแกหรือมีสิทธิแสดงความคิดเห็นอย่างเสรีโดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐบาล ซึ่งในกรณีนี้รัฐจะต้องไม่กระทำการละเมิดเช่นนั้น สิ่งนี้เรียกว่า**หน้าที่เชิงลบ** (negative duty) หน้าที่เชิงลบจำกัดอำนาจและกิจกรรมของรัฐและเรียกร้องให้รัฐไม่ต้องกระทำการ ยกตัวอย่างเช่น บางคนพยายามแสดงความคิดเห็นหรือแสดงออกถึงความเชื่อทางศาสนา

อย่างไรก็ตาม ไม่ควรลดทอนสิทธิทั้งหมดให้กลายเป็นสิทธิไม่เชิงบวกก็เชิงลบ เนื่องจากว่าอาจมีหน้าที่ทั้งเชิงบวกและลบปนกันได้ อย่างเช่น เสรีภาพในการเคลื่อนไหวกำหนดหน้าที่ทั้งเชิงลบเพื่อให้รัฐไม่ขัดขวางบุคคลเคลื่อนย้ายไปมาในประเทศ และเชิงบวกที่กำหนดให้รัฐต้องทำให้การเดินทางเคลื่อนย้ายสามารถกระทำได้แต่ขั้นแรก ด้วยการจัดการขนส่งสาธารณะ ดูแลซ่อมแซมถนนหรือท่าทางลาดสำหรับคนนั่งรถเข็นให้สามารถเข้าอาคารได้

เมื่อสนธิสัญญาหนึ่งๆ ได้รับการลงนาม พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนจะมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐและรัฐบาล เรื่องนี้ไม่ควรถูกถือว่าเป็นภาระ เนื่องจากรัฐบาลที่สามารถได้รับการเลือกตั้งมาบริหารประเทศ ก็ควรจะมีความสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนได้ บุคคลมีหน้าที่ต้องปกป้องธำรงสิทธิมนุษยชน (อย่างเช่น ละเว้นการเลือกปฏิบัติ) โดยรัฐมีหน้าที่ต้องบังคับใช้ผ่านทางกฎหมายของประเทศ

หน้าที่เชิงลบ (Negative Duties)
หน้าที่เชิงลบ กำหนดให้ฝ่ายหนึ่ง ละเว้นการกระทำ หรือไม่แทรกแซงใครบางคน หน้าที่เชิงลบหยุดยั้งฝ่ายหนึ่งไม่ให้กระทำการอะไรบางอย่าง

หน้าที่เชิงบวก (Positive Duties)
หน้าที่เชิงบวกหมายถึงหน้าที่ที่ต้องกระทำการหรือบริการ หน้าที่เชิงบวกไม่สามารถบรรลุได้ด้วยการไม่กระทำหรือหนึ่งเฉย

1.3.3 การคุ้มครองแนวตั้งและแนวนอน

รัฐมีหน้าที่ทางกฎหมายที่จะต้องไม่ละเมิดสิทธิของบุคคลตามที่ปรากฏชัดเจนในมาตรฐานสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ถ้าหากว่าฝ่ายที่ไม่ใช่รัฐทำการละเมิดสิทธิล่ะ? ยกตัวอย่างเช่น หากบริษัทหนึ่งยึดที่ดินไปจากบุคคล โรงงานปล่อยมลพิษลงแม่น้ำ หรือสามีทุบตีภรรยา กรณีเหล่านี้ไม่เกี่ยวกับรัฐแต่เป็นเรื่องของบุคคลที่แสวงหาการคุ้มครองจาก (หรือเรียกร้องบริการจาก) คนอื่น บริษัทหรือกลุ่มคน สิ่งนี้เรียกว่า**การคุ้มครองแนวนอน** (horizontal protection) มีความแตกต่างกันระหว่างการได้รับความคุ้มครองจาก (หรือเรียกร้องบริการจาก) รัฐ (ที่เรียกว่า**การคุ้มครองแนวตั้ง**) และการได้รับการคุ้มครองจาก (หรือเรียกร้องบริการจาก) คนอื่น หรือบริษัท หรือกลุ่มอื่น (ที่เรียกว่า**การคุ้มครองแนวนอน**) โดยหลักการแล้วสิทธิมนุษยชนเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแนวตั้ง คือการคุ้มครองบุคคลจากอำนาจรัฐ แต่ไม่นานมานี้มีความตระหนักว่าการคุ้มครองแนวนอนกำลังเพิ่มความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ข้อกังวลเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้หญิงและเด็กจากความรุนแรงหรือหยุดการข่มเหงในที่ทำงานได้รับการตอบสนองด้วยการจัดการกับจุดอ่อนต่างๆ ในการคุ้มครองแนวนอน

จุดอ่อนในการคุ้มครองแนวนอนคือการกำกับดูแลหน้าที่ของผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐ พันธกรณีทางสิทธิมนุษยชนไม่ได้เป็นแค่เรื่องของการจัดการความสัมพันธ์ของรัฐกับบุคคลเท่านั้น แต่ยังเป็นการดูแลให้สิทธิของบุคคลได้รับการคุ้มครองจากการละเมิดไม่ว่าจะโดยใครหรืออะไรก็ตาม เมื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้รับการพัฒนาไป ก็ปรากฏชัดเจนว่าผู้กระทำอื่นๆ เช่น บริษัท กลุ่มติดอาวุธที่ไม่ใช่รัฐ หรือสถาบันอย่างเช่นโรงพยาบาลและสื่อ ก็มีพันธกรณีต่อประชาชนเช่นกัน แม้ว่ากลุ่มองค์กรเหล่านี้ไม่ได้ผูกพันทางกฎหมายในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน แต่ก็ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนเหล่านั้นเนื่องจากรัฐมีพันธกรณีที่ต้องดูแลให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองจากบุคคลที่สาม เมื่อผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐละเมิดสิทธิมนุษยชน รัฐมีหน้าที่ต้องจัดการเยียวยา เช่น ค่าชดเชยหรือการลงโทษผู้ละเมิด หน้าที่และพันธกรณีของบริษัทข้ามชาติจะได้รับการกล่าวถึงในบทต่อไป

1.3.4 หน้าที่ของรัฐ: ‘เคารพ คุ้มครอง ปฏิบัติให้บรรลุ’ และ ‘ส่งเสริม คุ้มครอง และป้องกัน’

มีความพยายามที่จะนิยามให้ชัดเจนมากขึ้นว่ารัฐควรทำอะไรเพื่อทำให้ประชาชนได้มีสิทธิมนุษยชนดังมีรายละเอียดในคำแถลงสองชิ้นที่เชื่อมโยงกันของสหประชาชาติซึ่งมีเจตนาที่จะช่วยอธิบายว่ารัฐควรทำอะไรเพื่อสนับสนุนสิทธิมนุษยชน ประการแรก มีการประกาศว่ารัฐควร ‘เคารพ คุ้มครอง และปฏิบัติให้บรรลุ’ ซึ่งสิทธิต่างๆ

- **เคารพ:** รัฐควรทำให้สิทธิมนุษยชนได้รับการยึดถืออย่างจริงจัง และให้การยอมรับสิทธิเหล่านั้น
- **คุ้มครอง:** รัฐควรดูแลให้มีโครงสร้างกฎหมายและกลไกการคุ้มครองที่ทำงานเพื่อปกป้องบุคคลจากการถูกละเมิดโดยผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐ (การคุ้มครองแนวนอน)
- **ปฏิบัติให้บรรลุ:** รัฐควรดูแลให้บุคคลที่ยังไม่ได้สิทธิของตนอย่างเต็มที่ (อย่างเช่น เด็กที่ยังไม่ได้เข้าโรงเรียน) จะบรรลุสิทธิเหล่านั้นในอนาคต

หน้าที่ชุดนี้ถูกเขียนขึ้นมาครั้งแรกสำหรับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เนื่องจากสิทธิเหล่านี้ถูกทำให้เป็นจริงขึ้นมาได้มากกว่าที่จะเป็นจริงได้โดยทันทีทันใดเหมือนอย่างสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ความแตกต่างนี้จะถูกกล่าวถึงโดยละเอียดในภายหลัง ต่อมามีการตระหนักว่ากิจกรรมต่างๆ สามารถถูกออกแบบให้ดีกว่าเดิมได้เพื่อดูแลให้รัฐทำทุกอย่างที่ทำได้เพื่อทำให้พลเมือง

การคุ้มครองแนวนอน (Horizontal Protection)
การคุ้มครองที่เกิดจากสิทธิมนุษยชนจากอำนาจของผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐอย่างเช่น คนอื่น บริษัท โรงพยาบาล สื่อ เป็นต้น การคุ้มครองนี้เป็นแนวนอน เพราะผู้กระทำเหล่านี้อยู่ในระดับชั้นทางกฎหมายเดียวกัน การคุ้มครองแนวนอนควรได้รับการดูแลด้วยการที่รัฐออกกฎหมายเอาผิดกับผู้กระทำที่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น และจัดให้มีหน่วยงานที่คุ้มครองสิทธิของประชาชน อย่างเช่น ตำรวจ องค์กรดูแลสวัสดิการ และสื่อ

การคุ้มครองแนวตั้ง (Vertical Protection)
หมายถึงการคุ้มครองจากอำนาจของรัฐที่ได้จากสิทธิมนุษยชน รัฐถูกจำกัดอำนาจ และต้องดูแลให้มีการเคารพสิทธิของประชาชนที่อยู่ใต้อำนาจ

ของตนได้สิทธิมนุษยชน ดังนั้น ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990) จึงมีการเสนอหน้าที่ชุดใหม่ขึ้นมา คือ ‘ส่งเสริม ค้ำครอง และป้องกัน’

- ส่งเสริม: การทำหน้าที่ ‘เคารพ’ ไม่ได้เรียกร้องให้รัฐทำมากนัก การเคารพเป็นทักษะมากกว่าที่จะเป็นการกระทำ การ ‘ส่งเสริม’ สิทธิมนุษยชนบังคับให้รัฐต้องทำงานเชิงรุกและวางแผนการศึกษาเรื่องสิทธิมนุษยชน ตลอดจนสร้างจิตสำนึก นำเสนอสิทธิต่างๆ ในการปรับปรุงกฎหมาย บัญญัติเรื่องสิทธิในโครงการต่างๆ และสอนสิทธิมนุษยชนในมหาวิทยาลัย
- ค้ำครอง: (เหมือนข้างบน)
- ป้องกัน: รัฐควรทำให้มากกว่าเพียงคอยรับมือการละเมิดหลังจากที่เกิดขึ้นไปแล้ว ควรมีนโยบาย และแผนต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดการละเมิดตั้งแต่แรก อย่างเช่น การให้การศึกษารights มนุษยชน การฝึกอบรมตำรวจ หรือเผยแพร่ความรู้เรื่องกฎหมาย

ทั้ง ‘เคารพ ค้ำครอง ปฏิบัติให้บรรลุ’ และ ‘ส่งเสริม ค้ำครอง ป้องกัน’ ให้ข้อสรุปที่เป็นประโยชน์ว่า มีการคาดหวังอะไรจากรัฐ และผู้ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนควรทำงานเรื่องอะไร

1.4 ประเภทของสิทธิ

โดยส่วนใหญ่แล้ว สิทธิมนุษยชนเกิดจากสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่นิยามประเภทต่างๆ ของสิทธิ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้รายละเอียดสิทธิประเภทต่างๆ เหล่านี้ เนื่องจากสิทธิและหน้าที่แตกต่างกันไปบ้างสำหรับแต่ละประเภท วิธีการหนึ่งที่เป็นประโยชน์ในการให้รายละเอียดสิทธิเหล่านี้คือการสำรวจว่ามันปรากฏในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิมนุษยชนสากลฉบับแรกอย่างไร ปฏิญญาฯ นี้ที่ได้รับการรับรองโดยสหประชาชาติในปี พ.ศ. 2491 ประกอบด้วย 30 มาตรา โดยแต่ละมาตราบรรยายสิทธิหรือหน้าที่หนึ่งอย่าง รายการสิทธิใน UDHR มีการเรียงลำดับเฉพาะซึ่งช่วยแสดงประเภทของสิทธิ ปฏิญญาฯ นี้จะถูกลำดับถึงในรายละเอียดในบทต่อไป แต่ในบทนี้จะเป็นการสำรวจคร่าวๆ ว่ามีการจัดประเภทสิทธิต่างๆ อย่างไร

สิทธิถูกจัดเป็นประเภทต่างๆ เนื่องจากแต่ละประเภทก็มีลักษณะที่ต่างกันไป อย่างไรก็ตาม ก็ไม่ควรมีการจัดอันดับว่าอะไรสำคัญกว่าอะไร เนื่องจากแต่ละประเภทเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญของสิทธิมนุษยชนของบุคคล ถึงกระนั้น ดังที่เห็นกันในประวัติศาสตร์ (ดูรายละเอียดในช่วงถัดไป) บางรัฐชอบสิทธิบางประเภทมากกว่าประเภทอื่น ซึ่งนำไปสู่การแบ่งชั้นในการค้ำครองสิทธิมนุษยชน

สิทธิขั้นพื้นฐาน

สิทธิแรกๆ ใน UDHR เกี่ยวกับสิ่งที่ถือว่าเป็นสิทธิที่สำคัญที่สุด เสรีภาพจากการเป็นทาสและการถูกทรมาน สิทธิในชีวิต การไม่เลือกปฏิบัติและความคิดที่ว่าทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน ไม่สำคัญว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใด รัฐไม่สามารถละเลยหรือละเมิดสิทธิเหล่านี้ได้ ดังที่จะลงรายละเอียดในบทหลังจากนี้ ในบางสถานการณ์ รัฐสามารถระงับสิทธิอื่นๆ ไว้เป็นการชั่วคราวได้ หรือตีความไปบางลักษณะ แต่รัฐจะไม่มีทางหาเหตุผลสำหรับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานได้

สิทธิในระบบกฎหมาย

สิทธิทางกฎหมายมีอยู่เพื่อให้บุคคลได้มีตัวตนทางกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้ ระบบกฎหมายจะต้องวางอยู่บนฐานความคิดว่าด้วยความยุติธรรมที่แท้จริง ซึ่งครอบคลุมการเข้าถึงศาล

และศาลที่เป็นธรรม มีความสามารถและเป็นกลาง ความยุติธรรมยังหมายถึงความเท่าเทียมในการปฏิบัติ และหากถูกจับกุม บุคคลควรได้รับการปฏิบัติที่ดี สิทธิอื่นๆ คือเสรีภาพจากการถูกจับกุมคุมขังตามอำเภอใจ และการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ไว้ก่อน ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ สิทธิเหล่านี้เป็นปัญหาท้าทายมากเพราะในหลายประเทศระบบศาลมีงบประมาณไม่เพียงพอและมีงานมากเกินไป ทำให้กระบวนการยุติธรรมดำเนินไปอย่างล่าช้า และการทำงานของตำรวจก็อาจมีมาตรฐานต่ำ ทำให้เกิดการจับผิดตัวหรือคนผิดสามารถหลุดลอยนวลไปได้ ท้ายที่สุด บางศาลก็ไม่ใช่เป็นกลาง และการทุจริตก็มีมากจนในบางกรณีผู้พิพากษามีการรับสินบน

สิทธิในสังคม

สิทธิพลเมือง (Civil rights)

สิทธิพลเมือง
คุ้มครองเสรีภาพ
ส่วนบุคคลและเป็น
หลักประกันแก่
เสรีภาพอย่างเช่น
เสรีภาพในการ
แสดงความคิดเห็น
เสรีภาพใหม่ใน
สำนัก ในการพูด
ในการนับถือ
ศาสนา และในการ
เดินทางเคลื่อนไหว

สิทธิพลเมือง มุ่งเน้นที่ความสามารถของบุคคลในการมีส่วนร่วมในสังคมและใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างมีศักดิ์ศรี เสรีภาพของพลเมืองเหล่านี้ส่วนใหญ่พบได้ในเอกสารสิทธิมนุษยชนฉบับแรกๆ อย่างเช่น กฎบัตรแห่งสิทธิของสหรัฐอเมริกา (พ.ศ. 2331) และคำประกาศสิทธิของมนุษย์และพลเมืองของฝรั่งเศส (พ.ศ. 2332) ซึ่งมุ่งเน้นไปที่การจำกัดอำนาจของรัฐที่จะแทรกแซงเสรีภาพของบุคคลในสังคม เสรีภาพเหล่านี้เป็นหลักประกันความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการเคลื่อนไหวภายในประเทศ สิทธิในการแต่งงานและมีลูก การนับถือศาสนา และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิพลเมืองอื่นๆ ก็คือสิทธิในการมีสัญชาติ สิทธิในการขอลี้ภัย และสิทธิในทรัพย์สิน

สิทธิทางการเมือง

สิทธิทางการเมือง คือสิทธิที่อนุญาตให้คนมีส่วนร่วมในการเมือง และยังเป็นหลักประกันให้มีระบบการเมืองที่เป็นธรรม สิทธิทางการเมืองที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมประกอบด้วยสิทธิในการออกเสียงและสิทธิในการเป็นนักการเมืองหรือข้าราชการ และยังมีสิทธิในการรวมตัว จัดตั้งพรรคการเมืองหรือแค่การเป็นสมาชิกของกลุ่มๆ หนึ่ง กลุ่มอาจหมายถึงพรรคการเมือง สหภาพแรงงานหรือแม้แต่แฟนคลับ สิทธิในการชุมนุมสาธารณะหรือส่วนตัวก็เป็นสิทธิมนุษยชนและสามารถหมายถึงการชุมนุมประท้วงรัฐบาลหรือสภาพการทำงาน สร้างความตระหนักรู้ในประเด็นหนึ่งๆ หรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางวัฒนธรรม

สิทธิทางการเมือง (Political rights)

สิทธิทางการเมือง
อนุญาตให้บุคคล
มีส่วนร่วมใน
การเมืองและทำให้
มีระบบการเมือง
ที่เป็นธรรมที่
ประกอบด้วยสิทธิ
ในการออกเสียง
สิทธิในการเป็น
นักการเมือง และ
สิทธิในการเข้าร่วม
พรรคการเมือง

สิทธิทางเศรษฐกิจ

สิทธิทางเศรษฐกิจ (Economic rights)

สิทธิทางเศรษฐกิจ
ประกันความเป็นอยู่
ทางเศรษฐกิจของ
บุคคล สิทธิทาง
เศรษฐกิจหลักๆ
คือสิทธิในการ
ทำงาน สิทธิในการ
ได้รับสวัสดิการ
และสิทธิใน
สันติภาพ

สิทธิทางเศรษฐกิจ คือสิทธิที่ทำให้บุคคลมีเงินหรือทรัพยากรเพียงพอที่จะใช้ชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีในชุมชน สำหรับคนส่วนใหญ่แล้วยังรวมถึงสิทธิในการทำงาน นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างอย่างเป็นธรรม และจัดสภาพการทำงานที่ปลอดภัยและดีต่อสุขภาพ ผู้ที่ไม่สามารถทำงานยังได้รับการคุ้มครองในรูปแบบของสวัสดิการของรัฐ มาตรา 22 ของ UDHR ระบุถึงสิทธิในการได้รับมาตรการประกันทางสังคม คือ สิทธิที่จะได้รับทรัพยากรที่จำเป็นสำหรับการทำงานอยู่รอด อย่างเช่น เงินสวัสดิการ หรือการเข้าถึงอาหารราคาถูก ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีระบบประกันสังคมที่อ่อนแอหรือไม่มีเลย และดังนั้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องมีการพัฒนาอีกมาก สิทธิทางเศรษฐกิจหลักอีกอย่างหนึ่งคือสิทธิในการพักผ่อนและสันติภาพ เช่นเดียวกับสิทธิในการประกันสังคม สิทธินี้มักจะไม่ได้รับความสำคัญเนื่องจากหลายคนมองว่าเป็นเพียงสิทธิของเด็ก อย่างไรก็ตาม สิทธิในสันติภาพก็เชื่อมโยงกับสิทธิในการทำงาน จำนวนชั่วโมงสูงสุดในการทำงานและวันหยุดพักผ่อนถือเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการทำงาน

สิทธิทางสังคม (Social rights)
สิทธิทางสังคมเป็นสิทธิในบริการของรัฐ อย่างเช่น สุขภาพและการศึกษา และยังเป็นสิทธิในสิ่งจำเป็นพื้นฐาน เช่น อาหาร น้ำ ที่พัก และเครื่องนุ่งห่ม สิทธิเหล่านี้เป็นเรื่องสังคมเพราะว่าเป็นหลักประกันให้คนสามารถมีชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีศักดิ์ศรี และมักถูกเรียกว่าเป็นส่วนหนึ่งของสัญญาประชาคมระหว่างประชาชนกับรัฐบาล คือ ด้วยการเชื่อฟังกฎหมาย ประชาชนก็จะได้รับการตอบแทนด้วยบริการต่างๆ ที่รัฐบาลจัดทำให้

สิทธิทางสังคม

สิทธิทางสังคมเป็นสิทธิที่คนควรคาดหวังจากการมีชีวิตอยู่ในสังคม อย่างเช่น สิทธิในการได้รับการดูแลสุขภาพและการศึกษา อาหาร น้ำและที่พักอาศัย บางครั้งก็เรียกว่าสิทธิในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ อาจกล่าวได้ว่าสิทธิเหล่านี้เกิดมาจากความคิดว่าด้วยสัญญาประชาคมซึ่งเป็นสัญญาระหว่างบุคคลกับรัฐบาลที่ถือว่าหากบุคคลใช้ชีวิตอย่างสงบและปฏิบัติตามกฎหมาย รัฐบาลจะจัดให้มีบริการบางอย่างและคุ้มครองบริการอื่นๆ ที่คนจัดทำให้กันเอง

บริการที่คาดหวังจากรัฐบาล คือระบบการศึกษาและการดูแลสุขภาพ การให้พลเมืองจ่ายค่าบริการเท่าไรนั้นแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แต่รัฐบาลต้องจัดทำให้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลจะต้องจัดให้มีการศึกษาระดับประถมศึกษาบังคับที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสำหรับเด็กทุกคนโดยไม่คำนึงถึงชาติพันธุ์ สัญชาติ ความเป็นพลเมืองหรือภาษา สิทธิในการศึกษา สุขภาพ อาหาร น้ำและที่พักมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในขณะที่บางประเทศอย่างสิงคโปร์ทำได้ดีมากกับเรื่องอาหาร น้ำ ที่พัก สุขภาพและการศึกษา ซึ่งมีมาตรฐานสูง ประเทศอื่นอย่างเช่น เมียนมายังคงพยายามที่จะจัดหาสิทธิพื้นฐานเหล่านี้อยู่

สิทธิทางวัฒนธรรม

ประเภทสุดท้ายคือ**สิทธิทางวัฒนธรรม** นั่นคือ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมของตน ซึ่งอาจแบ่งออกเป็นสามส่วน คือ สิทธิในภาษา ศาสนาและกิจกรรมทางวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชนในการใช้ภาษาหมายถึงไม่ให้รัฐห้ามประชาชนพูดภาษาของตัวเอง แต่ไม่จำเป็นต้องหมายความว่ารัฐจะจัดหาบริการสำหรับประชาชนเหล่านั้นในภาษานั้นๆ (ถึงแม้จะคาดหวังว่าเป็นบริการที่จำเป็นของรัฐบาล อย่างเช่น กฎหมายและสุขภาพจะมีให้ในภาษาของพวกเขา) สิทธิในศาสนาอนุญาตให้บุคคลเลือกนับถือศาสนาและสามารถปฏิบัติศาสนกิจเป็นกลุ่ม เช่น สวดมนต์ร่วมกัน

สิทธิทางวัฒนธรรมหมายถึงความรวมถึงกิจกรรมหลายอย่าง เช่น สิทธิในการกิน สวมเสื้อผ้า แต่งงาน จัดงานศพ และฉลองตามเทศกาล ตามแต่วัฒนธรรมนั้นๆ ทั่วทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีปัญหาตั้งเครียดอยู่มากเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าว อย่างเช่น สิทธิในการสวมเสื้อผ้าบางอย่าง (เช่น ผ้าคลุมของผู้หญิงมุสลิม) หรือสิทธิของกลุ่มคนพื้นเมืองที่จะใช้ชีวิตและล่าสัตว์ในถิ่นดั้งเดิมของพวกเขาที่รัฐอาจทำให้กลายเป็นอุทยานแห่งชาติไป

1.4.1 การแบ่งและการรวมประเภทของสิทธิ

การแบ่งสิทธิเป็นประเภทต่างๆ เป็นประโยชน์เนื่องจากสิทธิแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันไปบ้างตามธรรมชาติของสิทธิและหน้าที่ ยกตัวอย่างเช่น สิทธิขั้นพื้นฐานมีอำนาจของกฎหมายระหว่างประเทศในการบังคับใช้ ซึ่งเสรีภาพพลเมืองส่วนใหญ่ไม่เป็นเช่นนั้น สิทธิทางสังคมกำหนดรายละเอียดในการบริการของรัฐแต่ไม่มีผลทันทีเหมือนสิทธิพลเมือง สิทธิทางวัฒนธรรมโดยหลักการแล้วมุ่งเป้าไปที่ชนกลุ่มน้อย อย่างไรก็ตาม ก็มีข้อเสียในการแบ่งสิทธิเหล่านี้เป็นประเภทต่างๆ เนื่องจากบางรัฐบาลอาจให้ความสนใจสิทธิบางประเภทและละเลยสิทธิประเภทอื่น หรืออาจเลือกที่จะสนับสนุนสิทธิประเภทไหนเท่านั้น

ในช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2493 ถึง พ.ศ. 2533 มีการแบ่งฝ่ายกันระหว่างประเทศที่สนับสนุนสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองกับประเทศที่สนับสนุนสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม ผลก็คือ สิทธิประเภทต่างๆ นี้ถูกมองว่าแยกขาดและแตกต่างกัน การแบ่งแยกเช่นนี้เกิดขึ้นในช่วงสงครามเย็นที่โลกแบ่งฝักฝ่ายในเชิงอุดมการณ์ ระหว่างประเทศตะวันตกที่สนับสนุนทุนนิยมเสรีกับประเทศคอมมิวนิสต์ (เช่น จีน สหภาพโซเวียต และเวียดนาม) ที่สนับสนุนระบบการเมืองแบบคอมมิวนิสต์ ประเทศตะวันตกมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ถึงจะไม่จริงในทุกกรณีก็ตาม) และประเทศคอมมิวนิสต์ก็มีแนวโน้มที่จะสนับสนุนสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม โดยทั่วไป ประเทศตะวันตกมีแนวโน้มที่จะสนับสนุนสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเนื่องจากสิทธิเหล่านี้มีอยู่ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนของประเทศเหล่านั้นอยู่แล้ว นอกจากนี้ ในฐานะประเทศที่ร่ำรวยและพัฒนาแล้ว ประเทศเหล่านั้นก็แทบไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ความสำคัญกับสิทธิทางเศรษฐกิจ เนื่องจากมีคนอดอยากหรือไร้บ้านอยู่น้อยมาก หรือมองสิทธิทางสังคมในฐานะบริการที่พลเมืองของตนควรต้องจ่าย การแบ่งแยกเช่นนี้ได้รับการสนับสนุนจากองค์กรเอกชนใหญ่ๆ ของตะวันตก อย่างเช่น แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล Amnesty International (องค์การนิรโทษกรรมสากลในชื่อเดิม) และฮิวแมนไรท์วอตช์ (Human Rights Watch) ซึ่งทั้งสององค์กรทำงานสนับสนุนสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นการเฉพาะจนกระทั่งปลายช่วงคริสต์ทศวรรษ 1990 จึงเริ่มให้ความสำคัญกับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม

ประเทศคอมมิวนิสต์มองว่ารัฐบาลมีบทบาทหน้าที่ในการให้บริการ อย่างเช่น การศึกษา สุขภาพ และสวัสดิการทางเศรษฐกิจ โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย แต่ไม่สนับสนุนสิทธิทางการเมือง อย่างเช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง ในทำนองเดียวกัน ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางประเทศตัดสินใจว่าการพัฒนาควรมาก่อนเสรีภาพของพลเมือง หลายประเทศ เช่น สิงคโปร์ มาเลเซีย ส่งเสริมสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง โดยอ้างว่าต้องจัดการเรื่องสุขภาพ การศึกษาและความมั่งคั่งเสียก่อน แล้วจึงจะค่อยมาสนใจสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (อย่างเช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและสิทธิในการชุมนุม) และอ้างว่าการให้บุคคลมีสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองก่อนที่ประเทศจะพัฒนาเต็มที่ จะนำไปสู่ความขัดแย้งและความวุ่นวาย เนื่องจากประชาชนจะประท้วงและต่อสู้ แทนที่จะตั้งอกตั้งใจทำงานเพื่อการพัฒนา ดังนั้นสิทธิพลเมืองของประชาชนจึงถูกแลกกับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม บทที่ 3 จะแสดงให้เห็นว่าการแบ่งแยกสิทธิไม่ได้เป็นเพียงการตัดสินใจทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อวิธีการที่รัฐมองสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

การแบ่งแยกระหว่างประเภทสิทธิดังกล่าวยังคงได้รับการสนับสนุนจากแนวคิดอย่างทฤษฎี “สามรุ่น” ที่มองว่าสิทธิประเภทต่างๆ นั้นเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ต่างกัน สิทธิมนุษยชนมีสามกลุ่มที่เรียงกันตามลำดับเวลา



แนวคิด

ทฤษฎี “สามรุ่น”

ทฤษฎี “สามรุ่น” ถูกเสนอโดยนักกฎหมายชาวเช็กชื่อ คาร์ล วาซัค (Karel Vasak) ในคริสต์ทศวรรษ 1970 และเสนอว่าสิทธิต่างๆ เกิดขึ้นในเวลาที่แตกต่างกันในบริบทที่ต่างกัน ทฤษฎีนี้นิยามสิทธิสามรุ่น ดังนี้

- รุ่นแรก: สิทธิมนุษยชนรุ่นแรกเป็นสิทธิทางพลเมืองและการเมือง และเกิดขึ้นในยุคเรืองปัญญา (enlightenment) ราวปลายคริสต์ศตวรรษ 1700 จนถึงกลางคริสต์ศตวรรษ 1800 ดูตัวอย่างได้จากกฎบัตรแห่งสิทธิของสหรัฐอเมริกาและคำประกาศสิทธิของมนุษย์และพลเมืองของฝรั่งเศส
- รุ่นที่สอง: สิทธิรุ่นที่สองเกิดขึ้นโดยเป็นปฏิกิริยาต่อสภาพการณ์ที่เลวร้ายของการปฏิวัติอุตสาหกรรม สิทธิเหล่านี้คุ้มครองแรงงานและบังคับให้รัฐจัดหาบริการ เช่น การศึกษาและการดูแลสุขภาพ ยุคนี้เริ่มในปลายคริสต์ศตวรรษ 1800 จนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 ในช่วงเวลานี้ มีการตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization –ILO) ขึ้นเพื่อคุ้มครองแรงงาน มีรัฐสวัสดิการเกิดขึ้นเป็นครั้งแรก และระบบการศึกษาถ้วนหน้าก็เริ่มต้นขึ้น
- รุ่นที่สาม: สิทธิรุ่นที่สามมีความสำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนามากที่สุด และประกอบด้วยสิทธิในการกำหนดใจตนเอง สิทธิของชนกลุ่มน้อย และสิทธิทางวัฒนธรรม สิทธิเหล่านี้มีความสำคัญในคริสต์ทศวรรษ 1960 และ 1970 เมื่อเริ่มปรากฏขึ้นในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลายฉบับ

แม้ว่าทฤษฎีสามรุ่นจะช่วยแยกแยะประเภทต่างๆ ของสิทธิ แต่ก็สร้างปัญหามากกว่าแก้ปัญหา กล่าวคือ การแยกแยะสิทธิสามรุ่นมีนัยว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองเป็นสิทธิที่ตั้งต้นดั้งเดิมโดยสิทธิอื่นๆ ตามมาภายหลัง ซึ่งเป็นการสนับสนุนสมมติฐานที่ว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองคือสิทธิพื้นฐานขั้นต้น ขณะที่สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมมาทีหลัง นอกจากนี้ยังมีนัยว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีการพัฒนามากที่สุดเนื่องจากมีมานานที่สุด ซึ่งไม่ใช่อย่างนั้น เนื่องจากสิทธิพลเมืองที่มีประวัติศาสตร์ยาวนานในการเคารพความแตกต่างทางวัฒนธรรมและสนับสนุนคนยากจน ท้ายที่สุด การแยกแยะดังกล่าวมีนัยว่าสิทธิแต่ละรุ่นมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนและสามารถดำเนินไปอย่างเป็นอิสระจากกันได้ซึ่งหมายความว่าสิทธิต่างๆ สามารถแบ่งแยกกันได้ อย่างไรก็ตาม ความคิดเรื่องสิทธิในปัจจุบันบอกว่าไม่ได้เป็นอย่างนั้น

1.4.2 ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (Vienna Declaration and Programme of Action : VDPA)

ปัญหาของการที่ตะวันตกไม่สนใจสิทธิทางเศรษฐกิจ หรือการลดความสำคัญของสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในเอเชียถูกมองว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อขบวนการสิทธิมนุษยชน เมื่อสิ้นสุดยุคสงครามเย็นและหลังจากการสลายค่ายการเมือง ก็มีโอกาสที่จะแก้ไขปัญหาการแบ่งแยกดังกล่าวในการประชุมสิทธิมนุษยชนระดับโลกครั้งที่สอง (the Second World Conference on Human Rights) ในปี พ.ศ. 2536 ที่กรุงเวียนนา ผลลัพธ์ที่ได้จากการประชุมนี้ก็คือ ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (Vienna Declaration and Programme of Action – ต่อไปเรียก ปฏิญญาเวียนนา) ถือเป็นพัฒนาการก้าวสำคัญของสิทธิมนุษยชน โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐที่มีอยู่ทั้งหมด 171 รัฐอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์

ปฏิญญาเวียนนาปฏิวัติความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน เป็นความพยายามประมวลแนวคิด “สิทธิมนุษยชนเพื่อปวงชน” ปฏิญญาเวียนนายุติความคิดที่ว่าสิทธิมนุษยชนแปรเปลี่ยนไป

ตามลักษณะเฉพาะทางวัฒนธรรม โดยประกาศว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนควรเป็นเรื่องที่ขอบ
ธรรมของประชาคมระหว่างประเทศ และการคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ไม่ได้เป็นเรื่องเฉพาะประเทศ และ
ยังเชื่อมโยงสิทธิมนุษยชนเข้ากับประชาธิปไตยและการพัฒนา โดยระบุว่าแต่ละอย่างล้วนขึ้นต่อและ
ส่งเสริมซึ่งกันและกัน กล่าวอีกอย่างหนึ่ง เราไม่อาจมีสิทธิโดยปราศจากประชาธิปไตย ไม่อาจมี
ประชาธิปไตยโดยปราศจากการพัฒนา และไม่อาจการพัฒนาโดยปราศจากสิทธิมนุษยชน

ปฏิญญาเวียนนานำสิทธิมนุษยชนออกจากการแบ่งแยกสิทธิสมัยสงครามเย็นมาสู่ทัศนะที่เป็น
บูรณาการมากกว่า แนวคิดสำคัญที่มีการนำเสนอโดยปฏิญญาคือว่าสิทธิมนุษยชนไม่สามารถ
แบ่งแยกได้ ขึ้นต่อและสัมพันธ์ซึ่งกันและกันคำอธิบายลักษณะทั้งสามอย่างนี้บอกว่าสิทธิมนุษยชน
ไม่ได้ดำรงอยู่เป็นประเภทที่แยกขาดจากกัน แต่เป็นกลุ่มก้อนอันหนึ่งอันเดียวกันที่แบ่งเป็นหลาย
ประเภทที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กัน

- **ไม่สามารถแบ่งแยกได้ (indivisible)** หมายความว่ารัฐบาลไม่สามารถแบ่งแยกสิทธิแล้ว
เลือกเอาแต่สิทธิบางประเภทได้ รัฐบาลจะต้องยึดถือสิทธิมนุษยชนทั้งหมด และไม่ใช้ให้ความ
สำคัญเป็นประเภท ๆ แยกขาดกัน
- **ขึ้นต่อกันและกัน (inter-dependent)** หมายความว่าสิทธิแต่ละประเภทไม่ได้เป็นไปอย่าง
เป็นอิสระจากกัน คือ สิทธิพลเมืองมักขึ้นกับสิทธิทางสังคมที่อาจขึ้นกับสิทธิทางการเมืองที่อาจ
ขึ้นกับสิทธิทางเศรษฐกิจ ยกตัวอย่างเช่น สิทธิในการศึกษา (สิทธิทางสังคม) ต้องอาศัยเสรีภาพ
ในการเดินทางเคลื่อนไหวเพื่อไปโรงเรียน (สิทธิพลเมือง) แต่การเดินทางก็ต้องมีเงินเพียงพอเพื่อ
ขึ้นรถโดยสารสาธารณะ (สิทธิทางเศรษฐกิจ) เป็นต้น แต่ในการเดินทางโดยรถโดยสารสาธารณะ
เราจำเป็นต้องมีสุขภาพแข็งแรง (สิทธิทางสังคม) การจะมีสุขภาพดีอาจต้องมีการเรียกร้องรัฐบาล
เพื่อคุ้มครองสิทธิในการดูแลสุขภาพของประชาชน (สิทธิทางการเมือง)
- **สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (inter-related)** หมายความว่าสิทธิหลายอย่างในประเภทต่าง ๆ มี
ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน ยกตัวอย่างเช่น สิทธิในการชุมนุม (สิทธิทางการเมือง) ยังรวมถึง
สิทธิในการเข้าร่วมสหภาพแรงงาน (สิทธิทางเศรษฐกิจ) และสิทธิในการเป็นส่วนหนึ่งของชน
กลุ่มน้อย (สิทธิทางวัฒนธรรมและพลเมือง) ในทำนองเดียวกัน สิทธิในการมีลูกก็เป็นทั้ง
สิทธิพลเมืองและสังคม (เช่นเดียวกับ สิทธิในการดูแลสุขภาพ) ความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันนี้แสดง
ให้เห็นอย่างชัดเจนว่าสิทธิต่าง ๆ ไม่ได้แยกขาดจากกันโดยสิ้นเชิง แต่เป็นเครือข่ายที่โยงใยสัมพันธ์
และส่งเสริมซึ่งกันและกัน

เนื้อหาในบทนี้ได้แนะนำแนวคิด ทฤษฎีและข้อถกเถียงต่าง ๆ เพื่อแสดงให้เห็นว่าสิทธิมนุษยชน
ทำงานอย่างไร แนวคิดเหล่านี้เป็นพื้นฐานจำเป็นสำหรับการทำความเข้าใจว่าทำไมสิทธิมนุษยชนจึง
มีความสำคัญ และควรได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองอย่างไร แนวคิดหลายอย่างในที่นี้จะได้รับการ
กล่าวถึงอีกในบทต่อไป

1.5 ทำไมต้องศึกษาสิทธิมนุษยชน?

การศึกษาสิทธิมนุษยชนมีความสำคัญในปัจจุบันด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน บทแรกนี้จะแนะนำ
พื้นฐานทางทฤษฎี การเมืองและปรัชญาสำหรับสิทธิต่าง ๆ และอธิบายแนวคิดหลักบางประการ แต่
ถึงกระนั้น ก็ยังจำเป็นต้องตั้งคำถามนี้ ทำไมต้องศึกษาเรื่องนี้และเรื่องนี้เป็นหัวข้อที่เป็นประโยชน์
หรือกระทั่งมีความชอบธรรมสำหรับการศึกษาค้นคว้าในระดับมหาวิทยาลัยหรือไม่? คำตอบต่อ
คำถามเหล่านี้ก็คือ ใช่ ในการทำความเข้าใจว่าทำไมบางคนถึงไม่ได้รับความคุ้มครองและเสรีภาพ

อย่างเดียวกันกับคนอื่น ก็จำเป็นจะต้องทำความเข้าใจว่าสิทธิมนุษยชนทำงานอย่างไร ความรู้นี้ต้องอาศัยความเข้าใจมากขึ้นว่าสังคมทำงานอย่างไร ต้องเข้าใจค่านิยมและความเชื่อในสังคม และบริบททางการเมืองและเศรษฐกิจในการเรียกร้องและได้รับสิทธิ มหาวิทยาลัยมีหน้าที่ที่จะต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และผู้ที่มีทักษะความสามารถก็มีหน้าที่แก้ไขปัญหาต่างๆ ในการพัฒนา การศึกษาสิทธิมนุษยชนสามารถมีส่วนในการเสริมสร้างควมมีประสิทธิภาพของหลายๆ อาชีพได้ ไม่ว่าจะเป็นทนาย อาจารย์ นักมานุษยวิทยา นักรัฐศาสตร์ หรือนักทำงานเพื่อสังคม

มีเหตุผลหลายประการสำหรับการศึกษาสิทธิมนุษยชนในระดับมหาวิทยาลัย ดังสรุปต่อไปนี้

1.5.1 สิทธิมนุษยชนศึกษาคือสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง

สิทธิมนุษยชนศึกษาเป็นสิทธิมนุษยชนในตัวของมันเอง รัฐบาลถูกคาดหวังว่าต้องให้การศึกษแก่พลเมืองเกี่ยวกับสิทธิเหล่านี้ อันที่จริง สนธิสัญญาจำนวนมากที่รัฐบาลในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้สัตยาบัน (รวมถึงกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก) กำหนดให้เรื่องนี้เป็นหน้าที่ สิทธิดังกล่าวจะทำงานได้ผลมากที่สุดก็ต่อเมื่อคนรู้สิทธิของตนเอง ซึ่งจะทำให้พวกเขาสามารถอ้างสิทธิเหล่านั้นได้ ดังที่จะกล่าวถึงโดยละเอียดตลอดหนังสือเล่มนี้ จุดอ่อนสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนคือการขาดความตระหนักในสิทธิของตน ยกตัวอย่างเช่น มีนักศึกษามหาวิทยาลัยจำนวนน้อยมากที่จบการศึกษาโดยตระหนักรู้ว่าสิทธิมนุษยชนคืออะไร ส่วนนักเรียนมัธยมยิ่งมีน้อยลงไปอีก นักศึกษามหาวิทยาลัยสามารถมีบทบาทสำคัญได้เนื่องจากเมื่อเขาหรือเธอจบออกไปทำงาน ก็อาจจำเป็นต้องทำการตัดสินใจบนพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน เมื่อนักศึกษาได้ไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับรัฐบาลและเจ้าหน้าที่รัฐ (ตั้งแต่การลงคะแนนเสียงไปจนถึงการประชุมร่วมกับผู้แทนท้องถิ่น) ก็ควรให้ความสนใจว่ามีการเคารพสิทธิมนุษยชนหรือไม่ การให้การศึกษแก่นักศึกษาในเรื่องนี้มีส่วนสำคัญในการทำหน้าที่พลเมืองในสังคม

1.5.2 คุ้มครองผู้ตกอยู่ในภาวะเปราะบาง

คนส่วนใหญ่ในสังคมมีชีวิตที่ค่อนข้างปลอดภัย ที่อยู่อาศัยของพวกเขาได้รับการคุ้มครองจากภัยอันตรายต่างๆ พวกเขาแทบไม่เคยเผชิญกับภัยคุกคามหรือความรุนแรงใดๆ มีกินมีดื่มเพียงพอ มีที่พักอาศัย นักศึกษามหาวิทยาลัยส่วนใหญ่เป็นเช่นนั้น แต่ไม่ใช่ทุกคนจะมีชีวิตเช่นนั้น มีคนหลายกลุ่มในสังคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่ได้รับการคุ้มครองเช่นนี้ เช่น ผู้ลี้ภัยหรือแรงงานข้ามชาติหรือชนกลุ่มน้อยอื่นๆ ที่เผชิญกับการถูกเลือกปฏิบัติ แต่ทุกคนมีสิทธิมนุษยชนที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด และไม่มีใครสามารถพรากไปได้ ถึงกระนั้น คนที่มีชีวิตค่อนข้างปลอดภัยและอยู่ดีกินดีอาจไม่เห็นความจำเป็นที่จะต้องศึกษาสิทธิมนุษยชนเพราะว่าสิทธิของพวกเขาไม่ได้ถูกละเมิด คนมักจะไม่ค่อยเห็นการคุ้มครองที่ตนเองได้รับเนื่องจากมันเป็นสิ่งที่มองไม่เห็น และพวกเขามักคิดว่าทุกคนได้รับการคุ้มครองหรือมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองอยู่แล้ว การรับรู้ทั่วไปก็คือว่าการคุ้มครองนี้เป็นเรื่องปกติ แต่ความเป็นจริงคือการคุ้มครองเป็นเรื่องปกติสำหรับบางคนในบางสถานการณ์เท่านั้น เฉพาะเหตุการณ์ในยามวิกฤต เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือความรุนแรงจากความขัดแย้งทางการเมือง เท่านั้นที่คนถึงจะหันมาสนใจสิทธิมนุษยชนขึ้นมาเพราะความปลอดภัย (และสิทธิ) ของตนอาจตกอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงอย่างกะทันหัน

คำถามสำคัญ คือว่า ทำไมบางคนได้รับการคุ้มครอง บางคนไม่ได้? คนที่อยู่ในภาวะถูกคุกคามจะได้รับการคุ้มครองได้อย่างไร? ในสังคมมีอันจะกินส่วนใหญ่ อาจเป็นเรื่องท้าทายที่จะทำให้คนมาถูกคิดว่าทำไมคนอื่น ๆ ถึงอดอยาก ไม่มีที่คุ้มหัว หรือไม่มีน้ำสะอาดดื่มหรือใช้

คนอาจไม่ได้รับการคุ้มครองด้วยเหตุผลต่างๆ นานา บางทีพวกเขาอาจจะถูกเลือกปฏิบัติหรือว่าพวกเขาอยู่ห่างไกลจากรัฐมากจนช่วยเหลือได้ลำบาก หรือพวกเขาถูกถือว่าไม่ใช่พลเมือง อย่างไรก็ตามในหลาย ๆ กรณีก็ไม่ชัดเจนว่าทำไมบางคนถึงไม่ได้รับการคุ้มครองและไม่ได้รับเสรีภาพอย่างที่คนอื่นได้รับ หรือทำไมบางคนมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียการคุ้มครองและเสรีภาพไปง่ายกว่าคนอื่น

หากนักศึกษาจะทำความเข้าใจเรื่องนี้และมีความรู้ว่าจะสังคมควรคุ้มครองคนเหล่านี้อย่างไร ก็จำเป็นต้องเข้าใจว่าสิทธิมนุษยชนทำงานอย่างไร เราต่างสามารถดำเนินการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนสำหรับทุกคนซึ่งรวมถึงตัวเราเองด้วย ไม่มีใครจะแน่ใจได้ว่าเมื่อใดสิทธิมนุษยชนของเราจะถูกคุกคาม แม้ว่าความรู้ที่มากขึ้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไม่ได้เป็นหลักประกันว่าจะมีการคุ้มครอง แต่ก็สามารถช่วยได้มาก ความรู้เกี่ยวกับสิทธิเหล่านี้ทำให้นักศึกษาน่าจะมีแนวโน้มที่จะไปละเมิดสิทธิดังกล่าวน้อยลง และอาจยังทำให้พวกเขาตระหนักไม่ได้มากขึ้นต่อผู้ที่ละเมิดสิทธิและน่าจะให้การสนับสนุนรัฐบาลที่เคารพยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนอีกด้วย

1.5.3 สิทธิมนุษยชนให้ความเข้าใจเกี่ยวกับภูมิภาค

ประเทศต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งอยู่ภายใต้องค์ระดับภูมิภาคอย่างอาเซียนได้เริ่มพัฒนาการรับมือระดับภูมิภาคต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนต่างๆ ที่เกิดขึ้นข้ามพรมแดนในภูมิภาค อย่างเช่น แรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ปฏิกริยาที่เข้มแข็งที่สุดมักจะมีมาจากภายในภูมิภาคโดยภาคประชาสังคมที่ได้รับการสนับสนุนจากกลุ่มต่างๆ ในภูมิภาค หนังสือเล่มนี้จะพิจารณาสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค และแสดงให้เห็นความเชื่อมโยงและการเปรียบเทียบประเด็นสิทธิต่างๆ ในทั้งสิบประเทศของอาเซียน และจะให้พื้นฐานความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและการมีปฏิกริยารับมือต่อประเด็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญๆ ในภูมิภาคในปัจจุบัน

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในปัจจุบัน ประชาชนเผชิญกับปัญหามากมาย ชาวเขาถูกโยกย้ายเนื่องจากโครงการสร้างเขื่อน เด็กถูกบังคับให้ทำงาน ผู้หญิงเผชิญการถูกเลือกปฏิบัติและความรุนแรง เด็กพิการไม่ได้รับการศึกษา ศัตรูทางการเมืองถูกคุมขัง และแรงงานข้ามชาติถูกเอารัดเอาเปรียบในการทำงาน ปัญหาเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประเด็นปัญหาด้านสิทธิมนุษยชนสำคัญๆ แตกต่างกันไป ปกติแล้ว มหาวิทยาลัยไม่ได้รับมือกับปัญหาเหล่านี้ในฐานะประเด็นสิทธิมนุษยชนเนื่องจากขาดความรู้เกี่ยวกับประเทศอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือไม่ก็มองว่าเป็นเรื่อง ‘การเมือง’ หรืออ่อนไหวมากเกินไป

เอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังเกิดความเปลี่ยนแปลง และสิทธิมนุษยชนกำลังกลายเป็นกระแสหลักมากขึ้นเรื่อยๆ อาเซียนได้ยืนยันและตอกย้ำถึงการยึดมั่นในสิทธิมนุษยชนในเอกสารหลายฉบับ เมื่อเร็วๆ นี้ก็ได้จัดตั้งองค์กร/กลไกและปฏิญญาด้านสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคขึ้นมา ตัวปฏิญญาและคณะกรรมการสิทธิระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้เน้นย้ำแนวคิดที่ว่าสิทธิมนุษยชนจะต้องมีการตรวจสอบในระดับภูมิภาคด้วย

1.5.4 สิทธิมนุษยชนศึกษาเพิ่มคุณค่าให้กับความรู้่ออย่างอื่น

สิทธิมนุษยชนศึกษาเป็นสหวิชาการ และทำให้นักศึกษาได้มีความรู้พื้นฐานในหลากหลายสาขาวิชา

- กฎหมาย – สิทธิมนุษยชนเกี่ยวข้องกับทำให้การคุ้มครองทางกฎหมายแก่ประชาชน สิทธิมนุษยชนมาจากกฎหมายระหว่างประเทศและสัมพันธ์กับกฎหมายระดับประเทศของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

- รัฐศาสตร์ – สิทธิมนุษยชนบอกว่ารัฐควรทำงานอย่างไร และมีหน้าที่อะไร และควรทำอะไรเพื่อจะได้เป็นรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพ
- สังคมวิทยา – สิทธิมนุษยชนช่วยในการทำความเข้าใจพลวัตของสังคมที่จำเป็นในการคุ้มครองชุมชนและการจัดการเลือกปฏิบัติด้วยการเปลี่ยนแปลงค่านิยมและความเชื่อ (อย่างเช่น ความเชื่อที่ว่าผู้หญิงมีความต่ำต้อยต่ำกว่า)
- ปรัชญา – สิทธิมนุษยชนเกิดมาจากความคิดเกี่ยวกับสิ่งที่ถูกต้องดีงาม ไม่มีข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ว่าสิทธิมนุษยชนในปัจจุบันนี้เป็นสิ่งที่ถูกต้อง แต่ความคิดเชิงปรัชญาเกี่ยวกับความยุติธรรม จริยธรรมและศีลธรรมให้เหตุผลว่าทำไมจึงถูกต้องและทำไมคนจึงควรปฏิบัติต่อกันด้วยความเคารพ
- สิทธิมนุษยชนยังเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สันติศึกษา จิตวิทยาและมานุษยวิทยาอีกด้วย

ในการศึกษาสิทธิมนุษยชน นักศึกษาจะได้มีความรู้ความเข้าใจมากขึ้นว่าประชาชนสัมพันธ์กับรัฐและชุมชนอย่างไร ตลอดจนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสมาชิกในสังคมของตนและปัญหาที่คนบางส่วนประสบ และได้รับความรู้ความเข้าใจที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์และมีส่วนร่วมในการพัฒนาสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค

ก. สรุปเนื้อหาและประเด็นสำคัญ

สิทธิมนุษยชนคืออะไร?

สิทธิมนุษยชนคือสิทธิที่บุคคลมีเพียงเพราะเขาเป็นมนุษย์ สิทธิเหล่านี้เริ่มตั้งแต่เกิดและไม่สามารถถูกพรากไปได้ สิทธิอื่นๆ อย่างเช่น สิทธินักศึกษาหรือสิทธิของพลเมือง สามารถได้มาหรือสูญเสียไปได้ ดังนั้นจึงมีความแตกต่างจากสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนถูกบังคับใช้โดยกฎหมาย ดังนั้นจึงเป็นสิทธิทางกฎหมาย และยังถือว่าถูกต้องดีงามและช่วยให้สังคมดีขึ้นด้วย ดังนั้นจึงเป็นทั้งสิทธิในเชิงศีลธรรมและสังคม สิทธิมนุษยชนกำหนดให้รัฐมีหน้าที่คุ้มครองประชาชนในประเทศ อย่างไรก็ตาม ประชาชน ภาคธุรกิจ มหาวิทยาลัยและกองทัพต่างก็มีหน้าที่ที่จะไม่ละเมิดสิทธิของคนอื่นด้วย

ศาสนา วัฒนธรรมและสังคมต่างๆ ล้วนถือคุณค่าบนฐานสิทธิเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อมนุษย์

สำหรับบางวัฒนธรรม สิทธิมนุษยชนถูกมองว่าเป็นส่วนหนึ่งของ ‘กฎหมายธรรมชาติ’ แต่ส่วนใหญ่แล้ว ณ เวลานี้สิทธิมนุษยชนถูกมองว่าเป็นสิทธิที่ถูกเขียนเข้าไปไว้ในกฎหมาย

แนวคิดพื้นฐาน

สิทธิมนุษยชนมีความพิเศษ เนื่องจากสิทธิเหล่านี้เป็นสากล (ทุกคนมีสิทธิมนุษยชน) ไม่สามารถพรากไปได้ (ไม่มีทางสูญหาย) และติดตัวมาแต่เกิด (มีสิทธิมนุษยชนเพราะเกิดมาเป็นมนุษย์)

สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของการให้หลักประกันว่าคนจะมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี เพื่อจะได้รับการเคารพและการปฏิบัติที่ดี โดยเฉพาะจากรัฐ และยังเป็นหลักประกันให้คนได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกันอีกด้วย

กฎหมายสิทธิมนุษยชน

เป้าหมายของสิทธิมนุษยชนคือการให้หลักประกันว่าคนจะสามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมที่ปฏิบัติตามหลักกฎหมาย ในการที่จะบรรลุเป้าหมายนี้ คนจะต้องรู้กฎหมาย และรัฐจะต้องดูแลให้มีการเคารพกฎหมายและบังคับใช้โดยตำรวจและศาล และกฎหมายถือว่าทุกคนเท่าเทียมกัน นี่คือน้ำที่ส่วนหนึ่งที่รัฐต้องปฏิบัติเพื่อดูแลสิทธิของประชาชน ส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองประชาชนจากอำนาจรัฐ (การคุ้มครองในแนวตั้ง) แต่คนก็ต้องได้รับการคุ้มครองไม่ให้สิทธิถูกละเมิดโดยคนอื่นหรือโดยองค์กรอีกด้วย (การคุ้มครองในแนวนอน) ในการนี้ รัฐจะต้อง ‘เคารพ คุ้มครอง ปฏิบัติให้บรรลุ’ และ ‘ส่งเสริม คุ้มครอง และป้องกัน’ สิทธิมนุษยชน

ประเภทของสิทธิ

สิทธิแบ่งได้เป็นหลายประเภท ที่สำคัญที่สุดมักเรียกว่าสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่น สิทธิในชีวิตหรือเสรีภาพ จากการเป็นทาส มีสิทธิทางกฎหมายในระบบกฎหมายและสิทธิในสังคมที่เรียกว่าสิทธิพลเมือง มนุษย์ยังมีสิทธิทางการเมือง (เช่น สิทธิในการออกเสียง) สิทธิทางเศรษฐกิจที่ส่วนใหญ่ครอบคลุมประเด็นการทำงาน สิทธิทางสังคมที่สนับสนุนให้รัฐบาลจัดให้มีบริการสำคัญๆ อย่างเช่น การรักษาพยาบาลและการศึกษา และสิทธิทางวัฒนธรรม

ในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ของสิทธิ โดยส่วนใหญ่แล้วประเทศต่างๆ มีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญต่อสิทธิประเภทหนึ่งมากกว่าอีกประเภทหนึ่ง และมีการโต้แย้งกันมากกว่าสิทธิประเภทใดสำคัญมากกว่ากัน การโต้แย้งนี้มีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากสงครามเย็น แต่นักทฤษฎีสิทธิมนุษยชนก็มองว่าสิทธิต่างๆ มีธรรมชาติที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการในปี พ.ศ. 2536 ทั้งฝ่ายรัฐและนักสิทธิมนุษยชนต่างยอมรับว่าสิทธิทุกประเภทไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ (ไม่ว่าประเภทใดก็ไม่สามารถถูกมองข้ามหรือละเลยไปได้) สัมพันธ์ซึ่งกันและกัน (ประเภทต่างๆ สัมพันธ์เชื่อมโยงกัน) และอิงอาศัยต่อกันและกัน (ประเภทต่างๆ ขึ้นต่อและอาศัยซึ่งกันและกัน)

ทำไมถึงต้องศึกษาสิทธิมนุษยชน?

สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องศึกษาเนื่องจากว่าเป็นสิทธิของบุคคลที่เรารู้ว่าตนมีสิทธิอะไร การศึกษาสิทธิจะช่วยคุ้มครองกลุ่มที่อยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงมากที่สุดในสังคม เช่น เด็กหรือคนพิการ นอกจากนี้การศึกษาสิทธิมนุษยชนยังเป็นหนทางที่ดีในการทำความเข้าใจภูมิภาคอาเซียนอีกด้วย การศึกษาสิทธิมนุษยชนเพิ่มคุณค่าให้กับความรู้่ออย่างอื่นและช่วยให้ให้นักศึกษาได้เข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย การเมือง สังคมวิทยาหรือกระทั่งประวัติศาสตร์มากขึ้น

ข. ตัวอย่างโจทย์ข้อสอบหรือโจทย์ความเรียงที่มอบหมายให้นักศึกษา

- หากประเทศต่างๆ ไม่เคารพสิทธิมนุษยชน แล้วจะมีประโยชน์อะไรที่จะมีสิทธิมนุษยชน?
- อะไรคือความแตกต่างระหว่างสิทธิมนุษยชนและสิทธิประเภทอื่นๆ เช่น สิทธิพลเมืองหรือสิทธินักศึกษา?
- ชุมชนหรือวัฒนธรรมที่แตกต่างกันควรมีสิทธิที่แตกต่างกันหรือไม่ หรือว่าสิทธิของทุกคนเป็นเหมือนกันหมด?
- หากสิทธิมนุษยชนเป็นสากล เป็นเรื่องย่อนแย้งหรือไม่ที่มีแต่ผู้หญิงเท่านั้นที่มีสิทธิสตรี?
- หน้าที่เชิงบวกแตกต่างจากหน้าที่เชิงลบอย่างไร?
- การคุ้มครองแนวนอนและแนวตั้งคืออะไร และทำไมถึงจำเป็นต้องมีการคุ้มครองแนวนอน?
- อะไรคือตัวอย่างของสิทธิมนุษยชนที่แบ่งแยกไม่ได้ ขึ้นต่อกันและกันและอิงอาศัยซึ่งกันและกัน?

ค. อ่านเพิ่มเติม

ตำราภาษาอังกฤษ

มีตำราที่มีเนื้อหาคล้ายๆ กันนี้อยู่หลายเล่ม บางเล่มไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย การค้นหาในอินเทอร์เน็ตด้วยคำค้นหาหลักๆ จะพบรายการดังนี้

ตำราทั่วไปมีอยู่ในอินเทอร์เน็ตโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย:

Benedek, W (ed.) 2008, Understanding Human Rights: Manual on Human Rights Education, European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy, Graz.

Sepulveda, M & Gudmundsdóttir, GD 2004, Human Rights Reference Book, University for Peace, Costa Rica.

OHCHR. (2001). Human Rights: A Basic Handbook for UN Staff. Geneva: OHCHR.

ตำราที่ต้องหาซื้อ

Alston, P & Ryan Goodman 2013, International Human Rights. Oxford: Oxford University Press..

Clapham, A. 2007, Human Rights: A Very Short Introduction. Oxford University Press, Oxford.

Ishay, MR (ed.) 1997, The Human Rights Reader: Major Political Essays, Speeches, and Documents from the Bible to the Present. Routledge, New York.

Ishay, MR 2004, The History of Human Rights, University of California Press, Berkeley.

Novak, M 2004, Introduction to the International Human Rights Regime, Martinus, Boston.

Rahman, J 2003, International Human Rights Law: A Practical Approach, Longman, London.

Smith, Rhona 2007. International Human Rights, Oxford University Press, Oxford.

เว็บไซต์

www.ohchr.org

เว็บไซต์ที่เป็นประโยชน์อย่างเช่น สำนักข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Human Rights- OHCHR) ที่มีเอกสารต่างๆ จำนวนมาก แม้ส่วนใหญ่จะเป็นเอกสารทางการของสหประชาชาติที่อ่านไม่ถนัดนักก็ตาม

www.hrea.org

อีกแหล่งหนึ่งที่เป็นประโยชน์คือ Human Rights Education Association (HREA) ที่มีเอกสารต่างๆ เกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นจำนวนมาก

<http://www1.umn.edu/humanrts>

มีสนธิสัญญาสำคัญๆ ทั้งหมดที่ถูกกล่าวถึงในบทนี้ หากสืบค้นทางอินเทอร์เน็ตก็จะพบข้อมูลเหล่านี้ โดยฐานข้อมูลหลักๆ อยู่ที่ OHCHR และที่ห้องสมุดสิทธิมนุษยชนแห่งมหาวิทยาลัยมินเนโซตา (University of Minnesota Human Rights Library)

2

แนะนำมาตรฐานสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ*

สิทธิมนุษยชนวางกรอบมาตรฐานการปฏิบัติสำหรับมนุษย์ที่ชี้ชัดเจาะจง
ตัวสิทธิเองอาจคลุมเครือในการกำหนดมาตรฐาน (ยกตัวอย่างเช่น
เสรีภาพจากการเป็นทาสไม่ได้นิยามคำว่า “การเป็นทาส”) หรืออาจ
ชี้ชัดเจาะจง (เช่น เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาภาคบังคับระดับ
ประถมโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย) มาตรฐานเหล่านี้ได้รับการระบุไว้ใน
สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ
ที่เกี่ยวข้อง ที่ให้ความหมายและขอบเขตของสิทธิมนุษยชน
แต่ละชนิดโดยละเอียด

* บทนี้เขียนโดย Azmi Sharon, Faculty of Law, University of Malaya and Eko Riyadi, Faculty of Law, Universitas Islam, Indonesia

มาตรฐานสิทธิมนุษยชน
คำว่า “มาตรฐานสิทธิมนุษยชน” หมายถึง ระดับหรือคุณภาพของชีวิตที่กฎหมายเหล่านี้กำหนดว่าจะต้องบรรลุให้ถึง ยกตัวอย่างเช่น “มาตรฐานการดำรงชีวิต” หมายถึง ระดับที่คนมีชีวิตที่มีคุณภาพ มาตรฐานสิทธิมนุษยชนเรื่องการดำรงชีวิตก็คือ สิ่งจำเป็นต่างๆ (เช่น อาหาร น้ำ ที่พัก เป็นต้น) ที่คนจำเป็นต้องมีเพื่อบรรลุสิทธิมนุษยชนของตน

กติกา (Covenant)
หมายถึงข้อตกลงหรือสัญญาที่มีผลผูกพันระหว่างคน และมีนัยถึงความสำคัญทางประวัติศาสตร์ สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนสำคัญสองฉบับ(กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิอาชญากรรมสังคมนิยมและวัฒนธรรมหรือ ICESCR และ กติกากระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองหรือ ICCPR) ถูกเรียกขณะกำลังร่างว่า กติกา ไม่ใช่อนุสัญญา เนื่องจากถูกถือว่าสำคัญเป็นพิเศษ มีสนธิสัญญาไม่น้อยมากที่ถูกเรียกว่า กติกา

อนุสัญญา (Convention)
เป็นคำเรียกสำหรับสนธิสัญญาที่ใช้กันมากที่สุด สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนเจ็ดฉบับถูกเรียกว่า อนุสัญญา

บทต่อๆ ไปจะกล่าวถึงมาตรฐานต่างๆ เหล่านี้ และสร้างความเข้าใจต่อทั้งตัวมาตรฐานและการตีความหรือการวัดระดับสิทธิ เพื่อให้ผู้อ่านได้เห็นภาพรวมพื้นฐานเกี่ยวกับมาตรฐานการปฏิบัติที่สำคัญที่มนุษย์พึงคาดหวังจากรัฐและสังคม

คำว่า “**มาตรฐาน**” มีที่มาย้อนไปถึงสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนฉบับแรก นั่นคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ระบุในคำอารัมภบทว่าสิทธิมนุษยชน คือ “มาตรฐานการบรรลุผลร่วมกันสำหรับประชาชนทั้งมวลและประชาชาติทั้งหลาย” และบุคคลทุกคนและทุกองค์ภาพของสังคม “จะมุ่งมั่น... เพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านั้นโดยสากลอย่างมีประสิทธิภาพ”

มาตรฐานสิทธิมนุษยชนจึงควรถือว่าเป็นระดับต่ำสุดที่รัฐต้องดำเนินการให้ได้ สิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องของการให้หลักประกันสำหรับมาตรฐานต่ำสุด ดังที่บางครั้งกล่าวกันว่า สิทธิมนุษยชนเปรียบเป็นพื้น ไม่ใช่เพดาน คือกำหนดระดับต่ำสุด ไม่ใช่สูงสุด

การสร้างกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในรูปแบบของ **สนธิสัญญาระหว่างประเทศ** เป็นการรับมืออย่างหนึ่งต่ออำนาจที่ไม่ถูกตรวจสอบนี้ สนธิสัญญาระหว่างประเทศกำหนดกฎเกณฑ์และมาตรฐานว่ารัฐควรปฏิบัติต่อประชาชนอย่างไรและประชาชนควรปฏิบัติต่อกันอย่างไร อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาระหว่างประเทศไม่สามารถถูกนำมาบังคับให้รัฐปฏิบัติตามได้ การให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาหนึ่งๆ ส่วนใหญ่มักจะต้องเป็นไปโดยสมัครใจ (ถึงบางคนอาจแย้งว่าบางครั้งรัฐที่ถูกโจมตีพ่ายแพ้หรืออ่อนแอถูกบังคับให้ลงนามในสนธิสัญญาก็ตาม) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐจะต้องยินยอมโดยเต็มใจและปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญา เมื่อรัฐหนึ่งๆ ให้ความเห็นชอบก็จะถูกเรียกว่าเป็น “รัฐภาคี” ของสนธิสัญญานั้นและผู้ภาคีที่จะรับผลใดๆ ที่อาจเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญาสนธิสัญญาเหล่านี้มีการนิยามและให้รายละเอียดของสิทธิมนุษยชนต่างๆ ในหนังสือเล่มนี้จะมีคำสำคัญปรากฏอยู่ตลอดทั้งเล่มคือ **กติกา (Covenant), อนุสัญญา (Convention), กฎบัตร (Charter), และพิธีสาร (Protocol)** ทั้งหมดคือสนธิสัญญา สนธิสัญญาทั้งหมด (ไม่ว่าจะใช้ชื่ออะไร) ต่างมีข้อผูกพันและอำนาจทางกฎหมายเหมือนกัน

นอกจากนี้ยังมีเอกสารระหว่างประเทศประเภทอื่นๆ ที่ลงนามโดยประเทศต่างๆ แต่ไม่ใช่สนธิสัญญา เนื่องจากไม่มีอำนาจผูกพันทางกฎหมาย อย่างเช่น ข้อสัญญา (pact) ข้อตกลงร่วม (accord) ข้อตกลง (agreement) หรือถ้อยแถลง (communiqué) อาจมีหรือไม่มีผลผูกพัน โดยขึ้นอยู่กับการใช้คำของเอกสารนั้นๆ ดังที่กล่าวในรายละเอียดแล้ว ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นปฏิญญา (declaration) ไม่ใช่สนธิสัญญา (treaty) ปฏิญญาอาจดูเหมือนสนธิสัญญา แต่ไม่มีพันธกรณีผูกพันทางกฎหมายแบบเดียวกัน ปฏิญญาสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่มีชื่อเสียงก็มีอย่างเช่น ปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการ (พ.ศ. 2536)

มติและเอกสารผลลัพธ์การประชุมมักจะซับซ้อนขยายขอบเขตเนื้อหาสาระของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอยู่ตลอดเวลา สหประชาชาติมีการลงมติในประเด็นต่างๆ อย่างกว้างขวาง มติจากการประชุมสมัชชาใหญ่ไม่มีผลผูกมัดและเป็นการแสดงเจตจำนงเสียมากกว่า ดังนั้น การละเมิดมติ เช่นนั้นก็จะไม่ส่งผลใดๆ ต่อรัฐนั้น อย่างไรก็ตาม มติจากคณะมนตรีความมั่นคงสามารถมีผลผูกพันและเรียกร้องให้รัฐกระทำการหรือหยุดการกระทำบางอย่างได้ โดยทั่วไปแล้ว การประชุมระหว่างประเทศที่มีรัฐต่างๆ เข้าร่วม (อย่างเช่น การประชุมเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือการประชุมโลกเพื่อยุติการเหยียดเชื้อชาติ) ผลิตเอกสารผลการประชุมที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่มีประโยชน์ในการนำเสนอวาระหรือการนิยามแนวคิดต่างๆ

กฎบัตร (Charter)
ปกติแล้วคำนี้ใช้สำหรับการจัดตั้งองค์กรระหว่างประเทศ อย่างเช่น กฎบัตรสหประชาชาติ (1945) คำคล้ายๆ กันนี้คือ “ข้อบทของความตกลง” (articles of agreement) (เช่น ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ถูกจัดตั้งขึ้นด้วยข้อบทของความตกลงระหว่างรัฐต่างๆ)

พิธีสาร (Protocol)
ปกติแล้วเป็นภาคผนวกของสนธิสัญญา พิธีสารอาจเพิ่มเติมมาตราหรือสิทธิที่เพิ่มขึ้นมา (เช่น พิธีสารว่าด้วยทารก ซึ่งเป็นพิธีสารของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่เพิ่มสิทธิและหน้าที่ต่างๆ ให้กับรัฐโดยมุ่งหมายที่จะป้องกันการนำเด็กมาเป็นทหาร) โดยส่วนใหญ่ รัฐจะต้องเห็นชอบต่อสนธิสัญญาหลักก่อนแล้วจึงจะเห็นชอบต่อพิธีสารได้

เมื่อสหประชาชาติก่อตั้งระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศขึ้น ก็ก่อให้เกิดกิจกรรมต่างๆ มากมาย ที่นับวันยิ่งขยายออกไปมากขึ้นเรื่อยๆ เช่น การพัฒนาชุดกฎหมายที่นิยามสิทธิมนุษยชนและจำนวน องค์การติดตามตรวจสอบสิทธิมนุษยชนที่เพิ่มมากขึ้น มีแนววิธีการในการมีปฏิริยาตอบโต้ของรัฐที่ ละเมิดสิทธิเหล่านั้นเพิ่มขึ้น บทต่อๆ ไปจะสำรวจชุดกฎหมายนี้ในระดับระหว่างประเทศ และพิจารณา ว่ากฎหมายเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองอย่างไรโดยองค์การระหว่างประเทศต่างๆ (เช่น สหประชาชาติ) องค์การระดับภูมิภาค (เช่น คณะกรรมาธิการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็น องค์การสิทธิมนุษยชนของอาเซียน) และองค์การระดับประเทศ (เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ)

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

สิทธิมนุษยชนขัดแย้งกับอำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างไร?

ก่อนที่จะมีการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศกำกับดูแล ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐเป็นหลัก หลักการนี้ยังคงเข้มแข็งในทางการเมืองระหว่างประเทศ และสามารถพบได้ในกฎบัตรสหประชาชาติ (มาตรา 2.7) ที่ระบุว่า “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับนี้ ปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซง ในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจ ภายใตของรัฐใด ๆ”

แล้วทำให้สิทธิมนุษยชนอยู่ในสถานะเช่นใด? หมายความว่าสหประชาชาติไม่ควรแทรกแซงใน ประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เป็นเรื่องภายในประเทศอย่างนั้นหรือ? ยกตัวอย่างเช่น อาจมีผู้เสนอว่าการ บริหารจัดการโรงพยาบาลหรือโรงเรียนของประเทศหนึ่ง ๆ อาจถือได้ว่าเป็นเรื่องภายในประเทศล้วน ๆ แล้วสหประชาชาติหรือรัฐอื่น ๆ จะสามารถวิจารณ์หรือเสนอแนะอะไรได้หรือไม่? หากประเทศหนึ่ง ออกกฎหมายห้ามเด็กผู้หญิงไปโรงเรียน รัฐอื่นจะสามารถแทรกแซงได้หรือไม่? ในแง่หนึ่ง หาก รัฐบาลได้รับการเลือกตั้งมาตามระบอบประชาธิปไตย ก็ควรมีอำนาจอธิปไตยและความชอบธรรมที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายของประเทศ ในอีกแง่หนึ่ง ด้วยการเห็นชอบต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนฉบับ หนึ่ง ๆ รัฐได้เลือกโดยสมัครใจที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานกฎหมายที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญานั้น ๆ เส้นแบ่งระหว่างประเด็นภายในประเทศภายใต้อธิปไตยของรัฐกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่าง ประเทศนั้นเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมาก บ่อยครั้งที่รัฐจะอ้างว่าการกระทำนั้นเป็นสิทธิใน อธิปไตยของตน ขณะที่ประชาคมระหว่างประเทศก็จะโต้แย้งว่าจะต้องปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่าง ประเทศโดยไม่ต้องคำนึงถึงอธิปไตย

2.1 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ: ความรู้พื้นฐาน

สิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งทั้งในกฎหมายระดับประเทศ อย่างเช่น รัฐธรรมนูญ กฎหมายสิทธิต่าง ๆ หรือกฎหมายอื่น ๆ และในกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างเช่น ข้อตกลงต่างๆ ในระดับระหว่าง ประเทศ กฎหมายสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ (Public International Law) ซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างและการปฏิบัติของรัฐอธิปไตยและองค์การระหว่างประเทศ ถึงแม้ว่าการพัฒนามาตรฐานสิทธิมนุษยชนโดยมากแล้วจะเกิดขึ้นในระดับระหว่างประเทศ แต่ก็มัก ถูกบังคับใช้ในระดับประเทศด้วย แม้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศค่อนข้าง แตกต่างกัน แต่ก็มียุทธศาสตร์สำคัญต่างๆ คล้ายกัน เราจำต้องกล่าวถึงความแตกต่างระหว่าง กฎหมายภายในประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศเพื่ออธิบายว่าสิทธิมนุษยชนถูกสร้างขึ้น มา และบังคับใช้ได้อย่างไร

ข้อแตกต่างหลักประการหนึ่งระหว่างกฎหมายระดับประเทศและระหว่างประเทศอยู่ที่วิธีการเขียนกฎหมายขึ้นมาและวิธีการที่กฎหมายได้รับการคุ้มครอง กฎหมายในประเทศถูกตราขึ้นมาโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้รับการยอมรับจากฝ่ายบริหารและดำเนินการโดยฝ่ายตุลาการ ดังตัวอย่างง่าย ๆ ต่อไปนี้ รัฐสภาออกกฎหมาย ตำรวจจับคนที่ละเมิดกฎหมาย และศาลตัดสินว่าคนนั้นมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ และลงโทษหากตัดสินว่ากระทำผิด โดยมากแล้วพลเมืองของประเทศที่ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเหล่านี้มีส่วนร่วมอย่างจำกัดในการร่างและบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้น ซึ่งสำหรับกฎหมายระหว่างประเทศนั้นแตกต่างออกไปคือ รัฐต่างๆ เขียนกฎหมายกันเอง และรัฐเองเป็นผู้ที่อยู่ใต้กฎหมายเหล่านั้น อย่างไรก็ตาม หากรัฐใดไม่ต้องการเป็นส่วนหนึ่งในกฎหมายดังกล่าว ก็แทบไม่สามารถจะไปบังคับให้รัฐนั้นยอมตามได้เลย (แต่มีข้อยกเว้น อย่างเช่น กฎหมายจารีตประเพณี [customary law] ซึ่งจะกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป) ดังนั้น ระบบกฎหมายระหว่างประเทศจึงมีลักษณะเป็นความสมัครใจเป็นหลัก นอกจากนี้ ยังไม่มีอะไรที่เป็นเหมือนตำรวจระหว่างประเทศที่ทำหน้าที่คุ้มครองกฎหมายและกำกับดูแลให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย (มีข้อยกเว้นอยู่เช่นกัน เช่น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ แต่ความสามารถของคณะมนตรีฯ ในการตรวจตรารัฐต่างๆ นั้นก็มีข้อจำกัด) โดยทั่วไป รัฐต่างๆ ร่างกฎหมายที่ตนต้องการผูกพัน และกำหนดว่าข้อพิพาทจะได้รับการจัดการอย่างไร ผลก็คือว่าในขณะที่กฎหมายในประเทศสามารถทำงานโดยอาศัยสถาบันที่มีอำนาจ (เช่น ตำรวจและศาล) กฎหมายระหว่างประเทศมักเปิดกว้างมากกว่าสำหรับการตีความและเจรจา กล่าวโดยทั่วไป ในกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไม่มีองค์กรหนึ่งเดียวที่ทำหน้าที่ออกกฎหมาย (เช่น รัฐสภา) อีกทั้งยังไม่มีผู้บังคับใช้กฎหมายที่มีอำนาจ (เช่น ตำรวจ) หรือศาลที่พิจารณาข้อพิพาททุกอย่าง

ถึงแม้กฎหมายสองระบบนี้จะแตกต่างกันอย่างมากก็ตาม แต่ก็ไม่ได้ทำงานแยกขาดจากกัน กฎหมายในประเทศสามารถมีอิทธิพลต่อกฎหมายระหว่างประเทศได้ มาตรฐานสิทธิมนุษยชนจำนวนมากปรากฏเป็นกฎหมายในประเทศมาก่อน ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่ปรากฏครั้งแรกในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยพื้นฐานแล้วเป็นการลอกมาจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา สิทธิหลายอย่างสำหรับคนพิการก็ปรากฏครั้งแรกในกฎหมายคนพิการระดับประเทศในหลายประเทศ แต่สิ่งที่พบได้บ่อยกว่าคือผลที่เกิดขึ้นในทางกลับกัน นั่นคือกฎหมายระหว่างประเทศมีอิทธิพลต่อกฎหมายในประเทศ ยกตัวอย่างเช่น มาตรฐานสิทธิมนุษยชนอาจถูกเปลี่ยนเป็นกฎหมายในประเทศ และในบางประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศถึงกับถูกยอมรับว่าเทียบเท่ากับกฎหมายในประเทศเลยทีเดียว นี่คือระบบที่เรียกกันว่า เอกนิยม (monist system) คำว่า mono แปลว่า 'หนึ่ง' ดังนั้น จึงมีกฎหมายเพียงระบบเดียวที่รวมทั้งกฎหมายในประเทศและระหว่างประเทศ ส่วนระบบทวินิยม (dualist system) หมายถึง การมีกฎหมายสองระบบแยกจากกัน กฎหมายระหว่างประเทศไม่สามารถถูกบังคับใช้ภายในประเทศได้โดยไม่ถูกแปลงให้เป็นกฎหมายในประเทศเสียก่อน จนถึงตอนนี้ เราได้มุ่งสนใจเฉพาะกับสนธิสัญญาว่าเป็นแหล่งที่มาหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ยังมีแหล่งอื่นๆ อีก การใช้สนธิสัญญาต่างๆ ในการนิยามกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเป็นปรากฏการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ โดยเฉพาะหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา

2.2 แหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ

สนธิสัญญา

สนธิสัญญา (Treaty)
สนธิสัญญา (treaty) เป็นข้อตกลงที่กำกับโดยกฎหมายระหว่างประเทศที่สร้างข้อผูกมัดทางกฎหมายสำหรับรัฐต่างๆ ที่ให้ความเห็นชอบโดยสมัครใจ กฎหมายว่าด้วยการตีความสนธิสัญญาผูกมัดโดยอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties พ.ศ. 2512) อนุสัญญานี้นิยามสนธิสัญญาว่าเป็น “สนธิสัญญาระหว่างประเทศอันเป็นที่ยุติระหว่างรัฐต่างๆ อย่างเป็นทางการและกำกับโดยกฎหมายระหว่างประเทศ”

สนธิสัญญา (Treaties) นั้นเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐ มักจะทำเป็นลายลักษณ์อักษรและเกิดขึ้นหลังจากการเจรจาระหว่างรัฐต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เมื่อรัฐหนึ่งเห็นชอบที่จะเป็นภาคีในข้อตกลงหนึ่ง ก็จะต้องปฏิบัติตามกฎที่ระบุไว้ อย่างไรก็ตาม มีแต่ภาคีในสนธิสัญญาเท่านั้นที่ถูกผูกมัดต้องปฏิบัติตามกฎที่ระบุในสนธิสัญญา สนธิสัญญาทวิภาคีเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐสองรัฐ สนธิสัญญาพหุภาคีเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐมากกว่าสองรัฐ องค์การระหว่างประเทศ อย่างเช่น สหประชาชาติ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การการค้าโลกและสหภาพยุโรปล้วนถูกจัดตั้งขึ้นด้วยข้อตกลงพหุภาคี หน้าที่หลักของสหประชาชาติ คือการร่างสนธิสัญญาต่างๆ จากนั้นแต่ละรัฐก็จะได้รับเชิญให้ลงนามสนธิสัญญาต่างๆ เป็นแหล่งที่มาที่สำคัญที่สุดของกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันเนื่องจากมีการนิยามที่ชัดเจนมากกว่าแหล่งอื่นๆ นอกจากนี้ รัฐที่ได้มีส่วนในการร่างกฎหมายก็จะพึงพอใจมากกว่าที่จะปฏิบัติตาม และจะมีความรู้ที่ถูกต้องเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าวมากกว่า

จารีต

กฎหมายระหว่างประเทศตามจารีตหรือ “จารีต” (Custom) คือกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่ถูกสร้างขึ้นหลังจากรัฐถือปฏิบัติกันมาเนิ่นนานหลาย ๆ ปี รัฐต่างๆ อาจมีแนวปฏิบัติในหมู่พวกกันเอง แล้วหลังจากเวลาผ่านไปอาจเชื่อว่าแนวปฏิบัติเช่นนั้นจะมีผลผูกพันทางกฎหมาย กฎหมายจารีตระหว่างประเทศเกิดขึ้นมาในลักษณะนี้ ตัวอย่างหนึ่งของจารีตคือการปฏิบัติที่รัฐมีต่อผู้นำที่มาเยือนจากประเทศอื่น รัฐจะไม่มีกรจับกุมประธานาธิบดีหรือนายกรัฐมนตรีที่มาเยือน ถือกันว่าประมุขของรัฐมีอภิสิทธิ์คุ้มกันในระดับหนึ่ง ไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศหรือสนธิสัญญาที่ให้ความคุ้มครองต่อประมุขของรัฐ แต่ว่าเป็นการถือปฏิบัติกันมาเป็นเวลาหลายศตวรรษแล้ว กฎหมายสิทธิมนุษยชนบางอย่างก็สามารถถือได้ว่าเป็นจารีต เช่น การไม่ส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับไปยังประเทศที่เขาหรือเธอหลบหนีมา การห้ามการมีทาสและสิทธิในชีวิต เป็นต้น

จารีตเป็นแหล่งกฎหมายที่สำคัญมาก อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่าไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและขั้นตอนกระบวนการพิจารณาว่าจารีตใดมีอยู่จริงหรือไม่นั้นมีความซับซ้อนมาก กฎหมายจารีตจึงเป็นที่นิยมน้อยกว่าสนธิสัญญา จารีตมีผลบังคับเข้มข้นมากกว่าสนธิสัญญาในแง่ที่ว่าเมื่อจารีตได้รับการสถาปนาและลงหลักปักฐานแล้วก็จะมิผลผูกพันกับทุกรัฐ (และมีปรากฏไม่บ่อยนักที่รัฐจะไม่ปฏิบัติตามจารีต) ต่างจากสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันแต่กับภาคีเท่านั้น หนทางเดียวที่จะหลีกเลี่ยงจารีตได้ก็คือรัฐจะต้องคัดค้านแต่แรก

หลักการกฎหมายทั่วไป

กฎหมายระหว่างประเทศยังรวมถึงการเป็นหลักการสำหรับกฎหมายทั่วไปอีกด้วย เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ใช้กันทั่วไปในระบบของประเทศจนถูกมองว่าต้องเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน (อย่างเช่น ความคิดเรื่องการไต่สวนอย่างเป็นทางการ) หลักการบางอย่างได้รับการสนับสนุนอย่างมากจนไม่มีรัฐไหนสามารถละเมิดได้ อย่างเช่น สิทธิในการกำหนดใจตนเอง (right to self-determination) และการกระทำที่เป็นที่ห้ามโดยสิ้นเชิง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ หลักการเหล่านี้ยังเรียกกันด้วยว่าเป็นบรรทัดฐานเด็ดขาด (peremptory norms) คือเป็นมาตรฐานที่ไม่สามารถละเมิดได้ไม่ว่าในสถานการณ์ใด บรรทัดฐานเด็ดขาดมีขึ้นเนื่องจากสิทธิขั้นพื้นฐานบางอย่างยังไมทันได้มีประวัติศาสตร์ของการปฏิบัติเป็นจารีต (อย่างเช่น การกำหนดใจตนเอง) แต่ถึงกระนั้น ประชาคมระหว่างประเทศก็ยอมรับสิ่งเหล่านี้ว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน แนวคิดเรื่องบรรทัดฐาน

เด็ดขาดนี้สัมพันธ์กับหลักการกฎหมายบังคับเด็ดขาด (jus cogens) ซึ่งเป็นกฎที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศฉบับหนึ่ง ๆ จะเกิดขึ้นไม่ได้หากกฎหมายฉบับนั้นละเมิดบรรทัดฐานเด็ดขาด ยกตัวอย่างเช่น สนธิสัญญาระหว่างสองประเทศที่จะขายทาสจากประเทศหนึ่งให้กับอีกประเทศหนึ่งจะเป็นโมฆะเนื่องจากขัดต่อหลัก jus cogens

จารีตและหลักการทั่วไปเป็นหลักประกันว่าต่อให้รัฐหนึ่งยังไม่ได้เห็นชอบต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนใด ๆ หรือหากบุคคลอยู่นอกเหนือเขตอำนาจใด ๆ (อย่างเช่น อยู่ในใจกลางมหาสมุทร) การกระทำอย่างเช่นการเอาบุคคลเป็นทาส การทรมานหรือฆาตกรรมก็ยังคงถือว่าผิดกฎหมายอยู่นั่นเอง จารีตและหลักการทั่วไปยังมีความสำคัญสำหรับนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในรัฐที่แทบไม่เคยเห็นชอบกับสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนใด ๆ อีกด้วย นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนไม่สามารถเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามมาตรฐานสนธิสัญญาได้ แต่สามารถดูแลให้สิทธิมนุษยชนที่เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตและบรรทัดฐานเด็ดขาดได้รับการคุ้มครองได้

แนวคิด

ความสำคัญของกฎหมายจารีต กฎหมายบังคับเด็ดขาด (Jus Cogens) และบรรทัดฐานเด็ดขาดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

จารีต กฎหมายบังคับเด็ดขาด (Jus Cogens) และบรรทัดฐานเด็ดขาด (peremptory norms) เป็นแหล่งที่มาสำคัญของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนเนื่องจากบางรัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนน้อยมาก แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐเหล่านั้นจะสามารถละเมิดสิทธิตามที่ระบุในสนธิสัญญาเหล่านั้นได้ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนที่สำคัญหลายประการได้รับการคุ้มครองผ่านทางบ่อเกิดของกฎหมายดังที่กล่าวมา มาตรฐานว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติ เสรีภาพจากการทรมานและการเป็นทาส สิทธิในชีวิต การได้สวนอย่างเป็นธรรม และการเข้าถึงความยุติธรรมควรได้รับการเคารพจากรัฐเนื่องจากเป็นจารีต เป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด หรือเป็นบรรทัดฐานเด็ดขาด

สำหรับนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะในเมียนมา สิงคโปร์ มาเลเซียและบรูไน ก็จะหมายความว่าแทนที่จะใช้กฎหมายในประเทศหรือสนธิสัญญาที่รัฐได้ให้สัตยาบันในการเรียกร้องสิทธิมนุษยชน พวกเขาสามารถเรียกร้องให้มีการปฏิบัติตามจารีตหรือบรรทัดฐานระหว่างประเทศแทนได้

คำตัดสินของตุลาการและคำสอนกฎหมายระหว่างประเทศ

แหล่งที่มาสุดท้ายของกฎหมายระหว่างประเทศมาจากคำตัดสินของตุลาการและคำสอนกฎหมายระหว่างประเทศ องค์กรตุลาการรวมถึงศาลระหว่างประเทศ (เช่น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและศาลอาญาระหว่างประเทศ) ศาล (เช่น ศาลว่าด้วยกฎหมายแห่งทะเล [Tribunal on the Law of the Sea]) และอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ตลอดจนศาลระดับประเทศที่คำตัดสินอาจถูกนำไปใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศได้ เช่น คดีฟ้องร้องปีโนเชต Pinochet (เผด็จการชาวชิลีที่ถูกจับกุมที่ลอนดอนในปีพ.ศ. 2541 และถูกกล่าวหาว่าทำการทรมาน) และอดอล์ฟไอค์มันน์ Adolf Eichmann (นาซีที่ถูกจับกุมในอาร์เจนตินาในปีพ.ศ. 2503 และถูกลอบนำตัวไปยังอิสราเอลอย่างลับ ๆ เพื่อถูกดำเนินคดีข้อหาร่วมมือในการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์โดยนาซี)

พึงสังเกตว่าองค์กรศาลในกฎหมายระหว่างประเทศแตกต่างเป็นอย่างมากจากองค์กรศาลในกฎหมายระดับประเทศ หากบุคคลถูกกล่าวหาว่าละเมิดกฎหมายในประเทศ เขา/เธอจะถูกนำตัวขึ้นศาลและ

เผชิญคำตัดสิน แต่ศาลระหว่างประเทศมีลักษณะเป็นไปโดยสมัครใจ รัฐต่างๆ ต้องเห็นชอบที่จะผูกมัดกับคำตัดสินของศาลก่อนที่ศาลจะมีเขตอำนาจเหนือรัฐเหล่านั้น ถึงจะเป็นเช่นนั้นก็ตาม คำตัดสินของศาลก็ได้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชน เนื่องจากสามารถวางแนวทางการตีความบทบัญญัติในสนธิสัญญา สถาบันจารีตขึ้นมา ประกาศว่าอะไรเป็นกฎหมายบังคับเด็ดขาด (jus cogens) และแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐได้

งานเขียนเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศโดยนักกฎหมายระหว่างประเทศคนสำคัญๆ อาจเป็นแหล่งที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่ถูกใช้น้อยที่สุด งานเขียนดังกล่าวสามารถให้แนวทางในประเด็นกฎหมายบางอย่างได้ ยกตัวอย่างเช่น แนวทางมาดริดริชท์และหลักการลิมเบิร์กว่าด้วยการนำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ไปใช้ (Maastricht Guidelines and Limburg Principles on the implementation of ICESCR) (ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนที่ว่าด้วยการทำให้เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ) เป็นความเห็นของผู้เชี่ยวชาญที่องค์กรต่างๆ ใช้ช่วยพิจารณาว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมหรือวัฒนธรรมได้ถูกละเมิดไปหรือไม่

การเกิดขึ้นของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้เปลี่ยนภูมิทัศน์ของกฎหมายระหว่างประเทศ ก่อนหน้านั้นกฎหมายระหว่างประเทศโดยพื้นฐานแล้วประกอบด้วยกฏกติกาที่รัฐต่างๆ วางให้แก่กันและกัน อย่างไรก็ตาม กฎหมายสิทธิมนุษยชนได้นำเสนอองค์ประกอบที่สำคัญบางอย่างคือ ให้อุบัติอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อว่ากฎหมายดังกล่าวจะไม่ได้เกี่ยวข้องกับเฉพาะกับรัฐเท่านั้นอีกต่อไป แต่เกี่ยวกับประชาชนด้วย นอกจากนี้ยังกำกับพฤติกรรมของรัฐภายในพรมแดนของตนอีกด้วย ซึ่งเป็นประเด็นที่แทบไม่เคยมีการให้ความสำคัญมาก่อนหน้าที่จะมีกฎหมายสิทธิมนุษยชนสุดท้าย กฎหมายสิทธิมนุษยชนนำเสนอหลักการและมาตรฐานชุดใหม่สำหรับรัฐ ตัวอย่างคือการไม่เลือกปฏิบัติที่ในขณะนั้นกลายเป็นหลักประกันว่าในทั่วทั้งโลกนั้นการปฏิบัติต่อคนแตกต่างกันเนื่องจากเพศหรือชาติพันธุ์เป็นสิ่งที่ขัดต่อมาตรฐานการปฏิบัติที่ยอมรับได้ของรัฐ

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

ใครเป็นผู้ตีความมาตรฐานสิทธิมนุษยชน?

การตีความสิทธิมนุษยชนบางประการนั้นยังเปิดกว้างสำหรับการถกเถียง ในแง่หนึ่ง ระบบกฎหมายคาดว่า การตีความสิทธิจะทำได้โดยสนธิสัญญาและกลไกกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) หรือองค์กรที่กำกับดูแลสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนต่างๆ ของสหประชาชาติ (treaty body) นอกจากนี้ การที่รัฐจะตีความสิทธิบางประการ อย่างเช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างไรนั้น โดยมากแล้วในทางปฏิบัติรัฐนั้นเป็นผู้กำหนดเอง มาตรฐานของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นมีความแตกต่างกันไปอย่างมากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยเฉพาะในเรื่องการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง

ใครควรจะมีอำนาจมากขึ้นในการตีความสิทธิมนุษยชน รัฐหรือประชาคมระหว่างประเทศ? หากการตีความถูกปล่อยให้ขึ้นอยู่กับรัฐ รัฐก็อาจลดทอนการผูกมัดและหน้าที่ของตนด้วยการใช้อำนาจต่างๆ เช่น วัฒนธรรมหรือเศรษฐกิจ ในอีกแง่หนึ่ง การตีความแบบสากลจากระบบระหว่างประเทศอาจจะไม่กินความครอบคลุมความผันแปรทางด้านสังคม วัฒนธรรมและเศรษฐกิจของรัฐต่างๆ ได้อย่างถ้วนทั่ว ควรจะมีองค์กรหนึ่งเดียวที่มีอำนาจตีความหรือจะหาสมดุลระหว่างรัฐและองค์กรระหว่างประเทศได้หรือไม่?

2.3 ความเป็นมาของการพัฒนามาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

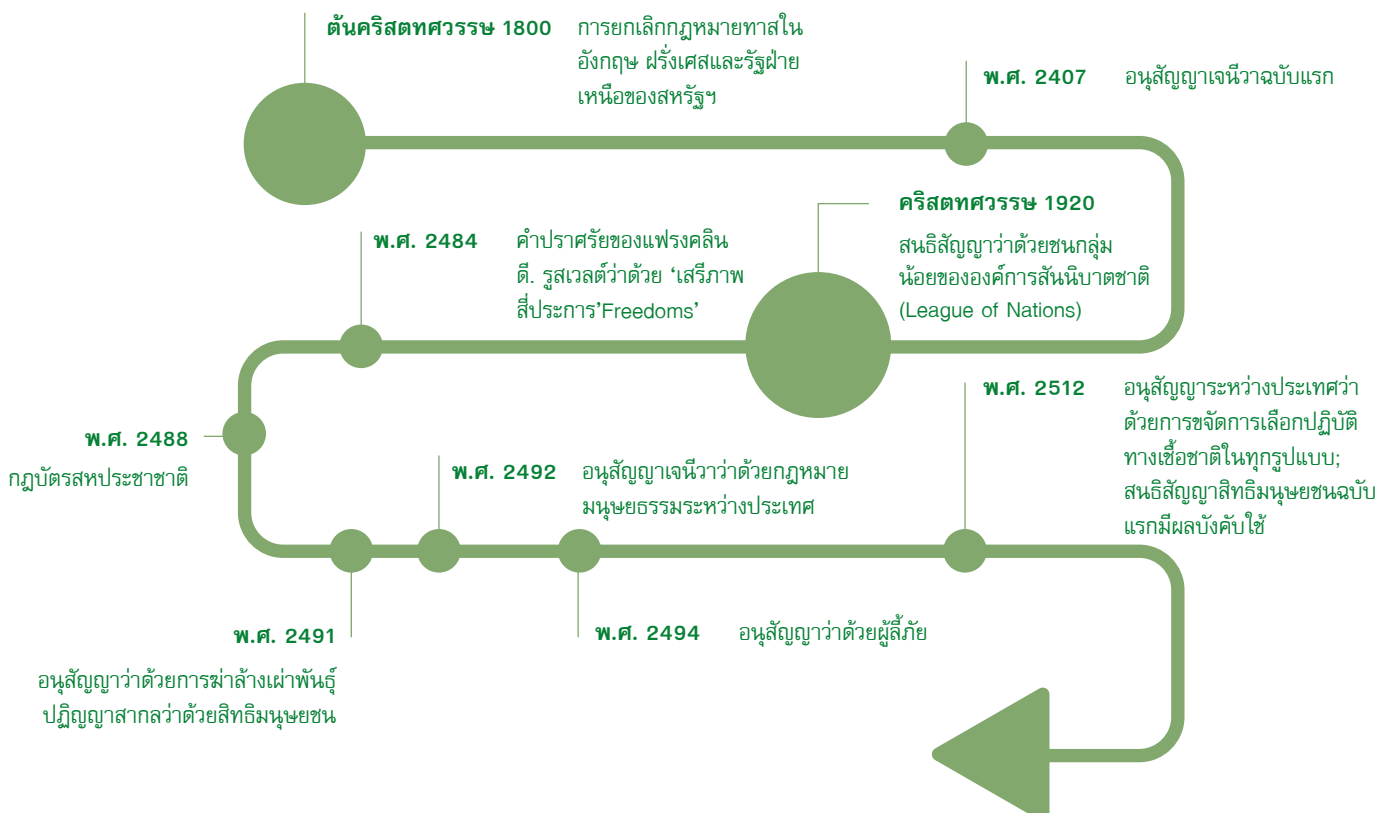
ก่อนที่จะมีสหประชาชาติ สิทธิของประชาชนส่วนใหญ่มีอยู่แต่ในระดับประเทศ โดยรัฐอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา สหภาพโซเวียต ฝรั่งเศส บราซิลและสหราชอาณาจักรฯ คุ้มครองสิทธิของประชาชนในระดับประเทศ ซึ่งส่วนมากกระทำโดยอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญ มีการคุ้มครองสิทธิอยู่บ้างในระดับระหว่างประเทศแต่มีการพัฒนาน้อยกว่ากฎหมายในประเทศอยู่มาก มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันได้รับการพัฒนาขึ้นมาเรื่อยๆ โดย

- สนธิสัญญาต่างๆ ว่าด้วยการค้าทาสและการมีทาสมีมาตั้งแต่ต้นคริสตศวรรษ 1800
- บทบัญญัติเรื่องมนุษยธรรมในอนุสัญญาเจนีวา (Geneva Conventions) และกฎหมายว่าด้วยความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธตั้งแต่คริสตศวรรษ 1860
- บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิของชนกลุ่มน้อยในสนธิสัญญาสันติภาพที่ยุติสงครามโลกครั้งที่หนึ่งในยุโรป
- สิทธิแรงงานที่พัฒนาโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งแต่ธรรมนูญองค์การแรงงานระหว่างประเทศ พ.ศ. 2463

หนึ่งในวัตถุประสงค์แรกสุดของสหประชาชาติเมื่อได้รับการก่อตั้งหลังสงครามโลกครั้งที่สอง (พ.ศ. 2488) คือการวางรากฐานสำหรับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งต้องใช้ทั้งสิทธิที่มีอยู่แล้วในรัฐธรรมนูญระดับประเทศ และมาตรฐานระหว่างประเทศในจารีตและสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

เหตุการณ์สำคัญ:

ลำดับเวลาการสถาปนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ



กฎบัตรสหประชาชาติ (พ.ศ. 2488) ระบุว่า “เพื่อที่จะช่วยชนรุ่นหลังให้พ้นจากภัยพิบัติแห่งสงคราม ซึ่งได้นำความวิบัติอย่างสุดจะพรรณนามาสู่มนุษยชาติในช่วงชีวิตของเราถึงสองครั้งแล้ว” สหประชาชาติจะต้องพยายามทำให้โลกมีสันติภาพด้วยการสร้างสภาพเงื่อนไขให้รัฐสามารถลงความ สัมพันธฉันท์มิตรไว้ได้ ในการสร้างสภาพเงื่อนไขดังกล่าว สหประชาชาติจะรับหน้าที่สำคัญในการ รับมือภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ดูแลให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมของรัฐที่เป็นสมาชิก และสถาปนาสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน กฎบัตรฯ ยัง กำหนดหน้าที่อื่นๆ ของสหประชาชาติอีกด้วย เช่น การจัดการเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ การ ส่งเสริมการรวมกลุ่มภูมิภาค และการจัดการดินแดนที่อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐอื่น แม้คำว่าสิทธิ มนุษยชนจะปรากฏเพียงไม่กี่ครั้งในกฎบัตรสหประชาชาติ (มีการกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนประมาณ แปดครั้งในกว่าร้อยมาตรา) แต่ก็มีความสำคัญเนื่องจากการสถาปนาสิทธิมนุษยชนเป็นหนึ่งใน เป้าหมายหลัก สิทธิมนุษยชนถูกกล่าวถึงครั้งแรกในอารัมภบท และอีกครั้งในมาตราแรกในฐานะ วัตถุประสงค์หนึ่งของสหประชาชาติ ต่อมาในมาตรา 55 และ 56 กฎบัตรฯ ระบุว่าเพื่อให้เกิดการ พัฒนาทางสังคมและเศรษฐกิจ รัฐต่างๆ จะต้องเคารพสิทธิมนุษยชน มาตรา 55 เรียกร้องให้ประเทศ สมาชิก “ส่งเสริม ... การเคารพโดยสากล และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน” มาตรา 56 เรียกร้องให้รัฐต่างๆ ทำงานร่วมกันและร่วมกับสหประชาชาติในการทำให้บรรลุถึงเป้า หมายนี้ เนื่องจากสิทธิมนุษยชนไม่ได้ถูกมองว่าเป็นเพียงประเด็นในประเทศอีกต่อไป สหประชาชาติ ทำให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องระหว่างประเทศ

2.3.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR)

แม้ว่ากฎบัตรฯ จะไม่ได้นิยามสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจน แต่สหประชาชาติก็รับหน้าที่นี้ด้วยการแต่งตั้ง คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (Commission of Human Rights) ขึ้นมาเพื่อร่างปฏิญญาสากล ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ในการนี้ คณะกรรมาธิการที่นำโดยเอลิเนอร์ รูสเวลท์ Eleanor Roosevelt ประชุมกันเป็นเวลาประมาณสองปีเพื่อร่างเอกสารดังกล่าว ผู้ร่างเหล่านี้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นสมาชิก คณะกรรมาธิการโดยประเทศสมาชิก การร่างเริ่มด้วยการประมวลสิทธิต่างๆ จากรัฐธรรมนูญ กฎหมายระดับประเทศ คำประกาศต่างๆ อรรถกถาทางศาสนาและปรัชญา และข้อคิดเห็นจากผู้ เชี่ยวชาญจากทั่วโลก จากนั้นสิ่งที่ประมวลมาได้นี้ก็ได้รับการอภิปรายถกเถียงและแก้ไขดัดแปลงโดย สมาชิกจาก 15 ประเทศของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้ รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อวันที่ 10 ธันวาคม พ.ศ. 2491 ซึ่งนับแต่นั้นมา ได้กลายเป็นวันสิทธิมนุษยชน มีการถกเถียงกันว่าปฏิญญาฉบับนี้เป็นสิทธิมนุษยชนในทัศนะของ ตะวันตกหรือว่าเป็นทัศนะสากลตามชื่อ จากการศึกษาพบว่าสมาชิกที่ไม่ใช่ตะวันตก คือ จีน สหภาพ โซเวียต เลบานอน ฟิลิปปินส์และกระทั่งรัฐอาหรับต่างๆ ได้มีส่วนร่วมในการร่างเนื้อหาอย่างสำคัญ แต่เนื้อหาของประเทศเหล่านั้นจะถือว่าเป็น ‘ตะวันตก’ หรือไม่เป็นตะวันตกนั้นยังเป็นเรื่องที่สามารถ ถกเถียงกันได้

ปฏิญญาที่ได้รับการนำเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติประกอบด้วย 30 มาตราที่เป็นแก่น หลักของสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม ปฏิญญานี้ไม่ได้เป็นสนธิสัญญาที่มีผลผูกพันต่อรัฐ ต่างๆ (ถึงจะมีการถกเถียงกันว่าเอกสารฉบับนี้ได้มีสถานะเทียบเท่ากับการเป็นสนธิสัญญาก็ตาม) ดังนั้น ด้วยการรับรองปฏิญญาดังกล่าว สิทธิต่างๆ ที่รัฐต้องยอมรับว่าเป็นสิทธิมนุษยชนสากลจึงได้ เป็นที่รู้จักกัน

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

สถานะทางกฎหมายของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

มีการถกเถียงกันมากเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของปฏิญญาฉบับนี้ โดยทั่วไปแล้ว ปฏิญญา (declarations) จากที่ประชุมสมัชชาสามัญสหประชาชาติ (จุดกำเนิดของปฏิญญาฉบับนี้) ไม่ได้สร้างพันธกรณีทางกฎหมายกับรัฐต่าง ๆ ถึงกระนั้น หลายคนก็ยังถือว่าปฏิญญาฯ ฉบับนี้หรือเนื้อหาส่วนต่าง ๆ มีผลผูกพันทางกฎหมาย ด้วยเหตุที่ประเทศส่วนใหญ่ได้ให้สัตยาบันกติการะหว่างประเทศที่สืบเนื่องมาจากปฏิญญาฉบับนี้ (คือ ICCPR และ ICESCR) สถานะทางกฎหมายของปฏิญญาฯ จึงเป็นประเด็นน้อยลง ถึงกระนั้น ในหลายสถานการณ์รวมถึงอย่างในกรณีสถานะของสิทธิต่าง ๆ สำหรับประเทศที่ไม่ได้ให้สัตยาบันต่อ ICCPR หรือ ICESCR อย่างเช่น สิงคโปร์ มาเลเซียและเมียนมานั้น การถกเถียงในเรื่องนี้ก็มีความสำคัญเช่นกัน สรุปแล้ว ประเด็นและข้อถกเถียงหลักกว่าด้วยเรื่องสถานะทางกฎหมายของปฏิญญาสากลฯ คือ

1. ผู้กัมพันธกฎหมาย รัฐต่าง ๆ ที่เข้าร่วมกับสหประชาชาติและให้สัตยาบันต่อกฏบัตรสหประชาชาติ เห็นพ้องว่าตนจะคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และนิยามสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติก็คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ดังนั้น ด้วยความเห็นชอบต่อกฏบัตรสหประชาชาติ รัฐต่าง ๆ จึงเห็นชอบที่จะสนับสนุนปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
2. ผู้กัมพันธกฎหมาย กลไกหลายอย่างในสหประชาชาติเรียกร้องให้รัฐต่าง ๆ เคารพปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อย่างเช่น เมื่อรัฐต่าง ๆ ได้รับการพิจารณาสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในกระบวนการ universal periodic review (UPR) ก็จะเป็นการประเมินการปฏิบัติและยึดถือในสิทธิต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลฯ
3. ผู้กัมพันธกฎหมายเป็นบางส่วน รัฐบางแห่งยอมรับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นกฎหมาย อย่างเช่น ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนถูกใช้ในการตัดสินคดีในฟิลิปปินส์ในปี พ.ศ. 2495
4. ผู้กัมพันธกฎหมายเป็นบางส่วน สิทธิบางอย่างในปฏิญญาสากลฯ ถูกถือว่าเป็นจารีตหรือ jus cogens ยกตัวอย่างเช่น อิสรภาพจากความเป็นทาสและการทรมานและสิทธิในการปฏิบัติศาสนกิจ ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายโดยไม่ต้องคำนึงถึงสถานะทางกฎหมายของปฏิญญาสากลฯ ดังนั้น ปฏิญญาสากลฯ ส่วนหนึ่ง (ไม่ทั้งหมด) มีผลทางกฎหมาย
5. ไม่ผู้กัมพันธกฎหมาย ปฏิญญาสากลฯ ฉบับนี้ไม่ได้รับการลงนามและให้สัตยาบันโดยรัฐทั้งหมด ซึ่งขัดกับหลักการที่ว่าผู้กัมพันธกับสนธิสัญญาต่าง ๆ ควรเป็นเรื่องของความสมัครใจ นอกจากนี้ มาตราต่าง ๆ ในปฏิญญาฯ ก็ไม่ได้นิยามสิทธิต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพียงพอที่จะถือได้ว่าเป็นการบัญญัติสิทธิในกฎหมาย รัฐต่าง ๆ ต้องอาศัยการอ้างอิงอนุสัญญาเฉพาะแต่ละฉบับในการออกกฎหมายเกี่ยวกับแต่ละสิทธิ

ในฐานะที่เป็นเอกสารสิทธิมนุษยชนสากลฉบับแรกสุด ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีสถานะสำคัญในกฎหมายสิทธิมนุษยชนด้วยเหตุผลหลายประการด้วยกัน ประการแรก ปฏิญญาสากลฯ นี้เป็นด้อยแถลงว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เป็น “สากล” เป็นครั้งแรก ก่อนหน้านั้น สิทธิเกือบทั้งหมดถูกบัญญัติไว้ในระดับประเทศ ปฏิญญาฯ ให้อำนาจและยึดเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานที่รัฐทั้งหมดต้องเห็นชอบหากต้องการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมระหว่างประเทศภายใต้สหประชาชาติ ประการที่สอง ปฏิญญาฯ มีเนื้อหาครอบคลุมกว้างขวาง ก่อนหน้านั้น เอกสารสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่จำเพาะเจาะจงกับสิทธิบางประเภท เช่น สิทธิในการต่อต้านความเป็นทาสหรือสิทธิของชนกลุ่มน้อย ประการสุดท้าย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวที่มุ่งไปสู่มาตรฐานสิทธิทางกฎหมายระหว่างประเทศ คาดหวังกันว่าปฏิญญาฉบับนี้จะเป็นขั้นแรกของการนิยามมาตรฐานที่จะนำไปสู่สนธิสัญญาระหว่างประเทศไปจนถึงการจัดตั้งองค์กรติดตามตรวจสอบ ยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วยแผนสามขั้น คือ ขั้นแรก จัดทำปฏิญญาที่ไม่ผูกมัดซึ่งจะไม่ทำให้รัฐต่างๆ รู้สึกถูกคุกคามเพราะว่าไม่มีพันธกรณีทางกฎหมายใดๆ ขั้นที่สอง จัดทำสนธิสัญญาที่ผูกมัดทางกฎหมาย และสุดท้าย สร้างกลไกคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ ปฏิญญาฉบับนี้ถูกถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (International Bill of Human Rights) ซึ่งเป็นคำที่ใช้เรียกเอกสารสิทธิมนุษยชนหลักสามฉบับ คือ ปฏิญญาสากลฯ ICCPR และ ICESCR

เมื่อพิจารณาปฏิญญานี้จะเห็นการจัดประเภทและเรียงลำดับสิทธิต่างๆ ดังที่บท 1.4 ได้อธิบายไว้ สิทธิและเสรีภาพที่ปรากฏในปฏิญญาฯ เรียงตามลำดับขั้นดังนี้ จากสิทธิขั้นพื้นฐานตั้งแต่สิทธิพลเมืองและการเมือง ไปจนถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม บริบทสำคัญในการทำความเข้าใจสิทธิเหล่านี้ปรากฏในอารัมภบทของปฏิญญาฯ ซึ่งระบุวัตถุประสงค์และหน้าที่ของปฏิญญาฯ โดยทั่วไปแล้ว วัตถุประสงค์ของอารัมภบทคือการอธิบายความเป็นมาของการยกร่างและเหตุผลว่าทำไมถึงจำเป็นต้องมีเอกสารฉบับนี้ การเข้าใจ**วัตถุประสงค์และเป้าหมาย**ของสนธิสัญญานั้นๆ จะช่วยในการตีความมากขึ้น นอกจากนี้ อารัมภบทยังถูกใช้เพื่อชี้ให้เห็นถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เอกสารนั้นๆ เกี่ยวข้องด้วย อารัมภบทในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้อำนาจและยึดของแนวคิดต่างๆ ที่กล่าวถึงในบทที่ 1 อย่างเช่น คักดีศรี ความเท่าเทียมและสิทธิที่ไม่อาจเพิกถอนได้ นอกจากนี้ ยังระบุด้วยว่าปฏิญญาเช่นนี้มีความจำเป็นเนื่องมาจากความโหดร้ายในสงครามโลกครั้งที่ 2 ที่ “มีการกระทำอันป่าเถื่อน ซึ่งเป็นการขัดต่อมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างร้ายแรง” อารัมภบทยังให้บริบททางกฎหมายด้วยการเอ่ยถึงกฎบัตรสหประชาชาติและบทบาทของประเทศสมาชิกของสหประชาชาติในการส่งเสริมความเคารพในสิทธิมนุษยชน

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน
เมื่อประเทศหนึ่งให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญา ก็จะถูกคาดหวังว่าจะไม่ทำการฝ่าฝืน “วัตถุประสงค์และเป้าหมาย” ของสนธิสัญญานั้น ดังนั้น รัฐต่างๆ ไม่สามารถตีความสนธิสัญญาในลักษณะที่ฝ่าฝืนวัตถุประสงค์และเป้าหมายได้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐไม่สามารถเนรเทศเด็กทุกคนออกจากเขตอำนาจของตน เพื่อที่รัฐจะได้ไม่ต้องให้การคุ้มครองสิทธิของเด็กในดินแดนของตน(เนื่องจากไม่มีเด็กเหลืออยู่) แม้ว่าจะไม่มีบทบัญญัติใดในสนธิสัญญาห้ามรัฐเนรเทศเด็ก แต่ชัดเจนว่าการกระทำดังกล่าวฝ่าฝืนวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสิทธิเด็ก ที่ต้องเคารพสิทธิของเด็ก

เจาะลึก

สิทธิต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UHRD)

- ข้อ 1 ทุกคนเกิดมาเท่าเทียมกัน
- ข้อ 2 เสรีภาพจากการถูกเลือกปฏิบัติ
- ข้อ 3 สิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล
- ข้อ 4 เสรีภาพจากความเป็นทาส
- ข้อ 5 เสรีภาพจากการถูกทรมานและการปฏิบัติที่ย่ำยีศักดิ์ศรี
- ข้อ 6 สิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย
- ข้อ 7 สิทธิที่จะได้รับความเท่าเทียมตามกฎหมาย
- ข้อ 8 สิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากศาลที่มีอำนาจ
- ข้อ 9 เสรีภาพจากการถูกจับกุม กักขังและเนรเทศตามอำเภอใจ
- ข้อ 10 สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผย
- ข้อ 11 สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด
- ข้อ 12 เสรีภาพจากการถูกแทรกแซงในความเป็นส่วนตัวหรือถูกดูหมิ่นชื่อเสียง
- ข้อ 13 สิทธิในการเคลื่อนย้ายอย่างอิสระ
- ข้อ 14 สิทธิในการลี้ภัย
- ข้อ 15 สิทธิในการมีสัญชาติและเสรีภาพที่จะเปลี่ยนสัญชาติ
- ข้อ 16 สิทธิในการแต่งงานและมีครอบครัว
- ข้อ 17 สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน
- ข้อ 18 เสรีภาพในความเชื่อและศาสนา
- ข้อ 19 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและข้อมูลข่าวสาร
- ข้อ 20 สิทธิในการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ
- ข้อ 21 สิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการบริหารประเทศและการเลือกตั้งที่เสรี
- ข้อ 22 สิทธิในหลักประกันทางสังคม
- ข้อ 23 สิทธิในการทำงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน
- ข้อ 24 สิทธิในการพักผ่อนและการผ่อนคลายยามว่าง
- ข้อ 25 สิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ รวมถึงการดูแลสุขภาพ อาหาร ที่พักอาศัย
- ข้อ 26 สิทธิในการศึกษา
- ข้อ 27 สิทธิที่จะเข้าร่วมในชีวิตทางวัฒนธรรมของชุมชน
- ข้อ 28 สิทธิในการอยู่ในโลกที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- ข้อ 29 หน้าที่ต่อชุมชนที่จำเป็นสำหรับการพัฒนาโดยอิสระและเต็มที่
- ข้อ 30 หน้าที่ที่จะไม่ใช้สิทธิต่างๆ แทรกแซงบุคคลอื่น

2.4 การจัดทำสนธิสัญญา: ภาพรวม

สนธิสัญญาสร้างพันธกรณีที่ผูกมัดทางกฎหมายสำหรับรัฐต่างๆ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ถึงกระนั้น พันธกรณีเหล่านี้ โดยหลักการแล้วก็เป็นการจัดตั้งโดยรัฐเหล่านั้นเอง แล้วสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนฉบับหนึ่งๆ เกิดขึ้นมาได้อย่างไร? ชั้นแรกคือกระบวนการลือบบบี้ที่ฝ่ายต่างๆ (มักจะผสมกันระหว่างรัฐ องค์กรระหว่างประเทศและประชาสังคม) รวมตัวกันเพื่อวางแผนและลือบบบี้เพื่อสิทธิชุดหนึ่ง ยกตัวอย่างเช่น ก่อนที่จะมีสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของเด็กเกิดขึ้น รัฐต่างๆ ที่

สนับสนุนความคิดนี้ พร้อมด้วยองค์กรต่างๆ อย่างเช่น Save the Children และยูนิเซฟ (UNICEF) เริ่มลือขบับเพื่อแสวงหาการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง ขึ้นต่อไปคือเมื่อสหประชาชาติตกลงที่จะทำเป็นสนธิสัญญา แล้วเริ่มกระบวนการตัดสินใจว่าควรจะมีสิทธิอะไรบ้างอยู่ในสนธิสัญญา และสิทธิหรือมาตรฐานเหล่านั้นควรจะได้รับคานานิยามอย่างไร กระบวนการร่างสนธิสัญญาเริ่มต้นขึ้นตรงจุดนี้ องค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติจะร่างสนธิสัญญาอย่างไรนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของสนธิสัญญาและ องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนส่วนใหญ่จะถูกดำเนินการโดยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council) (เดิมเรียกว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน - Human Rights Commission) ซึ่งเป็นองค์กรของสหประชาชาติที่จัดการเรื่องสิทธิมนุษยชน จากนั้นคณะมนตรีฯ ก็อาจจะตั้งหน่วยงาน (มักจะเรียกว่าเป็นคณะทำงาน) ที่ประกอบด้วยตัวแทนรัฐและนักกฎหมายระหว่างประเทศจากสหประชาชาติ (มักจะมาจากคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ [International Law Commission - ILC]) เพื่อร่างสนธิสัญญา ขณะนี้กลายเป็นเรื่องที่ทำกันทั่วไปมากขึ้นที่จะให้ฝ่ายที่ไม่ใช่รัฐ เช่น องค์กรพัฒนาเอกชน (เอ็นจีโอ) เข้ามามีส่วนร่วมในการร่างสนธิสัญญาด้วย ตัวเอกสาร อาจต้องผ่านหลายขั้นตอน ขั้นตอนแรกอาจเป็นคำประกาศหรือมติที่รัฐต่างๆ ให้การสนับสนุน หากได้รับการสนับสนุนมากพอก็อาจมีการปรับร่างให้เป็นสนธิสัญญา รัฐต่างๆ มีเหตุอันควรให้ต้องมีส่วนร่วมในการร่างเอกสารดังกล่าวเนื่องจากอาจต้องผูกมัดทางกฎหมายกับสนธิสัญญานั้นเข้าในวันใดวันหนึ่ง พึงสังเกตว่าไม่จำเป็นว่าสนธิสัญญาทั้งหมดจะต้องผ่านสหประชาชาติ สนธิสัญญาบางฉบับ อย่างเช่น สนธิสัญญาออกตาวา (Ottawa treaty) ที่ห้ามการใช้กับระเบิดนั้นหลีกเลี่ยงที่จะผ่านระบบของสหประชาชาติเพื่อที่ว่าประเทศผลิตอาวุธรายใหญ่ไม่สามารถหยุดยั้งหรือขัดขวางกระบวนการร่างได้

กระบวนการจัดทำสนธิสัญญามาถึงจุดสำคัญเมื่อได้รับการรับรองจากที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ และประเทศต่างๆ ลงคะแนนเสียงยอมรับถ้อยคำในเอกสาร อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนการรับรองนี้ไม่ได้เปลี่ยนเอกสารดังกล่าวให้กลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศจริงๆ แต่เป็นการให้ความเห็นชอบต่อร่างสนธิสัญญาฉบับล่าสุดที่รัฐต่างๆ อาจให้ความเห็นชอบตามความสมัครใจ จากนั้นสนธิสัญญาก็จะได้รับการเปิดให้มีการลงนามซึ่งจะทำให้ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติที่ลงนามแล้ว สามารถเริ่มกระบวนการทำให้สนธิสัญญานั้นกลายเป็นกฎหมายในประเทศนั้นๆ ด้วยการให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาหนึ่งๆ รัฐต่างๆ เห็นชอบต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญานั้น ขณะที่เริ่มกระบวนการเปลี่ยนสนธิสัญญาให้กลายเป็นกฎหมายในประเทศตน รัฐจะผูกมัดทางกฎหมายกับสนธิสัญญาอย่างสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อเสร็จสิ้นกระบวนการให้สัตยาบัน (ratification) แล้ว (แต่หากทำกระบวนการนี้หลังจากข้อตกลงมีผลบังคับใช้แล้ว จะเรียกว่าภาคยานุวัติ หรือ Accession) กระบวนการให้สัตยาบันมีความแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำหนดให้สนธิสัญญาต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติ บางประเทศกำหนดรายละเอียดสำหรับกระบวนการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญ บางประเทศกำหนดกระบวนการที่ไม่อยู่ในรัฐธรรมนูญ สำหรับประเทศอย่างอินโดนีเซีย มาเลเซีย สิงคโปร์และไทย สนธิสัญญาจะไม่กลายเป็นกฎหมายจนกว่าจะการให้สัตยาบันจะเสร็จสิ้นและสนธิสัญญา ‘มีผลบังคับใช้’

สนธิสัญญาจะกลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศหรือ ‘มีผลบังคับใช้’ เป็นกฎหมายก็ต่อเมื่อประเทศจำนวนหนึ่งให้สัตยาบัน สนธิสัญญาทุกฉบับจำเป็นต้องมีประเทศจำนวนหนึ่งให้สัตยาบันเสียก่อน จึงจะถือว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และ

วัฒนธรรม (ICESCR) กำหนดให้ต้องมีประเทศภาคี 35 ประเทศก่อน ขณะที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานฯ (CAT) และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้พิการ (CRPD) กำหนดไว้เพียง 20 ประเทศ เมื่อประเทศที่ให้สัตยาบันมีจำนวนครบตามกำหนดแล้วและยื่นการให้สัตยาบันต่อสหประชาชาติแล้ว (ในกระบวนการที่เรียกว่า “การมอบภาคยานุวัติสาร” [depositing the instruments of ratification]) สนธิสัญญานั้นจะถูกถือว่า ‘มีผลบังคับใช้’ และกลายเป็นกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม พึงระลึกว่าสนธิสัญญานั้นมีผลบังคับใช้เฉพาะกับประเทศที่ให้สัตยาบันเท่านั้น ดังนั้นจึงเป็นไปได้ที่จะมีสนธิสัญญาที่มีผลบังคับใช้โดยมีบางประเทศผูกพันต่อกฎเกณฑ์ที่ระบุในขณะที่ยังมีบางประเทศ (ที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน) ผูกพันเพียงแค่ว่าจะไม่กระทำการในลักษณะที่ฝ่าฝืนวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญานั้นเท่านั้น

เมื่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนมีผลบังคับใช้ ก็จะมีการเปลี่ยนแปลงบางอย่างเกิดขึ้น คณะผู้เชี่ยวชาญที่เรียกว่า “หน่วยงานกำกับดูแลสนธิสัญญา” (treaty body) ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการสนธิสัญญา รัฐภาคีตอนหนึ่งถือว่าต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญาแล้ว รัฐต่าง ๆ ที่เห็นชอบต่อสนธิสัญญาภายหลังจากที่สนธิสัญญาที่มีผลบังคับใช้แล้วจะใช้คำว่าได้ “ยอมรับ” (acceded) ต่อสนธิสัญญา รัฐที่กลายเป็นภาคีในสนธิสัญญาเนื่องจากตัวรัฐเกิดการเปลี่ยนแปลงนั้น (อย่างเช่น ดิมอร์ตะวันออกที่มีประเทศเกิดขึ้นใหม่) หรือประเทศเดิมแบ่งออกเป็นสองประเทศ (เช่น เชคโกสโลวาเกียแบ่งเป็น สาธารณรัฐเชคและสโลวาเกีย) ก็เรียกว่าได้ “รับสืบเนื่อง” (succeeded) สนธิสัญญา

เจาะลึก

จากการลอบบี้สู่การปฏิบัติ



หลังจากให้สัตยาบัน รัฐต่างๆ ก็สามารถเริ่มนำสนธิสัญญาไปใช้ได้ นั่นคือ กระบวนการทำให้ข้อตกลงเป็นกฎหมายในประเทศ เช่นเดียวกับการให้สัตยาบัน การดำเนินการดังกล่าวมีความแตกต่างกันไปอย่างมากในแต่ละประเทศ สำหรับบางประเทศ การให้สัตยาบันก็หมายถึงการนำไปใช้ คือข้อตกลงจะกลายเป็นกฎหมายไปโดยอัตโนมัติ ส่วนในประเทศอื่นๆ รัฐบาลจะพิจารณาว่าสิทธิต่างๆ ในสนธิสัญญานั้นสอดคล้องกับกฎหมายและคุณค่าของตนหรือไม่เพื่อตัดสินใจว่าจะปรับเปลี่ยนกฎหมายในประเทศอย่างไร (หรือปรับเปลี่ยนสนธิสัญญาด้วยการตั้งข้อสงวนสิทธิต่างๆ) เพื่อให้ทั้งสองสอดคล้องตรงกัน บางประเทศอาจออกกฎหมายที่เทียบเท่ากัน (เช่น กฎหมายสำหรับคนพิการ) หรืออาจถือสนธิสัญญานั้นเป็นกฎหมายเลย (และบางทีอาจจะแปลสนธิสัญญาและตั้งชื่อใหม่) และอาจมีกระบวนการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในประเทศที่มีอยู่ทั้งหมดให้สอดคล้องกับมาตรฐานของสนธิสัญญา ซึ่งอาจหมายถึงยกเลิกกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับสนธิสัญญา หรือเขียนกฎหมายใหม่ให้สอดคล้อง หรือปรับเปลี่ยนกฎหมายเดิมที่มีอยู่ไม่ว่ารัฐบาลจะใช้วิธีการอะไร ผลลัพธ์ก็ควรจะเป็นว่ามาตรฐานต่างๆ ในสนธิสัญญามีผลบังคับใช้ตามกฎหมายภายในประเทศ

2.4.1 การตั้งข้อสงวนและการบันทึกความเข้าใจ

บางครั้ง รัฐบาลพบว่ามีความยากเกินไปที่จะปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนบางประการเนื่องจากขัดกับความเชื่อบางอย่างในสังคมของตน หรืออาจจะมีความจำเป็นที่จะต้องใช้เงินไป หรืออาจขัดต่อกฎหมายที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง ในกรณีเหล่านี้ รัฐบาลสามารถปรับเปลี่ยนสนธิสัญญาได้ด้วยทั้ง **การตั้งข้อสงวน** (ไม่รวมมาตราหรือสิทธินั้นเข้าไปในกฎหมาย และประกาศว่าตนจะไม่ดำเนินการในเรื่องดังกล่าว) หรือทำ **บันทึกความเข้าใจ** ที่ระบุว่าตนตีความสิทธินั้นอย่างไร บางครั้งรัฐต่างๆ ก็ใช้ข้อสงวนต่างๆ เพื่อทำให้สนธิสัญญาอ่อนแอลง ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่ควรจะเกิดขึ้นเพราะข้อสงวนต้องไม่เบี่ยงเบนหลักการหรือวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญาได้ ยกตัวอย่างเช่น บางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีข้อสงวนสิทธิต่อ CEDAW (ดังจะกล่าวถึงภายหลัง) ซึ่งได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางเนื่องจากข้อสงวนเหล่านั้นยอมให้มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในเรื่องการแต่งงาน ความเป็นพลเมืองและสิทธิทางกฎหมาย บางคนอาจแย้งว่าข้อสงวนเหล่านั้นขัดต่อวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญา แต่ต่อให้ชัดเจน แล้วประเทศอื่นจะทำอะไรได้? รัฐต่างๆ ประท้วงข้อสงวนเหล่านั้นที่สหประชาชาติ แต่ก็ยังถือว่ารัฐเหล่านั้นเป็นภาคีของอนุสัญญาอยู่ เมื่อมีการติดตามตรวจสอบการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของรัฐหนึ่งๆ ก็มักจะมีการอภิปรายถกเถียงกันเกี่ยวกับข้อสงวนเหล่านั้นเสมอ และรัฐนั้นก็จะถูกเรียกร้องให้ถอนข้อสงวนนั้นเสีย ข้อสงวนไม่ควรถูกมองว่าเป็นจุดอ่อนในระบบสนธิสัญญา เนื่องจากอาจช่วยทำให้รัฐต่างๆ มั่นใจที่จะเป็นภาคีก่อนตนจะพร้อม และทำให้รัฐเหล่านั้นได้มีเวลาทำการเปลี่ยนแปลงทางกฎหมายและสังคมเพื่อให้ในที่สุดสามารถถอนข้อสงวนและปฏิบัติตามหลักสิทธิทั้งหมดได้

ปัจจุบันมีสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอยู่เกือบสี่พันฉบับที่ได้ผ่านกระบวนการเสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้ว หากดูวันเวลาของการรับรองและมีผลบังคับใช้ของสนธิสัญญาต่างๆ จะเห็นได้ว่าสนธิสัญญาบางฉบับได้รับการให้สัตยาบันอย่างรวดเร็วมาก (ไม่ถึงสองปีสำหรับ CEDAW และ CRC) ขณะที่ฉบับอื่นใช้เวลาานานกว่ามาก (สิบปีสำหรับ ICCPR และ ICESCR และสิบสามปีสำหรับ ICRMW) นอกจากนี้ สนธิสัญญาทุกฉบับจากเก้าฉบับนั้นก็มีพิธีสารที่ให้เลือกรับได้ พิธีสารเป็นสนธิสัญญาที่แยกต่างหากแต่เชื่อมโยงกันที่มีเนื้อหาเพิ่มเติมจากสนธิสัญญาเดิม ไม่ว่าจะเพิ่มสิทธิเพิ่มเติมหรือกลไกที่จะช่วยคุ้มครองสิทธิเหล่านั้น เช่น กลไกการสอบสวนหรือร้องเรียน

ข้อสงวนและการบันทึกความเข้าใจ
 “ข้อสงวน”
 ปรับเปลี่ยนผลทางกฎหมายของมาตราหรือบทบัญญัติหนึ่งของสนธิสัญญาเฉพาะแต่ในประเทศที่ตั้งข้อสงวนเท่านั้น
 “บันทึกความเข้าใจ” (หรือ “ถ้อยแถลงตีความ (interpretative declaration)”) เป็นคำแถลงของรัฐภาคีที่อธิบายหรือชี้แจงว่าตนตีความสิทธินั้นๆ ในสนธิสัญญาว่าอย่างไร

เจาะลึก

สนธิสัญญาระหว่างประเทศหลักทั้งเก้าฉบับ เรียงตามลำดับเวลาที่มีผลบังคับใช้

อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการแบ่งแยกเชื้อชาติในทุกรูปแบบ (ICERD: International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination)

รับรอง พ.ศ.2508 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2512

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR: International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights)

รับรอง พ.ศ.2509 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2519

พิธีสารเลือกรับ: การร้องเรียนของบุคคล รับรอง พ.ศ.2551 (ยังไม่มีผลบังคับใช้)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR: International Covenant on Civil and Political Rights)

รับรอง พ.ศ.2509 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2519

พิธีสารเลือกรับ: การร้องเรียนของบุคคล รับรอง พ.ศ.2509 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2519

พิธีสารเลือกรับ: โทษประหารชีวิต รับรอง พ.ศ.2532 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2534

อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ (CEDAW: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women)

รับรอง พ.ศ.2522 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2524

พิธีสารเลือกรับ: การร้องเรียนของบุคคล รับรอง พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2543

อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมาน และการกระทำอื่นๆ ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT: Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

รับรอง พ.ศ.2527 มีผลบังคับใช้ พ.ศ.2530

พิธีสารเลือกรับ: การสอบสวนและการเยี่ยมประเทศ รับรอง พ.ศ. 2545 มีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2549

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC: Convention on the Rights of the Child)

รับรอง พ.ศ. 2532 มีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2533

พิธีสารเลือกรับ: เด็กในความขัดแย้งกันด้วยกำลังอาวุธ รับรอง พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2545

พิธีสารเลือกรับ: การค้าเด็ก การค้าประเวณี และสื่อลามกเกี่ยวกับเด็ก รับรอง พ.ศ. 2543 มีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2545

พิธีสารเลือกรับ: กระบวนการร้องเรียน รับรอง พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2557

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (ICRMW: International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families)

รับรอง พ.ศ. 2533 มีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2546

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของคนพิการ (CRPD: Convention on the Rights of Persons with Disabilities)

รับรอง พ.ศ. 2549 มีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2551

พิธีสารเลือกรับ: การร้องเรียนของบุคคล รับรอง พ.ศ. 2549 มีผลบังคับใช้ พ.ศ. 2551

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (ICED: International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance)

รับรอง พ.ศ. 2549 มีผลบังคับใช้ ธันวาคม พ.ศ. 2553

2.5 กำโอบประเทศต่างๆ จึงให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา ที่สร้างพันธกรณีทางกฎหมายกับตนเอง?

อาจดูแปลกที่รัฐจะสมัครใจที่จะเห็นชอบในสนธิสัญญาที่อาจจำกัดอำนาจของตน คำถามคือ ทำไมรัฐถึงทำเช่นนั้น? เหตุผลมีหลายประการด้วยกัน

1. รัฐประกอบด้วยประชาชนที่ต้องการให้สิทธิของตนได้รับความคุ้มครอง มักจะสืบทอดว่ารัฐนั้นดำเนินการโดยมนุษย์ที่มีสิทธิของตนเอง หรือว่าต้องอาศัยการสนับสนุนจากภาคประชาสังคมในการบริหารประเทศ แรงกดดันจากภาคประชาสังคมเป็นพลังสำคัญในการผลักดันให้รัฐเห็นชอบต่อข้อตกลงต่างๆ ในความเป็นจริงแล้ว องค์การภาคประชาสังคมในหลายประเทศได้จัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อสนับสนุนหรือกดดันให้รัฐลงนามในสนธิสัญญาาระหว่างประเทศต่างๆ
2. รัฐเห็นชอบกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญาอยู่แล้ว ในบางกรณี สนธิสัญญาแทบไม่ได้สร้างข้อผูกมัดเพิ่มเติมขึ้นมาเลยเนื่องจากอาจมีสิทธิเช่นนั้นอยู่แล้วในกฎหมายในประเทศ เช่น กรณีสิทธิของคนพิการ ซึ่งหลายๆ รัฐให้การยอมรับสิทธิของคนพิการอยู่แล้ว หรือในกรณีของรัฐในยุโรป ด้วยการเห็นชอบต่อข้อตกลงระดับภูมิภาค (อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของยุโรป พ.ศ. 2493) ซึ่งรัฐเหล่านั้นก็ผูกพันทางกฎหมายกับสิทธิส่วนใหญ่ใน ICCPR หรือ CEDAW อยู่แล้ว
3. รัฐเป็นห่วงกังวลเกี่ยวกับภาพลักษณ์ของตนในเวทีประชาคมโลก ชื่อเสียงเป็นเรื่องสำคัญในเวทีระหว่างประเทศ และรัฐที่คัดค้านสิทธิมนุษยชนหรือละเมิดสิทธิมนุษยชนมักถูกกล่าวถึงและได้รับความอับอาย ดังนั้น แม้กระทั่งรัฐที่เราอาจนึกว่าจะไม่เห็นด้วยกับสิทธิมนุษยชนก็ยังลงนามในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน ยกตัวอย่างเช่น เกาหลีเหนือที่ถือกันว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงที่สุดชาติหนึ่ง ก็ได้เห็นชอบต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนถึงสี่ฉบับด้วยกัน (ICCPR, ICESCR, CRC, CEDAW)
4. แรงกดดันระหว่างประเทศ รัฐสามารถได้รับการกระตุ้น (หรือกระทั่งถูกบีบบังคับ) ให้เห็นชอบต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนจากรัฐอื่นหรือองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐอาจได้ประโยชน์ที่จะเห็นชอบต่อสนธิสัญญาฉบับหนึ่งเพื่อจะได้รับความช่วยเหลือหรือเป็นสมาชิกขององค์กรอย่างเช่น องค์การการค้าโลก (WTO)
5. ไม่มีเจตนาที่จะปฏิบัติตามอยู่แล้ว บางรัฐอาจไม่จริงจังในการให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาหนึ่งๆ คือ ไม่ได้ตั้งใจจะปฏิบัติตามแต่คิดว่าจะทำให้ภาพลักษณ์ดีขึ้นจึงลงนามไป อย่างไรก็ตามที่มีการศึกษามา ในกรณีการเห็นชอบแบบปลอมๆ มักจะพบว่าในระยะยาวรัฐนั้นก็ปฏิบัติตามจนได้ในที่สุด เนื่องจากเมื่อประชาชนรู้ถึงสิทธิของตนก็อาจบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามในที่สุด
6. ทำตามกันไป หลายรัฐเห็นชอบหรือปฏิเสธสนธิสัญญาตามแนวทางของกลุ่มทางภูมิภาคหรือการเมือง ยกตัวอย่างเช่น รัฐส่วนใหญ่ในสหภาพยุโรปเห็นชอบต่อสนธิสัญญาต่างๆ แบบเดียวกันในเอเชียใต้ ไม่มีรัฐใดเห็นชอบต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตาม ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดูจะไม่ได้มีมุมมองเป็นภูมิภาคอันหนึ่งอันเดียวกันต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนเนื่องจากมีการให้สัตยาบันแตกต่างกันไป ลักษณะ “ทำตามฝูง” อีกอย่างคือ เมื่อมีสนธิสัญญาที่ได้รับการสนับสนุนอย่างแทบจะเป็นสากล อย่างเช่น สิทธิสตรี (มีเพียงเจ็ดประเทศที่ไม่เห็นชอบ) และสิทธิเด็ก (มีเพียงสองประเทศที่ยังไม่ให้สัตยาบัน) ซึ่งรัฐต่างๆ จะเห็นชอบต่อสนธิสัญญาเหล่านี้เนื่องจากไม่ประสงค์ที่จะเป็นส่วนหนึ่งของประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามกลุ่มเล็กๆ นั้น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการกำลังดำเนินตามรอยที่วอชิงตันโดยกว่าร้อยละ 75 ประเทศของโลกให้ความเห็นชอบต่อสนธิสัญญาฉบับนี้แล้ว

ก. สรุปเนื้อหาและประเด็นสำคัญ

มาตรฐานสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชนกำหนดมาตรฐานการปฏิบัติสำหรับมนุษย์ทุกคน มาตรฐานต่างๆ จะพบได้ทั้งในกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศและกฎหมายในประเทศ พัฒนาการของมาตรฐานเหล่านี้เริ่มขึ้นเมื่อไม่นานมานี้โดยเป็นปฏิกิริยาต่อความโหดร้ายของสงครามโลกครั้งที่ 2 มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้รับการปฏิบัติตามโดยอาศัยสนธิสัญญาต่างๆ ที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย มาตรฐานสิทธิมนุษยชนในช่วงแรกๆ มีปรากฏในกฎหมายในประเทศมากกว่า แต่ในขณะนี้กลายเป็นส่วนสำคัญของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ: พื้นฐาน

กฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายในประเทศมีความแตกต่างกันในหลายลักษณะ กฎหมายในประเทศออกโดยรัฐบาล และบังคับใช้โดยศาล บุคคลในบังคับของกฎหมายในประเทศคือพลเมืองของประเทศนั้นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงในการเขียนหรือบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว แต่อยู่ใต้กฎหมายนั้นๆ กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศเกี่ยวข้องกับโครงสร้างและการปฏิบัติของรัฐอธิปไตยและองค์กรระหว่างประเทศ กฎหมายระหว่างประเทศถูกเขียนขึ้นโดยรัฐต่างๆ เพื่อจัดการกับการปฏิบัติของตนเอง กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศมีที่มาจากแหล่งต่างๆ 4 แหล่งด้วยกัน คือ (1) สนธิสัญญา (2) จารีต (3) หลักการทั่วไป (4) คำตัดสินทางตุลาการและข้อเขียนต่างๆ เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญา (Treaties) คือข้อตกลงระหว่างรัฐต่างๆ และมักจะอยู่ในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่รัฐต่างๆ สมัคใจให้ความเห็นชอบ เมื่อประเทศหนึ่งเห็นชอบที่จะผูกพันทางกฎหมายต่อสนธิสัญญาหนึ่ง ประเทศนั้นก็กลายเป็นรัฐภาคีของสนธิสัญญานั้น กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศเป็นกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เป็นผลมาจากแนวปฏิบัติที่มีมายาวนานของรัฐต่างๆ หลักการทั่วไปเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายที่พบได้ทั่วไปในกฎหมายในประเทศ จนถูกคาดหวังให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน กฎหมายจารีต จารีตบังคับเด็ดขาด (ius cogens) และบรรทัดฐานเด็ดขาด (peremptory norm) เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่ไม่จำเป็นต้องมีการให้สัตยาบันจึงจะถือว่าเป็นกฎหมายสำหรับรัฐ ตัวอย่างก็คือ เสรีภาพจากการทรมานและความเป็นทาส และสิทธิในชีวิต

ความเป็นมาของพัฒนาการของมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหลักๆ เกิดขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 แต่ก่อนหน้านั้นก็มีข้อตกลงและสนธิสัญญาต่างๆ ว่าด้วยเรื่องทาส การทำสงครามและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย เหตุการณ์สำคัญสำหรับพัฒนาการของมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศคือการก่อตั้งสหประชาชาติที่กำหนดให้สิทธิมนุษยชนเป็นเป้าหมายหลัก เอกสารสากลฉบับแรกคือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนใช้เวลาร่างสองปี ปฏิญญานี้ไม่มีสถานะที่ผูกพันทางกฎหมายอย่างเป็นทางการ ถึงจะมีการถกเถียงว่าปฏิญญานี้หรือเนื้อหาของปฏิญญาสิทธิมนุษยชนที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ ปฏิญญานี้วางรากฐานสำคัญสำหรับพัฒนาการของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

การจัดทำสนธิสัญญา: ภาพรวม

สนธิสัญญาเริ่มขึ้นเมื่อประชาคมระหว่างประเทศมองเห็นความจำเป็นว่ามีคนบางกลุ่มที่ควรได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายระหว่างประเทศ แรงขับเคลื่อนนี้อาจเกิดขึ้นจากกลุ่มต่างๆ เช่น รัฐ องค์การระหว่างประเทศและภาคประชาสังคม โดยปกติแล้วสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนจะถูกร่างโดยองค์การของสหประชาชาติ เมื่อเสร็จสิ้นก็จะเปิดให้ประเทศสมาชิกลงนาม เมื่อรัฐลงนามในสนธิสัญญาก็จะเป็นการเห็นชอบว่าจะไม่ละเมิดวัตถุประสงค์และเป้าหมายของสนธิสัญญา แต่ก็ยังไม่ได้ผูกมัดทางกฎหมาย รัฐจะผูกมัดทางกฎหมายกับสนธิสัญญาก็ต่อเมื่อให้สัตยาบันและสนธิสัญญามีผลบังคับใช้ ทั้งด้วยการตั้งข้อสงวนที่หมายความว่ารัฐนั้นเลือกที่จะไม่ผูกมัดทางกฎหมายกับมาตราที่สงวนไว้ หรือโดยการชี้แจงในบันทึกความเข้าใจที่อธิบายว่ารัฐนั้นตีความมาตราหรือสิทธินั้นอย่างไร สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ก็เฉพาะกับรัฐที่ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญานั้นเท่านั้น

ทำไมรัฐต่างๆ จึงให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาต่างๆ?

รัฐสมัครใจที่จะเป็นรัฐภาคีของสนธิสัญญาหนึ่งๆ ด้วยเหตุผลหลายประการ คือ อาจเป็นการตอบสนองต่อการผลักดันสนับสนุนของภาคประชาสังคมหรือคนที่อยู่ในรัฐบาล หรือรัฐบาลอาจเห็นด้วยกับสิทธิต่างๆ ในสนธิสัญญานั้นอยู่แล้ว นอกจากนี้ รัฐอาจเห็นชอบต่อสนธิสัญญาเนื่องจากการแสดงตนว่าเป็นรัฐที่ดี ปฏิบัติตามกฎหมาย หรืออาจเป็นการทำตามๆ รัฐอื่นที่เห็นชอบต่อสนธิสัญญา บางรัฐอาจมีแรงจูงใจให้ลงนามเพื่อจะได้เข้าถึงองค์การระหว่างประเทศหรือความช่วยเหลือหรือการค้าระหว่างประเทศ ต่อให้รัฐเห็นชอบโดยไม่มีเจตนาที่จะปฏิบัติตามมาตรฐานเหล่านั้นก็ตาม ในระยะยาวก็มีแนวโน้มที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีของสนธิสัญญา

ข. ตัวอย่างโจทย์ข้อสอบหรือโจทย์ความเรียงที่มอบหมายให้นักศึกษา

- สิทธิที่มีอยู่ในกฎหมายในประเทศก่อนที่จะมีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีอะไรบ้าง? ประเทศของคุณมีสิทธิเหล่านั้นหรือไม่?
- อะไรคือความแตกต่างที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระบบกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศกับระบบกฎหมายในประเทศ? อะไรคือจุดแข็งและจุดอ่อนของแต่ละระบบ?
- พิจารณาสหประชาชาติที่เป็นจารีต (ยกตัวอย่างเช่น เสรีภาพจากความเป็นทาสและ/หรือการถูกทรมาน) และบรรยายประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนดังกล่าว
- ประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตกมีบทบาทอะไรบ้างในการร่างปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน? เช่นนั้นหมายความว่าปฏิญญานี้เป็นเอกสารที่มีความเป็นสากล หรือว่ามีความเป็นตะวันตก?
- ทำไมประเทศที่คุณอาศัยอยู่ถึงเลือกที่จะให้สัตยาบัน หรือไม่ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน? โดยพิจารณาประวัติการให้สัตยาบันของประเทศของคุณ และอภิปรายว่าทำไมจึงมีการให้สัตยาบันสนธิสัญญาต่างๆ ในช่วงเวลานั้นในประวัติศาสตร์

ค. อ่านเพิ่มเติม

สิทธิมนุษยชนและกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ:

มีตำราแนะนำกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศอยู่จำนวนมากซึ่งควรจะได้ในห้องสมุดของมหาวิทยาลัย ตำราเล่มต่างๆ ที่ให้ไว้ในตอนท้ายของบทที่ 1 เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี

พัฒนาการของสิทธิมนุษยชน

สำหรับประวัติศาสตร์ของการร่างและรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และพัฒนาการของสิทธิมนุษยชน คุณสามารถสืบค้นชื่อผู้เขียนบทความและหนังสือในหัวข้อนี้ได้ในอินเทอร์เน็ต

- Johannes Morsink
- Mary Ann Glendon
- Paul Gordon Lauren
- Samuel Moyn
- Mark Mazower
- Susan Waltz

รัฐต่างๆ และการให้สัตยาบัน

มีงานศึกษาที่น่าสนใจอยู่จำนวนไม่มากนักเกี่ยวกับว่าทำไมรัฐต่างๆ จึงให้สัตยาบัน (หรือไม่ให้สัตยาบัน) ต่อข้อตกลงต่างๆ นักศึกษาสามารถหาอ่านเพิ่มเติมได้ด้วยการสืบค้นชื่อผู้เขียนดังต่อไปนี้ในอินเทอร์เน็ต

- Beth Simmons
- Oona Hathaway
- Ryan Goodman
- Derek Jinks
- Harold Koh

3

สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน ระหว่างประเทศ*

ด้วยความตระหนักว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ประชาคมโลกจึงเริ่มงานระยะที่สองของการผนวกรวมสิทธิมนุษยชนไว้ในระดับระหว่างประเทศด้วยการประมวลเป็นสนธิสัญญา การร่างเริ่มต้นไม่นานหลังจากการรับรองปฏิญญาฯ ในปี พ.ศ.2491 เจตนาเดิมที่จะแปลงปฏิญญาฯ ให้กลายเป็นสนธิสัญญาฉบับเดียวก็ถูกเลิกไปในเวลาไม่นานและกลายเป็นว่ามีการวางแผนที่จะร่างสนธิสัญญาขึ้นมาสองฉบับ แต่ก็ต้องใช้เวลาดึงสิบแปดปีกว่าที่สนธิสัญญาทั้งสองฉบับจะได้รับการนำเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติในปีพ.ศ.2509 เพื่อการลงนามและให้สัตยาบัน

* บทนี้เขียนโดย Hadi Rahmat Purnama, University of Indonesia and Michael (Mike) Hayes, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

มีเหตุผลหลายประการด้วยกันในการตัดสินใจที่จะมีสนธิสัญญาสองฉบับแทนที่จะเป็นฉบับเดียว คือ การแบ่งค่ายทางการเมืองที่เป็นผลจากสงครามเย็น การเข้ามาในสหประชาชาติของรัฐที่พ้นจากสภาพอาณานิคมจำนวนมากจากเอเชียและแอฟริกาซึ่งมีมุมมองที่แตกต่างเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และการที่มีหลายทางเลือกในการบังคับใช้สิทธิต่างๆ ทางกฎหมาย

ขณะที่บางคนถือว่าสงครามเย็นเป็นสาเหตุหลักที่ทำให้เกิดความล่าช้าดังกล่าว แต่เหตุผลอื่นๆ ก็สำคัญเช่นกัน รัฐต่างๆ ระวังตัวเกี่ยวกับความคิดเรื่องสิทธิที่ผูกพันทางกฎหมายเมื่อเทียบกับการเป็นคำประกาศที่มีลักษณะกว้างๆ กว่า ดังนั้น ร่างสนธิสัญญาจึงจำเป็นต้องชัดเจนมากขึ้นเกี่ยวกับหน้าที่และพันธกรณีต่างๆ ที่กำหนดต่อรัฐ นอกจากนี้ ในช่วงเวลานั้น (พ.ศ. 2491-2509) สหประชาชาติเป็นองค์กรที่เติบโตขึ้นมากโดยมีสมาชิกเพิ่มขึ้นราว 60 ประเทศ (เพิ่มเป็นสองเท่า) ซึ่งหลายประเทศก็ต้องการมีส่วนร่วมในการกำหนดเนื้อหาของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ประการสุดท้าย มีความแตกต่างอย่างมากในเรื่องทฤษฎีสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐทุนนิยมประชาธิปไตยของตะวันตก กับประเทศสังคมนิยมของสหภาพโซเวียต และรัฐที่กำลังจะพ้นจากสภาพอาณานิคมในโลกกำลังพัฒนาสำหรับกลุ่มหลังนี้ สิทธิที่จะเป็นอิสระจากลัทธิอาณานิคม (การกำหนดใจตนเอง (self-determination)) และสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติมีความสำคัญที่สุด รัฐตะวันตกจำนวนมาก (ส่วนมากเป็นประชาธิปไตยทุนนิยม) ให้ความสำคัญกับสิทธิทางการเมืองและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ส่วนประเทศคอมมิวนิสต์ให้ความสำคัญกับหน้าที่ของรัฐในเรื่องสุขภาพ การศึกษาและสิทธิแรงงาน ดังนั้น การให้ความสำคัญที่แตกต่างกันเหล่านี้จึงส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการเจรจาในกระบวนการร่างสนธิสัญญา

ในช่วงแรกมีการตระหนักกันว่า การนำสิทธิสองประเภทที่ต่างกัน (สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม) มาไว้ในสนธิสัญญาฉบับเดียวกันจะเป็นปัญหาเนื่องจากการดำเนินการตามสิทธิแต่ละประเภทมีความแตกต่างกัน ความแตกต่างนี้ยังก่อให้เกิดการแบ่งแยกระหว่างสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองฝ่ายหนึ่งกับสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมอีกฝ่ายหนึ่ง ในที่สุดก็มีการตัดสินใจกันว่าสิทธิทั้งสองชุดนี้ควรมีการบังคับใช้โดยอาศัยขั้นตอนที่ต่างกัน สำหรับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การปฏิบัติตามสิทธินี้จะต้องมีการดำเนินการทันทีตั้งแต่สนธิสัญญามีผลบังคับใช้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐต่างๆ ไม่ควรค่อยๆ สร้างการเปลี่ยนแปลงเพื่อยุติการทรมาน แต่ต้องเลิกทำการทรมานไปโดยทันที อย่างไรก็ตาม รัฐที่กำลังพัฒนาและยากจนกว่าอาจจำเป็นต้องค่อยๆ ดำเนินการเพื่อให้พลเมืองได้มีสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างเต็มที่ ตัวอย่างเช่น เรื่องการเข้าถึงการรักษาพยาบาลหรือการจัดให้มีโรงเรียนมัธยมอย่างกว้างขวางและทั่วถึง เป็นเรื่องที่เขาใจชัดเจนกันดีว่าเป็นไปไม่ได้ที่จะคาดหวังให้ประเทศกำลังพัฒนาดูแลสิทธิในการรักษาพยาบาล การศึกษาและที่อยู่อาศัยได้ในทันที สุดท้าย สิทธิต่างๆ ในสนธิสัญญาจะได้รับความคุ้มครองอย่างไรนั้นเป็นข้อกังวลสำหรับรัฐบาลจำนวนมาก ใครจะดูแลให้รัฐบาลต่างๆ ดำเนินการตามข้อตกลง? และหากรัฐบาลไม่ดำเนินการ รัฐบาลจะถูกลงโทษหรือไม่? มีการตัดสินใจว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมีพันธกรณีทางกฎหมายที่ชัดเจนและสามารถได้รับการประเมินโดยองค์กรที่กำกับดูแลสนธิสัญญาได้ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) ได้กำหนดรายละเอียดการทำงานขององค์กรเช่นว่านี้ได้ แต่ในช่วงแรกไม่มีการวางแผนที่จะให้สื่อองค์กรกำกับดูแลสำหรับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR) เนื่องจากเชื่อว่าเป็นการยากกว่ามากที่จะประเมินว่ามีกรณีละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เกิดขึ้นหรือไม่ และดังนั้นสนธิสัญญาฉบับนี้จึงไม่ได้จัดตั้งองค์กร/กลไกเพื่อกำกับดูแลขึ้นมา (แต่ในภายหลังความคิดนี้ก็เปลี่ยนไปและมีการจัดตั้งองค์กร/กลไกขึ้นมาพร้อมกันกับองค์กรกำกับดูแล ICCPR แต่ไม่ได้ระบุไว้ใน ICESCR)

ในที่สุด ก็เกิดระบบขึ้นมาเพื่อบังคับใช้สิทธิต่าง ๆ ใน ICCPR โดยทันทีที่สนธิสัญญาจะมีผลบังคับใช้ มีข้อยกเว้นเพียงประการเดียวคือบางสิทธินั้นสามารถถูกลิดรอนได้ ซึ่งหมายความว่าภายใต้สถานการณ์พิเศษ รัฐไม่มีหน้าที่ต้องบังคับใช้สิทธินั้นๆ ดังนั้น ในแง่หนึ่ง สิทธิตาม ICCPR นั้นอยู่ในสถานะไม่เปิดก็ปิด (เหมือนกับหลอดไฟที่ถ้าไม่เปิดก็ปิดอยู่) ถึงแม้ว่าสิทธิบางอย่าง (สิทธิที่ไม่สามารถถูกลิดรอนได้) จะต้องเปิดบังคับใช้อยู่ตลอดเวลา ในทางตรงข้าม สิทธิใน ICESCR มีธรรมชาติที่ค่อนข้างแตกต่างออกไป เป็นที่ตระหนักกันว่าเนื่องจากรัฐไม่สามารถจะสร้างระบบสาธารณสุขหรือการศึกษาขึ้นมาได้ในทันทีทันใด จึงต้องใช้เวลาอย่างค่อยเป็นค่อยไปภายใต้กระบวนการที่เรียกว่า “การทำให้เป็นจริงโดยลำดับ (progress realization)” ดังที่จะกล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป รัฐมีพันธกรณีที่จะทำให้มีความก้าวหน้าสู่การบรรลุสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของคนทุกคน ด้วยความแตกต่างเหล่านี้เอง สนธิสัญญาสองฉบับนี้จึงถูกร่างแยกกันแต่ก็ได้รับการรับรองพร้อมกันในที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ และมีผลบังคับใช้ในเวลาใกล้เคียงกัน (ICESCR มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ.2519 ก่อน ICCPR สามเดือน) สนธิสัญญาทั้งสองฉบับนี้ถูกเรียกว่า “กติกา”(covenant) แทนที่จะเป็นอนุสัญญา (conventions) เนื่องจากคำว่ากติกามีนัยแสดงถึงการเป็นข้อตกลงที่สำคัญหรือจริงจังกว่า

3.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights- ICCPR) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 จนถึงปัจจุบันเกือบ 170 ประเทศได้ให้สัตยาบันไปแล้ว ICCPR ได้รับการให้สัตยาบันในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นครั้งแรกโดยเวียดนาม (2525) ตามด้วยฟิลิปปินส์ (2529) กัมพูชา (2535) ไทย (2536) ลาว (2543) และอินโดนีเซีย (2549) ประเทศที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันคือ บรูไน มาเลเซีย เมียนมา และสิงคโปร์

ถึงแม้จะเป็นไปไม่ได้ที่จะหาเหตุผลที่แท้จริงได้ว่าเหตุใดรัฐบาลหนึ่งๆ จึงปฏิเสธที่จะให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาหนึ่ง แต่สิงคโปร์เคยกล่าวไว้ในเวทีสหประชาชาติ (ในกรณีนี้คือในระหว่างการรายงานตามกระบวนการ Universal Periodic Review ประจำปี 2555) ว่า “รัฐบาลสิงคโปร์ยึดถือพันธกรณีตามข้อตกลงอย่างจริงจังมากและเลือกที่จะไม่ลงนามในอนุสัญญาต่างๆ จนกว่าจะมั่นใจเสียก่อนว่ารัฐบาลสิงคโปร์จะสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดได้อย่างเต็มที่” แม้ว่ารัฐบาลสิงคโปร์ไม่ได้ลงรายละเอียดชัดเจนว่ามีพันธกรณีใดบ้างที่ไม่สามารถปฏิบัติตามได้ แต่ก็เป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าสิงคโปร์ไม่อนุญาตให้มีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นได้อย่างเต็มที่ สิทธิในการชุมนุมและสิทธิในการสมาคม ข้อจำกัดเหล่านี้ไม่ได้รับการกล่าวถึงโดยรัฐบาลสิงคโปร์ แต่ก็บอกว่า “ในฐานะที่เป็นนครรัฐที่เพิ่งก่อตั้งขึ้นโดยมีประชากรที่มีความหลากหลายทางเชื้อชาติ ศาสนาและภาษา สิงคโปร์ไม่มีช่องว่างให้ความผิดพลาด” ซึ่งมีนัยว่าเสรีภาพที่มากเกินไปสามารถนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพทางเชื้อชาติได้ ท้ายที่สุด รัฐบาลสิงคโปร์ก็กล่าวถึงจุดยืนของตนว่า สิทธิมนุษยชนจะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานของประเทศตน แต่ไม่ใช่ในทางกลับกัน โดยบอกว่า “วิธีการที่จะบรรลุและดำเนินการสิทธิทั้งหมดนั้นจะต้องคำนึงถึงสภาพการณ์และความคาดหวังของประเทศด้วย” ซึ่งในที่นี้รัฐบาลสิงคโปร์กำลังอ้างอิงถึงข้อถกเถียงเกี่ยวกับสิทธิสากลและ “ลักษณะพิเศษเฉพาะของประเทศและภูมิภาค” ที่เกิดขึ้นในช่วงของการรับรองปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการในปี พ.ศ. 2536



เขตอำนาจ (Jurisdiction)
เขตอำนาจในภาษาอังกฤษแปลตรงตัวว่า ที่ที่กฎหมาย (juris) พูด (diction) กล่าวอีกอย่างหนึ่ง เขตอำนาจคือที่ที่กฎหมายทำงาน

ICCPR ทำให้สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีผลผูกพันทางกฎหมาย ข้อตกลงนี้ไม่ได้เหมือนปฏิญญาสากลฯ ไปเสียทั้งหมดเนื่องจากได้เพิ่มเติมสิทธิที่ไม่ได้มีอยู่ในปฏิญญาฯ อย่างเช่น การกำหนดใจตนเอง (self-determination) และการห้ามการขับไล่ออกจากประเทศและการห้ามการพูดที่สร้างความเกลียดชัง (hate speech) และได้ละสิทธิบางอย่างที่มีอยู่ในปฏิญญาฯ เช่น สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและการแสวงหาที่ลี้ภัย ซึ่งไม่ปรากฏอยู่ใน ICCPR

เจาะลึก

พิธีสารเลือกรับของ ICCPR

ICCPR มีพิธีสารเลือกรับสองฉบับ ฉบับแรกเปิดโอกาสให้บุคคลร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) ซึ่งกระบวนการนี้จะถูกกล่าวถึงในบทต่อๆ ไป พิธีสารฉบับที่สองระบุถึงความมุ่งมั่นที่จะยกเลิกโทษประหารชีวิตซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

รัฐภาคีใน ICCPR มีข้อผูกมัดในทันทีที่จะต้อง “เคารพและประกัน” สิทธิต่างๆ ในข้อตกลงสำหรับคนทุกคนที่อยู่ภายในดินแดนและภายใต้อำนาจของรัฐ **เขตอำนาจ**ของข้อตกลงสิทธิมนุษยชนเป็นไปในเชิงดินแดน หมายความว่าคนได้สิทธิของตนไม่ใช่ด้วยการเป็นพลเมืองแต่ด้วยการอยู่ในประเทศนั้นโดยกายภาพ โดยมีรายละเอียดอยู่ในข้อ 2.1 ที่ระบุว่า “ปัจเจกบุคคลทั้งปวงภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตน” จะมีสิทธิใน ICCPR แต่ก็มีสิทธิสองอย่างใน ICCPR ที่เป็นของพลเมืองเท่านั้น นั่นคือ สิทธิทางการเมืองที่จะลงคะแนนเสียงในประเทศนั้นและเสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย เขตอำนาจนี้ยังรวมถึงดินแดนภายใต้อำนาจของรัฐอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น อาณานิคมหรือดินแดนในอารักขา (protectorates) ถึงแม้ว่าในปัจจุบันจะไม่ค่อยมีแล้วแต่ดินแดนที่อยู่ภายนอกเขตอำนาจรัฐที่สิทธิใน ICCPR ครอบคลุมถึงก็ยังคงมีอยู่ เช่น หมู่เกาะแปซิฟิกใต้ของฝรั่งเศส (ส่วนหนึ่งของเฟรนช์พอลินีเซีย French Polynesia) ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไม่มีดินแดนใดที่มีเขตอำนาจเช่นนั้น เมื่อไม่นานมานี้มีการโต้แย้งกันบ้างเกี่ยวกับเขตอำนาจ ตัวอย่างก็คือ สหรัฐอเมริกาที่อ้างว่า ICCPR ไม่ครอบคลุมไปถึงสถานที่คุมขังที่อ่าวกวานตานาโม

ข้อตกลงสิทธิมนุษยชนโดยหลักๆ แล้วอาศัยเขตอำนาจเชิงดินแดน ซึ่งหมายความว่าดำเนินการในดินแดนของรัฐและสิ้นสุดตรงพรมแดน เขตอำนาจประเภทอื่นๆ ก็มีอย่างเช่น เขตอำนาจสากลและเขตอำนาจเหนือพลเมือง ขณะที่การนิยามเขตอำนาจเชิงดินแดนโดยมากก็ไม่ยากเนื่องจากเขตแดนของรัฐมีการปักปันชัดเจน แต่ก็อาจยุ่งยากในสถานการณ์ที่รัฐหนึ่งยึดครองอีกรัฐหนึ่ง หรืออยู่บนเรือในน่านน้ำสากล หรือบนเครื่องบิน **ยกตัวอย่างเช่น ในช่วงที่สหรัฐอเมริกายึดครองอิรักตั้งแต่วันที่ ๒๐ มีนาคม พ.ศ. 2546-2551 กฎหมายอะไรที่มีอำนาจ? ในกรณีเช่นนี้ พันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนมาพร้อมกับผู้ยึดครองหรือไม่ เนื่องจากรัฐที่ถูกยึดครองตอนนี้อยู่ภายใต้เขตอำนาจของผู้ยึดครอง?**

มีประเด็นทำนองเดียวกันนี้เกี่ยวกับการผลักดันเรือผู้ลี้ภัยที่เกิดขึ้นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หลังจากเกิดสงครามในเวียดนามในคริสต์ทศวรรษ 1970 เรือผู้ลี้ภัยชาวเวียดนามจำนวนมากถูกผลักดันออกไปโดยกองทัพเรือสิงคโปร์และมาเลเซีย เมื่อไม่นานมานี้เอง กองทัพเรือออสเตรเลียก็กระทำการเดียวกันนี้กับเรือผู้ลี้ภัย และกองทัพเรือไทยก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักที่ได้ผลักดันเรือบรรทุกชาวโรฮิงญาออกไป ดังที่คณะกรรมการกำกับดูแล ICCPR (ICCPR Committee) ได้เสนอแนะเมื่อไม่นานมานี้ว่า เมื่อเรือผู้ลี้ภัยถูกผลักดันออกไปโดยกองทัพเรือ เรือลำนั้นควรถูกถือว่าอยู่ภายใต้เขตอำนาจและเขตอำนาจของกองทัพเรือและดังนั้นสิทธิตาม ICCPR ของคนที่อยู่ในเรือจึง

ควรได้รับการรับรอง ในคดีหนึ่งเมื่อเร็ว ๆ นี้ภายใต้สนธิสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานฯ (Sonkovo Spain, 2555) ที่กองกำลังพลเรือนของสเปน (Spanish Civil Guard) ไม่ได้ช่วยเหลือผู้ลี้ภัยคนหนึ่งที่กำลังจมน้ำในระหว่างการพยายามเข้าประเทศสเปนในหน้าของโมริออคโค ถึงแม้ว่าผู้ลี้ภัยคนนั้นไม่ได้อยู่ในประเทศสเปนก็ตาม คณะกรรมการฯ “มีข้อสังเกตว่าเจ้าหน้าที่กองกำลังพลเรือนใช้อำนาจควบคุมเหนือบุคคลต่าง ๆ ที่อยู่บนเรือลำนั้นจึงต้องรับผิดชอบต่อความปลอดภัยของพวกเขา” ดังนั้น เขตอำนาจจึงไม่ได้เป็นเรื่องเชิงดินแดนล้วน ๆ แต่ยังรวมถึงพื้นที่ที่รัฐบาลใช้อำนาจควบคุมจริงอีกด้วย

3.2 สิทธิใน ICCPR

เนื้อหาส่วนนี้จะกล่าวถึงข้อที่สำคัญบางข้อในกติกาฯ อย่างสั้น ๆ สิทธิเหล่านี้หลายประการจะถูกกล่าวถึงโดยละเอียดในบทต่อ ๆ ไป แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะประเด็นหลัก ๆ ก่อน

3.2.1 การกำหนดใจตนเอง (ข้อ 1)

ข้อที่ 1 ของ ICCPR ว่าด้วยการกำหนดใจตนเอง (self-determination) เป็นข้อความเดียวกันกับข้อแรกของ ICESCR ข้อนี้เกี่ยวกับสิทธิของกลุ่มทางการเมืองต่าง ๆ ที่จะเลือกระบบการเมืองของตนเองและใช้สอยทรัพยากรของตนเองตามที่ตนต้องการ การกำหนดใจตนเองใน ICCPR และ ICESCR โดยแก่นแท้แล้วหมายถึงเสรีภาพจากลัทธิอาณานิคม โดยไม่ได้ตั้งใจที่จะให้เสรีภาพแก่กลุ่มชนพื้นเมือง วัฒนธรรมหรือชาติพันธุ์ ในการเริ่มสร้างประเทศของตนเอง ถึงแม้ว่าข้อนี้จะให้สิทธิบางอย่างแก่กลุ่มชาติพันธุ์และวัฒนธรรมก็ตาม สิทธินี้เป็นประเด็นสำคัญในบริบทของขบวนการเคลื่อนไหวเพื่อการปกครองตนเองในประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3.2.2 การไม่เลือกปฏิบัติ (ข้อ 2)

ข้อตกลงสิทธิมนุษยชนทั้งหมดยอมรับสิทธิในความเท่าเทียมและการไม่เลือกปฏิบัติ (ข้อ 2 ใน ICCPR) ดังที่กล่าวถึงในบทที่ 1 การเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเชื้อชาติ เพศ ภาษา ความเห็นทางการเมือง ฯลฯ ไม่เคยมีความชอบธรรมหรือได้รับอนุญาต ICCPR แจกแจงฐานที่เป็นไปได้ต่างๆ ของการเลือกปฏิบัติ แต่ก็ยังปิดท้ายด้วยวลีที่ “คลุมหมัด” หรือ “หรือสถานะอื่นๆ” หมายความว่า การเลือกปฏิบัติสามารถเกิดจากการจัดพวกแยกประเภทแบบใดก็ได้ พัฒนาการสำคัญอย่างหนึ่งในเรื่องนี้คือการเลือกปฏิบัติบนพื้นฐานของเพศวิถี (sexuality) ข้อดังกล่าวระบุถึงเพศ แต่ไม่ใช่เพศวิถี

3.2.3 สิทธิในชีวิต (ข้อ 6)

พัฒนาการสำคัญจากสิทธิในชีวิตในปฏิญญาสากลฯ คือ ใน ICCPR มีการระบุถึงขอบเขตจำกัดของการใช้โทษประหารชีวิตเอาไว้ด้วย สิทธิในชีวิตจะต้องได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย ถึงแม้ในความเป็นจริงทุกรัฐได้กำหนดให้การฆาตกรรมหรือการกระทำอื่นใดที่นำไปสู่การเสียชีวิตของบุคคลเป็นความผิดอยู่แล้ว ICCPR ยังกำหนดให้รัฐมีเงื่อนไขสำหรับการใช้โทษประหารชีวิต คือ ให้ใช้ได้เฉพาะแต่กับความผิดที่อุกฉกรรจ์ที่สุดเท่านั้น คำตัดสินจะต้องสามารถอุทธรณ์ได้ และไม่สามารถลงโทษประหารชีวิตกับบุคคลบางกลุ่มได้ เช่น หญิงมีครรภ์ เด็ก คนพิการทางสมองและคนชรา ขณะที่บทบัญญัติข้อนี้ไม่ได้ห้ามโทษประหารชีวิต แต่รัฐต่างๆ สามารถให้ความเห็นชอบกับพิธีสารเลือกรับฉบับที่สองที่เกี่ยวกับการยกเลิกโทษประหารชีวิตได้ โดยพิธีสารเลือกรับฉบับนี้ได้รับความเห็น

ชอบจาก 75 ประเทศและมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตาม ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีเพียงฟิลิปปินส์และติมอร์ตะวันออกเท่านั้นที่ให้สัตยาบันต่อพิธีสารฯ พิธีสารฯ กำหนดให้รัฐยกเลิกโทษประหารตลอดไป มาตรการมีการดำเนินการไปแล้วในยุโรป และประเทศละตินอเมริกา ส่วนใหญ่ก็ยกเลิกไปแล้ว แต่สองภูมิภาคนี้บรรลุเรื่องนี้ได้ก็โดยอาศัยข้อตกลงและสนธิสัญญาาระดับภูมิภาค

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

โทษประหารชีวิต

ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้ยกเลิกโทษประหารชีวิตไปแล้ว กว่า 100 ประเทศห้ามการประหารชีวิต อีก 50 ประเทศไม่ได้มีการลงโทษประหารชีวิตมากกว่า 10 ปีแล้ว ปัจจุบัน มีประมาณ 42 ประเทศเท่านั้นที่ยังมีการใช้โทษประหารชีวิตเป็นประจำ

หลายคนโต้แย้งว่าโทษประหารชีวิตเป็นเครื่องมือสำคัญในการต่อสู้กับอาชญากรรมและเป็นวิธีการที่จำเป็นในการลงโทษคนทำความผิดออกจากรั้ว ยกตัวอย่างเช่น สิงคโปร์ มาเลเซียและอินโดนีเซีย อ้างว่าหนทางเดียวที่ได้ผลในการต่อสู้กับการค้ายาเสพติดคือการใช้โทษประหารชีวิต ในประเทศเหล่านี้ โทษประหารชีวิตมักจะใช้กับผู้ลักลอบค้ายาเสพติด

ส่วนคนอื่น ๆ ก็แย้งว่าควรยกเลิกโทษประหารชีวิตเนื่องจากอาจมีการตัดสินผิดพลาด ทำให้เกิดการลงโทษผู้บริสุทธิ์ได้ อีกทั้งไม่ได้ช่วยลดอาชญากรรมและคนที่เผชิญโทษเช่นนี้ส่วนใหญ่เป็นคนยากจน และถูกเลือกปฏิบัติ ปัญหาอีกประการในภูมิภาคนี้คือการตัดสินลงโทษประหารชีวิตภาคบังคับในสิงคโปร์และมาเลเซีย การตัดสินโทษภาคบังคับหมายความว่า ใครที่ถูกรับว่ามียาเสพติดปริมาณหนึ่งจะถูกตัดสินประหารชีวิตโดยอัตโนมัติไม่ว่าจะคนนั้นอยู่ในสถานการณ์ใด

โทษประหารชีวิตมีความจำเป็นหรือไม่? แน่แน่นอนว่าหากใครกระทำความผิดที่เลวร้าย (อย่างเช่น ช่มชู้หรือฆาตกรรม) ก็สมควรที่จะต้องเผชิญกับการลงโทษที่รุนแรงที่สุด? แต่ใครจะบอกได้ว่าความตายเป็นการลงโทษที่รุนแรงกว่าการจำคุกตลอดชีวิต?

โทษประหารชีวิตสามารถยับยั้งคนไม่ให้ประกอบอาชญากรรมได้จริงหรือ? ต้องยอมรับว่าปัญหายาเสพติดในมาเลเซียและสิงคโปร์ลดลงเมื่อเทียบกับประเทศอื่น อย่างไรก็ตาม ก็ยังมีคนถูกตัดสินลงโทษประหารชีวิตอยู่เรื่อยๆ ซึ่งหมายความว่า การค้ายาเสพติดยังมีอยู่ทั้งที่มีโทษประหาร

สมาชิกในครอบครัวผู้สูญเสียไม่ควรจะได้รับสิทธิที่จะได้เห็นมาตรการลงโทษประหารชีวิตอย่างนั้นหรือ? ซึ่งจะทำให้พวกเขารู้สึกว่าได้รับความยุติธรรม แต่ความยุติธรรมควรเกิดจากการพิจารณาที่เป็นธรรม มิใช่จากอารมณ์และความสูญเสียของสมาชิกในครอบครัวหรือ?



เจาะลึก

โทษประหารชีวิตในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (เมื่อปี พ.ศ. 2556)

ประเทศ	ยังมีโทษประหารชีวิต?	การใช้โทษประหารชีวิต
บรูไน	ใช่	ประหารชีวิตครั้งล่าสุดในปี พ.ศ.2500 ขณะเป็นรัฐในอารักขาของอังกฤษ
กัมพูชา	ไม่	ไม่มีกฎหมายประหารชีวิต ประหารชีวิตครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ.2532
อินโดนีเซีย	ใช่	ประหารชีวิตครั้งล่าสุดในปี พ.ศ.2551
ลาว	ใช่	ประหารชีวิตครั้งล่าสุดในปี พ.ศ.2531
มาเลเซีย	ใช่	โทษประหารภาคบังคับ มีการประหารทุกปี
เมียนมา	ไม่	ประหารชีวิตครั้งสุดท้ายในปี พ.ศ.2536
ฟิลิปปินส์	ไม่	ยกเลิกในช่วง พ.ศ.2530-2536 และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมา
ไทย	ใช่	ประหารชีวิตครั้งล่าสุดในปี พ.ศ.2552
สิงคโปร์	ใช่	โทษประหารภาคบังคับถูกจำกัดเมื่อไม่นานมานี้ มีการประหารทุกปี
เวียดนาม	ใช่	มีการประหารทุกปี

3.2.4 สิทธิทางกฎหมาย (ข้อ 9, 10, 14, 26)

บทบัญญัติหลายข้อใน ICCPR กำหนดให้ระบบกฎหมายต้องมีความยุติธรรม เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ สิทธิเหล่านี้ครอบคลุมแนวคิดอย่างเช่น ความเสมอภาคตามกฎหมาย (ข้อ 26) การคุมขังที่ไม่เป็นธรรม (อย่างเช่น การจับกุมตามอำเภอใจในข้อที่ 9 และการคุมขังอย่างมีมนุษยธรรมในข้อที่ 10) และสิทธิในการได้รับการพิจารณาคดีโดยศาลที่มีอำนาจ เป็นกลางและเป็นธรรม (ระบุในข้อที่ 14 ที่ยาวที่สุดในกติกา) สิทธิทางกฎหมายมีสามส่วนหลักๆ คือ (1) สิทธิระหว่างการจับกุมและคุมขัง (2) สิทธิในชั้นศาล และ (3) สิทธิระหว่างถูกจำคุก ซึ่งจะอธิบายอย่างสั้นๆ ดังต่อไปนี้

- การจับกุม – บุคคลไม่อาจถูกจับกุมโดยปราศจากเหตุผล (นั่นคือ ไม่สามารถถูกจับกุมตามอำเภอใจ) บุคคลที่ถูกจับกุมจะต้องเข้าใจว่าทำไมตนจึงถูกจับกุม สามารถเข้าถึงศาล และต้องมีสิทธิได้รับการสนับสนุนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด
- การพิจารณาคดี – ผู้พิพากษาในศาลจะต้องมีคุณสมบัติเหมาะสมและเป็นกลาง บุคคลควรสามารถเข้าถึงทนาย สามารถซักถามพยานได้ และได้รับการพิจารณาคดีภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ผู้ต้องหาควรมีสิทธิที่จะร้องขอทบทวนคำพิพากษาของศาล ควรจะมีระบบการพิจารณาคดีที่แยกออกไปเป็นการเฉพาะสำหรับเด็ก การลงโทษควรเหมาะสมกับความร้ายแรงของอาชญากรรม
- การคุมขัง – บุคคลไม่อาจถูกคุมขังโดยปราศจากเหตุผล บุคคลที่ถูกคุมขังควรได้รับทราบเหตุผลที่ตนถูกคุมขัง และไม่อาจถูกคุมขังเป็นเวลานานโดยไม่ถูกนำตัวขึ้นศาล สภาพการคุมขังควรเป็นไปอย่างมีมนุษยธรรม

3.2.5 เสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย (ข้อ 12)

เสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้ายหมายถึงทั้งการเคลื่อนย้ายภายในประเทศและระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ทั้งสองอย่างนี้ต่างก็มีข้อจำกัด บุคคลมีสิทธิที่จะออกจากประเทศใดๆ แต่มีสิทธิเพียงเข้าประเทศตัวเองเท่านั้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด รัฐสามารถปฏิเสธไม่ให้ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองเข้าประเทศได้ และกระทรวงสามารถตัดสินใจตามอำเภอใจได้อย่างเต็มที่ ยกตัวอย่างเช่น เงื่อนไขในการเข้าประเทศอาจเป็นเรื่องความยาวของเส้นผม (ลิงคโพรในคริสต์ทศวรรษ 1960 และ 70 ปฏิเสธไม่ให้ผู้ชายผมยาวเข้าประเทศอยู่เป็นประจำ และด้วยเหตุนี้จึงเรียกชื่อเลตเซฟพลิน Led Zeppelin ต้องยกเลิกการแสดงหลังจากปฏิเสธที่จะตัดผม)

บุคคลยังมีเสรีภาพที่จะเดินทางเคลื่อนย้ายภายในประเทศ ถึงแม้ว่า ICCPR จะจำกัดสิทธิดังกล่าวให้กับคนที่ “อยู่ในดินแดนโดยชอบด้วยกฎหมาย” แต่ก็มีข้อจำกัดที่เห็นได้ชัดเจนสำหรับเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย คือ บุคคลไม่สามารถเข้าไปในบ้านของคนอื่นได้ และผู้หญิงไม่สามารถเข้าห้องน้ำผู้ชายได้ ข้อจำกัดเหล่านี้ (ดังที่จะกล่าวในรายละเอียดต่อไป) จะต้องมีการระบุในกฎหมายและถูกมองว่าจำเป็นด้วยเหตุผลอย่างเช่นศีลธรรมหรือสิทธิของบุคคลอื่น

3.2.6 เสรีภาพในการนับถือศาสนา (ข้อ 18)

บุคคลมีสิทธิที่จะนับถือและปฏิบัติศาสนกิจของตน เสรีภาพนี้เชื่อมช้อนกับสิทธิของชนกลุ่มน้อยและสิทธิทางวัฒนธรรมที่ระบุในข้อที่ 27 เสรีภาพในการนับถือศาสนาคุ้มครองบุคคลที่ต้องการแสดงออกหรือปฏิบัติตามความศรัทธาของตน ซึ่งอาจกระทำโดยลำพังหรือเป็นกลุ่มก็ได้ เสรีภาพในการนับถือศาสนาที่ยังครอบคลุมไปถึงในสถานที่ทำงานและสถานศึกษาด้วย สิทธินี้ยังคุ้มครองบุคคลจากการถูกบังคับให้นับถือศาสนา มีข้อถกเถียงซับซ้อนเกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนาและสิทธิมนุษยชนอยู่เสมอ ขณะที่บทบัญญัติข้อนี้อนุญาตให้มีสิทธิในการเปลี่ยนศาสนา แต่ก็ไม่ได้เป็นที่ยอมรับเสมอไปจากหลาย ๆ ศาสนา นอกจากนี้ บางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีศาสนาประจำชาติ ก่อให้เกิดปัญหาสำหรับคนที่ไม่นับถือศาสนาที่อาจจะถูกเลือกปฏิบัติ สุดท้าย วิธีปฏิบัติทางศาสนาบางอย่าง เช่น การเลือกผู้นำทางศาสนา การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง วิธีปฏิบัติทางศาสนาบางอย่างสามารถถูกจำกัดด้วยกฎหมาย เช่น การมีภรรยาหลายคน แต่ก็เช่นเดียวกับข้อจำกัดในเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการเคลื่อนย้าย คือ จะต้องระบุอยู่ในกฎหมายและแสดงให้เห็นได้ว่ามีความจำเป็นด้วยเหตุผลชัดเจน เช่น ศีลธรรมหรือความมั่นคง

3.2.7 เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น (ข้อ 19)

กฎหมายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นคือ (ก) การหมิ่นประมาท (ข) หมิ่นประมาทเจ้าพนักงาน (ค) การกบฏ (ง) สื่อลามก และ (จ) กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาที่คุ้มครองสิทธิของผู้สร้างสรรค์งาน อย่างไรก็ตาม ข้อจำกัดที่กำหนดโดยบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาจจะละเมิดข้อที่ 19 ยกตัวอย่างเช่น หนังสือบางเล่มที่เกี่ยวกับสถาบันกษัตริย์ไม่สามารถขายในประเทศไทย และนิยาย The Satanic Verses เป็นหนังสือต้องห้ามในมาเลเซียและอินโดนีเซีย

3.2.8 สิทธิในการแต่งงานและมีลูก (ข้อ 23)

สิทธิในการแต่งงานคือสิทธิของทุกคนที่จะแต่งงาน และยืนยันว่าทั้งคู่สมรสมีสถานะเท่าเทียมกันในการแต่งงาน ทุกคนสามารถแต่งงานเมื่อถึง ‘วัยที่แต่งงานได้’ ถึงจะไม่ได้ระบุอายุชัดเจนไว้ในกติกา ก็ตาม ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ อายุขั้นต่ำสุดที่จะแต่งงานได้ตามกฎหมายโดยทั่วไปคือสิบแปดปี ซึ่งเป็นมาตรฐานส่วนใหญ่ที่ใช้กันทั่วโลก แต่บางแห่งก็อนุญาตให้คนอายุต่ำกว่าสิบแปดแต่งงานได้ โดยได้รับความยินยอมจากพ่อแม่ บางประเทศต้องการให้พลเมืองแต่งงานช้าลง จึงกำหนดอายุสำหรับการแต่งงานสูงขึ้น ยกตัวอย่างเช่น อายุที่จะแต่งงานได้ในประเทศจีนคือ 21 ปีสำหรับผู้หญิง และ 24 ปีสำหรับผู้ชาย นอกจากนี้ คนจะต้องแต่งงานด้วยความยินยอมอย่างเสรีและเต็มใจ ไม่มีใครถูกบังคับให้แต่งงานได้ การแต่งงานแบบคลุมถุงชนหรือมีคนอื่นจัดหาคู่ให้ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นการละเมิดสิทธินี้เนื่องจากคนสามารถให้ความยินยอมพร้อมใจกับการแต่งงานแบบนี้ได้

เป็นที่คาดหวังว่าผู้ชายและผู้หญิงเข้าสู่และออกจากชีวิตสมรสอย่างเท่าเทียมกัน แต่ในความเป็นจริงไม่ได้เป็นอย่างนั้นเสมอไปในหลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ กฎหมายหย่าร้างในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางประเทศมักจะเข้าข้างฝ่ายชายมากกว่าฝ่ายหญิง แต่เรื่องนี้ก็กำลังมีการเปลี่ยนแปลง ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายหย่าร้างเดิมของประเทศไทยกำหนดให้ฝ่ายหญิงต้องพิสูจน์ความนอกใจของสามี ในขณะที่สามีไม่ต้องพิสูจน์อะไรเลย [หากต้องการหย่าร้างจากผู้หญิงที่ถูกกล่าวหาว่านอกใจ] ขณะเดียวกันในอินโดนีเซีย ในระบบเดิมผู้หญิงที่หย่าร้างภายใต้กฎหมายอิสลามจะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างออกไป ฟิลิปปินส์ไม่อนุญาตให้มีการหย่าร้างและเป็นประเทศเดียวในโลกที่ยังคงกฎหมายนี้อยู่ และจนถึงขณะนี้การแต่งงานของคนเพศเดียวกันยังไม่ได้รับการยอมรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

3.2.9 สิทธิในการสมาคมและชุมนุม (ข้อ 21 และ 22)

ขณะที่สิทธิสองอย่างนี้ถูกรวมอยู่ในบทบัญญัติข้อเดียวกันในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน แต่ก็ถูกแยกออกจากกันใน ICCPR ทั้งสิทธิในการชุมนุม (จัดการชุมนุมสาธารณะอย่างสันติ) และการสมาคม (จัดตั้งกลุ่ม) สามารถถูกจำกัดโดยกฎหมายได้ สิทธิทั้งสองนี้ประกันสิทธิที่จะมีชีวิตทางการเมืองด้วยการจัดตั้งองค์กรและการชุมนุม โดยที่ไม่ใช่แต่กลุ่มทางการเมืองเท่านั้นที่ได้รับความคุ้มครองโดยกติกา นี้ ทั่วโลกในปี พ.ศ.2554 และ พ.ศ. 2555 สิทธิในการชุมนุมได้รับการทดสอบอย่างถึงพืด ยกตัวอย่างเช่น การชุมนุมของประชาชนในประเทศอาหรับ ในกรุงเทพฯ และขบวนการ Bersih ในมาเลเซีย อย่างไรก็ตาม มีข้อจำกัดสำหรับสิทธินี้เนื่องจากการครอบครองพื้นที่หนึ่ง ๆ เป็นเวลานานอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของคนอื่น ยกตัวอย่างเช่น การยึดสนามบินและย่านการค้าใจกลางเมืองโดยกลุ่มคนสองกลุ่มในกรุงเทพฯ ส่งผลกระทบต่อสิทธิของคนอื่นที่จะใช้สถานที่เหล่านั้น

3.2.10 สิทธิในการออกเสียง (ข้อ 25)

สิทธิมนุษยชนทางการเมืองครอบคลุมหลายองค์ประกอบด้วยกัน คือ สิทธิในการมีส่วนร่วมในการเมือง การเป็นนักการเมือง การเป็นข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐ และสิทธิในการออกเสียง

แม้ว่ากติกาทั้งสองฉบับไม่ได้กล่าวถึงประชาธิปไตยโดยชัดแจ้ง แต่สิทธิทางการเมืองก็น่าจะหมายความว่า ประชาชนควรมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองผ่านการเลือกตั้งหรือสิทธิในการออกเสียง การออกเสียงเลือกตั้งเพียงอย่างเดียวไม่ได้เท่ากับประชาธิปไตย เนื่องจากบางประเทศที่ไม่ถือว่าเป็นประชาธิปไตยก็มีการเลือกตั้ง ยกตัวอย่างเช่น เวียดนามและลาว อย่างไรก็ตาม ด้วยการใช้ประชาธิปไตยเป็นระบบการเมืองเดียวที่กำหนดให้การออกเสียงเป็นองค์ประกอบจำเป็น จึงปฏิเสธไม่ได้ถึงความเชื่อมโยงอย่างแนบแน่นระหว่างสองสิ่งนี้

โดยหลักแล้ว สิทธิในการออกเสียงมุ่งเน้นกระบวนการออกเสียง ดังนั้น การออกเสียงจึงควรเกิดขึ้นในการเลือกตั้งที่แท้จริงตามวาระซึ่งมีการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และโดยการลงคะแนนลับ องค์ประกอบเหล่านี้มีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่ากระบวนการเลือกตั้งมีความเป็นธรรมและเสมอภาค ประเทศเกือบทั้งหมดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อ้างว่าตนเป็นประเทศประชาธิปไตย ถึงแม้คุณภาพของขั้นตอนประชาธิปไตยของแต่ละประเทศจะเป็นที่ถกเถียงได้ก็ตาม พลเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พลเมืองเกือบทั้งหมดสามารถออกเสียงในการเลือกตั้งในบางลักษณะ และประชาชนทุกคนสามารถกลายเป็นนักการเมืองได้ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลที่ได้จากการเลือกตั้งเหล่านั้นจะเป็นตัวแทน “เจตจำนงของประชาชน” หรือไม่นั้นก็เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันได้อีกเช่นกัน

3.3 การจำกัดของสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สิทธิใน ICCPR บางอย่างสามารถถูกจำกัดได้อย่างชอบธรรมในสถานการณ์จำเพาะ การจำกัดมีหลายประเภทด้วยกัน คือ (1) การจำกัดของสิทธิทั้งหมด (2) การจำกัดสิทธิบางอย่างโดยรัฐบาล และ (3) การจำกัดโดยการลิดรอนสิทธิ

3.3.1 การจำกัดของสิทธิทั้งหมด

พึงสังเกตว่าสิทธิมนุษยชนไม่ได้อนุญาตให้บุคคลมีเสรีภาพอย่างที่จะทำอะไรก็ได้ตามต้องการ แต่จริงๆ แล้ว สิทธิมนุษยชนทั้งหมดมีข้อจำกัดเนื่องจากบุคคลไม่สามารถใช้สิทธิของตนไปละเมิดสิทธิของผู้อื่นได้ ยกตัวอย่างเช่น บุคคลไม่สามารถใช้สิทธิในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหากไปละเมิดสิทธิของผู้อื่น ซึ่งมีรายละเอียดในข้อที่ 5 ของ ICCPR

3.3.2 การจำกัดสิทธิบางอย่างโดยรัฐบาล

การจำกัดสิทธิบางอย่างใน ICCPR มีรายละเอียดชัดเจนในตัวกติกาฯ ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลสามารถออกกฎหมายจำกัดขอบเขตของสิทธิหนึ่ง ๆ ได้ ตัวอย่างที่พบได้ทั่วไปคือการจำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยการควบคุมเนื้อหา ทำนองเดียวกัน สิทธิในการเดินทางเคลื่อนย้าย การนับถือศาสนา การแสดงความคิดเห็น การชุมนุม และการรวมตัวจัดตั้งกลุ่มก็ถูกจำกัดเช่นกัน อย่างไรก็ตาม จะจำกัดได้ก็ต่อเมื่อเป็นไปตามเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1. การจำกัดจะต้องกระทำโดยการออกกฎหมายเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อประกันให้มีหลักกฎหมายที่ป้องกันไม่ให้รัฐออกกฎหมายจำกัดสิทธิตามอำเภอใจ รัฐไม่สามารถจำกัดสิทธิโดยอาศัยอ้างแต่เพียงทัศนคติเชิงศีลธรรมหรือประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจได้ ยกเว้นแต่กรณีที่มีการจารึกไว้เป็น

กฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษร ตัวอย่างของกฎหมายที่จำกัดสิทธิคือ กฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิในการชุมนุม (เช่น ไม่อนุญาตให้มีการปิดถนน) กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติทางศาสนา (กลุ่มต่าง ๆ จึงถูกห้ามไม่ให้เสพยาผิดกฎหมายเพื่อวัตถุประสงค์ทางศาสนา) หรือกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินส่วนบุคคล (ที่จำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายในที่สาธารณะ)

2. รัฐบาลจะต้องแสดงให้เห็นว่ากฎหมายเหล่านี้มีความจำเป็นเพื่อประกันให้มีสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเพียงเพราะการออกกฎหมายก็ไม่จำเป็นว่าจะจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องเสมอไป ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลจะประสบกับสถานการณ์ที่ยากลำบากมากที่จะให้เหตุผลสนับสนุนกฎหมายที่ห้ามประชาชนอ่านหนังสือเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนโดยอ้างว่าเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของชาติ กรณีเช่นนี้เคยเกิดขึ้นที่ประเทศเมียนมาที่ประชาชนถูกคุมขังเพราะพวกเขาปฏิเสธที่จะอ่านเอกสารสิทธิมนุษยชน (ถึงจะไม่มีกฎหมายห้ามการอ่านเอกสารสิทธิมนุษยชนจริงๆ ก็ตาม)
3. การจำกัดจะกระทำได้อีกต้องมีเหตุผลเฉพาะเท่านั้น ซึ่ง ICCPR ระบุเหตุผลเฉพาะเหล่านั้นว่าเป็น ความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ คำนึงถึงสิทธิของผู้อื่น สาธารณสุข ความมั่นคงของชาติ หรือศีลธรรม เหตุผลนอกจากนี้จะไม่ได้อีก ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลไม่สามารถจำกัดสิทธิด้วยเหตุผลของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจหรือวิถีปฏิบัติทางวัฒนธรรมได้เพราะไม่ได้มีการระบุไว้ ความสงบเรียบร้อยของสาธารณะหมายถึงหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องดูแลไม่ให้ประชาชนถูกรบกวนในที่สาธารณะโดยบุคคลอื่นที่กำลังใช้สิทธิของตนอยู่เช่นกัน (เช่น การปิดถนนและสนามบิน หรือ ขัดขวางการเข้าถึงสาธารณูปโภค) เหตุผลด้านสาธารณสุขสามารถถูกนำมาใช้จำกัดสิทธิได้ เช่น ในการพยายามหยุดยั้งการแพร่ระบาดของโรครัฐจึงต้องจำกัดเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย ความมั่นคงของชาติสามารถถูกใช้จำกัดเสรีภาพในการชุมนุม และศีลธรรมมักถูกใช้อ้างเป็นเหตุผลในการควบคุมเนื้อหาสื่อ แม้ว่าการจำกัดสิทธิเหล่านี้บางอย่างก็มีเหตุผล แต่ก็ยังเหลือช่องให้รัฐบาลหาข้ออ้างใช้ประโยชน์จากนิยามเหล่านี้ได้อยู่ดี ยกตัวอย่างเช่น นิยามของศีลธรรมอันดีของประชาชน (เช่น เพื่อจำกัดสิทธิของคนกลุ่มน้อยทางเพศวิถี) และความมั่นคงของชาติ (เช่น เพื่อห้ามหรือจำกัดการต่อต้านทางการเมือง)

สิทธิที่ลิดรอนได้ (Derogable Rights)
ภายใต้สภาพเงื่อนไขที่สำหรับรุนแรง รัฐบาลอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินที่ทำให้รัฐบาลสามารถไม่ต้องคุ้มครองสิทธิบางอย่างได้ (หรือลิดรอนสิทธิเหล่านั้นได้) กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ในช่วงเวลาสั้นๆ นี้ สิทธิบางอย่างจะไม่ส่งผลผูกมัดในสถานการณ์ฉุกเฉินสิทธิในเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายมักจะถูกเพิกถอนเพื่อให้รัฐบาลสามารถประกาศเคอร์ฟิวได้ อย่างไรก็ตามสิทธิอื่นยังมีผลผูกมัดโดยไม่ขึ้นกับสถานการณ์ สิทธิประเภทนี้เรียกว่าสิทธิที่ลิดรอนไม่ได้ (non-derogable rights) อย่างเช่น เสรีภาพจากการถูกทรมานและความเป็นทาส สิทธิในชีวิตและเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา

3.3.3 การลิดรอนสิทธิในภาวะฉุกเฉินสาธารณะ

สิทธิบางอย่างสามารถถูกจำกัดในสถานการณ์เฉพาะ อย่างเช่น ภาวะฉุกเฉินสาธารณะ หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่าสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งเป็นสิ่งที่ ICCPR เรียกว่า “คุกคามความอยู่รอดของชาติ” เช่น ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความขัดแย้ง หรือการรัฐประหาร ในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐได้รับอนุญาตให้ไม่ต้องทำตาม เพิกเฉย หรือลิดรอน พันธกรณีบางอย่างเกี่ยวกับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้เป็นระยะเวลาจำกัด การลิดรอน (derogation) เป็นศัพท์ทางกฎหมายที่หมายถึงการงดใช้กฎหมายหนึ่งเป็นการชั่วคราว ICCPR แยกแยะสิทธิเป็นสองประเภท คือ **สิทธิที่สามารถลิดรอนได้** และ **ลิดรอนไม่ได้** (หมายความว่าไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์เช่นไรสิทธิประเภทนี้ยังต้องได้รับความคุ้มครอง) สิทธิที่ลิดรอนไม่ได้ อย่างเช่น เสรีภาพจากการถูกทรมานและความเป็นทาส สิทธิในการนับถือศาสนา การไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

กระบวนการลิดรอนสิทธิเริ่มต้นเมื่อรัฐเชื่อว่าสถานการณ์ได้มาถึงจุดที่ต้องมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน ตัวอย่างที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานในภูมิภาคนี้ก็คือ ที่กรุงเทพฯ ในช่วงการประท้วงของกลุ่มคนเสื้อแดงในปี พ.ศ. 2553 ในฟิลิปปินส์หลังจากเกิดพายุไซโคลนหลายลูก และในหลายจังหวัดของเวียดนามเมื่อเกิดการแพร่ระบาดของไข้หวัดนกในปี พ.ศ.2552 นอกจากนี้ยังมีสถานการณ์ฉุกเฉินในท้องที่หลายแห่งที่มีปัญหาความขัดแย้ง เช่น สามจังหวัดภาคใต้ของไทย หรือเกาะมินดาเนาของ

ฟิลิปปินส์ ในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลสามารถลิดรอนสิทธิบางอย่างได้ เช่น ประชาชนถูกห้ามชุมนุม หรือ ถูกจำกัดการเคลื่อนย้าย หรืออาจถูกจับกุมตามอำเภอใจและคุมขังเป็นเวลายาวนานกว่าปกติ ในการ ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน รัฐบาลควรให้รายละเอียดด้วยว่าสิทธิใดบ้างที่จะถูกลิดรอน เช่น จำกัด เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย เพิ่มอำนาจของตำรวจเพื่อป้องกันการปล้นสะดม หรือคุมขังผู้ต้องสงสัย เป็นเวลายาวนานขึ้น ภาวะฉุกเฉินสาธารณะเพิ่มอำนาจให้รัฐมากขึ้น และมักมีการร้องเรียนอยู่เสมอ ว่าบางครั้งรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยการจับกุมฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองหรือคุมขังผู้ต้องสงสัยเป็น เวลาหลายเดือนโดยไม่มีการตั้งข้อหา

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

สถานการณ์ฉุกเฉิน

เมื่อต้นปี พ.ศ.2557 รัฐบาลไทยประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินในกรุงเทพฯ และปริมณฑลเพื่อรับมือ กับการชุมนุมประท้วงทางการเมืองที่กำลังปิดถนน สถานที่ราชการและการคมนาคม พระราชกำหนด สถานการณ์ฉุกเฉินมีผลบังคับใช้เป็นเวลา 60 วันและให้อำนาจพิเศษแก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ลอง พิจารณาอำนาจต่อไปนี้ คุณคิดว่าการลิดรอนสิทธิเหล่านี้มีความชอบธรรมเพียงพอสำหรับการรักษา ความสงบเรียบร้อยหรือไม่? (หมายเหตุ: การลิดรอนสิทธิที่ยกมานี้เป็นเพียงตัวอย่างส่วนหนึ่งเท่านั้น ไม่ใช่ทั้งหมด)

1. จับกุมและคุมขังบุคคลที่ต้องสงสัยว่ามีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ ลิดรอน เสรีภาพจากการถูกจับกุมและคุมขังตามอำเภอใจ
2. ตรวจค้นจดหมาย หนังสือ สิ่งพิมพ์ การสื่อสารทางโทรศัพท์หรือด้วยวิธีการสื่อสารอื่นใด คือ ลิดรอน สิทธิในความเป็นส่วนบุคคล
3. ห้ามการกีดขวางและปิดกั้นเส้นทางการคมนาคม คือ ลิดรอนสิทธิในการชุมนุม
4. ห้ามบุคคลออกนอกประเทศเมื่อมีเหตุสมควรที่เชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน คือ ลิดรอนสิทธิของประชาชนที่จะออกนอกประเทศ
5. สั่งให้คนต่างชาติดูออกนอกประเทศเมื่อมีเหตุสมควรที่เชื่อได้ว่าเป็นผู้สนับสนุนให้เกิดสถานการณ์ ฉุกเฉิน คือ ลิดรอนเสรีภาพจากการถูกขับไล่/เนรเทศ

3.4 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (ICESCR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights-ICESCR) มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 3 มกราคม พ.ศ. 2519 โดย ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2555 กติกาฯ นี้มีสมาชิก 160 ประเทศซึ่งน้อยกว่า 168 ประเทศ ที่ให้สัตยาบันต่อ ICCPR เล็กน้อย ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ภูมิภาคนี้ในกติกานี้คือ กัมพูชา ลาว อินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ ไทย ติมอร์ตะวันออก และเวียดนาม ส่วนบรูไน มาเลเซีย เมียนมาและสิงคโปร์ ยังไม่ได้ให้สัตยาบัน [เมียนมาเข้าเป็นรัฐภาคี พ.ศ.2559] ประเทศแรกๆ ที่ให้สัตยาบันคือฟิลิปปินส์ซึ่ง เป็นประเทศแรกๆ ที่ให้สัตยาบันในปี พ.ศ. 2519 ไม่นานมาอินโดนีเซียและลาวให้สัตยาบันในปี พ.ศ.2549 และ พ.ศ.2550 ตามลำดับ เนื้อหาส่วนนี้จะครอบคลุมแนวคิดหลักๆ ของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ให้รายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิที่สำคัญในกติกาฯ และสำรวจสิทธิในชีวิตความเป็นอยู่

ดังรายละเอียดในบทที่ 1 สิทธิสามประเภท (เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม) สัมพันธ์กันแต่ก็เป็นคนละประเภทกัน ดังนั้นจึงมีองค์กรที่ต่างกันในระบบของสหประชาชาติที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น สิทธิทางเศรษฐกิจโดยมากเกี่ยวข้องกับสิทธิในการทำงาน ที่ได้รับการติดตาม ศึกษา บันทึกและกำหนดนิยามต่างๆ อย่างใกล้ชิดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization –ILO) ซึ่งเป็นองค์กรที่มีมาก่อนสหประชาชาติและได้จัดทำอนุสัญญาว่าด้วยมาตรฐานแรงงานมาเกือบ 200 ฉบับ ครอบคลุมประเด็นต่างๆ เช่น ค่าแรงที่เท่าเทียม สภาพการทำงาน การลาคลอด และความปลอดภัยสำหรับเรือประมง

สิทธิทางสังคม (เช่น สิทธิในการบริการทางสุขภาพ การศึกษา อาหาร น้ำและที่อยู่อาศัย) ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมโดยองค์กรเฉพาะต่างๆ ของสหประชาชาติร่วมกับองค์กรสิทธิมนุษยชนอื่นๆ สิทธิในสุขภาพได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมโดยองค์การอนามัยโลก (World Health Organization – WHO) ที่มีมาตรฐานเกี่ยวกับข้อกำหนดขั้นต่ำด้านสุขภาพ การศึกษาและวัฒนธรรมได้รับการดูแลโดยองค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Education, Scientific and Cultural Organization – UNESCO). สิทธิด้านอาหารได้รับการดูแลโดยองค์การอาหารและเกษตร (Food and Agricultural Organization – FAO) ดังนั้น ในบางกรณีมีทฤษฎีและแนวคิดต่างๆ ว่าด้วยสิทธิเหล่านี้เกิดขึ้นมาจากส่วนต่างๆ ในระบบสหประชาชาติ

การแบ่งระหว่างสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ยังคงมีอิทธิพลต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน บางส่วนมองว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีความสำคัญมากกว่าเนื่องจากเป็นหลักประกันชีวิต คือ เราต้องการอาหาร น้ำและสุขภาพเพื่อที่จะอยู่รอด ส่วนอื่นแย้งว่าเนื่องจากสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีธรรมชาติที่แตกต่างไป จึงไม่ใช่สิทธิจริงๆ หากแต่เป็นความมุ่งหวังหรือความปรารถนาต่างหาก ข้อโต้แย้งมุ่งเน้นไปที่แง่มุมสองประการของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ประการแรก มีการเสนอว่าสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมไม่ใช่สิทธิที่จะเกิดผลในทันที แต่เป็นสิทธิที่ต้องบรรลุให้ถึงในเวลาใดเวลาหนึ่งในอนาคต ดังนั้น จึงใกล้เคียงกับความมุ่งหวังหรือความปรารถนามากกว่าสิทธิที่เกิดในทันทีอย่างสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อโต้แย้งนี้ให้ความสำคัญกับการที่สิทธินี้จะเป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับได้อย่างไร และจะพิจารณาสิทธิและการละเมิดสิทธิภายในแนวคิดนี้ได้อย่างไร ข้อโต้แย้งที่สองเกี่ยวกับการคุ้มครองและบังคับใช้สิทธิมนุษยชน โดยบางคนแสดงความเห็นว่าเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์การละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม หากบุคคลหนึ่งเป็นใครบ้าน รัฐบาลต้องรับผิดชอบหาที่อยู่อาศัยให้บุคคลนั้นหรือไม่? จะทำอย่างไรโดยอาศัยอำนาจศาลได้หรือไม่? นี่เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับประเด็นการสามารถนำไปตัดสินโดยศาลได้ (justiciability) หรือการสามารถพิจารณากำหนดสิทธิและหน้าที่ในระบบยุติธรรม แนวคิดเรื่องการทำให้เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ (progressive realization) และการสามารถพิจารณาตัดสินโดยศาลได้นี้จะได้รับการกล่าวถึงต่อไป

3.4.1 การทำให้เป็นจริงโดยลำดับ (Progressive Realization)

เมื่อประเทศหนึ่งกลายเป็นรัฐภาคีใน ICESCR ก็จะต้องคุ้มครองและปฏิบัติตามสิทธิบางอย่างในทันทีที่ให้สัตยาบัน สิทธิเหล่านี้ถูกเรียกว่า สิทธิหลักขั้นต่ำ (minimum core rights) สิทธิหลักขั้นต่ำ เช่น การศึกษาขั้นประถมหรือการเข้าถึงการศึกษาขั้นมัธยมได้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ) มีผลผูกพันทางกฎหมายทันทีที่กติกามีผลบังคับใช้ อย่างไรก็ตาม สิทธิอื่นๆ ไม่ได้สร้างพันธกรณีต่อรัฐในทันที สิทธิหลายอย่างใน ICESCR จัดอยู่ในประเภทนี้ที่เรียกว่า ทำให้เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ (progressive realization) ซึ่งหมายความว่าแทนที่จะทำให้สิทธิเหล่านี้เป็นจริงได้ในทันที รัฐมีหน้าที่ดำเนินการเพื่อบรรลุสิทธิเหล่านี้ให้ได้ในอนาคตอันใกล้ รัฐมีพันธกรณีต้องแสดงความคืบ

หน้าในการไปสู่การบรรลุสิทธิเหล่านี้ ยกตัวอย่างเช่น รัฐที่ยากจนและกำลังพัฒนาที่ไม่สามารถจัดให้มีบริการทางสุขภาพ สวัสดิการสังคม หรือโรงเรียนมัธยมที่เหมาะสมเพียงพอสำหรับทุกคนได้ในทันทีที่จะต้องแสดงให้เห็นว่ามีนโยบายและแผนการที่จะดำเนินการไปสู่เป้าหมายเหล่านี้ รายละเอียดของการทำให้เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับนี้มีอยู่ในข้อที่ 2 ของกติกาฯ การใช้ถ้อยคำในข้อที่ 2 นี้ในทีแรกอาจดูขมขื่น ช้ำช้อนและสับสนแต่ว่าที่จริงก็มีหลักการดำเนินการอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง มีการกำหนดรายละเอียดว่ารัฐจะต้องดำเนินการอย่างไรบ้าง

กล่าวง่าย ๆ ก็คือว่า การทำสิทธิให้เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับบังคับให้รัฐต้องดำเนินการให้คืบหน้าอยู่เสมอเพื่อบรรลุหน้าที่ในการจัดให้มีการบริการทางสุขภาพ การศึกษา งาน อาหาร ฯลฯ ถึงแม้ว่าการวัดความคืบหน้าจะมีความยืดหยุ่นก็ตาม แต่ก็ยังมีมาตรฐานที่ยอมรับกันบางอย่าง มีเอกสารสองฉบับที่อธิบายพันธกรณีของการทำให้เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ คือ หลักการลิมเบิร์ก (Limburg Principles) และแนวปฏิบัติมาสทริคต์ (Maastricht Guidelines) ถึงแม้ว่าเอกสารทั้งสองฉบับนี้จะไม่ได้เป็นสนธิสัญญาและดังนั้นจึงไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายก็ตาม แต่ก็ถือได้ว่าเป็นหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ เอกสารสองฉบับนี้อธิบายว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ถูกวัดด้วยการพิจารณาพันธกรณีของผลที่เกิดขึ้น (obligations of results) ไม่ใช่พันธกรณีในการกระทำ (obligations of action) นั่นคือ การวัดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะเป็นการถามว่ามีกี่คนที่เข้าถึงน้ำหรือการศึกษา ไม่ใช่ว่ารัฐบาลพยายามหนักเพียงใดในการจัดหาน้ำหรือการศึกษา นอกจากนี้ รัฐยังมีหน้าที่ต้องไม่พรากรสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของบุคคลใดไปอีกด้วย (เรียกว่าหลักการการไม่ถดถอย (principle of non-regression)) หากสิทธิของบุคคลใดกำลังมีอยู่ (เช่น สิทธิในการมีที่อยู่อาศัย) ก็จะต้องไม่ถูกเพิกถอนไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์เช่นไร ต่อให้บุคคลนั้นกำลังอยู่อาศัยในที่ที่พิชิตกฎหมายหรือไม่มีเอกสารหรือสัญญาเช่าที่จะทำให้สามารถอยู่อาศัยในที่นั้นได้อย่างถูกกฎหมายก็ตาม หากรัฐบาลต้องการขับไล่บุคคลเหล่านั้นออกไป ก็จะทำให้เกิดต่อเมื่อจัดหาที่อยู่อาศัยให้ใหม่เท่านั้น กล่าวอีกอย่างคือ หากบุคคลอยู่อาศัยในบ้าน ก็จะถูกขับไล่ออกไปไม่ได้หากการขับไล่จะทำให้บุคคลนั้นกลายเป็นคนไร้บ้าน นี่คือนโยบายปฏิบัติของหลักการของการไม่ถดถอย หากรัฐทำให้บุคคลต้องไร้บ้านหรืออดอยากโดยไม่สำคัญว่าจะอยู่ในสถานการณ์เช่นไรก็ถือว่ารัฐนั้นละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายที่สุด หน้าทีของรัฐและปัจเจกบุคคลมีความยุ่งยากซับซ้อนกว่านี้เล็กน้อย เป็นหน้าที่ของปัจเจกบุคคลที่จะบรรลุสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเอง และต่อเมื่อบุคคลไม่สามารถทำได้ (เช่น เนื่องจากว่าพิการ ยากจนหรืออยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง) แล้วเท่านั้นที่รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือ

3.4.2 การสามารถนำไปพิจารณาในศาลได้ (Justiciability)

ข้อวิจารณ์สำคัญประการหนึ่งที่มีต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คือเป็นเรื่องยากที่จะพิสูจน์ทั้งเรื่องพันธกรณีหรือการละเมิดของรัฐ หรือสิทธิเฉพาะต่างๆ นี่เป็นปัญหาของการสามารถนำไปพิจารณาตัดสินในศาลได้ (justiciability) หรือการสามารถนำการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเข้าระบบยุติธรรมได้ มีหลายองค์ประกอบที่มีอิทธิพลต่อการนำประเด็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ขึ้นศาล ประการแรก จะต้องมีความหมายว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเป็นกฎหมายที่ศาลยอมรับและใช้ ดังที่กล่าวไปแล้ว บางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีกฎหมายพื้นฐานที่คุ้มครองสิทธิในอาหารและน้ำ สิทธิที่คุ้มครองการมีที่อยู่อาศัยหรือการเข้าถึงบริการทางสุขภาพ ก็อาจอ่อนแอมาก ๆ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้ความคุ้มครองแก่สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อย่างจำกัด

เท่านั้น ในเกือบทั้งภูมิภาคนี้ การเข้าถึงอาหารหรือน้ำของคุณจะได้รับควบคุมครองในทางนโยบายเท่านั้น ไม่ใช่ทางกฎหมาย

ประการที่สอง จากที่กล่าวถึงเรื่องการทำให้เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ จะเห็นได้ว่าการบังคับทางกฎหมายให้รัฐมีการดำเนินการคืบหน้านั้นทำได้ยากมากในบางเรื่องและมีคำถามมากมาย เช่น รัฐมีความคืบหน้าเร็วพอหรือไม่? รัฐใช้ทรัพยากรต่างๆ สูงสุดหรือยัง? รัฐดำเนินการขั้นตอนต่างๆ หรือไม่? รัฐสามารถแสดงผลที่แสดงให้เห็นว่าประชาชนกำลังได้สิทธิของตนหรือไม่?

ยังมีปัญหาที่ยากมากขึ้นไปอีกเนื่องจากหลายองค์ประกอบของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จัดผู้ทรงสิทธิ (rights holder) เป็นผู้มีหน้าที่ลำดับแรก นั่นคือ การจะบรรลุสิทธิของตนในการทำงาน อาหาร ที่อยู่อาศัย และอื่นๆ นั้น ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลนั้นเป็นประการแรก บุคคลไม่สามารถเรียกร้องอาหาร น้ำและที่อยู่อาศัยจากรัฐบาลได้วันเสียแต่จะเป็นที่ชัดเจนว่าบุคคลนั้นไม่สามารถเข้าถึงสิ่งเหล่านั้นด้วยตัวเองได้

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

ใครมีหน้าที่รับผิดชอบดูแลสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รัฐบาลหรือบุคคล?

ตั้งรายละเอียดข้างต้น บุคคลมีหน้าที่ดูแลสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของตนก่อนเป็นรายแรกสุด

คำถาม: แต่จะเกิดอะไรขึ้นหากบุคคลหนึ่งกำลังจะกลายเป็นคนไร้บ้านเนื่องจากหนีจากการพนัน? รัฐมีพันธกรณีอะไรต่อบุคคลคนนั้น? ตามธรรมดาแล้ว รัฐบาลไม่สามารถปล่อยให้ใครก็ตามกลายเป็นคนไร้บ้านได้เนื่องจากเท่ากับเป็นการไม่ทำให้สิทธิเป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ ทว่า รัฐบาลควรจะต้องรับผิดชอบต่อคนที่สูญเสียบ้านจากความผิดพลาดของตนเองด้วยหรือไม่? แล้วคนที่ต้องการเลิกสูบบุหรี่ล่ะ? รัฐบาลควรจัดให้มีบริการเพื่อช่วยคนเลิกสูบบุหรี่หรือไม่? ในกรณีเช่นนี้ จะเห็นได้ค่อนข้างชัดเจนว่าคุณคือคนสร้างปัญหาขึ้นมาให้กับตัวเอง (ด้วยการสูบบุหรี่หรือเล่นพนัน) แต่รัฐบาล (ด้วยการยอมให้มีการสูบบุหรี่และเล่นพนัน) มีส่วนรับผิดชอบด้วยหรือไม่?

ปัญหาที่ยากขึ้นไปอีกขั้นหนึ่งคือ ส่วนใดของรัฐบาลที่ควรรับหน้าที่เหล่านี้ สิทธิเกี่ยวกับการทำงาน อาหาร ที่อยู่อาศัย น้ำและการศึกษาได้รับการจัดการโดยส่วนใหญ่จากหน่วยงานรัฐต่างๆ (เช่น กระทรวงแรงงาน สาธารณสุข หรือการศึกษา) แต่การมีกฎหมายในเรื่องนี้หมายความว่าศาลจะเป็นผู้ตัดสินนโยบายต่างๆ มีประสิทธิผลหรือไม่ ซึ่งมีโอกาสนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกระทรวงต่างๆ กับศาล ยกตัวอย่างเช่น คนป่วยเป็นมะเร็งจำเป็นต้องได้รับการรักษาที่มีค่าใช้จ่ายสูง แต่โรงพยาบาลของรัฐยืนยันว่าการรักษามีค่าใช้จ่ายสูงเกินกว่าที่จะบริการทุกคนได้ ใครควรเป็นผู้กำหนดในเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่มีความรู้เรื่องงบประมาณ โรคและศักยภาพของโรงพยาบาล หรือศาลที่ดูแลให้ประชาชนได้มีสิทธิในบริการทางสุขภาพ?

เวลานี้มีตัวอย่างมากมายเพียงพอที่จะแสดงให้เห็นว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สามารถนำไปพิจารณาในศาลได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการทำงาน เนื่องจากขณะนี้ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีกฎหมายแรงงานและศาลแรงงานที่มีประสิทธิผล อาจกล่าวได้เช่นเดียวกันกับเรื่องที่อยู่อาศัย เนื่องจากทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีกฎหมายสิทธิใน

ทรัพย์สินและกฎหมายการเช่าแล้ว กฎหมายและศาลดังกล่าวไม่ได้เป็นหลักประกันว่าประชาชนจะ
ได้สิทธิของตน แต่แสดงให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่สามารถพิจารณาในศาลได้

กรณีศึกษา

การพิจารณาตัดสินสิทธิในที่อยู่อาศัย

มีความขัดแย้งมากมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและที่อยู่อาศัยทั่วทั้งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
สำหรับประเทศกำลังพัฒนา มีความจำเป็นต้องนำที่ดินมาสร้างถนน เพื่อการอุตสาหกรรมและบริการ
ต่างๆ อย่างไรก็ตาม เรื่องนี้ดำเนินการอย่างไม่เป็นธรรมในหลายประเทศ เช่น แทบไม่มีการจ่ายค่า
ชดเชยให้กับเจ้าของที่ดิน กลุ่มธุรกิจมักได้ประโยชน์มหาศาล แต่ประชาชนที่ถูกขับออกจากที่ดินกลับ
ไม่มีที่จะไป

ปัญหาข้อพิพาทเรื่องที่ดินในกัมพูชาเป็นข่าวครึกโครมมาก สาเหตุย้อนไปถึงช่วงเขมรแดงที่เอกสาร
เกี่ยวกับที่อยู่อาศัยทั้งหมดถูกทำลายและคนจำนวนมากไม่มีเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของ
ตัวเอง ด้วยเหตุนี้จึงเกิดกรณีจำนวนมากที่รัฐบาลหรือบริษัทเอกชนย้ายเข้าไปยึดครองทรัพย์สินเหล่านี้
นั้น ตัวอย่างคือกรณีของชุมชนทะเลสาบปีงกาค (BoeungKak Lake) ที่ร้องเรียนกับคณะกรรมการ
ตรวจสอบของธนาคารโลก (World Bank Inspection Panel) ในเดือนกันยายน ปี พ.ศ. 2552 ที่
นำไปสู่การสอบสวนเกี่ยวกับโครงการหนึ่งที่ธนาคารโลกดำเนินการร่วมกับรัฐบาลกัมพูชา ในเดือน
มีนาคม พ.ศ.2554 ธนาคารโลกเห็นด้วยกับศูนย์ว่าด้วยสิทธิในที่อยู่อาศัยและการไร้รัฐ (The Centre
on Housing Rights and Evictions – COHRE) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิในที่อยู่อาศัย
ว่าคนในชุมชนทะเลสาบปีงกาคถูกกีดกันไม่ให้จดทะเบียนที่ดินของตนอย่างถูกต้อง และตกลงที่จะ
ดำเนินการบรรเทาผลกระทบของโครงการที่กำลังเกิดขึ้นกับคนเหล่านั้น ในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2554
ธนาคารโลกประกาศว่าจะระงับการให้เงินกู้แก่รัฐบาลกัมพูชาจนกว่าจะแก้ปัญหาข้อพิพาทในการขับ
ไล่ชุมชนทะเลสาบปีงกาคในกรุงพนมเปญให้ได้เสียก่อน

กรณีทำนองนี้มากมายทั่วทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่การพัฒนาได้ขับไล่ผู้คนออกจากที่ดินใน
เวียดนาม เมียนมา อินโดนีเซียและไทย ประเด็นข้อกังวลที่เกี่ยวข้องกันคือมลภาวะจากการพัฒนา
ต่างๆ ที่ส่งผลกระทบทำให้ที่อยู่อาศัยของประชาชนไม่เหมาะสมแก่การอยู่อาศัย



3.5 สิทธิต่างๆ ใน ICESCR

สิทธิต่างๆ ใน ICESCR สามารถสรุปได้เป็นสามกลุ่ม คือ สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

เจาะลึก

สิทธิใน ICESCR

- ข้อ 1 สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง
- ข้อ 2 สิทธิในการทำให้สิทธิต่างๆ เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ
- ข้อ 3 สิทธิที่เท่าเทียมของผู้ชายและผู้หญิง
- ข้อ 4 และ 5 จำกัดสิทธิได้เมื่อจำเป็นเท่านั้น
- ข้อ 6 สิทธิในการทำงาน
- ข้อ 7 สิทธิในสภาพการทำงานที่ดี
- ข้อ 8 สิทธิในการเข้าร่วมและจัดตั้งสหภาพแรงงาน
- ข้อ 9 สิทธิในมาตรการประกันทางสังคม
- ข้อ 10 การคุ้มครองครอบครัว โดยเฉพาะแม่และเด็ก
- ข้อ 11 สิทธิในชีวิตความเป็นอยู่ รวมถึงอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย
- ข้อ 12 สิทธิในสุขภาพทางกายและทางจิต
- ข้อ 13 สิทธิในการศึกษา
- ข้อ 14 สิทธิในการศึกษาขั้นประถมศึกษาบังคับและให้เปล่า
- ข้อ 15 สิทธิในวัฒนธรรม

3.5.1 สิทธิทางเศรษฐกิจ

สิทธิทางเศรษฐกิจช่วยประกันความมั่นคงทางเศรษฐกิจของบุคคล ซึ่งบรรลุได้ในสามประการ ประการแรก สิทธิกลุ่มนี้ครอบคลุมสิทธิในการทำงานและสิทธิต่างๆ ในสถานที่ทำงาน มาตรฐานต่างๆ เกี่ยวกับสถานที่ทำงานได้รับการกำหนดโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ได้ส่งเสริมแนวคิดต่างๆ อย่างเช่น อายุขั้นต่ำ ค่าแรงขั้นต่ำและจำนวนชั่วโมงทำงานสูงสุดในหนึ่งสัปดาห์ สิทธิสำคัญประการอื่นๆ เช่น การไม่เลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน เวลาว่าง และการจัดให้มีสภาพการทำงานที่ปลอดภัย และถูกสุขลักษณะ ประการที่สอง สิทธิในการทำงานรวมถึงสิทธิในการเข้าถึงสวัสดิการหรือการมาตรการประกันทางสังคม นั่นคือ หากบุคคลไม่สามารถทำงานหรือแสวงหาชีวิตความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจได้ รัฐบาลต้องจัดให้มีสวัสดิการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งแก่บุคคลนั้น ประการที่สาม สิทธิทางเศรษฐกิจรวมถึงสิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงานซึ่งเป็นการจัดตั้งองค์กรเพื่อคุ้มครองสิทธิของแรงงานในกรณีที่แรงงานได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสม

3.5.2 สิทธิทางสังคม

สิทธิทางสังคมประกอบด้วยสิทธิในสุขภาพ การศึกษา อาหาร น้ำและที่อยู่อาศัย วัตถุประสงค์หลักของสิทธิเหล่านี้คือการประกันให้มีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสม สิทธิในอาหาร น้ำและที่อยู่อาศัย (สิทธิในชีวิตความเป็นอยู่) มิได้หมายความว่าให้รัฐจัดหาให้โดยตรง อีกทั้งไม่ได้คาดหวังว่ารัฐบาลควรจัดทำให้ทุกคนมีบ้านและอาหาร อย่างไรก็ตาม เมื่อคนไม่สามารถหาสิ่งจำเป็นเหล่านี้ให้ตัวเองได้ (เนื่องจากสงคราม ภัยพิบัติ หรือความเจ็บป่วย ความพิการ หรือการไม่สามารถทำงานได้ด้วยสาเหตุอื่นใด) รัฐก็ควรจัดหาสิ่งเหล่านี้ให้ สิทธิในการศึกษาและสุขภาพได้มีการศึกษามากมาย กว้างขวางโดย UNESCO และ WHO ตามลำดับ

สิทธิในชีวิตความเป็นอยู่ (livelihood Rights)

สิทธิในชีวิตความเป็นอยู่คือสิทธิที่จะมีมาตรฐานขั้นต่ำสุดในการดำรงชีวิต ซึ่งประกันว่าคนจะมีการเข้าถึงโภชนาการที่เหมาะสมเพียงพอ รวมถึงน้ำ เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย สิทธิในชีวิตความเป็นอยู่ยังเกี่ยวกับการประกันให้มีมาตรฐานขั้นต่ำสุดของการดำรงอยู่ของมนุษย์

สิทธิในชีวิตความเป็นอยู่ (livelihood rights) ปกติแล้วจะจัดแบ่งเป็นอาหาร น้ำและที่อยู่อาศัย อย่างไรก็ตาม ICESCR แจกแจงเป็นอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัย ความแตกต่างนี้มีเหตุผลอธิบาย กล่าวคือ แทบไม่มีคนใดเลยที่สิทธิในเครื่องนุ่งห่มถูกคุกคาม เราแทบไม่พบสถานการณ์ที่คนไม่มีช่องทางเข้าถึงเครื่องนุ่งห่มถึงแม้ว่าอาจจะเกิดขึ้นได้ในประเทศเขตหนาวบางประเทศก็ตามที่คนยากจนอาจไม่สามารถเข้าถึงเครื่องนุ่งห่มที่อบอุ่นในช่วงฤดูหนาวได้ แต่ส่วนใหญ่แล้ว รัฐบาลและองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถจัดการเรื่องนี้ได้ ต้องยอมรับว่ามีคนไร้บ้านหรือคนที่ยากจนนอนตาอย่างที่สุดที่ไม่สามารถนุ่งห่มอย่างมีศักดิ์ศรีได้ แต่ปัญหาที่ใหญ่กว่านี้มากในที่นี้ไม่ใช่เรื่องเครื่องนุ่งห่ม แต่เป็นที่อยู่อาศัย อาหาร น้ำและสุขภาพ

น้ำเพิ่งจะมาเป็นที่ประเด็นด้านสิทธิเมื่อไม่นานมานี้เองเนื่องจากว่าน้ำเคยเป็นทรัพยากรที่ได้มาเปล่าๆ และมีอยู่ทั่วไปมาเป็นเวลานาน และแทบไม่มีใครประสบปัญหาในการเข้าถึงน้ำสะอาด อย่างไรก็ตาม เมื่อเมืองและอุตสาหกรรมเติบโตและต้องใช้น้ำมากขึ้น ขณะเดียวกันก็สร้างมลภาวะให้กับแหล่งน้ำอีกด้วย น้ำจึงกลายเป็นทรัพยากรที่มีจำกัด รัฐบาลเริ่มเก็บเงินค่าใช้น้ำและคนจำนวนมากสูญเสียการเข้าถึงน้ำที่เคยได้มาเปล่าๆ สถานะของน้ำในกติกาฯ ไม่ชัดเจน ถึงจะไม่ได้เขียนไว้ในกติกาฯ บางคนก็เสนอว่าสิทธิในน้ำมีอยู่แล้วโดยเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในอาหาร ข้อคิดเห็นทั่วไป (General Comment) ที่ได้รับการจัดทำและเผยแพร่เพื่ออธิบายเรื่องนี้ ยืนยันว่าสิทธิในน้ำถูกรวมอยู่ใน ICESCR และได้รับการบรรยายว่าเป็นสิทธิในน้ำที่พอเพียง ปลอดภัย ยอมรับได้ สามารถเข้าถึงได้ ทางกายภาพ และสามารถซื้อหาได้ในทางเศรษฐกิจ

เจาะลึก

การดูแลให้มีมาตรฐานของสิทธิในชีวิตความเป็นอยู่

ชีวิตความเป็นอยู่สำหรับบุคคลหนึ่งไม่ได้หมายความว่าแค่เพียงจำนวนแคลอรีหรือจำนวนลิตรของน้ำดื่มต่อวัน แต่ยังต้องรวมถึงการปกป้องสิทธิต่างๆ และศักดิ์ศรีของบุคคลนั้นอีกด้วย เพื่อช่วยให้รัฐประกันมาตรฐานเหล่านี้ ข้อคิดเห็นทั่วไป (General Comments) ประกอบกติกาฯ แสดงถึงองค์ประกอบต่างๆ ที่รัฐต้องพิจารณาดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตาม ICESCR องค์ประกอบสี่อย่างที่มาร่วมกันในเรื่องสุขภาพ การศึกษา อาหาร น้ำและที่อยู่อาศัยคือ

- การมีอยู่ (Available): สิ่งเหล่านี้จะต้องมีอยู่ในปริมาณที่พอเพียงสำหรับทุกคน ยกตัวอย่างเช่น จะต้องมียานโรงเรียนเพียงพอสำหรับเด็กทุกคนสามารถเข้าเรียนได้ มีอาหารสำหรับทุกคนในปริมาณที่พอเพียง มีน้ำในปริมาณที่เพียงพอสำหรับใช้ส่วนตัวและในครัวเรือน (เช่น ดื่มน้ำ ชำระล้างและประกอบอาหาร) และมีสถานพยาบาลพอเพียงสำหรับทุกคน
- เข้าถึงได้ (Accessible): นอกจากจะต้องมีปริมาณพอเพียงแล้ว ผู้คนจะต้องสามารถเข้าถึงได้อีกด้วย ไม่ใช่เรื่องแปลกอะไรที่ถึงจะมีอาหารในปริมาณที่เพียงพอแต่ก็ยังมีคนที่ขาดสารอาหาร ยกตัวอย่างเช่น พวกเขาอาจถูกกีดกันไม่ให้เข้าถึงบริการต่างๆ เพราะยากจนมาก ถูกเลือกปฏิบัติหรืออันตรายเกินไปที่จะเดินทางไปรับบริการ โดยทั่วไปความสามารถเข้าถึงได้มีสามมิติด้วยกัน คือ การเข้าถึงได้ทางกายภาพ (บริการนั้นอยู่ใกล้และปลอดภัยสำหรับการเดินทางหรือไม่?) การเข้าถึงได้ทางเศรษฐกิจ (บุคคลสามารถจ่ายค่าบริการนั้นได้หรือไม่?) และการไม่เลือกปฏิบัติ (การเข้าถึงถูกขัดขวางด้วยสาเหตุเรื่องเพศชาติพันธุ์หรือสถานะอื่นใดหรือไม่?) อาหารอาจมีราคาแพง เด็กผู้หญิงอาจไม่ได้รับอนุญาตให้ไปโรงเรียน หรือคนบางวรรณะไม่ได้รับอนุญาตให้ใช้บ่อน้ำท้องถิ่น
- ยอมรับได้ (Acceptable): สิ่งเหล่านี้จะต้องมีคุณภาพในระดับหนึ่ง เพียงการได้เข้าโรงเรียนยังไม่เพียงพอ แต่โรงเรียนยังต้องสอนเด็กในสิ่งที่พวกเขาจำเป็นต้องรู้อีกด้วย อาหารและน้ำจะต้องสะอาดในระดับที่ยอมรับได้และปราศจากสิ่งปนเปื้อน ที่อยู่อาศัยไม่สามารถนับรวมกล่องกระดาษ



ที่อยู่ได้สะพานได้ เพราะควรประกันว่าคุณจะมีความปลอดภัย ได้รับความคุ้มครองจากสภาพแวดล้อมและอยู่ใกล้บริการอื่นๆ ด้วย

- เหมาะสม (Appropriate): สิ่งเหล่านี้ควรเหมาะสมต่อความต้องการของคุณด้วย ซึ่งรวมถึงความเหมาะสมทางวัฒนธรรม ความเหมาะสมสำหรับคนพิการ สิทธิในอาหารไม่ได้หมายถึงแค่อาหารที่มีพลังงานในปริมาณที่จำเป็น 2,200 แคลอรีที่ใส่มาในถังและอยู่ในสภาพเฉยๆ แต่ยังหมายถึงว่าคุณจะต้องทานอาหารได้เพียงพออีกด้วย ซึ่งอาจหมายความว่าอาหารควรเหมาะสมกับคุณค่าทางวัฒนธรรมของคุณด้วย (เช่น หากบุคคลนั้นเป็นมังสวิรัติ) และกินแบบที่มนุษย์ปกติกิน (เช่น กินกับครอบครัวและเพื่อน)

สามารถหารายละเอียดขององค์ประกอบเหล่านี้ได้ในข้อคิดเห็นทั่วไปในเอกสารต่อไปนี้

- อาหาร ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 12
- น้ำ ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 15
- ที่อยู่อาศัย ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 4, 7
- การศึกษา ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 13
- สุขภาพ ข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 14

3.6 วัฒนธรรมกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิทางวัฒนธรรมยังคงเป็นหนึ่งในสิทธิมนุษยชนที่มีการถกเถียงกันอย่างมาก สิทธิทางวัฒนธรรมใน IESCR มีความใกล้เคียงกับสิทธิของชนกลุ่มน้อยในข้อที่ 27 ของ ICCPR แต่มีความแตกต่างที่เห็นได้ชัดอยู่บางประการเนื่องจากว่าไม่ใช่ว่าทุกวัฒนธรรมจะเป็นของชนกลุ่มน้อย อย่างไรก็ตาม บทบัญญัติทั้งสองข้อมีปัญหาในการนิยามให้ชัดเจนว่า “ชีวิตทางวัฒนธรรม (cultural life)” คืออะไร เนื่องจากไม่มีมาตรฐานของวัฒนธรรมที่ชัดเจน การคุ้มครองสิทธิดังกล่าวจึงกลายเป็นแหล่งที่มาของการถกเถียงโต้แย้งกันมาก ชีวิตทางวัฒนธรรมอาจถือได้ว่ารวมถึงเหตุการณ์ทางวัฒนธรรมที่แวดล้อม การเกิด การตายและการแต่งงาน สิทธิทางวัฒนธรรมยังรวมถึงเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอาหาร การศึกษา การแต่งงาน และกฎจารีตประเพณี ยังคงมีการถกเถียงกันอยู่มากกว่าเสื้อผ้า งานสังคม สื่อ ความบันเทิง และเรื่องทางจิตวิญญาณที่ไม่ใช่เรื่องศาสนา จะรวมอยู่ด้วยหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเครื่องแต่งกาย (เช่น ผ้าคลุมหน้าของอิสลาม) เป็นเรื่องที่มีการถกเถียงกันอย่างหนักทั่วโลก มีพัฒนาการบางอย่างสำหรับแนวคิดเศรษฐกิจวัฒนธรรม (cultural economies) จากกลไกทางกฎหมายต่างๆ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาคและระหว่างประเทศ ในกรณีเหล่านี้ เศรษฐกิจวัฒนธรรมอย่างเช่น การเลี้ยงสัตว์ การล่าสัตว์หรือเกษตรกรรม (เช่น สิทธิในการประมงของชาวเมารีในนิวซีแลนด์ หรือการเลี้ยงกวางเรนเดียร์ของชาวซามิในฟินแลนด์และสวีเดน และสิทธิในการล่าสัตว์ของชาวแคนาดาพื้นเมือง) ต่างได้รับการคุ้มครองในฐานะสิทธิทางวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีประเทศใดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้การยอมรับสิทธิดังกล่าว

อาจมีเหตุผลทางการเมืองที่ทำให้ขาดความชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิทางวัฒนธรรม รัฐบาลของบางประเทศพยายามจะคงรักษาวัฒนธรรมหลักให้มีอำนาจครอบงำอยู่ต่อไป หรือคอยกันไม่ให้วัฒนธรรมชนกลุ่มน้อยมีอำนาจมากเกินไป นอกจากนี้ยังอาจมีการปะทะขัดแย้งกันระหว่างสิทธิทางวัฒนธรรมกับนโยบายทางวัฒนธรรมของรัฐบาลเนื่องจากบางประเทศในภูมิภาคนี้มีความคิดอนุรักษ์นิยมสูงมากเกี่ยวกับวัฒนธรรมของตน (มองเป็นแค่การฟ้อนรำและเพลงตามชนบั้งดั้งเดิม) และวัฒนธรรมร่วมสมัยไม่ว่าจะในรูปแบบใด (เช่น ศิลปะสมัยใหม่) ไม่ได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองในแบบเดียวกัน

ฐานของสิทธิทางวัฒนธรรมควรมีความสัมพันธ์ให้มากขึ้นกับความคิดเรื่องพหุวัฒนธรรม (multiculturalism) รัฐควรยอมให้มีหลายวัฒนธรรมและไม่สนับสนุนแต่วัฒนธรรมหลักเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ทั้งทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐบาลส่วนใหญ่ให้ความสำคัญกับวัฒนธรรมและศาสนาของคนส่วนใหญ่ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม

กรณีศึกษา

เทศกาลเซดลิ่งโตในอินโดนีเซีย

เทศกาลเซดลิ่งโตเข้ามาในอินโดนีเซียในคริสต์ทศวรรษ 1900 เมื่อมีการก่อตั้งองค์กรของคนจีนในอินโดนีเซียที่ชื่อว่า Tiong Hoa Hwe Koan ขึ้นมา อย่างไรก็ตาม อดีตประธานาธิบดีซูฮาร์โต (มีอำนาจปกครองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2508 ถึง 2531) ดำเนินนโยบายเอกภาพด้านอุดมการณ์รัฐ วัฒนธรรม สังคมและการเมือง และประยุกต์แนวคิดนี้เข้ากับทุกแง่มุมของสังคมอินโดนีเซีย นโยบายอันหนึ่งห้าม “วัฒนธรรมต่างชาติ” ทุกประเภท วัฒนธรรมจีนเป็นหนึ่งในวัฒนธรรมต้องห้ามที่ระบุในคำสั่งประธานาธิบดีที่ 14 (พ.ศ. 2510) ด้วยคำสั่งดังกล่าว ลัทธิขงจื้อไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นศาสนา ทำให้เกิดการห้ามใช้อาคารเป็นวัดขงจื้อ การห้ามใช้ชื่อจีนและทำให้คนจีนต้องใช้ชื่อชาวหรือมาเลย์ และห้ามการเซดลิ่งโตในที่สาธารณะ

สถานการณ์เปลี่ยนไปหลังจากการร่วงจากอำนาจของซูฮาร์โตในปี พ.ศ. 2531 อับดุลราห์มาน วาฮิด ประธานาธิบดีอินโดนีเซียในช่วงปี พ.ศ. 2542-2545 เพิกถอนคำสั่งประธานาธิบดีที่ 14 และออกคำสั่งประธานาธิบดีที่ 19 (2544) ที่ยอมรับ “Imlek” (ตรุษจีน) เป็นวันหยุดตามกฎหมาย (สำหรับคนที่ต้องการเฉลิมฉลอง) ในปี พ.ศ. 2545 ประธานาธิบดีเมกาวาตี โซการ์โนบุตร ประกาศให้ตรุษจีนเป็นวันหยุดประจำชาติ ในทางปฏิบัติ คำสั่งประธานาธิบดีที่ 19 (2544) ลบล้างการใช้คำว่าชาวอินโดนีเซียและวัฒนธรรม “พื้นถิ่น (native)” และ “ไม่ใช่พื้นถิ่น (non-native)” การประกาศให้ตรุษจีน “Imlek” เป็นวันหยุดประจำชาติของอินโดนีเซียเป็นการยอมรับลัทธิขงจื้อว่าเป็นศาสนาอนุญาตให้มีการก่อสร้างวัดและมีการเซดลิ่งโตในที่สาธารณะอีกครั้งในรอบหลายทศวรรษ

ประเด็นที่สองก็คือ สิทธิทางวัฒนธรรมเป็นสิทธิรวมหมู่หรือรายบุคคล สิทธิรวมหมู่เป็นของกลุ่มหรือชุมชน (ต่างจากสิทธิของปัจเจกบุคคล) สำหรับบางคนแล้ว เท่ากับเป็นการตัดสิทธิทางวัฒนธรรมออกจากสิทธิมนุษยชนโดยอัตโนมัติ เนื่องจากเป็นเรื่องเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคุณค่าทางสังคมหรือสถาบันทางสังคมชุดหนึ่ง แทนที่จะเป็นมนุษย์คนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม เมื่อสำรวจดูอย่างใกล้ชิดว่า สิทธิเหล่านี้ถูกเขียนอย่างไรในสนธิสัญญาต่างๆ ก็จะเห็นว่าสิทธิเหล่านี้ถูกอธิบายในฐานะสิทธิของปัจเจกบุคคลเป็นหลัก นั่นคือ เป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลที่จะมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมหนึ่ง และไม่ใช่เป็นสิทธิของตัววัฒนธรรมเอง เอกสารทั้งสามฉบับ คือ UDHR, ICCPR, และ ICESCR ระบุว่าสิทธิทางวัฒนธรรมเป็นสิทธิของปัจเจกบุคคลหรือของทุกคนในการปฏิบัติทางวัฒนธรรม หรือ “ที่ไม่ถูกปฏิเสธสิทธิ...ที่จะยึดถือปฏิบัติวัฒนธรรมของตน”

ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิทางวัฒนธรรม นักปกป้องสิทธิมนุษยชนไม่ได้อาศัยหลักเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่เพียงอย่างเดียว แต่มักใช้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ สิทธิคนกลุ่มน้อย ใน ICESCR เสรีภาพในการแสดงออกซึ่งการปฏิบัติทางวัฒนธรรม และเสรีภาพในศาสนา ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสิทธิทางวัฒนธรรมพึ่งพาและสัมพันธ์กันอย่างมากระหว่างกติกาทั้งสอง

ก. สรุปเนื้อหาและประเด็นสำคัญ

เกริ่นนำ

กระบวนการเปลี่ยนสิทธิในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศทำให้เกิดสนธิสัญญาสองฉบับ คือ ICCPR (ครอบคลุมข้อ 1-21 ของปฏิญญาฯ) และ ICESCR (ครอบคลุมข้อ 1-2 และ 22-27 ของปฏิญญาฯ) เหตุผลที่แบ่งปฏิญญาเป็นสนธิสัญญาสองฉบับแยกกันเป็นผลมาจากความแตกต่างในทางกฎหมาย (ระหว่างสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่อาจถูกลิดรอนได้ และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมที่ต้องทำให้เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ) และจากข้อถกเถียงเรื่องความแตกต่างทางการเมือง (ประเทศตะวันตกสนับสนุนสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ส่วนประเทศคอมมิวนิสต์สนับสนุนสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม) เมื่อกติกาทั้งสองฉบับมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ.2519 บทบัญญัติโดยมากของปฏิญญาสากลฯ ก็กลายเป็นมีผลผูกพันทางกฎหมายสำหรับประเทศที่ให้สัตยาบันต่อกติกาทั้งสองฉบับ สิทธิที่ได้รับความคุ้มครองใน ICCPR และ ICESCR มีผลต่อทุกคนในเขตอำนาจของรัฐ โดยไม่ขึ้นกับความเป็นพลเมือง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ICCPR คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ยกตัวอย่างเช่น สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ และสิทธิในชีวิต แง่หนึ่งของสิทธิในชีวิตคือการจำกัดการใช้โทษประหารชีวิต สิทธิอื่นๆ ที่สำคัญเช่น สิทธิในระบบกฎหมาย เช่น สิทธิในขณะถูกจับกุม คัมขังและในศาล สิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมืองยังรวมถึงสิทธิมนุษยชนในเวทีการเมืองและชีวิตในประชาสังคมด้วย อย่างเช่น เสรีภาพในการนับถือศาสนา เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และสิทธิในการออกเสียง

ICCPR อนุญาตให้มีการจำกัดสิทธิเหล่านี้ได้ในสามลักษณะ อย่างแรกคือ สิทธิทั้งหมดถูกจำกัดในลักษณะที่ว่าไม่สามารถใช้เพื่อละเมิดสิทธิของคนอื่นได้ อย่างที่สอง สิทธิบางสิทธิอาจถูกจำกัดโดยกฎหมายในกรณีจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยของสังคม สาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ หรือด้วยเหตุผลทางศีลธรรม อย่างที่สาม รัฐสามารถลิดรอนสิทธิหนึ่งๆ ได้ในระยะเวลาจำกัดภายใต้สถานการณ์เฉพาะที่เป็นภาวะฉุกเฉินสาธารณะ มีสิทธิจำนวนมากที่ไม่สามารถลิดรอนได้และต้องได้รับความคุ้มครองตลอดเวลาไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ไหน

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

ICESCR คุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน เช่นเดียวกับ ICCPR อย่างเช่น สิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเองและความเสมอภาคของผู้ชายและผู้หญิง นอกจากนี้ ICESCR ยังรวมถึงสิทธิเกี่ยวกับการทำงาน การศึกษา ครอบครัว สุขภาพและที่อยู่อาศัย สิทธิใน ICESCR บางครั้งได้รับการนิยามและศึกษาโดยองค์กรของสหประชาชาติที่เกี่ยวข้อง เช่น องค์การอนามัยโลกในเรื่องสุขภาพ และองค์การแรงงานระหว่างประเทศในเรื่องแรงงาน

สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แตกต่างจากสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในแง่ที่ว่าสิทธิบางอย่างจะได้รับการทำให้เป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ นั่นคือรัฐไม่มีพันธกรณีที่ต้องทำให้เกิดขึ้นในทันที แต่เป็นพันธกรณีที่จะต้องดำเนินการเพื่อบรรลุสิทธิดังกล่าว รัฐต้องมีนโยบายและแผนในการปฏิบัติและใช้ทรัพยากรเท่าที่มีอยู่อย่างเต็มที่ มีคนส่วนหนึ่งแย้งว่า สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ไม่ได้เป็นสิทธิจริงๆ เหมือนสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพราะว่าเป็นเป้าหมายหรือสิ่งที่มุ่งหวังออกไปให้ถึงมากกว่าที่จะเป็นสิทธิ นอกจากนี้ การที่เป็นการยากที่จะนิยามพันธกรณีของรัฐในการทำให้สิทธิเป็นจริงอย่างก้าวหน้าโดยลำดับ การนิยามการละเมิดสิทธิ

ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงมีความยากตามไปด้วย สำหรับสิทธิหลายอย่าง เช่น การทำงาน สุขภาพและอาหาร บุคคลมีหน้าที่ต้องบรรลุสิทธิสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนเป็นหลัก แต่ในบางกรณี รัฐมีหน้าที่ต้องดูแลสิทธิเหล่านั้นหากบุคคลไม่สามารถบรรลุซึ่งสิทธินั้นได้ด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้จึงมีข้อถกเถียงว่าสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ไม่สามารถนำไปพิจารณาตัดสินทางศาลได้ หรือว่ายากที่จะนำเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่สำคัญประเภทหนึ่งคือ สิทธิเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ สิทธิในอาหาร น้ำ ที่อยู่อาศัย การศึกษาและสุขภาพ รัฐต้องดูแลให้สิทธิเหล่านี้มีอยู่ เข้าถึงได้ มีมาตรฐานที่ยอมรับได้และเหมาะสมต่อความต้องการของผู้คน

วัฒนธรรมกับสิทธิมนุษยชน

สิทธิทางวัฒนธรรมเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมากในงานเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คำนิยามของวัฒนธรรมไม่มีความชัดเจน และวัฒนธรรมก็มักถูกรัฐทำให้เป็นประเด็นการเมือง สิทธิทางวัฒนธรรมปรากฏอยู่ในหลายส่วนของ ICESCR และ ICCPR เช่น ในสิทธิทางศาสนา ชนกลุ่มน้อย และเสรีภาพจากการถูกเลือกปฏิบัติ

ข. ตัวอย่างโจทย์ข้อสอบหรือโจทย์ความเรียงที่มอบหมายให้นักศึกษา

- ประเทศของคุณให้สัตยาบันต่อ ICCPR และ ICESCR เมื่อใด? คุณหาเหตุผลได้ใหม่ว่าทำไมประเทศของคุณจึงเลือกที่จะให้สัตยาบัน?
- หรือ
- ทำไมประเทศของคุณจึงไม่ให้สัตยาบันต่อ ICCPR และ/หรือ ICESCR? รัฐบาลให้เหตุผลอย่างไร และคุณคิดว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่?
 - หาข้อสงวน (reservations) หรือถ้อยแถลงความเข้าใจ (understandings) ที่รัฐบาลของคุณอาจมีต่อ ICCPR หรือ ICESCR ข้อสงวนดังกล่าวมีความจำเป็นหรือไม่? มีข้อสงวนที่ประเทศของคุณได้ถอนไปหรือไม่?
 - สถานการณ์หรือประเด็นใดที่น่ากังวลมากที่สุดสำหรับสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และ/หรือสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนในประเทศของคุณ?
 - ในประเด็นโภชนาการชีวิต มีการถกเถียงในสาธารณะเกี่ยวกับเรื่องนี้ในประเทศของคุณหรือไม่? อะไรคือเหตุผลที่ประเทศของคุณเลือกที่จะใช้หรือยกเลิกโภชนาการชีวิต และคุณคิดว่าเหตุผลนั้นมีเหตุผลเพียงพอหรือไม่?
 - ประเทศของคุณเคยอยู่ในภาวะฉุกเฉินหรือไม่? สืบค้นช่วงเวลาที่มีการประกาศภาวะฉุกเฉินและให้รายละเอียดว่าสิทธิใดที่ถูกลดทอน และการลดทอนเหล่านั้นมีความจำเป็นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือไม่?
 - ให้รายละเอียดตัวอย่างในประเทศของคุณที่รัฐบาลดำเนินการอย่างแข็งขันเพื่อทำให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม สิทธิใดสิทธิหนึ่ง เป็นจริงโดยลำดับ รัฐบาลมีนโยบาย แผนงานอะไร และได้ผลอย่างไร?
 - มีตัวอย่างของสิทธิทางวัฒนธรรมในประเทศของคุณที่ไม่ได้รับการเคารพในขณะนี้หรือไม่? อะไรคือเหตุผลของการละเมิด?

ค. อ่านเพิ่มเติม

ICCPR และ ICESCR

ตำราสิทธิมนุษยชนเบื้องต้นทั้งหมดน่าจะให้ภาพรวมเกี่ยวกับ ICCPR และ ICESCR ไว้ หนังสือต่างๆ ที่ให้ไว้ในตอนท้ายของบทที่ 1 เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี คุณควรสามารถหาบางส่วนได้ในห้องสมุดของมหาวิทยาลัย

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ตำราหลักๆ เกี่ยวกับ ICCPR เช่น

- Sarah Joseph, Jenny Schultz, Melissa Castan. International covenant on civil & political rights: Cases, commentary & materials. (Oxford: Oxford University Press).
- Manfred Novak. UN Covenant on Civil and Political Rights: CCPR Commentary. NP Engel, 2005.

โทษประหารชีวิตเป็นหัวข้อศึกษาของแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International) ที่จัดทำรายงานออกมาทุกปี สามารถหารายงานได้ในเว็บไซต์ขององค์กร องค์กรอื่นๆ ที่ทำงานต่อต้านโทษประหารชีวิต เช่น

- The World Coalition Against the Death Penalty
- Anti-Death Penalty Asia Network
- International Commission Against Death Penalty

ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถพบได้ในข้อคิดเห็นทั่วไปที่ 29 ความเห็นทั่วไปลำดับที่ 29 (2544) ที่ออกโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Committee) มีอยู่ในเว็บไซต์ของ OHCHR

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

องค์กร ESCR-Net มีเว็บไซต์ที่มีลิงค์ไปยังประเด็นสำคัญๆ จำนวนมากเกี่ยวกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

แหล่งข้อมูลที่มีประโยชน์ที่สุดคือ Economic Social and Cultural rights (เพราะสามารถหาได้บนอินเทอร์เน็ตและค้นหาได้ง่าย)

- Circle of Rights: economic, social & cultural rights activism: a training resource

ตำราอื่นๆ เช่น

- Asbjørn Eide, Catarina Krause, and Allan Rosas, eds. Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 2001.
- Manisuli Ssenyonjo. Economic, Social and Cultural Rights in International Law. Hart Publishing 2009.
- Olivier de Schutter. Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. Edward Elgar, 2013

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสามารถนำไปพิจารณาในศาลได้ของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มีคู่มือแหล่งข้อมูลที่ ESCRNet และมีเอกสารที่จัดทำโดย

- International Commission of Jurists. The Justiciability of Economic, Social and Cultural Rights: National, Regional and International Experiences (2008),
- OHCHR. Economic, Social and Cultural Rights. Handbook for National Human Rights Institutions. United Nations: New York and Geneva, 2005.

สำหรับงานศึกษาเรื่องสิทธิเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ องค์การต่อไปนี้มีข้อมูลเนื้อหาอยู่ในเว็บไซต์

อาหาร

- The Food and Agricultural Organization (FAO) มีข้อมูลหลากหลาย
- ผู้รายงานพิเศษด้านสิทธิในอาหาร โอลิเวอร์ เดอ ชูตเตอร์ (Olivier de Schutter) มีเว็บเพจที่มีเอกสารต่าง ๆ ของสหประชาชาติ

น้ำ

- ปีเตอร์ เกลอิก (Peter Gleick) มีบทความหลายชิ้นเกี่ยวกับสิทธิในน้ำ
- ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในน้ำดื่มที่ปลอดภัยและสุขอนามัย มีเว็บเพจที่มีเอกสารที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติ
- องค์การอนามัยโลก (WHO) มีข้อมูลว่าด้วยสุขอนามัยน้ำและสุขภาพ

ที่อยู่อาศัย

- ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม มีเว็บไซต์ชื่อ “ที่อยู่อาศัยคือสิทธิมนุษยชน”
- UN-Habitat มีข้อมูลอยู่ในเว็บไซต์
- องค์การ COHRE (Centre for Housing Rights and Evictions) เคยเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศองค์กรหลักที่ทำงานในเรื่องนี้ แต่ได้ยุติบทบาทไปหลายปีแล้ว เว็บไซต์ขององค์กรยังสามารถเข้าได้ และมีเอกสารกฎหมายและการผลักดันนโยบายจำนวนมาก

4

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*

บทที่แล้วพิจารณาสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับหลักๆ และสำรวจว่ามีความเข้าใจเกี่ยวกับมาตรฐานต่างๆ เหล่านี้อย่างไรบ้าง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในบทนี้จะประเมินว่าสิทธิเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองและบังคับใช้อย่างไรในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

* บทนี้เขียนโดย Benjamin Lee, Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions; Matthew Mullen and Michael (Mike) Hayes, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คือการประกันว่าคนที่สิทธิสามารถได้สิทธินั้นจริงๆ ยกตัวอย่างเช่น เด็กที่สิทธิเข้าโรงเรียนสามารถเข้าโรงเรียนได้จริง หรือนักข่าวสามารถเขียนข่าวได้อย่างอิสระ การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนกระทำโดยองค์กรต่างๆ ในหลายลักษณะต่างๆ กัน ในระดับประเทศ ตำรวจ ผู้พิพากษา ศาลและหน่วยงานบังคับใช้สิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกับองค์กรภาคประชาสังคมและเจ้าหน้าที่รัฐ พวกเขาสามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยการบังคับใช้กฎหมาย ส่งเสริมความอดทนอดกลั้น ให้การศึกษาแก่ประชาชน จัดให้มีบริการต่างๆ ฯลฯ ในทำนองเดียวกัน สถาบันต่างๆ ในระดับภูมิภาคก็ทำงานคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเช่นกัน การคุ้มครองมีความหมายมากไปกว่าเพียงดูแลไม่ให้รัฐบาลละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการดูแลว่าบริษัทหรือโรงเรียนปฏิบัติตามกฎหมายทำให้สิทธิของปัจเจกบุคคลได้รับความคุ้มครองจากการถูกละเมิด

อีกทางหนึ่งในการคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองคือ พิจารณาว่าทำไมคนส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ถึงไม่เผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในชีวิตประจำวัน? ไม่ว่าจะไปโรงเรียนหรือทำงาน สิทธิของพวกเขาไม่ถูกรบกวน ผู้อ่านส่วนใหญ่ของหนังสือเล่มนี้ไม่ได้เผชิญกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง ไม่ถูกรบกวนไม่ตี ถูกข่มขืน ถูกปฏิบัติอย่างเลวร้าย ถูกบังคับให้เป็นทาส หรือถูกทรมานทำไม? เพราะว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทำงานได้ผล สำหรับคนเหล่านี้ ระบบการคุ้มครองโดยตำรวจของรัฐบาล (ที่รักษากฎหมายและความสงบเรียบร้อย) ถือว่ามีประสิทธิภาพ คนในสังคมยึดถือคุณค่าที่รณรงค์สิทธิมนุษยชนและปัจเจกบุคคลไม่ละเมิดสิทธิของคนอื่น นอกจากนี้ ผู้คนรู้จักสิทธิของตนและไม่ยอมให้มีการละเมิด ในการที่จะประกันให้เกิดสถานการณ์เช่นนี้ ทั้งรัฐบาลและประชาชนมีภารกิจหลายอย่างที่ต้องทำให้สำเร็จ คือ จำเป็นต้องมีกฎหมายที่ทำให้การละเมิดเป็นสิ่งผิดกฎหมาย ให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อให้รู้จักสิทธิของตน ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่รัฐบาล (เช่น ตำรวจ) เพื่อไม่ให้ละเมิดสิทธิมนุษยชน และจัดให้มีระบบติดตามและบังคับใช้การละเมิดและจัดการแก้ปัญหา

บทนี้จะกล่าวถึงการคุ้มครองในระดับประเทศที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับการคุ้มครองโดยตำรวจ ระบบศาล หน่วยงานรัฐบาล และโดยประชาชนในสังคม และระดับภูมิภาคที่อาเซียนกำลังพัฒนาไกลในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ท้ายที่สุด บทนี้จะสำรวจองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs-เอ็นจีโอ) ด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นกลไกหนึ่งที่กว้างขวางและประสบความสำเร็จมากที่สุดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างน้อยก็สำหรับภูมิภาคนี้

4.1 สถานะของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ในการพิจารณาว่าการคุ้มครองได้ผลเพียงใด จำเป็นต้องกล่าวถึงสถานะของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม คำถามนี้มีความยุ่งยากหลายประการ เราจะพิจารณาตัดสินว่าประเทศหนึ่งๆ มีผลการทำงานด้านสิทธิมนุษยชนที่ดีหรือไม่ดีได้อย่างไร? นี่เป็นปัญหาท้าทายเนื่องจากไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะประเมินค่าสิทธิมนุษยชน ความมั่งคั่งหรือการพัฒนาของประเทศยังสามารถประเมินค่าได้ค่อนข้างง่ายกว่า ยกตัวอย่างเช่น ธนาคารโลกหรือองค์กรพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) เผยแพร่การจัดอันดับประเทศตามความมั่งคั่งหรือการพัฒนาทุกปี แต่การพยายามกำหนดสถานะของสิทธิมนุษยชนนั้นยุ่งยากซับซ้อน ในขณะที่สิทธิบางอย่าง เช่น อาชญากรรมและความหวือหวาสามารถประเมินค่าได้ สิทธิอื่นๆ เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นหรือการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นประเมินค่าได้ยากกว่ามาก มีปัญหาว่าจะประเมินค่าสิทธิใด

(เนื่องจากมีสิทธิหลายร้อยอย่าง) จะประเมินค่าอย่างไร จะประเมินระดับความร้ายแรงของการละเมิดอย่างไร และใครจะเป็นผู้ประเมิน?

โดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นการพิจารณาแยกเป็นรายประเทศ ซึ่งกระทำโดยองค์กร อย่างเช่น แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International) ฮิวแมนไรตวอชส์ (Human Rights Watch) และ กระทรวงการต่างประเทศของสหรัฐอเมริกา รายงานเหล่านี้ทั้งหมดมีเผยแพร่อยู่ในอินเทอร์เน็ต งานศึกษาเหล่านี้ถูกเรียกว่า รายงานสถานการณ์ประเทศประจำปี และเป็นการพิจารณาเป็นรายประเทศเท่านั้น และไม่ค่อยทำการเปรียบเทียบระหว่างประเทศต่างๆ อย่างไรก็ตาม บางองค์กรก็พยายามจัดระดับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น ฟรีดอมเฮาส์ (Freedom House) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา มีการให้เกรดประจำปีในเรื่องระดับประชาธิปไตยและเสรีภาพทางการเมืองในประเทศหนึ่งๆ ประเทศต่างๆ ถูกจัดเกรดตั้งแต่ 1 (เสรีที่สุด) ไปจนถึง 7 (เสรีน้อยที่สุด) ในแง่ของเสรีภาพพลเมืองและทางการเมือง องค์กรมาตรา 19 (Article 19) ซึ่งเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนที่ตรวจสอบเรื่องเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ก็ทำการจัดอันดับเสรีภาพของสื่อทั่วโลก เมื่อพิจารณาการจัดอันดับต่างๆ และข้อคิดเห็นในรายงานสถานการณ์ประเทศเหล่านั้น ก็พอจะเห็นภาพเปรียบเทียบสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศต่างๆ และเห็นว่ารัฐต่างๆ มีทำที่ตอบสนองอย่างไรต่อสิทธิมนุษยชน ตารางต่อไปนี้เป็นารรวบรวมการจัดอันดับบางส่วนสำหรับประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ตาราง 4-1 สถานะของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ประเทศ	เสรีภาพ*	ดัชนีการพัฒนามนุษย์**	เสรีภาพสื่อ***	การให้สัตยาบันสิทธิมนุษยชน#
บรูไน	ไม่เสรี	สูงมาก	ลำบาก	3/22
กัมพูชา	ไม่เสรี	กลาง	ลำบาก	11/22
อินโดนีเซีย	เสรีบางส่วน	กลาง	ลำบาก	11/22
ลาว	ไม่เสรี	กลาง	รุนแรงมาก	9/22
มาเลเซีย	เสรีบางส่วน	สูง	ลำบาก	5/22
เมียนมา	ไม่เสรี	ต่ำ	ลำบาก	4/22
ฟิลิปปินส์	เสรีบางส่วน	กลาง	ลำบาก	14/22
สิงคโปร์	เสรีบางส่วน	สูงมาก	ลำบาก	3/22
ไทย	เสรีบางส่วน	สูง	ลำบาก	11/22
เวียดนาม	ไม่เสรี	กลาง	รุนแรงมาก	7/22
ติมอร์ตะวันออก	เสรีบางส่วน	กลาง	น่าพอใจ	11/22

* การจัดอันดับเสรีภาพในโลกในปี พ.ศ.2557 ของฟรีดอมเฮาส์มีสามระดับคือ เสรี เสรีบางส่วน หรือไม่เสรี

** จากดัชนีการพัฒนามนุษย์ของ UNDP ปี พ.ศ.2557 มีตั้งแต่สูงมาก สูง กลาง หรือต่ำ

*** จากดัชนีเสรีภาพสื่อโลกขององค์กรนักข่าวไร้พรมแดน (Reporters Without Borders) ปี พ.ศ.2557 มีตั้งแต่ ดี น่าพอใจ มีปัญหาที่สังเกตได้ ลำบาก หรือ รุนแรงมาก

จำนวนการให้สัตยาบันหรือให้ความเห็นชอบของรัฐต่อสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนแก้ฉบับ พิธีสารเลือกรับแก้ฉบับ และกลไกการร้องเรียนสี่กลไกที่มีอยู่ ดูรายละเอียดทั้งหมดได้ในภาคผนวก

จากตารางข้างต้น สถานะของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมีระดับแตกต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น ประเทศที่รวยที่สุดของอาเซียนมีประวัติการให้สัตยาบันน้อยที่สุด ประเทศที่ให้สัตยาบันมากก็ยังมีปัญหาเป็นห่วงมากมาย ประเทศที่มีเสรีภาพพลเมืองที่ย่ำแย่แต่กลับมีการพัฒนาที่ดี การทุจริตต่ำไม่ได้หมายความว่าจะมีผลงานด้านสิทธิมนุษยชนที่ดี ประเทศส่วนใหญ่อาจมีหลายด้านที่สิทธิมนุษยชนอยู่ในระดับดี และด้านอื่นที่มีจุดอ่อนอย่างสำคัญ บางประเด็นเป็นประเด็นร่วมของประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น สิทธิของแรงงานข้ามชาติและสิทธิของชนพื้นเมือง ประเด็นอื่นอย่างเช่น ความยากจน เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การศึกษาและสุขภาพ แตกต่างกันไปอย่างมากทั่วทั้งภูมิภาค ภาพรวมทั้งภูมิภาคก็คือ สถานะสิทธิมนุษยชนมักจะมีลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศ และเป็นเรื่องยากและไม่ค่อยเป็นประโยชน์มากนักที่จะพยายามจัดอันดับประเทศต่าง ๆ ตามมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศ เศรษฐกิจ ลัทธิส่วนทางชาตินิยม ภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์การเมือง ฯลฯ ที่อาจมีลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศล้วนส่งผลต่อสถานะสิทธิมนุษยชนในประเทศนั้น

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

สิทธิมนุษยชน การพัฒนาและประชาธิปไตยมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันหรือไม่?

เมื่อพิจารณาจากตาราง มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงอะไรหรือไม่ระหว่างระดับการพัฒนาที่สูง ระดับประชาธิปไตยที่ดี และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน? ข้อถกเถียงที่อาจเกิดขึ้นคือ

1. สิทธิมนุษยชน ประชาธิปไตยและการพัฒนาต่างสนับสนุนซึ่งกันและกัน

มักมีความเชื่อกันว่าประเทศร่ำรวยน่าจะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ง่ายกว่าเนื่องจากมีตำรวจและทนายที่ได้รับการฝึกฝนมาดีกว่า และมีเงินมากกว่าที่จะจัดให้มีบริการต่าง ๆ ความเชื่อมโยงเช่นนี้เป็นจริงหรือไม่เมื่อพิจารณาตารางข้างต้น? แล้วเป็นเช่นนั้นจริงหรือไม่ในประเทศของคุณ?

2. ไม่มีความสัมพันธ์เชื่อมโยง และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขึ้นอยู่กับรัฐ

ประเทศร่ำรวยและประเทศยากจน หรือประเทศประชาธิปไตยและประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตย ต่างมีความสามารถแบบเดียวกันในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การลงทุนในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นทางเลือกที่รัฐต้องตัดสินใจ ภาคประชาสังคมก็มักจะกำหนดข้อผูกมัดต่อสิทธิมนุษยชนของตนไว้เช่นกัน เรื่องนี้มองเห็นได้ในตารางหรือไม่? เป็นจริงในประเทศของคุณหรือไม่?

อะไรคือเหตุผลที่ผลการดำเนินงานในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีลักษณะแตกต่างกันไปมาก?

4.2 การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนระดับประเทศ

ในการทำความเข้าใจว่าสิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครองอย่างไรภายในรัฐต่าง ๆ บทนี้จะสำรวจดูก่อนว่ามีสิทธิมนุษยชนอะไรบ้างที่อยู่ในกฎหมายของประเทศ ซึ่งสามารถปรากฏอยู่ได้สามประการหลักด้วยกัน

- ประการแรก สิทธิมนุษยชนหลายอย่างเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายในประเทศโดยอัตโนมัติ ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายที่คุ้มครองประชาชนจากความรุนแรงและการลักขโมย หรือกฎหมายที่จัดให้มีการศึกษา ต่างก็มีในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นส่วนใหญ่ บทนี้จะไม่ลงรายละเอียด

ว่ามีกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอยู่ที่ใดบ้าง แต่จะมุ่งสนใจไปที่กฎหมายที่สำคัญที่สุดว่ามีการคุ้มครองอย่างไร

- ประการที่สอง สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนสามารถถูกผนวกเข้าไปในกฎหมายได้ สนธิสัญญาต่างๆ มีความสำคัญเนื่องจากทำให้กฎหมายของประเทศหนึ่งๆ มีความเท่าทันต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนและขยายการคุ้มครองให้กับประชาชน ยกตัวอย่างเช่น กฎหมายที่ให้ผู้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมในการทำงานและการแต่งงาน หรือการคุ้มครองเด็กจากความรุนแรงเป็นเรื่องที่ไม่ได้รับความสนใจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เมื่อสี่สิบปีก่อน แต่เมื่อประเทศต่างๆ เห็นชอบต่อสิทธิของผู้หญิงและเด็ก กฎหมายเช่นนี้ปัจจุบันก็มีอยู่ในแทบทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้
- ประการที่สาม สิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปจะปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ (แต่ไม่เสมอไป) เนื่องจากว่ารัฐธรรมนูญเป็นเอกสารทางกฎหมายพื้นฐานของประเทศหนึ่งๆ จึงทำให้สิทธิมนุษยชนได้รับความคุ้มครองขั้นสูงสุด

เนื้อหาส่วนนี้จะพิจารณาวิธีการการผนวกสิทธิมนุษยชนเหล่านี้ในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก่อน จากนั้นจะสำรวจคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่มีหน้าที่หลักในการดูแลให้รัฐคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ได้ให้ความเห็นชอบไว้

4.2.1 จากมาตรฐานระหว่างประเทศมาเป็นกฎหมายระดับประเทศ

ขั้นแรกในการพิจารณาว่ารัฐบาลดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนหรือไม่ ก็ต้องดูว่ามาตรฐานระหว่างประเทศได้รับความเห็นชอบตามกฎหมายในประเทศนั้นหรือไม่ จำนวนสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ให้สัตยาบันมีตั้งแต่แทบทุกฉบับสำหรับบางประเทศไปจนถึงเพียงแค่สามฉบับในอีกบางประเทศ ถึงกระนั้น ลำพังการให้สัตยาบันก็ยังไม่ใช้ตัวชี้วัดที่ดีว่าประเทศนั้นๆ มีความผูกมัดจะปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนเพียงใด สิทธิมนุษยชนควรจะมีให้ประชาชนในประเทศนั้นได้ใช้ ซึ่งจะเกิดขึ้นในกระบวนการที่เรียกว่าการนำสิทธิไปปฏิบัติภายในประเทศ ที่เกิดขึ้นหลังจากกระบวนการให้สัตยาบันต่อกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การนำไปปฏิบัติหมายรวมถึง การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายของประเทศและการเขียนกฎหมายใหม่เพื่อให้สิทธิมนุษยชนมีผลทางกฎหมายในประเทศ กระบวนการนำไปปฏิบัติมักจะเป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละประเทศและประเภทของสิทธิ ปัญหาท้าทายในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ หลายประเทศไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการนำสนธิสัญญาไปดำเนินการ สำหรับบางประเทศ (เช่น กัมพูชา ไทยและเวียดนาม) กฎเกณฑ์อาจมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับประเทศอื่นเป็นกระบวนการของรัฐบาล อย่างไรก็ตาม มีสามหนทางหลักๆ ที่สิทธิถูกนำไปดำเนินการเป็นกฎหมายในประเทศ

1. ประเทศหนึ่งๆ อาจนำสนธิสัญญาไปเป็นกฎหมายทั้งฉบับ กระบวนการเช่นนี้เกิดขึ้นในไม่กี่ประเทศ (ยุโรปเป็นหลัก) ไม่มีประเทศใดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ปฏิบัติตามนี้ ในกระบวนการนี้ ตัวสนธิสัญญากลายเป็นกฎหมายใหม่
2. สนธิสัญญาอาจกลายเป็นกฎหมายในประเทศด้วยการตรากฎหมาย (หรือชุดกฎหมาย) ที่บรรจุมาตรฐานต่างๆ ในสนธิสัญญาไว้ สนธิสัญญาสามารถถูกเขียนใหม่ให้เป็นกฎหมายระดับประเทศฉบับหนึ่งขึ้นมาก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการกลายเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งในฟิลิปปินส์ (กฎหมายสาธารณรัฐฉบับที่ 7277 หรือที่เรียกกันอีกชื่อหนึ่งว่า “แม็กนาคาร์ต้าสำหรับผู้พิการ” Magna Carta for Disabled Persons).

สิทธิต่างๆ ในสนธิสัญญาสามารถถูกตราออกเป็นกฎหมายหลาย ๆ ฉบับก็ได้ ยกตัวอย่างเช่น สิทธิของเด็กในฟิลิปปินส์ถูกแบ่งเป็นชุดกฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายความยุติธรรมและสวัสดิภาพของเยาวชน กฎหมายการศึกษาของเด็ก และกฎหมายแรงงานเด็ก โดยทั้งหมดรวมกัน ทำให้กฎหมายของประเทศฟิลิปปินส์สอดคล้องกับมาตรฐานในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (CRC) ในทำนองเดียวกัน ประเทศไทยแบ่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (ICPRD) ออกเป็นกฎหมายสามฉบับ คือ พระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ พ.ศ. 2551

3. ประเทศนั้นๆ อาจแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ในกรณีนี้ กฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญา (ที่อาจมาจากหลายส่วนของกฎหมาย) ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปตามมาตรฐานของสนธิสัญญา ซึ่งอาจยกเป็นตัวอย่างได้คือ กรณีของ CEDAW ที่มีการปรับปรุงกฎหมายครอบครัว (เช่น การหย่าร้าง) กฎหมายแรงงาน (เช่น ค่าตอบแทนที่เท่าเทียม) และกฎหมายความเป็นพลเมือง ให้สอดคล้องกับ CEDAW

ในบรรดาวิธีการที่กล่าวมานี้ ไม่จำเป็นว่าจะต้องมีวิธีการหนึ่งที่ดีกว่าอย่างอื่น การมีกฎหมายแยกต่างหากเป็นฉบับเดียวมีข้อดีเนื่องจากบทบัญญัติทั้งหมดถูกรวมอยู่ในที่เดียวทำให้ง่ายต่อประชาชนที่จะเรียนรู้เกี่ยวกับกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนต่างๆ ก็เป็นการประกันว่ากฎหมายของประเทศมีความทันต่อสถานการณ์และจะไม่มีความย้อนแย้งกันระหว่างส่วนต่างๆ ของกฎหมาย แน่หนอนว่าการมีกฎหมายไม่ได้หมายความว่ากฎหมายถูกบังคับใช้ ยังคงมีปัญหาท้าทายมากมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กฎหมายจะต้องมีการบังคับใช้โดยเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ประชาชนจำเป็นต้องรู้เกี่ยวกับกฎหมายเพื่อที่จะปฏิบัติตามได้ ผู้พิพากษาจำเป็นต้องเข้าใจกฎหมายเพื่อจะได้ตัดสินคดีไปตามกฎหมาย และรัฐบาลอาจจำเป็นต้องจัดทำแผนปฏิบัติการหรือนโยบายแห่งชาติเพื่อให้ประชาชนที่ควรได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายนั้นได้รับความคุ้มครองตามนั้นจริงๆ

4.2.2 สิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

มาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศสามารถปรากฏอยู่ในหลายที่ภายในระบบกฎหมายของรัฐหนึ่งๆ นอกเหนือไปจากกฎหมายและนโยบายของประเทศ (ดังที่กล่าวข้างต้น) โดยสามารถปรากฏเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ สิทธิตามรัฐธรรมนูญถือว่ามีน้ำหนักและเป็นพื้นฐาน และรัฐธรรมนูญทั้งหมดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ต่างก็มียุทธศาสตร์ประกอบเรื่องสิทธิอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น (ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญของบรูไนจะไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ก็ยอมรับว่าประชาชนมีสิทธิต่าง ๆ)

รัฐธรรมนูญเป็นเอกสารที่กำหนดว่ารัฐบาลต้องบริหารประเทศอย่างไร ให้รายละเอียดเกี่ยวกับโครงสร้างของรัฐบาล การออกกฎหมาย การเลือกตั้งนอกรัฐสภา และสิ่งที่นอกรัฐสภาต้องทำ นอกจากนี้ยังกำหนดหน้าที่ของรัฐที่มีต่อประชาชน และหน้าที่ของประชาชนที่มีต่อรัฐ เนื้อหาส่วนนี้จะสำรวจรัฐธรรมนูญในปัจจุบันของประเทศต่าง ๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เพื่อพิจารณาเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญอาจจะมีเรื่องสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ก็ไม่ใช่เรื่องปกติทั่วไปนักที่คนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะพูดคุยกันเรื่อง “สิทธิตามรัฐธรรมนูญ” ของตน เนื่องจากมีคนไม่มากนักที่รู้ว่าสิทธิหรือรัฐธรรมนูญของตนได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ มีหลาย ๆ เหตุผลที่สิทธิตามรัฐธรรมนูญของบางประเทศมักอ่อนแอกว่า

มาตรฐานระหว่างประเทศ ดังนั้นจึงเป็นการดีกว่าที่จะใช้สนธิสัญญาระหว่างประเทศสำหรับการคุ้มครอง รัฐธรรมนูญอาจเพิ่งเปลี่ยนแปลงมาไม่นานจนคนอาจไม่ทราบถึงสิทธิในฉบับล่าสุดและโรงเรียนอาจยังไม่ทันได้เริ่มสอน หรืออาจจะมีการรับรู้เรื่องสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศดีกว่า อย่างไรก็ตาม เหตุผลหลักก็คือผู้คนมักจะไม่ค่อยรู้ว่ามื่ออะไรปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเนื่องจากว่าไม่มีการสอนในโรงเรียนและไม่มีทำให้สาธารณชนรับทราบกันโดยทั่วไป ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีจุดอ่อนในเรื่องของการสอนให้ประชาชนรู้จักสิทธิตามรัฐธรรมนูญของตน

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

ความรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของคุณ

คุณรู้หรือไม่ว่าคุณมีสิทธิอะไรบ้างจากรัฐธรรมนูญของคุณ? คุณเคยเรียนเรื่องรัฐธรรมนูญหรือไม่? เพื่อนๆ และคนในครอบครัวของคุณมีใครรู้เกี่ยวกับรัฐธรรมนูญหรือไม่?

สำหรับนักศึกษาส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คำตอบต่อคำถามเหล่านี้คือ “ไม่” คุณคิดว่าทำไมจึงเป็นอย่างนี้? ทำไมรัฐบาลจึงไม่ให้ความรู้ประชาชนในเรื่องเรื่องรัฐธรรมนูญอย่างจริงจังมากกว่านี้? อาจเป็นเพราะว่าครูและพ่อแม่คิดว่าคณิตศาสตร์ วิทยาศาสตร์และการเขียนมีความสำคัญมากกว่า อาจไม่มีชั่วโมงเรียนในเรื่องนี้ หรือบางทีรัฐบาลอาจไม่กระตือรือร้นที่จะให้ความรู้แก่พลเมืองเพื่อที่จะได้รู้จักสิทธิของตนเอง

กรณีศึกษา

การใช้ UDHR และ ICCPR ของศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์

ฟิลิปปินส์ผนวกกฎหมายระหว่างประเทศตามจารีตประเพณีโดยอาศัยมาตรา 2 ข้อ 2 ของรัฐธรรมนูญ “คำประกาศหลักการและนโยบายรัฐ” และมาตรา 7 ข้อ 21 ที่บอกว่าสนธิสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศทุกฉบับที่ฟิลิปปินส์ให้สัตยาบันจะกลายเป็นกฎหมายของประเทศโดยมีศักดิ์และสิทธิเทียบเท่ากฎหมายฉบับหนึ่ง

ศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์ได้ใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสนธิสัญญาระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ได้ให้สัตยาบันแล้วในการตัดสินคดีหลายคดีด้วยกัน ในคดี Kant Kwongand YimKam Shing v Presidential Commission on Good Government (GR No L-79484,7 ธันวาคม 2530) ที่เกี่ยวกับสิทธิในการเดินทางและเคลื่อนย้ายโดยเสรี ศาลสูงสุดระบุว่า “...สิทธิในการเดินทางและเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่รับรองโดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2530 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” และ “ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพจากศาลที่มีอำนาจของประเทศสำหรับการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานที่บุคคลมีโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย”

ในอีกคดีหนึ่ง (Ferdinand E Marcos, et al v Raul Manlapus, et al, GR No 88211, 15 กันยายน 2531), ศาลสูงสุดอ้างทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและ ICCPR โดยเห็นว่าถึงแม้ว่าสิทธิในการกลับคืนสู่ประเทศของบุคคลมิได้เป็นหนึ่งในสิทธิที่ได้รับการรับรองในบัญญัติว่าด้วยสิทธิพื้นฐานของพลเมืองของฟิลิปปินส์ก็ตาม แต่สิทธินี้ก็ควรถือว่าเป็นหลักการที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปตามกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญของฟิลิปปินส์

ดังที่เห็นได้จากตารางเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญหลังยุคอาณานิคมส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ผนวกบรรทัดฐานและหลักการสิทธิมนุษยชนต่างๆ เข้าไปด้วย เมื่อเวลาผ่านไป รัฐธรรมนูญต่างๆ ได้ถูกเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเขียนใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ดังรายละเอียดข้างต้น เมื่อประเทศต่างๆ เข้าร่วมเป็นภาคีในข้อตกลงด้านสิทธิมนุษยชน ก็ถูกกำหนดให้ต้องแก้ไขกรอบและระบบกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับมาตรฐานเหล่านั้น ในบางกรณี หากเป็นไปได้ก็จะหมายถึงการปรับปรุงรัฐธรรมนูญ การปรับกฎหมายนี้อาจเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญ (อย่างเช่น มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญอินโดนีเซียหลายครั้งให้สนับสนุนสิทธิทางการเมือง) หรืออาจกระทำโดยเปลี่ยนการตีความรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ หรืออาจทำได้โดยผนวกมาตรฐานสิทธิมนุษยชนบางอย่างเข้าไปในรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ (อย่างที่ไทยทำในรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2540 และ พ.ศ.2550) รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2530 ของฟิลิปปินส์ระบุถึงสิทธิมนุษยชนต่างๆ อยู่แล้วและบอกว่าสนธิสัญญาที่ให้สัตยาบันแล้วจะต้องถูกผนวกเป็นกฎหมายในประเทศ นี่คือตัวอย่างที่ดีที่สุดที่แสดงถึงการที่รัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะนำสนธิสัญญาไปดำเนินการในระดับประเทศอย่างไร ผลก็คือศาลสูงสุดของฟิลิปปินส์ได้ใช้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนหนึ่งของระบบกฎหมายของฟิลิปปินส์ อย่างไรก็ตาม น่าเสียดายว่าการใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศของฟิลิปปินส์นี้เป็นกรณียกเว้น ไม่ได้เป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปในการใช้กฎหมายระหว่างประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ตาราง 4-2: รัฐธรรมนูญในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประเทศ	รัฐธรรมนูญฉบับแรกปี พ.ศ.	จำนวนรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี พ.ศ.	เนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและตัวอย่างกฎหมายสิทธิมนุษยชน
บรูไน	2502	1 (มีการแก้ไข)	2551	ไม่มีเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
กัมพูชา	2536	1 (มีการแก้ไข)	2542	บทที่ 3 สิทธิและหน้าที่ของพลเมืองกัมพูชา (มาตรา 31-50)
ลาว	2534	1 (มีการแก้ไข)	2546	บทที่ 4 สิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่ของพลเมือง (มาตรา 34-51)
อินโดนีเซีย	2488	แก้ไข 4 ครั้ง รัฐธรรมนูญชั่วคราวปี 2498	2488/2545	บทที่ 10 (ก) ว่าด้วยสิทธิในการทำงาน ศาสนา การศึกษา และมาตรการประกันทางสังคม (มาตรา 28-28(ญ) มาตรา 27, 28, 31, 32, 34)
มาเลเซีย	2500	1	2500	ภาค 2 เสรีภาพพื้นฐาน (ความเสมอภาค การเคลื่อนย้าย การแสดงความคิดเห็น การชุมนุม)
เมียนมา	2491	3	2551	บทที่ 8 พลเมือง สิทธิขั้นพื้นฐานและหน้าที่ของพลเมือง

ประเทศ	รัฐธรรมนูญฉบับแรกปี พ.ศ.	จำนวนรัฐธรรมนูญ	รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี พ.ศ.	เนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและตัวอย่างกฎหมายสิทธิมนุษยชน
ฟิลิปปินส์	2478/2531	4	2531	มาตรา 3 บัญญัติว่าด้วยสิทธิของพลเมือง มาตรา 13 ความยุติธรรมทางสังคมและสิทธิมนุษยชน
สิงคโปร์	2508/2506	1 (แก้ไข 3 ครั้ง)	2534	ภาค 4 เสรีภาพขั้นพื้นฐาน (มาตรา 9-16)
ไทย*	2475	19	2550	บทที่ 3 สิทธิและเสรีภาพของประชาชนไทย
เวียดนาม	2489	5 (แก้ไข 1 ครั้ง)	2556	บทที่ 2 สิทธิมนุษยชน สิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐานและหน้าที่พลเมือง (มาตรา 14-49)
ติมอร์ตะวันออก	2545	1	2545	ภาค 2 สิทธิขั้นพื้นฐาน หน้าที่เสรีภาพและหลักประกัน (มาตรา 16-28)

* รัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2550 ของไทยถูกยกเลิกไปหลังจากการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557

การผนวกสิทธิมนุษยชนเข้าไปในรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ รัฐธรรมนูญฉบับดั้งเดิมของประเทศส่วนใหญ่ไม่มีสิทธิมนุษยชน สิทธิต่าง ๆ ถูกเพิ่มเข้าไปภายหลังในการแก้ไขเพิ่มเติมหรือมาปรากฏในฉบับที่เขียนขึ้นใหม่ และถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนที่เทียบเท่ามาตรฐานระหว่างประเทศสำหรับรัฐธรรมนูญอินโดนีเซียในปี พ.ศ.2545 รัฐธรรมนูญไทยปี พ.ศ.2540 และรัฐธรรมนูญเมียนมาปี พ.ศ.2551 ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีหลายกรณีที่รัฐธรรมนูญจำกัดสิทธิแทนที่จะเป็นการรับประกัน รัฐธรรมนูญมักจะมุ่งเน้นไปที่อำนาจอธิปไตยและการพัฒนาของรัฐมากกว่าสิทธิของประชาชน มีตัวอย่างที่สิทธิได้รับการรับรองแต่มีข้อแม้และข้อจำกัด ที่พบได้ส่วนใหญ่ คือ การอ้างหน้าที่ของพลเมืองซึ่งมีอยู่ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับ การพิจารณาเพียงแต่สิทธิที่มาพร้อมกับหน้าที่นั้นขัดกับหลักการพื้นฐานที่ว่าสิทธิเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิดและไม่สามารถพรากออกไปได้ ดังนั้นสิทธิจึงไม่ควรมีหน้าที่พ่วงเข้ามาเพื่อที่จะสมควรได้รับสิทธิ การจำกัดที่พบโดยทั่วไปอีกอย่างหนึ่งคือการจำกัดสิทธิด้วยกฎหมายในประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องน่าสนใจเนื่องจากหมายความว่ารัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศต้องเป็นไปตามกฎหมายในประเทศ ท้ายที่สุด สิทธิถูกจำกัดด้วยการทำให้อะไรก็ตามที่เห็นว่าขัดต่อบูรณภาพของรัฐเป็นความผิด ดังนั้น รัฐจึงมีอำนาจจำกัดหรือปฏิเสธสิทธิหากเห็นว่าเป็นภัยคุกคามต่อรัฐ (และภัยคุกคามสามารถถูกตีความได้อย่างกว้างขวาง) ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ กฎหมายความมั่นคงภายในของสิงคโปร์และมาเลเซียที่ให้สิทธิแก่รัฐบาลในการจับกุมและคุมขังบุคคลโดยไม่ต้องมีการไต่สวน (นานที่สุดถึงสองปีในกรณีสิงคโปร์ตามข้อ 8(1)(ก))

รัฐธรรมนูญของประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ยังได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับกลุ่มชาติพันธุ์หรือศาสนาบางกลุ่มเหนือกว่ากลุ่มอื่นๆ อีกด้วย อย่างเช่น มาตรา 29 ของรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซีย ประกาศว่ารัฐควรวางอยู่บนฐานของความเชื่อในพระเจ้าพระองค์เดียว ในรัฐธรรมนูญของบรูไน เมียนมาและมาเลเซียมีการยอมรับศาสนาเพียงไม่กี่ศาสนาเท่านั้น ดังนั้นจึงถือว่าการจำกัดเสรีภาพทางศาสนา

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

รัฐธรรมนูญของเมียนมา

พิจารณารัฐธรรมนูญของเมียนมาสองมาตรานี้

351. แม่ เด็กและผู้หญิงมีครรภ์พึงมีสิทธิเท่าเทียมตามที่กฎหมายกำหนด
352. ในการแต่งตั้งหรือมอบหมายหน้าที่สำหรับข้าราชการพลเรือน เมื่อคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขที่ระบุไว้ รัฐ จะไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อพลเมืองคนใดของสาธารณรัฐแห่งสหภาพเมียนมาด้วยเหตุทางเชื้อชาติ กำเนิด ศาสนาและเพศ อย่างไรก็ตาม ไม่มีอะไรในมาตรานี้ที่จะขัดขวางการแต่งตั้งผู้ชายเข้าสู่ตำแหน่งที่เหมาะสมสำหรับผู้ชายเท่านั้น

สองมาตรานี้มีการจำกัดสิทธิอะไรบ้าง? คุณคิดว่าบทบัญญัตินี้เคารพสิทธิในความเสมอภาคระหว่างผู้ชายและผู้หญิงหรือไม่? มีปัญหาอยู่หลายประการด้วยกัน

1. มาตรา 351 บอกว่าสิทธิที่เท่าเทียมเป็นไปตามที่ “กฎหมายกำหนด” ดังนั้น ยกตัวอย่างเช่น หากไม่มีกฎหมายกำหนดให้ผู้หญิงมีสิทธิเท่าเทียมในการหย่าร้าง ผู้หญิงก็จะไม่ได้รับความเท่าเทียม
2. มาตรา 351 ระบุสำหรับคนที่เป็นแม่ เด็ก และผู้หญิงตั้งครรภ์ แต่มาตรา 352 บัญญัติสิทธิสำหรับพลเมืองเท่านั้น ถ้าเช่นนั้นแล้วสถานประกอบการต่างๆ สามารถเลือกปฏิบัติต่อคนที่ไม่ใช่พลเมืองหรือไม่
3. มีงานที่สงวนไว้สำหรับผู้ชายเท่านั้นในมาตรา 352 งานเช่นนั้นคืออะไรบ้าง? มีงานอะไรที่มีแต่ผู้ชายเท่านั้นที่จะทำได้? มาตรานี้มีความคลุมเครือมากพอที่จะทำให้รัฐบาลสามารถเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงได้ด้วยการตัดสินตามอำเภอใจว่างานชนิดใด “ไม่เหมาะสม” สำหรับผู้หญิง

4.3 สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ คือ สถาบันที่เป็นทางการของรัฐที่จัดตั้งโดยกฎหมายเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ สถาบันสิทธิฯ ทำงานเสริมรับและประสานความร่วมมือกับสถาบันอื่นๆ ของรัฐ เช่น ศาล แต่มีความพิเศษคือการทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมที่สำคัญระหว่างรัฐบาลและชุมชน และระหว่างประเทศกับระบบสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ลักษณะสำคัญอีกประการหนึ่งของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ คือเป็นเอกเทศจากรัฐบาล ความเป็นอิสระเป็นปัจจัยสำคัญสำหรับประสิทธิผลในการทำงานขององค์กรนี้

4.3.1 กำเนิดของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ชุดแรกๆ ถูกจัดตั้งขึ้นในคริสต์ทศวรรษ 1970 และ 1980 (พ.ศ. 2513 ถึง 2523) ส่วนใหญ่ แล้วอยู่ในประเทศในเครือจักรภพ อย่างเช่น แคนาดา ออสเตรเลียและนิวซีแลนด์ อย่างไรก็ตาม ปี พ.ศ. 2536 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญสำหรับการเคลื่อนไหวเรื่องสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ

เมื่อปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการให้การรับรองสถาบันสิทธิมนุษยชนในเวทีระดับโลกเป็นครั้งแรก โดยยืนยันถึง “บทบาทที่สำคัญและสร้างสรรค์ของสถาบันระดับประเทศในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” และกระตุ้นให้แต่ละประเทศจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติขึ้นมา (ใน ส่วน 1, ย่อหน้า 36 ของปฏิญญา) ประการที่สอง ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติรับรอง “หลักการเกี่ยวกับสถานะของสถาบันระดับประเทศในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” (มักเรียกกันว่า หลักการปารีสหรือ Paris Principles) เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศขั้นต่ำสุดสำหรับสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ประการที่สาม ปี พ.ศ. 2536 ยังเป็นปีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการประสานงานระหว่างประเทศของสถาบันระดับประเทศเพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (International Coordinating Committee of National Institutions for the Promotion and Protection of Human Rights หรือ ICC – อย่างสับสนกับศาลอาญาระหว่างประเทศ หรือ International Criminal Court ที่ใช้ตัวย่อ ICC เหมือนกัน) เป็นเครือข่ายสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ระหว่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 มีจำนวนสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในปี พ.ศ.2533 มีสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ อยู่ไม่ถึง 10 ประเทศทั่วโลก แต่ในปัจจุบันมีมากกว่า 100 ประเทศ โดยมีเกือบถึง 70 ประเทศที่เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดในหลักการปารีส ปี พ.ศ.2557 มี 6 ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย เมียนมา ฟิลิปปินส์ ไทยและติมอร์ตะวันออก

4.3.2 ประเภทของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติและบทบาทหน้าที่

ขณะที่ประเทศหนึ่งจะมีสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ อย่างเป็นทางการได้เพียงหนึ่งองค์กรเท่านั้น และแต่ละประเทศก็สามารถตัดสินใจกำหนดบทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ได้อย่างอิสระ โดยมีข้อพิจารณาหลายประการ เช่น กรอบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่แล้วในประเทศ ระบบกฎหมาย การเมืองและวัฒนธรรม และทรัพยากรบุคคลและงบประมาณที่มีอยู่ นอกจากนี้ บทบาทที่แต่ละประเทศกำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ จะเป็นตัวบ่งชี้ถึงประเภทของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ โดยสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ แบ่งออกได้เป็นสี่ประเภทหลักด้วยกัน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human rights commissions)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ประเภทที่มีความกว้างขวางที่สุด ทั้งในแง่ของขนาดและบทบาทหน้าที่ โครงสร้างประกอบด้วยคณะกรรมการจำนวนหนึ่ง (จำนวนมีตั้งแต่ 5 คนในฟิลิปปินส์ไปจนถึง 15 คนในเมียนมา) ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญที่มีหน้าที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของฟิลิปปินส์เป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ที่ใหญ่ที่สุดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยมีเจ้าหน้าที่มากกว่า 600 คน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนโดยทั่วไปจะนำโดยกรรมการที่ทำงานเต็มเวลาหนึ่งคนหรือมากกว่าที่ได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งที่มีการกำหนดวาระการทำงานที่ชัดเจน คณะกรรมการเป็นเสมือนภาพลักษณ์และเป็นกระบอกเสียงของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ต่อสาธารณะ การแต่งตั้งคณะกรรมการควรเป็นกระบวนการที่โปร่งใสที่มีการปรึกษาหารือกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ต้องมีความหลากหลายในการสรรหากรรมการ โดยทั้งคณะควรสะท้อนถึงส่วนต่างๆ ของสังคมตลอดจนมีความสมดุลในเรื่องเพศสภาพ จึงหมายถึงอาจจะมีทั้งนักกฎหมาย นักวิชาการ คนทำงานภาคประชาสังคม เจ้าหน้าที่รัฐบาล เป็นต้น

หน่วยงานให้คำปรึกษาและแนะนำ (Advisory and consultative bodies)

หน่วยงานให้คำปรึกษาและแนะนำคือสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ที่ให้คำแนะนำลงรายละเอียด และมีข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ นอกจากนี้ก็ยังมีส่วนร่วมในการทำงานของกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ หน่วยงานนี้ไม่ทำหน้าที่สอบสวนเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ หรือให้ความช่วยเหลือในกระบวนการศาลใด ๆ หน่วยงานนี้มีในยุโรปมากกว่า แต่ไม่มีในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

หน่วยงานศึกษาค้นคว้า (Research bodies)

หน่วยงานศึกษาค้นคว้าคือ “มันสมอง (think tanks)” ด้านสิทธิมนุษยชน มักจะมุ่งสนใจด้านวิชาการซึ่งจะมีผลงานการศึกษาเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ เช่นเดียวกับหน่วยงานให้คำปรึกษาและแนะนำ หน่วยงานศึกษาค้นคว้าโดยทั่วไปไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชนจากบุคคลได้ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ประเภทนี้

สถาบันแบบลูกผสม (Hybrid institutions)

สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ บางแห่งผสมบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ และไม่สามารถจัดอยู่ในประเภทใดประเภทหนึ่งได้ ซึ่งเรียกว่า สถาบันแบบลูกผสม บางแห่งรวมบทบาทหน้าที่แบบผู้ตรวจการรัฐสภา (ที่สามารถตัดสินชี้ขาดหรือสอบสวนข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เช่น เรื่องการเลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน) กับบทบาทหน้าที่บางส่วนหรือทั้งหมดของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สำนักงานผู้ตรวจการเพื่อสิทธิมนุษยชนและความเป็นธรรมแห่งติมอร์ตะวันออก (Timor-Leste Office of the Provedor for Human Rights and Justice) คือตัวอย่างของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ แบบลูกผสม มีบทบาทหน้าที่ในการสอบสวนและจัดการเรื่องร้องเรียนจากบุคคล ให้คำแนะนำด้านสิทธิมนุษยชนแก่รัฐบาล เยี่ยมสถานที่คุมขังต่าง ๆ และขึ้นศาล เป็นอนุญาโตตุลาการ และคณะกรรมการสอบสวนทางปกครอง ตามที่สหประชาชาติให้คำแนะนำ สถาบันแบบลูกผสมสามารถให้บริการแบบ “ครบวงจร” ได้ นอกจากนี้ยังทำให้ทรัพยากรต่าง ๆ รวมอยู่ในสถาบันเดียวแทนที่จะกระจายออกไปตามที่ต่าง ๆ

ดังเห็นได้จากตารางข้างล่างนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นประเภทคณะกรรมการ

ตาราง 4-3: สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ประเทศ	ชื่อ	ประเภท	ปีจัดตั้ง
อินโดนีเซีย	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศอินโดนีเซีย (Indonesian National Commission on Human Rights หรือ Komnas HAM)	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	พ.ศ.2536
มาเลเซีย	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศมาเลเซีย (Human Rights Commission of Malaysia หรือ SUHAKAM)	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน	พ.ศ.2542

ประเทศ	ชื่อ	ประเภท	ปีจัดตั้ง
เมียนมา	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศเมียนมา (Myanmar National Human Rights Commission)	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชน	พ.ศ.2554
ฟิลิปปินส์	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศฟิลิปปินส์ (Commission on Human Rights of the Philippines)	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชน	พ.ศ.2530
ไทย	คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศไทย	คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชน	พ.ศ.2540
ติมอร์ตะวันออก	ผู้ตรวจการเพื่อสิทธิมนุษยชนและความเป็น ธรรม (Provedoria for Human Rights and Justice)	สถาบันลูกผสม	พ.ศ.2547

4.3.3 การดำเนินงานของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

วัตถุประสงค์ของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ คือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ จึงควรมีอำนาจดำเนินการในเรื่องนี้ระบุไว้ในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรขึ้นมา ในการที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิ สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ จะมีบทบาทต่างๆ อย่างกว้างขวาง ดังต่อไปนี้

- ทำงานกับรัฐบาลและชุมชนในการส่งเสริมการศึกษาและความตระหนักรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน
- ทำงานกับรัฐบาลเพื่อช่วยพัฒนานโยบายและแผนงานด้านสิทธิมนุษยชน
- ทำงานกับฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อช่วยดูแลให้ร่างกฎหมาย กฎหมายที่มีอยู่และข้อบังคับต่างๆ สอดคล้องกับพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศ
- มีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิจารณาปัญหาสิทธิมนุษยชน (ที่ปรึกษาของศาล [amicus curiae])
- ดำเนินการสอบสวนหรือสอบถามเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนในเชิงโครงสร้าง
- รับและจัดการเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจากบุคคล รวมถึงการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมด้วย
- ติดตามและตรวจเยี่ยมสถานที่คุมขัง
- มีส่วนร่วมในการทำงานของกลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ของแต่ละประเทศจะมีรายการกิจกรรมที่ระบุชัดเจนว่าสามารถทำอะไรได้บ้าง โดยมีรายละเอียดอยู่ในกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรขึ้นมา ซึ่งบางครั้งก็เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ และบางครั้งก็เป็นกฎหมายแยกต่างหาก กิจกรรมต่างๆ ที่สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ สามารถทำได้นั้น อาจถูกจำกัดโดยทรัพยากรขององค์กรและโดยความเรียกร้องที่มีต่อองค์กร หากสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ มีขนาดเล็กและมีงบประมาณน้อย ก็เป็นเรื่องยากที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้ หรือหากทำงานในประเทศที่มีประเด็นสิทธิมนุษยชนที่ต้องจัดการจำนวนมากก็จะเกินกำลัง จากตารางข้างล่าง จะเห็นได้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการให้การศึกษ การศึกษาค้นคว้า การสอบสวน และรับเรื่องร้องเรียนด้านสิทธิมนุษยชน สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ บางแห่งมีอำนาจพิเศษในการเข้าไปในเรือนจำหรือทำงานเกี่ยวกับคดีที่พิจารณาในศาลได้

ตาราง 4-4: อำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

	Komnas HAM คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ประเทศ อินโดนีเซีย	SUHAKAM คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ประเทศ มาเลเซีย	คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ประเทศ เมียนมา	คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ประเทศ ฟิลิปปินส์	คณะกรรมการ สิทธิมนุษยชน แห่งชาติ ประเทศไทย	ผู้ตรวจการเพื่อ สิทธิมนุษยชน และความ เป็นธรรม ประเทศติมอร์ ตะวันออก
รับเรื่องร้องเรียน	✓	✓	✓	✓	✓	✓
สอบสวน/ไต่สวน	✓	✓	✓	✓	✓	✓
เรียกพยาน	✓	✓	✓		✓	✓
ตรวจเยี่ยมคุก		✓	✓	✓		✓
ไต่ถามเกี่ว	✓			✓	✓	✓
ช่วยกระบวนกร พิจารณาคดีใน ศาล				✓		✓
ให้คำแนะนำต่อ รัฐบาล	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ทำการศึกษา ค้นคว้า	✓	✓	✓	✓	✓	✓
ให้การศึกษาด้าน สิทธิมนุษยชน	✓	✓	✓	✓	✓	✓

นอกจากหน้าที่รับผิดชอบในประเทศแล้ว สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ยังทำหน้าที่เป็นสะพานเชื่อมที่สำคัญระหว่างประเทศของตนกับระบบสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติอีกด้วย สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ มีสถานะเป็นผู้สังเกตการณ์และมีสิทธิเข้าร่วมกับกลไกสิทธิมนุษยชนต่างๆ ของสหประชาชาติ รวมถึงคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council) และองค์กรติดตามดูแลตามสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติต่างๆ (จะกล่าวถึงในบทต่อไป) แต่ที่สำคัญคือ โอกาสการมีส่วนร่วมเหล่านี้ซึ่งรวมถึงการสามารถเข้าร่วมและอภิปรายในที่ประชุมของสหประชาชาติได้นั้นส่วนใหญ่ถูกสงวนไว้เฉพาะกับสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ที่มีสถานะ “A” (คือมีคุณสมบัติสอดคล้องกับหลักการปารีสซึ่งจะกล่าวถึงในช่วงต่อไป) เท่านั้น ในฐานะองค์กรอิสระที่มีความรู้ความชำนาญในระดับประเทศ สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ส่งผ่านข้อมูลและข้อคิดเห็นที่สำคัญให้กับงานและกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ของสหประชาชาติ ในการส่งเสริมความตระหนักรู้และการนำมติต่างๆ ของสหประชาชาติไปปฏิบัติในสังคมของตน สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ยังได้ช่วยแปรการตัดสินใจต่างๆ ของสหประชาชาติให้กลายเป็นการเปลี่ยนแปลงเชิงบวกอีกด้วย

4.3.4 ติดตามดูแลมาตรฐานสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

ถึงจะมีความยืดหยุ่นก็ตาม แต่บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ จะต้องสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศขั้นต่ำสุดที่ระบุไว้ในหลักการปารีสที่กล่าวถึงสถานะ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย องค์ประกอบ อำนาจ และวิธีการในการปฏิบัติงาน โดยกำหนดให้สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ต้อง

- มีอำนาจหน้าที่ที่กว้างและนิยามชัดเจน บนพื้นฐานของมาตรฐานสากลด้านสิทธิมนุษยชน
- เป็นอิสระและเป็นเอกเทศจากรัฐบาล
- มีลักษณะพหุนิยม โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการสะท้อนกลุ่มกลุ่มต่างๆ ในสังคม
- มีทรัพยากรพอเพียงจากรัฐบาล
- มีอำนาจเหมาะสมพอเพียงในการสอบสวน
- ประชาชนสามารถเข้าถึงได้และควรร่วมมือกับภาคประชาสังคม

สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ แต่ละแห่งจะได้รับการประเมินตามกำหนดเวลาโดยคณะกรรมการใน ICC โดยได้รับการสนับสนุนจากสำนักข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (OHCHR) ซึ่งจะพิจารณาตามข้อกำหนดต่างๆ ของหลักการปารีสและจะได้รับการรับรองสถานะ องค์การภาคประชาสังคมได้รับเชิญให้ส่งรายงานและข้อมูลเพื่อการพิจารณาทบทวนการรับรองสถานะของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ องค์การสิทธิมนุษยชนต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีบทบาทอย่างแข็งขันในการส่งข้อมูลเพื่อการพิจารณาทบทวนสถานะ โดยเฉพาะภายใต้การนำของเครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชนเอเชียด้านสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Asian NGO Network on NHRIs- ANNI)

สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ที่เป็นไปตามหลักการปารีสจะได้รับสถานะ “A” สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ที่ได้รับการประเมินว่า “ไม่ปฏิบัติตามตรงตามอย่างเต็มที่” กับหลักการปารีสจะได้รับสถานะ “B” สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ที่ไม่สอดคล้องจะได้รับสถานะ “C” จนถึงขณะนี้เขียนหนังสือเล่มนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทำในหกแห่งได้รับสถานะ “A” มียกเว้นแห่งเพียงเดียวคือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประเทศเมียนมาซึ่งค่อนข้างใหม่และยังไม่ได้รับการประเมิน (ณ ปี พ.ศ.2557) อีกบทบาทที่สำคัญของกระบวนการนี้คือการออก “ข้อสังเกตทั่วไป (General Observations)” ที่เป็นการตีความหลักการปารีส ข้อสังเกตทั่วไปนี้จะให้ความชัดเจนและรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการแต่ละข้อ และพร้อมกับการให้ตัวอย่างการปฏิบัติที่ดีแล้ว ยังให้แนวทางแก่สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ และรัฐเกี่ยวกับเนื้อหาสาระของบทบาทและหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ อีกด้วย เป็นการทำให้หลักการปารีสยังคงเป็นเอกสารที่มีพลวัตและมีชีวิต

นอกจาก ICC แล้ว ยังมีองค์กรประสานงานสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ระดับภูมิภาคสี่แห่ง ในทวีปแอฟริกา ทวีปอเมริกา เอเชียและแปซิฟิก และยุโรป เวทีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเอเชียแปซิฟิก (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions - APF) คือองค์กรประสานงานระดับภูมิภาคของเอเชียแปซิฟิก APF จัดการฝึกอบรมและเสริมสร้างศักยภาพให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ที่เป็นสมาชิกเพื่อสนับสนุนและเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำงาน และยังทำหน้าที่เป็นเครือข่ายระดับภูมิภาคเพื่อความร่วมมือในประเด็นสิทธิมนุษยชนและทำงานกับรัฐบาลและภาคประชาสังคมในภูมิภาคเพื่อสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ในประเทศที่ยังไม่มี

4.3.5 ข้อจำกัดของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ มีบทบาทสำคัญมากในการดูแลให้มาตรฐานระหว่างประเทศได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองภายในประเทศ และมักเป็นจุดแรกที่ประชาชนจะติดต่อในการจัดการกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ก็มีข้อจำกัดอยู่มาก ดังเช่นต่อไปนี้

- อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย: สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ได้รับการจัดตั้งโดยกฎหมายจึงต้องดำเนินการภายในขอบเขตของอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแตกต่างกันไป ยกตัวอย่างเช่น บางแห่งสามารถพิจารณาประเด็นสิทธิมนุษยชนได้อย่างกว้างขวางที่มีอยู่ในสนธิสัญญาต่างๆ ขณะที่บางแห่งถูกจำกัดอยู่กับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่แคบกว่า อำนาจที่ให้กับสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ แต่ละแห่งในการปฏิบัติหน้าที่ก็แตกต่างกันไป โดยบางแห่งมีข้อจำกัดว่าทำอะไรได้และไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ถือเป็นกฎทั่วไปได้ว่าสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ไม่ใช่ศาลและไม่มีอำนาจทำการตัดสินคดีที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่มีอำนาจในการเสนอแนะว่าควรมีการดำเนินการอย่างไร ซึ่งข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลอาจถูกปฏิเสธหรือเพิกเฉยก็ได้
- ความเป็นอิสระ: ความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ มีความสำคัญต่อการดำเนินการขององค์กรเป็นอย่างมาก รัฐบาลสามารถส่งผลกระทบต่อความเป็นอิสระของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ได้ในสองเรื่องหลักๆ คือ เรื่องการแต่งตั้งคณะกรรมการและงบประมาณ ในส่วนของ การแต่งตั้ง ประธานและกรรมการของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ควรได้รับการแต่งตั้งด้วยความโปร่งใสและปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นกลาง สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ บางแห่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ เนื่องจากว่าประมุขของรัฐเป็นผู้แต่งตั้งกรรมการด้วยตนเอง และไม่มีความเป็นอิสระจากรัฐบาล ในส่วนของงบประมาณ ก็มีตัวอย่างของการที่สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ถูกรัฐบาลตัดลดงบประมาณลงเพื่อบั่นทอนความเป็นอิสระและประสิทธิผล
- ทรัพยากร: โดยทั่วไปสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ไม่ได้เป็นสถาบันที่มีทรัพยากรมากนัก ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของกำลังคนหรืองบประมาณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเทียบกับบทบาทที่ถูกคาดหวังจากสังคม การขาดทรัพยากรส่งผลในการจำกัดความสามารถของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ในการทำงานเชิงรุก และยังส่งผลกระทบต่องานเชิงรับอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการรับมือกับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งมักทำให้มีงานค้างคั่งค้างและไม่สามารถดำเนินการได้ทัน นี่เป็นสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของเมียนมาที่ได้รับเรื่องร้องเรียนจำนวนมากแต่ไม่มีเวลาหรือทรัพยากรที่จะสอบสวนเรื่องทั้งหมดได้

4.4 กลไกระดับภูมิภาค

ระบบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค: ยุโรป ทวีปอเมริกาและแอฟริกา

สหประชาชาติได้สนับสนุนองค์กรระดับภูมิภาคในการทำงานด้านการพัฒนา ความมั่นคงและสิทธิมนุษยชนมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งในปี พ.ศ.2488 ด้วยความเชื่อว่าสหประชาชาติไม่สามารถตอบสนองและรับมือกับประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนทั้งหมดทั่วโลกได้ และจะเป็นการดีกว่าหากมีการจัดการกับประเด็นปัญหาต่างๆ ในระดับประเทศ (โดยอาศัยสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ) หรือในระดับภูมิภาค

องค์กรระดับภูมิภาคน่าจะเป็นทางเลือกที่ดีกว่าเนื่องจากมีความเหมาะสมในการจัดการกับประเด็นสิทธิมนุษยชนที่มีร่วมกันในภูมิภาคได้ดีกว่า ยกตัวอย่างเช่น ยุโรปมีความร่ำรวยและพัฒนาแล้ว และประเด็นสิทธิมนุษยชนของยุโรปก็จะแตกต่างจากแอฟริกาที่ยากจนกว่าและพัฒนาน้อยกว่า กลไกระดับภูมิภาคก็จะได้พัฒนาเครื่องมือที่จะรับมือกับสถานการณ์ท้องถิ่นโดยเฉพาะ การทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหลายอย่างก็เริ่มขึ้นมาผ่านระบบภูมิภาคเหล่านี้ ในปัจจุบัน มีองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคแล้วสามแห่ง และองค์กรระดับอนุภูมิภาคที่เล็กลงไปอีกจำนวนมาก องค์กรแต่ละภูมิภาคเหล่านี้ได้พัฒนามาตรฐาน และกลไกการคุ้มครองของตนเอง เนื้อหาส่วนนี้จะเป็นการให้รายละเอียดสั้น ๆ เกี่ยวกับมาตรฐานและการคุ้มครองเหล่านั้น ก่อนที่จะกล่าวถึงมาตรฐานและกลไกการคุ้มครองที่กำลังมีการพัฒนากันอยู่ของอาเซียน องค์กรระดับภูมิภาคสามแห่งดังกล่าวคือ

ยุโรป

มาตรฐานของยุโรปเริ่มต้นด้วยอนุสัญญายุโรปเพื่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน (European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms – ECHR) ที่มีผลบังคับใช้ใน พ.ศ. 2496 หรือยี่สิบปีก่อนการถือกำเนิดของ ICCPR เนื้อหาของ ECHR หลัก ๆ แล้วครอบคลุมสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ยุโรปได้เพิ่มเติมมาตรฐานอื่น ๆ อีกจำนวนมาก เช่น พิธีสารของ ECHR 15 ฉบับ (บางฉบับกำหนดสิทธิเพิ่มเติม) สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมอยู่ในกฎบัตรสังคมยุโรป (European Social Charter, 2504) ตลอดจนสนธิสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและสิทธิชนกลุ่มน้อย

ขณะนี้สิทธิต่าง ๆ ในสนธิสัญญาเหล่านี้ได้รับการคุ้มครองโดยอัยการศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights – ECtHR) ศาล ECtHR ได้รับการก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502 และดำเนินการเต็มเวลาในปี พ.ศ. 2541 ศาลฯ พิจารณาตัดสินข้อร้องเรียนของปัจเจกบุคคลและระหว่างรัฐเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิที่กำหนดโดย ECHR ข้อร้องเรียนเหล่านี้ถูกยื่นที่ศาลฯ โดยตรง ศาลฯ นี้ครอบคลุม 47 ประเทศในยุโรป และในช่วงหลังมีงานที่ย่างยากมากเนื่องจากได้รับเรื่องร้องเรียนประมาณ 100,000 กรณีต่อปี แต่สามารถพิจารณาได้เพียงส่วนน้อยเท่านั้น กรณีเหล่านี้มีจำนวนมากที่ถูกถือว่าไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลและศาลฯ ไม่รับพิจารณา เนื่องจากไม่ถือว่าร้ายแรงเพียงพอ เช่น กรณีของคนร้องเรียนเรื่องใบสั่งจากการจอดรถหรือการบริการที่ไม่มีประสิทธิภาพของรัฐบาลท้องถิ่น

ระบบของยุโรปได้รับการบริหารโดยสภายุโรป (Council of Europe) (ที่ใหญ่กว่าและแยกต่างหากจากสหภาพยุโรป) ถึงแม้ว่าสหภาพยุโรปและองค์การว่าด้วยความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรป (Organization for Security and Cooperation in Europe – OSCE) จะมีมาตรฐานและกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของตัวเองอยู่แล้วก็ตาม

ทวีปอเมริกา

องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States – OAS) เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลที่บริหารจัดการระบบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคของทวีปอเมริกา สิทธิเหล่านี้มีพื้นฐานจากปฏิญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของมนุษย์ พ.ศ. 2491 (American Declaration on the Rights and Duties of Man) และอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนอเมริกา (American Convention of Human Rights – ACHR) ที่มีผลผูกพันทางกฎหมายและมีผลบังคับใช้ใน พ.ศ. 2521 นอกจากนี้ยังมีสนธิสัญญาอื่น ๆ เช่น เรื่องผู้ลี้ภัย การทรมาน การสูญหาย ความรุนแรงต่อผู้หญิง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม คนพิการ คนพื้นเมืองและสภาพแวดล้อม สิทธิต่าง ๆ ในสนธิสัญญาเหล่านี้สามารถได้

รับการคุ้มครองจากทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกา (Inter-American Commission on Human Rights - IACHR) หรือศาลสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกา (Inter-American Court on Human Rights - IACtHR) ก็ได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ทำงานเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับกฎหมายและสถาบันระดับภูมิภาค และรับพิจารณาข้อร้องเรียน ส่วนศาลสิทธิมนุษยชนฯ พัฒนาหลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ทั้งสองส่วนครอบคลุม 19 ประเทศในทวีปอเมริกาเหนือ อเมริกาใต้ และแคริบเบียน

ระบบในทวีปอเมริกาแตกต่างจากระบบยุโรปคือ ข้อร้องเรียนทั้งหมดที่กล่าวหาว่ารัฐจะต้องผ่านคณะกรรมการฯ (ประกอบด้วยสมาชิก 7 คน) เสียก่อน คณะกรรมการฯ ถูกถือว่าเป็นองค์กร “กึ่งตุลาการ” คือ เป็นเหมือนศาลแต่ไม่มีอำนาจผูกพันตามกฎหมายแบบเดียวกับศาล ในกรณีที่รัฐได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาที่จำเป็นแล้ว คณะกรรมการฯ จะพยายามแสวงหา “ข้อตกลงกันฉันมิตร” สำหรับทั้งสองฝ่าย ต่อเมื่อขั้นตอนนี้เสร็จสิ้นแล้วเท่านั้นที่กรณีนี้จะไปที่ศาลได้หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่พอใจกับผลดังกล่าว และกรณีนั้นจะไปที่ศาลได้ก็ต่อเมื่อรัฐอนุญาตเท่านั้น ความแตกต่างที่เห็นได้ชัดเจนประการหนึ่งคือว่า ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกามีงานยุ่งน้อยกว่าศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปมาก มีการพิจารณาคดีไม่กี่ร้อยคดี (ณ ปี พ.ศ. 2557 มีการตัดสินไป 280 คดี แต่อาจมีการพิจารณามากกว่านี้)

แอฟริกา

ระบบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคของแอฟริกาเพิ่งได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ โดยมีพื้นฐานจากกฎบัตรสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชนแห่งแอฟริกา พ.ศ. 2524 (African Charter on Human and Peoples' Rights) กลไกหลักสำหรับสหภาพแอฟริกา (African Union) คือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชนแห่งแอฟริกา (African Commission on Human and Peoples' Rights) ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2529 โดยมีคณะกรรมการ 11 คน คณะกรรมการนี้มีความคล้ายคลึงเป็นอย่างมากกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกาในแง่ที่ว่าเป็องค์กรกึ่งตุลาการที่มีหน้าที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและมีอำนาจพิจารณาและสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชน และยังมีผู้รายงานพิเศษ (special rapporteurs) และคณะทำงาน (คล้ายสหประชาชาติ) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนทวีปแอฟริกายังทำหน้าที่เตรียมคดีสำหรับศาลสิทธิมนุษยชนแอฟริกาฯ ที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นใหม่และเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. 2547 และพิจารณาคดีแรกที่สุดในปี พ.ศ. 2552 ศาลนี้สามารถมีคำตัดสินที่มีผลผูกพันทางกฎหมายสำหรับข้อร้องเรียนเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคได้ถึงแม้ว่าจนถึงขณะนี้จะพิจารณาคดีเสร็จสิ้นไปไม่มากนักก็ตาม (ประมาณสามสิบคดี) เมื่อเทียบกับคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนฯ ที่มีคำวินิจฉัยไปราว 170 กรณี ข้อแตกต่างของระบบทวีปแอฟริกา คือเปิดช่องทางให้ภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมกับการอนุญาโตตุลาการในองค์กรพัฒนาเอกชนร้องต่อศาลเพื่อขอความเห็นจากศาลได้ นั่นคือการทำองค์กรพัฒนาเอกชนอาจขอให้ศาลฯ พิจารณาว่านโยบายหรือกิจกรรมของรัฐมีความสอดคล้องกับกฎบัตรแอฟริกาฯ หรือไม่

ภาพรวมของระบบระดับภูมิภาค

ระบบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคแต่ละแห่งมีลักษณะเฉพาะตัวในประเด็นด้านโครงสร้างและเนื้อหา ทั้งสามระบบมีลักษณะสำคัญบางอย่างร่วมกันอยู่ ประการแรกคือ ทั้งสามระบบมีศาล อนุสัญญา และคณะกรรมการหรือคณะกรรมการ ในบางภูมิภาค เช่น ยุโรป ศาลฯ ทำงานอย่างแข็งขันมากและมีคำตัดสินไปหลายพันคดี ส่วนที่อื่น เช่น ศาลแอฟริกาฯ ยังใหม่มากและเพิ่งตัดสินไปเพียงไม่กี่คดี สนธิสัญญาของยุโรปวางอยู่บนฐานของสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอย่างแน่นหนา ในขณะที่สนธิสัญญาด้านเศรษฐกิจและสังคม (กฎบัตรสังคมยุโรป) ไม่เข้มแข็งมากนัก ซึ่งแตกต่างจากสนธิ

สัญญาของแอฟริกาที่ยอมรับสิทธิของ “ประชาชน” (สังเกตชื่อที่มีการใช้คำว่า “สิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชน”) สิทธิของประชาชน (People’s rights) ประกอบด้วยการกำหนดใจตนเอง สันติภาพและความมั่นคง และการพัฒนา แต่ละภูมิภาคยังแตกต่างกันในแง่ของประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เป็นข้อกังวลสำคัญของแต่ละแห่งอีกด้วย เนื่องจากยุโรปเป็นภูมิภาคที่ร่ำรวยกว่าและเป็นประชาธิปไตยกว้างขวางกว่า จึงมีกรณีด้านสิทธิมนุษยชนจำนวนมากที่เกี่ยวกับการบริหารงานหรือการเลือกปฏิบัติของรัฐบาล ส่วนทวีปอเมริกาที่ระบบการเมืองส่วนใหญ่เคยเป็นเผด็จการทหารมาก่อน มีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการบังคับสูญหาย การคุมขังตามอำเภอใจ และการทรมาน แอฟริกาที่เป็นภูมิภาคที่ยากจนที่สุดในโลกมีปัญหาเกี่ยวกับเรื่องความยากจนและการพัฒนา แต่เนื่องจากระบบภูมิภาคยังใหม่และอ่อนแอ จึงยังไม่ค่อยมีพัฒนาการที่สำคัญมากนักสำหรับกลไกนี้

ส่วนที่ขาดหายไปของกลไกระดับภูมิภาคที่เห็นได้ชัดคือ เอเชีย มีข้อถกเถียงกันมากมายว่าทำไมเอเชียจึงไม่ได้พัฒนากลไกระดับภูมิภาคขึ้นมา สาเหตุหลักๆ ก็คือ ความหลากหลายของประเทศต่างๆ ในเอเชีย ขนาด และการขาดอัตลักษณ์ของภูมิภาค มีการริเริ่มในระดับอนุภูมิภาคจำนวนมาก เช่น อาเซียน ซึ่งเป็นก้าวหนึ่งที่ยมุ่งสู่การสร้างการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค นอกจากนี้ก็มีกฎบัตรอาหรับว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Arab Charter on Human Rights) ที่ใช้โดยสันนิบาตรัฐอาหรับ (League of Arab States ประกอบด้วย 22 ประเทศ) แต่ยังไม่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลเรื่องการคุ้มครอง และยังมีสนธิสัญญาต่างๆ ของสมาคมเอเชียใต้เพื่อความร่วมมือระดับภูมิภาค (South Asian Association for Regional Cooperation – SAARC) อย่างเช่น อนุสัญญา SAARC ว่าด้วยการต่อต้านและป้องกันการค้าหญิงและเด็กเพื่อเป็นโสเภณี (SAARC Convention on Combating and Prevention of Trafficking in Women and Children for Prostitution) และอนุสัญญาเพื่อการส่งเสริมสวัสดิการของเด็ก (Convention on Promotion of Welfare of Children) แต่ก็เป็นเช่นเดียวกับกฎบัตรอาหรับที่ไม่มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาดูแลการดำเนินการตามสนธิสัญญาเหล่านั้น พัฒนาการสำคัญที่สุดที่ยมุ่งสู่กลไกระดับภูมิภาคในเอเชียก็คือคณะกรรมการระหว่างรัฐบาลอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR)

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

ระบบของอาเซียนควรจะเป็นอย่างไร?

หลังจากได้อ่านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับระบบของยุโรป ทวีปอเมริกาและแอฟริกาไปแล้ว มีบทเรียนอะไรบ้างสำหรับการพัฒนาระบบของอาเซียน? อาเซียนควรจะใช้แนวทางที่ค่อนข้างไปทางยุโรปและมีศาลที่เข้มแข็งที่สามารถพิจารณาคดีได้ทั้งหมดแต่สู้เสี่ยงกับจำนวนข้อร้องเรียนที่อาจมีเข้ามามากมายมหาศาลจนไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพหรืออาจทำงานไม่ทัน? หรือควรใช้แนวทางคล้ายกับของแอฟริกาและทวีปอเมริกาที่มีคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและพยายามเจรจาหาข้อตกลงกันให้ได้เสียก่อน และบางทีอาจไม่ต้องไปถึงศาลเลย? ระบบคณะกรรมการอาจเสมือนง่ายกว่าและเอื้อต่อรัฐมากกว่า แต่อาจมีความอ่อนแอและไม่สามารถทำให้รัฐปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนของตนได้

องค์กรนี้ควรคุ้มครองประชาชนจากการถูกละเมิดอะไรบ้าง? การละเมิดเหล่านี้สามารถพิจารณาโดยศาลได้หรือไม่ หรือว่าจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่สอบสวนพิเศษ? ศาลอาจจะสายเกินไปที่จะช่วยเหลือหากการละเมิดได้เกิดขึ้นแล้ว นำชีวิตที่สูญเสียไปกลับมาไม่ได้แล้ว เจ้าหน้าที่สอบสวนอาจเป็นประโยชน์มากในการชี้ให้เห็นถึงสถาบันของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่อย่างเลวร้าย (เช่น ครูที่ทรมานนักเรียนหรือโรงเรียนที่ไม่มีคุณภาพ) แต่มีอำนาจน้อยกว่าที่จะไปบังคับให้รัฐเปลี่ยนแปลง

4.5 กลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน

มีความพยายามในการผลักดันจัดตั้งกลไกระดับอนุภูมิภาคสำหรับสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มาตั้งแต่ต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 ความสนใจในสิทธิมนุษยชนมีขึ้นอีกหลังจากสิ้นสุดยุคสงครามเย็นโดยมีการกล่าวถึงอย่างชัดเจนในการประชุมโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (World Conference on Human Rights) ที่กรุงเวียนนาเมื่อ พ.ศ. 2536 ในบริบทของการประชุมดังกล่าวอาเซียนระบุว่าตนจะพิจารณาจัดตั้งองค์การระหว่างรัฐขึ้นมา แต่แล้วก็มีการดำเนินการอย่างเชื่องช้ามากด้วยเหตุนี้ ภาคประชาสังคมจึงจัดตั้งคณะทำงานเพื่อกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน (Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism) ขึ้นมาใน พ.ศ. 2538 ซึ่งอาเซียนให้การยอมรับในปี พ.ศ.2541 ตลอดทศวรรษถัดมา คณะทำงานดังกล่าวได้จัดประชุมและปรึกษาหารือกับอาเซียน ภาคประชาสังคมและองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ความสนใจจากองค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้และความช่วยเหลือจากประเทศต่าง ๆ ที่เห็นด้วยกับความคิดเรื่ององค์การระดับภูมิภาค ในที่สุดก็นำไปสู่การจัดตั้งองค์การสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคขึ้นมาชื่อว่าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนอาเซียน (ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights – AICHR) ในปี พ.ศ. 2552 ถือเป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคของรัฐแห่งแรกในเอเชีย องค์กรระดับภูมิภาคทั่วโลกมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างช้า ๆ ในช่วงห้าสิบปีที่ผ่านมา องค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่เริ่มต้นอย่างค่อนข้างอ่อนแอและพัฒนาการคุ้มครองไปพร้อมกับการที่รัฐและภาคประชาสังคมให้อำนาจและความสนใจต่อองค์กรเหล่านี้มากขึ้น ในช่วงปีแรก ๆ มีความเป็นห่วงกังวลอย่างมากเกี่ยวกับอำนาจที่ค่อนข้างอ่อนแอของอาเซียน ขณะที่ส่วนอื่น ๆ ก็อ้างว่า AICHR มีศักยภาพที่จะเติบโตได้อย่างมาก

AICHR ได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อขอบเขตอำนาจหน้าที่ขององค์กร (terms of reference – TOR) ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลต่าง ๆ ที่เป็นสมาชิกของอาเซียน เหตุผลที่รัฐบาลต่าง ๆ เห็นชอบกับการจัดตั้งนั้นส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการให้คำมั่นไว้ในพิมพ์เขียวแผนงานประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community – APSC Blueprint) ที่เป็นเอกสารนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการอาเซียนในอนาคต แต่ที่สำคัญคือเนื่องจากพลเมืองอาเซียน (โดยผ่านทางภาคประชาสังคม) ได้เรียกร้องให้มีองค์กรสิทธิมนุษยชน ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR ส่วนมากเป็นไปตามมาตรฐานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคในแง่ที่ว่า จะดำเนินการต่าง ๆ อย่างเช่น ปรึกษาหารือกับรัฐบาล สร้างมาตรฐานสิทธิมนุษยชนสำหรับประเทศสมาชิกอาเซียน และส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค วัตถุประสงค์ของ AICHR มีดังต่อไปนี้

- ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนของอาเซียน
- คำขูสิทธิของประชาชนของอาเซียนในการที่จะมีชีวิตอย่างสันติ มีศักดิ์ศรีและความเจริญรุ่งเรือง
- ส่งเสริมเสถียรภาพ ความกลมเกลียว มิตรภาพและความร่วมมือในหมู่สมาชิกอาเซียน
- ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนภายในบริบทของภูมิภาค
- เพิ่มความร่วมมือในระดับภูมิภาค และ
- เชิดชูมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

AICHR ประกอบด้วยผู้แทนที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลของแต่ละประเทศ ประเทศละหนึ่งคน (เท่ากับมีสิบคน) ผู้แทนเหล่านี้มีวาระการทำงานสามปีและสามารถได้รับการแต่งตั้งซ้ำได้อีกหนึ่งครั้ง ผู้แทนเหล่านี้มีภูมิหลังที่แตกต่างกัน โดยมีทั้งนักวิชาการ นักการทูตและเจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชน หน้าที่แรก ๆ อย่างหนึ่งของคณะกรรมการฯ คือการจัดการให้มีการยกร่างปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (ASEAN Human Rights Declaration) เพื่อการนี้คณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้ง

คณะกรรมาธิการปฏิญญาฯ ต่อมาในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2555 ซึ่งประเทศสมาชิกอาเซียนให้การรับรองอย่างเป็นทางการ

สำหรับบางคน พัฒนาการของ AICHR เป็นก้าวสำคัญสำหรับสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค แต่บางคนก็เห็นว่ายังมีจุดอ่อนอยู่มากที่ต้องจัดการแก้ไข ขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง AICHR จะต้องเคารพหลักการ “ไม่แทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน” ซึ่งเป็นการเรียกร้องให้เคารพอำนาจอธิปไตยเหนือมาตรฐานระหว่างประเทศ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ (TOR) ดังกล่าว ตอกย้ำเรื่องนี้ด้วยการระบุว่า AICHR ควรเคารพ “สิทธิของประเทศสมาชิกทุกประเทศที่จะนำการดำรงอยู่ของประเทศของตนโดยปลอดจากการแทรกแซง การบ่อนทำลายและการขู่เข็ญบังคับจากภายนอก” ข้อวิจารณ์อีกประการหนึ่งก็คือว่า องค์การสิทธิมนุษยชนระหว่างรัฐที่ต้องตกอยู่ในท่ามกลางการเมือง ดังนั้นความเป็นอิสระของตัวแทนจากประเทศต่างๆ จึงมีความสำคัญ ดังนั้น คณะกรรมการที่ไม่มีความเป็นอิสระอาจให้ความสนใจกับการปกป้องประเทศของตนจากการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับผลการดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชน กรณีเลวร้ายที่สุดที่เป็นไปได้ก็คือ รัฐบาลของประเทศต่างๆ อาจใช้อำนาจระดับภูมิภาคนี้ในการปกป้องตนเองจากการถูกตรวจสอบในเรื่องสิทธิมนุษยชน เมื่อมีการเผยแพร่ร่างปฏิญญา ออกมาก็ได้รับการตอบรับด้วยท่าทีที่แตกต่างกันไป บางส่วนมองว่าเป็นการก้าวสู่การให้ความคุ้มครองที่ดีขึ้นในระดับภูมิภาค ปฏิญญาฯ ให้การยอมรับสิทธิของแรงงานข้ามชาติ บัญญัติให้การออกเสียงเลือกตั้งเป็นสิทธิ และกำหนดให้มีสิทธิในสันติภาพซึ่งขยายการคุ้มครองให้กับประชาชนในประเทศสมาชิกอาเซียน แต่บางส่วนก็เห็นว่าเป็นการลดทอนมาตรฐานระหว่างประเทศ ร่างปฏิญญาฯ เรียกร้องให้มีจุดสมดุลระหว่างสิทธิและหน้าที่ซึ่งขัดกับหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน และให้อำนาจกับกฎหมายระดับประเทศตีความแก้ไขสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นการบั่นทอนมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เห็นได้ชัดว่ามีการถกเถียงกันอย่างมากกว่า AICHR จะมีประสิทธิผลได้มากน้อยเพียงใด

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ (TOR) ของ AICHR เข้มแข็งมากเพียงใด?

ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ AICHR ระบุว่า วัตถุประสงค์ประการหนึ่งคือ

1.4 เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในบริบทของภูมิภาค โดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของประเทศและภูมิภาค การเคารพซึ่งกันและกันในเบื้องหลังทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และศาสนาที่แตกต่างกัน และการคำนึงถึงความสมดุลระหว่างสิทธิและหน้าที่

หากเป็นเช่นนั้นจะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้หรือไม่? การบอกว่า AICHR จะต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของแต่ละประเทศและเคารพความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ มีนัยว่าสิทธิมนุษยชนไม่ได้เป็นสากล แต่เป็นเรื่องเฉพาะของแต่ละประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ความข้อนี้อาจอนุญาตให้รัฐต่างๆ มีข้ออ้างที่จะไม่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนเนื่องจากเคยตกเป็นอาณานิคมได้หรือไม่? หรือเนื่องจากยากจน? นอกจากนี้ สมดุลระหว่างสิทธิและหน้าที่รับผิดชอบหมายความว่าอะไร? หากสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ติดตัวมาแต่กำเนิดและไม่อาจเพิกถอนได้ คนก็ไม่จำเป็นต้องได้มาซึ่งสิทธิมนุษยชน ถึงกระนั้น คนต้องเคารพสิทธิของคนอื่นและเรื่องนี้อาจรวมถึงการปฏิบัติตามกฎหมายของประเทศด้วย

การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจำเป็นต้องอำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่สำคัญคือความสามารถในการรับเรื่องร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิ AICHR ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชน แต่ไม่ใช่การคุ้มครอง ปัจจุบันยังไม่สามารถรับข้อร้องเรียนได้ เมื่อปราศจากข้อร้องเรียน AICHR ก็ไม่สามารถมีท่าทีตอบสนองต่อการละเมิดด้วยการระบุปัญหาเชิงระบบที่ปล่อยให้

ประชาชนไม่ได้รับการคุ้มครอง การขาดความสามารถดังกล่าวทำให้หลายคนเรียก AICHR ว่า “เสือกระดาษ” องค์กรที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาล้วนๆ อาจจะหรืออาจจะไม่สามารถยับยั้งผู้ละเมิดและส่งอิทธิพลโดยตรงต่อสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม องค์กรสิทธิมนุษยชนแทบทั้งหมด ตั้งแต่ของสหประชาชาติจนถึงองค์กรระดับภูมิภาค ต่างก็เริ่มต้นด้วยงานส่งเสริมและพัฒนาไปสู่การคุ้มครองสิทธิ เนื่องจากว่ายังใหม่อยู่ AICHR อาจพิสูจน์ว่าคนที่ตั้งข้อกังขาอาจคิดผิดก็เป็นได้

4.6 บทบาทขององค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs)

องค์กรที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับในระดับระหว่างประเทศมากที่สุดกลุ่มหนึ่งคือ องค์กรพัฒนาเอกชนหรือเอ็นจีโอ (Non-Governmental Organizations-NGOs) ทุกภูมิภาคในโลกนี้ล้วนมีองค์กรพัฒนาเอกชนที่แข็งแกร่ง และมักเป็นที่แรกที่ประชาชนจะเข้าไปหาเมื่อประสบกับการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน องค์กรพัฒนาเอกชนทำงานในทุกระดับตั้งแต่ระดับระหว่างประเทศและเป็นองค์กรขนาดใหญ่ เช่น แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (Amnesty International - AI) และฮิวแมนไรท์วอตช์ (Human Rights Watch - HRW) ไปจนถึงองค์กรระดับรากหญ้าที่ทำงานในชุมชน เนื้อหาส่วนนี้จะให้ภาพรวมของประเภทขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนและลักษณะของงานที่พวกเขาทำ ธรรมชาติขององค์กรภาคประชาสังคมหมายความว่า สิ่งต่างๆ ที่องค์กรพัฒนาเอกชนทำก็จะมีหลากหลายและยากที่จะจัดแบ่งประเภท นอกจากนี้ยังมีโครงสร้างที่แตกต่างกันอีกด้วย อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนล้วนมีกิจกรรมที่คล้ายคลึงกันในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ประการแรก เราควรแยกแยะองค์กรพัฒนาเอกชนกับองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organization - CSO) องค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหมดเป็นองค์กรภาคประชาสังคม แต่องค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมากไม่ได้เป็นองค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรภาคประชาสังคมมีลักษณะดังต่อไปนี้

- ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล
- ไม่แสวงหาผลกำไร (ดังนั้น จึงไม่ใช่บริษัทหรือธุรกิจ)
- ทำงานเป็นประโยชน์ต่อสังคม ความสงบเรียบร้อยของสังคมและพลเมือง (ดังนั้น ไม่ใช่องค์กรอาชญากรรม)

สิ่งที่ทำให้องค์กรพัฒนาเอกชนแตกต่างจากองค์กรภาคประชาสังคมอื่นๆ ก็คือองค์กรพัฒนาเอกชนทำงานในอาณาบริเวณที่เป็นความสนใจของรัฐ ส่วนองค์กรภาคประชาสังคมอาจเป็นแฟนคลับ สมาคมกีฬา สมาคมศิลปะ หรือกลุ่มนักศึกษาที่ทำงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล ส่วนองค์กรพัฒนาเอกชนทำงานในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล เช่น ให้บริการด้านสุขภาพหรือการศึกษา คุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรือช่วยพัฒนาชุมชน เหล่านี้เป็นกิจกรรมที่อยู่ในความสนใจของรัฐหรือว่ารัฐมีบทบาทอยู่

ไม่มีมาตรฐานระหว่างประเทศว่าด้วยความเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน หรือข้อกำหนดคุณสมบัติของการเป็นองค์กรพัฒนาเอกชน บางองค์กรอ้างว่าเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนโดยที่มีข้อถกเถียงอย่างมากว่าใช่หรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลสามารถจัดตั้งองค์กรที่ตนอ้างว่าเป็นองค์กรพัฒนาเอกชนขึ้นมา แต่จริงๆ แล้วเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล เช่นเดียวกันกับธุรกิจต่างๆ ที่อาจมีกลุ่มล็อบบี้สนับสนุนตนเอง (เช่น กลุ่มคนสูบบุหรี่) แต่กลุ่มนั้นเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจและไม่ใช่ภาคประชาสังคม บางองค์กรก็ยากที่จะจัดประเภท เช่น องค์กรศาสนา พรรคฝ่ายค้าน หรือสหภาพแรงงานเป็นองค์กร

พัฒนาเอกชนหรือเป็นองค์กรรัฐ หรือเป็นอะไรอย่างอื่น? องค์กรอย่างสหประชาชาติมีเกณฑ์พิจารณาสำหรับองค์กรพัฒนาเอกชนที่ต้องการได้รับการรับรองจากสหประชาชาติ (และสามารถเข้าร่วมในการประชุมต่าง ๆ ได้) ขณะที่ถือกันว่าองค์กรพัฒนาเอกชนองค์กรหนึ่งจะต้องมีโครงสร้างและสำนักงานที่ถาวรในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง แต่ก็มีกรณีที่เกี่ยวข้องกับระดับการกำกับดูแลที่องค์กรพัฒนาเอกชนต้องมี จะเป็นอิสระจากรัฐมากหรือน้อยเพียงใด และได้รับงบประมาณสนับสนุนมาอย่างไร

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

องค์กรพัฒนาเอกชนควรมีการกำกับดูแลอย่างไร?

ขณะนี้หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กำลังนำเสนอกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรพัฒนาเอกชนต้องจดทะเบียนกับรัฐบาล เหตุผลสำหรับเรื่องนี้ก็คือว่า รัฐบาลจะได้สามารถติดตามได้ว่ามีองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนเท่าใดที่กำลังทำงานอยู่ในประเทศ และการจดทะเบียนจะยับยั้งกิจกรรมที่ไม่มีการกำกับควบคุมและกิจกรรมทางอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม การจดทะเบียนก็อาจเป็นอุปสรรคขัดขวางการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนได้ และการตรวจสอบที่เพิ่มมากขึ้นของรัฐอาจถูกใช้ในการขัดขวางไม่ให้องค์กรพัฒนาเอกชนทำงานในประเทศนั้นๆ ผู้วิจารณ์บอกว่านี่เป็นหนทางหนึ่งสำหรับรัฐบาลที่มักใช้ในการควบคุมองค์กรพัฒนาเอกชนและขัดขวางไม่ให้องค์กรเหล่านั้นคุ้มครองประชาชนจากการกระทำที่มิชอบของรัฐบาล

ตัวอย่างคือ กัมพูชาที่มีองค์กรพัฒนาเอกชนประมาณ 3,500 องค์กรทำงานอยู่ในประเทศ องค์กรจำนวนมากตั้งเงินเดือนไว้สูง (เนื่องจากองค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศสามารถจ่ายค่าตอบแทนได้มาก) องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถระดมทุนจากประเทศของตนเองเพื่อดำเนินกิจกรรมในกัมพูชา แต่เงินส่วนใหญ่อาจหมดไปกับเงินเดือนของพวกเขาเอง ในอีกด้านหนึ่ง งานที่มีคุณค่าจำนวนมากในด้านการพัฒนาและสิทธิเป็นผลงานของภาคองค์กรพัฒนาเอกชน รัฐบาลร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจดทะเบียนองค์กรพัฒนาเอกชนที่กำหนดให้องค์กรต่าง ๆ ต้องลงนามในข้อตกลงกับรัฐบาลเพื่อจะได้ทำงานในประเทศ องค์กรพัฒนาเอกชนมีความกังวลว่ากฎหมายดังกล่าวจะถูกใช้เพื่อหยุดยั้งไม่ให้พวกเขาสามารถช่วยเหลือประชาชนในการต่อสู้กับรัฐบาล เช่น ในความขัดแย้งในประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน

การจดทะเบียนมีความจำเป็นหรือไม่? จะเป็นการช่วยจัดการปัญหาเกี่ยวกับภาคองค์กรพัฒนาเอกชนที่ขาดการจัดการหรือไม่?

ลักษณะสำคัญขององค์กรพัฒนาเอกชนคือภาคส่วนหรือประเด็นที่ทำงาน องค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กรมีขอบเขตภารกิจกว้างขวางที่ครอบคลุมสิทธิทั้งหมด เช่น ฮิวแมนไรท์วอตช์และแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล หรืออาจทำงานในประเด็นเฉพาะ เช่น สิทธิคนพิการหรือสิทธิชนพื้นเมือง องค์กรพัฒนาเอกชนมักจะเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายที่เชื่อมโยงกับองค์กรที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันในระดับประเทศหรือระหว่างประเทศ

มีลักษณะทางโครงสร้างร่วมกันบางอย่างขององค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ทำงานในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ส่วนใหญ่มักจะจัดตั้งอยู่บนฐาน “โครงการ” หรือประเด็นหลักของการทำงาน โครงการ (program) คือชุดกิจกรรมที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ โครงการอาจเกี่ยวข้องกับประเด็นหรือแนวเนื้อหาหลักหนึ่งๆ (เช่น การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน การทรมาน ผู้หญิง และกฎหมาย) หรืออาจเป็นรายประเทศ (เช่น ฮิวแมนไรท์วอตช์ มีโครงการตามประเทศและยังทำงานเชิงประเด็นอีก

ด้วย) นอกจากโครงการกิจกรรมเหล่านี้แล้ว องค์กรพัฒนาเอกชนจะมีฝ่ายบริหารจัดการ เช่น สื่อและการสื่อสารที่ทำหน้าที่เผยแพร่ข้อมูลหรือประสานงานกับสื่อ ฝ่ายอื่นๆ อาจจะมี การเงิน งานเครือข่ายและงานด้านการศึกษาและวิจัย

กรณีศึกษา

ฟอรัมเอเชีย (FORUM-ASIA)

ฟอรัมเอเชียเป็นองค์กรสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่มีฐานองค์กรสมาชิก ฟอรัมเอเชียทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยรวมโดยการร่วมงานและร่วมมือระหว่างองค์กรและนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนในเอเชีย

ฟอรัมเอเชียได้รับการก่อตั้งใน พ.ศ. 2534 ที่กรุงมะนิลา ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากความสนใจของภาคประชาสังคมที่เพิ่มมากขึ้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน การประสานงานระหว่างประเทศที่เพิ่มขึ้นสำหรับกิจกรรมสิทธิมนุษยชน และความจำเป็นในการสนับสนุนภาคประชาสังคมที่ทำงานในประเทศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยเนื่องจากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในเวลานั้นมีประเทศประชาธิปไตยเต็มใบอยู่น้อยมาก (อาจจะมีแค่ฟิลิปปินส์ที่เพิ่งขับไล่เผด็จการมาร์กอสออกไปได้)

ฟอรัมเอเชียประกอบด้วยองค์กรสมาชิก 46 องค์กรทั่วทั้งเอเชียที่เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งหมด นั่นคือ บังกลาเทศ (4) พม่า (1) กัมพูชา (2) อินเดีย (8) อินโดนีเซีย (7) ญี่ปุ่น (1) มาเลเซีย (2) มองโกเลีย (2) เนปาล (3) ปากีสถาน (3) ฟิลิปปินส์ (6) สิงคโปร์ (1) เกาหลีใต้ (2) ศรีลังกา (3) ไต้หวัน (1) ไทย (1) ตีมอร์ตะวันออก (2)

โครงสร้างโครงการของฟอรัมเอเชีย

โครงการตามประเด็น: โครงการผลักดันนโยบายอาเซียน โครงการผลักดันนโยบาย SAARC โครงการปกป้องสิทธิมนุษยชน โครงการอบรมสิทธิมนุษยชน โครงการผลักดันนโยบายสหประชาชาติ

โครงการตามประเทศ: โครงการประเทศเอเชียตะวันออกเฉียง โครงการประเทศเอเชียใต้

4.6.1 การดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนสามารถดำเนินกิจกรรมต่างๆ มากมาย ที่ยกมาด้านข้างนี้คือตัวอย่างกิจกรรมที่พบโดยทั่วไป นอกจากนี้แล้วองค์กรพัฒนาเอกชนยังมีการทำงานในส่วนของการให้คำปรึกษาเรื่องนโยบาย ติดตามตรวจสอบระบบกฎหมาย และการพัฒนาเครือข่าย เป็นต้น

การให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน

ถึงแม้ว่ารัฐต่างๆ จะมีภารกิจที่จะต้องให้การศึกษเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแล้วก็ตาม (ตามพันธกรณีใน ICCPR และ CRC) แต่ความรู้เรื่องสิทธิในภูมิภาคนี้ก็ยังคงอยู่ในระดับพื้นฐานอยู่มาก ด้วยเหตุนี้องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากจึงมีการณรงค์ให้การศึกษเพื่อให้คนได้รับรู้เรื่องสิทธิมนุษยชน ซึ่งอาจเป็นสิทธิมนุษยชนโดยรวม หรือสิทธิบางอย่างเฉพาะคนบางกลุ่ม (เช่น สิทธิสตรีหรือสิทธิคนพิการ) ยกตัวอย่างเช่น เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Protection Network - LPN) ในไทยมีกิจกรรมให้การศึกษแก่ลูกของแรงงานข้ามชาติ และยังให้ความรู้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแก่แรงงานข้ามชาติด้วย ในส่วนมหาวิทยาลัยก็มีบทบาทสำคัญในเรื่องนี้ถึงแม้จะไม่ได้เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนก็ตามเนื่องจากอาจเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ

การผลักดันนโยบายสิทธิมนุษยชน

คำว่า advocacy แปลตรงตัวได้ว่า ให้เสียงแก่ หรือพูดเกี่ยวกับอะไรสักอย่าง องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถพูดเพื่อเป็นปากเป็นเสียงแทนกลุ่มคนที่อาจไม่มีอำนาจหรือทรัพยากรที่จะตั้งคำถามกับรัฐบาลได้ องค์กรพัฒนาเอกชนยังอาจทำงานสนับสนุนให้เกิดการยอมรับหรือความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิหนึ่ง ๆ ให้มากขึ้นอีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น งานผลักดันเรื่องสิทธิของผู้ลี้ภัยในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยต้องการให้สาธารณะและรัฐบาลตระหนักถึงสภาพที่ย่ำแย่ของผู้ลี้ภัยที่อาจถูกคุมขัง หรืออาจหลบซ่อนอยู่ในเมืองด้วยความกลัวว่าจะถูกส่งกลับประเทศของตน ด้วยการทำงานผลักดันนโยบายในเรื่องนี้ องค์กรเหล่านี้สามารถเปลี่ยนความคิดเห็นของสาธารณะเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยจากการถูกมองว่าเป็นภาระกลายเป็นคนที่ควรจะต้องได้รับความมั่นคงและสิทธิต่าง ๆ เช่นเดียวกัน องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถผลักดันรัฐบาลให้เลิกคุมขังเด็ก เนื่องจากการขังเด็กเป็นการสร้างภาพลักษณ์ที่เลวร้ายสำหรับรัฐบาลในเวทีโลก การผลักดันนโยบายมักใช้สื่อ แต่ก็สามารถทำผ่านการให้การศึกษ การแสดงตามท้องถนน โซเชียลมีเดีย (social media) อย่างเช่น เฟซบุ๊ก (facebook) หรือผลิตภาพยนตร์สารคดี เป็นต้น

การติดตามตรวจสอบและสืบสวน

คนบางส่วนมีความประะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมากกว่าคนอื่น ๆ เนื่องจากกลไกการคุ้มครองของรัฐตามปกติไม่มีหรือไม่ทำงานหรือทำงานไม่มีประสิทธิภาพ อย่างเช่น นักโทษในคุกหรือกลุ่มคนพื้นเมืองที่อยู่อาศัยห่างไกลจากเมือง องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนสามารถติดตามตรวจสอบและรายงานสถานการณ์ และร้องขอให้มีการดำเนินการเพื่อหยุดยั้งการละเมิด องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในลักษณะนี้มักจะเผยแพร่รายงานและแถลงข่าวเพื่อแจ้งให้สื่อและฝ่ายต่าง ๆ ที่สนใจได้รับทราบสถานการณ์ ตัวอย่างที่เป็นที่รู้จักกันอย่างกว้างขวาง คือ ฮิวแมนไรท์วอตช์ที่เผยแพร่รายงานเกี่ยวกับเอเชียปีละประมาณ 50 ฉบับ มีบางส่วนที่ได้รับความสนใจเมื่อเร็วๆ นี้ เช่น

- ‘Tell them that I want to kill them’: Two decades of impunity in Hun Sen’s Cambodia (“บอกพวกเขาว่าฉันต้องการฆ่าพวกเขา”: สองทศวรรษของการลอยนวลในกัมพูชาภายใต้ ฮุนเซน)
- Ad hoc and inadequate: Thailand’s treatment of refugees and asylum seekers (ชั่วคราวและไม่เพียงพอ: การปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหากการลี้ภัยของประเทศไทย)
- The government could have stopped this: Sectarian violence and ensuing abuses in Burma’s Arakan state (รัฐบาลควรหยุดเรื่องนี้: ความรุนแรงระหว่างกลุ่มและการทำให้เกิดการละเมิดในรัฐอาระกันของพม่า)
- Torture in the name of treatment: human rights abuses in Vietnam, China, Cambodia, and Lao PDR (การทรมานในนามของการรักษา: การละเมิดสิทธิมนุษยชนในเวียดนาม จีน กัมพูชา และลาว)

เจาะลึก

อิิวแมนไรท์วอชท์กับเวียดนาม

รายงานประจำปีของอิิวแมนไรท์วอชท์

อิิวแมนไรท์วอชท์ก่อตั้งขึ้นเมื่อพ.ศ. 2521 องค์กรนี้ได้ติดตามสถานการณ์ทั่วโลกโดยมีรายงานประจำปีที่ประกอบด้วยการวิเคราะห์เหตุการณ์สำคัญต่างๆ ในแต่ละปีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเทศทั่วโลก รายงานประจำปีนี้เป็นส่วนเสริมรายงานเฉพาะเหตุการณ์อื่นๆ อีกจำนวนมากที่จัดทำขึ้น

ยกตัวอย่างเช่น รายงานประจำปี พ.ศ.2555 ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในเวียดนามจำนวนมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปราบปรามเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรวมตัวจัดตั้งและการชุมนุมอย่างสงบ การข่มขู่ ข่มเหงและคุมขังผู้ประท้วง รัฐบาลจำกัดควบคุมการปฏิบัติกิจกรรมศาสนาด้วยการออกกฎหมาย การบังคับให้จดทะเบียนหรือการจับตาสอดส่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ถูกคุมขังด้วยสาเหตุทางการเมืองและศาสนามักจะเผชิญความทารุณโหดร้ายจากตำรวจ เช่น การถูกทรมานในระหว่างการสอบปากคำ การถูกคุมขังโดยไม่สามารถติดต่อผู้อื่นได้ก่อนการไต่สวน การถูกปฏิเสธไม่ให้คนในครอบครัวเข้าเยี่ยม การเข้าถึงทนาย และการทุบตีถึงแก่ชีวิต

รัฐบาลต่างๆ มักโต้แย้งข้อมูลในรายงานประจำปีเหล่านี้และอ้างว่าอิิวแมนไรท์วอชท์ไม่ได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องหรือมีอคติกับรัฐบาล แม้ว่าในบางกรณีคำกล่าวหาของรัฐบาลอาจมีส่วนจริงอยู่บ้าง แต่รัฐบาลเหล่านั้นก็ควรอนุญาตให้ประชาชนได้อ่านรายงานเหล่านี้และทำการตัดสินใจด้วยตัวเอง

การบันทึกข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชน

เหยื่อของการละเมิดที่แสวงหาความยุติธรรมจะต้องสามารถพิสูจน์ได้ว่าการละเมิดเกิดขึ้นจริง ซึ่งต้องอาศัยกระบวนการบันทึกข้อมูลอย่างถูกต้องเพื่อสามารถนำไปใช้ได้ทั้งในทางผลักดันเชิงนโยบายหรือในชั้นศาล หลักฐานเหล่านี้ อาจหมายถึง คำให้การของพยาน รายงานทางการแพทย์ ภาพถ่าย คำบอกเล่าเหตุการณ์ เป็นต้น เอกสารหลักฐานที่เก็บรวบรวมได้จำเป็นต้องถูกต้องและแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ามีการละเมิดเกิดขึ้นจริง เหยื่อจำนวนมากอาจไม่มีทางเลือกจากกลไกการคุ้มครองสิทธิอื่นเนื่องจากรัฐบาลของตนอาจไม่ได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาที่จำเป็น ไม่ได้ยอมรับเรื่องการร้องเรียนของปัจเจกบุคคล หรือว่ายังไม่มียุติธรรมระดับภูมิภาคที่จะมารับเรื่องร้องเรียนเหล่านี้ ในกรณีเช่นนี้ การบันทึกข้อมูลอาจไม่ช่วยในการพิจารณาคดีในศาล แต่สามารถช่วยในการทำงานรณรงค์สนับสนุนให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงแนวทางการปฏิบัติ หรือเพื่อการรณรงค์ผลักดันนโยบายในระดับระหว่างประเทศ นอกจากนี้ การเก็บรวบรวมข้อมูลไว้อาจเป็นประโยชน์ในการแสดงให้เห็นถึงแบบแผนหรือรูปแบบของการละเมิด หากองค์กรพัฒนาเอกชนสามารถพิสูจน์ได้ว่าการละเมิดเกิดขึ้นบ่อยครั้งโดยมีเอกสารหลักฐานจำนวนมากที่ต่างแสดงให้เห็นถึงการละเมิดที่คล้ายกัน เช่น คนถูกกระทำอย่างเลวร้ายในคุกหรือมีการปฏิเสธไม่ให้บริการของรัฐแก่ชนกลุ่มน้อย ก็อาจสามารถพิสูจน์ได้ว่าการละเมิดนั้นแพร่หลายและเป็นระบบ ซึ่งสามารถใช้กระตุ้นให้องค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติให้เข้ามาเกี่ยวข้องได้



กรณีศึกษา

การบันทึกข้อมูลการข่มขืนอย่างเป็นระบบ

ในช่วงสงครามกลางเมืองในเมียนมา องค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากวิตกกังวลกับความรุนแรงที่ผู้หญิงต้องเผชิญ องค์กรต่างๆ จัดทำรายงานที่มาจาก การรวบรวมข้อมูลที่พิสูจน์ว่ากองทัพเมียนมาข่มขืนผู้หญิงอย่างเป็นระบบ การพิสูจน์ให้ได้ว่า การข่มขืนดำเนินไปอย่างเป็นระบบอาจมีความสำคัญต่อการคุ้มครองผู้หญิง การข่มขืนอย่างเป็นระบบเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ และยังสามารถเป็นเหตุผลอันชอบธรรมสำหรับการแทรกแซงของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หรือศาลอาญาระหว่างประเทศได้อีกด้วย (แม้ในกรณีนี้ไม่มีองค์กรที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องก็ตาม)

มีรายงานจำนวนมากเกี่ยวกับความรุนแรงดังกล่าว เช่น School for Rape (พ.ศ. 2541) โดย Earth Rights international และ License to Rape (ใบอนุญาตข่มขืน) ในปี พ.ศ. 2546 โดยเครือข่ายปฏิบัติการผู้หญิงไทใหญ่ (Shan Women's Action Network – SWAN) ที่บันทึกการรวบรวมข้อมูล 173 กรณี การเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อพิสูจน์ว่าการข่มขืนผู้หญิงในสถานการณ์ความขัดแย้งดำเนินไปอย่างเป็นระบบและจำเป็นต้องมีการจัดการแก้ไขอย่างเร่งด่วน

การร้องเรียนและการดำเนินคดี

องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถมีบทบาทในกระบวนการทางกฎหมายได้ ตัวอย่างคือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในประเด็นการเข้าถึงความยุติธรรมในฐานะทนายอาสา หรือผู้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย พวกเขาได้ช่วยเหลือปัจเจกบุคคลในการร้องเรียนต่อรัฐบาล และริเริ่มสิ่งที่เรียกกันว่า “การฟ้องร้องเชิงยุทธศาสตร์” หรือการชนะคดีที่สามารถนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงกฎหมายและแนวปฏิบัติของรัฐได้ ตัวอย่างคือ องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านสิทธิในที่อยู่อาศัยที่ชื่อว่า COHRE (ที่ปิดตัวไปในปี พ.ศ.2555) ที่เริ่มการฟ้องร้องคดีจำนวนมากให้กับคนที่ถูกขับไล่ออกจากที่อยู่อาศัยของตนในกัมพูชาและฟิลิปปินส์ วัตถุประสงค์ของการฟ้องร้องคือ การยืนยันว่าเป็นเรื่องไม่ชอบด้วยกฎหมายที่จะบังคับให้คนออกจากบ้านของตนเอง กรณีอื่นๆ ที่มีชื่อเสียง เช่น กรณีของยูโนแคลที่ชาวบ้านในเมียนมาที่ถูกขับออกจากที่อยู่ของตัวเองเนื่องจากการวางท่อส่งก๊าซของบริษัทยูโนแคลได้ฟ้องร้องบริษัทในศาลสหรัฐฯ ภายใต้กฎหมาย Aliens Claims Tort Act (ที่อนุญาตให้คนต่างชาติฟ้องทางแพ่งต่อคนอเมริกันที่ละเมิดสิทธิของตนได้) คดีนี้มีการตกลงกันนอกศาลและมีการจ่ายเงินที่ไม่เปิดเผยจำนวนให้กับชาวบ้านที่ถูกขับไล่

4.6.2 องค์กรพัฒนาเอกชนในพื้นที่

องค์กรพัฒนาเอกชนมีความหลากหลายในแง่ของขนาดและพื้นที่ทำงาน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในท้องถิ่นขนาดเล็กมักถูกเรียกว่า “เอ็นจีโอ รากหญ้า” ซึ่งหมายความว่าทำงานโดยตรงกับประชาชนในท้องถิ่น

เอ็นจีโอรากหญ้ามักจะประกอบด้วยคนในท้องถิ่น พูดภาษาท้องถิ่นและคุ้นเคยกับบริบทในท้องถิ่น พวกเขาไม่ค่อยได้ยุ่งเกี่ยวกับรัฐบาลแต่จะมีปฏิสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐในท้องถิ่นมากกว่า

องค์กรพัฒนาเอกชนระดับประเทศอาจดำเนินโครงการต่างๆ ในหลายพื้นที่ แต่อาจมีสำนักงานใหญ่อยู่ในเมืองหลักเมืองหนึ่ง เป็นไปได้มากกว่าองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้มีการติดต่อสัมพันธ์กับรัฐบาลหรือกระทรวงที่อยู่ในสายงานของพวกเขา อย่างไรก็ตาม องค์กรพัฒนาเอกชนระดับประเทศก็อาจ

ดำเนินกิจกรรมระดับรากหญ้าได้ หรืออาจเชื่อมเป็นเครือข่ายกับเอ็นจีโอรากหญ้าขนาดเล็กอื่นๆ จำนวนมาก

องค์กรพัฒนาเอกชนระดับภูมิภาคมักจะทำงานในหลายประเทศและอาจดำเนินโครงการหรือผลักดันนโยบายในมากกว่าหนึ่งประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ องค์กรพัฒนาเอกชนระดับภูมิภาคทำงานในประเทศใน อย่างเช่น แรงงานข้ามชาติหรือสิทธิสตรี องค์กรเหล่านี้มีสำนักงานหลักและอาจจะมีสำนักงานในประเทศอื่นๆ อีกด้วย ประโยชน์ขององค์กรพัฒนาเอกชนระดับภูมิภาคคือการสามารถจัดการกับปัญหาสิทธิมนุษยชนที่ไม่เฉพาะเจาะจงพื้นที่ (เช่น ประเด็นการย้ายถิ่นหรือผู้ลี้ภัย) และสามารถทำงานผลักดันเชิงนโยบายได้อย่างเข้มแข็งกว่าในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีองค์กรพัฒนาเอกชนระดับภูมิภาคจำนวนมากที่ทำงานผลักดันเชิงนโยบายในเวทีอาเซียน

องค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนระดับระหว่างประเทศทำงานผลักดันนโยบายข้ามหลายภูมิภาค มีบทบาทในระดับสหประชาชาติ แต่ก็สนับสนุนองค์กรพัฒนาเอกชนระดับรากหญ้าและในประเทศด้วยการให้ความช่วยเหลือในการผลักดันนโยบายหรือพัฒนาศักยภาพ และสามารถดำเนินงานในหลายประเทศไปพร้อมกัน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ใหญ่ที่สุดสององค์กรคือ ฮิวแมนไรท์วอทช์ (มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่นิวยอร์ก) และแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล (มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ลอนดอน) นอกจากนี้ก็เป็นที่รู้จักกันดีก็มี เช่น FIDH, Article 19, Human Rights First, และ Witness และอื่นๆ อีกมาก รัฐบาลต่างๆ มักจะแสดงความไม่พอใจเกี่ยวกับองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้โดยบอกว่าคนพวกนี้เดินตามแนวทางของตะวันตกและเป็นคนต่างชาติ และยืนยันว่าไม่ควรได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศ คำวิจารณ์เช่นนี้มักเป็นการเบี่ยงเบนประเด็นแต่ในความเป็นจริงแล้วมีความเป็นไปได้ที่รัฐต่างๆ ลังเลที่จะให้องค์กรพัฒนาเอกชนที่มีการจัดตั้งอย่างดีมาคอยเฝ้าติดตามและจับตาการปฏิบัติหน้าที่ด้านสิทธิมนุษยชนของตนอย่างใกล้ชิดมากกว่า

นักปกป้องสิทธิมนุษยชน

คนที่ทำงานองค์กรพัฒนาเอกชนอาจถือได้ว่าเป็นนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (human rights defenders) นักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับการนิยามว่าหมายถึงคนที่ทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งเป็นคำนิยามที่กว้างที่รวมถึงคนที่ให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน เจ้าหน้าที่รัฐที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและคนทำงานองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิทธิมนุษยชน การทำงานของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาจเป็นงานที่อันตราย ในช่วงห้าปีที่ผ่านมานี้ นักปกป้องสิทธิมนุษยชนจำนวนมากเสียชีวิตหรือไม่ก็ถูกคุมขังด้วยเหตุจากการทำงานด้านสิทธิมนุษยชน กรณีตัวอย่างที่มีชื่อเสียงคือ การเสียชีวิตของมุนีร์ (Munir) นักปกป้องสิทธิมนุษยชนชาวอินโดนีเซียที่ถูกวางยาพิษด้วยสารหนูระหว่างบินไปอัมสเตอร์ดัมใน พ.ศ. 2547 มีคนที่เชื่อมโยงกับรัฐบาลถูกจำคุกไปสามคนในข้อหาฆาตกรรม พิธีปณิธานปีละครั้งที่ย่ำแย่เป็นพิเศษในการคุ้มครองนักปกป้องสิทธิมนุษยชนซึ่งถูกสังหารไปเป็นจำนวนมากในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาโดยเฉพาะจากการทำงานปกป้องหมู่บ้านและกลุ่มชนพื้นเมืองไม่ให้กลุ่มธุรกิจมาแย่งที่ดินไป

ความเลื่องที่เพิ่มขึ้นในการทำงานด้านนี้ได้ทำให้สหประชาชาติรับรองปฏิญญาว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน (Declaration on Human Rights Defenders) ปฏิญญาดังกล่าว (ถึงจะไม่มีผลผูกพันก็ตาม) ได้กำหนดมาตรฐานเอาไว้ว่ากิจกรรมต่างๆ ของนักปกป้องสิทธิมนุษยชนได้รับความคุ้มครองโดยเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการรวมตัวจัดตั้ง หลังจากปฏิญญาฯ ได้รับการรับรองใน พ.ศ. 2541 ก็มีการแต่งตั้งผู้รายงานพิเศษว่าด้วยนักปกป้องสิทธิมนุษยชน ในปี พ.ศ. 2543 ถึงจะมีความ

คุ้มครองเช่นนี้ก็ตาม นักปกป้องสิทธิมนุษยชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็ยังคงถูกทำร้าย ถูกสังหาร ถูกคุมขัง และถูกข่มขู่คุกคามด้วยคดีความในศาลสำหรับการทำางานคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ก. สรุปเนื้อหาและประเด็นสำคัญ

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนดำเนินการโดยองค์กรและบุคคลต่าง ๆ หลากหลาย เช่น ตำรวจ ศาล ภาคประชาสังคม องค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นต้น เป็นเรื่องยากที่จะพิจารณาสถานะของการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศหนึ่ง ๆ เนื่องจากอาจขึ้นกับระดับการพัฒนา ระบบการเมือง อีกทั้งรัฐนั้นให้การยอมรับสิทธิมนุษยชนมากหรือน้อยเพียงใด ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศส่วนใหญ่มีสถานะที่กำกวม คือ ดีในบางประเด็นและไม่ดีในประเด็นอื่น ๆ

การคุ้มครองสามารถพิจารณาได้โดยดูว่ามีมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอยู่ในประเทศนั้นหรือไม่ ซึ่งจะเป็นเช่นนั้นเมื่อสิทธิต่าง ๆ เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมาย หรือมีอยู่ในรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญ ยกเว้น บรูไน ระบบกฎหมายของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ถึงแม้จะมีสิทธิมนุษยชน แต่ก็กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ จำนวนมาก

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับประเทศ คือ องค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับประเทศ ปัจจุบันมีสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ในหกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งจัดอยู่ในประเภทรูปแบบคณะกรรมการ (ยกเว้นของติมอร์ตะวันออกที่เป็นแบบลูกผสม) ที่มีภารกิจกว้างขวางในการส่งเสริม คุ้มครอง สอบสวนและติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชน สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ อาจเผชิญอุปสรรคท้าทายเนื่องจากไม่ได้รับงบประมาณเพียงพอหรือไม่เป็นอิสระจากรัฐบาล และสิ่งเหล่านี้ อาจจำกัดบทบาทการทำงานได้ สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ได้รับการประเมินจากองค์กรของสหประชาชาติ และองค์กรที่เป็นไปตามมาตรฐานการเป็นสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติตามหลักการปารีส (เอกสารที่กำหนดบทบาทหน้าที่และกิจกรรมของสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ) จะสามารถเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ ของสหประชาชาติได้ สถาบันสิทธิมนุษยชนฯ หากได้รับสถานะ A ซึ่งหมายความว่าได้รับการยอมรับว่ามีความสอดคล้องกับหลักการปารีส

กลไกระดับภูมิภาคคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศที่อยู่ในภูมิภาคนั้น มีองค์กรระดับภูมิภาคอยู่สามแห่ง คือ ในยุโรป แอฟริกาและทวีปอเมริกา อาเซียนจัดตั้งองค์กรระดับอนุภูมิภาคขึ้นมาเรียกว่า AICHR ในปี พ.ศ.2552 เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน AICHR ได้จัดการยกกว้างปฏิญญา และทำงานร่วมกับรัฐบาลต่าง ๆ ของอาเซียนเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ยังคงมีการถกเถียงกันอยู่มากในภูมิภาคประชาสังคมและรัฐบาลต่าง ๆ เกี่ยวกับความเข้มแข็งและความมีประสิทธิภาพขององค์กรนี้

องค์กรพัฒนาเอกชนมักถูกมองว่าเป็นหนึ่งในองค์กรหลักที่ทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จำนวนขององค์กรพัฒนาเอกชนมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในภูมิภาคนี้ ที่ดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างเช่น การให้การศึกษาด้านสิทธิมนุษยชน การผลักดันนโยบายด้านสิทธิมนุษยชน การติดตามสถานการณ์ และการสอบสวน การเก็บรวบรวมข้อมูลด้านสิทธิมนุษยชน การร้องเรียนและการฟ้องร้อง การมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายและนโยบาย ทั้งนี้ ยังมีข้อกังวลเกี่ยวกับการคุ้มครองคนทำงานองค์กรพัฒนาเอกชนและนักปกป้องสิทธิมนุษยชนอื่นๆ จากความรุนแรงและการถูกทำร้าย

ข. ตัวอย่างโจทย์ข้อสอบหรือโจทย์ความเรียงที่มอบหมายให้นักศึกษา

- อะไรคือความยากลำบากในการวัดสถานะการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศ เป็นไปได้หรือไม่ที่จะวัดว่าในประเทศนั้นมีสถานการณ์สิทธิมนุษยชนดีหรือแย่งอย่างไร
- ประเทศต่างๆ อาจให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาต่างๆ มากมายแต่มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ย่ำแย่ ในทำนองเดียวกัน บางประเทศอาจให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาน้อยมากแต่มีการคุ้มครองที่ดี ทำไมจึงเป็นเช่นนั้น?
- มีสิทธิมนุษยชนอะไรที่ขาดหายไปจากรัฐธรรมนูญในประเทศของคุณหรือไม่?
- อะไรคือกิจกรรมของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับประเทศในประเทศของคุณ? ส่งผลต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือไม่?
- สหประชาชาติประเมินความมีประสิทธิภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติอย่างไร? กระบวนการนี้ถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่?
- ทำไมเอเชียจึงเป็นภูมิภาคเดียวที่ไม่มีระบบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค? AICHR เป็นเพียงเสือกระดาษ หรือจะพัฒนาให้เป็นองค์กรที่เข้มแข็งอย่างองค์กรสิทธิมนุษยชนของยุโรปได้?
- อะไรคือจุดแข็งและจุดอ่อนขององค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน?
- ยกตัวอย่างการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศของคุณที่ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประสบความสำเร็จหรือไม่? เพราะเหตุใด?

ค. อ่านเพิ่มเติม

สถานะสิทธิมนุษยชน

ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะของประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สามารถพบได้ในเอกสารต่อไปนี้

- UNDP เผยแพร่รายงานการพัฒนามนุษย์ประจำปี มีการจัดอันดับประเทศต่างๆ ตามระดับการพัฒนา
- Freedom house มีรายงานประจำปี Freedom in the World (เสรีภาพในโลก)
- Transparency International มีดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index)
- สำนักข่าวลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติมีฐานข้อมูลสนธิสัญญา ที่มีข้อมูลล่าสุดเกี่ยวกับสถานะของการให้สัตยาบันสนธิสัญญาต่างๆ

รายงานทั้งหมดนี้สามารถหาได้โดยการค้นหาทางอินเทอร์เน็ตโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

รัฐธรรมนูญของทุกประเทศมีอยู่ในอินเทอร์เน็ต ทั้งในภาษาอังกฤษและภาษาประจำชาติ

อาจเป็นเรื่องยากที่จะค้นหาข้อมูลเกี่ยวกับระบบกฎหมายของประเทศหนึ่งๆ ซึ่งอาจไม่ได้เป็นภาษาอังกฤษทั้งหมดและอาจไม่ได้มีอยู่ในอินเทอร์เน็ตทั้งหมด ลองดูรายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนเกี่ยวกับกฎหมายและการประเมินการทำงานของกฎหมายเหล่านั้น

สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับประเทศ

สำหรับข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ รวมถึงองค์กรของสหประชาชาติที่จัดการเรื่องการให้สถานะรับรอง ลองค้นหา

- Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions (เวทีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับประเทศแห่งเอเชียแปซิฟิก)
- The International Coordinating Committee for National Human Rights Institutions (ICC)
- The Paris Principles: The United Nations General Assembly resolution 48/134, 20 December 1993

แต่ละองค์กรเหล่านี้มีรายงานโดยละเอียดเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ชื่อผู้เขียนเกี่ยวกับสถาบันสิทธิมนุษยชนฯ สำหรับค้นหา คือ

- Brian Burdekin
- Catherine Renshaw
- Sonia Cardenas

อาเซียน

องค์กรระดับภูมิภาคของยุโรป แอฟริกาและทวีปอเมริกามีเว็บเพจซึ่งให้ข้อมูลจำนวนมากสำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการริเริ่มต่างๆ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของอาเซียน เริ่มด้วยการค้นหา

- ASEAN Intergovernmental Commission on Human Rights
- Working Group on an ASEAN Human Rights Mechanism
- ASEAN Human Rights Declaration
- ASEAN Socio-Cultural Community (ASCC) Blueprint

ชื่อผู้เขียนเกี่ยวกับกลไกของอาเซียน

- Yuyun Wahyuningrum
- Dr. Sriprapha Petcharamesree (ดร.ศรีประภา เพชรมีศรี)
- Hsien-Li Tan

ประชาสังคมเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

มีองค์กรพัฒนาเอกชนระดับภูมิภาคอยู่จำนวนมากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ลองเริ่มด้วยองค์กรต่อไปนี้เพื่อจะได้เห็นภาพว่าองค์กรเหล่านี้มีขอบเขตและการทำงานอย่างไร

- ASEAN People's Forum: APF
- Asia Indigenous Peoples Pact: AIPP
- Asia Pacific Forum on Women, Law and Development
- ASEAN Civil Society Conference
- ASEAN Youth Forum
- Asian Network for Free Elections: ANFREL
- FORUM-ASIA

5

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน: สหประชาชาติและระบบระหว่างประเทศ*

องค์กรระหว่างประเทศที่สำคัญที่สุดในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนคือสหประชาชาติ ภารกิจของสหประชาชาติคือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนสากล สหประชาชาติเป็นหน่วยงานที่มีขนาดใหญ่ มีโครงสร้างที่ซับซ้อน อีกทั้งหน้าที่และกิจกรรมต่างๆ บางครั้งก็เหลื่อมซ้อนกัน ซึ่งหมายความว่าไม่มีทางที่จะสรุปได้โดยง่ายเกี่ยวกับงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่องค์กรนี้ดำเนินงาน

* บทนี้เขียนโดย Hadi Rahmat Purnama, University of Indonesia; Matthew Mullen and Michael (Mike) Hayes, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

ในบทนี้จะเป็นการสำรวจกลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติในสามส่วนแรกจะสำรวจว่าองค์กรและโครงการต่างๆ ตลอดจนงานส่วนอื่นๆ ที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างไร ส่วนที่สองจะพิจารณาถึงคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (Human Rights Council) ซึ่งเป็นองค์กรการเมืองหลักที่บริหารจัดการเรื่องสิทธิมนุษยชนในสหประชาชาติ ส่วนที่สามจะพิจารณาองค์กรตามสนธิสัญญา (treaty bodies) ที่เป็นคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาแต่ละฉบับ

ก่อนที่จะลงรายละเอียดเรื่องของสหประชาชาติ เราควรพิจารณาความสำคัญของสหประชาชาติที่มีต่อประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เสียก่อน ถึงแม้ว่าสหประชาชาติจะเป็นองค์กรระหว่างประเทศหลักที่จัดการความสัมพันธ์ระหว่างประเทศต่างๆ แต่คนบางส่วนก็เห็นว่าองค์กรนี้มีความอ่อนแอและแทบไม่มีอิทธิพลใดๆ ต่อการดำเนินการของประเทศต่างๆ ซึ่งก็เป็นความจริงในแง่ที่ว่าอาจเป็นเรื่องยากสำหรับสหประชาชาติที่จะบังคับให้ประเทศต่างๆ กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง และเป็นจริงอย่างยิ่งในกรณีการบังคับให้ประเทศต่างๆ ปฏิบัติตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ ก็ยึดถือการมีส่วนร่วมในสหประชาชาติอย่างจริงจัง บางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีบทบาทมาอย่างยาวนานและแข็งขันในหลายส่วนของสหประชาชาติ โดยเฉพาะฟิลิปปินส์ ไทย และอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์เป็นประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นสมาชิกก่อตั้งของสหประชาชาติ ไทยและเมียนมาเข้าร่วมหลังจากนั้นไม่นาน ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีบทบาทแข็งขันในหลายส่วนของสหประชาชาติ ไม่ว่าจะเป็นการรับความช่วยเหลือ ดำเนินบทบาททางการทูต เป็นสมาชิกของคณะกรรมการหรือองค์กรต่างๆ หรือเห็นชอบต่อสนธิสัญญาและมติต่างๆ ของสหประชาชาติ ดังสรุปในตาราง 5-1 ด้านล่าง

การเป็นสมาชิกสหประชาชาติเป็นก้าวแรกที่สำคัญของประเทศหนึ่งๆ ในการยอมรับสิทธิมนุษยชน เนื่องจากด้วยการลงนามในกฎบัตรสหประชาชาติ แสดงถึงประเทศนั้นได้เห็นชอบที่จะส่งเสริมสิทธิมนุษยชน และปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ นอกจากนี้ สหประชาชาติยังเป็นเวทีที่ประเทศต่างๆ สามารถมีส่วนร่วมในการพัฒนาสิทธิมนุษยชน ดังจะเห็นได้ในกรณีเช่นการพัฒนาเรื่องสิทธิเกี่ยวกับเพศวิถี สหประชาชาติยังเป็นเวทีที่ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้จะต้องอธิบายชี้แจงผลการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของตน ด้วยเหตุผลเหล่านี้ ข้อวิจารณ์ที่ว่าสหประชาชาติแทบไม่มีอำนาจหรืออิทธิพลเลยนั้นยังเป็นที่ถกเถียงกันได้

ตาราง 5-1: ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในสหประชาชาติ

ประเทศ	เข้าร่วม (พ.ศ.)	ประวัติศาสตร์ที่น่าสนใจ
ฟิลิปปินส์	2488	<ul style="list-style-type: none"> เคยเป็นสมาชิกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2547-2548
ไทย	2489	<ul style="list-style-type: none"> สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (พ.ศ.2528-2529) เป็นประเทศที่เป็นที่ตั้งของสำนักงาน UNESCAP (คณะกรรมการระดับภูมิภาคประจำเอเชียแปซิฟิก) ประธานคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (พ.ศ.2553-2555)
เมียนมา	2451	<ul style="list-style-type: none"> เลขานุการสหประชาชาติช่วงปี พ.ศ.2504-2514 คือ อุถัน (U Thant) นักการทูตของเมียนมา
อินโดนีเซีย	2493	<ul style="list-style-type: none"> ถอนตัวจากสหประชาชาติในช่วงสั้นๆ ในปี พ.ศ.2508 ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (พ.ศ.2548) สมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (พ.ศ.2550-2551)
กัมพูชา	2498	<ul style="list-style-type: none"> ในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1980 มีรัฐบาลเขมรแดงเป็นตัวแทนประเทศในสหประชาชาติ UNTAC หนึ่งในโครงการรักษาสันติภาพที่ใหญ่ที่สุดของสหประชาชาติ ปฏิบัติการในกัมพูชาในปี พ.ศ.2535-2536 สำนักข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติเปิดสำนักงานครั้งแรกในกัมพูชาในปี พ.ศ.2536
ลาว	2498	<ul style="list-style-type: none"> มีโครงการสหประชาชาติประมาณ 11 โครงการอยู่ในประเทศ เช่น UNDP, UNFPA, UNICEF, UNODC มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ไม่มีทางออกทะเล (Land-Locked Developing Countries - LLDCs)
มาเลเซีย	2500	<ul style="list-style-type: none"> ประธานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (พ.ศ.2538) ประเทศสมาชิกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (พ.ศ.2548)
สิงคโปร์	2508	<ul style="list-style-type: none"> เคยเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. 2544-2545 มีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการปฏิรูปสหประชาชาติ ช่วยก่อตั้งกลุ่มธรรมาภิบาลโลก (Global Governance Group - 3G) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกที่เป็นรัฐขนาดเล็กและขนาดกลาง 30 ประเทศ เพื่อเป็นกระบอกเสียงให้กับรัฐเล็กๆ ในเวทีสหประชาชาติ
เวียดนาม	2520	<ul style="list-style-type: none"> เข้าร่วมสหประชาชาติหลังสงครามอเมริกา สมาชิกของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (พ.ศ.2551-2552) มีหน่วยงานสหประชาชาติประมาณ 15 องค์กรทำงานอยู่ในประเทศ
บรูไน	2527	<ul style="list-style-type: none"> สมาชิกขององค์กรความร่วมมืออิสลาม (OIC) ในสหประชาชาติ ไม่เคยเป็นสมาชิกคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติหรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
ติมอร์ตะวันออก	2545	<ul style="list-style-type: none"> เข้าร่วมเป็นสมาชิกลำดับที่ 192 (ปัจจุบันมีสมาชิก 193 ประเทศ) สหประชาชาติเคยเข้ามาดำเนินการผ่านทาง UNTAET (พ.ศ.2542-2545)

5.1 สิทธิมนุษยชนในระบบของสหประชาชาติโดยรวม

สิทธิมนุษยชนได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองในหลายส่วนของสหประชาชาติ โครงสร้างของสหประชาชาติมีความใหญ่โตและซับซ้อน แต่ก็มีระบบลำดับขั้นที่ชัดเจน ส่วนที่สำคัญที่สุดคือ “องค์ประกอบ” ทั้งหมด ถึงแม้ว่าจะไม่มีองค์กรใดในห้วงองค์ประกอบดังกล่าวมีภารกิจเฉพาะด้านสิทธิมนุษยชน แต่ทั้งหมดต่างก็จัดการกับประเด็นสิทธิมนุษยชนเป็นประจำ เราจะกล่าวถึงห้องปฏิบัติการในที่นี้ (เนื่องจากองค์กรที่หกดคือ คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council) ไม่มีบทบาทอะไรแล้วตั้งแต่ดินแดนภายใต้การพิทักษ์ดินแดนสุดท้ายกลายเป็นประเทศในคริสต์ทศวรรษ 1990) คือ

- คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (Security Council – UNSC)
- สมัชชาสหประชาชาติ (General Assembly – UNGA)
- ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice – ICJ)
- สำนักเลขาธิการสหประชาชาติ นำโดยเลขาธิการสหประชาชาติ (UN Secretariat led by the UN Secretary General – UNSG)
- คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council – ECOSOC)

คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council)

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติประกอบด้วยสมาชิกถาวรห้าประเทศ แบ่งเป็นสมาชิกถาวรห้าประเทศ (จีน ฝรั่งเศส รัสเซีย อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา) กับสมาชิกไม่ถาวรสิบประเทศที่มาจากการเลือกตั้งในการประชุมสมัชชาสหประชาชาติ โดยมีวาระสองปี บทบาทหน้าที่ของคณะมนตรีความมั่นคง คือ การดูแลให้เกิดสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และจะสามารถเข้ามาข้องเกี่ยวได้เฉพาะในสถานการณ์ที่ถือว่าเป็น “ภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ” เท่านั้น องค์กรนี้เป็นองค์กรที่ทรงอำนาจเนื่องจากสามารถมีมติที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และมีอำนาจที่จะลงโทษประเทศที่ไม่ยอมปฏิบัติตามมติ เช่น ดำเนินการคว่ำบาตรต่อประเทศต่างๆ ใช้กองกำลังรักษาสันติภาพ และใช้กำลังทหาร แม้ว่ามติเหล่านี้ส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสันติภาพและความขัดแย้ง แต่คณะมนตรีความมั่นคงก็มีส่วนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ไม่มีองค์กรองค์ประกอบของสหประชาชาติอื่นใดที่มีอำนาจเช่นนี้

ด้วยเหตุที่ความขัดแย้งมักจะเกี่ยวข้องกับภัยคุกคามต่อสิทธิมนุษยชนของผู้คน คณะมนตรีความมั่นคงจึงมักต้องเกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน การดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนในช่วงแรกๆ มีอย่างเช่น การคว่ำบาตรระบอบคนผิวขาวในประเทศโรดีเซียใน พ.ศ. 2539 และแอฟริกาใต้ในคริสต์ทศวรรษ 1970 เนื่องจากใช้กฎหมายเหยียดผิวที่เลือกปฏิบัติต่อคนผิวดำที่เป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงมีบทบาทในการรักษาสันติภาพ (ในประเทศอย่างคองโก ไชปรัส และพรมแดนอินเดีย-ปากีสถาน) ในช่วงคริสต์ทศวรรษ 1950-1970 แต่ช่วงหลัง พ.ศ. 2533 มาเนี่เองที่คณะมนตรีความมั่นคงเริ่มมีประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนในมิติต่างๆ โดยถือว่า “การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและเป็นระบบ” ใดๆ เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นการให้อำนาจคณะมนตรีความมั่นคงในการดำเนินการ การเปลี่ยนแปลงนิยามเช่นนี้หมายความว่าคณะมนตรีความมั่นคงสามารถเข้าไปในประเทศต่างๆ ได้โดยไม่ต้องให้ประเทศนั้นเห็นชอบหากกำลังมีการละเมิดที่ร้ายแรงและเป็นระบบเกิดขึ้น ตัวอย่างคือ ปฏิบัติการในอิรัก โซมาเลีย และอดีตยูโกสลาเวีย (ทั้งหมดเกิดขึ้นในช่วงต้นคริสต์ทศวรรษ 1990) ที่คณะมนตรีความมั่นคงอนุญาตให้ใช้กำลังทหาร การเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติของคณะมนตรีความมั่นคงเป็นผลมาจากการสิ้นสุดสงครามเย็นที่สลายภาวะอัมพาตในการตัดสินใจจากการที่สหภาพโซเวียตหรือสหรัฐอเมริกาคจะใช้อำนาจอัดค้าน (veto-วีโต้) ต่อการริเริ่มใดๆ ของประเทศอื่นๆ การเปลี่ยนแปลงมีมากเสียจนคณะ

มนตรีความมั่นคงทวีบทบาทมากขึ้นอย่างชัดเจนในช่วงห้าปีหลังสงครามเย็น (จาก พ.ศ. 2534–2539) ซึ่งมากกว่าตลอดทั้ง 45 ปีของยุคสงครามเย็น อย่างไรก็ตาม กิจกรรมที่เพิ่มมากขึ้นนี้ไม่ได้ประสบความสำเร็จเสมอไป ภารกิจในยูโกสลาเวียและโซมาเลียล้มเหลวในการสร้างสันติภาพและคุ้มครองพลเรือน และการตอบสนองต่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในรวันดาเกิดขึ้นช้าเกินไปที่จะช่วยชีวิตของผู้คนไว้ได้ ในปัจจุบัน คณะมนตรีความมั่นคงมีความกระตือรือร้นน้อยลงในการอนุญาตให้ใช้กำลังทหารในการรับมือกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ดังจะเห็นได้จากการไม่มีท่าทีตอบสนองต่อสงครามกลางเมืองที่กำลังเกิดขึ้นในซีเรีย

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

การเมืองเป็นอุปสรรคขัดขวางการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยคณะมนตรีความมั่นคงหรือไม่?

เป็นที่ทราบกันดีว่าสมาชิกถาวรห้าประเทศมีสิทธิวีโต้ (veto-วีโต้) มติใดๆ ก็ได้ มติเกี่ยวกับอิสราเอลจะถูกสหรัฐอเมริกาคัดค้านอยู่เป็นประจำ เช่นเดียวกับมติเกี่ยวกับซีเรียที่คณะมนตรีความมั่นคงได้โดยรัสเซียหรือจีน ประเทศเหล่านี้ใช้การวีโต้เป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือพันธมิตรฝ่ายตนหรือหลีกเลี่ยงคำถามด้านสิทธิมนุษยชนที่ตอบได้ยาก นอกจากนี้ การรู้ว่าจะมีการวีโต้ก็หมายความว่าหลาย ๆ ประเด็น อย่างเช่น เชชเนียหรืออุยกูร์ (Chechnya or Uyghurs) ไม่มีโอกาสกระทั่งถูกพูดถึงในเวทีสหประชาชาติ มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางเกี่ยวกับอำนาจวีโต้ ในแง่หนึ่งอาจดูไม่ใช่วิธีที่สมาชิกถาวรได้สิทธินี้เพียงเพราะว่าเป็นผู้ชนะในสงครามโลกครั้งที่สอง แต่ประเทศทรงอำนาจอื่น ๆ ไม่ได้รับอภิสิทธิ์นี้ ในอีกแง่หนึ่ง สมาชิกถาวรเป็นมหาอำนาจของภูมิภาคและมีส่วนเกี่ยวข้องในความขัดแย้งและการรักษาสันติภาพมากกว่าประเทศอื่นส่วนใหญ่

อย่างไรก็ตาม การวีโต้ถูกใช้ไม่บ่อยนัก เพียงสิบสี่ครั้งเท่านั้นในช่วงสิบปีที่ผ่านมา และในจำนวนนี้เก้าครั้งเป็นเรื่องเกี่ยวกับปาเลสไตน์หรือไม่ก็ซีเรีย เทียบกับประมาณ 700 มติที่ผ่านการเห็นชอบในช่วงเวลาเดียวกัน หมายความว่ามีการใช้สิทธิวีโต้เพียงแค่ประมาณร้อยละ 2 เท่านั้น นอกจากนี้ โดยทั่วไปแล้วประเทศต่าง ๆ ไม่ชอบการวีโต้และพยายามหลีกเลี่ยง ซึ่งหมายความว่ากรวีโต้จะถูกใช้เป็นทางเลือกสุดท้ายและจะไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวาง

การวีโต้ทำให้คณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถส่งผลกระทบต่อแรงกระเพื่อมในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือไม่?

คณะมนตรีความมั่นคงสามารถตอบสนองต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ความขัดแย้งได้ด้วยการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพ อนุญาตให้มีการใช้กำลัง หรือจัดตั้งรัฐบาลในระยะเปลี่ยนผ่านเพื่อจัดการดูแลการเปลี่ยนผ่านของประเทศจากความขัดแย้งสู่ความสงบสันติ คณะมนตรีความมั่นคงยังสามารถคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ด้วยการส่งกรณีปัญหาต่าง ๆ ไปยังศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court - ICC) ที่สามารถไต่สวนผู้ที่ได้ประกอบอาชญากรรมร้ายแรง เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม หรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ดังที่จะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไปในบทหลัง ๆ คณะมนตรีความมั่นคงมีอำนาจสั่งให้ ICC สอบสวนอาชญากรรมร้ายแรงในระหว่างความขัดแย้งได้ ซึ่งในเชิงอุดมคติแล้ว น่าจะทำให้เกิดการจำกัดมิให้ปัจเจกบุคคลกองทัพ หรือรัฐในการดำเนินความขัดแย้งด้วยการใช้อาวุธ คณะมนตรีความมั่นคงจัดการกับการละเมิดด้วยการมีมติที่ยอมรับหรือปรับปรุงการคุ้มครองกลุ่มคนที่อยู่ในภาวะเปราะบาง ยกตัวอย่างเช่น มติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้หญิงในความขัดแย้ง (มีรายละเอียดในล้อมกรอบด้านล่าง) ทหารเด็ก (ในบรรดามติจำนวนมากที่มีออกมาเกี่ยวกับเรื่องนี้ ก็มีเช่น มติ 1261 ว่าด้วยทหารเด็ก และมติ 1612

ว่าด้วยกลไกการรายงาน) และพลเรือนที่ตกอยู่ในสถานการณ์ความขัดแย้ง (เช่น มติ 1265 ว่าด้วยการคุ้มครองพลเรือน และมติ 1674 ว่าด้วยการป้องกันความขัดแย้งด้วยประชาธิปไตย)

เจาะลึก

มติ 1325 ของคณะมนตรีความมั่นคงและรายงาน “ใบอนุญาตชำชิน” (License to Rape)
มติ 1325 ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์เมื่อวันที่ 31 ตุลาคม พ.ศ. 2543 และเรียกร้อง “ทุกฝ่ายในความขัดแย้งที่ใช้อาวุธให้เคารพอย่างเต็มที่ต่อกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและการคุ้มครองผู้หญิงและเด็กผู้หญิง (โดยเฉพาะในฐานะที่เป็นพลเรือน) โดยเฉพาะพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับพวกเธอภายใต้สนธิสัญญาเจนีวา พ.ศ. 2492”

มติดังกล่าวมีประเด็นหลักสี่ประเด็นคือ (1) การมีส่วนร่วมและการมีตัวแทนของผู้หญิงที่เพิ่มมากขึ้นในการตัดสินใจ (2) ความสนใจต่อความต้องการการคุ้มครองที่เฉพาะสำหรับผู้หญิง (3) ความสำคัญของการมีมุมมองด้านมิติทางเพศสภาพในการเจรจาหลักความขัดแย้ง และ (4) ความสำคัญของการอบรมฝึกฝนเรื่องความละเอียดอ่อนเชิงเพศสภาพ

เมื่อพิจารณาโดยผิวเผิน ดูเหมือนว่ามตินี้ไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากผู้หญิงยังคงเผชิญความรุนแรงในความขัดแย้ง และยังคงถูกกีดกันอยู่ชายขอบในช่วงหลังความขัดแย้ง อย่างไรก็ตาม ความมั่นคงของผู้หญิงในขณะนี้ยังเป็นหัวข้อหลักหัวข้อหนึ่งในวาระของคณะมนตรีความมั่นคง ยังคงยาวไกลอีกมากกว่าที่ผู้หญิงจะได้รับการคุ้มครองในสถานการณ์ความขัดแย้ง แต่มติ 1325 และมติสืบเนื่องที่กล่าวถึงในประเด็นอย่างเช่น การใช้การชำชินเป็นอาวุธในสงคราม (มติ 1820) ก็แสดงให้เห็นว่ามีพัฒนาการในเรื่องนี้

ตัวอย่าง: ถึงแม้ว่าเมียนมาจะเป็นสมาชิกสหประชาชาติและลงนามในสนธิสัญญาเจนีวา พ.ศ. 2492 แต่รายงาน “ใบอนุญาตชำชิน” (License to Rape) โดยมูลนิธิสิทธิมนุษยชนไทใหญ่ (Shan Human Rights Foundation) และเครือข่ายปฏิบัติการผู้หญิงไทใหญ่ (Shan Women’s Action Network) ที่ถูกเผยแพร่ในพ.ศ. 2546 ได้แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลทหารไม่ได้บังคับใช้กฎหมายเหล่านี้กับเหล่าทัพของตน รายงานนี้ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการชำชินที่ดำเนินการอย่างเป็นระบบและกว้างขวางโดยกองทัพพม่าในระหว่างปี พ.ศ. 2539–2542 อาชญากรรมเหล่านี้ยังไม่มีการลงโทษผู้กระทำผิด ถึงแม้รายงานจะระบุว่าเป็นการทำไปเพื่อกำราบและสร้างความหวาดกลัวให้กับชนกลุ่มน้อยในรัฐไทใหญ่ก็ตาม รายงานยังแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการคุ้มครองผู้หญิง (ตามที่ระบุในมติ 1325 และ 1820) ไม่ได้รับการปฏิบัติโดยกองทัพเมียนมา

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นองค์กรหลักที่แสดงถึงความเป็นตัวแทนของสหประชาชาติและทำหน้าที่เป็นเวทีที่สมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศ (193 ประเทศ ณ พ.ศ. 2557) มาประชุมร่วมกันในเดือนกันยายนของทุกปีเป็นเวลาสามถึงสี่เดือนเพื่ออภิปรายหารือกันในทุกประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสหประชาชาติ ตั้งแต่สภาพแวดล้อม เศรษฐกิจ การศึกษา และอื่นๆ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสามารถมีอิทธิพลต่อสิทธิมนุษยชนในหลายด้าน สมัชชาฯ อาจออกมติต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน แต่เนื่องจากว่าไม่มีอำนาจเช่นเดียวกับคณะมนตรีความมั่นคงที่สามารถออกมติที่มีผลผูกพันทางกฎหมายได้ มติของสมัชชาฯ จึงถูกถือว่าเป็นข้อเสนอแนะเสียมากกว่า มติเหล่านี้อาจเสนอว่าสหประชาชาติจะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างไร และยังมีหลากหลายตั้งแต่เรื่องการทำเหมืองเพชรที่ส่งผลกระทบต่อคนท้องถิ่น และทหารรับจ้างไปจนถึงการยกเลิกโทษประหาร

ชีวิต มติมักจะมีการผ่านโดยเสียงสนับสนุนที่เป็นเอกฉันท์ แต่บางมติเกี่ยวกับประเด็นอ่อนไหวก็มีการลงคะแนนที่ต้องใช้คะแนนเสียงสองในสามของผู้เข้าร่วมประชุมและออกเสียงจึงจะผ่านเป็นมติ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติสามารถประมาณประเทศต่าง ๆ ที่มีการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนที่เลวร้ายได้ด้วยการผ่านมติที่วิจารณ์ประเทศเหล่านั้น ในทำนองเดียวกัน ก็สามารถเรียกร้องให้คณะมนตรีความมั่นคงหรือองค์กรอื่นของสหประชาชาติทำการศึกษาค้นคว้าหรือดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับประเทศต่าง ๆ ที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้ ท้ายที่สุด สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเป็นเวทีที่สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนได้รับความเห็นชอบและเปิดให้มีการลงนามโดยประเทศสมาชิก ดังนั้น แม้ว่าสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเสมือนจะไม่มีอำนาจเท่าคณะมนตรีความมั่นคง แต่ก็สามารถมีอิทธิพลและชี้แนะนโยบายสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศได้

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice)

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) หรือบางครั้งก็เรียกว่า ศาลโลก มีหน้าที่จัดการดูแลกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นหน่วยงานสำคัญที่ทำหน้าที่ตีความและชี้ขาดกฎหมายระหว่างประเทศ โดยจะทำในสองลักษณะคือ หนึ่ง ให้ความเห็นแนะนำ (advisory opinion) ซึ่งมักจะเป็นการตอบคำถามขององค์กรใดองค์กรหนึ่งในสหประชาชาติ (เช่น สมัชชาใหญ่ของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ) และ สอง ตัดสินข้อพิพาทระหว่างประเทศต่าง ๆ ตลอดช่วงประวัติศาสตร์ที่ยาวนานประมาณ 90 ปี (เดิม ICJ คือ ศาลความยุติธรรมระหว่างประเทศถาวร [Permanent Court of International Justice] ในสันนิบาตชาติ) ICJ มีการตัดสินเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนน้อยมาก ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง มีการตัดสินไปประมาณ 160 คดี และราวหนึ่งในสาม (ขึ้นกับว่าจะนับอย่างไร) เป็นประเด็นสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม เช่นเดียวกับคณะมนตรีความมั่นคง ICJ เพิ่งจะมีบทบาทเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้นในช่วงหลังมานี้ แต่ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่าศาลนี้ไม่มีความสำคัญในด้านสิทธิมนุษยชน เนื่องจากคำวินิจฉัยในหลายกรณี (เช่น เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของการตั้งข้อสงวนสนธิสัญญาต่าง ๆ) ได้ส่งผลโดยตรงต่อการทำความเข้าใจและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ICJ ได้มีส่วนในการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้วยคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (self-determination) ในคดีทำนองนี้คดีหนึ่งที่มีคำวินิจฉัยในพ.ศ. 2538 โดยโปรตุเกส (ผู้ปกครองอาณานิคมติมอร์ตะวันออก) พ้องออสเตรเลียที่ทำข้อตกลงกับอินโดนีเซียเกี่ยวกับสิทธิในแหล่งก๊าซในดินแดนของติมอร์ตะวันออก โปรตุเกสอ้างว่าประชาชนของติมอร์ตะวันออก (และโปรตุเกส) ควรเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากแหล่งก๊าซดังกล่าว ไม่ใช่ออสเตรเลีย อีกคดีหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องความชอบด้วยกฎหมายของกำแพงที่อิสราเอลสร้างล้อมรอบดินแดนของชาวปาเลสไตน์ ICJ พบว่ากำแพงนั้นเป็นการละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศหลายประการ เช่น เสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย เป็นต้น มีคดีสำคัญๆ เกี่ยวกับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในยูโกสลาเวีย อาชญากรรมสงครามในคองโก และความชอบด้วยกฎหมายของอาวุธนิวเคลียร์ ICJ มีบทบาทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เกี่ยวกับข้อพิพาทในเรื่องดินแดน เช่น เขาพระวิหารบนพรมแดนระหว่างไทยและกัมพูชา (กัมพูชา เรียก เปรีย วิเฮียร์ [Preah Vihear]) และอียิปต์เยเมนอุมูเกาะที่อยู่ระหว่างมาเลเซียกับอินโดนีเซีย และระหว่างมาเลเซียกับสิงคโปร์ เป็นต้น

สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ

สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ คือ องค์กรที่บริหารจัดการสหประชาชาติ ทำให้สหประชาชาติดำเนินงานไปได้อย่างราบรื่น ดูแลตั้งแต่เรื่องพื้นฐาน เช่น งานรักษาความสะอาดไปจนถึงงานที่ท้าทาย เช่น จัดตั้งกองกำลังรักษาสันติภาพ สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติอยู่ในการดูแลของ

เลขาธิการสหประชาชาติ (UN Secretary General – UNSG) ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง เลขาธิการสหประชาชาติจากเอเชียคนล่าสุด (ช่วงปี พ.ศ. 2550–2559) คือ บัน คี มูน ชาวเกาหลีใต้ ในอดีตเคยมีคนจากเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ดำรงตำแหน่งนี้ คือ อู ถั่น (เมียนมา) ในช่วงปี พ.ศ. 2504–2514 บทบาทของเลขาธิการสหประชาชาติในประเด็นสิทธิมนุษยชนอาจมีความแตกต่างกันไปอย่างมาก เลขาธิการบางคนส่งผลกระทบสำคัญ เช่น โคฟี อันนัน ที่ดำเนินการปฏิรูปอย่างกว้างขวางในสหประชาชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน เขามีส่วนสำคัญในการเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมาเป็นคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน (มีรายละเอียดในเนื้อหาส่วนต่อไป) โคฟี อันนันยังเป็นผู้สนับสนุนอย่างแข็งขันในการส่งเสริมให้สิทธิมนุษยชนกลายเป็นเนื้อหาสำคัญที่มีอยู่ในทุกประเด็นในสหประชาชาติ ซึ่งทำให้ตอนนี้สิทธิมนุษยชนเป็นส่วนสำคัญในงานด้านต่างๆ เช่น การดำเนินการด้านมนุษยธรรม การพัฒนา และสันติภาพและความมั่นคง เลขาธิการคนก่อนๆ จะมีบทบาทเป็นฝ่ายรับมากกว่าในการสนับสนุนสิทธิมนุษยชน

อำนาจอย่างหนึ่งของสำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน คือ การแต่งตั้งผู้แทนพิเศษซึ่งมีหน้าที่รายงานต่อสำนักงานเลขาธิการในเรื่องสิทธิมนุษยชน ผู้แทนเหล่านี้จะมุ่งเน้นงานสิทธิมนุษยชนในเชิงประเด็นหรือพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ โดยขึ้นกับภารกิจที่ได้รับมอบหมาย และสามารถดำเนินการเจรจาและสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนในนามของสำนักงานเลขาธิการได้ มีผู้แทนพิเศษได้รับแต่งตั้งให้รายงานเกี่ยวกับเมียนมาอยู่หนึ่งคน

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council)

แม้ว่างานหลักของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (ECOSOC) คือการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่ก็สามารถจัดตั้งสถาบันต่างๆ ขึ้นมาเพื่อจัดการดูแลสิทธิมนุษยชนได้ ที่สำคัญที่สุด คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) และยังมีคณะกรรมการว่าด้วยสถานภาพสตรี (Commission on the Status of Women–CSW) และเวทีถาวรว่าด้วยประเด็นชนพื้นเมือง (Permanent Forum on Indigenous Issues) ที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนเช่นกัน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (ถูกแทนที่ด้วยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนในปี พ.ศ. 2549) จะได้รับการกล่าวถึงในเนื้อหาส่วนถัดไป

องค์กรอื่น ๆ

สหประชาชาติมีกองทุนและโครงการต่างๆ จำนวนมากที่ทำงานในประเด็นสิทธิมนุษยชน ในที่นี้จะยกมาเฉพาะบางส่วนที่สำคัญ เช่น

- องค์การยูนิเซฟ (UNICEF): หรือกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Children’s Emergency Fund หรือองค์การยูนิเซฟ) ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2489 และมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่นิวยอร์ก เดิมทีมีจุดมุ่งหมายเพื่อช่วยเหลือเด็กในช่วงหลังจากสงครามโลกครั้งที่สอง ปัจจุบันมีกิจกรรมขยายไปถึงเรื่องสุขภาพ การศึกษา และสิทธิเด็ก
- UN–Women: องค์กรเพื่อการส่งเสริมความเสมอภาคระหว่างเพศและเพิ่มพลังของผู้หญิงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women) เป็นองค์กรใหม่ที่เกิดขึ้นมาจากองค์กรต่างๆ ที่ทำงานด้านผู้หญิง เช่น กองทุนสหประชาชาติเพื่อการพัฒนาสตรี (UN Development Fund for Women – UNIFEM) และ กองความก้าวหน้าของสตรี (Division for the Advancement of Women – DAW) ทำงานส่งเสริมศักยภาพผู้หญิงผ่านการทำงานในประเด็นต่างๆ เช่น ความรุนแรงต่อผู้หญิง สันติภาพ ความเป็นผู้นำ และการเสริมอำนาจทางเศรษฐกิจ



- สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Office of the High Commissioner for Refugees–UNHCR): ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2493 โดยสมัชชาสหประชาชาติเพื่อคุ้มครองและปกป้องดูแลสิทธิของผู้ลี้ภัยทั่วโลก UNHCR ดำเนินกิจกรรมจำนวนมากในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย

เจาะลึก

ติดตามการดำเนินงานของสหประชาชาติให้ทัน

ดังที่เห็นได้ชัดในบทนี้ กลไกด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติมีพัฒนาการและปรับเปลี่ยนอยู่ตลอดเวลา ข้อมูลในบทนี้พิจารณาสหประชาชาติจนถึงปี พ.ศ.2558 แต่กระทั่งในช่วงเวลานั้นก็มีพัฒนาการสำคัญๆ โดยมีการจัดตั้งขั้นตอนการปฏิบัติด้านการสื่อสารและการร้องเรียนสำหรับเด็กขึ้นมาใหม่ มีการเลือกตั้งในคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน องค์กรติดตามสนธิสัญญาแรงงานข้ามชาติ กำลังพิจารณาข้อร้องเรียนกรณีแรก และองค์กรสิทธิมนุษยชนต่างๆ ของสหประชาชาติก็กำลังถกเถียงกันในเรื่องศาสนา วัฒนธรรมดั้งเดิม เพศวิถี และการทำงานทางเพศในเชิงพาณิชย์

ภารกิจในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับระหว่างประเทศเพิ่งจะมีขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ และยังคงมีพัฒนาการเกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา บทนี้จะยกมาให้เห็นเป็นบางส่วน แต่นักศึกษาพึงตระหนักว่าข้อมูลเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว และเพื่อที่จะติดตามการทำงานของสหประชาชาติให้ทันต่อสถานการณ์ ก็ควรติดตามผ่านองค์กรต่างๆ ซึ่งรายงานเหตุการณ์ต่างๆ ที่สหประชาชาติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นสื่อของสหประชาชาติโดยตรง องค์กรพัฒนาเอกชนที่รายงานเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนที่สหประชาชาติจัดขึ้น (เช่น ISHR) หรือติดตามเว็บไซต์ของสำนักข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนอยู่เป็นประจำ

5.2 องค์กรสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ

องค์กรของสหประชาชาติส่วนใหญ่ถูกจัดเป็นสองกลุ่ม คือ (1) องค์กรตามกฎบัตร (charter bodies) ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎบัตรสหประชาชาติ และ (2) องค์กรตามสนธิสัญญา (treaty bodies) ที่จัดตั้งขึ้นตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ การแยกแยะเช่นนี้มีความจำเป็นเนื่องจากองค์กรสองประเภทนี้มีองค์ประกอบและวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันอย่างมาก ความแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งคือ องค์กรตามกฎบัตรได้รับอำนาจจากกฎบัตรสหประชาชาติ และดังนั้นจึงมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับสมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศที่ต้องปฏิบัติตามกฎบัตรฯ แต่องค์กรตามสนธิสัญญามีความสำคัญเกี่ยวข้องกับเฉพาะกับประเทศที่ได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญานั้นๆ สนธิสัญญาแต่ละฉบับจะมีองค์กรกำกับดูแลของตนเอง และทำงานแยกขาดจากกัน เนื้อหาส่วนนี้จะพิจารณาองค์กรตามกฎบัตรหลักๆ เสียก่อน จากนั้นจึงจะเป็นองค์กรตามสนธิสัญญา

ตาราง 5-2: ความแตกต่างสำคัญขององค์กรตามกฎบัตรและองค์กรตามสนธิสัญญา

	องค์กรตามกฎบัตร	องค์กรตามสนธิสัญญา
จัดตั้งโดย	กฎบัตรสหประชาชาติ	สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชน
ขอบเขต	สิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ	สิทธิมนุษยชนตามสนธิสัญญา
ประเทศที่ต้องปฏิบัติตาม	สมาชิกสหประชาชาติ	ประเทศที่ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา
กลไกตรวจสอบประเทศ	แนวปฏิบัติพิเศษ: ผู้รายงานพิเศษ, กระบวนการ universal periodic reviews, กระบวนการร้องเรียน	รายงานของประเทศภาคี ข้อร้องเรียนของปัจเจกบุคคล การลงพื้นที่
ประกอบด้วย	ตัวแทนจากประเทศสมาชิกสหประชาชาติ	ผู้ชำนาญการที่ได้รับการเสนอชื่อจากประเทศภาคี

5.2.1 องค์กรตามกฎบัตร: คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน

หน่วยงานต่างๆ ของสหประชาชาติที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ในแง่หนึ่งก็เป็นองค์กรตามกฎบัตร อย่างไรก็ตาม หน่วยงานเหล่านั้นมีกิจกรรมที่กว้างขวางหลากหลายและไม่ได้ทำงานเฉพาะเรื่องสิทธิมนุษยชน องค์กรตามกฎบัตรหลักที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะคือคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน ซึ่งเดิมทีก่อตั้งขึ้นมาในชื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (Human Rights Commission) เมื่อปี พ.ศ. 2498 แล้วกลายเป็นคณะมนตรีฯ ในปี พ.ศ. 2549 ในเวทีนี้ประเทศต่างๆ จะมาร่วมประชุมและพูดคุยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ลงมติและริเริ่มกิจกรรมต่างๆ ในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ปัจจุบัน มีการประชุมกันอย่างน้อยปีละสามครั้ง ปกติจะมีประเด็นต่างๆ มากมายในวาระการประชุม เช่น การหรือเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (จะกล่าวถึงต่อไป) ประเด็นสิทธิมนุษยชนพิเศษ (เช่น ผู้สูงอายุ หรือ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์) และรับฟังรายงานจากผู้ชำนาญการที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะมนตรีฯ

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนฯ เป็นองค์กรการเมืองเนื่องจากสมาชิก 47 คนเป็นตัวแทนของประเทศของตนเอง และไม่ได้แสดงความเห็นเป็นการส่วนตัว ซึ่งต่างจากสมาชิกในองค์กรผู้ชำนาญการต่างๆ เนื่องจากทำการตัดสินใจบนพื้นฐานของความรู้ความเชี่ยวชาญของตนเอง ไม่ใช่รัฐที่ตนเป็นตัวแทน เนื่องจากคณะมนตรีเป็นองค์กรการเมือง ก็จะมีทั้งข้อจำกัดและข้อดี เป็นเรื่องสำคัญที่รัฐต่างๆ แสดงทัศนะของตนเรื่องสิทธิมนุษยชนเนื่องจากมีหน้าที่ตามสนธิสัญญาที่ตนให้สัตยาบันไว้ และเป็นหน่วยงานหลักที่มีพันธกรณีต่อสิทธิของประชาชน โดยอุดมคติแล้ว รัฐต่างๆ จะมาประชุมกันเพื่อพูดคุยหรือเรื่องการส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การจัดการกับรัฐที่กระทำการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการบังคับใช้มาตรฐานสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม บางประเทศก็มีทักษะความชำนาญในการหลีกเลี่ยงประเด็นสิทธิมนุษยชนและปล่อยให้การเมืองมีอิทธิพลต่อทัศนะของตนต่อสิทธิมนุษยชน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศต่างๆ มักหลีกเลี่ยงที่จะวิจารณ์กันเองเกี่ยวกับการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน โดยรู้ว่าหากทำอย่างนั้นตนก็อาจถูกวิจารณ์กลับได้ ในทำนองเดียวกัน การเมืองของประเทศหนึ่งมักจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่อ่อนไหวทางการเมือง เช่น ประเด็นปาเลสไตน์ หรือสิทธิของเลสเบียนและเกย์ (lesbians and gays)

ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ถูกแทนที่ด้วยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน โดย นายโคฟี อันนัน เลขาธิการสหประชาชาติคนก่อน บอกว่าคณะกรรมการฯ ทำงานไม่มีประสิทธิภาพ และมีความเป็นการเมืองสูง ดังจะเห็นได้จากการที่ลิเบียเป็นประธานของคณะกรรมการ แต่กลับไม่มีท่าทีใดๆ ต่อสถานการณ์ในซิมบับเว เซเชเนีย และซูดาน ซึ่งมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เลวร้าย และเป็นระบบ ผู้ชำนาญการอาวุโสของสหประชาชาติซึ่งรวมถึงโคฟี อันนัน ด้วย จึงเสนอให้ตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาแทนที่ ซึ่งมีโครงสร้างและบทบาทหน้าที่แตกต่างออกไป คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนฯ ที่ถูกปฏิรูปขึ้นมาแทนที่นั้น พยายามหลีกเลี่ยงความล้มเหลวของคณะกรรมการฯ ด้วยการเปลี่ยนแปลงดังต่อไปนี้

1. การลงคะแนนเลือกสมาชิก: สมัชชาสหประชาชาติเลือกสมาชิกของคณะมนตรีฯ ด้วยการลงคะแนนลับ ซึ่งจำเป็นเพื่อให้ประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกันสามารถไม่ลงคะแนนให้กับ ‘มิตร’ ประเทศที่มีประวัติด้านสิทธิมนุษยชนที่เลวร้าย การลงคะแนนลับประสบความสำเร็จในการป้องกันไม่ให้ประเทศที่มีประวัติด้านสิทธิมนุษยชนที่ไม่ดี (เช่น ซูดาน ซีเรีย อิหร่าน เบลารุส ศรีลังกา และ อาเซอร์ไบจาน) ได้รับเลือกเนื่องจากได้รับเสียงสนับสนุนไม่พอจากภูมิภาคของตน
2. การพิจารณาการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชน: คณะมนตรีฯ ได้เริ่มกระบวนการพิจารณาการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้งหมด เรียกว่า กระบวนการ Universal Periodic Review (ตั้งรายละเอียดด้านล่าง) ก่อนหน้านี้ ประเทศต่างๆ สามารถหลีกเลี่ยงการถูกวิพากษ์วิจารณ์เรื่องสิทธิมนุษยชนของตนได้ แต่ตอนนี้ทำไม่ได้แล้ว
3. จำนวนสมาชิก: มีการเสนอรูปแบบและยุทธศาสตร์ต่างๆ สำหรับคณะมนตรีฯ ที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ บางส่วนต้องการคณะมนตรีที่เป็นสากล คือ ประกอบด้วยสมาชิกทั้งหมดของสหประชาชาติ บางส่วนต้องการให้มีขนาดเล็กกว่ามาก (อ้างว่าคุณภาพสูงกว่า) เสนอให้มีสมาชิกเพียง 15 ประเทศ ในท้ายที่สุด ขนาดลดลงมาจาก 53 เป็น 47 ซึ่งเป็นการลดลงเพียงเล็กน้อยที่แทบไม่สร้างความแตกต่างใดๆ
4. สถานะของคณะมนตรีฯ: มีการเสนอว่าคณะมนตรีฯ ควรมีสถานะที่สูงกว่านี้ในโครงสร้างของสหประชาชาติ ตอนนี้คณะมนตรีฯ ไม่ได้อยู่ภายใต้โครงสร้างคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (ECOSOC) แต่รายงานโดยตรงต่อสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ทำให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้มากขึ้นเนื่องจากสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเป็นตัวแทนสมาชิกทั้งหมดของสหประชาชาติ ไม่ใช่ ECOSOC ที่มีสมาชิกเพียง 54 ประเทศ

สมาชิกของคณะมนตรีฯ

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยสมาชิก 47 ประเทศ มีวาระอยู่ในตำแหน่งสามปี โดยจะมีการเลือกสมาชิกราวหนึ่งในสาม (16 ประเทศ) เข้ามาใหม่ทุกปี แต่ละภูมิภาคได้รับการจัดสรรจำนวนที่นั่งที่แน่นอน คือ

- เอเชียแปซิฟิกและแอฟริกา: ภูมิภาคละ 13
- ละตินอเมริกาและแคริบเบียน: 8
- ยุโรปตะวันตก: 7
- ยุโรปตะวันออก: 6
- ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผลัดกันเข้าไปเป็นสมาชิกในคณะมนตรีฯ



แนวคิด

กลุ่มภูมิภาคในสหประชาชาติ

องค์การการเมืองของสหประชาชาติมักเป็นการแต่งตั้งประเทศต่างๆ ตามสัดส่วนที่กำหนดสำหรับแต่ละภูมิภาค เพื่อการนี้ โลกถูกแบ่งเป็นห้าภูมิภาคที่มีขนาดต่างๆ กัน คือ แอฟริกา (54 ประเทศ) เอเชีย-แปซิฟิก (53 ประเทศ) ละตินอเมริกาและแคริบเบียน (33 ประเทศ) ยุโรปตะวันตก (28 ประเทศ) และยุโรปตะวันออก (23 ประเทศ) กลุ่มยุโรปตะวันตกรวมถึงออสเตรเลีย แคนาดา สหรัฐอเมริกา และนิวซีแลนด์ด้วย

ความเหนียวแน่นทางการเมืองของแต่ละกลุ่มมีแตกต่างกัน ประเทศแอฟริกามักจะลงมติไปในทิศทางเดียวกันและอาจจะรวมตัวเป็นกลุ่มภูมิภาคที่มีพลังได้ ส่วนเอเชียไม่เหนียวแน่นเท่า ประเทศหมู่เกาะแปซิฟิกที่มีจำนวนราวร้อยละ 20 ของกลุ่มมักจะไม่เห็นพ้องกับประเทศเอเชียอื่นๆ เอเชียใต้ เอเชียกลาง และเอเชียตะวันออกก็มักจะมีจุดยืนต่างกันในประเด็นต่างๆ ส่วนกลุ่มประเภทอื่นๆ เช่น องค์การความร่วมมืออิสลาม (Organization of Islamic Cooperation-OIC) มีความเหนียวแน่นกันมากกว่ากลุ่มภูมิภาค

5.2.2 การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนมีเครื่องมือจำนวนมากในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อย่างเช่น “กระบวนการพิเศษ” หรือคนที่เชี่ยวชาญสามารถรายงานประเด็นปัญหาสิทธิมนุษยชน เพื่อการติดตามสถานการณ์สิทธิมนุษยชน กลไกอื่นๆ เช่น กระบวนการ Universal Periodic Review และกระบวนการร้องเรียนเกี่ยวกับรัฐที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบ การดำเนินการต่างๆ มีดังรายละเอียดต่อไปนี้

Universal Periodic Review

Universal Periodic Review (UPR) เป็นกลไกการตรวจสอบที่ใหญ่ที่สุดในแง่ของขอบเขต (มีการตรวจสอบทุกประเทศ) และในแง่ของภารกิจ (เป็นการประเมินประเด็นสิทธิมนุษยชนหลักทั้งหมด) UPR เป็นกระบวนการตรวจสอบภาคบังคับที่จะต้องมีการศึกษาตรวจสอบการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของสมาชิกสหประชาชาติแต่ละประเทศทุก ๆ สี่ปี โดยจะครอบคลุมสิทธิมนุษยชนตามทุกระดับไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศนั้นให้ความเห็นชอบ ตลอดจนการให้คำมั่นสัญญาโดยสมัครใจอื่นๆ UPR เริ่มต้นในเดือนเมษายน พ.ศ.2551 รอบที่สองเริ่มในปี พ.ศ.2555 จนถึงปัจจุบัน ทุกประเทศได้ผ่านการประเมินอย่างน้อยหนึ่งครั้ง และจนถึงปี พ.ศ. 2557 กว่า 100 ประเทศผ่านการประเมินมาแล้วสองครั้ง ในระหว่างการตรวจสอบประเทศที่ถูกประเมินจะพูดคุยโดยเปิดเผยเกี่ยวกับสถานะสิทธิมนุษยชนในประเทศของตน และตอบสนองต่อความเห็นและการวิพากษ์วิจารณ์จากประเทศอื่นๆ กระบวนการตรวจสอบนี้เริ่มต้นด้วยการยื่นเอกสารสามฉบับ คือ

1. ข้อมูลของสหประชาชาติ: ข้อมูลความยาวสิบหน้าที่ทำโดยสำนักข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนฯ ที่กล่าวถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของประเทศนั้นๆ จากมุมมองของสหประชาชาติ ซึ่งอาจรวมถึงข้อมูลจากผู้รายงานพิเศษ องค์การตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนต่างๆ และองค์กรอื่นๆ ของสหประชาชาติ เช่น ยูนิเซฟ (UNICEF) หรือ UN-Women
2. รายงานของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย: รายงานความยาวสิบหน้าจากภาคประชาสังคม (และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในบางกรณี) ที่ส่วนใหญ่จัดทำโดยองค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วย

งานอื่นที่เกี่ยวข้อง องค์กรพัฒนาเอกชนมักจะประชุมกันเพื่อวางแผนในการนำเสนอเนื้อหาของ รายงานและตัดสินใจประเด็นสำคัญที่จะถูกรวมไว้ในรายงานสรุปที่มีความยาวลึบหน้า จากนั้น ก็จะส่งไปสำนักข่าวหลวงใหญ่ๆ ซึ่งจะรวบรวมทำเป็นรายงานฉบับสุดท้าย ประเทศเล็ก ๆ อาจไม่มี ปัญหามากนักในการจัดการให้ภาคประชาสังคมส่งรายงาน แต่ประเทศที่ใหญ่และหลากหลาย (อย่างเช่น อินเดีย) อาจมีปัญหาอย่างมากที่จะสรุปความเห็นขององค์กรพัฒนาเอกชนหลายพัน องค์กรให้อยู่ในเอกสารความยาวลึบหน้าให้ได้

3. รายงานของรัฐ: เป็นรายงานความยาวลึบหน้าจัดทำโดยรัฐที่ถูกรตรวจสอบ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของ “รายงานประเทศ”.

กระบวนการตรวจสอบจริงๆ เกิดขึ้นที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนที่กรุงเจนีวา รัฐที่ถึงวาระถูกรตรวจสอบจะส่งคณะผู้แทนไปเจนีวาและนำเสนอรายงานประเทศ รัฐจะนำเสนอสถานการณ์สิทธิมนุษยชน ตามที่ระบุในรายงาน และจะได้รับคำถามและถ้อยแถลงจากประเทศอื่นๆ ในการประชุมที่ใช้เวลา สามชั่วโมงที่เรียกว่า “การสนทนาอย่างมีปฏิสัมพันธ์” (interactive dialogue) ซึ่งเป็นการใช้คำที่มี นัยว่าการตรวจสอบนี้ไม่ได้มุ่งที่จะวิพากษ์วิจารณ์หรือกล่าวโทษรัฐต่างๆ แต่เป็นการพูดคุยหรืออย่าง สร้างสรรค์ถึงการทำให้สถานการณ์สิทธิมนุษยชนดีขึ้น ไม่ใช่เรื่องผิดปกติก่อนที่จะมีถึง 50 ประเทศ ที่ขอตั้งคำถามต่อบางประเทศ หลังจากการสนทนาแล้วก็จะมีการจัดทำเอกสารผลการตรวจสอบที่ให้ ข้อเสนอแนะต่อรัฐนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวไม่มีผลผูกมัด แต่อาจมีน้ำหนักทางการเมือง รัฐที่ถูกร ะตรวจสอบอาจจะเลือกที่จะรับหรือปฏิเสธข้อเสนอแนะก็ได้ (เรียกว่า “บันทึกไว้” (noting)) ถึงแม้ว่า สมาชิกภาคประชาสังคมจะเข้าร่วมได้ แต่ก็ไม่ได้รับอนุญาตให้ตั้งคำถาม พวกเขาอาจมีส่วนร่วมได้ ด้วยการทำงานกับประเทศที่เห็นพ้องต้องกันให้รับความคิดเห็นและคำร้องขอต่างๆ ของพวกเขา

เจาะลึก

UPR ภาคปฏิบัติ – กรณีศึกษาการทบทวนรายงานฉบับแรกของอินโดนีเซียครั้งแรก ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2551

อินโดนีเซียเป็นหนึ่งในประเทศแรกๆ ที่ถูกรตรวจสอบ ใน “รายงานประเทศ” อินโดนีเซียบอกว่าตน ถือว่าเสรีภาพทางศาสนาเป็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญและได้รับการคุ้มครองภายใต้ ICCPR (ที่ อินโดนีเซียเป็นภาคี) และรัฐธรรมนูญของอินโดนีเซียก็รับรองการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธินี้ อย่างไร ก็ตาม ในรายงานจากองค์กรของสหประชาชาติ รวมถึงผู้รายงานพิเศษว่าด้วยเสรีภาพในการนับถือ ศาสนาหรือความเชื่อ มีหลายประเด็นที่ถูกกล่าวถึง เช่น

- การห้ามเปลี่ยนศาสนา
- มีกฎหมายที่กำหนดว่าสถานที่สักการะจะจัดตั้งได้ก็ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากรัฐเท่านั้น
- ปัญหาผู้เยาว์ที่คู่บ่าวสาวจากต่างศาสนาต้องเผชิญในการจดทะเบียนสมรส
- ลูกที่เกิดจากการสมรสต่างศาสนาไม่ได้รับสูติบัตร
- การทำร้ายและคุกคามผู้นับถือนิกายอะมาเดียห์

นอกจากนี้ รายงานขององค์กรพัฒนาเอกชนจัดทำโดย 17 องค์กร ประกอบด้วยองค์กรพัฒนา เอกชนจากอินโดนีเซีย องค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่ง ชาติของอินโดนีเซีย กล่าวถึงการให้สิทธิพิเศษแก่ศาสนาทางการ กฎหมายคุ้มครองศาสนา (ที่กำหนด ให้กิจกรรมทางศาสนาบางอย่างเป็นความผิดทางอาญา) และการทำร้ายผู้นับถือนิกายอะมาเดียห์ ดังนั้น รายงานทั้งสามฉบับจึงกล่าวถึงสถานะของสิทธิทางศาสนาแตกต่างกันไปอย่างชัดเจน ในช่วง การตั้งคำถามจากประเทศต่างๆ อดีตรัฐบุถึงถึงความแตกต่างนี้และตั้งคำถามว่าอินโดนีเซียจะยินยอม



แก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับศาสนาเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐาน ICCPR หรือไม่ นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรขอให้อินโดนีเซียแสดงความคิดเห็นต่อการโจมตีทำร้ายผู้นับถือนิกายอะมาติยาห์

ในเอกสารผลการตรวจสอบ ไม่มีข้อเสนอแนะที่เฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับเสรีภาพทางศาสนา แต่ข้อเสนอแนะหนึ่งระบุสั้นๆ ว่า “ขณะที่ยอมรับในความพยายามของรัฐบาลอินโดนีเซีย มีข้อเสนอแนะว่าให้ดำเนินการความพยายามเช่นนั้นต่อไปเพื่อดูแลให้มีการส่งเสริมและคุ้มครององค์ประกอบต่างๆ ทั้งหมดของประชาชนชาวอินโดนีเซีย”

จากกระบวนการที่กล่าวถึงโดยย่อจะเห็นได้ว่า UPR เปิดให้มีการระบุชี้และพูดคุยกันเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชน และสร้างแรงจูงใจให้รัฐบาลต่างๆ พุดจาเกี่ยวกับประเด็นเหล่านี้ แต่การตอบสนองอาจมีไม่มากและไม่ก่อให้เกิดการปฏิบัติโดยตรง เนื่องจากกระบวนการนี้ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในช่วงการตรวจสอบครั้งที่สอง (พ.ศ.2555) อินโดนีเซียต้องหวนกลับมาที่ประเด็นนี้และแสดงความคืบหน้าสู่การบรรลุเสรีภาพทางศาสนา

ประสิทธิผลของกระบวนการ UPR เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างมากราย ข้อดีที่เห็นได้ชัดคือ (1) ทุกประเทศถูกตรวจสอบ และไม่สามารถปิดบังผลการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชนของตนเองได้ (2) กระบวนการนี้มีความคิดเห็นจากองค์กรภาคประชาสังคม ซึ่งเป็นหลักประกันว่าประเด็นต่างๆ จะไม่ถูกกลบซ่อนไว้ (3) กระบวนการนี้ครอบคลุมประเด็นสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางและไม่ได้ถูกทำให้ไร้ความสำคัญด้วยการพิจารณาสิทธิเพียงไม่กี่อย่าง อย่างไรก็ตาม กระบวนการนี้ยังคงมีจุดอ่อนก็คือ (1) กระบวนการนี้เป็นการทบทวนสถานการณ์ของรัฐโดยรัฐด้วยตนเอง ซึ่งหมายความว่าจะระดับของการวิพากษ์วิจารณ์มักจะนุ่มนวล สุภาพ และไม่ทำทนาย และ (2) กระบวนการนี้ไม่มีผลผูกมัดใดๆ เลย ดังนั้นถึงแม้ว่าการตรวจสอบจะเกิดการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก แต่รัฐก็สามารถเพิกเฉยหรือปฏิเสธข้อเสนอแนะต่างๆ ได้ ยกตัวอย่างเช่น เมียนมาได้รับข้อเสนอแนะ 190 ข้อเมื่อถูกตรวจสอบในปี พ.ศ.2555 และปฏิเสธ 46 ข้อ โดยอ้างว่าเป็นการล่วงล้ำอิปไตยของตน ตัวอย่างของข้อเสนอแนะที่ถูกปฏิเสธคือการอนุญาตให้ผู้รายงานพิเศษไปเยือน (เสนอโดยอาร์เจนตินา) ปลอมตัวนักโทษการเมือง (เสนอโดยเบลเยียม) และหาทางแก้ไขปัญหามลพิษจากเหมืองถ่านหินในภูมิภาค (เสนอโดยมาเลเซีย)

มีพัฒนาการและคุณประโยชน์ต่างๆ เกิดขึ้นภายนอกกระบวนการนี้ UPR เป็นเครื่องมือที่เชื่อมโยงในการช่วยให้องค์กรภาคประชาสังคมได้มาประชุมและประสานงานการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นเวทีพัฒนายุทธศาสตร์ตามประเด็นสิทธิมนุษยชนที่มีความสำคัญ และมีการประสานงานในการผลักดันนโยบาย นอกจากนี้ องค์กรภาคประชาสังคมจำนวนมากใช้ UPR เป็นเวทีในการจัดระบบความคิดเห็นของตนต่อสิทธิมนุษยชน ทำให้มีความชอบธรรมในเวทีสหประชาชาติถึงแม้จะไม่ได้รับอนุญาตให้นำเสนอข้อคิดเห็นหรือตั้งคำถามก็ตาม แต่อย่างน้อยพวกเขาก็สามารถพูดคุยกับตัวแทนภาคประชาสังคมจากประเทศต่างๆ ที่มีความคิดเห็นคล้ายคลึงกัน หรือนำเสนอปัญหาเกี่ยวกับประเด็นต่างๆ ได้

กระบวนการพิเศษ (Special Procedures)

กระบวนการพิเศษ (Special Procedures) เป็นชื่อที่ใช้เรียกกลไกคุ้มครองชุดหนึ่งที่ทำตามติดตามตรวจสอบและรายงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน กระบวนการพิเศษสามารถมีได้หลายรูปแบบ แต่ทั้งหมดเกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งบุคคลหรือกลุ่มบุคคลเพื่อตรวจสอบประเด็นสิทธิมนุษยชนเฉพาะกรณี ซึ่งอาจเป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับประเทศใดประเทศหนึ่งหรือการละเมิดสิทธิประเภทใดประเภทหนึ่ง

การตรวจสอบอาจดำเนินการโดยบุคคลคนเดียว (ผู้ชำนาญการหรือผู้รายงานพิเศษ) หรือเป็นกลุ่มบุคคล (คณะทำงาน)

เจาะลึก

กระบวนการพิเศษ

ผู้รายงานพิเศษ (Special Rapporteurs)

ผู้รายงานพิเศษเป็นบุคคลที่ได้รับมอบหมายภารกิจในการตรวจสอบประเด็นสิทธิมนุษยชนเฉพาะประเด็น ไม่ว่าจะเป็่นประเด็นเชิงเนื้อหาหรือเป็นประเทศ ปัจจุบันมีผู้รายงานพิเศษอยู่ราว 40 คน

ผู้รายงานเชิงประเด็น (thematic rapporteurs) จะตรวจสอบเป็นประเด็นๆ ไป เช่น สิทธิในที่พักอาศัยที่เหมาะสม การศึกษา การวิสามนตกรรม การประหารชีวิตอย่างรวบรัดหรือตามอำเภอใจ สิทธิในอาหาร เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในศาสนาหรือความเชื่อ สุขภาพ สิทธิของชนพื้นเมือง

ประเทศที่มีผู้รายงานหรือผู้ชำนาญการเฉพาะของประเทศ คือ เบลารุส กัมพูชา เอิริเทรีย เฮติ อิหร่าน เมียนมา เกาหลีเหนือ ดินแดนปาเลสไตน์ โซมาเลีย ชูตานและซีเรีย

ผู้ชำนาญการอิสระ (Independent Experts)

ผู้ชำนาญการอิสระคล้ายกับผู้รายงานพิเศษ แต่มักจะมุ่งเน้นการศึกษาค้นคว้ามากกว่าที่จะติดตามตรวจสอบและลงพื้นที่ เช่น ผู้ชำนาญการด้านปัญหาสิทธิมนุษยชนและความยากจนรุนแรง ประเด็นชนกลุ่มน้อย สิทธิมนุษยชนและความสมานฉันท์ระหว่างประเทศ ผลของนโยบายปฏิรูปเศรษฐกิจ และห้ระหว่างประเทศต่อการมีสิทธิมนุษยชน การส่งเสริมระบบระหว่างประเทศที่เป็นประชาธิปไตย และเท่าเทียม

คณะทำงาน (Working Groups)

คณะทำงานหนึ่งๆ ประกอบด้วยผู้ชำนาญการห้าคนจากแต่ละภูมิภาค มีหน้าที่รายงานเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชนระดับโลก เช่น การบังคับให้สูญหายหรือโดยไม่สมัครใจ การคุมขังตามอำเภอใจ การใช้ทหารรับจ้าง การเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิงในกฎหมายและทางปฏิบัติ บรรษัทข้ามชาติ

หมายเหตุ: ผู้แทนพิเศษเป็นตัวแทนเลขาธิการสหประชาชาติ พวกเขาอาจเป็นผู้ชำนาญการพิเศษหรือผู้แทนระดับสูงด้วยเช่นกัน ภารกิจหลายอย่างคล้ายกับผู้รายงานพิเศษแต่ไม่ใช่ทุกคนทำงานด้านสิทธิมนุษยชน อีกทั้งไม่ได้รายงานต่อองค์กรสิทธิมนุษยชน

ผู้รายงานพิเศษ ผู้ชำนาญการ และคณะทำงานของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน มีความเป็นอิสระและไม่ได้เป็นตัวแทนของประเทศใด นี่คื่ความเป็นเอกเทศซึ่งนำมาทั้งความน่าเชื่อถือและปัญหาท้าทาย รายงานของพวกเขาได้รับการยอมรับอย่างสูงเนื่องจากผู้ชำนาญการเหล่านี้เป็นที่รับทราบกันดีว่ามีความเป็นอิสระและปลอดจากทัศนคติทางการเมือง อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระของผู้อยู่ในตำแหน่งของกระบวนการพิเศษนี้เองอาจทำให้พวกเขาประสบความยากลำบากที่จะได้รับคำเชิญไปเยือนประเทศที่ตนต้องการสอบสวนได้ โดยทั่วไปแล้วจะมีการร้องขอต่อประเทศนั้นๆ อย่างเป็นทางการอย่างลับๆ อักขร และหากประเทศนั้นเห็นชอบ ก็จะออกคำเชิญ ข้อเสียของวิธีปฏิบัตินี้สามารถดูได้จากกรณีของเกาหลีเหนือและเมียนมาที่ผู้รายงานพิเศษแทบไม่มี (หรือไม่มี) โอกาสไปเยือนประเทศเหล่านั้นเลย

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ในอีกด้านหนึ่ง เกือบ 100 ประเทศได้ออก ‘คำเชิญยืนพื้น (standing invitations)’ ที่แสดงถึงการเปิดกว้างที่จะต้อนรับการมาเยือนของผู้ได้รับแต่งตั้งตามกลไกพิเศษในรายประเด็น

เช่นเดียวกับนักข่าวหรือนักวิจัย ผู้รายงานพิเศษเก็บรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานโดยการไปเยือนประเทศต่างๆ เพื่อทำการตรวจสอบเพิ่มเติม นอกจากนี้ พวกเขาอาจประเมินและเสนอคำแนะนำเกี่ยวกับสถานะของสิทธิมนุษยชน ภารกิจที่ได้รับมอบหมายคือการพิจารณาตรวจสอบ ติดตาม ให้คำแนะนำและรายงานต่อสาธารณะเกี่ยวกับสถานการณ์ของประเด็นนั้นๆ พวกเขาอาจตอบสนองต่อข้อร้องเรียนของปัจเจกบุคคล ทำการศึกษา ดำเนินกิจกรรมส่งเสริมและสร้างความตระหนัก และให้ความช่วยเหลือทางวิชาการที่อาจมีผู้ต้องการ

ในทางปฏิบัติ กระบวนการพิเศษมักจะถูกใช้เพื่อตอบสนองต่อเรื่องจำเป็นเร่งด่วนเนื่องจากเป็นวิธีการที่รวดเร็วที่สุดในการรับมือกับประเด็นสิทธิที่เร่งด่วน อย่างเช่น บุคคลสูญหายหรือภัยคุกคามต่อชีวิตของบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งในกระบวนการพิเศษมักถูกถือว่าเป็นผู้ชำนาญระดับโลกเกี่ยวกับสถานการณ์หรือประเด็นสิทธิมนุษยชนนั้นๆ และดังนั้น คำแถลงของพวกเขาจึงได้รับความสนใจ กระบวนการพิเศษเหล่านี้ค่อนข้างเป็นเรื่องใหม่ ที่ได้รับการแต่งตั้งครั้งแรกสุดคือ คณะทำงานว่าด้วยการสูญหาย (Working Group on Disappearances) ที่เริ่มในปี พ.ศ. 2533 แล้วจากนั้นก็เพิ่มจำนวนขึ้นมาเรื่อยๆ จากไม่ถึงสิบในกลางทศวรรษ 2530 มาเป็นประมาณสี่สิบชุดในปัจจุบัน

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีผู้แทนพิเศษหนึ่งคนสำหรับกัมพูชา ถึงแม้ว่าจะไม่ใช่กระบวนการพิเศษจริงๆ ก็ตามแต่ก็เป็นตัวแทนของเลขาธิการสหประชาชาติ ในความเป็นจริง สองตำแหน่งนี้ค่อนข้างคล้ายกัน เมียนมามีทั้งผู้รายงานพิเศษ (ตั้งแต่ปี พ.ศ.2536) และที่ปรึกษาพิเศษของเลขาธิการสหประชาชาติ (ตั้งแต่ปี พ.ศ.2543) การคัดเลือกผู้รายงานพิเศษคำนึงถึงสมดุลทางภูมิภาค ดังนั้นจึงมีผู้ได้รับเลือกจากเอเชียในจำนวนหนึ่งที่แน่นอน ผู้ชำนาญการจากไทย อินโดนีเซีย มาเลเซียและฟิลิปปินส์ต่างเคยเป็นผู้รายงานพิเศษมาแล้ว

ผู้รายงานพิเศษเชิงประเด็นบางส่วนได้ทำการประเมินประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งได้รับความสนใจจากสื่อ เมื่อฟิลิป อัลสตัน (Philip Alston) ผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการวิสามัญฆาตกรรม การสังหารอย่างรวบรัดหรือตามอำเภอใจ (Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions) ไปเยือนฟิลิปปินส์ใน พ.ศ. 2550 รายงานของเขาได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในภูมิภาค เขาระบุในรายงานว่า “กองทัพอยู่ในสถานะปฏิเสธข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการวิสามัญฆาตกรรมจำนวนมากที่ทหารของตนถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำ” ซึ่งเป็นความเห็นที่วิพากษ์วิจารณ์กองทัพฟิลิปปินส์และก่อให้เกิดการถกเถียงกันเป็นอย่างมาก

เจาะลึก

การเยือนฟิลิปปินส์ของอัลสตันในฐานะผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการวิสามัญฆาตกรรม

ฟิลิป อัลสตัน เป็นผู้รายงานพิเศษว่าด้วยการวิสามัญฆาตกรรม การสังหารอย่างรวบรัดหรือตามอำเภอใจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ใน พ.ศ. 2550 เขาเดินทางไปปฏิบัติภารกิจในฟิลิปปินส์ ในรายงานของเขาที่เผยแพร่ในปัดมา เขาระบุว่าตั้งแต่ พ.ศ.2554 มีคนถูกฆ่าไปราว 800 คน โดยส่วนใหญ่เป็นนักเคลื่อนไหวฝ่ายซ้ายที่ผลักดันเรื่องการปฏิรูปที่ดินและต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งมีจำนวนมากที่สามารถระบุได้ว่าเป็นฝีมือของทหาร





รัฐบาลตอบโต้ว่าการสังหารส่วนใหญ่เป็นการกระทำของคอมมิวนิสต์โดยเป็นส่วนหนึ่งของการ ‘กวาดล้าง’ หรือกำจัดการนอนบ่อนไส้ อัลสตั้นเรียกว่านี่เป็น “ความพยายามแบบหน้าเอะเขยี้ [ของ รัฐบาล] ที่จะปิดความรับผิดชอบ” อัลสตั้นยังระบุด้วยว่า ศาล “มุ่งดำเนินคดีกับผู้นำภาคประชาสังคม แทนที่จะเป็นตัวฆาตกร” ดังนั้นจึงมีการลายนวลไม่ต้องรับผิดชอบอยู่สูงมาก หลังจากรายงานปรากฏ ออกมาในปี พ.ศ. 2551 จำนวนการวิสามัญฆาตกรรมลดลงจากกว่า 200 รายลงมาเป็น 68 ราย ซึ่ง ถึงแม้ว่าจะยังคงเป็นตัวเลขที่สูงอยู่ แต่การลดลงอย่างมีนัยสำคัญเช่นนี้ก็แสดงให้เห็นว่ากระบวนการ พิเศษสามารถเปลี่ยนแปลงมาตรฐานด้านสิทธิมนุษยชนได้ในบางสถานการณ์

กระบวนการรับข้อร้องเรียน

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสามารถใช้วิธีการอื่นในการสอบสวนประเทศที่มีผลการดำเนินการด้านสิทธิ มนุษยชนที่ย่ำแย่ได้อีกด้วย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนเปิดรับข้อร้องเรียนของ ปัจเจกบุคคลในกรณีที่เกี่ยวข้องว่า “การละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอย่างร้ายแรงและ พิสูจน์ได้อย่างน่าเชื่อถือ” และจากนั้นอาจดำเนินการสอบสวนอย่างปิดลับ กระบวนการนี้มีมาเป็น เวลาหลายทศวรรษแล้วโดยที่ก่อนหน้านี้เป็นที่รู้จักกันในชื่อกระบวนการ 1503 ในการเปลี่ยนผ่าน จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมาเป็นคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน กระบวนการนี้ได้รับการทบทวน และปรับโครงสร้างเล็กน้อยและตั้งชื่อใหม่เป็นกระบวนการร้องเรียน (Complaints Procedure) การ สอบสวนนี้จะเฉพาะกับกรณีการละเมิดที่ ‘ร้ายแรง (gross)’ เท่านั้น คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนจะ รับข้อร้องเรียนของปัจเจกบุคคล จะไม่สอบสวนการละเมิดโดยปัจเจกบุคคลหรือสถานการณ์ที่ไม่ ชัดเจนว่ารัฐมีบทบาทอยู่หรือไม่ นอกจากนี้ กระบวนการนี้เป็นกระบวนการที่ปิดลับ ซึ่งหมายความว่าคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนจะรับข้อร้องเรียนของปัจเจกบุคคลและต้องสอบสวนอย่างปิดลับและไม่มี การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ กลไกนี้ยังไม่เคยดำเนินการสอบสวนประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียง ใต้ มัลดีฟส์ในเอเชียใต้ถูกสอบสวนในปี พ.ศ.2551 ภายใต้กลไกก่อนหน้านี้ที่เรียกว่ากระบวนการ 1503 (เนื่องจากก่อตั้งขึ้นมาโดยมติ 1503 ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม) หลายประเทศในเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ถูกสอบสวนดังตารางด้านล่างนี้

ตาราง 5-3: การสอบสวนรัฐต่าง ๆ โดยกระบวนการร้องเรียนของคณะ กรรมการสิทธิมนุษยชน

ประเทศ	ถูกตรวจสอบภายใต้มติ 1503
บรูไน	ไม่เคย
กัมพูชา	พ.ศ. 2532 (ในฐานะกัมพูเชีย)
ลาว	พ.ศ. 2538
อินโดนีเซีย	พ.ศ. 2521-2524 พ.ศ. 2526-2528
มาเลเซีย	พ.ศ. 2527
เมียนมา	พ.ศ. 2522-2523 พ.ศ. 2533-2535
ฟิลิปปินส์	พ.ศ. 2527-2529
สิงคโปร์	ไม่เคย
ไทย	พ.ศ. 2538, 2539
เวียดนาม	พ.ศ. 2537
ติมอร์ตะวันออก	ไม่เคยในฐานะประเทศเอกราช แต่เคยเป็นส่วนหนึ่งของอินโดนีเซีย

คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในระบบสหประชาชาติ แม้ว่ากลไกที่ประกอบด้วยรัฐล้วนๆ ที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบมาตรฐานสิทธิมนุษยชนของรัฐอื่นๆ นั้น เป็นที่แน่นอนว่าจะต้องระมัดระวังและมีข้อจำกัดในทางการเมือง แต่กิจกรรมต่างๆ ที่คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนสามารถดำเนินการ เช่น กระบวนการพิเศษ UPR และกระบวนการรับข้อร้องเรียน ก็ได้เริ่มส่งผลกระทบต่อมาตรฐานสิทธิมนุษยชน ประเทศต่างๆ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนได้แล้วในตอนนี้ ผู้รายงานพิเศษยังคงทำงานสำคัญต่อไปในการรับมือกับการละเมิดต่างๆ ที่เกิดขึ้นทั่วโลกและดำเนินการอย่างรวดเร็วกับข้อร้องเรียนเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง

5.3 สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (The Office of the High Commissioner for Human Rights–OHCHR)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนมีภารกิจในการจัดการดูแลกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติและช่วยให้ประเทศต่างๆ ดำเนินการตามพันธกรณีของตน สำนักงานนี้มีชื่อในตอนแรกว่าศูนย์สิทธิมนุษยชน (Human Rights Centre) ได้รับการจัดตั้งขึ้นหลังจากกลุ่มประเทศต่างๆ ในต้นทศวรรษ 1990 ผลักดันให้มีการยกระดับสูงขึ้นในการดูแลจัดการสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ ความคิดดังกล่าวได้รับการยอมรับในการประชุมโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในปี พ.ศ.2536 และมีมติให้จัดตั้งสำนักงานนี้ขึ้นมา

OHCHR มีภารกิจต่าง ๆ มากมาย รวมถึงการผลักดันให้สิทธิมนุษยชนเป็นกระแสหลักภายในระบบสหประชาชาติและให้การสนับสนุนอย่างหนักแน่นในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ก็ให้ความช่วยเหลือต่อรัฐบาลต่างๆ (เช่น ความรู้ความชำนาญและการฝึกอบรมทางวิชาการ) เพื่อให้สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีของตนได้ และยังประสานงานกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนภายในสหประชาชาติและสนับสนุนกลไกสิทธิมนุษยชนต่างๆ เช่น ประสานงานเรื่อง UPR สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ยังดำเนินกิจกรรมการให้การศึกษา การเผยแพร่ข้อมูลแก่สาธารณะ และการสนับสนุนผลักดันในนามของสหประชาชาติอีกด้วย สำนักงานนี้ต่างจากคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนคือ ไม่ได้ประกอบด้วยตัวแทนของรัฐ แต่เป็นปัจเจกบุคคลที่มีความรู้ความชำนาญด้านสิทธิมนุษยชน

OHCHR มีความโดดเด่นในเรื่องการทำงานอยู่ในพื้นที่ โดยมีสำนักงานประจำประเทศและภูมิภาค 25 แห่งทั่วโลก ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีสำนักงานประจำภูมิภาคอยู่ที่กรุงเทพฯ ในสำนักงานใหญ่ของ ESCAP ในช่วงทศวรรษ 1990 OHCHR ต้องดิ้นรนเพื่อให้ได้รับการยอมรับเนื่องจากความขัดแย้งภายในและระบบบริหารองค์กรที่เเอะทะเซียงซ่าของสหประชาชาติทำให้ OHCHR เป็นกลไกที่อ่อนแอและไม่มีประสิทธิผล อย่างไรก็ตาม ด้วยส่วนผสมของข้าหลวงใหญ่ที่เข้มแข็งและการยอมรับภารกิจด้านสิทธิมนุษยชนทั่วทั้งสหประชาชาติ ทำให้ OHCHR จึงมีความโดดเด่นในการทำงานมาตั้งแต่นั้น OHCHR นำโดยข้าหลวงใหญ่ (High Commissioner) ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยเลขาธิการสหประชาชาติ มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งวาระละ 4 ปี โดยเริ่มจากปี พ.ศ.2537 จนถึงปี พ.ศ. 2557 นี้ มีข้าหลวงใหญ่มาแล้วเจ็ดคนจากยุโรป ละตินอเมริกา และแอฟริกา แต่ยังไม่มาจากเอเชีย

5.4 องค์กรตามสนธิสัญญา (Treaty Bodies)

เมื่อเทียบกับองค์กรตามกฎบัตรนั้น องค์กรตามสนธิสัญญากลายเป็นองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนอีกประเภทหนึ่งไปเลย องค์กรตามสนธิสัญญาถูกสร้างขึ้นจากสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดตั้ง ภารกิจ และกฎระเบียบต่างๆ สนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนแต่ละฉบับ (และพิธีสารเลือกรับสำหรับอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานฯ) ต่างมีกลไกเฉพาะของตนเอง ซึ่งจนถึง พ.ศ. 2557 นี้มีทั้งหมด 10 องค์กรด้วยกัน เมื่อสนธิสัญญามีผลบังคับใช้ ผลที่เกิดขึ้นอย่างหนึ่งก็คือ การจัดตั้งคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนประมาณ 10-23 คน (ขึ้นอยู่กับข้อกำหนดในแต่ละสนธิสัญญา) มีหน้าที่จัดการดูแลการดำเนินการตามสนธิสัญญาของประเทศภาคี ในขณะที่องค์กรตามกฎบัตรมักจะประกอบด้วยตัวแทนรัฐ แต่องค์กรตามสนธิสัญญาประกอบด้วยผู้ชำนาญการอิสระมากกว่า ปกติแล้ว สมาชิกองค์กรตามสนธิสัญญาจะเป็นผู้ชำนาญการด้านสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นนักกฎหมาย นักการทูตหรือเจ้าหน้าที่จากองค์กรพัฒนาเอกชน โดยได้รับการเสนอชื่อจากประเทศภาคีในสนธิสัญญา แต่มีจุดยืนเป็นอิสระจากรัฐ (ดังนั้นจึงประกันว่ารัฐบาลไม่สามารถควบคุมพวกเขาได้) องค์กรเหล่านี้ประชุมปีละ 3-4 ครั้งที่เจนีวา องค์กรตามสนธิสัญญาดำเนินกิจกรรมจำนวนมากที่ต่างกันไปในสนธิสัญญาแต่ละฉบับและตั้งสรุปในตารางด้านล่างนี้

ตาราง 5-4: สรุปองค์กรตามสนธิสัญญา

องค์กรตามสนธิสัญญา	จำนวนสมาชิกในคณะกรรมการ	รายงานของรัฐภาคี	ข้อร้องเรียนจากปัจเจกบุคคล	รอบของการรายงาน*	การสอบถามและ/หรือภารกิจ
CCPR	18	ดูแล	รับ ตามพิธีสารฯ	2 และตามร้องขอ	ไม่
CESCR	18	ดูแล	รับ ตามพิธีสารฯ	2 และ 5	ใช้ ตามพิธีสารฯ**
CEDAW	23	ดูแล	รับ ตามพิธีสารฯ	1 และ 4	ใช้ ตามพิธีสารฯ
CRC***	18	ดูแล	รับ ตามพิธีสารฯ	2 และ 5	ใช้ ตามพิธีสารฯ**
ICERD	18	ดูแล	รับ ข้อ 14	1 และ 2	ไม่
CAT+	10	ดูแล	รับ ข้อ 22	1 และ 4	ใช้ ข้อ 20
CMW	14	ดูแล	รับ ข้อ 77	1 และ 5 ร้องขอ	ไม่
CRPD	18	ดูแล	รับ ตามพิธีสารฯ	2 และ 4	ใช้ ตามพิธีสารฯ
ICED	10	ดูแล	รับ ข้อ 31	2++	ใช้ ข้อ 33

* จำนวนปีจนถึงรายงานฉบับแรก/จำนวนปีระหว่างรายงานฉบับถัดไป

** เมื่อพิธีสารเลือกรับมีผลบังคับใช้

*** พิธีสารเลือกรับสองฉบับของ CRC กำหนดให้รัฐภาคีส่งรายงาน ครั้งแรกภายในสองปี จากนั้นทุก 5 ปี

+ ภายใต้ CAT ยังมีคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรมหรือย่ำยีศักดิ์ศรี

++ ยังไม่มีการตัดสินใจ

องค์กรตามสนธิสัญญาแต่ละองค์กรจะมีภารกิจและอำนาจแตกต่างกันไปเล็กน้อย ต่อไปจะเป็นรายละเอียดของกิจกรรมขององค์กรตามสนธิสัญญาและพิจารณาว่าให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างไร

รายงานของรัฐภาคี

เมื่อประเทศหนึ่งเห็นชอบต่อสนธิสัญญาฉบับหนึ่ง ก็ย่อมเป็นการผูกมัดที่จะต้องจัดทำรายงานตามระยะเวลาที่กำหนดด้วย (ระยะเวลาขึ้นกับข้อกำหนดที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา แต่ตามปกติก็ประมาณสี่ถึงห้าปี) รายงานให้รายละเอียดว่าตนปฏิบัติตามพันธกรณีในสนธิสัญญาอย่างไรบ้าง แต่ประเทศต้องบรรยายขั้นตอนต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในทางนิติบัญญัติ ศาล นโยบายและมาตรการอื่นๆ ที่ได้ดำเนินการไปเพื่อคุ้มครองสิทธิตามสนธิสัญญา รายงานของรัฐภาคีมักจะเป็นเอกสารหนา บางครั้งเกือบสองร้อยหน้า ที่ตอบต่อสนธิสัญญาไล่เป็นข้อๆ ไป รายงานควรอธิบายว่าสิทธิต่างๆ ในสนธิสัญญาได้ถูกนำเข้าไปอยู่ในกฎหมายในประเทศอย่างไร มีคนมากแค่ไหนที่ได้ใช้สิทธินั้นในประเทศ และกิจกรรมอื่นๆ ที่ได้ดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิดังกล่าว

โดยทั่วไปแล้ว ประเทศต่างๆ ถูกคาดหวังว่าจะต้องส่งรายงานฉบับแรกในเวลาหนึ่งหรือสองปีหลังจากให้สัตยาบัน หลังจากนั้นการส่งรายงานจะเป็นไปตามกำหนดเวลา (มักจะทุกสี่หรือห้าปี) อย่างไรก็ตามการจัดทำรายงานเช่นนี้สิ้นเปลืองทั้งเวลาและงบประมาณ อีกทั้งต้องอาศัยบุคลากรจำนวนมาก จึงไม่น่าประหลาดใจเลยที่หลายประเทศลังเลที่จะค้นคว้าหาข้อมูลและยอมรับว่าไม่ได้ดำเนินการตามสนธิสัญญา ผลก็คือ หลายประเทศค้างส่งรายงาน ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก็มีรายงานหลายฉบับที่ยังค้างส่ง ประเทศส่วนใหญ่มีค้างส่งอยู่อย่างน้อยหนึ่งฉบับ และหลายประเทศค้างส่งหรือมากกว่านั้น บรูไนไม่เคยส่งรายงานให้กับ CEDAW นับตั้งแต่ให้สัตยาบันใน พ.ศ. 2550 อินโดนีเซียค้างส่งรายงานให้กับ CERD อยู่สามฉบับ และลาวค้างส่งรายงานให้กับองค์กรตามสนธิสัญญาห้าฉบับ นี่ไม่ได้หมายความว่าเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความไร้ประสิทธิภาพแต่อย่างใดในเรื่องการส่งรายงาน เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่ต่างก็มีรายงานค้างส่ง มีการประมาณกันว่ามีรายงานค้างส่งมากกว่า 1,000 ฉบับที่ต้องส่งให้กับองค์กรตามสนธิสัญญาทั้งหมด

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

รายงานรัฐภาคีเป็นวิธีการที่มีประโยชน์ในการพิจารณาสถานะสิทธิมนุษยชนในประเทศหนึ่ง ๆ หรือไม่?

ระบบการรายงานโดยรัฐตกเป็นเป้าของการวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก ประเทศเดียวในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ไม่ค้างส่งรายงานคือ สิงคโปร์ (ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาเพียงน้อยฉบับ) นอกจากนี้กระบวนการนี้ไร้ประโยชน์ในกรณีของประเทศที่ไม่ได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา สำหรับประเทศที่ค้างส่งรายงาน องค์กรตามสนธิสัญญาทำได้แต่เพียงการแสดงการส่งเสริมให้ทำเท่านั้น แต่ด้วยขนาดและขอบเขตของรายงาน และการต้องใช้ทรัพยากรของรัฐบาลอย่างมาก องค์กรตามสนธิสัญญา ก็แทบจะทำอะไรไม่ได้เลยที่จะให้รัฐภาคีส่งรายงานตามที่กำหนด กระทั่งเมื่อส่งรายงานแล้ว รายงานหลายฉบับก็มีแต่มุมมองของรัฐและละเลยในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่สำคัญกว่าไป

เนื่องจากปัญหาต่างๆ เหล่านี้ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนจึงได้ริเริ่มกระบวนการปรึกษาหารือที่เรียกว่า ‘กระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรตามสนธิสัญญา’ โดยมุ่งเน้นไปที่ “การคั่งค้างสะสมเป็นจำนวนมากของรายงานรัฐและการร้องเรียนรายบุคคล การขาดแคลนทรัพยากรขององค์กรตามสนธิสัญญาที่เป็นปัญหาเรื้อรัง และการขาดटकบพร่องในหน้าที่ที่ต้องส่งรายงานของรัฐภาคี” การปรึกษาหารือนี้เสนอแนวทางแก้ปัญหาที่เป็นไปได้เป็นจำนวนมาก รวมถึงการให้มีรายงาน

ฉบับเดียวที่ครอบคลุมสนธิสัญญาทุกฉบับหรือร้องขอรายงานจากประเทศที่มีผลการดำเนินการล่าช้าเท่านั้น

จะแก้ปัญหานี้ได้อย่างไร? เป็นเรื่องที่ต้องคล้อยกับความเป็นจริงหรือไม่ที่จะคาดหวังให้รัฐรายงานอย่างเป็นทางการเกี่ยวกับสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของตนหรือว่าควรปล่อยให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรภาคประชาสังคม?

จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องรายงานทุก 4-5 ปีสำหรับสนธิสัญญาแต่ละฉบับ ซึ่งหมายความว่าบางประเทศต้องจัดทำรายงานปีละเกือบสองฉบับ? พันธะผูกพันในเรื่องนี้เป็นภาระหนักเนื่องจากต้องมีการค้นคว้าหาข้อมูลและเขียนรายงาน ส่งคณะผู้แทนไปกรุงเจนีวา แล้วก็ติดตามผล

จะเป็นการดีกว่าหรือไม่ที่จะใช้กระบวนการ UPR? (แต่ UPR ไม่ได้ครอบคลุมสิทธิมากเท่าที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาต่าง ๆ)

เมื่อมีการส่งรายงาน สมาชิกองค์กรตามสนธิสัญญาจะเป็นผู้อ่านและจะประชุมกับประเทศนั้นๆ เพื่อพูดคุยเกี่ยวกับความคืบหน้า เนื่องจากว่ารายงานเป็นการประเมินตนเอง ประเทศต่างๆ จึงมักละวันที่จะกล่าวถึงข้อมูลเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือพยายามอวดอ้างว่าประเทศของตนมีมาตรฐานสูงในประเด็นสิทธิมนุษยชนซึ่งอาจไม่ได้สะท้อนถึงสถานการณ์จริงที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้ องค์กรตามสนธิสัญญาจึงให้องค์กรอิสระ อย่างเช่น องค์กรพัฒนาเอกชน ส่งรายงานของตนมาด้วย (เรียกว่า ‘รายงานเงา’) เพื่อให้นำเสนอมุมมองที่เป็นอิสระ การพิจารณาทบทวนจริงๆ จะเกิดขึ้นในการประชุมระหว่างองค์กรตามสนธิสัญญากับผู้แทนจากประเทศภาคีสถักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ที่กรุงเจนีวา และคณะผู้แทนของประเทศนั้นจะตอบคำถามจากองค์กรตามสนธิสัญญาในลักษณะ ‘การสานเสวนาอย่างสร้างสรรค์’ บ่อยครั้งที่องค์กรตามสนธิสัญญาจะยกประเด็นจากรายงานเงา และประเทศนั้นอาจถูกร้องขอให้เสนอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการละเมิดที่เกิดขึ้นในประเทศ ขั้นตอนตามปกติจะเป็นไปดังต่อไปนี้ (แต่ละขั้นตอนจะได้รับการบันทึกและคนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้)

1. ส่ง ‘รายงานรัฐ’ (เอกสารความยาวกว่า 100 หน้า)
2. องค์กรตามสนธิสัญญารวบรวม ‘รายการประเด็น (List of Issues)’ ที่ต้องการให้ประเทศนั้น อภิปราย บางประเด็นอาจมาจากรายงานเงา (ปกติแล้วจะมีประมาณ 10-20 ประเด็น)
3. ประเทศภาคีตอบคำถามต่อประเด็นต่างๆ เหล่านั้น
4. องค์กรตามสนธิสัญญาออก ‘บันทึกสรุป (Summary Record)’ ที่ให้รายละเอียดเกี่ยวกับการประชุม
5. องค์กรตามสนธิสัญญาออก ‘ข้อสังเกตสรุป (Concluding Observations)’ ที่อาจรวมถึงข้อเสนอแนะต่างๆ สำหรับประเทศนั้น



อภิปรายและแลกเปลี่ยน

มีประเทศต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากกระบวนการรายงานรัฐนี้หรือไม่?

อาจดูเหมือนว่ารายงานรัฐส่งผลจำกัดต่อการดำเนินการด้านสิทธิมนุษยชน อย่างไรก็ตาม รายงานเหล่านี้อาจถูกใช้ในหลายทางที่จะปรับปรุงสิทธิมนุษยชน และมีตัวอย่างหลายกรณีที่สามารถทำได้ในภูมิภาคนี้เอง เช่น ไทยแก้ไขกฎหมายการหย่าร้างสำหรับผู้หญิงโดยเป็นผลจากการดำเนินการให้สอดคล้องกับทั้ง ICCPR และ CEDAW องค์การตามสนธิสัญญาของ CEDAW ระบุว่ากฎหมายการหย่าร้างของไทยเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง คือ ผู้หญิงจะขอหย่าได้ยากกว่าเนื่องจากต้องพิสูจน์เรื่องนอกใจหรือว่าสามีได้หายตัวไปเป็นเวลาสองปี ขณะที่ผู้ชายสามารถหย่าได้โดยที่ฝ่ายภรรยาไม่ต้องทำอะไร นอกจากนี้ ผู้หญิงยังต้องเปลี่ยนนามสกุลมาเป็นของสามีด้วย ไทยได้แก้ไขกฎหมายเหล่านี้ในปี พ.ศ. 2548

ข้อร้องเรียนของปัจเจกบุคคล เมื่อปัจเจกบุคคลเห็นว่ามีสิทธิมนุษยชนของตนถูกละเมิดในบางสถานการณ์ บุคคลนั้นสามารถร้องเรียนต่อสหประชาชาติ โดยมีหลายเงื่อนไข คือ (1) ประเทศนั้นจะต้องได้ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาฉบับนั้นแล้ว (2) ยอมให้ปัจเจกบุคคลทำการร้องเรียนได้ และ (3) บุคคลนั้นจะต้องได้ดำเนินการหรือเทียบเท่าของประเทศนั้นมาก่อนแล้ว

ข้อร้องเรียนของปัจเจกบุคคล (Individual Communications)

นอกจากการรับรายงานรัฐแล้ว องค์การตามสนธิสัญญาบางองค์การอาจรับข้อร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลและประเทศภาคีอีกด้วย แม้ว่าจะมีองค์การตามสนธิสัญญาสี่องค์การที่รับข้อร้องเรียนระหว่างรัฐ แต่ก็ไม่เคยมีการร้องเรียนในลักษณะดังกล่าว และดังนั้นจึงจะไม่กล่าวถึงกระบวนการนี้ เพียงสังเกตไว้ว่า เช่นเดียวกับคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน ประเทศต่าง ๆ มักจะมีความลังเลในทางการเมืองที่จะตั้งข้อร้องเรียนโดยตรงต่อประเทศอื่นเนื่องจากกลัวว่าจะโดนตั้งคำถามกลับในประเด็นสิทธิมนุษยชนที่เลวร้ายในประเทศตนเองได้ ซึ่งหมายความว่าก็ปล่อยให้เป็นที่ของปัจเจกบุคคลและภาคประชาสังคมที่จะร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน การร้องเรียนของปัจเจกบุคคลถูกใช้บ่อยกว่ามาก โดยจนถึงขณะนี้มีการยื่นข้อร้องเรียนต่อองค์การตามสนธิสัญญาต่าง ๆ รวมแล้วประมาณ 2,500 กรณี สนธิสัญญาทุกฉบับมีกลไกรับข้อร้องเรียน อย่างไรก็ตาม

- CMW: อนุสัญญาแรงงานข้ามชาติกำหนดว่าต้องมีสิบประเทศให้สัตยาบันต่อข้อที่ 77 ของอนุสัญญาฯ เพื่อให้กระบวนการรับข้อร้องเรียนเริ่มทำงาน จนถึงพ.ศ. 2557 มีเพียงสองประเทศเท่านั้นที่ให้สัตยาบันต่อข้อนี้
- CRC: กระบวนการรับข้อร้องเรียนของ CRC เริ่มทำงานในตอนต้นปี พ.ศ. 2557 เมื่อพิธีสารเลือกรับฉบับที่สามได้รับการให้สัตยาบันครบสิบประเทศตามที่กำหนด จนถึงปี พ.ศ.2557 นี้ ยังไม่มีการยื่นข้อร้องเรียน
- ICESCR: กระบวนการรับข้อร้องเรียนของ ICESCR เริ่มทำงานในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2556 เมื่อพิธีสารเลือกรับได้รับการให้สัตยาบันครบสิบประเทศตามที่กำหนด แต่ยังไม่มีการพิจารณาข้อร้องเรียนของปัจเจกบุคคลเลย
- ICED: อนุสัญญาว่าด้วยการบังคับให้สูญหายกำหนดให้ประเทศต่าง ๆ ต้องประกาศภายใต้ข้อ 31 ว่าตนอนุญาตให้มีการร้องเรียน จนถึงขณะนี้ มีประเทศภาคีสิบหกประเทศที่มีคำประกาศเช่นนั้น ไม่มีการกำหนดจำนวนประเทศขั้นต่ำสุดที่ต้องประกาศก่อนที่องค์การตามสนธิสัญญาจะรับข้อร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลได้ จนถึงปี พ.ศ. 2557 ยังไม่มีการร้องเรียน

องค์การตามสนธิสัญญาที่เหลืออีกห้าองค์การมีกระบวนการรับข้อร้องเรียนแล้ว แต่การร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลจะต้องได้รับความเห็นชอบโดยสมัครใจจากรัฐนั้นเสียก่อน สำหรับประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีน้อยมากที่ยอมให้มีการร้องเรียนโดยปัจเจกบุคคล ไทยและฟิลิปปินส์ยอมให้ปัจเจกบุคคลร้องเรียนตามสนธิสัญญาสองฉบับ และติมอร์ตะวันออกยอมให้ร้องเรียนตาม CEDAW ในบางประเด็น เรื่องนี้ก็ไม่ถือว่าเลวร้ายนัก เนื่องจากโดยทั่วไปแล้วประเทศส่วนใหญ่ก็ยังไม่ยอมให้ปัจเจกบุคคลร้องเรียน ถึงจะหมายความว่ากระบวนการนี้แทบไม่เคยหรือไม่เคยได้ถูกใช้ในภูมิภาคนี้เลยก็ตาม มีเพียงประเทศฟิลิปปินส์ที่มีกรณีกล่าวหาว่าร้องเรียนกับองค์การตามสนธิสัญญาของ ICCPR

(16 กรณี) และข้อร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลหนึ่งกรณีต่อ CEDAW จากฟิลิปปินส์ ส่วนไทยและติมอร์ตะวันออกไม่เคยเผชิญการร้องเรียนจากปัจเจกบุคคล

ตาราง 5-5: ประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่ยอมให้ปัจเจกบุคคลร้องเรียน

สนธิสัญญา	ยอมให้ร้องเรียน	ลงนามแต่ไม่ได้ให้สัตยาบัน
ICERD	ไม่มี	
ICESCR	ไม่มี	ติมอร์ตะวันออก
ICCPR	ฟิลิปปินส์	กัมพูชา
CEDAW	ฟิลิปปินส์ ไทย ติมอร์ตะวันออก	อินโดนีเซีย
CAT	ไม่มี	ลาว
CRC	ไทย	ไม่มี
CMW	ไม่มี	กัมพูชา
ICED	ไม่มี	อินโดนีเซีย ลาว ไทย
CRPD	ไม่มี	กัมพูชา

กระบวนการร้องเรียน

กระบวนการร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลเป็นกระบวนการกึ่งกฎหมายที่อิงค้ำตามสนธิสัญญารวบรวมข้อมูลจากบุคคลที่คิดว่าสิทธิของตนถูกละเมิด กระบวนการร้องเรียนจะต้องเป็นไปตามรายละเอียดและวิธีการที่กำหนด กระบวนการอาจแตกต่างกันไปบ้างระหว่างกลไกตามสนธิสัญญาต่างๆ แต่โดยพื้นฐานแล้วก็จะเป็นไปตามนี้

- ผู้ร้อง (หรือตัวแทนของเขา/เธอ) ยื่นคำร้องเป็นลายลักษณ์อักษรต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา แสดงข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ ข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้อง และระบุเหตุผลว่าทำไมจึงไม่สามารถได้รับความยุติธรรมในประเทศของตน ในการยื่นชั้นตอนแรกนี้ต้องให้รายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิที่ถูกละเมิดและการไม่ได้รับความยุติธรรม
- คณะกรรมการฯ พิจารณาตัดสินใจว่าตนมีอำนาจรับคำร้องนี้หรือไม่ ซึ่งเรียกว่าการตัดสินใจเรื่องอำนาจการพิจารณา (admissibility decision) คำร้องที่จะได้รับการยอมรับพิจารณาจะต้องเข้าเกณฑ์ดังต่อไปนี้
 - ประเทศนั้นต้องให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาแล้วและยินยอมให้มีการร้องเรียน
 - คำร้องจะต้องระบุตัวตนของผู้ที่ถูกละเมิดสิทธิอย่างชัดเจน
 - มีการละเมิดทบัญญัติข้อใดข้อหนึ่งของสนธิสัญญา และต้องระบุด้วยว่าข้อใด
 - ผู้ที่ถูกละเมิดได้ร้องเรียนกับรัฐแล้วแต่ไม่เป็นผล ซึ่งเรียกว่า ‘แสวงหาทางเยียวยาภายในประเทศมาจนหมดสิ้นทุกหนทางแล้ว (exhausting domestic remedies)’ กล่าวอีกอย่างหนึ่งคือ ไม่มีหนทางใดอีกแล้วที่ผู้ถูกละเมิดจะสามารถแสวงหาความยุติธรรมจากรัฐได้ คณะ

กรรมการประจำสนธิสัญญาจะรับพิจารณาคำร้องก็ต่อเมื่อผู้ร้องได้พยายามมาจนหมดสิ้นทุกกระบวนการแล้ว

3. คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาส่งคำร้องไปยังรัฐภาคี
4. รัฐภาคีตอบต่อข้อกล่าวหา
5. คำตอบจากรัฐถูกส่งไปให้ผู้ร้องเพื่อตอบ ในบางกรณี อาจต้องทำเช่นนี้สองรอบ
6. เมื่อรวบรวมข้อมูลทั้งหมดแล้ว คณะกรรมการฯ ก็จะประชุมเพื่อพิจารณามูลคดี ตัดสินว่ามี การละเมิดหรือไม่ และควรจะมีข้อพิจารณาอย่างไร หากพบว่ามีการละเมิดเกิดขึ้น ก็อาจขอให้รัฐนั้นจัดการปัญหา ชดเชยให้ผู้ถูกละเมิด และแก้ไขกฎหมายหรือแนวปฏิบัติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีก

แนวคิด

การหมดสิ้นหนทางเยียวยาภายในประเทศ (Exhausting Domestic Remedies)

กฎเรื่องการหมดสิ้นหนทางนี้เปิดโอกาสให้รัฐ (โดยเฉพาะศาล) ได้จัดการกับการละเมิดตามที่มีการกล่าวหาและแก้ไขปัญหาก่อนที่คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาจะต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง นั่นหมายความว่าผู้ถูกละเมิดต้องเรียกร้องสิทธิของตนตามระบบยุติธรรมในประเทศเสียก่อน (ศาลแพ่ง อาญา และ/หรือปกครอง) หากผู้ถูกละเมิดไม่สามารถเข้าถึงระบบยุติธรรมได้ หรือว่าเป็นตัวระบบยุติธรรมเสียเองที่ละเมิดสิทธิ หรือการเยียวยาที่ให้นั้นไม่เหมาะสมเพียงพอ ผู้ถูกละเมิดก็อาจสามารถใช้กลไกตามสนธิสัญญาได้ กฎเกณฑ์นี้มีเพื่อให้ปัจเจกบุคคลจะได้ไม่หันมาพึ่งสหประชาชาติก่อนเป็นอันดับแรก

กระบวนการนี้ค่อนข้างช้าและอาจใช้เวลามากกว่าหนึ่งปีก่อนที่จะได้ข้อสรุป การร้องเรียนกรณีฉุกเฉินมักจะอาศัยช่องทางอื่น (เช่น ผู้รายงานพิเศษ) ที่การดำเนินการอาจใช้เวลาไม่กี่วันแทนที่จะเป็นปี กระบวนการนี้ต้องล่าช้าเพราะว่าบางครั้งรัฐไม่ตอบซึ่งอาจส่งผลให้ข้อร้องเรียนถูกดำเนินการไปโดยไม่ได้รับข้อมูลจากฝ่ายรัฐ และคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาก็ประชุมกันในเวลาจำกัดในแต่ละปี (หกถึงสิบสัปดาห์ต่อปี) เนื่องจากว่าคณะกรรมการฯ ไม่มีอำนาจที่มีผลผูกมัด จึงไม่สามารถทำให้คำตัดสินมีผลบังคับใช้ได้ ในหลายกรณี คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาอาจพบว่ามีการละเมิดเกิดขึ้นจริงและขอให้รัฐชดเชยให้ แต่รัฐนั้นก็เพิกเฉยต่อข้อเสนอแนะ

แม้ว่าข้อจำกัดเหล่านี้อาจบ่งชี้ว่ากระบวนการร้องเรียนมีจุดอ่อนและไม่มีประสิทธิภาพ แต่ก็ยังมีคุณประโยชน์สำคัญอยู่บ้าง กล่าวคือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาสามารถนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ (อย่างเช่น คณะกรรมการหนึ่งพบว่ากฎหมายที่กำหนดให้การรักเพศเดียวกันเป็นความผิดนั้นเป็นการละเมิดสิทธิในคดี *Toonen v. Australia* (2535)) และกระบวนการนี้สามารถหยุดยั้งการประหารชีวิตจนกว่าจะมีการดำเนินการสอบสวนที่เหมาะสมจนเสร็จสิ้นได้ (เช่น คดี *Piandiong v. Philippines* 2542, และคดีอื่นๆ ในจาไมกา เบลารุสและคีร์กีซสถาน) นอกจากนี้ คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาสามารถนำเสนอมาตรฐานสิทธิมนุษยชนใหม่เพื่อช่วยประเทศต่างๆ ในการทำความเข้าใจและตีความสิทธิมนุษยชน (เช่น ในคดี *Llantoy Huaman v. Peru* 2546-2548 ทำให้เห็นชัดเจนว่าในสถานการณ์แบบใดบ้างที่การเข้าถึงการทำแท้งเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง)

โดยรวมแล้ว มีการยื่นข้อร้องเรียนไปที่ ICCPR เป็นส่วนใหญ่เพราะว่าเป็นสนธิสัญญาที่มีการให้สัตยาบันมากที่สุด มีมานานที่สุดและกว้างขวางที่สุดที่เปิดให้มีการร้องเรียน ส่วนการร้องเรียนกับ

CEDAW มีจำนวนน้อยจนน่าประหลาดใจทั้งที่มีการให้สัตยาบันจากเกือบทุกประเทศ และยังมีประเทศใดเลยที่ไปถึงจุดที่ผู้หญิงมีความเสมอภาคอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม การไม่มีกรณีร้องเรียนก็อาจมีสาเหตุมาจากการที่กลไกอื่นถูกมองว่าได้ผลมากกว่าก็เป็นได้ มีการร้องเรียนไปที่ CAT จำนวนมากเนื่องจากผู้ร้องอาจนำไปใช้ขอสถานะผู้ลี้ภัยได้ เนื่องจากอนุสัญญาจะไม่อนุญาตให้บุคคลถูกส่งตัวกลับประเทศหากอาจต้องเผชิญกับการทรมาน ดังนั้น กรณีร้องเรียนส่วนใหญ่จึงมีที่มาจากประเทศที่มีประชาชนผู้ลี้ภัย ซึ่งจะไม่พบในประเทศอย่างสวีเดนและสวิตเซอร์แลนด์ที่ไม่น่าจะมีการทรมานเกิดขึ้น

ตาราง 5-6: การร้องเรียนตามกระบวนการต่าง ๆ

	ICCPR	ICERD	CAT	CEDAW
ประเทศภาคี	113	58	64	106
จำนวนกรณีร้องเรียน	2034	45	462	27
กรณีที่แสดงถึงการละเมิด	718	10	60	6
ประเทศที่มีการร้องเรียนมากที่สุด	จาไมก้า (177) แคนาดา (158) สเปน (117) เกาหลี (125)		สวีเดน (108) สวิตเซอร์แลนด์ (118) แคนาดา (73) ออสเตรเลีย (30)	

ข้อคิดเห็นทั่วไป (General Comments)

หน้าที่อีกอย่างหนึ่งขององค์กรตามสนธิสัญญา คือ ช่วยให้ประเทศต่าง ๆ มีความเข้าใจในสนธิสัญญา โดยการออกข้อคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับสิทธิในสนธิสัญญา สนธิสัญญาทุกฉบับมีการออกข้อคิดเห็นทั่วไปจำนวนมาก แต่ฉบับที่ใหม่กว่าก็อาจมีเพียงหนึ่งหรือสองฉบับ ICCPR มี 32 ฉบับและ ICESCR มี 21 ฉบับ ข้อคิดเห็นทั่วไปเป็นช่องทางในการชี้แจงพันธกรณีของประเทศที่มีต่อสนธิสัญญา ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาของ ICESCR ได้ออกข้อคิดเห็นทั่วไปที่มีประโยชน์มากเกี่ยวกับมาตรฐานของสิทธิในวิถีชีวิตความเป็นอยู่ เช่น อาหาร น้ำ และที่อยู่อาศัย (มีรายละเอียดในบทที่ 3 ในเรื่องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม) ข้อคิดเห็นทั่วไปยังได้ให้ข้อสรุปประกอบเฉพาะของสิทธิในวิถีชีวิตความเป็นอยู่อีกด้วย เช่น ความมีอยู่ (availability) การเข้าถึงได้ (accessibility) และการยอมรับได้ (acceptability) ส่วนสิทธิในที่อยู่อาศัยก็มีองค์ประกอบเพิ่มเติมอีก เช่น ความมั่นคงในที่อยู่อาศัย การมีราคาในระดับที่สามารถจ่ายได้ และทำเลที่อาศัยแล้วก็มี การออกข้อคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับบทบัญญัติเฉพาะบางข้อ เช่น ข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อ 19 (เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น) ของ ICCPR หรือข้อ 24 เกี่ยวกับสุขภาพของเด็กใน CRC นอกจากนี้ก็ยังมี การออกข้อคิดเห็นในประเด็นต่างๆ เช่น เด็กในกระบวนการยุติธรรม เด็กพิการ บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และพันธกรณีทางกฎหมายของรัฐ

ที่สำคัญคือ ข้อคิดเห็นทั่วไปสามารถขยายขอบเขตของสิทธิได้ เช่น กล่าวถึงประเด็นน้ำว่าเป็นสิทธิมนุษยชนอีกอย่างหนึ่งเนื่องจากไม่ได้ถูกเขียนไว้อย่างชัดเจนในสนธิสัญญา และรวมอินเทอร์เน็ตไว้ในเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น อย่างไรก็ตาม การดัดแปลงแก้ไขสิทธิในสนธิสัญญาอาจนำไปสู่การโต้แย้งกันในหมู่รัฐภาคีได้ มีคำถามที่ถามกันมากคือ ข้อคิดเห็นทั่วไปมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่? วัตถุประสงค์หลักอย่างหนึ่งของข้อคิดเห็นทั่วไปคือ ช่วยให้ประเทศต่าง ๆ เข้าใจสิทธิ ตลอด

จนถึงหน้าที่และพันธกรณีของตน เมื่อถึงเวลาต้องรายงานต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

ข้อคิดเห็นทั่วไปมีผลผูกพันทางกฎหมายหรือไม่?

เมื่อประเทศหนึ่งให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา ก็เป็นการเห็นชอบที่จะผูกพันตามหน้าที่สำหรับสิทธิต่างๆ ในสนธิสัญญา หากคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาขยายสิทธิเหล่านั้นให้รวมองค์ประกอบใหม่ๆ อย่างเช่น สิทธิในน้ำ รัฐภาคีจะมีข้อผูกมัดทางกฎหมายที่จะต้องทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองสิทธินั้นด้วยหรือไม่? รัฐภาคีไม่ได้เห็นชอบต่อข้อคิดเห็นทั่วไปนั้นในเวลาที่ให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญา และรัฐภาคีควรจะสามารรถตีความสนธิสัญญาตามความเข้าใจของตนเองได้ไม่ใช่หรือ?

ในอีกด้านหนึ่ง ข้อคิดเห็นทั่วไปไม่ได้คิดค้นสิทธิขึ้นมาใหม่ แต่เพียงอธิบายขอบเขตของสิทธิบางอย่างเท่านั้น เพื่อที่ว่าน้ำจะไดถูกถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของอาหาร ไม่อย่างนั้นแล้วจะไม่เป็นการไร้เหตุผลไปหรือหากจะพิจารณาสหสิทธิในอาหารโดยไม่รวมสิทธิในน้ำด้วย? คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาทำหน้าที่ดูแลให้รัฐภาคีมีการตีความสิทธิไปในแบบเดียวกัน (หรืออย่างน้อยใกล้เคียงกัน)

ข้อคิดเห็นทั่วไปมีสถานะอยู่กึ่งกลางระหว่างเอกสารที่มีผลผูกมัดและความเห็น บางประเทศไม่ถือว่าข้อคิดเห็นมีผลผูกพันและปฏิบัติต่อข้อคิดเห็นแตกต่างไปจากสนธิสัญญา โดยเชื่อว่าตนผูกมัดอยู่แต่กับสนธิสัญญาที่ตนให้สัตยาบันไปเท่านั้น ถึงกระนั้น คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาส่วนใหญ่ก็ถือว่าข้อคิดเห็นทั่วไปมีน้ำหนักทางกฎหมายมากเพราะเป็นการให้นิยามว่าสนธิสัญญาหมายความว่าอย่างไร และอะไรที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ดังนั้น ถึงแม้ว่าข้อคิดเห็นทั่วไปจะไม่ผูกมัดเช่นนั้น แต่ก็เป็นการตีความสนธิสัญญาอย่างเป็นทางการ ดังนั้นจึงกำหนดว่าประเทศภาคีผูกมัดกับสิทธิอะไรบ้าง

กระบวนการอื่น

องค์กรตามสนธิสัญญาสามารถดำเนินกิจกรรมอื่นได้อีกเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาสี่ฉบับ (CAT, CRPD, CEDAW, และ ICED เมื่อพิธีสารมีผลบังคับใช้) สามารถริเริ่มการสอบสวนการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรงและกว้างขวางในประเทศหนึ่งๆ ได้ กระบวนการนี้เป็นกระบวนการปิดลับและต้องให้รัฐนั้นยอมรับซึ่งก็ชัดเจนว่าการต้องให้รัฐยอมรับนี้เป็นการจำกัดอำนาจในการสอบสวน บทที่เกี่ยวกับผู้หญิงให้รายละเอียดเกี่ยวกับการสอบสวนบางกรณีภายใต้ CEDAW ส่วน CAT ได้ดำเนินการสอบสวนอย่างปิดลับมาแล้วแปดกรณี (มีประเทศเอเชียสองประเทศ คือ เนปาลในปี พ.ศ.2555 และศรีลังกาในปี พ.ศ.2545) ขณะที่ CRPD และ CED ยังไม่มีการดำเนินการสอบสวนใดๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีเพียงฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ที่อนุญาตให้ดำเนินกระบวนการนี้สำหรับ CEDAW และกัมพูชาสำหรับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (เพียงแค่ลงนามเท่านั้น ยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่อพิธีสารสำหรับกระบวนการนี้)

พึงสังเกตว่าคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาจะสืบสวนแต่เฉพาะการละเมิดสิทธิที่ร้ายแรงหรือดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นระบบเท่านั้น จะไม่สืบสวนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นรายกรณีทั่วไป นอกจากนี้ ยังต้องมีหลักฐานที่พิสูจน์อย่างหนักแน่น ส่วนใหญ่การสืบสวนจะกระทำโดยการพิจารณาทบทวนรายงานและคำบอกเล่าในระหว่างการประชุมคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา หากได้รับเชิญ คณะกรรมการก็อาจไปเยือนประเทศนั้น รายงานผลการสอบสวนจะถูกส่งให้กับประเทศภาคีนั้น และเผยแพร่บนเว็บไซต์ของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา

กลไกอื่นก็มีอย่างกระบวนการ ‘เตือนภัยและปฏิบัติการเร่งด่วน’ คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาใช้ การเตือนล่วงหน้าและปฏิบัติการเร่งด่วนเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ วัตถุประสงค์คือการ เข้าไปแทรกแซงเพื่อยับยั้งการละเมิดที่ร้ายแรงที่อาจเกิดขึ้นจากความตึงเครียดทางเชื้อชาติที่เพิ่มสูง ขึ้น (เช่น การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ความรุนแรงระหว่างชาติพันธุ์ หรือการกวาดล้างทางชาติพันธุ์) มี รายงานประมาณ 18 ฉบับจากกระบวนการนี้และประมาณ 40 ประเทศได้รับหนังสือเตือนภัยล่วงหน้า ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ไทยได้รับหนังสือเตือนเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยชาว กะเหรี่ยง อินโดนีเซียได้รับหนังสือเตือนเกี่ยวกับกลุ่มชนพื้นเมืองต่างๆ ในเวสต์ปาปัว ลาวได้รับ หนังสือเตือนเกี่ยวกับชาวม้ง และฟิลิปปินส์ก็ได้รับหนังสือเตือนเกี่ยวกับชนพื้นเมืองสุบานอน

ก. สรุปเนื้อหาและประเด็นสำคัญ

สหประชาชาติกับสิทธิมนุษยชน

สหประชาชาติเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากที่สุดในระดับระหว่างประเทศที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยได้สร้างระบบส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เป็นสากล ประเทศต่างๆ ยึดมั่นในสิทธิมนุษยชน เมื่อเป็นสมาชิกสหประชาชาติ ถึงแม้ว่าการคุ้มครองสิทธิในบางกรณีมีความยากที่จะบังคับใช้ก็ตาม

สิทธิมนุษยชนในระบบสหประชาชาติ

ด้วยความเป็นองค์กรการเมืองระหว่างประเทศ สหประชาชาติจึงอาจมีลักษณะเชิงเทคนิคที่สูงและซับซ้อนหลายชั้น สิทธิมนุษยชนได้รับการคุ้มครองจากองค์กรต่างๆ ของสหประชาชาติซึ่งเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีบทบาทสำคัญในการบังคับใช้สิทธิ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับ “การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและเป็นระบบ”

เวทีสมัชชาสหประชาชาติให้ประเทศสมาชิกมีเสียงเท่าเทียมกันในประเด็นสิทธิมนุษยชน และเป็นเวทีที่สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนต่างๆ ได้รับการรับรองและลงนาม ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศให้ความเห็นและการตีความเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ รวมถึงกฎหมายสิทธิมนุษยชน และยังทำหน้าที่ตัดสินคดีความระหว่างรัฐในประเด็นกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย เลขาธิการสหประชาชาติทำหน้าที่บริหารจัดการในเรื่องสิทธิมนุษยชน และสามารถแต่งตั้งผู้แทนพิเศษได้ คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมส่งเสริมสิทธิมนุษยชนโดยอาศัยกบฏบัตรสหประชาชาติด้วยการสร้างองค์กรสิทธิมนุษยชนต่างๆ ขึ้นมา ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีบทบาทแข็งขันในสหประชาชาติและมีส่วนร่วมในหลายๆ องค์กรที่กล่าวมา

องค์กรสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ

องค์กรเหล่านี้มีอำนาจชอบธรรมตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ หนึ่งในนั้นคือคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน ซึ่งตั้งขึ้นมาแทนคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเมื่อปี พ.ศ. 2549 เนื่องจากคณะกรรมการฯ ถูกมองว่าไร้ความสามารถและขาดประสิทธิภาพ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยสมาชิก 47 ประเทศที่ประชุมกันเป็นประจำเพื่อหารือเรื่องสิทธิมนุษยชนต่างๆ และดำเนินการกลไกสิทธิมนุษยชนพิเศษต่างๆ ซึ่งเป็นกลไกที่รายงานเกี่ยวกับประเด็นสิทธิมนุษยชน เช่น ผู้รายงานพิเศษและคณะทำงานต่างๆ กลไกที่สำคัญมากอีกอย่างหนึ่งคือ Universal Periodic Review ที่สมาชิกสหประชาชาติทุกประเทศจะต้องได้รับการตรวจสอบในเรื่องสิทธิมนุษยชนโดยคณะมนตรีฯ

องค์กรตามกฎบัตรที่สำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งคือ สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนที่ทำงานส่งเสริมสิทธิมนุษยชนด้วยการให้การศึกษา การค้นคว้าวิจัย การสร้างจิตสำนึก การผลักดันนโยบาย และการสนับสนุนทางวิชาการและความชำนาญให้กับรัฐบาลต่างๆ

องค์กรตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติ

คณะกรรมการประจำสนธิสัญญาถูกจัดตั้งขึ้นเมื่อสนธิสัญญามีผลบังคับใช้ ประกอบด้วยสมาชิกราว 10–23 คน (ขึ้นอยู่กับสนธิสัญญาแต่ละฉบับ) ทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐภาคีในการดำเนินการตามสนธิสัญญา โดยทำในหลายลักษณะ เช่น พิจารณารายงานจากรัฐภาคีเกี่ยวกับการดำเนินการตามสนธิสัญญา อธิบายความหมายและการทำงานของสนธิสัญญาด้วยการเขียนข้อคิดเห็นทั่วไป และในบางกรณี พิจารณาข้อร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลหรือดำเนินการสอบสวน

ข. ตัวอย่างโจทย์ข้อสอบหรือโจทย์ความเรียงที่มอบหมายให้นักศึกษา

- มีการเปลี่ยนแปลงอย่างสำคัญในองค์กรของสหประชาชาติเพื่อจัดการรับมือกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือไม่? เหตุใดจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ขึ้นและส่งผลอย่างไรต่อการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน?
- ทำไมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงถูกแทนที่ด้วยคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน? เรื่องนี้บอกอะไรเกี่ยวกับทัศนคติของรัฐบางส่วนที่มีต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับสหประชาชาติ?
- กระบวนการ Universal Periodic Review เป็นกลไกที่เข้มแข็งสำหรับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนหรือไม่? จะเข้มแข็งมากกว่ากระบวนการรายงานของคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาหรือไม่? คุณมีข้อเสนอแนะอะไรบ้างที่จะทำให้กระบวนการ UPR มีความเข้มแข็งมากขึ้น?
- อะไรคือความแตกต่างหลักๆ ระหว่างองค์กรตามกฎบัตรและองค์กรตามสนธิสัญญา?
- เมื่อปัจเจกบุคคลร้องเรียนต่อคณะกรรมการประจำสนธิสัญญา จะต้องแสดงข้อมูลอย่างไรบ้างเพื่อให้คำร้องได้รับการยอมรับ?
- หากคณะกรรมการประจำสนธิสัญญาขยายหรือเปลี่ยนแปลงนิยามของสิทธิในสนธิสัญญา เช่น รวมสิทธิในน้ำเข้าไปด้วย คุณคิดว่าประเทศต่างๆ ควรจะมีความผูกมัดทางกฎหมายกับการตีความนี้หรือไม่? หรือประเทศต่างๆ ควรมีเสรีภาพอย่างเต็มที่ที่จะตีความสนธิสัญญาตามที่ตนเองเห็นควร?

ค. อ่านเพิ่มเติม

มีข้อมูลมากมายมหาศาลเกี่ยวกับระบบสหประชาชาติ โดยเว็บไซต์หลักๆ คือ

- สำนักงานข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (OHCHR) มีคู่มือจำนวนมากเกี่ยวกับกระบวนการซึ่งเป็นประโยชน์มาก
- เว็บไซต์ของ OHCHR ยังมีข้อมูลและรายงานต่างๆ เกี่ยวกับคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน กระบวนการพิเศษ และองค์กรตามสนธิสัญญาต่างๆ
- สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับองค์กรตามสนธิสัญญา มองหา “ฐานข้อมูลองค์กรตามสนธิสัญญา (treaty body database)” ที่เก็บรวบรวมรายงานทั้งหมดจากองค์กรตามสนธิสัญญา การสืบค้นเอกสารสามารถทำได้ด้วยการค้นตามชื่อประเทศและประเภทของเอกสาร เช่น รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศ และสามารถหาคำร้องของปัจเจกบุคคลได้ในหมวด ‘jurisprudence (การพิพากษาคดี)’

- เอกสารเกี่ยวกับกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรตามสนธิสัญญาที่อยู่ในหน้าพิเศษของเว็บไซต์ OHCHR ที่สามารถหาได้ด้วยการค้นในอินเทอร์เน็ตด้วยวลี ‘treaty body strengthening process’ (กระบวนการเสริมสร้างองค์กรตามสนธิสัญญา)
- สำหรับ UPR ใช้เว็บไซต์ “UPR info” เอกสารทั้งหมด (รายงานทั้งสามประเภทคือ รัฐสหประชาชาติ และผู้มีส่วนได้เสีย) และข้อเสนอแนะต่างๆ สามารถหาได้ที่นี้
- เป็นเรื่องยากกว่าที่จะหาเอกสารของสมัชชาสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคง และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในเรื่องเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เนื่องจากถูกจัดเรียงตามหมายเลขและไม่แยกประเภท แต่ละองค์กรมีเว็บไซต์ของตัวเองที่มีรายการเอกสารต่างๆ อยู่ แต่นักศึกษาจะต้องรู้จักเอกสารชิ้นที่ตนต้องการอยู่ก่อนแล้ว

ข้อมูลที่ทันสมัยสถานการณ์เกี่ยวกับสหประชาชาติ สามารถหาได้ที่ ‘International Service for Human Rights’ ที่มีการรายงานประจำสัปดาห์และประจำเดือนเกี่ยวกับกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนทั้งหมด เช่น การประชุมของคณะมนตรี องค์กรตามสนธิสัญญา ตลอดจนส่วนอื่นๆ ในสหประชาชาติ

รายชื่อผู้เขียนเกี่ยวกับการเมืองในระบบสหประชาชาติ

- Julie Mertus
- Bertrand Ramcharan
- Philip Alston
- Thomas Weiss
- David Forsythe

6

สิทธิของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง (Non-Citizens): ผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ*

คนเราจะตกอยู่ในสภาวะสุ่มเสี่ยงต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน
เป็นอย่างยิ่งเมื่ออยู่นอกรัฐที่ตนเป็นพลเมือง หรือไม่มีรัฐใดเลย
ถือว่าเป็นพลเมือง อย่างเช่นกรณีของคนไร้รัฐ

* บทนี้เขียนโดย Matthew Mullen and Michael (Mike) Hayes, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University with editorial inputs from Brian Barbour, Japan Association for Refugees and Saya Uematsu, Austin, Brooklyn Law School

บุคคลที่อาศัยอยู่ในรัฐของตนมักจะได้รับการต่างๆ จากรัฐ ได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมาย และมักจะพูดภาษาท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดนี้ทำให้พวกเขาได้รับความคุ้มครองที่ดีกว่า อย่างไรก็ตาม หากบุคคลนั้นไม่ถูกถือว่าเป็นพลเมือง (และโดยเฉพาะอย่างยิ่งหากไม่ได้อยู่ในประเทศนั้นอย่างถูกกฎหมาย) ก็จะเสี่ยงต่อการถูกละเมิดมากขึ้น สภาวะเปราะบางของคนเหล่านี้ได้นำไปสู่การกำหนดมาตรฐานสิทธิมนุษยชนเพื่อเพิ่มความคุ้มครองให้กับพวกเขา สองบทต่อไปนี้จะพิจารณาว่าคนที่อาศัยอยู่ภายนอกหรือรัฐของตัวเอง คนที่เดินทางระหว่างรัฐต่างๆ และคนไร้รัฐควรได้รับความคุ้มครองอย่างไร โดยพิจารณาบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองกลุ่มหลักๆ ในบทนี้เป็นบุคคลไร้รัฐและผู้ลี้ภัย และในบทต่อไปจะเป็นแรงงานข้ามชาติและเหยื่อค้ามนุษย์ ซึ่งแม้จะไม่ได้ครอบคลุมบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองทุกประเภท แต่ก็ก็เป็นกลุ่มที่เปราะบางมากที่สุด

หากบุคคลไม่มีเอกสารแสดงความเป็นพลเมือง ย้ายถิ่นอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือไม่มีเอกสารเข้าเมืองอย่างถูกต้อง (ไม่มีวีซ่าหรือหนังสือเดินทาง) ก็จะตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกข่มเหง เลือกลงปฏิบัติ แสวงประโยชน์ อาชญากรรม และภัยคุกคามอื่นๆ ยกตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติส่วนใหญ่ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันกับแรงงานที่เป็นคนชาตินั้น ไม่ได้รับการบริการต่างๆ ที่จำเป็น เช่น การเข้าถึงการรักษาพยาบาลหรือการศึกษา ทั้งนี้เนื่องจากการที่พวกเขาอาจไม่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายของประเทศนั้นอย่างเหมาะสมเพียงพอ และในบางกรณี อาจกระทั่งไม่ได้รับความคุ้มครองจากสถานกงสุลของประเทศตน (สถานทูตมีงานในการช่วยเหลือพลเมืองของตนในประเทศอื่น) ทำให้ปราศจากการคุ้มครองโดยสิ้นเชิง วันเสียแต่ว่าจะสามารถเข้าถึงและอ้างสิทธิมนุษยชนของตนเองได้ ในบางกรณี สิทธิมนุษยชนเป็นการคุ้มครองทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวที่พวกเขาสามารถเข้าถึงได้ แต่ก็มีปัญหาท้าทายอย่างมากในการให้การยอมรับสิทธิมนุษยชนของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองเหล่านี้

มาตรฐานระหว่างประเทศ กลไก และองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองโดยเฉพาะนั้น มีอยู่แล้ว บุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองทุกคนควรสามารถใช้สิทธิมนุษยชนของตนได้เพียงเพราะว่าพวกเขาเป็นมนุษย์ แต่ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มักจะเพิกเฉยหรืออย่างน้อยปิดบังการละเมิดและภัยคุกคามที่ผู้ย้ายถิ่น ผู้ลี้ภัย และแรงงานข้ามชาติต้องเผชิญ ในการจัดการกับภาวะเปราะบางเหล่านี้ แรงงานข้ามชาติ ผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่หลบภัย บุคคลไร้รัฐ และเหยื่อค้ามนุษย์ มีสิทธิพิเศษที่จะช่วยคุ้มครองพวกเขา เนื่องจากประชาคมระหว่างประเทศมองเห็นความจำเป็นที่จะต้องให้ความคุ้มครอง

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

การคุ้มครองบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองจากการถูกเลือกปฏิบัติและการแสวงประโยชน์

การเลือกปฏิบัติและการแสวงประโยชน์ต่อบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองอาจมีได้หลายรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น การดูหมิ่นทางคำพูด การคุกคามและข่มเหงทางกายภาพ หรือในรูปแบบที่ชัดเจนน้อยกว่าอย่างเช่นการปฏิบัติที่ไม่เอื้ออำนวย หรือการสร้างอุปสรรคต่อการเข้าถึงบริการต่างๆ คุณอาจเคยได้ยินผู้คนพูดถึงแรงงานข้ามชาติหรือผู้ลี้ภัยด้วยทัศนคติที่เป็นด้านลบอยู่บ่อยครั้ง ราวกับว่าพวกเขาเป็นภาระต่อสังคมของคุณ คุณยังอาจเคยเห็นการแสวงประโยชน์จากบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองมาด้วยตัวเอง ถึงแม้ว่ามักจะเกิดขึ้นในสถานที่ที่ส่วนบุคคลและอยู่ห่างไกล เช่น ภายในโรงงาน ในสวนห่างไกลบนเชิงเขา หรือในครัวของร้านอาหารในท้องถิ่น หรือว่าคุณอาจเคยเห็นคนงานตามสถานที่ก่อสร้างและนึกสงสัยว่าพวกเขาได้รับค่าแรงเพียงพอหรือไม่ มีที่พักปลอดภัยหรือไม่ หรือสามารถออกไปจากที่ก่อสร้างนั้นได้หรือไม่

อย่างไรก็ตาม พลเมืองก็อาจจะถูกเอารัดเอาเปรียบและแสวงประโยชน์ไปด้วยกันกับคนที่ไม่ใช่พลเมืองก็ได้ ดังนั้นจึงไม่ชัดเจนเสมอไปว่าการแสวงประโยชน์จะกระทำกับคนที่ไม่ใช่พลเมืองเป็นการเฉพาะหรือไม่ คุณอาจไม่รู้ว่าคุณคนหนึ่งๆ เป็นพลเมืองหรือไม่จนกว่าจะได้เห็นบัตรประจำตัว ดังนั้น การเลือกปฏิบัติและการเอารัดเอาเปรียบคนที่ไม่ใช่พลเมืองจึงมักจะหลุดรอดสายตาไปได้

จะให้การคุ้มครอง (และการเคารพ) สิทธิของคนที่ไม่ใช่พลเมืองให้ดีขึ้นได้อย่างไร? คนทั่วไปควรได้รับข้อมูลอะไรเพื่อจะได้ช่วยกันยุติการเลือกปฏิบัติต่อพวกเขาเหล่านั้น?

6.1 การย้ายถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

6.1.1 คำและความหมาย

ก่อนที่จะพิจารณาบริบทด้านสิทธิมนุษยชน ก็น่าจะเป็นประโยชน์ที่จะสำรวจแนวคิดและคำศัพท์หลักๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นเสียก่อน ซึ่งอาจดูน่าสับสนและเป็นปัญหา แต่ก็มักมีเหตุผลสำคัญว่าเหตุใดจึงใช้คำศัพท์เหล่านี้ หนังสือเล่มนี้ใช้คำว่า ‘บุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง (non-citizens)’ เพื่อหมายถึงคนที่อยู่ในรัฐที่ตนไม่ใช่พลเมือง ซึ่งรวมถึงผู้ลี้ภัยและผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (ดูความแตกต่างด้านล่าง) ผู้ย้ายถิ่นแรงงานข้ามชาติ นักท่องเที่ยว นักการทูต คนที่อาศัยอยู่ในต่างประเทศ คนไร้รัฐ และผู้ตกเป็นเหยื่อของการลักลอบค้ามนุษย์ (ถึงแม้จะเป็นไปได้ว่าเหยื่อค้ามนุษย์อาจเป็นพลเมืองของรัฐที่พวกเขาถูกค้า แต่ก็ไม่ค่อยเกิดกรณีเช่นนั้น) คำว่า ‘บุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง’ มีความหมายกว้างขวางและครอบคลุมทั้งหมดข้างต้น และสถานะของการไม่ใช่พลเมืองนี้เองที่ทำให้เกิดภาวะเปราะบางและภัยคุกคามต่อความมั่นคงของบุคคล

การย้ายถิ่น (migration) คือ การเคลื่อนย้ายจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่ง อาจแบ่งได้เป็น การย้ายถิ่นไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ถูกต้องตามกฎหมาย แบบถูกบังคับ หรือโดยสมัครใจ การย้ายถิ่นถูกต้องตามกฎหมายหมายความว่าผู้ย้ายถิ่นเข้าประเทศนั้นตามหนทางปกติที่เป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ และถูกกฎหมาย เช่น เข้ามาทางสนามบินและมีหนังสือเดินทางและวีซ่า การเข้าประเทศอย่างไม่ปกติหมายถึงการไม่เข้ามาตามช่องทางปกติและดังนั้นจึงอาจไม่มีการออกเอกสารตามที่จำเป็น เช่น การประทับตราการเข้าประเทศในหนังสือเดินทางหรือวีซ่า หรืออาจไม่ได้ผ่านจุดตรวจคนเข้าเมือง การย้ายถิ่นที่ถูกบังคับคือการที่บุคคลถูกบังคับให้ออกจากประเทศของตนเนื่องจากความขัดแย้งหรือภัยคุกคามของความรุนแรง ซึ่งมักเป็นเช่นนั้นในกรณีของผู้ลี้ภัย

ตัวผู้ย้ายถิ่นเองก็อาจเรียกได้ว่า ถูกต้องตามกฎหมาย (regular) หรือ ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (irregular) มีเอกสาร (documented) หรือไม่มีเอกสาร (undocumented) และถูกกฎหมาย (legal) หรือผิดกฎหมาย (illegal) แต่ละคำมีความหมายอย่างเดียวกัน คือ บุคคลมีเอกสารถูกต้องสำหรับการอยู่ภายในประเทศหรือไม่ หากผู้ย้ายถิ่นมีเอกสารอย่างหนังสือเดินทางและวีซ่า ก็เรียกว่าถูกต้องตามกฎหมาย มีเอกสาร หรือถูกกฎหมายในประเทศนั้น คำเหล่านี้มีนัยทางการเมืองที่สำคัญเนื่องจากแสดงการแยกแยะระหว่างบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองประเภทต่างๆ คนที่ไม่มีเอกสารที่ถูกต้องถูกถือว่าทำผิดและจะถูกปฏิบัติในฐานะคนเข้าเมืองอย่างผิดกฎหมาย ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ใช้คำว่า ‘คนต่างด้าวผิดกฎหมาย (illegal migrants)’ เพื่อเรียกคนที่อยู่ในประเทศโดยไม่มีเอกสารที่ถูกต้อง การเรียกใครว่า ‘ผิดกฎหมาย’ หมายความว่า บุคคลนั้นเกี่ยวข้องกับการกระทำผิด และสามารถถูกจับกุมได้ แต่เด็กอายุหนึ่งขวบที่เป็นลูกของแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารจะ

ถูกถือว่าเป็นอาชญากรได้หรือไม่? คำที่เหมาะสมกว่าในกรณีนี้คือ “ไม่มีเอกสาร” เนื่องจากตัดการสันนิษฐานว่าเขาได้กระทำความผิดออกไป นอกจากนี้ สถานะทางกฎหมายก็อาจไม่มีความชัดเจนนัก ยกตัวอย่างเช่น หากใครบางคนอยู่เกินกำหนดของวีซ่าโดยไม่ได้ตั้งใจ บุคคลนั้นจะกลายเป็นอาชญากรโดยอัตโนมัติหรือไม่? อย่างไรก็ตาม ประเทศต่างๆ ก็มักมีการแยกแยะความแตกต่างระหว่างการย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายและถูกกฎหมาย เพื่อควบคุมบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองได้ดีขึ้น กล่าวอีกอย่างก็คือ การนิยามคนที่ไม่มีเอกสารว่าเป็นคนผิดกฎหมายทำให้รัฐมีข้ออ้างที่จะจับกุมและเนรเทศบุคคลได้ก็หากพวกเขาไม่สามารถแสดงเอกสารที่ถูกต้องได้

ประเด็นน่าห่วงใยที่สำคัญคือการเข้มงวดตรวจตราการเดินทางเข้าประเทศอย่างถูกกฎหมายอาจส่งผลให้ผู้คนจำเป็นต้องเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย แนวโน้มที่ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคดำเนินนโยบายเรื่องการย้ายถิ่นที่เข้มงวดไม่ได้ทำให้มีผู้ย้ายถิ่นน้อยลงและมีแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารถูกต้องมากขึ้นอย่างที่ต้องการ แต่กลับกลายเป็นการทำให้แรงงานที่มีเอกสารอาจกลายเป็นไม่มีเอกสารไปแทน ผลข้างเคียงอีกประการหนึ่งของการจำกัดการย้ายถิ่นคือ มีการเติบโตของกลุ่มองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในการลักลอบขนผู้ใช้แรงงาน การลักลอบ การปลอมแปลงเอกสาร และการติดสินบนเจ้าหน้าที่ อันล้วนเป็นวิธีการที่ใช้ในการข้ามพรมแดนโดยผิดกฎหมาย การเพิ่มขึ้นของการเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมายยังเป็นการเพิ่มภาวะสุ่มเสี่ยงที่คนเหล่านั้นจะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอีกด้วย การย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายในอัตราที่สูงในภูมิภาคนี้ส่งผลที่ร้ายแรง การย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายร่วมกับระบบเอกสารและการระบุตัวตนที่ไร้ประสิทธิภาพ และการเพิ่มขึ้นของกลุ่มอาชญากรกรรมต่างๆ ก่อให้เกิดความไม่มั่นคง บุคคลที่ย้ายถิ่นอย่างผิดกฎหมายตกอยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงที่จะถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน ถูกแสวงประโยชน์และเป็นเหยื่อของการลักลอบค้ามนุษย์

แนวคิด

การเรียกบุคคลว่าผิดกฎหมาย

นักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนมักใช้คำว่า ‘irregular’ (ไม่ปกติ) หรือ ‘undocumented’ (ไม่มีเอกสาร) มากกว่า ‘illegal’ (ผิดกฎหมาย) การเรียกบุคคลว่าผิดกฎหมายมีนัยเชิงลบหลายอย่าง เช่น มีนัยว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดโดยเจตนา แสดงให้เห็นว่าบุคคลนั้นเป็นคนร้าย อย่างไรก็ตาม สถานะของการไม่มีเอกสารโดยมากเกิดขึ้นเนื่องจากรัฐบาลมักจะทำให้การออกเอกสารตามกฎหมายมีความยุ่งยากหรือมีค่าใช้จ่ายสูง ทำให้ผู้ย้ายถิ่นจำเป็นต้องมีสถานะไม่มีเอกสาร ในการย้ายถิ่น แทบไม่มีใครที่ละเมิดกฎหมายเพราะว่าอยากที่จะละเมิดกฎหมาย แต่ทำไปเพราะว่าขาดช่องทาง (เช่น ขาดเอกสารหรือเงิน) ที่จะปฏิบัติตามกฎระเบียบได้ต่างหาก

6.1.2 บริบททางประวัติศาสตร์และเศรษฐกิจสำหรับการย้ายถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ผู้คนสามารถหลบหนีจากการถูกประหัตประหารได้ด้วยการอพยพโยกย้าย แรงงานย้ายถิ่นหลายล้านคนได้พัฒนาสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองและครอบครัว คนเราย้ายถิ่นฐานกันเป็นปกติอยู่แล้วเพื่อการศึกษา และมีคนที่เดินทางไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่ห่างไกล ความจริงแล้วมีประวัติศาสตร์ยาวนานของการอพยพโยกย้ายภายในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และการอพยพเข้ามาในภูมิภาคจากภายนอก เช่น คนจากอินเดียและจีนอพยพเข้ามาในภูมิภาคนี้เป็นเวลาหลายศตวรรษแล้ว การอพยพย้ายถิ่นเป็นเรื่องปกติสำหรับคนในภูมิภาคนี้

พรมแดนที่มีช่องทางข้ามไปมาได้ง่าย ความขัดแย้งที่มีการใช้อาวุธ การเติบโตทางเศรษฐกิจที่เหลื่อมล้ำกัน ระบบโครงสร้างทางกฎหมายที่ไม่แน่นอน แบบแผนการอพยพโยกย้ายที่มีมายาวนานในประวัติศาสตร์ การเปลี่ยนแปลงของประชากร และช่องทางการอพยพย้ายถิ่นที่เป็นทางการมีจำกัด สิ่งเหล่านี้ทั้งหมดส่งผลให้เกิดการโยกย้ายของคนจำนวนมากโดยไม่มีเอกสารและความสัมพันธ์ที่ดึงเครียดระหว่างรัฐบาลของประเทศต่างๆ การเคลื่อนย้ายของผู้คนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีความเป็นพลวัตสูง ทำให้เกิดกระแสไหลเวียนที่ซับซ้อนระหว่างประเทศต่างๆ การอพยพโยกย้ายในทศวรรษ 1970 และ 1980 (พ.ศ.2520 และ พ.ศ.2530) โดยมากเกิดขึ้นจากความขัดแย้งที่มีขอบเขตกว้างขวาง เช่น สงครามอเมริกันในเวียดนาม (ซึ่งทะลักข้ามพรมแดนเข้าไปในลาวและกัมพูชาด้วย) และความขัดแย้งที่ยังคงดำเนินอยู่ในเมียนมา ในทำนองเดียวกัน “ปาฏิหาริย์แห่งเอเชีย (Asian Miracle)” ในทศวรรษ 1980 ที่ภาคการผลิตและการธนาคารในภูมิภาคพัฒนาอย่างรวดเร็วทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายเพื่อหางานทำอย่างมากทีเดียว

ความต้องการแรงงานอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนาอย่างไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ กระตุ้นให้ชาย หญิง และกระทั่งทั้งครอบครัวพากันอพยพโยกย้ายเป็นจำนวนมาก เศรษฐกิจของภูมิภาคส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นอย่างมหาศาลในสองลักษณะด้วยกัน ลักษณะอย่างแรก แรงงานจำนวนมากจากประเทศที่ยากจนกว่าที่มีพรมแดนติดกับประเทศที่รวยกว่า (เช่น เมียนมากับไทย) จะเคลื่อนย้ายไปตามอุปสงค์ของแรงงาน ลักษณะอย่างที่สอง ช่วงการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วมักต้องอาศัยประชากรวัยทำงานจำนวนมากที่ลำพังการเติบโตของประชากรตามปกติไม่อาจสนองได้พอเพียง กรณีศึกษาต่างๆ เมื่อไม่นานนี้โดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) และองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ระบุว่า การอพยพย้ายถิ่นฐานเป็นผลพวงจากความต้องการที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีฝีมือและไม่ค่อยมีฝีมือ รวมถึงการที่มีจำนวนผู้หญิงวัยแรงงานที่เต็มใจจะย้ายถิ่นในสัดส่วนที่เพิ่มสูงขึ้น และจากธุรกิจการจัดหางานเชิงพาณิชย์

แรงงานข้ามชาติโยกย้ายถิ่นฐานในหลายเส้นทางด้วยกัน แรงงานที่เคลื่อนย้ายออกนอกภูมิภาคมักจะมาจากอินโดนีเซีย ฟิลิปปินส์ และไทย ไปยังตะวันออกกลางและเอเชียตะวันออก ในส่วนของงานที่ทำนั้น ผู้ชายมักทำงานก่อสร้างขณะที่ผู้หญิงทำงานบ้านและในโรงงาน แรงงานข้ามชาติที่ออกนอกภูมิภาคส่วนใหญ่มีเอกสารถูกต้อง ส่วนภายในภูมิภาคนั้น แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารและไม่มีเอกสารส่วนใหญ่ก็เคลื่อนย้ายไปยังประเทศที่มีพรมแดนติดกัน กระแสการเคลื่อนย้ายที่ใหญ่ที่สุดมาจากฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และเมียนมาไปยังประเทศที่พัฒนามากกว่า เช่น สิงคโปร์ ไทย และมาเลเซีย และยังมีกระแสการเคลื่อนย้ายที่มีขนาดเล็กกว่าแต่ก็มีความสำคัญก็คือแรงงานจากลาวและกัมพูชาที่เดินทางไปยังทั้งสามประเทศดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ปัญหาหนึ่งที่ต้องประสบบ่อยๆมาในการศึกษาการย้ายถิ่นก็คือการเก็บข้อมูลมีความยุ่งยากเนื่องจากมีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ไม่มีเอกสาร อีกสิ่งหนึ่งที่สำคัญที่สร้างความสับสนให้กับการทำควมเข้าใจการย้ายถิ่นก็คือว่ามักมีการผสมปนเปกันระหว่างแรงงาน ผู้ลี้ภัย เหยื่อของการลักลอบค้ามนุษย์ และกระทั่งนักท่องเที่ยว ที่อยู่ในกระแสการโยกย้ายเดียวกัน และมักปนเข้าด้วยกันจนแยกไม่ออก การแยกแยะระหว่างการเคลื่อนย้ายที่ถูกบังคับกับไม่ถูกบังคับก็เป็นเรื่องยาก กฎหมายถือว่าคนที่ออกจากประเทศของตนด้วยเหตุผลทางการเมืองโดยตรงเป็นผู้ย้ายถิ่นโดยถูกบังคับ (forced migrants) ส่วนคนอื่นที่ย้ายถิ่นเนื่องจากความขัดแย้งส่งผลทางอ้อมให้พวกเขาอยากจน (เช่น กองทัพยึดผลิตผลของพวกเขาไป) ก็ไม่จำเป็นว่าจะต้องถือว่าถูกบังคับ การเคลื่อนย้ายบางอย่างเห็นได้ชัดว่าเกิดขึ้นด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ (เช่น แรงงานฟิลิปปินส์ไปทำงานบ้านในสิงคโปร์) และบางกรณีก็เห็นได้ชัดว่าถูกบังคับ (เช่น ผู้ลี้ภัยทางการเมืองจากเมียนมา) อย่างไรก็ตาม พลวัตของการอพยพ

โยกย้ายที่เกิดขึ้นจริงมีความซับซ้อนกว่ามาก ผู้ลี้ภัยอาจเริ่มด้วยการเป็นผู้ย้ายถิ่นทางเศรษฐกิจ แล้วอาจตกเป็นเหยื่อของการลักลอบค้ามนุษย์ และอาจร้องขอสถานะผู้ลี้ภัย เป็นต้น ในบางสถานการณ์ การจะถือว่าปัญหาทางเศรษฐกิจสามารถแยกแยะออกจากปัญหาทางการเมืองได้ก็ยังเป็นแนวคิดที่มีปัญหา เนื่องจากเหตุผลของบุคคลหนึ่งในการแสวงหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจมักจะเชื่อมโยงกับภาวะความเปราะบางทางการเมือง

การอพยพย้ายถิ่นเกิดขึ้นมาหลายทศวรรษโดยปราศจากกลไกการคุ้มครองในภูมิภาค นโยบายการย้ายถิ่นในภูมิภาคยังคงไม่เป็นเอกภาพ ด้อยพัฒนา และไม่สามารถบังคับใช้ได้ เนื่องจากความพยายามของรัฐบาลต่างๆ ที่จะจัดการการเคลื่อนย้ายล้วนแต่ไร้ประสิทธิภาพหรือถูกใช้ประโยชน์โดยความต้องการของภาคเอกชน ความพยายามในช่วงแรกๆ อย่างเช่น ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการอพยพโยกย้ายโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย (Bangkok Declaration on Irregular Migration) (2542) ที่ให้การยอมรับถึงการมีอยู่ของแรงงานข้ามชาติที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายและความจำเป็นที่รัฐต่างๆ ต้องดำเนินการในเรื่องนี้ มีประโยชน์ในแง่ที่เน้นให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริง แต่ถึงที่สุดแล้วก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้และดังนั้นจึงไม่สามารถคุ้มครองแรงงานข้ามชาติได้ ในช่วงหลังมานี้มีการทำข้อตกลงอย่างเป็นทางการมากขึ้นที่กำหนดกฎข้อบังคับต่างๆ เกี่ยวกับการย้ายถิ่นในภูมิภาค เช่น ข้อตกลงทวิภาคีว่าด้วยแรงงานข้ามชาติระหว่างไทยกับกัมพูชา ลาว และเมียนมา และยังมีการประชุมระดับภูมิภาค เช่น กระบวนการบาห์ลีว่าด้วยการลักลอบขนผู้คน การค้ามนุษย์ และอาชญากรรมข้ามชาติที่เกี่ยวข้อง (Bali Process on People Smuggling, Trafficking in Persons and Related Transnational Crime) ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มความตระหนักและการประสานงานในการต่อต้านการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศต่างๆ และองค์กรระหว่างประเทศ เช่น สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) และ IOM อย่างไรก็ตาม การเพิ่มกฎหมายกำกับดูแลไม่ส่งผลมากนักต่อการคุ้มครองบุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง

รัฐบาลต่างๆ มักชอบนโยบายการย้ายถิ่นที่พยายามกำหนดจำนวนและประเภทของผู้ย้ายถิ่น แต่นโยบายเหล่านั้นไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงเนื่องจากการย้ายถิ่นขึ้นอยู่กับปัจจัยทางสังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจเป็นอย่างมาก ยกตัวอย่างเช่น การย้ายถิ่นในภูมิภาคเปลี่ยนไปอย่างมากหลังจากการก่อการร้ายเมื่อวันที่ 11 กันยายน พ.ศ. 2544 รัฐบาลต่างๆ เริ่มมองการย้ายถิ่นเป็นประเด็นความมั่นคง และพยายามลดการย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายโดยใช้กฎหมายที่มีขึ้นมาใหม่เกี่ยวกับการค้าและลักลอบขนมนุษย์ บางประเทศไม่ใส่ใจกับประชากรที่เป็นผู้ย้ายถิ่นของตนเอง ในทศวรรษ 1990 และ 2000 (พ.ศ.2533 และ พ.ศ.2543) เมียนมากำหนดนโยบายสำหรับแรงงานของตนที่มีจำนวนน้อยอยู่ในตะวันออกกลาง แต่กลับปล่อยเวลาผ่านไปเป็นทศวรรษโดยไม่มีนโยบาย (หรือกระทั่งการยอมรับ) ว่าพลเมืองของเมียนมาประมาณ 2 ล้านคนกำลังทำงานอยู่ในไทย

สถานการณ์ที่ซ้ำเติมภาวะสุ่มเสี่ยงที่เกี่ยวกับการโยกย้ายถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ก็คือ การเลือกปฏิบัติที่เพิ่มขึ้นของพลเมืองในประเทศปลายทางที่มีต่อคนย้ายถิ่น คนทั่วไปคิดว่าคนย้ายถิ่นจะทำให้มีปัญหาด้านอาชญากรรมเพิ่มขึ้น แรงงานในประเทศอาจมองแรงงานข้ามชาติเป็นภัยคุกคามต่องานและค่าจ้างของตนเอง นอกจากนี้ รัฐบาลต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีแนวโน้มที่จะปฏิบัติต่อการย้ายถิ่นเป็นประเด็นความมั่นคงโดยเปรียบว่าเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศ จึงไม่น่าแปลกใจว่าสถานการณ์ดังกล่าวส่งผลให้แรงงานข้ามชาติถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามต่อชุมชนท้องถิ่น ความเปราะบางหรือภัยของสังคม ความกลมกลืนของสังคม และความมั่นคงของประเทศ นอกจากนี้ประเทศต่างๆ อาจมุ่งสนใจเพียงการหาประโยชน์จากการย้ายถิ่นมากกว่าที่จะให้การคุ้มครอง ดังนั้นในบางกรณี คนย้ายถิ่นอาจกลายเป็นเหยื่อของการทุจริตและการแสวงหาประโยชน์กระทัดรัดก่อนที่พวกเขา

ได้ออกจากประเทศของตัวเองด้วยซ้ำ และเมื่อมาถึงประเทศที่ทำงาน ก็อาจต้องเผชิญกับกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายในลักษณะของการเลือกปฏิบัติ อาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง การค้ามนุษย์ และการละเมิดอื่นๆ

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

ความกลัวของคนทั่วไปที่มีต่อแรงงานข้ามชาติเป็นทัศนคติที่ตรงตามข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใด?

แรงงานข้ามชาติมักจะถูกกล่าวถึงในมุมมองที่ไม่ดีอย่างไรในประเทศของคุณ? คำพูดเหล่านั้นมีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด? ตัวอย่างที่พบบ่อยมีดังต่อไปนี้

- แรงงานข้ามชาติทำให้เกิดอาชญากรรม
- ถ้าเราปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติดีเกินไป พวกเขาจะหลั่งไหลกันเข้ามาและยึดประเทศไป
- แรงงานข้ามชาติกำลังแย่งงานของเรา
- แรงงานข้ามชาติทำให้เกิดโรคระบาด
- แรงงานข้ามชาติใช้บริการทางสังคมของเราไปจนหมด เช่น การรักษาพยาบาล
- แรงงานข้ามชาติไม่เคารพวัฒนธรรมของเรา

คุณควรจะตอบคำถามต่อทัศนคติต่างๆ เหล่านี้ได้อย่างไร? ถึงแม้ว่าจะไม่มีการศึกษาวิจัยมากนักเกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่ก็ดูเหมือนว่าส่วนใหญ่ไม่ถูกต้อง ยกตัวอย่างเช่น แรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มที่จะมีการประกอบอาชญากรรมที่ต่ำกว่า แรงงานข้ามชาติมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในการสร้างเสริมเศรษฐกิจจากการทำงานมากกว่าที่จะเข้ามาหาประโยชน์จากบริการทางสังคมต่างๆ แรงงานข้ามชาติไม่เคยหลั่งไหลเข้าไปประเทศใดแล้วยึดประเทศนั้น อย่างมากก็กลายเป็นชนกลุ่มน้อยขนาดใหญ่หลังจากอยู่อาศัยในประเทศนั้นมาหลายชั่วรุ่น นอกจากนี้ คนส่วนใหญ่ (รวมถึงนักศึกษาส่วนใหญ่ที่อ่านหนังสือเล่มนี้) ต่างก็มีประวัติความเป็นมาของครอบครัวที่สืบย้อนไปได้ถึงการอพยพโยกย้ายถิ่นเช่นกัน

สมมติว่าคุณพบใครสักคนตามท้องถนนที่แสดงทัศนคติในลักษณะดังกล่าว คุณควรจะตอบต่อความกลัวเช่นนั้นอย่างไร? คุณจะทำให้คนอื่นคล้อยตามว่าการเคลื่อนย้ายถิ่นเป็นเรื่องดี ไม่ใช่เรื่องที่เลวร้ายสำหรับประเทศได้อย่างไร?

6.2 ประเภทของสิทธิของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง: ภาพรวม

สิทธิของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองมีสี่ประเภทที่จะกล่าวถึงในหนังสือเล่มนี้ นั่นคือ (1) ผู้ลี้ภัย (refugees) (2) คนไร้รัฐ (statelessness) (3) แรงงานข้ามชาติ (migrant workers) และ (4) เหยื่อของการค้ามนุษย์ (trafficked persons) แต่แต่ละประเภทมีสถานะเฉพาะ มีสิทธิมนุษยชนและข้อพิจารณาในการคุ้มครองเฉพาะ เราจะทำความเข้าใจแต่ละประเภทด้วยการพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศและสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองคนในสถานะนี้ แล้วจึงพิจารณาปัญหาท้าทายในการคุ้มครองก่อนจะลงเอยในรายละเอียด ต่อไปนี้เป็นภาพรวมเกี่ยวกับสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องต่างๆ และนิยามของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองทั้งสี่ประเภท

ผู้ลี้ภัย (Refugees)

สถานะผู้ลี้ภัยได้รับการนิยามไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 (United Nations Convention Relating to the Status of Refugees) (แก้ไขโดยพิธีสารว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2510) ผู้ลี้ภัยคือบุคคลที่

ด้วยสาเหตุจากความกลัวที่สมเหตุสมผลต่อภัยประหัตประหารด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อยู่ภายนอกประเทศแห่งสัญชาติของตนและไม่สามารถหรือ (เนื่องจากความกลัวดังกล่าว) ไม่ได้ตั้งใจที่จะแสวงหาการคุ้มครองจากประเทศดังกล่าว

ตามคำนิยาม สถานภาพผู้ลี้ภัยใช้กับคนที่ถูกประหัตประหารในประเทศของตนและไม่สามารถกลับไปได้ บุคคลเหล่านี้มีสิทธิที่จะอยู่อาศัยอย่างปลอดภัยและอย่างมีมนุษยธรรมภายนอกประเทศของตนจนกว่าประสงค์จะกลับบ้าน

คนไร้รัฐ (Statelessness)

คนไร้รัฐได้รับการนิยามไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของบุคคลไร้รัฐ พ.ศ. 2497 (Convention Relating to the Status of Stateless Persons) ว่าเป็น

บุคคลที่ไม่ถูกถือว่าเป็นคนชาติ ไม่ว่าจะโดยรัฐใดตามการปฏิบัติของกฎหมายของรัฐนั้น

ถึงแม้ว่าคนไร้รัฐส่วนใหญ่อยู่อาศัยในประเทศที่ตนเองเกิด แต่พวกเขาก็มักขาดสิทธิ ไม่ได้รับบริการ และการคุ้มครองที่สงวนไว้ให้กับพลเมืองหรือคนชาติ กฎหมายที่คุ้มครองบุคคลไร้รัฐดูแลให้พวกเขาได้รับการยอมรับและได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย

แรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัว (Migrant workers and their family members)

แรงงานข้ามชาติได้รับการนิยามไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติและสมาชิกในครอบครัว พ.ศ. 2533 (UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families) ว่าเป็น

บุคคลที่กำลังจะเกี่ยวข้อง กำลังเกี่ยวข้อง หรือได้เกี่ยวข้อง ในกิจกรรมที่ได้รับค่าจ้างในรัฐที่เขาหรือเธอไม่ได้เป็นคนชาติ

แรงงานข้ามชาติอยู่อาศัยภายนอกประเทศของตนเองเพื่อการทำงาน แรงงานข้ามชาติโดยปกติแล้วจะไม่ได้รับสิทธิและการคุ้มครองแบบเดียวกับแรงงานที่เป็นคนชาตินั้น และอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบแสวงประโยชน์ทั้งในสถานที่ทำงานและในชุมชนที่พักอาศัยอยู่หากไม่มีเอกสารที่ถูกต้อง

เหยื่อของการค้ามนุษย์ (Trafficked persons)

การค้ามนุษย์ได้รับการนิยามไว้ในพิธีสารว่าด้วยการป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก พ.ศ. 2546 (Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children) (พิธีสารพาเลอริโม) ว่าเป็น

การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่ขี้อาย หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัวด้วย การฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะ

ความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหา ประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบ อื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือน การเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้อำนาจ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

ต่างจากอนุสัญญาอื่น ๆ ข้างต้น พิธีสารพาลเลอโรโมนิยามการทำความผิด ไม่ใช่สถานภาพเหยื่อของ การค้ามนุษย์คือเหยื่อของอาชญากรรมต่าง ๆ ข้างต้น บุคคลที่ถูกค้ามนุษย์มีสิทธิเฉพาะที่ป้องกันไม่ ให้ตกเป็นเหยื่อต่อไป และช่วยให้พวกเขาฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ

เพียงสังเกตว่าสนธิสัญญาทั้งสี่ฉบับที่กล่าวถึงในที่นี้มาจากช่วงเวลาทางประวัติศาสตร์ที่ต่างกัน ซึ่งหมายความว่ามีความมุ่งต่อสิทธิมนุษยชนที่ต่างกันและจัดการกับปัญหาด้วยวิธีที่ต่างกัน อนุสัญญา ผู้ลี้ภัยและบุคคลไร้รัฐเป็นสนธิสัญญาภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ได้รับการรับรองในช่วงตอนต้น คริสตทศวรรษ 1950 (พ.ศ.2493) การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในสนธิสัญญาสองฉบับนี้ไม่เข้มแข็ง เนื่องจากยังไม่ได้มีการพัฒนากรอบงานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศขึ้นมาในช่วงเวลานั้น จนกระทั่งทศวรรษ 1960 (พ.ศ.2503) นี้เองถึงได้มีการรับรองสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนฉบับแรก ๆ อนุสัญญาแรงงานข้ามชาติซึ่งถูกร่างในทศวรรษ 1980 (พ.ศ.2523) และได้รับการรับรองใน พ.ศ. 2533 (ค.ศ. 1990) แต่มามีผลบังคับใช้ใน พ.ศ. 2546 เป็นสนธิสัญญาที่กว้างขวางครอบคลุมและ ใหญ่ที่สุดในบรรดาสนธิสัญญาทั้งสี่ฉบับ และยังเป็นสนธิสัญญาเดียวที่ถูกลือว่าเป็นสนธิสัญญาสิทธิ มนุษยชนภายในระบบสหประชาชาติ ระยะเวลาที่ยาวนานระหว่างการร่างและมีผลบังคับใช้ถูกสะท้อน ให้เห็นในอัตราการให้สัตยาบันที่ต่ำ และสนธิสัญญานี้ได้รับการให้สัตยาบันน้อยที่สุดในบรรดาสี่ ฉบับ ท้ายสุด พิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์มีขึ้นในคริสตทศวรรษ 2000 (พ.ศ.2543) เพื่อรับมือกับ กระแสการอพยพโยกย้ายถิ่นฐานที่เกิดขึ้นทั่วโลกและอาชญากรรมที่เพิ่มสูงขึ้น สนธิสัญญาคุ้มครอง สิทธิของเหยื่อการค้ามนุษย์ และยังมีนิยามการค้ามนุษย์ว่าเป็นอาชญากรรมระหว่างประเทศอีกด้วย เนื่องจากว่าสนธิสัญญานี้ให้อำนาจรัฐด้วยการทำให้กิจกรรมนี้เป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย จึงได้รับ การให้สัตยาบันอย่างกว้างขวาง

6.2.1 ช่องว่างและการเหลื่อมซ้อนในการคุ้มครองทางกฎหมาย

บุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองทั้งสี่ประเภทข้างต้นไม่ควรถูกมองว่าแยกขาดและไม่สัมพันธ์กัน อีกทั้งก็ไม่ได้ เข้ากันได้ดีสนิทและเสริมซึ่งกันและกัน แต่ว่าควรตระหนักว่าคนหนึ่งสามารถเปลี่ยนสถานะข้ามประเภท ได้อย่างรวดเร็ว หรือเป็นได้มากกว่าหนึ่งประเภท เป็นไปได้ว่า (ถึงจะเป็นไปได้ไม่น้อยก็ตาม) บุคคลไร้ รัฐอาจตื่นมาในเช้าวันหนึ่งในฐานะแรงงานข้ามชาติ ถูกบังคับให้ตกอยู่ในสถานการณ์ถูกค้ามนุษย์ และลงเอยด้วยการมีสถานภาพผู้ลี้ภัยในตอนเย็น ผลก็คือการคุ้มครองบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองนั้นเต็ม ไปด้วยช่องโหว่ การเหลื่อมซ้อนและความไม่ชัดเจน ที่ทำให้การระบุตัวและการคุ้มครองเป็นไปด้วย ความยากลำบาก มีกรณีหนึ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้คือชาวโรฮิงญาจากเมียนมาที่สามารถจัดอยู่ ได้ในทั้งสี่ประเภท

เจาะลึก

ชาวโรฮิงญา

เรื่องราวของชาวโรฮิงญาในเมียนมาเผยให้เห็นถึงภาวะสุ่มเสี่ยงของกลุ่มคนไร้รัฐ ชาวโรฮิงญาสูญเสียความเป็นพลเมืองของตนไปเมื่อรัฐบาลเมียนมาออกกฎข้อบังคับใหม่ภายใต้กฎหมายพลเมือง พ.ศ. 2425 ซึ่งไม่ได้รวมคนกลุ่มนี้ในบรรดากลุ่มชาติพันธุ์ 135 กลุ่มที่ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการของเมียนมา รัฐบาลเมียนมาถือว่าชาวโรฮิงญาที่จริงแล้วเป็นชาวบังคลาเทศ (และพวกเขามักถูกเรียกว่าเป็นชาวเบงกาลีในเอกสารของทางการและสื่อ) ถึงแม้ว่าหลักฐานทางประวัติศาสตร์จะได้แสดงให้เห็นว่าพวกเขาได้อาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นมาเป็นเวลาอย่างน้อย 300 ปีแล้วก็ตาม

กฎหมายของเมียนมาจำกัดสิทธิของชาวโรฮิงญาอย่างรุนแรง เนื่องจากพวกเขาเป็นคนไร้รัฐ จึงไม่สามารถเข้าถึงการศึกษาหรือบริการทางการแพทย์พยาบาลได้ พวกเขาจำเป็นต้องมีการลงทะเบียนและได้รับการอนุมัติพิเศษจึงจะแต่งงานหรือเดินทางเคลื่อนย้ายในประเทศได้อย่างเสรี การก่อความไม่สงบที่เกิดขึ้นเมื่อไม่นานมานี้ได้ทำให้ชาวโรฮิงญาจำนวนมากเสียชีวิตจากความรุนแรง หากพวกเขาพยายามไปให้พ้นจากการเลือกปฏิบัติเชิงระบบที่ต้องเผชิญอยู่ภายในประเทศของตนเอง ก็อาจถูกแสวงประโยชน์ในฐานะแรงงานข้ามชาติ และที่สำคัญคือพวกเขามักตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์อยู่เป็นประจำ

ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้ ชาวโรฮิงญาจำนวนมากจึงออกจากเมียนมาเพื่อหางานทำ มีชาวโรฮิงญาหลายแสนคนอาศัยอยู่ในบังคลาเทศในฐานะผู้ลี้ภัย จำนวนมากเดินทางมาไทยและมาเลเซียเพื่อทำงานเป็นแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสาร มีกรณีชาวโรฮิงญาตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์หรือถูกขายเป็นแรงงานระหว่างมาเลเซียและไทยอยู่เป็นประจำ

เจ้าหน้าที่รัฐในเมียนมาและประเทศเพื่อนบ้านได้ใช้สถานะภาพที่ไม่ชัดเจนของพวกเขาคือข้ออ้างในการหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบต่อพวกเขา เมียนมาอ้างว่าพวกเขาเป็นชาวบังคลาเทศ ในขณะที่บังคลาเทศก็บอกว่าพวกเขามาจากเมียนมา และไทยกับมาเลเซียก็มองพวกเขาเป็นคนย้ายถิ่นผิดกฎหมาย ชาวโรฮิงญาบางส่วนขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยในประเทศอย่างออสเตรเลีย แต่การจะไปถึงที่นั่นได้เพื่อร้องขอสถานะดังกล่าวเป็นการเดินทางที่ยาวไกลและเต็มไปด้วยอันตราย

มีช่องว่างจำนวนมากในการคุ้มครองบุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง ในชีวิตประจำวัน แรงงานข้ามชาติที่จำนวนมากเป็นหนี้นายหน้าหรือนายจ้าง พวกเขาถูกขนย้ายไปยังสถานที่ทำงานและได้รับค่าจ้างจำนวนน้อยสำหรับการทำงานที่ยากลำบากหรือเสี่ยงอันตราย พวกเขาจะถูกเอาเปรียบแสวงประโยชน์หรือไม่เช่นนั้นอยู่กับบริบทและมุมมอง การจะพิจารณาบุคคลหนึ่งเป็นผู้ย้ายถิ่นที่ถูกบังคับ เป็นแรงงานข้ามชาติ หรือเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์นั้นอาจไม่ชัดเจน นอกจากนี้ ผู้ลี้ภัยที่ยืนยันสิทธิในการทำงานก็อยู่ในภาวะสุ่มเสี่ยงต่อการถูกเอาเปรียบแสวงประโยชน์ที่อาจทำให้เป็นการค้ามนุษย์ ปัญหาเหล่านี้เกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในการระบุและแยกประเภทบุคคลที่ไม่ใช่พลเมืองที่ต้องการความคุ้มครอง รัฐบาลต่าง ๆ อาจจะอยากระบุคนที่ไม่มีเอกสารทั้งหมดว่าผิดกฎหมายและควรถูกเนรเทศ ประเทศต่าง ๆ ยังมักที่จะถือว่าบุคคลหนึ่ง ๆ เป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์มากกว่าเป็นผู้ลี้ภัย เพราะว่ามีรัฐสามารถส่งตัวเหยื่อของการค้ามนุษย์กลับประเทศได้ทันที แต่ไม่สามารถส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับไปยังที่ที่เขาอาจเผชิญการประหัตประหารได้

6.3 อนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย

บุคคลที่แสวงหาการคุ้มครองจากรัฐของตนเองด้วยการหลบหนีออกจากประเทศของตนแล้วเดินทางไปที่อื่นได้รับการคุ้มครองมาเป็นเวลายาวนานนับพันปี ถึงแม้เพิ่งจะปรากฏในกฎหมายระหว่างประเทศเมื่อไม่นานมานี้ก็ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นเอกสารระหว่างประเทศฉบับแรกที่ทำให้การยอมรับสิทธิที่จะแสวงหาและได้รับที่หลบภัยจากภัยประหัตประหาร แม้ว่าก่อนหน้านี้ องค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) เคยให้การคุ้มครองทางกฎหมายแก่คนบางกลุ่มที่หลบหนีภัยประหัตประหารมาแล้วก็ตาม (เช่น จากรัสเซียและเยอรมัน) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนให้การคุ้มครองอย่างเป็นทางการเป็นสากลและคุ้มครองผู้ลี้ภัยเป็นรายบุคคล ไม่ใช่เป็นกลุ่ม แต่ก็ค่อนข้างคลุมเครือ โดยระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาและได้รับที่หลบภัยจากภัยประหัตประหารในประเทศอื่น” ซึ่งไม่ได้ระบุถึงผู้ลี้ภัยอย่างเฉพาะเจาะจง (แต่พูดถึง “ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย”) และใช้ถ้อยคำไม่หนักแน่นเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครอง ยกตัวอย่างเช่น ไม่เอ่ยถึงพันธกรณีหรือหน้าที่ของรัฐอย่างชัดเจน แต่กลายเป็นว่าปัจเจกบุคคลมีสิทธิที่จะ “แสวงหาและได้รับ” การคุ้มครอง ในเวลานั้นซึ่งเป็นปลายคริสต์ทศวรรษ 1940 (พ.ศ. 2483) ผู้ลี้ภัยเป็นประเด็นสำคัญเนื่องจากการอพยพโยกย้ายของประชาชนจำนวนมากในช่วงสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง ซึ่งมีจำนวนผู้ลี้ภัยในระดับที่โลกที่ไม่เคยประสบอีกเลยนับจากนั้น จึงจำเป็นต้องมีการจัดการในเรื่องนี้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2493 จึงได้มีข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (the UN High Commissioner for Refugees–UNHCR) หลังจากนั้น ใน พ.ศ. 2493 มีการรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย (UN Convention Relating to the Status of Refugees) มักเรียกกันว่าอนุสัญญาผู้ลี้ภัย อนุสัญญานี้ให้คำจำกัดความคำว่า “ผู้ลี้ภัย” ซึ่งยังคงเป็นคำจำกัดความที่มีผู้ใช้มากที่สุดในปัจจุบัน คำจำกัดความนี้มีความสำคัญมากเพราะระบุเงื่อนไขข้อกำหนดที่บุคคลหนึ่งต้องสามารถร้องขอสถานะผู้ลี้ภัยได้ เพื่อที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในฐานะผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญา ผู้ลี้ภัยทุกคนจำเป็นต้องมีคุณสมบัติตามคำจำกัดความดังกล่าว

6.3.1 คำจำกัดความของผู้ลี้ภัย

ผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาว่าด้วยผู้ลี้ภัย หมายถึง บุคคลที่

ด้วยสาเหตุจากความกลัวที่สมเหตุสมผลต่อภัยประหัตประหารด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม หรือความคิดเห็นทางการเมือง อยู่ในภายนอกประเทศแห่งสัญชาติของตนและไม่สามารถหรือเนื่องจากความกลัวดังกล่าว ไม่เต็มใจที่จะแสวงหาการคุ้มครองจากประเทศดังกล่าว

ในการที่จะถูกถือว่าเป็นผู้ลี้ภัย บุคคลหนึ่งๆ จะต้องมีคุณสมบัติครบถ้วนตามคำจำกัดความนี้ กระบวนการนี้เรียกว่า การพิจารณาสถานภาพผู้ลี้ภัย (Refugee Status Determination – RSD) เมื่อประเทศหนึ่งหรือองค์กรอย่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ต้องการให้การยอมรับใครว่าเป็นผู้ลี้ภัย ก็จะต้องพิจารณาว่ามีคุณสมบัติตรงตามเงื่อนไขหรือไม่ คือ

- **ความกลัวที่สมเหตุสมผล:** บุคคลนั้นต้องอยู่ในความกลัวจากภัยประหัตประหาร และความกลัวนั้นจะต้องสมเหตุสมผล นั่นคือ จะต้อง “มีโอกาสเกิดขึ้นจริง” ของการประหัตประหารที่มีหลักฐานพิสูจน์ ในหลายกรณี บุคคลนั้นเผชิญภัยจริงจกจากรัฐ แต่ก็อาจเกิดจากฝ่ายที่ไม่ใช่รัฐได้ด้วยเช่นกัน

ความกลัวประกอบด้วยสองส่วน คือ ส่วนที่เป็นอัตวิสัย หรือการพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีความกลัวอย่างแท้จริงหรือไม่ และส่วนที่เป็นภววิสัย หรือการพิจารณาว่ามีเหตุผลหนักแน่นหรือไม่ ที่จะเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นมีอะไรต้องกลัว ทั้งสองส่วนต้องมีการพิสูจน์ โดยทั่วไปแล้ว การขอ สถานภาพผู้ลี้ภัยถือว่าเป็นหลักฐานเพียงพอที่แสดงว่าบุคคลนั้นมีความกลัวภัยประหัตประหารเชิงอัตวิสัย ส่วนการพิจารณาว่าความกลัวของบุคคลหนึ่ง ๆ เป็นภววิสัยหรือไม่นั้นอาจต้องมีการ สอบสวน ซึ่งมักกระทำโดย UNHCR เพื่อพิจารณาว่ามีความเสี่ยงที่จะเกิดการประหัตประหารจริงหรือไม่ โดยทั่วไปสามารถพิจารณาได้ด้วยการสอบถาม เจ้าหน้าที่องค์กรพัฒนาเอกชนใน พื้นที่นั้น ๆ หรือผู้เชี่ยวชาญที่น่าเชื่อถือ ด้วยการพิจารณาข้อมูลจากประเทศต้นเหตุที่เชื่อถือได้ อย่างเช่น รายงานสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ หรือรายงานของสื่อที่เชื่อถือได้ ด้วยการพิจารณาว่าเคย มีการประหัตประหารเกิดขึ้นมาก่อนหรือไม่ หรือว่าเคยมีการประหัตประหารบุคคลที่อยู่ใน สถานการณ์ใกล้เคียงกันหรือไม่

- **การประหัตประหาร:** การประหัตประหารควรจะอยู่ในระดับที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน อย่างร้ายแรง (รูปแบบของการเลือกปฏิบัติ การปฏิเสธไม่ให้บริการพื้นฐาน เช่น อาหาร น้ำ หรือ การรักษาพยาบาล หรือการจับกุมตามอำเภอใจ อาจเป็นการประหัตประหารได้โดยขึ้นกับความ ร้ายแรงของการกระทำเหล่านั้น การคุกคามต่อชีวิต การทรมานและการคุมขังเป็นการประหัต ประหาร) แม้ว่าจะยังไม่มีความจำเป็นที่เห็นพ้องต้องกันว่าอะไรคือการประหัตประหาร เช่นกรณี ของการเดินทางไปโรงพยาบาลที่ต้องเดินทางไกลเกินไปไม่ถือว่าเป็นเรื่องร้ายแรง แต่กฎหมายที่ ห้ามการเข้าถึงการรักษาสุขภาพด้วยสาเหตุจากการนับถือศาสนาของบุคคลสามารถถือได้ว่าเป็น การประหัตประหาร
- **ห้าเหตุพื้นฐาน:** ความเสี่ยงของการประหัตประหารต้องมีสาเหตุจาก
 - ก. เชื้อชาติ
 - ข. ศาสนา
 - ค. สัญชาติ
 - ง. ความเชื่อทางการเมือง
 - จ. หรือการเป็น ‘สมาชิกของกลุ่มทางสังคมกลุ่มหนึ่ง’ ซึ่งหมายถึงกลุ่มบุคคลที่มีลักษณะพื้นฐาน บางอย่างร่วมกัน เช่น การเป็นผู้หญิง รักร่วมเพศ หรือวรรณะเดียวกัน การจำกัดความกลุ่ม ทางสังคมอาจเป็นเรื่องยาก อย่างน้อยมีศาลหนึ่งเคยตัดสินว่าการเป็นคนขับแท็กซี่ไม่ใช่กลุ่ม ทางสังคมเนื่องจากบุคคลนั้นสามารถเปลี่ยนงานและไม่ได้เป็นบุคลิกลักษณะพื้นฐาน แต่มี ศาลอื่นตัดสินว่าการเป็นนักข่าวหรือนักต่อสู้เพื่อสิทธิมนุษยชนอาจจะเป็นกลุ่มทางสังคมได้ ผู้ หญิงหรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ไม่สามารถเปลี่ยนสถานภาพนี้ได้ (ผู้หญิงไม่สามารถกลายเป็น ผู้ชาย หรือเหยื่อของการค้ามนุษย์ก็ไม่สามารถกลายเป็น ‘ไม่เป็นเหยื่อ’ ได้) กลุ่มคนตาม หมวดนี้มีลักษณะทั่วไปและยืดหยุ่นกว่าหมวดอื่นๆ และได้ถูกใช้เมื่อไม่นานมานี้เพื่อคุ้มครอง ผู้หญิงที่เผชิญการประหัตประหาร (จากการถูกบังคับให้ทำแท้ง ความรุนแรง หรือการถูกฆ่า เพื่อรักษาศักดิ์ศรี (honor killing)) อย่างไรก็ตาม ควรสังเกตว่ากลุ่มทางสังคมจะต้องมีความ “เฉพาะ” ไม่ใช่ทั่วไป ยกตัวอย่างเช่น การเป็น “ผู้หญิง” มักเป็นลักษณะทั่วไปเกินไปที่จะ ถือว่าเป็นกลุ่มทางสังคมและต้องมีลักษณะเฉพาะกว่านี้ เช่น “หญิงสาวของชนเผ่าบางกลุ่มที่ ยังไม่ได้ถูกบังคับให้ขลิบอวัยวะเพศและต่อต้านการปฏิบัติดังกล่าว”
- **การเชื่อมโยง:** เป็นเรื่องสำคัญว่าการประหัตประหารเกิดขึ้นจากการที่บุคคลนั้นเป็นคนในหมวดใด หมวดหนึ่งเป็นอย่างน้อย แต่ก็เป็นเรื่องปกติที่คนหนึ่งจะถูกจัดอยู่ในมากกว่าหนึ่งหมวดได้และ

แรงจูงใจของการประทัดประหารอาจเกิดจากหลายสาเหตุได้ ลักษณะนี้เรียกว่า ข้อกำหนดความเชื่อมโยง (nexus requirement): คือการประทัดประหารสัมพันธ์กับการเป็นคนในกลุ่มหมวดนั้นๆ

- **การเป็นคนต่างด้าว:** บุคคลนั้นจำเป็นต้องอยู่ภายนอกประเทศของตนจึงจะร้องขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยได้ ข้อกำหนดนี้ที่เรียกว่า ‘การเป็นคนต่างด้าว’ มีความจำเป็นเนื่องจากผู้ลี้ภัยต้องขอความคุ้มครองจากรัฐอื่น การขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยที่สถานทูตในประเทศของผู้ร้องขอ นั้นไม่เพียงพอ แต่ก็อาจมีการคุ้มครองในรูปแบบอื่นๆ ที่สถานทูตอาจมีให้
- **ไม่มีการคุ้มครองจากรัฐ:** บุคคลนั้นต้องหลบหนีออกจากประเทศเนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงหรือ (เนื่องจากความกลัวการประทัดประหาร) ไม่เต็มใจที่จะแสวงหาการคุ้มครองภายในประเทศของตน หากรัฐบาลของบุคคลนั้นสามารถให้ความคุ้มครองแก่เขาหรือเธอได้ เขาหรือเธอก็ไม่จำเป็นต้องร้องขอสถานะภาพผู้ลี้ภัย โดยส่วนใหญ่แล้วคนที่แสวงหาการคุ้มครองในฐานะผู้ลี้ภัยก็เนื่องจากรัฐนั้นเองที่ประทัดประหารพวกเขาแต่แรก ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลคุมขังปกป้องทางการเมือง หรือในกรณีที่ผู้ประทัดประหารเป็นผู้กระทำที่ไม่ใช่รัฐ แต่รัฐก็ไม่สามารถหรือจะไม่คุ้มครองบุคคลจากผู้กระทำนั้น บุคคลนั้นก็ถือว่าเข้าข่ายที่จะร้องขอสถานะภาพผู้ลี้ภัยได้

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

การพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย

ผู้หญิงที่หลบหนีจากประเทศของตนเนื่องจากเผชิญความรุนแรงในครอบครัวสามารถขอสถานะผู้ลี้ภัยได้หรือไม่?

ประเด็นแรกที่ต้องพิจารณาคือว่าประเทศที่เธอไปอยู่นั้นได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาผู้ลี้ภัยหรือไม่ ถ้าให้แล้ว ประเทศนั้นจะตัดสินใจตามเกณฑ์พิจารณาข้างต้น แต่ถ้าไม่ เธออาจต้องขอความช่วยเหลือจาก UNHCR. เมื่อชัดเจนว่าประเทศนั้นได้เห็นชอบต่ออนุสัญญาและมีหลักฐานเพียงพอที่แสดงถึงความรุนแรงที่เธอเผชิญ (เช่น บันทึกของโรงพยาบาลหรือการให้ปากคำจากครอบครัวของเธอ) จึงจะยอมรับได้ว่าเธอเผชิญการประทัดประหารจริง นอกจากนี้ เธอยังสามารถถูกถือได้ว่าเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม (เป็นผู้หญิงหรือผู้หญิงที่แต่งงานแล้ว) อย่างไรก็ตาม ต้องมีการถามว่าเธอได้แสวงหาการคุ้มครองจากรัฐที่เธอหลบหนีออกมาหรือไม่ หากรัฐนั้นได้ให้ความคุ้มครอง (เช่น การคุ้มครองทางกฎหมาย ที่พึงพิงสำหรับผู้หญิง หรือตำรวจที่ผ่านการฝึกอบรม) เธอก็ไม่มีเหตุผลที่จะขอลี้ภัย หากรัฐของเธอไม่สามารถให้การคุ้มครองได้ (เช่น ไม่มีกฎหมายเอาผิดกับการใช้ความรุนแรงในครอบครัว หรือตำรวจไม่ได้พยายามคุ้มครองเธอจากความรุนแรงนี้) ก็จะมีเหตุผลเพียงพอที่เธอจะได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้ลี้ภัย เห็นได้ชัดว่าลักษณะอัตวิสัยของการประเมินองค์ประกอบหลักต่างๆ หมายความว่ารัฐต่างๆ สามารถพิจารณากรณีเดียวกันแต่สามารถมีคำวินิจฉัยที่แตกต่างกันได้

ในระดับบุคคลนั้น กระบวนการพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัยเริ่มต้นขึ้นเมื่อบุคคลที่แสวงหาสถานะภาพผู้ลี้ภัยแสวงหาความคุ้มครอง จากจุดนั้น พวกเขาควรได้รับความคุ้มครองจากอนุสัญญาผู้ลี้ภัยจนกว่ารัฐนั้นจะพิจารณาว่าพวกเขาเข้าข่ายหรือไม่ รัฐต่างๆ มักเรียกคนที่กำลังอยู่ในกระบวนการพิจารณาว่า ‘ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum seeker)’ อนุสัญญาผู้ลี้ภัยไม่ได้ใช้คำนี้ซึ่งเป็นคำที่มีขึ้นในคริสต์ทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) แต่ก็ใช้กันโดยทั่วไปในปัจจุบัน ในแง่หนึ่ง คำว่า ‘ผู้แสวงหาที่ลี้ภัย (asylum

seeker)' ถูกใช้เพื่อไม่ให้ผู้ลี้ภัยได้มีสิทธิผู้ลี้ภัยเต็มที่ด้วยการไม่เรียกบุคคลนั้นว่าผู้ลี้ภัย หากการอ้างสถานะผู้ลี้ภัยไม่ได้รับการยอมรับจากรัฐ รัฐก็อาจตัดสินใจส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับประเทศเดิม หรือขอให้ออกจากประเทศได้ ถึงการยอมรับการอ้างสถานะจะมีลักษณะเชิงเทคนิคโดยพื้นฐาน แต่การตัดสินใจก็อาจมีอิทธิพลจากปัจจัยทางการเมืองหรือสังคม (ถึงแม้ไม่ควรจะเป็นเช่นนั้นก็ตาม) รัฐแต่ละแห่งต่างก็มีกระบวนการและมาตรฐานของตัวเองในการให้การยอมรับผู้ลี้ภัย บางประเทศตั้งมาตรฐานที่เป็นไปได้ยากมาก ยกตัวอย่างเช่น ญี่ปุ่นให้การยอมรับการร้องขอสถานะผู้ลี้ภัยไม่ถึงร้อยละ 1 มาตลอดทุกปี ในปี พ.ศ.2556 ญี่ปุ่นให้สถานภาพผู้ลี้ภัยเพียง 6 รายเท่านั้น จากจำนวนผู้ยื่นขอกว่า 3,000 ราย และยังมีคนอีกจำนวนมากที่อาศัยในญี่ปุ่นที่ควรถูกถือว่าเป็นผู้ลี้ภัยแต่ไม่ได้เข้าสู่กระบวนการเนื่องจากแทบไม่มีโอกาสที่จะได้รับการยอมรับ บางครั้งรัฐก็รับผู้ลี้ภัยจากประเทศประชิดอย่างรวดเร็ว (สหรัฐอเมริกาดำเนินการอย่างรวดเร็วในการยอมรับผู้ลี้ภัยจากโซเวียตและจีนในช่วงสงครามเย็น) หลายประเทศจัดตั้งคณะตุลาการอิสระเพื่อพิจารณาผู้ลี้ภัยขึ้นมาเพื่อพิจารณาคำร้อง

มีการให้ความคุ้มครองแก่คนอีกประเภทหนึ่งคือ คนพลัดถิ่น นั่นคือ คนที่ต้องพลัดจากบ้านที่อยู่อาศัยด้วยสาเหตุจากสงครามหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ ถึงแม้ว่าสองเหตุการณ์นี้จะไม่ได้อยู่ในอนุสัญญาผู้ลี้ภัย องค์การด้านผู้ลี้ภัย (เช่น UNHCR) ก็มักจะถือว่าตนมีหน้าที่ต้องคุ้มครองคนเหล่านี้ด้วยเช่นกัน ที่เป็นประเด็นสำคัญที่สุดที่นี่คือ ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (internally displaced people - IDPs) หรือผู้ที่ถูกบังคับให้ต้องจากบ้านของตนแต่ยังไม่ได้ข้ามพรมแดนระหว่างประเทศ IDPs บางส่วนจริงๆ แล้วอาจกลายเป็นผู้ลี้ภัยได้หากพวกเขาสามารถไปถึงพรมแดน แต่ยังคงเป็นผู้พลัดถิ่นอยู่ภายในประเทศของตน ดังนั้น เนื่องจากยังไม่ได้ข้ามพรมแดน พวกเขาจึงไม่สามารถแสวงหาการคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาผู้ลี้ภัยได้ ทั่วโลกในปีพ.ศ. 2557 มีการประมาณกันว่ามีคน 33 ล้านคนที่พลัดถิ่นภายในประเทศของตนเอง ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีหลายประเทศที่มีประชากรจำนวนมากเป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ เช่น เมียนมาที่มีคนพลัดถิ่นจากสาเหตุความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในรัฐคะฉิ่น กะเหรี่ยง อารกัน และรัฐไทใหญ่ ฟิลิปปินส์มีคนพลัดถิ่นในเกาะมินดาเนา ลาวมีชาวม้งพลัดถิ่น และไทยมีคนพลัดถิ่นในสามจังหวัดภาคใต้ของไทย

อนุสัญญาผู้ลี้ภัยมีภาคี 147 ประเทศ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีเพียงฟิลิปปินส์ กัมพูชา และติมอร์ตะวันออก เท่านั้นที่ให้สัตยาบัน กระทั่งทั่วทั้งเอเชียก็มีน้อยประเทศที่เป็นภาคีในสนธิสัญญาฉบับนี้ ในเอเชียใต้มีเพียงประเทศเดียว คือ อัฟกานิสถานที่ได้ลงนามในอนุสัญญาฯ ถึงแม้ว่าประเทศนี้จะเป็นประเทศที่ก่อให้เกิดผู้ลี้ภัยมากที่สุดในภูมิภาคก็ตาม จำนวนที่น้อยของประเทศที่ให้สัตยาบันนั้นมีสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องมาจากการใช้ถ้อยคำดั้งเดิมของสนธิสัญญา พ.ศ. 2494 ที่วางข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และเวลา โดยพื้นฐานแล้ว ผู้ลี้ภัยในอนุสัญญานี้หมายความว่าคนที่พลัดที่อยู่อาศัยในยุโรปเนื่องจากสงครามโลกครั้งที่สอง เห็นได้ชัดว่า ผู้ลี้ภัยเหล่านี้แทบไม่สัมพันธ์กับเอเชียและสำหรับประเทศอย่างอินเดีย จึงแทบไม่มีแรงจูงใจใดๆ ที่จะเห็นชอบต่อสนธิสัญญานี้ ในการแก้ไขปัญหานี้ พิธีสารว่าด้วยสถานะผู้ลี้ภัย พ.ศ.2510 (Protocol Relating to the Status of Refugees) จึงขยายคำจำกัดความด้วยการตัดข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์และเวลาออกไป ทำให้ผู้ลี้ภัยกลายเป็นใครก็ได้ที่เข้าข่ายตามคำจำกัดความ อย่างไรก็ตาม ประเทศเอเชียโดยทั่วไปมีทัศนคติที่อนุรักษ์นิยมและมีความระแวดระวังมากต่อผู้ลี้ภัย ซึ่งอาจเป็นเพราะว่าบางประเทศเผชิญกับการไหลของผู้ลี้ภัยเข้ามายังประเทศตน เช่น ปากีสถาน อิหร่าน และไทย เคยรับผู้ลี้ภัยหลายแสนคน และบางกรณีก็เป็นล้านคน

มีกลไกคุ้มครองผู้ลี้ภัยระดับภูมิภาคหลายแห่งด้วยกัน เช่น กลไกของสหภาพแอฟริกา ซึ่งมีคำจำกัดความที่กว้างขวางกว่าอนุสัญญาผู้ลี้ภัยเพราะรวมถึงคนที่หลบหนีจาก “เหตุการณ์ที่สร้างความปั่น

ป่วนอย่างร้ายแรงต่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสาธารณะ” นอกจากนี้ ปฏิญญาคาร์ตาเกนน่าว่าด้วยผู้ลี้ภัย (Cartagena Declaration on Refugees) ขององค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States – OAS) ก็ขยายคำจำกัดความของสหภาพแอฟริกาต่อไปอีกโดยให้รวมถึงภัยคุกคามของความรุนแรงที่ไม่เลือกหน้า การรุกรานจากต่างชาติ ความขัดแย้งภายใน และการละเมิดสิทธิมนุษยชนขนาดใหญ่ เป็นเหตุผลในการให้สถานภาพผู้ลี้ภัยอีกด้วย

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

ผู้ลี้ภัยทางสภาพแวดล้อม (Environmental Refugees)

ถึงแม้ว่าคำว่า “ผู้ลี้ภัยทางสภาพแวดล้อม” จะยังไม่มีคำจำกัดความทางกฎหมาย แต่โดยทั่วไปก็หมายถึงถึงคนที่ต้องพลัดจากที่อยู่อาศัยด้วยสาเหตุจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ถึงจะยังไม่เกิดขึ้นโดยทั่วไป แต่ก็เกิดมากขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น น้ำท่วมในกรุงเทพฯ (พ.ศ.2554) มะนิลา (พ.ศ.2555) และจาการ์ตา (พ.ศ.2556) ทำให้คนนับล้านต้องพลัดจากที่อยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ตอนนี้เป็นที่ยอมรับกันว่าสภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงและระดับน้ำทะเลสูงขึ้น คนหลายล้านจะจำเป็นต้องย้ายออกจากพื้นที่ต่ำ เช่น ปากแม่น้ำโขงและอิระวดี และกรุงเทพฯ แต่พวกเขาจะไปที่ไหน?

คุณจะทำอย่างไรถ้าคนเหล่านี้เป็นผู้ลี้ภัยและให้สิทธิพวกเขาในการแสวงหาความคุ้มครองในประเทศเพื่อนบ้านหรือไม่? ถ้าไม่ พวกเขาจะสามารถได้รับความคุ้มครองและบริการอะไรบ้าง?

คนที่พลัดจากที่อยู่อาศัยด้วยสาเหตุจากภัยพิบัติทางสภาพแวดล้อมเป็นผู้ลี้ภัยหรือไม่? พวกเขาควรได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาผู้ลี้ภัยหรือไม่? หรือว่าจำเป็นต้องมีอนุสัญญาฉบับใหม่สำหรับพวกเขา?

6.3.2 มาตรฐานอนุสัญญาผู้ลี้ภัย

อนุสัญญาผู้ลี้ภัยให้การคุ้มครองที่เข้มแข็งมากในแง่ของความมั่นคงของบุคคลภายในรัฐที่รับไว้ ถึงแม้ว่าจะถูกร่างขึ้นมาก่อนที่สิทธิในสภาพชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมขั้นพื้นฐานถูกสถาปนาเป็นสิทธิมนุษยชน อนุสัญญานี้ก็ยังให้ความคุ้มครองอย่างมาก ซึ่งประกอบด้วย ความต้องการพื้นฐาน (อาหารและที่พักอาศัย) ความคุ้มครองทางกฎหมาย (รวมถึงสิทธิในระหว่างถูกคุมขัง) และกระทั่งสิทธิในการทำงาน อย่างไรก็ตาม สิทธิเหล่านี้ก็วางอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นขั้นพื้นฐานเสียมากกว่า (จัดให้มากกว่าที่รอดชีวิตอยู่ได้) และไม่ใช้สิทธิมนุษยชนที่ประกันให้บุคคลมีศักดิ์ศรี ข้อกังวลสำคัญอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจของผู้ลี้ภัย เช่น การทำงาน รัฐมีความกังวลว่าการอ้างสิทธิของผู้ลี้ภัยบางส่วนอาจจะเป็นเพียงเรื่องทางเศรษฐกิจเท่านั้น กล่าวคือ หลบหนีออกจากประเทศของตัวเองเพื่อจะหางานทำในอีกประเทศหนึ่งเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ด้วยเหตุนี้ผู้ลี้ภัยจึงไม่ค่อยได้รับสิทธิในการทำงานได้อย่างเต็มที่

ข้อ 33 ของอนุสัญญาเป็นมาตรฐานเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่ง คือ หลักการของการไม่ส่งตัวกลับ (principle of non-refoulement) คือไม่ส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับไปยังประเทศที่พวกเขาจะถูกคุกคาม ในขณะที่หลักการดังกล่าวอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายจารีต ซึ่งหมายความว่าต่อให้รัฐใดไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัยที่ระบุหลักการนี้ แต่ก็ยังต้องเคารพและปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม รัฐสามารถส่งผู้แสวงหาที่หลบภัยหรือผู้ลี้ภัยไปยังประเทศที่สามที่ชีวิตและเสรีภาพของพวกเขาจะมีความ

มั่นคงได้ นอกจากนี้ รัฐยังไม่สามารถปฏิเสธหรือห้ามการเข้ามาของบุคคลที่อาจกำลังแสวงหาที่หลบภัยได้ รัฐไม่จำเป็นต้องให้ที่ลี้ภัย แต่ไม่สามารถปฏิเสธการเข้าถึงเพื่อแสวงหาที่หลบภัยได้

เจาะลึก

ข้อ 33 การห้ามการเนรเทศหรือส่งตัวกลับ (“Refoulement”)

- ไม่มีประเทศภาคีใดสามารถเนรเทศหรือส่งตัว (“refouler”) ผู้ลี้ภัยไม่ว่าจะในลักษณะใดกลับไปยังพรมแดนของดินแดนที่ชีวิตหรือเสรีภาพของบุคคลนั้นจะถูกคุกคามด้วยสาเหตุของเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ การเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม หรือความเห็นทางการเมือง
- อย่างไรก็ตาม บทบัญญัตินี้ใช้ไม่ได้กับผู้ลี้ภัยที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศที่บุคคลนั้นเคยถูกพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดร้ายแรง เป็นอันตรายต่อชุมชนในประเทศนั้น

การไม่ส่งตัวกลับเป็นการประกันว่าบุคคลจะไม่ถูกบังคับให้กลับประเทศของตนที่เขาจะต้องเผชิญการประหัตประหารไม่ว่าสถานะตามกฎหมายของการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในที่ที่บุคคลนั้นอยู่จะเป็นอย่างไร ถึงแม้ว่ารัฐนั้นยังไม่ได้ลงนามในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยหรือสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนอื่นใดก็ตาม ก็ยังต้องละเว้นจากการส่งตัวบุคคลนั้นกลับประเทศเดิม นี้ไม่ได้หมายความว่าไม่มีการส่งตัวกลับเกิดขึ้น ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีกรณีของการส่งชาวม้งกลับประเทศลาว ส่งชาวอุยกูร์กลับจีน และชาวเกาหลีเหนือกลับเกาหลีเหนือ ถึงแม้ว่าจะคาดการณ์ว่าคนเหล่านี้จะเผชิญการประหัตประหารก็ตาม

6.4 ผู้ลี้ภัยและการให้ความคุ้มครองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

มีผู้ลี้ภัยสองประเภทในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเภทแรกเป็นผู้ลี้ภัยที่มาจากนอกภูมิภาค เช่น ศรีลังกา อัฟกานิสถาน ปากีสถาน และโซมาเลีย พวกเขาแสวงหาที่พักพิงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ก่อนที่จะพยายามหาที่ตั้งรกรากในประเทศอื่น เป็นเรื่องยากที่จะประมาณจำนวนผู้ลี้ภัยประเภทนี้ เพราะโดยส่วนใหญ่ไม่มีเอกสารและเป็นผู้ลี้ภัยในเมือง (urban refugees) ที่หลบซ่อนอยู่ตามเมืองใหญ่ อย่างเช่น กรุงเทพฯ จาการ์ตา และกัวลาลัมเปอร์ ประเทศที่มีผู้ลี้ภัยประเภทนี้อยู่เป็นจำนวนมาก คือประเทศไทย ที่ประมาณกันว่ามีผู้ลี้ภัยในเมืองมากกว่า 10,000 คนในกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่มาจากอัฟกานิสถาน ศรีลังกา ปากีสถาน และพื้นที่ความขัดแย้งในแอฟริกา เช่น โซมาเลียและซูดาน ในอินโดนีเซียมีจำนวนมากกว่านี้ โดยมีคนจากอัฟกานิสถาน ศรีลังกา และปากีสถาน ที่อาจพยายามหาทางเข้าออสเตรเลียหรือหาที่ตั้งรกรากในยุโรปตะวันตก มาเลเซียก็มีผู้ลี้ภัยจากประเทศเหล่านี้เป็นจำนวนมากเช่นกัน

อีกประเภทหนึ่งคือผู้ลี้ภัยจากภายในภูมิภาค เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประวัติศาสตร์ที่ยาวนานของการเคลื่อนย้ายหลบภัย สงครามอเมริกันในเวียดนามและการจับอาวุธต่อสู้ของคอมมิวนิสต์ตลอดคริสต์ทศวรรษ 1960 และ 70 (ช่วงพ.ศ. 2503 และ พ.ศ. 2513) ก่อให้เกิดผู้ลี้ภัยจำนวนมากจากเวียดนามและกัมพูชาเข้าไปในไทย ส่องกง และประเทศอื่นในภูมิภาค ปัจจุบันกระแสผู้ลี้ภัยที่ใหญ่ที่สุดคือจากเมียนมาไปยังมาเลเซียและไทย และยังมีระดับที่เล็กกว่าอีกมาก เช่น ม้ง (จากลาว) มอนตานการ์ดิส (จากเวียดนาม) และปาปวน (จากอินโดนีเซีย)

ผู้ลี้ภัยมีสภาพชีวิตสองแบบ คือ อยู่ในค่ายและอยู่ในเมือง ผู้ลี้ภัยในค่ายอาศัยอยู่ในค่ายที่คาดว่าพวกเขาจะอยู่จนกว่าสถานการณ์จะดีขึ้นและพวกเขาสามารถกลับเข้าประเทศของตนได้ ตัวอย่างก็คือ ผู้ลี้ภัยชาวเมียนมาในค่ายตามแนวชายแดนที่ติดกับไทย บังคลาเทศ และอินเดีย นี่เป็นค่ายผู้ลี้ภัยที่มีทั้งหมดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และเนื่องจากว่ารัฐบาลไทยยังไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัยและไม่ยอมรับสิทธิผู้ลี้ภัย จึงไม่ได้เรียกค่ายเหล่านี้ว่า ‘ค่ายผู้ลี้ภัย (Refugee Camp)’ แต่ใช้คำว่า ‘ศูนย์พักพิงชั่วคราว (Temporary Shelter)’ ซึ่งหมายความว่าอีกไม่นานค่ายจะปิดและผู้ลี้ภัยก็จะต้องกลับประเทศของตัวเอง เมื่อพิจารณาจากอายุของศูนย์เหล่านี้ (ศูนย์ฯ ส่วนใหญ่ในไทยตั้งขึ้นมาประมาณ 30 ปีแล้ว) จะเห็นได้ว่าไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหชั่วคราวเลย มีครอบครัวจำนวนมากที่อยู่อาศัยในศูนย์ฯ มาสามรุ่นแล้ว โดยเด็กจำนวนมากเกิดที่นี่ เติบโต แต่งงานและมีลูกภายในศูนย์ฯ นั้นเอง

ภายในศูนย์พักพิงชั่วคราว คนส่วนใหญ่ได้รับการสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานจากองค์กรมนุษยธรรมต่าง ๆ แต่ก็ขาดสิทธิต่าง ๆ เช่น เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและสิทธิในการทำงาน ทำให้ชีวิตความเป็นอยู่โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจประสบกับความยากลำบากเนื่องจากต้องพึ่งพาองค์กรการกุศลในการจัดหาสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานให้ ผู้ลี้ภัยในศูนย์ฯ ที่ออกจากศูนย์ฯ เพื่อหางานทำก็ทำเช่นนั้นโดยไม่มีเอกสารและเสี่ยงต่อการถูกเนรเทศหากถูกจับได้ ในอีกด้านหนึ่ง ถึงแม้จะสามารถหางานทำได้ แต่พวกเขาก็ต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อการถูกเอารัดเอาเปรียบแสวงประโยชน์หรือกระทั่งถูกค้ำมนุษย์ เนื่องจากงานที่ทำได้ก็จะเป็นงานนอกระบบเท่านั้น เมื่อเด็กเรียนจบชั้นประถม (ซึ่งมีให้) ก็อาจไม่มีช่องทางในการเข้าถึงโรงเรียนมัธยมหรือมหาวิทยาลัย อย่างไรก็ตาม ผู้ลี้ภัยเองได้พยายามแก้ไขปัญหเหล่านี้อย่างแข็งขัน ตอนนี้อยู่ในศูนย์ฯ ส่วนใหญ่มีคณะกรรมการและกลุ่มเยาวชนที่มีบทบาทในการให้การศึกษาศึกษาและฝึกอบรม มีอุตสาหกรรมในครัวเรือนขนาดเล็กจำนวนมากและโครงการการศึกษาแบบนอกระบบเพื่อพัฒนาศักดิ์ศรีชีวิตของพวกเขา รัฐบาลไทยจำกัดศูนย์ฯ เหล่านี้อย่างเข้มงวดเนื่องจากเชื่อว่าหากสภาพเงื่อนไขดีขึ้นก็จะมีผู้ลี้ภัยเข้ามาเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ รัฐบาลยังกังวลว่าคนในศูนย์ฯ เหล่านี้จะอยู่ในไทย และไม่ยอมกลับไปเมียนมา

ประเภทที่สองคือผู้ลี้ภัยในเมือง ซึ่งมักเป็นคนที่มาจากภายนอกภูมิภาคที่อาศัยอยู่ในใจกลางเมือง เนื่องจากแทบไม่มีประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย ผู้ลี้ภัยในเมืองส่วนใหญ่จึงรอการยอมรับจาก UNHCR ด้วยหวังที่จะได้ไปตั้งรกรากในประเทศที่สาม ถึงแม้กระบวนการนี้มักใช้เวลาหลายปีก็ตาม ในระหว่างรอ ผู้ลี้ภัยเหล่านี้มักจะอยู่ในภาวะหิวโห้และขาดกฎหมายและอาจถูกเนรเทศออกจากประเทศได้ทุกเมื่อ ผู้ลี้ภัยในเมืองเผชิญกับการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างมาก มักต้องเผชิญกับการคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัย (เช่น การถูกจับกุมและคุมขังโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเนื่องจากไม่มีเอกสาร) ถึงแม้จะถือบัตร “บุคคลในความห่วงใย (person of concern)” ที่ออกให้โดย UNHCR ก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันว่าจะรอดพ้นจากการถูกจับกุมคุมขัง นอกจากนี้ ครอบครัวของพวกเขาอาจไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลหรือการศึกษา ถึงแม้ว่าอาจจะหางานทำได้ ก็มักจะเป็นงานในภาคนอกระบบที่ค่าจ้างต่ำและมีความเสี่ยงสูง



เจาะลึก

เดอะบอร์ดเดอร์ คอนซอร์เตียม ประเทศไทย (The Thailand Border Consortium – TBC)

TBC เป็นองค์กรด้านมนุษยธรรมที่ทำงานคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของผู้ลี้ภัยตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา ซึ่งมีผู้ลี้ภัยที่ขึ้นทะเบียน 92,000 คนจากเมียนมาอาศัยอยู่ พร้อมทั้งคนพลัดถิ่นและผู้แสวงหาที่ลี้ภัยอีกหลายหมื่นคนที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนและได้รับความช่วยเหลือจาก TBC ด้วยเช่นกัน

TBC ได้รับการก่อตั้งขึ้นเพื่อรับมือกับการลี้ภัยของผู้ลี้ภัยจากเมียนมาเข้ามาในไทยเมื่อปี พ.ศ. 2527 TBC เป็นเครือข่ายองค์กรระหว่างประเทศ 12 องค์กรจาก 10 ประเทศ หน้าที่หลักคือสนับสนุนมาตรฐานการดำรงชีพที่เพียงพอในศูนย์ฯ ด้วยการจัดหาอาหารและบริการต่างๆ ประสานงานบริการด้านการรักษาพยาบาลและการศึกษา ช่วยเหลือการพัฒนาชุมชน ทำงานกับหน่วยงานด้านผู้ลี้ภัยในการโยกย้ายตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้ลี้ภัย ตลอดจนดำเนินการศึกษาวิจัย การประจำอยู่ในพื้นที่และเครือข่ายระหว่างประเทศทำให้ TBC เป็นช่องทางในการสื่อสารเข้าไปและออกจากศูนย์พักพิงชั่วคราวต่างๆ

6.4.1 องค์กรผู้ลี้ภัย: UNHCR

UNHCR ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีพันธกิจในการคุ้มครอง ช่วยเหลือ และหาทางออกให้กับปัญหาผู้ลี้ภัย พันธกิจนี้เดิมถูกกำหนดขึ้นมาเมื่อปี พ.ศ. 2493 และค่อยๆ ได้รับการขยายให้กว้างขึ้นตลอดหลายทศวรรษที่ผ่านมา เป็นต้นว่า ให้รวมถึงคนไร้รัฐและการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมด้วย UNHCR ดำเนินการตั้งแต่การทำงานร่วมกับรัฐและผลักดันนโยบาย ไปจนถึงการฝึกอบรมและเสริมสร้างศักยภาพ การจัดหาอาหารและที่พักให้กับผู้ที่อยู่ภายใต้การดูแล ภายใต้พันธกิจปัจจุบัน กิจกรรมทั่วไปของ UNHCR มีอย่างเช่น

- หาทางแก้ไขปัญหาลี้ภัยอย่างยั่งยืน: หาทางให้บุคคลได้ขยับจากสถานะผู้ลี้ภัยเป็นให้ได้รับความคุ้มครองในรูปแบบอื่นๆ UNHCR ระบุว่าเรื่องนี้เป็นไปได้ในสามลักษณะ คือ
 - **การผลานกลายเป็นส่วนหนึ่งของท้องถิ่น** คือ กลายเป็นพลเมืองของประเทศที่บุคคลนั้นร้องขอสถานะผู้ลี้ภัย ยกตัวอย่างเช่น ครอบครัวชาวปากีสถานนิกายอาร์มาดีญา (Armadiyya) ครอบครัวหนึ่งร้องขอและได้รับสถานะผู้ลี้ภัยในออสเตรเลีย ก็จะกลายเป็นพลเมืองออสเตรเลีย เป็นการสิ้นสุดสถานะผู้ลี้ภัย ในความเป็นจริงแล้ว นี่เป็นทางออกที่เกิดขึ้นน้อยที่สุด เนื่องจากไม่มีประเทศใดในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้สนับสนุนวิธีการนี้
 - **การตั้งถิ่นฐานใหม่** คือ การไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่สาม ยกตัวอย่างเช่น ผู้ลี้ภัยจากเมียนมาจำนวนมากในประเทศไทยได้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในสหรัฐอเมริกา สวีเดน หรือนอร์เวย์ และกลายเป็นพลเมืองของที่นั่นไป
 - **การกลับประเทศ** คือ กลับไปประเทศของตนเองหลังจากภัยคุกคามประหัตประหารจบสิ้นไปแล้ว ยกตัวอย่างเช่น เมื่อความขัดแย้งในกัมพูชายุติลงในต้นคริสต์ทศวรรษ 1990 (พ.ศ. 2533) ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในศูนย์ฯ ในประเทศไทยก็ถูกส่งกลับประเทศกัมพูชา หากเมียนมาถูกมองว่ามีเสถียรภาพทางการเมืองที่มั่นคงและมีความปลอดภัยมากขึ้น ก็ค่อนข้างเป็นไปได้ว่าในทศวรรษหน้า ผู้ลี้ภัยจากเมียนมาที่อาศัยอยู่ในศูนย์ฯ ในประเทศไทยจะถูกส่งกลับเมียนมาเมื่อมีความแน่ใจว่าสภาพการณ์มีความปลอดภัยเพียงพอ

- การรับมือสถานการณ์ฉุกเฉินและการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม: UNHCR เป็นที่รู้จักกันดีสำหรับการทำงานช่วยเหลือผู้คนที่พลัดพรากจากบ้านโดยมีสาเหตุจากความขัดแย้งหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ ในช่วงเกิดภัยพิบัติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (เช่น สึนามิในปี พ.ศ.2547) UNHCR จัดหาอาหารและที่พักให้แก่คนจำนวนมาก
- การคุ้มครองผู้ลี้ภัย: UNHCR ทำงานให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยไม่ว่าพวกเขาจะอยู่ที่ไหน เป็นเรื่องปกติที่องค์กรนี้จะทำงานในประเทศที่ไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัยเนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ที่ทำให้ UNHCR ยอมรับสถานะผู้ลี้ภัยได้ ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ถูกเรียกว่า ‘ผู้ลี้ภัยตามพันธกิจ (Mandate Refugees)’ ซึ่งต่างจากผู้ลี้ภัยตามอนุสัญญาที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตาม การยอมรับจาก UNHCR ไม่ได้หมายความว่ารัฐบาลต่างๆ จะต้องยอมรับสถานะผู้ลี้ภัยนี้ด้วย หากแต่เป็นว่าคนเหล่านี้จะถูกถือว่าเป็น “บุคคลในความห่วงใย (person of concern)” และจะได้รับความช่วยเหลือจาก UNCHR และสามารถแสวงหาทางออกที่ยั่งยืนได้

พันธกิจและการดำเนินการต่างๆ ของ UNHCR อาจถูกจำกัดโดยรัฐที่องค์กรนี้ทำงานอยู่ได้ จึงอาจถูกลดบทบาทลงเหลือเพียงการดูแลหรือจัดหาบริการบางอย่าง นอกจากนี้ UNHCR ไม่สามารถรับข้อร้องเรียนจากปัจเจกบุคคลได้ อีกทั้งไม่มีกระบวนการรายงานของรัฐเรื่องการคุ้มครองผู้ลี้ภัย อย่างไรก็ตาม ตลอดช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา UNHCR ได้ขยายพันธกิจให้ครอบคลุมถึงบุคคลที่อยู่ในสถานการณ์คล้ายผู้ลี้ภัย คนพลัดถิ่นภายในประเทศ คนไร้รัฐ คนกลับคืนถิ่นหรือประเทศ และบุคคลในความห่วงใยอื่นๆ

6.4.2. องค์กรผู้ลี้ภัย: องค์กรภาคประชาสังคม

รัฐบาลในภูมิภาคนี้ไม่ได้ปฏิบัติตามหน้าที่รับผิดชอบในการให้การคุ้มครองและตอบสนองต่อสิ่งจำเป็นของผู้ลี้ภัย เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่ไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัย จึงมีความกังวลที่จะให้การยอมรับสิทธิของผู้ลี้ภัยและระแวงว่าจะแสดงการให้ความสนับสนุนมากเกินไปโดยเชื่อว่าอาจจะดึงดูดให้มีผู้ลี้ภัยเข้ามาเพิ่มมากขึ้น หรือถูกประชาชนมองว่าเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ ดังนั้น การให้ความสนับสนุนต่างๆ แก่ผู้ลี้ภัยโดยมากจึงเป็นบทบาทของภาคประชาสังคม เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น ซึ่งมีภารกิจที่ต้องดำเนินการมากมายในเรื่องของการให้บริการ การคุ้มครอง และส่งเสริมสิทธิของผู้ลี้ภัยในภูมิภาคนี้ ภารกิจที่สำคัญๆ ขององค์กรภาคประชาสังคมเหล่านี้มีตัวอย่างอย่างเช่น

- **ดูแลความเป็นอยู่:** ส่วนใหญ่แล้วผู้ลี้ภัยไม่ได้รับอนุญาตให้ทำงาน และพวกเขาจำเป็นต้องได้รับอาหาร ที่พักอาศัย และความมั่นคงทางเศรษฐกิจ องค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วนทำหน้าที่จัดหาอาหารและที่พักให้กับผู้ลี้ภัย TBC ต้องดูแลความเป็นอยู่ของผู้ลี้ภัยในศูนย์ฯ ในประเทศไทยกว่า 100,000 คนทุกวัน
- **ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย:** การร้องขอสถานะผู้ลี้ภัยเป็นกระบวนการทางกฎหมาย และผู้ลี้ภัยต้องการความช่วยเหลือในการยื่นขอสถานะที่จะต้องมีการรวบรวมข้อมูลที่แสดงว่าตนมีคุณสมบัติตามคำจำกัดความในอนุสัญญาฯ ถึงแม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ไม่ได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาผู้ลี้ภัยก็ตาม ผู้ลี้ภัยก็ต้องรวบรวมเอกสารหลักฐานในการร้องขอเพื่อจะได้รับการยอมรับโดยประเทศที่สาม (เช่น ออสเตรเลียหรือแคนาดา) หรือ UNHCR นอกจากนี้ พวกเขาอาจจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายเพื่อไม่ให้ถูกเนรเทศออกจากประเทศที่ตนพำนักอยู่ หรือหากต้องเผชิญการถูกจับกุมคุมขังเนื่องจากการอยู่ในประเทศนั้นโดยไม่มีเอกสารถูกต้อง

- **สนับสนุนผลักดันสิทธิของผู้ลี้ภัย:** องค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วนทำงานผลักดันให้เกิดการเคารพสิทธิของผู้ลี้ภัยและรับรองสิทธิของพวกเขา งานประเภทนี้อาจเป็นการกดดันรัฐบาลให้เคารพสิทธิของผู้ลี้ภัยในประเทศของตน และไม่ส่งตัวพวกเขากลับประเทศเดิม ตลอดจนการพูดคุยกับชุมชนท้องถิ่นเพื่อให้สนับสนุนสิทธิของผู้ลี้ภัยและไม่เลือกปฏิบัติต่อพวกเขา
- **สุขภาพ:** นอกจากประเด็นด้านสุขภาพทั่วไปที่เกี่ยวกับคนที่อยู่ในสภาพแวดล้อมที่ไม่มั่นคงแล้ว ผู้ลี้ภัยจำนวนมากเผชิญกับบาดแผลและความบอบช้ำทางจิตใจ พวกเขาหนีออกจากประเทศของตัวเองเพราะเผชิญกับการประทัดประหารและอาจเคยเผชิญกับการถูกทารุณและข่มขู่คุกคาม ดังนั้นผู้ลี้ภัยบางส่วนจึงจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือด้านสุขภาพจิต
- **การศึกษาและการฝึกอบรม:** ครอบครัวผู้ลี้ภัยอาจประสบปัญหาในการให้ลูก ๆ ได้รับความการศึกษา บางทีอาจจะไม่ปลอดภัยที่จะให้เด็กเดินทาง การเรียนการสอนอาจเป็นภาษาอื่น และวิชาที่สอนก็อาจแตกต่างกันไป องค์กรพัฒนาเอกชนบางส่วนทำหน้าที่ดูแลเด็กหรือให้การศึกษาระดับพื้นฐานแก่เด็ก และอาจร่วมงานกับโรงเรียนในท้องถิ่นในการจัดที่พิเศษและให้ความช่วยเหลือลูก ๆ ของผู้ลี้ภัย

องค์กรเหล่านี้ทำงานในบริบทที่ท้าทาย พวกเขาทำงานกับผู้คนที่ไม่มีเอกสารเข้าประเทศและดังนั้นอาจถูกมองได้ว่ามีส่วนพัวพันกับอาชญากรในสายตาของรัฐบาลบางประเทศ รัฐบาลและพลเมืองของหลายประเทศเลือกปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัยและอาจไม่พอใจนักที่องค์กรต่างๆ ใช้งบประมาณช่วยเหลือพวกเขา องค์กรด้านผู้ลี้ภัยมีทรัพยากรจำกัดในการรับมือกับภารกิจที่บ่อยครั้งมีความใหญ่โตมาก

กรณีศึกษา

การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยในเมืองในประเทศไทย

ปัญหาที่ยากที่ผู้ลี้ภัยในเมืองต้องเผชิญมักจะแตกต่างจากผู้ลี้ภัยที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราว แต่ก็ไม่น่าหนักใจไม่แพ้กัน ผู้ลี้ภัยในเมืองต้องการสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานสำหรับการดำรงชีพ คือ อาหาร ที่พัก บางองค์กรสามารถจัดหาที่พักสำหรับผู้ลี้ภัยและครอบครัวได้ หรือจัดหาอาหารให้ได้ ถึงแม้ว่าโดยมากแล้วความต้องการของชุมชนผู้ลี้ภัยจะมีมากเกินกว่าทรัพยากรที่องค์กรด้านผู้ลี้ภัยมีอยู่ก็ตาม

เด็กผู้ลี้ภัยจำเป็นต้องได้รับการศึกษา พวกเขาควรได้รับการศึกษาชั้นประถมศึกษาบังคับโดยไม่มีค่าใช้จ่าย แต่ก็ไม่เป็นเช่นนั้นเสมอไป การศึกษามักจะอยู่ในภาษาที่พวกเขาไม่เข้าใจ และการเดินทางไปและกลับจากโรงเรียนอาจเผชิญกับอันตรายหากพ่อแม่ของเด็กไม่มีเอกสารเข้าเมืองถูกต้อง ผู้ลี้ภัยในเมืองมักต้องการความช่วยเหลือทางกฎหมาย โดยเฉพาะในการยื่นขอสถานะผู้ลี้ภัย มีองค์กรจำนวนมากที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายและการยื่นขอสถานะของผู้ลี้ภัย นอกจากนี้ องค์กรเหล่านี้ยังให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่ถูกคุมขังและกำลังจะถูกเนรเทศได้

สุขภาพจิตก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งที่มีผู้ต้องการความดูแลอย่างมาก ด้วยเหตุที่ว่าผู้ลี้ภัยมักจะมาจากสถานการณ์ที่บีบคั้นรุนแรง อากาศเครียดภายหลังเหตุการณ์จึงเป็นสิ่งที่พบได้บ่อย ส่งผลทำให้เกิดความเครียดสูงด้านสุขภาพจิต องค์กรต่างๆ สามารถให้คำปรึกษาและในบางกรณีก็เป็นการดูแลรักษาเพื่อช่วยให้พวกเขาสามารถจัดการกับปัญหาของตนเองได้

6.5 คนไร้รัฐ

การ ‘ไร้รัฐ’ หมายความว่าไม่มีรัฐใดถือว่าคุณเป็นพลเมืองภายใต้กฎหมายของรัฐนั้น ความเป็นพลเมืองและสัญชาติเป็นพื้นฐานในการประกันว่าคุณสามารถใช้สิทธิมนุษยชนของตนได้ การไม่ได้เป็นพลเมืองหมายความว่าบุคคลอาจไม่ได้รับบริการที่รัฐต้องจัดให้ เช่น การรักษาพยาบาล การศึกษา การทำเอกสารประจำตัวเช่นหนังสือเดินทาง ใบขับขี่ เป็นต้น บุคคลดังกล่าวอาจไม่ได้รับความคุ้มครองทางกฎหมายด้วยเนื่องจากไม่สามารถไปหาตำรวจเพื่อขอความช่วยเหลือได้เพราะกลัวถูกจับ คนไร้รัฐประสบปัญหายุ่งยากในการเดินทางเพราะไม่มีเอกสารประจำตัวที่จำเป็น กระทั่งหลังจากเสียชีวิต พวกเขาก็อาจถูกปฏิเสธการออกใบมรณะบัตร ดังนั้นเป็นไปได้ว่าจะไม่มีเอกสารบันทึกเกี่ยวกับชีวิตของพวกเขาเลย ดังเห็นได้จากตัวอย่างที่กล่าวมานี้ คนไร้รัฐสามารถเผชิญกับการถูกละเมิดสิทธิตลอดทั้งชีวิตของพวกเขาได้ในหลายทาง

สิทธิในความเป็นพลเมืองมีอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 15 ที่ระบุว่า “ทุกคนมีสิทธิในสัญชาติ” และ “บุคคลใดจะถูกเพิกถอนสัญชาติของตนตามอำเภอใจไม่ได้” อย่างไรก็ตาม กระทั่งหลังจากมีการรับรองปฏิญญานี้แล้ว โลกก็ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาคนไร้รัฐอย่างจริงจังมากนัก ถึงแม้ว่าหลังสงครามโลกครั้งที่สองจะมีคนไร้รัฐเป็นจำนวนมาก แต่เมื่อมีการแก้ปัญหานี้ตกไปก็แทบไม่มีการทำอะไรในประเด็นนี้ต่ออีกเลย ยกตัวอย่างเช่น อนุสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการไร้รัฐมักไม่ได้รับความสนใจและแทบไม่มีประเทศใดให้สัตยาบัน จนเมื่อไม่นานมานี้เองที่มีบางองค์กรหยิบยกปัญหานี้ขึ้นมาแล้วก็มีการใส่ใจมากขึ้นเกี่ยวกับปัญหาผู้ลี้ภัยและการค้ามนุษย์ เหตุผลธรรมดาตามมาก็คือ การไร้รัฐเป็นเรื่องที่ยากจะเห็นได้และดังนั้นจึงง่ายที่จะถูกมองข้ามไป คนไร้รัฐส่วนใหญ่อยู่อาศัยตามชายขอบของสังคม ยกตัวอย่างเช่น อาศัยอยู่บริเวณพรมแดนที่รัฐอาจจะมีอำนาจปกครองเพียงบางส่วนเท่านั้น หรือหลบซ่อนอยู่ในสังคมเนื่องจากไม่ยอมให้เจ้าหน้าที่รู้ว่าตนอยู่ในสถานะที่ไม่มีเอกสาร ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเรื่องยากที่จะนับจำนวนคนไร้รัฐได้ถูกต้องแม่นยำจริงๆ ปัจจุบัน UNHCR ประมาณการว่าคนไร้รัฐทั่วโลกมีจำนวน 12 ล้านคน ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาจมีหลายแสนคนถึงมากกว่าหนึ่งล้านคน จนเมื่อไม่นานมานี้เองที่เพิ่งมีการกลับมาให้ความสนใจมากขึ้นและมีกิจกรรมในการให้ความคุ้มครองสิทธิของคนไร้รัฐอย่างจริงจังมากขึ้น

เจาะลึก

ตัวอย่างของการไร้รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

บรูไน: การไร้รัฐจะพบได้ในหมู่คนจีนที่อาศัยอยู่อย่างถาวรในบรูไน หลายครอบครัวอยู่อาศัยในบรูไนมาหลายชั่วอายุคนแล้วแต่ยังคงไม่ได้รับสัญชาติ เนื่องจากสัญชาติบรูไนขึ้นอยู่กับสายเลือดหรือการผ่านการทดสอบสัญชาติที่เป็นเรื่องยากสำหรับพวกเขา เนื่องจากข้อจำกัดเกี่ยวกับวัฒนธรรมขนบธรรมเนียมประเพณี และภาษา คนจีนในบรูไนจำนวนมากจะยังคงไร้สัญชาติอยู่ต่อไปวันเสียแต่ว่าจะมีการแก้ไขกฎหมาย

เมียนมา: ชาวโรฮิงญาเคยเป็นพลเมืองของเมียนมามาก่อนการแก้กฎหมายความเป็นพลเมืองใน พ.ศ. 2525 กฎหมายใหม่นี้เพิกถอนสถานภาพพลเมืองของพวกเขาไป ปัจจุบันมีชาวโรฮิงญาที่ไร้รัฐอยู่ประมาณ 600,000 คนในประเทศนี้





อินโดนีเซีย: ในอดีต หากคนอินโดนีเซียอยู่อาศัยนอกประเทศโดยไม่กลับประเทศเป็นเวลาห้าปี เขาก็จะสูญเสียความเป็นพลเมืองไป แรงงานข้ามชาติชาวอินโดนีเซียหลายพันคนที่อยู่ต่างประเทศ กลายเป็นคนไร้รัฐเนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ แต่ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวแล้ว

ลาว เมียนมา ไทย: ชุมชนชนเผ่าชาวเขาตามชายแดนระหว่างไทย ลาว และเมียนมา อาจไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นพลเมืองของประเทศใดเลยถึงแม้ว่าจะอยู่ในบริเวณนั้นมานานหลายชั่วอายุคนแล้วก็ตาม ก่อนหน้านั้น ชาวเขาในไทยบางส่วนจะถูกถือว่าเป็นพลเมืองก็ต่อเมื่อสามารถพิสูจน์ได้ว่าตนอยู่ในประเทศในช่วงการออกสำมะโนประชากร พ.ศ. 2499 เท่านั้น หากพวกเขาไม่มีเอกสารแสดงดังกล่าวก็จะกลายเป็นคนไร้รัฐ มีการแก้ไขกฎหมายนี้ไปแล้วเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว

ไทย: ลูกๆ ของแรงงานข้ามชาติที่ไม่เอกสารที่ไม่ได้รับใบเกิดก็จะประสบปัญหาและบางครั้งไม่สามารถอ้างความเป็นพลเมืองของเมียนมาได้อีกด้วย เนื่องจากไม่มีใบเกิด

เวียดนาม: ผู้หญิงเวียดนามที่แต่งงานกับคนต่างชาติและถือสัญชาติตามสามีจะต้องสละสัญชาติเวียดนาม (เนื่องจากเวียดนามอนุญาตให้มีได้สัญชาติเดียว) หากชีวิตคู่ล้มเหลว ผู้หญิงก็จะสูญเสียสัญชาติของสามีแต่ไม่ได้รับสัญชาติเวียดนามคืนมาโดยอัตโนมัติ กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นกับผู้หญิงจำนวนมากที่แต่งงานกับผู้ชายได้หวั่นแล้วได้สัญชาติได้หวั่น เมื่อก่อนเวียดนามไม่อนุญาตให้พลเมืองถือสองสัญชาติ อีกทั้งไม่อนุญาตให้คนที่สูญเสียสัญชาติไปแล้วกลับมาถือสัญชาติได้อีก แต่ก็มีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติใหม่เมื่อปี พ.ศ. 2551 เพื่อแก้ปัญหานี้

6.5.1 นิยามการไร้รัฐ

การไร้รัฐได้รับการนิยามในข้อแรกของอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานะของคนไร้รัฐ (Convention Relating to the Status of Stateless Persons) พ.ศ. 2497 ว่า

บุคคลที่ไม่ถูกถือว่าเป็นคนชาติโดยรัฐใดเลยภายใต้การดำเนินทางกฎหมายของรัฐนั้น

คำจำกัดความนี้เสมือนจะทำความเข้าใจได้โดยง่าย แต่ก็มีองค์ประกอบสำคัญบางประการที่จำเป็นต้องทำความเข้าใจ คำจำกัดความนี้ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณี ดังนั้น จึงไม่มีรัฐใดสามารถปฏิเสธการมีอยู่ของคนไร้รัฐ หรือมีคำจำกัดความที่แย้งไปจากนี้ องค์ประกอบสำคัญคือ:

ประการแรก มีแต่รัฐเท่านั้นที่จะให้สัญชาติได้ คนที่อยู่ในดินแดนที่ไม่ถือว่าเป็นรัฐ หรืออยู่ในรัฐเพิ่งเกิดใหม่ อาจประสบปัญหาในการได้รับการยอมรับว่าเป็นพลเมือง การพิจารณาว่าบุคคลหนึ่งเป็น คนไร้รัฐหรือไม่นั้นไม่จำเป็นต้องไปตรวจดูว่ารัฐทั้ง 193 แห่งให้การยอมรับบุคคลนี้หรือไม่ หากแต่เป็นว่าแต่ละรัฐที่บุคคลอาจมีความเชื่อมโยงผ่านการเกิด พ่อแม่ การพำนัก หรือการแต่งงาน อาจอยู่ในข่ายที่ให้สัญชาติได้ ที่สำคัญเช่นกันคือรัฐให้การยอมรับอย่างไร คือ หน่วยงานใดหรือเอกสารใดที่จำเป็นสำหรับการถูกยอมรับว่าเป็นพลเมือง รัฐบาลอาจมีงบประมาณไม่เพียงพอและไม่มีทรัพยากรที่จะดำเนินการออกเอกสารเช่นหนังสือเดินทางหรือใบเกิด หรือตัดสินใจไม่ออกเอกสารให้เนื่องจากการเลือกปฏิบัติ



แนวคิด

สัญชาติ (nationality)

คำว่า ‘คนชาติ (national)’ ‘พลเมือง (citizen)’ และ ‘ข้าหรือคนในบังคับ (subject)’ เป็นแนวคิดคล้ายกันที่หมายถึงสิ่งเดียวกัน คือ เป็นคำที่กำหนดความเชื่อมโยงทั้งทางการเมืองและกฎหมายระหว่างบุคคลกับรัฐ สัญชาติทำให้บุคคลได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และบุคคลก็อาจมีหน้าที่ต่อรัฐนั้น ภายในรัฐหนึ่งอาจมีความแตกต่างระหว่างพลเมืองและคนชาติ กระทั่งอาจมีประเภทของสัญชาติที่แตกต่างกันที่มีสิทธิ อภิสิทธิ์และหน้าที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น ในบางประเทศ ผู้ที่อยู่อาศัยถาวร (permanent residents) หรือพลเมืองที่แปลงสัญชาติ (naturalized citizens) อาจไม่มีสิทธิเลือกตั้งหรือสวัสดิการแบบเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างเช่นนี้ก็ไม่ควรจำกัดไม่ให้คนชาติได้รับสิทธิมนุษยชนของตน

ประการที่สอง รัฐเป็นผู้ตัดสินใจว่าใครเป็นคนชาติโดยกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ ประเด็นนี้มีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้นเนื่องจากต้องพิจารณาว่ารัฐพิจารณาอย่างไรว่าบุคคลเป็นคนชาติ ปัจจุบันบุคคลได้สัญชาติโดยหนทางต่าง ๆ ดังนี้:

1. โดยสายเลือด: สัญชาติมาจากแม่หรือพ่อ
2. สถานที่เกิด: สัญชาติได้มาจากการเกิดในประเทศหนึ่ง ๆ
3. การแต่งงาน: ได้สัญชาติตามสามีหรือภรรยา
4. การอยู่อาศัย: สัญชาติได้จากการอยู่อาศัยในที่หนึ่ง ๆ
5. การแปลงสัญชาติ บุคคลร้องขอเป็นคนชาติของประเทศหนึ่งและประเทศนั้นให้สัญชาติ

ในปัจจุบัน หนทางการได้สัญชาติที่เกิดขึ้นทั่วไปมากที่สุดคือโดยสายเลือด ซึ่งเป็นหลักที่ยอมรับของทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ไม่มีประเทศใดในภูมิภาคนี้ให้การยอมรับหลักสถานที่เกิด และมีไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่ให้สัญชาติด้วยเหตุผลนี้ (เช่น สหรัฐอเมริกา) แม้ว่าบางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้สัญชาติผ่านการแต่งงานและการแปลงสัญชาติ แต่เงื่อนไขก็อาจมีความยุ่งยากและมีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก อาจต้องมีการทดสอบด้านภาษาและวัฒนธรรม ต้องอยู่อาศัยในประเทศเป็นเวลานาน และต้องมั่งงำทำ บางประเทศเป็นที่รู้กันว่าขายความเป็นพลเมืองด้วยการแปลงสัญชาติให้ง่าย ๆ แก่คนที่ยินดีที่จะจ่ายเงิน บางครั้งสัญชาติได้มาโดยอัตโนมัติโดยเฉพาะด้วยหลักสายเลือดและสถานที่เกิด แต่หนทางอื่นในการได้สัญชาติมักจะไม่อัตโนมัติ และปัจเจกบุคคลต้องร้องขอต่อรัฐให้ยอมรับสัญชาติของตน บุคคลเป็นคนใดรัฐหากไม่ได้สัญชาติตามหนทางใดหนทางหนึ่งข้างต้น

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

กฎหมายสัญชาติของประเทศของคุณ

กฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติอาจมีความยุ่งยากซับซ้อน อาจพบอยู่ในรัฐธรรมนูญ กฎหมายความเป็นพลเมือง และกฎหมายการแต่งงาน หลายประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ปรับปรุงกฎหมายความเป็นพลเมืองของตนในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ลองค้นหากฎหมายเหล่านี้ซึ่งอาจจะพบในเว็บไซต์ของหน่วยงานตรวจคนเข้าเมืองหรือในบางหมวดของรัฐธรรมนูญ หลังจากอ่านกฎหมายเหล่านี้แล้วลองตอบคำถามต่อไปนี้

คุณได้สัญชาติของคุณมาอย่างไร? เป็นเพราะว่าคุณเกิดในประเทศนั้น หรือเพราะสัญชาติของพ่อแม่ของคุณ? พ่อแม่ของคุณได้สัญชาติมาได้อย่างไร? ปู่ย่าตายายของคุณล่ะ?





คุณสามารถมีสองสัญชาติได้หรือไม่? หากคุณแต่งงานกับคนต่างชาติ คุณจะให้สัญชาติแก่เขาหรือเธอได้หรือไม่? ลูก ๆ ของคุณล่ะ?

มีช่องว่างในกฎหมายหรือไม่? คุณลองนึกถึงสถานการณ์ที่ใครสักคนแต่งงานหรือเกิดจากพลเมืองของประเทศของคุณแล้วกลายเป็นคนไร้รัฐเพราะว่ากฎหมายของประเทศคุณไม่ยอมรับได้หรือไม่?

อนุสัญญารับรองแต่เพียงคนที่ไร้รัฐเพราะกฎหมายไม่ยอมรับพวกเขาเท่านั้น คนเหล่านี้ไร้รัฐโดยกฎหมาย (de jure stateless) หากใครสักคนไร้รัฐเนื่องจากไม่ได้ผ่านขั้นตอนการทำเอกสารที่จำเป็น (เช่น เกิดนอกประเทศและยังไม่ได้ยื่นขอสัญชาติ) และกฎหมายยอมรับบุคคลนั้นว่าเป็นพลเมือง อนุสัญญาก็จะไม่ถือว่าบุคคลเช่นนี้เป็นคนไร้รัฐถึงแม้โดยข้อเท็จจริงจะเป็นก็ตาม คนเหล่านี้ถูกเรียกว่า ไร้รัฐโดยพฤตินัย (de facto stateless) หรือไร้รัฐโดยข้อเท็จจริงแต่ไม่ไร้รัฐตามกฎหมาย

เจาะลึก

การไร้รัฐโดยกฎหมายกับโดยพฤตินัย (De Jure vs. De Facto Statelessness)

การไร้รัฐโดยกฎหมายกับโดยพฤตินัยมีความแตกต่างกัน การไร้รัฐโดยกฎหมายหมายความว่าบุคคลไม่มีสัญชาติในทางกฎหมาย การไร้รัฐโดยพฤตินัยหมายถึงบุคคลที่ไม่มีสัญชาติโดยข้อเท็จจริง แต่น่าจะมีคุณสมบัติตามกฎหมายที่จะมีสัญชาติ บุคคลไร้รัฐโดยกฎหมายและโดยพฤตินัยต่างเผชิญกับสถานะเสี่ยงแบบเดียวกัน เพราะต่างก็ไม่ได้ได้รับความคุ้มครอง บริการ หรือประโยชน์ใดๆ จากรัฐ ปัญหาหนึ่งในสนธิสัญญาคนไร้รัฐคือมักจะมีคนไร้รัฐโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยพฤตินัย ทำให้คนไร้รัฐโดยพฤตินัยได้รับความคุ้มครองน้อยกว่า ทั้งๆ ที่ก็มีความต้องการในสิ่งจำเป็นและตกอยู่ในสถานะเสี่ยงเช่นเดียวกับคนไร้รัฐโดยกฎหมาย



6.5.2 การละเมิดสิทธิของคนไร้รัฐ

คนไร้รัฐต้องเผชิญกับการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต่างๆ มากมาย ที่พบโดยทั่วไปก็คือ การถูกเลือกปฏิบัติและการถูกคุมขัง การเลือกปฏิบัติสามารถเกิดได้ในหลายรูปแบบ ยกตัวอย่างเช่น อาจถูกกีดกันจากสินค้าและบริการต่างๆ อย่างเป็นทางการ หรือไม่สามารเข้าถึงการรักษาพยาบาล การศึกษาและบริการสาธารณะอื่นๆ พวกเขาอาจไม่สามารถมีส่วนร่วมในการเมืองได้ ไม่สามารถเข้าถึงตำรวจหรือศาล ทำให้อยู่ในสถานะเสี่ยงต่อการถูกทำอันตราย แสวงประโยชน์ หรือกระทำไม่ดีต่างๆ ซึ่งมักทำให้คนไร้รัฐไม่สามารถโต้แย้งเรื่องสัญญา ค่าจ้าง หรือสภาพความเป็นอยู่ได้ นอกจากนี้ การไม่สามารถเข้าถึงระบบยุติธรรมได้ก็ทำให้พวกเขาอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการถูกแสวงประโยชน์และอาชญากรรมอยู่ทั่วไป ในขณะเดียวกัน ที่ดินและทรัพย์สินของพวกเขาจะไม่ได้รับความคุ้มครอง ทำให้รัฐหรือบริษัทอ้างสิทธิหรือยึดไปได้ และเพื่อที่จะคุ้มครองตัวเองคนไร้รัฐอาจถูกบังคับให้ต้องติดสินบนหรือเกี่ยวข้องกับกิจกรรมที่สร้างความเสียหายหรืออันตราย และท้ายที่สุด ยังส่งผลให้เกิดเป็นการซ้ำเติมพวกเขาหนักขึ้นไปอีก เมื่อสื่ออาจนำเสนอข้อมูลว่าคนเหล่านี้เป็นพวกหลัหลังหรือต่ำต้อย ซึ่งเป็นการลดทอนความเป็นมนุษย์และมักก่อให้เกิดความเกลียดชังต่อคนเหล่านี้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองอยู่แล้ว บางทีกรณีเลวร้ายที่สุดอาจเกิดขึ้นคือคนไร้รัฐถูกปฏิบัติราวกับเป็นอาชญากร

การเลือกปฏิบัติต่อคนไร้รัฐมักลงเอยด้วยการคุมขัง โดยเฉพาะการกักขังโดยหน่วยงานตรวจคนเข้าเมือง คนไร้รัฐอาจถูกจับกุมขณะเดินทางอยู่ในประเทศที่ตนอาศัยอยู่และถูกคุมขัง การคุมขังคนไร้รัฐโดยไม่มีกำหนดเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และมีคนที่ถูกคุมขังไปจนกว่าจะสามารถ

พิสูจน์ได้ว่าตนเองมาจากไหนซึ่งเป็นเรื่องยากหรือกระทั่งเป็นไปได้เลยเนื่องจากไม่มีเอกสารหลักฐานใดๆ ตัวอย่างเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของกระบวนการตรวจสอบในระบบตรวจคนเข้าเมือง เนื่องจากคนไร้รัฐมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองพิเศษ แต่เมื่อระบบตรวจคนเข้าเมืองไม่ได้ให้ความใส่ใจอย่างเหมาะสมเพียงพอต่อกรณีของคนไร้รัฐ ส่งผลให้คนที่ควรจะได้รับคุ้มครองเป็นอย่างมากกลับมักจะกลายเป็นฝ่ายที่สูญเสียอย่างหนัก

6.5.3 อนุสัญญาว่าด้วยการไร้รัฐ

มีอนุสัญญาว่าด้วยการไร้รัฐอยู่สองฉบับ คือ อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพของคนไร้รัฐ (Convention Relating to the Status of Stateless Persons) (พ.ศ. 2497) และอนุสัญญาว่าด้วยการลดการไร้รัฐ (Convention on the Reduction of Statelessness) (พ.ศ. 2504) อนุสัญญาฉบับแรกมีความตั้งใจให้เป็นพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาผู้ลี้ภัย เนื่องจากอนุสัญญาผู้ลี้ภัยให้ความคุ้มครองคนไร้รัฐด้วยเช่นกัน แต่มีการตัดสินใจที่จะแยกปัญหาคนไร้รัฐออกมาเป็นอนุสัญญาอีกฉบับต่างหาก อนุสัญญาฉบับแรกเป็นรากฐานในการให้คำจำกัดความเรื่องการไร้รัฐ และระบุความคุ้มครองที่คนไร้รัฐควรได้รับ วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญานี้คือทำให้คนไร้รัฐได้มีสิทธิมนุษยชนมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ มีการระบุถึงสิทธิต่างๆ ที่คาดหวังว่าคนไร้รัฐควรจะได้รับ เช่น

- การปฏิบัติและสิทธิเหมือนคนต่างด้าวอื่นๆ
- การมีเอกสารหรือใบรับรองที่ปกติมีให้กับคนต่างด้าว
- ไม่มีมาตรการยกเว้นพิเศษที่ปฏิบัติต่อคนไร้รัฐเนื่องจากสัญชาติเดิมของเขา
- การยอมรับสถานะการสมรส
- สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในแง่ของศาสนา การศึกษาขั้นพื้นฐาน ที่พักอาศัย การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การปันส่วนสิ่งของ กฎหมายแรงงาน และการให้ความช่วยเหลือกรณีประสบภัย
- สิทธิในทรัพย์สินเหมือนคนต่างด้าวอื่นๆ
- สิทธิทางเศรษฐกิจ เช่น การทำงาน การสมาคม เหมือนคนต่างด้าวอื่นๆ
- ไม่มีการเนรเทศ ยกเว้นด้วยเหตุผลของความมั่นคงแห่งชาติและความสงบเรียบร้อยของสังคม

ดังที่เห็น มีจุดอ่อนจำนวนมากในอนุสัญญา พ.ศ. 2497 ฉบับนี้ คนไร้รัฐไม่ได้มีสิทธิเต็มที่ โดยสิทธิของพวกเขาโดยมากเทียบเท่ากับสิทธิของคนที่ไม่ใช่พลเมืองประเภทอื่น (ที่อนุสัญญา เรียกว่าคนต่างด้าว) ต่อให้พวกเขาเกิดและเติบโตขึ้นมาในประเทศนั้นก็ตาม ก็ยังถูกถือว่าเป็นคนต่างด้าว อนุสัญญา ยังให้การยอมรับเฉพาะคนไร้รัฐโดยกฎหมายเท่านั้น ท้ายที่สุด อนุสัญญา ไม่มีกลไกคุ้มครองที่อาจช่วยเตือนรัฐในกรณีที่รัฐนั้นละเมิดสิทธิของคนไร้รัฐ

ส่วนอนุสัญญา พ.ศ. 2504 พยายามลดภาวะการไร้รัฐด้วยการกำหนดแนวทางปฏิบัติจำนวนมากที่ น่าจะเป็นหลักประกันไม่ให้มีใครต้องกลายเป็นคนไร้รัฐอีก นั่นคือ

- เด็กที่เกิดมาโดยไม่มีสัญชาติจะได้รับสัญชาติตามรัฐที่เธอหรือเขาเกิด
- เด็กที่เกิดบนเรือจะได้รับสัญชาติตามเรือ
- ทั้งแม่และพ่อสามารถผ่านสัญชาติของตนให้ลูกได้
- การสูญเสียสัญชาติจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นมีสัญชาติอื่นอยู่
- สัญชาติไม่สามารถกำหนดตามเชื้อชาติ ชาติพันธุ์ หรือศาสนา

อนุสัญญาสองฉบับนี้เป็นส่วนสำคัญของกรอบกฎหมายที่คุ้มครองคนไร้รัฐ แต่เป็นที่น่าเสียดายที่อนุสัญญาทั้งสองฉบับไม่ได้รับการให้สัตยาบันอย่างกว้างขวางและยังมีน้อยมากในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ฟิลิปปินส์เป็นเพียงประเทศเดียวในภูมิภาคนี้ที่ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาเกี่ยวเนื่องกับสถานะของการไร้รัฐ ซึ่งก็ลงนามไปในปี พ.ศ. 2554 และไม่มีประเทศใดในภูมิภาคนี้ที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาว่าด้วยการลดการไร้รัฐ

การไร้รัฐยังได้รับการกล่าวถึงในสนธิสัญญาอื่นๆ ด้วย อนุสัญญาผู้ลี้ภัยครอบคลุมทั้งผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ อย่างไรก็ตาม คนไร้รัฐส่วนหนึ่ง (โดยเฉพาะคนที่ยังอยู่ในประเทศที่ตนถูกปฏิเสธสถานะพลเมือง) ไม่สามารถร้องขอความคุ้มครองผู้ลี้ภัยได้ ดังนั้นจึงต้องใช้อนุสัญญาพ.ศ. 2497 เพื่อคุ้มครองสิทธิของตนแทน การคุ้มครองจากภาวะไร้รัฐยังปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (ข้อ 7 และ 8) อนุสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ (ข้อ 9) กติกาสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองฯ (ข้อ 24) อนุสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ (ข้อ 5) อนุสัญญาแรงงานข้ามชาติ และอนุสัญญาผู้พิการฯ

เจาะลึก

สัญชาติที่เป็นจริง (effective nationality)

สัญชาติไม่ใช่เป็นเพียงแค่การมีเอกสารที่พิสูจน์ว่าคุณคนหนึ่งเป็นพลเมืองเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงสิทธิและความคุ้มครองที่พลเมืองควรคาดหวังที่จะได้รับด้วย หากบุคคลไม่มีสิทธิเหล่านี้ สัญชาติก็ไม่ใช่จริงในทางปฏิบัติ แนวคิดเรื่องสัญชาติที่เป็นจริง (effective nationality) ได้รับการเสนอโดยองค์กรระหว่างประเทศ The Equal Rights Trust ให้เป็นทางเลือกที่เป็นมาตรฐานที่ดีกว่าเรื่องสิทธิของความเป็นพลเมืองที่นอกเหนือไปจากความเป็นพลเมืองโดยกฎหมายและโดยพฤตินัย The Equal Rights Trust ได้เสนอการทดสอบห้าข้อสำหรับการพิจารณาว่าบุคคลมีสัญชาติที่เป็นจริง หรือไม่

1. การได้รับการยอมรับเป็นคนชาติ: บุคคลนั้นมีสัญชาติโดยกฎหมายหรือไม่ (นั่นคือ เขาหรือเธอเป็นคนไร้รัฐโดยกฎหมายหรือไม่)?
2. การคุ้มครองของรัฐ: บุคคลนั้นได้รับความคุ้มครองจากรัฐของเขา/เธอ โดยเฉพาะเมื่ออยู่นอกประเทศของเขา/เธอหรือไม่?
3. ความสามารถในการยืนยันสัญชาติ: บุคคลนั้นมีช่องทางเข้าถึงเอกสารหลักฐาน (ทั้งที่เก็บรักษาหรือออกให้โดยรัฐ) เพื่อยืนยันสัญชาติหรือไม่? ช่องทางนี้อาจหมายถึงสถานกงสุลหรือเจ้าหน้าที่รัฐภายในประเทศเจ้าของสัญชาติที่ถูกต้อง
4. หลักประกันที่จะกลับประเทศได้โดยปลอดภัย: มีหลักประกันที่สามารถกลับประเทศเจ้าของสัญชาติหรือที่เป็นที่อยู่อาศัยประจำได้โดยปลอดภัยหรือไม่ หรือว่ามีความเสี่ยงของ “อันตรายที่ไม่อาจแก้ไขกลับคืนได้”? การกลับไปเป็นเรื่องที่ปฏิบัติได้จริงหรือไม่?
5. การมีสิทธิมนุษยชน: การขาดเอกสารหลักฐาน สัญชาติ หรือการได้รับการยอมรับเป็นคนชาติของบุคคล ส่งผลด้านลบอย่างสำคัญต่อการมีสิทธิมนุษยชนของเขาหรือเธอหรือไม่?

6.5.4 สาเหตุของการไร้รัฐ

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ มีสาเหตุหลายประการที่ทำให้คนไร้รัฐ

ชุมชนตามชายแดนและอยู่ชายขอบ

ส่วนใหญ่แล้วการไร้รัฐจะเกิดขึ้นเมื่อปัจเจกบุคคลอาศัยอยู่ในบริเวณชายแดนที่รัฐปกครองจากระยะไกล และแทบไม่มีการติดต่อข้องแวะกับรัฐเลย เช่น ชาวเขาจำนวนมากที่อยู่อาศัยตามชายแดนระหว่าง

เมียนมา ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม และชุมชนจำนวนมากในฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย ที่อยู่บริเวณชายแดนติดกับมาเลเซียบนเกาะบอร์เนียว ในกรณีเช่นนี้หลายกรณี คนเหล่านี้ไม่มีใบเกิดหรือเอกสารหลักฐานอื่นที่แสดงว่าพวกเขาอยู่อาศัยที่ไหนหรือไม่สามารถแสดงสถานะของพ่อแม่ได้ ดังนั้น ลูกๆ ของคนเหล่านี้จึงมักต้องไร้รัฐไปด้วย

การย้ายถิ่น

ปัญหาอาจเกิดขึ้นหากผู้คนเดินทางเป็นระยะเวลายาวนานหรือมีลูกนอกประเทศบ้านเกิด ยกตัวอย่างเช่น ในอดีตอินโดนีเซียมีกฎหมายยกเลิกความเป็นพลเมืองของคนที่อยู่ต่างประเทศเป็นเวลามากกว่า 5 ปี แต่ก็มีมีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2549 ทำให้ชาวอินโดนีเซียกว่า 100,000 คนในมาเลเซียสามารถขอสัญชาติกลับคืนได้

ในหลายกรณี พ่อแม่ที่อยู่ต่างประเทศบ้านเกิดอาจไม่สามารถส่งผ่านสัญชาติของตนให้กับลูกได้ ยกตัวอย่างเช่น ลูกของแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารก็จะได้ไม่แจ้งเกิด และอาจประสบปัญหาในการมีสัญชาติเพราะเมื่อกลับประเทศก็จะมีเอกสารหลักฐานที่จะแสดงชื่อ วันเกิด หรือสถานที่เกิดของเด็ก กรณีเช่นนี้มักจะเกิดขึ้นกับลูกๆ ของแรงงานข้ามชาติจากเมียนมาที่ทำงานในมาเลเซียและไทย นอกจากนี้ เด็ก ๆ ยังอาจไม่สามารถกลับประเทศของพ่อแม่ได้ด้วยเหตุผลเรื่องความปลอดภัยหรือเรื่องค่าใช้จ่าย ทำให้พวกเขากลายเป็นคนไร้รัฐโดยพฤตินัย

การโอนย้ายหรือการเสียสัญชาติ

บางครั้ง บังคับบุคคลจำเป็นต้องยกเลิกสัญชาติหรืออาจพยายามเปลี่ยนสัญชาติซึ่งอาจทำให้เกิดการไร้รัฐ ยกตัวอย่างเช่น บางประเทศบังคับให้คนที่ไปภรรยาต้องยกเลิกสัญชาติของตนเมื่อแต่งงานกับคนต่างชาติ แต่ผู้หญิงเหล่านั้นไม่สามารถได้สัญชาติกลับคืนมาหากชีวิตสมรสล้มเหลว

บางประเทศมีกฎหมายยกเลิกความเป็นพลเมืองโดยอัตโนมัติหากบุคคลนั้นไปลงคะแนนเสียงในการเลือกตั้งของประเทศอื่นหรือเข้าร่วมในกองทัพของชาติอื่น นี่อาจทำให้บุคคลนั้นไร้รัฐได้ บางประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ เวียดนาม ลิงคโปร์ อินโดนีเซีย และมาเลเซีย อนุญาตให้ถือสัญชาติเดียวเท่านั้น ดังนั้น หากบังเอกบุคคลจะได้สัญชาติจากอีกประเทศหนึ่ง เขาหรือเธอก็ต้องยกเลิกสัญชาติเดิมของตน ในความเป็นจริงแล้ว ในบางกรณี บุคคลอาจสูญเสียสัญชาติเดิมก่อนที่จะได้สัญชาติใหม่

ความไม่เท่าเทียมในเรื่องสายเลือด

ในบางประเทศ ผู้หญิงไม่มีสิทธิส่งผ่านสัญชาติสู่ลูกเหมือนผู้ชาย ปัจจุบัน มีเพียงมาเลเซียเท่านั้นที่ไม่อนุญาตให้ผู้หญิงส่งผ่านสัญชาติของตนหากลูกเกิดนอกสมรส เมื่อสิบปีก่อนความไม่เท่าเทียมในการส่งผ่านสัญชาตินี้ยังมีในอีกหลายประเทศด้วยเช่นกัน การไร้รัฐจะเกิดขึ้นหากแม่ของเด็กไม่สามารถส่งผ่านสัญชาติและไม่สามารถอ้างสัญชาติของพ่อได้ ไม่ว่าจะเป็นเนื่องจากพ่อไม่อยู่ หรือประเทศของพ่อไม่อนุญาตให้ทำได้

เหตุผลอื่น

การไร้รัฐสามารถเกิดขึ้นได้จากหลายสาเหตุ เช่น การเปลี่ยนแปลงสถานะของรัฐ การเปลี่ยนแปลงกฎหมายสัญชาติ หรือการค้ำมนุษย์ ที่น่ากังวลเป็นพิเศษคือเกิดจากการเลือกปฏิบัติ ในกรณีเช่นนี้รัฐมักจะเพิกถอนสัญชาติของกลุ่มคนด้วยเหตุผลทางชาติพันธุ์หรือศาสนา ดังจะเห็นได้ในกรณีชาว

โรฮิงญา (กล่าวถึงแล้วข้างต้น) ที่เป็นชนกลุ่มน้อยชาวมุสลิมในภาคตะวันตกของเมียนมา ที่ถูกเพิกถอนสัญชาติไปด้วยเหตุผลทางศาสนาและชาติพันธุ์

6.5.5 การดำเนินการเพื่อจัดการไร้รัฐ

มีวิธีการจัดการรับมือกับปัญหาการไร้รัฐอยู่วิธีด้วยกันที่เสนอโดยผู้ชำนาญการและองค์กรต่างๆ ที่ทำงานด้านนี้ เช่น UNHCR นั่นคือ การระบุตัวตน การป้องกัน การลด และการคุ้มครอง แต่ละวิธีก็มีการดำเนินการต่างๆ ที่รัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนต้องดำเนินการเพื่อลดภาวะเสี่ยงของคนไร้รัฐ

การระบุตัวตน

หมายถึงการดำเนินการเพื่อการระบุตัวตนและหาจำนวนของคนไร้รัฐ ประเทศส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีคนไร้รัฐอยู่มากหรือน้อยเพียงใดในเขตแดนของตน และด้วยเหตุที่คนไร้รัฐจำนวนมากพยายามปิดบังการไม่มีสัญชาติของตน จึงเป็นเรื่องยากที่จะหาตัวและนับจำนวน ในการสำรวจครั้งแรกๆ เมื่อสิบกว่าปีก่อน พบคนไร้รัฐจำนวนไม่มากนักในประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีความพยายามในการหาข้อมูลเรื่องคนไร้รัฐในประเทศของตน อย่างไรก็ตาม พบว่าคนจำนวนมากไม่ได้บอกความจริงและเปิดเผยสถานะของตนต่อผู้สำรวจด้วยกลัวว่าจะถูกจับ องค์กรพัฒนาเอกชนและหน่วยงานรัฐต่างๆ กำลังดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ด้วยการสำรวจและประชุมพบปะเพื่อสร้างความตระหนักในสิทธิที่จะมีสัญชาติ เมื่อคำถามในแบบสำรวจถูกเปลี่ยนไป (เช่น ถามว่าพวกเขาจะยื่นขอสัญชาติหรือไม่หากรัฐบาลเสนอจัดทำให้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายและไม่ต้องกลัวว่าจะถูกจับ แทนที่จะเป็น 'คุณเป็นคนไร้รัฐหรือไม่?') จำนวนคนไร้รัฐก็เพิ่มขึ้นอย่างมาก ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ลาวและเวียดนามให้การยอมรับคนไร้รัฐในกฎหมายสัญชาติและพยายามที่จะให้สถานะพลเมืองแก่พวกเขา การยอมรับสถานะไร้รัฐอย่างเป็นทางการอาจช่วยทำให้การระบุตัวตนทำได้ง่ายขึ้นและสามารถให้ความคุ้มครองอย่างเป็นทางการ

การป้องกัน

การป้องกันหมายถึงการดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการไร้รัฐขึ้นมาตั้งแต่ต้น อาจเป็นการแก้ไขกฎหมาย จดทะเบียนเกิดเด็ก หรือให้สัญชาติเพื่อไม่ให้คนกลายเป็นคนไร้รัฐ ประเทศเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ส่วนใหญ่มีความกระตือรือร้นในการทำงานด้านนี้ด้วยการแก้ไขกฎหมายสัญชาติ อย่างเช่น มีการแก้ไขกฎหมายสัญชาติในอินโดนีเซีย เวียดนาม และไทย (ในช่วงปี พ.ศ. 2549-2552) เพื่อให้สิทธิต่างๆ เช่น การจดทะเบียนเกิดตัวหน้าและความเสมอภาคทางเพศในการส่งผ่านสัญชาติ การปฏิรูปกฎหมายสัญชาติในเวียดนาม (พ.ศ.2551) อนุญาตให้ชาวเวียดนามส่วนหนึ่งได้สัญชาติกลับคืนมา ถึงแม้ว่าก่อนหน้านี้จะได้สละสัญชาติไปแล้วก็ตาม ทำให้ผู้หญิงเวียดนามที่ต้องสละสัญชาติไปเนื่องจากแต่งงานกับคนต่างชาติได้ความเป็นพลเมืองกลับคืนมา การแก้ไขกฎหมายสัญชาติของอินโดนีเซีย (พ.ศ.2549) ให้การยอมรับกลุ่มชนพื้นเมืองที่ก่อนหน้านี้ไม่ได้รับสถานะพลเมือง และคืนสัญชาติให้กับแรงงานที่อยู่นอกประเทศนานจนสูญเสียสถานะพลเมืองไป กฎหมายมาเลเซียในปัจจุบันให้สถานะพลเมืองแก่เด็กที่เกิดจากแม่ชาวมาเลเซียที่ไม่สามารถเข้าถึงสัญชาติอื่นได้ ทุกประเทศในภูมิภาคนี้มีการจดทะเบียนการเกิดตัวหน้าสำหรับเด็กที่เกิดในประเทศ ไม่สำคัญว่าสถานะของเด็กหรือของพ่อแม่จะเป็นอย่างไร

ความตระหนักเป็นส่วนสำคัญของการป้องกัน ดังนั้น รัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงทำงานเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการไร้รัฐในภูมิภาค ซึ่งไม่เพียงแต่ให้ข้อมูลแก่คนทั่วไปเท่านั้น แต่ยังเป็นการแสวงหาความเข้าใจที่ดีขึ้นเกี่ยวกับเรื่องนี้อีกด้วย



กรณีศึกษา

การสำรวจชุมชนชาวเขาในไทย

ในรายงานของ UNHCR ที่มีชื่อว่า แนวการปฏิบัติที่ดีในการแก้ไขปัญหาการไร้รัฐในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Good Practices Addressing Statelessness in Southeast Asia) มีการกล่าวถึงการสำรวจชาวเขาในไทยในช่วง พ.ศ. 2548–2549 โดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และ UNESCO มีผู้ได้รับการสำรวจ 65,000 คนจาก 12,000 ครัวเรือนใน 192 หมู่บ้านใน เชียงใหม่ เชียงรายและแม่ฮ่องสอน ระบุว่า:

การสำรวจยืนยันระดับของสถานะไม่ได้เป็นพลเมืองในกลุ่มชาวเขา โดยร้อยละ 38 ของผู้ถูกสำรวจ ไม่มีสัญชาติไทย นอกจากข้อจำกัดทางกฎหมายต่างๆ แล้ว (เช่น คนที่ไม่ใช่พลเมืองไม่สามารถลงคะแนนเสียงเลือกตั้งได้) การสำรวจยังชี้ถึงปัญหาเรื่องที่ว่าคนที่ไม่ใช่พลเมืองต้องประสบเมื่อพยายามเข้าถึงบริการพื้นฐานต่างๆ การสำรวจแสดงให้เห็นว่าเมื่อเทียบกับคนสัญชาติไทย คนที่ไม่ใช่พลเมืองมีโอกาสน้อยกว่าถึงร้อยละ 99 ในการเข้าถึงการรักษาพยาบาลของรัฐ และมีโอกาสน้อยกว่าพลเมืองร้อยละ 25 ในการเข้าถึงสินเชื่อ ในส่วนของการศึกษา คนที่ไม่ใช่พลเมืองมีโอกาสน้อยกว่าพลเมืองร้อยละ 73 ในการเข้าโรงเรียนประถม และมีโอกาสน้อยกว่าร้อยละ 98 ที่จะได้รับเรียนต่อในระดับที่สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม อัตราการได้รับการศึกษาในหมู่ชาวเขาก็ได้เพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในแต่ละชั่วรุ่น

การลด

การลดคือกิจกรรมที่มุ่งเป้าให้คนไร้รัฐได้มีสัญชาติ ซึ่งสามารถทำได้โดยการจัดให้มีหน่วยจดทะเบียนเคลื่อนที่เพื่อให้เด็กในพื้นที่ห่างไกลได้จดทะเบียนการเกิด หรือผู้ใหญ่ได้จัดทำเอกสารสัญชาติ นอกจากนี้รวมถึงการแก้ไขกฎหมายเพื่อคืนสัญชาติให้แก่คนที่สูญเสียสัญชาติไป การณรงค์ให้มีการจดทะเบียนการเกิดตัวหน้าของกัมพูชาเป็นตัวอย่างที่ดีของความพยายามที่จะลดจำนวนคนไร้รัฐโดยการลดขั้นตอนต่างๆ และเป็นฝ่ายรุกเข้าหาประชาชนแทน

การคุ้มครอง

คนไร้รัฐควรได้รับสิทธิมนุษยชนของตนอย่างครบถ้วน ซึ่งสามารถทำได้ด้วยการดูแลให้หน่วยงานคุ้มครองของรัฐ (เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตำรวจ และกระทรวงต่างๆ) ให้การยอมรับและทำงานกับคนไร้รัฐ การคุ้มครองสิทธิของคนไร้รัฐ เช่นการดูแลให้พวกเขาสามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลและการศึกษา และมีเอกสารระบุตัวตนบางรูปแบบเพื่อที่จะสามารถเดินทางหรือได้รับบริการพื้นฐานได้ แม้ว่าการคุ้มครองสิทธิของคนไร้รัฐจะยังคงมีความอ่อนแอในหลายประเด็น แต่ก็มีการปรับปรุงให้ดีขึ้นมากในบางด้านในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาเนื่องจากรัฐได้ตระหนักว่าคนไร้รัฐไม่ได้สร้างภาระ หากยอมรับพวกเขาเป็นพลเมือง พวกเขาจะสามารถมีส่วนร่วมทำประโยชน์ให้กับรัฐได้

ก. สรุปเนื้อหาและประเด็นสำคัญ

ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองกับสิทธิ

คนเราจะตกอยู่ในภาวะเปราะบางต่อการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะเมื่ออยู่นอกรัฐที่ตนเป็นพลเมือง หรือไม่ได้รับการยอมรับเป็นพลเมืองไม่ว่าจากรัฐใดในกรณีของคนไร้รัฐ ในบางกรณี สิทธิมนุษยชนเป็นความคุ้มครองทางกฎหมายเพียงอย่างเดียวที่พวกเขามี ถึงจะมีอุปสรรคทำทนายอย่างมากต่อการยอมรับสิทธิมนุษยชนของพวกเขาก็ตาม ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มัก

จะเพิกเฉยหรืออย่างน้อยก็ปิดกั้นการละเมิดและการคุกคามที่คนย้ายถิ่น ผู้ลี้ภัย คนไร้รัฐ และแรงงานข้ามชาติต้องเผชิญอยู่ ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองมีสิทธิพิเศษบางประการที่จะช่วยคุ้มครองพวกเขาในการรับมือกับภาวะเสี่ยงต่างๆ

คำและความหมาย

คำว่า ผู้ที่ไม่ใช่พลเมือง (non-citizen) หมายถึงคนที่อยู่ในรัฐที่ตนเองไม่ได้เป็นพลเมือง และมีความหมายรวมคนทุกประเภทที่ไม่สามารถเข้าถึงสิทธิและความคุ้มครองจากรัฐ การย้ายถิ่นอาจเป็นได้ทั้งแบบปกติ (regular) ซึ่งหมายความว่าเดินทางผ่านช่องทางทางการพร้อมมีเอกสารอย่างถูกต้อง แบบไม่ปกติ (irregular) หมายความว่าไม่ผ่านช่องทางทางการและดังนั้นจึงอาจไม่มีเอกสารที่จำเป็น หรือการย้ายถิ่นที่เกิดจากการถูกบังคับ คือการต้องออกจากประเทศของตัวเองด้วยสาเหตุของความขัดแย้งหรืออันตรายว่าจะเกิดความรุนแรง คนย้ายถิ่นอาจมีเอกสาร (documented) หมายความว่าไม่มีเอกสารต่างๆ ถูกต้อง หรือไม่มีเอกสาร (undocumented) ซึ่งหมายถึงการไม่มีเอกสารที่จำเป็น รัฐอาจเรียกคนย้ายถิ่นว่า ถูกกฎหมาย (legal) หมายความว่าไม่ได้ทำผิดกฎหมายในการเข้าประเทศ หรือผิดกฎหมาย (illegal) หมายความว่ารัฐมองว่าคนเหล่านี้ได้ทำผิดกฎหมาย เมื่อรัฐใช้คำว่า ผู้ย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมาย (illegal migrants) เป็นการบ่งบอกว่าคนเหล่านี้เกี่ยวข้องในการกระทำผิดอะไรสักอย่างและอาจถูกจับกุมได้ แต่บางครั้งรัฐก็ทำให้กระบวนการจัดทำและออกเอกสารทางกฎหมายมีความยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายสูง ทำให้คนย้ายถิ่นต้องยอมอยู่ในสถานะไม่มีเอกสาร

การย้ายถิ่น

ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประวัติศาสตร์ของการย้ายถิ่นมาอย่างยาวนาน การเคลื่อนย้ายของผู้คนในภูมิภาคนี้มีพลวัตสูงเนื่องจากมีพรมแดนเปิด การเติบโตทางเศรษฐกิจที่ไม่เท่ากัน และผู้คนหลบหนีจากความขัดแย้งที่ใช้กำลังอาวุธ มีกระแสหลังไหลขนาดใหญ่ทั้งภายในภูมิภาคและจากในภูมิภาคไปยังตะวันออกกลางและเอเชียตะวันออก การคุ้มครองคนย้ายถิ่นมีความอ่อนแอเนื่องจากไม่มีกฎหมายระดับภูมิภาค และการเลือกปฏิบัติต่อผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองก็ปรากฏอยู่ในทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ นอกจากนี้ยังมีช่องว่างในกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้ความคุ้มครองผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองอีกด้วยเนื่องจากไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในการระบุชี้และจัดประเภทผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองที่ต้องได้รับความคุ้มครอง และแนวโน้มที่รัฐบาลมักจะเรียกคนที่ไม่ใช่พลเมืองทุกคนว่าผิดกฎหมายทั้งหมด

ผู้ลี้ภัย

ผู้ลี้ภัยคือบุคคลที่แสวงหาความคุ้มครองจากรัฐของตนเองและได้รับการรับรองตามอนุสัญญาผู้ลี้ภัย พ.ศ. 2494 การเป็นผู้ลี้ภัยจะต้องเข้าข่ายคำจำกัดความที่ว่าเป็นผู้ถูกคุกคามประหัตประหารโดยรัฐเนื่องจากเชื้อชาติ ศาสนา ความเห็นทางการเมือง สัญชาติ หรือการเป็นสมาชิกของกลุ่มทางสังคม เมื่อบุคคลที่แสวงหาสถานะผู้ลี้ภัยอ้างตนเองเป็นผู้ลี้ภัย ก็ควรได้รับความคุ้มครองตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยจนกระทั่งรัฐนั้นพิจารณาว่าบุคคลนั้นมีคุณสมบัติตามคำจำกัดความหรือไม่ในกระบวนการที่เรียกว่า การพิจารณาสถานะผู้ลี้ภัย (Refugee Status Determination) สิทธิดังกล่าวประกอบด้วยสิ่งจำเป็นพื้นฐาน การคุ้มครองทางกฎหมาย และสิทธิในการทำงาน ความคุ้มครองขั้นพื้นฐานคือการไม่ส่งตัวกลับไปประเทศที่บุคคลนั้นกำลังแสวงหาทางหลบหนีให้พำนัก คนที่มีคุณสมบัติเข้าข่ายแต่ไม่สามารถออกไปประเทศอื่นได้อาจเป็นคนพลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally Displaced Person – IDP)

มีผู้ลี้ภัยสองกลุ่มหลักในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ คือ ผู้ลี้ภัยที่มาจากภายนอกภูมิภาคที่โดยมากเป็นผู้ลี้ภัยจากเอเชียใต้และแอฟริกา และผู้ลี้ภัยจากภายในภูมิภาคที่ส่วนใหญ่มาจากเมียนมาและอาศัยอยู่ในมาเลเซียและไทย ผู้ลี้ภัยมีสภาพความเป็นอยู่สองแบบ คือ ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในศูนย์พักพิงชั่วคราวตามแนวชายแดนไทย-เมียนมา กับผู้ลี้ภัยที่อยู่ในเมืองที่มักจะมาจากนอกภูมิภาคและอาศัยอยู่ในเมืองอย่างเช่น กรุงเทพฯ จาการ์ตา และกัวลาลัมเปอร์ ระหว่างรอได้รับการรับรองจาก UNHCR ด้วยความหวังที่จะได้ไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศที่สาม

องค์กรด้านผู้ลี้ภัย

สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นองค์กรของสหประชาชาติที่ทำงานด้านผู้ลี้ภัย มีพันธกิจในการคุ้มครอง ช่วยเหลือ และหาทางออกให้กับผู้ลี้ภัย และยังมีอำนาจหน้าที่ให้ความช่วยเหลือคนที่อยู่ในสภาพคล้ายผู้ลี้ภัย คนพลัดถิ่นภายในประเทศ คนไร้รัฐ คนกลับคืนถิ่นและบุคคลในความห่วงใยประเภทอื่นๆ องค์กรนี้พยายามหาทางออกที่ยั่งยืนให้กับคนเหล่านี้ เช่น การส่งกลับถิ่นหรือประเทศเดิมหรือการย้ายไปตั้งถิ่นฐานใหม่ นอกจากนี้ก็มีภาคประชาสังคม เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นที่จัดหาบริการต่างๆ ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย และทำงานสนับสนุนผลักดันในประเด็นของผู้ลี้ภัย

การไร้รัฐ

การ 'ไร้รัฐ (stateless)' หมายความว่าไม่มีรัฐใดถือว่าบุคคลนั้นเป็นพลเมืองภายใต้กฎหมายของตน คนไร้รัฐเผชิญการถูกละเมิดตลอดทั้งชีวิตในหลายด้าน เช่น การไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐและภัยคุกคามต่อความมั่นคงปลอดภัย ปัญหาของการไร้รัฐเคยถูกเพิกเฉยจนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ที่มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาคนไร้รัฐอย่างจริงจังมากขึ้น บุคคลหนึ่งอาจได้สัญชาติจากการสืบสายเลือด สถานที่เกิด การแต่งงาน การพำนัก และการแปลงสัญชาติ แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อนุญาตการได้สัญชาติด้วยการแต่งงานและการแปลงสัญชาติ แต่เงื่อนไขอาจยุ่งยากและเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก การไร้รัฐโดยนิตินัยหมายความว่าบุคคลไม่มีสัญชาติโดยข้อกำหนดของกฎหมาย การไร้รัฐโดยพฤตินัยหมายถึงบุคคลที่ไม่มีสัญชาติโดยข้อเท็จจริง แต่น่าจะมีคุณสมบัติตามกฎหมายที่จะมีสัญชาติ

อนุสัญญาว่าด้วยการไร้รัฐ

มีอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการไร้รัฐอยู่สองฉบับ คือ อนุสัญญาเกี่ยวเนื่องกับสถานะของคนไร้รัฐ (Convention Relating to the Status of Stateless Persons) พ.ศ. 2497 ที่ให้คำจำกัดความของการไร้รัฐ และอนุสัญญาว่าด้วยการลดความไร้รัฐ (Convention on the Reduction of Statelessness) พ.ศ. 2504 ที่ให้แนวทางจำนวนมากแก่รัฐในการลดภาวะการไร้รัฐ การไร้รัฐยังถูกกล่าวถึงในสนธิสัญญาอื่นๆ อีกด้วย เช่น อนุสัญญาผู้ลี้ภัย อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

สาเหตุและทางแก้ปัญหาการไร้รัฐ

คนเราอาจกลายเป็นคนไร้รัฐได้เนื่องจากอาศัยอยู่บริเวณชายแดนที่รัฐปกครองจากระยะไกลและแทบไม่มีการข้องแวะกับรัฐ และสามารถเป็นคนไร้รัฐได้หากเดินทางออกนอกดินแดนเป็นเวลายาวนานหรือเด็ก ๆ ที่ถือกำเนิดขณะอยู่นอกประเทศบ้านเกิด หรือสามารถสูญเสียสัญชาติเมื่อเปลี่ยนจากสัญชาติหนึ่งไปเป็นอีกสัญชาติหนึ่ง การส่งผ่านสัญชาติที่ไม่เท่าเทียมคือการที่แม่ไม่สามารถส่งผ่านสัญชาติของตนให้กับลูกได้ ซึ่งก็จะทำให้เกิดการไร้รัฐ สุดท้าย เราอาจสูญเสียสถานะพลเมืองด้วยสาเหตุของการเลือกปฏิบัติ เช่น รัฐบาลเลือกที่จะไม่ยอมรับชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มเป็นพลเมือง

มีวิธีการจัดการปัญหาการไร้รัฐอยู่วิธีด้วยกัน คือ การระบุงูขึ้นหรือหาตัวคนไร้รัฐเพื่อให้สถานะพลเมือง การป้องกันหรือการแก้ไขกฎหมายและจดทะเบียนเด็กเพื่อป้องกันการไร้รัฐ การลดหรือการให้สัญชาติแก่คนที่ควรได้สถานะพลเมือง และการคุ้มครองหรือการดูแลให้สิทธิมนุษยชนของคนไร้รัฐได้รับการยอมรับ

ข. ตัวอย่างโจทย์ข้อสอบหรือโจทย์ความเรียงที่มอบหมายให้นักศึกษา

- ค้นคว้าหากกลุ่มและจำนวนคนไร้รัฐ ผู้ลี้ภัย แรงงานข้ามชาติ และเหยื่อของการค้ามนุษย์ (หากมี) ในประเทศของคุณ ทำไมประเทศของคุณจึงมีคนเหล่านี้?
- ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองในประเทศของคุณต้องเผชิญภาวะเสี่ยงและภัยคุกคามอย่างไรบ้าง? พิจารณารูปแบบต่างๆ ของการเลือกปฏิบัติที่กระทำต่อผู้ที่ไม่ใช่พลเมือง และมีการดำเนินการอย่างไรบ้างเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองเหล่านี้?
- มีสนธิสัญญาใดบ้างในจำนวนสี่ฉบับที่กล่าวถึงในหัวข้อ 4.2 ที่รัฐบาลของคุณได้ให้สัตยาบันไปแล้ว? คุณคิดว่าทำไม่รัฐบาลจึงให้สัตยาบันต่อสนธิสัญญาเหล่านั้น? และทำไมไม่ให้สัตยาบันในฉบับที่เหลือ?
- ผู้ลี้ภัยจะร้องขอสิทธิของตนในประเทศของคุณได้อย่างไร? หากบุคคลนั้นเป็นผู้ลี้ภัย จะได้รับบริการและความคุ้มครองอย่างไรบ้าง?
- กฎหมายสัญชาติของประเทศของคุณเป็นอย่างไร ให้สัญชาติอย่างเท่าเทียมแก่ผู้หญิง เด็ก และชนกลุ่มน้อยหรือไม่?
- ประเทศของคุณมีส่วนร่วมในการลดการไร้รัฐอย่างไร? มีการแก้ไขกฎหมายหรือการเปลี่ยนแปลงนโยบายในการให้สัญชาติเมื่อไม่นานมานี้หรือไม่?

ค. อ่านเพิ่มเติม

ภาพรวมของการย้ายถิ่น ผู้ที่ไม่ใช่พลเมือง และสิทธิ

- การสำรวจสถานะปัจจุบันและประวัติศาสตร์ของการย้ายถิ่นในภูมิภาคสามารถหาได้ในรายงานการศึกษาของ The International Organization for Migration (IOM)
- องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ The International Labor Organization (ILO).
- วารสาร The Asian and Pacific Migration Journal จากฟิลิปปินส์ก็รายงานผลการศึกษารื่องนี้อยู่เป็นประจำ
- มีหนังสือจำนวนมากที่กล่าวถึงสิทธิของผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองโดยทั่วไป นอกจากงานของ David Weissbrodt ผู้รายงานพิเศษสหประชาชาติเรื่องคนที่ไม่ใช่พลเมือง ที่สามารถหาได้ในอินเทอร์เน็ต

ผู้ลี้ภัย

ผู้เขียนตามรายชื่อนี้เขียนหนังสือว่าด้วยกฎหมายและสิทธิของผู้ลี้ภัย (และงานของพวกเขาสามารถหาได้ในอินเทอร์เน็ต)

- Guy Goodwin-Gill and Jane Mc Adam
- BS Chimni.
- James Hathaway
- Vitit Muntarbhorn มีหนังสือที่ตีพิมพ์ในปี พ.ศ. 2535 ชื่อ The Status of refugees in Asia (สถานะของผู้ลี้ภัยในเอเชีย)

The Refugee Reader หนังสือแจกออนไลน์ว่าด้วยกฎหมายผู้ลี้ภัยและมีเนื้อหาส่วนหนึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในเอเชีย

สำหรับการค้นคว้าในประเด็นผู้ลี้ภัยและสิทธิผู้ลี้ภัย เว็บไซต์ของ UNHCR มีประโยชน์มาก โดยเฉพาะส่วนของ Global Report (รายงานระดับโลก) เอกสารชุด New Issues in Refugee Research (ประเด็นใหม่ ๆ ในการวิจัยเรื่องผู้ลี้ภัย) Refugees Magazine (นิตยสารผู้ลี้ภัย) และคู่มือต่าง ๆ

เอกสารส่วนใหญ่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยและการไร้รัฐสามารถหาได้ในเว็บไซต์ Refworld

The Forced Migration Review เป็นวารสารที่มีประโยชน์และหาได้ในอินเทอร์เน็ตโดยไม่ต้องซื้อ

การไร้รัฐ

คู่มือแนะนำและตำราต่าง ๆ เช่น:

- Equal Rights Trust. องค์กรนี้จัดทำรายงานออกมาเป็นจำนวนมาก รวมถึงที่เพิ่งออกมาไม่นานมานี้ Unravelling Anomaly (แก้ไขความไม่ปกติ)
- Refugees International มีโครงการเกี่ยวกับการไร้รัฐพร้อมรายงานการศึกษา
- Refworld มีเอกสารจำนวนมากเกี่ยวกับบริบททางกฎหมายระหว่างประเทศของการไร้รัฐ
- เว็บไซต์ของ UNHCR ในหน้าที่เกี่ยวกับการไร้รัฐมีคู่มือแนะนำและกรณีศึกษาจำนวนมาก และมีลิงก์ไปยังอนุสัญญาต่าง ๆ

7

สิทธิของบุคคลที่ไม่ใช่พลเมือง (Non-Citizens): แรงงานข้ามชาติและเหยื่อของการค้ามนุษย์*

ในบทนี้จะเน้นเรื่องแรงงานข้ามชาติและเหยื่อของการค้ามนุษย์
ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองสองกลุ่มนี้มีความเกี่ยวข้องกันมาก
และบ่อยครั้งที่ถึงกับแยกกันไม่ออกเลยทีเดียว

* บทนี้เขียนโดย Matthew Mullen and Michael (Mike) Hayes, Institute of Human Rights and Peace Studies (IHRP), Mahidol University

ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองสองกลุ่มนี้มีความเกี่ยวข้องกันอย่างมาก และบ่อยครั้งไม่สามารถแยกให้ชัดเจนได้ ยกตัวอย่างเช่น หลายคนที่ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ต่างมีจุดเริ่มจากการเป็นแรงงานข้ามชาติ เมื่อแรงงานข้ามชาติถูกแสวงประโยชน์และไม่สามารถเคลื่อนย้ายโดยอิสระ บุคคลนั้นก็อาจถือได้ว่าถูกค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม การจะชี้ให้ชัดว่าเมื่อใดที่บุคคลหนึ่งถูกแสวงประโยชน์หรือไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างอิสระนั้นอาจทำได้ยาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่แรงงานข้ามชาติจำนวนมากอาศัยและทำงานอยู่ด้วยความกังวลว่าจะถูกค้ามนุษย์ ดังนั้นจึงเป็นประโยชน์ที่จะจัดวางสิทธิของแรงงานข้ามชาติเคียงคู่ไปกับมาตรฐานและการดำเนินการต่างๆ ในการแก้ปัญหาการค้ามนุษย์

7.1 แรงงานข้ามชาติ

ตลอดทั้งประวัติศาสตร์ ผู้คนได้โยกย้ายถิ่นฐานและเดินทางหางานทำ มีบันทึกหลักฐานต่างๆ ที่แสดงให้เห็นว่าชาวจีนและอินเดียได้อพยพเข้ามายังเอเชียตะวันออกเฉียงใต้เป็นเวลาหลายร้อยปีแล้ว โดยอาจมาเป็นแรงงานในไร่ขนาดใหญ่ของจักรวรรดิอังกฤษในศตวรรษที่ 18 และ 19 หรือมาตามเส้นสายเครือข่ายในประเศอย่างอินโดนีเซียหรือไทย ปัจจุบันผู้คนเคลื่อนย้ายเพื่อหางานทำเป็นสิ่งที่พบได้โดยทั่วไป ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการย้ายถิ่น ไม่ว่าจะในฐานะประเทศต้นทางหรือปลายทาง หรือทั้งสองอย่าง จากข้อมูลขององค์การแรงงานระหว่างประเทศที่ระบุว่า ครึ่งหนึ่งของคนย้ายถิ่นราว 175 ล้านคนทั่วโลกเป็นแรงงาน อย่างไรก็ตาม เมื่อไม่นานมานี้เองที่การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติถูกมองว่าเป็นประเด็นสิทธิมนุษยชน ประเด็นสิทธิแรงงานมีมาก่อนสงครามโลกครั้งที่สองตั้งแต่มีการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เมื่อ พ.ศ. 2462 แต่ต้องรอจนจบสงครามโลกครั้งที่สองถึงจะมีอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานข้ามชาติ พอถึงคริสต์ทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) การเพิ่มขึ้นของจำนวนแรงงานข้ามชาติที่ไม่ได้เข้าเมืองอย่างถูกกฎหมาย (irregular) (เดิมที่เรียกว่าแรงงานผู้มาเยือน (guest workers)) เป็นประเด็นที่น่ากังวลมากขึ้นเรื่อยๆ ในยุโรป คนจำนวนมากจากตุรกี เลบานอน และประเทศตะวันออกกลางอื่นๆ หลังไหลเข้าไปในเยอรมันตะวันตก ฝรั่งเศส และประเทศยุโรปอื่นๆ เพื่อหางานทำ เนื่องจากว่าคนเหล่านี้จำนวนมากย้ายถิ่นมาโดยไม่ถูกต้อง ก็มีความจำเป็นมากขึ้นเรื่อยๆ ที่จะต้องป้องกันการย้ายถิ่นของแรงงานที่กระทำแบบใต้ดิน เสี่ยงอันตราย และผิดกฎหมาย โดยสื่อรายงานเรื่องราวของคนทำงานในสภาพคล้ายทาสหรือไม่ก็เสียชีวิตระหว่างทางไปยุโรปเมื่อเรืออัปปางหรือขาดอากาศหายใจขณะอยู่ในตู้คอนเทนเนอร์ปิด (คล้ายกับที่ปรากฏอยู่ในสื่อในเวลานี้) ไม่เพียงแต่เป็นสิ่งที่สำคัญที่ต้องลดภัยคุกคามต่อชีวิตเหล่านี้เท่านั้น ยังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงสภาพชีวิตของแรงงานเหล่านี้อีกด้วย ยกตัวอย่างเช่น การขับไล่ชาวเอเชียออกจากยูกันดาอย่างขนานใหญ่ในต้นทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) กระตุ้นให้เกิดกระแสเรียกร้อง “สิทธิสำหรับผู้ที่ไม่ใช่พลเมือง” (แต่การขับไล่ชาวอินเดียจำนวนมากออกจากเมียนมาในต้นทศวรรษ 1960 (พ.ศ. 2503) ไม่ได้ได้รับความสนใจในระดับนั้น)

การเลือกปฏิบัติ การแสวงประโยชน์ และการทำให้ตกเป็นเหยื่อ เป็นข้อกังวลสำหรับทั้งประเทศต้นทางและปลายทาง มีปัญหาขั้นพื้นฐานสองประการ คือ การกดขี่ข่มเหงแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ที่จำเป็นต้องได้รับการจัดการแก้ไข แต่ปัญหาคือว่าควรถือว่าเป็นปัญหาเดียวกันหรือแยกกัน ปฏิกริยาตอบสนองในเรื่องนี้คือแยกเป็นสองปัญหา ดังนั้น การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจึงมีแนวโน้มที่จะมาจากอนุสัญญาที่อยู่บนฐานเรื่องสิทธิ (rights-based) และสนธิสัญญาต่างๆ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ขณะที่การจัดการกับการค้ามนุษย์โดยมากมักอาศัยกฎหมายอาญา การทำเช่นนี้จะนำไปสู่ระบบการคุ้มครองที่เข้มแข็งหรือไม่นั้นยังเป็นเรื่องที่ยังถกเถียงกันอยู่ เหตุผลก็คือว่าปัญหาเหล่านี้แตก

ต่างกันหลายมิติ เช่น ระดับและลักษณะของการละเมิด นอกจากนี้ ยังมีการตัดสินใจว่าสิทธิของแรงงานข้ามชาติจะถูกถือว่าเป็นประเด็นสิทธิมนุษยชน และการคุ้มครองถูกถือว่าเป็นประเด็นอาชญากรรม ผลของการแบ่งอย่างชัดเจนเช่นนี้ทำให้เกิดสนธิสัญญาที่ต่างกันที่จัดการดูแลโดยหน่วยงานสหประชาชาติแต่ละหน่วยงานอย่างชัดเจน และได้รับการสนับสนุนที่ต่างกันจากประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ โดยสนธิสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง ในขณะที่สนธิสัญญาว่าด้วยแรงงานข้ามชาติแทบไม่ได้รับความสนใจโดยมีการให้สัตยาบันไม่มากนัก

เจาะลึก

ทำความเข้าใจองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization – ILO)
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO ได้รับการก่อตั้งในช่วงการประชุมสันนิบาตชาติที่ปารีสในปีพ.ศ. 2462 โดยเป็นส่วนหนึ่งของสันนิบาตชาติ หน้าที่หลักคือการส่งเสริมและคุ้มครองมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศด้วยการรับรองอนุสัญญาต่างๆ (189 ฉบับ ณ ปี พ.ศ.2557) และออกข้อเสนอแนะ (202 ฉบับ ณ ปี พ.ศ. 2557) ILO มีโครงสร้างที่มีลักษณะเฉพาะ ประกอบด้วยองค์กรสามประเภท คือ (1) องค์กรหรือสหภาพแรงงาน (2) องค์กรนายจ้าง และ (3) ประเทศสมาชิกต่างๆ ปัจจุบันมีสมาชิก 185 ประเทศ รวมถึงประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ทั้งหมด (แต่สมาชิกภาพของเมียนมาถูกจำกัดตั้งแต่ พ.ศ. 2541 ถึง พ.ศ. 2555 เนื่องจากมีผลงานไม่เป็นที่น่าพอใจในการจัดแรงงานบังคับ) ILO ได้สถาปนามาตรฐานต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิแรงงานขึ้นมามากมาย เช่น การลาคลอด การจำกัดการใช้แรงงานเด็ก มาตรฐานความปลอดภัยของสถานที่ทำงานและมาตรฐานค่าแรงขั้นต่ำ นอกจากนี้ ILO ยังมีกระบวนการรายงานคล้ายๆ กับของสหประชาชาติพร้อมด้วยกลไกการร้องเรียน ในการเข้าเป็นสมาชิกของ ILO ประเทศต่างๆ ต้องเห็นชอบต่ออนุสัญญาหลักแปดฉบับ ซึ่งครอบคลุมสี่ประเด็นที่ถือว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการคุ้มครองแรงงาน คือ การคุ้มครองจากการตกเป็นทาส สิทธิในการจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงาน ความเสมอภาคในสถานที่ทำงาน (ซึ่งสำคัญมากสำหรับผู้หญิง) และการคุ้มครองเด็ก

1. อนุสัญญาฉบับ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ (พ.ศ. 2473)
2. อนุสัญญาฉบับ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมรวมตัวและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง (พ.ศ. 2491)
3. อนุสัญญาฉบับ 98 ว่าด้วยสิทธิในการจัดตั้งและการเจรจาต่อรอง (พ.ศ. 2492)
4. อนุสัญญาฉบับ 100 ว่าด้วยค่าแรงที่เท่าเทียม (พ.ศ. 2494)
5. อนุสัญญาฉบับ 105 ว่าด้วยการขจัดแรงงานบังคับ (พ.ศ. 2500)
6. อนุสัญญาฉบับ 111 ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ (การจ้างงานและการทำงาน) (พ.ศ. 2501)
7. อนุสัญญาฉบับ 138 ว่าด้วยค่าแรงขั้นต่ำ (พ.ศ. 2516)
8. อนุสัญญาฉบับ 182 ว่าด้วยการขจัดรูปแบบแรงงานเด็กที่เลวร้ายที่สุด (พ.ศ. 2542)

การให้ความคุ้มครองที่เป็นมาตรฐานเดียวกันได้รับการยอมรับมานานก่อนการรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (UN International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families – ICRMW) เมื่อปี พ.ศ.2533 สหประชาชาติไม่ได้เริ่มจัดการกับ

ประเด็นแรงงานข้ามชาติจนกระทั่งคริสต์ทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) ส่วน ILO ได้เริ่มรับรองอนุสัญญาต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องนี้ไปแล้ว (หลัก ๆ แล้วเนื่องจากมีการตกลงกับ ILO ในทศวรรษ 1940 (พ.ศ. 2483) ว่า ILO จะให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในฐานะแรงงานและสหประชาชาติจะให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติในฐานะคนต่างด้าว)

อนุสัญญาแรกของ ILO ในเรื่องนี้เป็นอนุสัญญาฉบับ 66 ว่าด้วยการย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน แต่เนื่องจากว่าไม่มีประเทศใดให้สัตยาบันเลย จึงไม่เคยมีผลบังคับใช้ อนุสัญญาแรงงานข้ามชาติสองฉบับได้รับการรับรองในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง คือ อนุสัญญาฉบับ 97 (เดิมคืออนุสัญญาฉบับ 66) และอนุสัญญาฉบับ 143 (เกี่ยวกับการย้ายถิ่นในสภาพกตัญญูและการส่งเสริมความเท่าเทียมด้านโอกาสและการปฏิบัติสำหรับแรงงานข้ามชาติ) อนุสัญญาฉบับ 143 เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นอนุสัญญาแรงงานข้ามชาติของ ILO แต่ก็ยังมีประเทศที่ให้สัตยาบันน้อยมาก (24 ประเทศ ณ พ.ศ. 2556 และในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีเพียงฟิลิปปินส์ประเทศเดียวที่ให้สัตยาบัน) การละเมิดที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) ทำให้ในที่สุดสหประชาชาติต้องเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ก็ต้องรอนจนถึงปลายทศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) ถึงจะมีเจตจำนงทางการเมืองมากเพียงพอที่จะเริ่มจัดทำสนธิสัญญาให้ความคุ้มครองแรงงานข้ามชาติได้

มีการหารือกันระหว่างสหประชาชาติกับ ILO ว่าใครควรจะเป็นผู้จัดการดูแลสิทธิของแรงงานข้ามชาติ ในที่สุดสหประชาชาติก็ถูกมองว่าจะเป็นเจ้าภาพที่ดีที่กว่าด้วยเหตุผลสองถึงสามประการด้วยกัน ประการแรก ILO มีอัตราการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกที่ต่ำ ซึ่งหวังกันว่าสหประชาชาติจะทำได้ดีกว่า (ถึงจะยังถกเถียงกันได้ในกรณีอนุสัญญาแรงงานข้ามชาติก็ตาม) ประการที่สอง สหประชาชาติเอื้ออำนวยต่อผลประโยชน์ของประเทศกำลังพัฒนามากกว่าโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติถูกมองว่าเป็นเวทีสำหรับประเทศกำลังพัฒนาเพราะเป็นเสียงส่วนใหญ่ (ประมาณ 140 จากทั้งหมด 193 เสียง) ประการสุดท้าย สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนให้ความคุ้มครองที่กว้างขวางครอบคลุมมากกว่าสนธิสัญญาของ ILO ที่มุ่งเน้นแต่สิทธิของแรงงาน เรื่องนี้เห็นได้ชัดจากชื่อของสนธิสัญญาที่รวมถึงสิทธิของครอบครัวของแรงงานด้วย

เจาะลึก

อนุสัญญาและข้อเสนอแนะของ ILO ที่เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

อนุสัญญาหลักของ ILO ที่คุ้มครองแรงงานข้ามชาติ คือ

- อนุสัญญาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน (ฉบับ 97)
- อนุสัญญาเกี่ยวกับการย้ายถิ่นในสภาพที่ละเมิดและการส่งเสริมความเท่าเทียมในโอกาสและการปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติ (ฉบับ 143)
- ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการย้ายถิ่นเพื่อการทำงาน (ฉบับ 86)
- ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ (ฉบับ 151)
- อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานบังคับหรือโดยไม่สมัครใจ (ฉบับ 29)
- อนุสัญญาเกี่ยวกับการขจัดแรงงานบังคับ (ฉบับ 105)
- อนุสัญญาแรงงานทำงานบ้าน (ฉบับ 189)

7.2 อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (ICRMW)

แม้ว่าการร่าง ICRMW อาจจะมีต้นรากวลาวยคริสตศวรรษ 1970 (พ.ศ. 2513) แต่ก็ต้องรออีกกว่าทศวรรษให้หลังจึงแล้วเสร็จ และอนุสัญญาฉบับนี้ได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติเมื่อวันที่ 8 ธันวาคม พ.ศ. 2533 แต่ต้องใช้เวลาอีกสิบสามปี ICRMW จึงได้รับการให้สัตยาบันครบยี่สิบประเทศซึ่งทำให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม พ.ศ.2546 ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียเป็นเพียงสองประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่เป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับนี้ ประเทศปลายทางที่มีแรงงานข้ามชาติอยู่เป็นจำนวนมากเช่น ไทย มาเลเซีย และสิงคโปร์ มีความล่งเลที่จะให้สัตยาบัน ซึ่งน่าเสียดายเนื่องจากเป็นการลดทอนความเป็นสากล และการดำเนินการตามอนุสัญญา ทำให้สิทธิมนุษยชนของแรงงานข้ามชาติมีความอ่อนแอในสถานที่ที่เกิดการละเมิดมากที่สุด

มีเหตุผลหลายประการที่มีการให้สัตยาบันทั่วโลก ประเทศที่ให้สัตยาบันเกือบทั้งหมดเป็นประเทศที่เป็นต้นทางของแรงงานข้ามชาติ มีช้อยเวียนเป็นประเทศที่มีทั้งการไหลเข้าและไหลออกของแรงงานข้ามชาติ หรือเป็นทางผ่าน เช่น เม็กซิโก อียิปต์ และอาร์เจนตินา โดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลต่างๆ ลังเลที่จะให้สัตยาบันเนื่องจากกังวลเรื่องพันธกรณีต่างๆ ของอนุสัญญาที่จะกำหนดการบริหารจัดการแรงงานข้ามชาติที่บางครั้งก็มีจำนวนที่สูงมาก ยกตัวอย่างเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา รัสเซีย เยอรมัน และซาอุดีอาระเบีย ต่างก็มีแรงงานข้ามชาติมากกว่าห้าล้านคนในแต่ละประเทศ ในประเทศสิงคโปร์ และคูเวต แรงงานข้ามชาติมีจำนวนเกือบร้อยละ 50 ของประชากรที่ทำงาน การเปลี่ยนแปลงสภาพเงื่อนไขสำหรับแรงงานข้ามชาติอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ ส่วนจะกระทบอย่างไรนั้นยังเป็นที่ถกเถียงกันเนื่องจากจะต้องเกิดผลบวกจากการเพิ่มความคุ้มครองให้กับแรงงานควบคู่ไปกับการเพิ่มค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจบางอย่าง

อนุสัญญาแรงงานข้ามชาติได้ขยายความคุ้มครองเพิ่มขึ้นจากมาตรฐานต่างๆ ก่อนหน้านั้นในหลายประการด้วยกัน ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การรวมแรงงานที่ไม่มีเอกสารเข้าไว้ในคำจำกัดความของแรงงานข้ามชาติด้วย

7.2.1 คำจำกัดความของแรงงานข้ามชาติ

คำจำกัดความของแรงงานข้ามชาติใน ICRMW มีความโดดเด่นในแง่ของการครอบคลุมที่กว้างขวาง กล่าวคือ แรงงานข้ามชาติหมายถึง “บุคคลที่กำลังจะเกี่ยวข้อง เกี่ยวข้องอยู่แล้ว หรือได้เกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่เขาหรือเธอไม่ได้เป็นคนชาติ”

องค์ประกอบหลักของคำจำกัดความนี้คือ:

1. แรงงานข้ามชาติมีสิทธิของตนก่อน ในระหว่าง และหลังการทำงาน สิทธิของแรงงานไม่ได้หยุดลงเมื่อเลิกงาน (ไม่เช่นนั้นแล้ว การตัดสิทธิของแรงงานก็จะทำได้ง่ายมากเพียงด้วยการเลิกจ้าง) นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติก็ควรได้รับความคุ้มครองจากการถูกกดขี่ข่มเหงในระหว่างได้รับการจัดหางานและระหว่างเดินทางไปทำงาน

2. แรงงานเพียงได้รับค่าจ้างก็ถือว่าเป็นแรงงานแล้ว กล่าวอีกอย่างคือ งานนั้นไม่จำเป็นต้องเป็นงานตามกฎหมายหรือเป็นการใช้แรงงานบางประเภท (ถึงแม้ว่าอนุสัญญาจะมีการแยกแยะประเภทของงานที่พิเศษบางอย่างซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป)
3. ไม่มีการแยกแยะระหว่างแรงงานที่มีเอกสารและไม่มีเอกสาร แรงงานข้ามชาติหมายถึงคนที่ทำงานอยู่ภายนอกรัฐที่ตนเป็นพลเมืองเท่านั้น ดังนั้น แรงงานข้ามชาติทั้งหมดมีสิทธิต่างๆ (ถึงแม้ว่าแรงงานที่มีเอกสารจะมีสิทธิเพิ่มเติมอีกชุดหนึ่งก็ตาม)

นอกจากนี้ ดังที่อนุสัญญาเน้นย้ำไว้ในชื่อและบทบัญญัติข้อแรก แรงงานข้ามชาติและสมาชิกครอบครัวควรได้เข้าถึงสิทธิเหล่านี้ทั้งหมด ดังนั้น อนุสัญญาฯ จึงให้ความสำคัญคุ้มครองครอบคลุมตัวแรงงาน ภรรยา/สามีและลูก อย่างไรก็ตาม ใน ICRMW มีคนบางประเภทไม่ถูกถือว่าเป็นแรงงานข้ามชาติ คือ คนทำงานด้านการพัฒนา คนทำงานในองค์กรระหว่างประเทศอย่างเช่น สหประชาชาติ นักเรียน นักศึกษา ผู้ลี้ภัย คนไร้รัฐ และนักลงทุน สำหรับคนเหล่านี้มีกลไกอื่นๆ ให้ความสำคัญคุ้มครองอยู่แล้ว เช่น สถานกงสุล หรือสนธิสัญญาอื่นๆ ที่พูดถึงสถานการณ์ของพวกเขา (โดยเฉพาะผู้ลี้ภัยและคนไร้รัฐ)

7.2.2 สิทธิของแรงงานข้ามชาติใน ICRMW

ใน ICRMW มีสิทธิมนุษยชนสามประเภทสำหรับแรงงานข้ามชาติ ประเภทแรกเป็นสิทธิมนุษยชนที่แรงงานมีอยู่แล้ว แต่รัฐบาลบางประเทศกลับพยายามเพิกเฉย ประเภทที่สองเป็นสิทธิใหม่สำหรับแรงงานข้ามชาติโดยเฉพาะ ประเภทที่สามเป็นสิทธิสำหรับแรงงานข้ามชาติบางประเภท ICRMW ย้ำชัดถึงสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่แล้วหลายอย่าง เช่น การไม่เลือกปฏิบัติและสิทธิในชีวิต เสรีภาพต่างๆ ใน ICCPR ก็มีปรากฏอยู่ด้วย เช่น เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการนับถือศาสนา และเสรีภาพจากการถูกทรมานและการตกเป็นทาส อนุสัญญาฯ ยังมีสิทธิทางกฎหมายอย่างเช่น สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม และเสรีภาพจากการถูกจับกุมตามอำเภอใจ แม้ว่าอาจดูเป็นการซ้ำซ้อนเนื่องจากสิทธิเหล่านี้ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาอื่นๆ อยู่แล้ว แต่ก็เป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแรงงานข้ามชาติได้รับสิทธิเหล่านี้เพื่อเป็นหลักประกันไม่ให้รัฐบาลออกกฎหมายหรือมีวิธีปฏิบัติมาพรากสิทธิเหล่านี้ไป ยกตัวอย่างเช่น รัฐบาลอาจมีนโยบายที่ระบุว่าคนที่เข้าประเทศมาโดยผิดกฎหมายไม่สามารถแจ้งความกับตำรวจได้ ซึ่งชัดเจนว่าเป็นการขัดต่อมาตรฐานสิทธิมนุษยชนว่าด้วยความคุ้มครองที่เท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย นอกจากนี้ ในการกล่าวชัดถึงสิทธิเหล่านี้ องค์ประกอบต่างๆ ที่มีความเกี่ยวข้องโดยเฉพาะสำหรับแรงงานข้ามชาติก็ได้รับการย้ำเน้นให้ชัดเจนยิ่งขึ้นไปอีก ยกตัวอย่างเช่น การพิสูจน์ตัวตนจะต้องกระทำภายในกรอบที่มีการบัญญัติไว้ในกฎหมาย และการคุ้มครองรวมหมู่ถือว่าเป็นการละเมิด (ถึงแม้ว่าการละเมิดเหล่านี้จะเกิดขึ้นทั่วไปในไทยและมาเลเซียก็ตาม)



เจาะลึก

สิทธิที่แรงงานข้ามชาติและครอบครัวมีโดยไม่สำคัญว่าจะมีสถานะเอกสารอย่างไร

- การไม่เลือกปฏิบัติ
- เสรีภาพที่จะออกจากประเทศหนึ่งและกลับคืนสู่ประเทศบ้านเกิดของตนเอง
- สิทธิในชีวิต
- เสรีภาพจากการถูกทรมานและการปฏิบัติที่เลวร้าย
- เสรีภาพจากการตกเป็นทาสหรือแรงงานบังคับ
- เสรีภาพในความคิด มโนธรรม และศาสนา
- เสรีภาพในความคิดเห็นและการแสดงออก
- เสรีภาพจากการถูกแทรกแซงตามอำเภอใจหรือไม่ชอบด้วยกฎหมายกับความเป็นส่วนตัว ครอบครัว บ้าน การติดต่อกันทางจดหมาย และการสื่อสารแบบอื่นๆ
- สิทธิในทรัพย์สิน
- สิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล
- สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมในการถูกจับกุมและคุมขังที่ชอบด้วยกฎหมาย
- สิทธิที่จะมีการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยโดยศาลที่มีอำนาจ เป็นอิสระ และเป็นกลาง
- ห้ามการใช้กฎหมายเอาผิดย้อนหลัง
- ห้ามการลงโทษจำคุกด้วยเหตุไม่ปฏิบัติตามสัญญา
- ห้ามการทำลายเอกสารเดินทางหรือเอกสารประจำตัว
- ห้ามการเนรเทศรวมหมู่หรือโดยปราศจากกระบวนการที่เป็นธรรม
- สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางการทูต
- สิทธิที่จะได้รับการยอมรับเป็นบุคคลตามกฎหมาย
- ความเสมอภาคในการปฏิบัติระหว่างคนชาติและแรงงานข้ามชาติในเรื่องสภาพเงื่อนไขการทำงาน และค่าตอบแทนบางอย่าง
- สิทธิที่จะเข้าร่วมสหภาพแรงงาน
- ความเท่าเทียมในการเข้าถึงหลักประกันทางสังคม
- สิทธิในการรักษาพยาบาลฉุกเฉิน
- สิทธิของเด็กในการมีชื่อ การจดทะเบียนการเกิด และสัญชาติ
- ความเท่าเทียมในการเข้าถึงการศึกษาที่จัดให้โดยรัฐ

ICRMW ยังให้สิทธิเฉพาะสำหรับแรงงานข้ามชาติอีกด้วย อย่างเช่น ห้ามการยึดหรือทำลายบัตรประจำตัวใดๆ (ข้อ 21) วิธีปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติที่พบโดยทั่วไปของโรงงานต่างๆ คือ เก็บหรือยึดบัตรประจำตัวหรือหนังสือเดินทางของแรงงานข้ามชาติไว้เพื่อทำให้เป็นเรื่องยากสำหรับพวกเขาที่จะออกจากงานและหางานใหม่ การละเมิดดังกล่าวยังทำให้แรงงานข้ามชาติตกอยู่ในภาวะเสี่ยงมากขึ้นต่อการข่มขู่ของตำรวจเนื่องจากอาจต้องจ่ายสินบนเพราะไม่มีเอกสารประจำตัวตามที่กฎหมายกำหนด สิทธิอีกอย่างหนึ่งสำหรับแรงงานข้ามชาติคือการได้รับการปฏิบัติและสภาพเงื่อนไขการทำงานที่เท่าเทียมกับคนชาติ มีสิทธิเกี่ยวกับการสามารถที่จะอยู่ภายในประเทศเป็นระยะเวลาหนึ่งหลังจากจบการทำงานแล้ว ซึ่งจะป้องกันไม่ให้รัฐเนรเทศแรงงานโดยทันทีที่จบการทำงาน สิทธิอื่นนอกจากนี้ก็มีเช่น เสรีภาพจากการถูกเนรเทศรวมหมู่ (ข้อ 22) สิทธิในการติดต่อกงสุลหากถูกจับกุม (ข้อ 23) และสิทธิของลูกของแรงงานข้ามชาติที่จะได้รับการศึกษา (ข้อ 30) สิทธิที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การสามารถโอนเงินที่หาได้กลับไปยังประเทศบ้านเกิด



วัตถุประสงค์หลักของอนุสัญญาฉบับนี้คือ การสร้างสภาพเงื่อนไขที่มีความเป็นมนุษย์สำหรับแรงงานข้ามชาติ ดังมีรายละเอียดอยู่ในส่วนที่ 6 ของอนุสัญญา อย่างเช่น การดำเนินการของกงสุล ดูแลให้แรงงานข้ามชาติสามารถเดินทางกลับประเทศได้อย่างสะดวก พยายามจัดการเคลื่อนย้ายที่ผิดกฎหมายและปกปิด ตลอดจนการจัดหางานสำหรับแรงงานข้ามชาติ

แนวคิด

เงินค่าแรงส่งกลับประเทศ

เงินค่าแรงส่งกลับประเทศคือเงินและสิ่งของที่แรงงานข้ามชาติและคนที่อาศัยอยู่นอกรัฐของตนส่งกลับไปให้ครอบครัวที่ประเทศบ้านเกิด เงินค่าแรงนี้ส่งผลกระทบต่อชุมชนและในบางกรณีต่อเศรษฐกิจระดับประเทศ เงินส่งกลับมีปริมาณในสัดส่วนที่สำคัญของระบบเศรษฐกิจของฟิลิปปินส์และยกระดับสภาพของชุมชนจำนวนมากในเมียนมา แรงงานข้ามชาติสามารถเป็นพลังทางเศรษฐกิจที่สำคัญและเป็นผู้ขับเคลื่อนโอกาสใหม่ๆ แม้ว่าจะอยู่ในอีกประเทศหรืออีกภูมิภาคหนึ่ง เงินส่งกลับเป็นปัจจัยที่สำคัญ (เป็นสิ่งที่สร้างแรงจูงใจให้ผู้คนโยกย้ายถิ่นฐาน) ของการย้ายถิ่นในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การคุ้มครองและการสามารถส่งเงินกลับบ้านได้มีความสำคัญต่อแรงงานเหล่านี้และเทียบเท่ากับเป็นสิทธิมนุษยชนอย่างหนึ่ง

สิทธิของแรงงานข้ามชาติแบ่งได้เป็นสามประเภท คือ (1) สิทธิของแรงงานข้ามชาติทั้งหมด (ดังรายละเอียดข้างต้น) (2) สิทธิเพิ่มเติมพิเศษสำหรับแรงงานข้ามชาติที่มีเอกสาร และ (3) สิทธิสำหรับแรงงานข้ามชาติประเภทพิเศษ

แรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารมีสิทธิเพิ่มเติมชุดหนึ่งในบทบัญญัติ 20 ข้อ เช่น สิทธิในการจัดตั้งสหภาพแรงงาน (ข้อ 40) การเข้าถึงที่พักอาศัยและบริการทางสังคม (ข้อ 43) และการรับลูกของแรงงานข้ามชาติเข้าเรียนในสถาบันการศึกษาท้องถิ่น (ข้อ 45) สิทธิพิเศษสำหรับแรงงานที่มีเอกสารเหล่านี้ในสถานการณ์ปกติก็อาจมองได้ว่าเป็นความพยายามกระตุ้นให้แรงงานข้ามชาติดำเนินการจัดทำเอกสารและย้ายถิ่นอย่างถูกต้อง

แรงงานข้ามชาติประเภทพิเศษประกอบด้วย แรงงานไปกลับข้ามพรมแดน (frontier workers คือคนที่อยู่ในประเทศหนึ่งและเดินทางไปทำงานในอีกประเทศหนึ่ง) แรงงานตามฤดูกาล (คนที่ไปทำงานในอีกประเทศหนึ่งตามระยะเวลาบางช่วงในแต่ละปี) หรือแรงงานที่ผูกกับโครงการ (คนที่ทำงานในอีกประเทศหนึ่งตามระยะเวลาที่กำหนดและจบการทำงานเมื่อโครงการเสร็จสิ้น) แรงงานเหล่านี้มีสิทธิมาตรฐานทั้งหมด แต่การเข้าถึงบริการทางสังคมและการศึกษาของลูกอาจจำกัดเนื่องจากไม่ได้อยู่อาศัยเต็มเวลาในประเทศที่ทำงาน

7.2.3 ปัญหาท้าทายสำหรับ ICRMW

แม้ว่าอนุสัญญาฉบับนี้จะมีความคืบหน้าอย่างมีนัยสำคัญในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ แต่ก็ยังมีจุดอ่อนบางประการเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติประเภทที่กำลังปรากฏขึ้นใหม่ ยกตัวอย่างเช่น ไม่มีบทบัญญัติเฉพาะเจาะจงสำหรับแรงงานข้ามชาติหญิง ซึ่งทำให้อนุสัญญาฉบับนี้ไม่เห็นมิติด้านเพศสภาพ โดยถือว่าผู้หญิงและผู้ชายต้องการความคุ้มครองแบบเดียวกัน ด้วยโลกาภิวัตน์ของการทำงาน และแนวปฏิบัติที่เปลี่ยนแปลงที่ถูกรเรียกว่า “ใช้แรงงานหญิงอย่างมาก” (feminization of labour) เวลานี้แรงงานหญิงเป็นส่วนที่เติบโตเร็วที่สุดของภาคแรงงาน ไม่มีการกล่าวถึงการละเมิดต่างๆ จำนวนมากที่แรงงานหญิงอาจต้องเผชิญ เช่น การเลือกปฏิบัติทางเพศในสถานที่ทำงาน หรือค่า

ตอบแทนที่ไม่เท่าเทียมเอาไว้โดยตรง อาจมีผู้แย้งว่าประเด็นเหล่านี้จะถูกครอบคลุมอยู่แล้วในเรื่องการไม่เลือกปฏิบัติในสถานที่ทำงาน แต่บ่อยครั้งที่กฎหมายเหล่านี้ก็ไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองแรงงานข้ามชาติหญิง จุดอ่อนนี้เห็นได้ชัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับแรงงานทำงานบ้านที่เป็นผู้หญิงแทบทั้งหมด เนื่องจากการทำงานบ้านมักไม่ได้รับการกำกับดูแลและผู้หญิงเหล่านั้นทำงานอยู่ในบ้านส่วนตัวของนายจ้างก็เป็นเรื่องยากกว่ามากสำหรับพวกเขาที่จะร้องเรียน รวมตัวกันจัดตั้ง เรียกร้องค่าแรงล่วงเวลาตลอดจนมาตรฐานการทำงานอื่นๆ ในภูมิภาคนี้ กรณีการข่มเหงทารุณแรงงานที่เป็นที่รู้จักกันดีที่สุดส่วนหนึ่งเป็นกรณีที่เกิดกับแรงงานทำงานบ้าน (บางกรณีถึงกับนำไปสู่การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต เช่น กรณีของ Flor Contemplacion ที่เป็นปัญหาระหว่างสิงคโปร์และฟิลิปปินส์) ส่วนประเด็นสิทธิอื่นๆ ที่ยังไม่มีการพิจารณาคือ สิทธิของแรงงานเยาวชน (อายุต่ำกว่า 18) ที่อาจจำเป็นต้องได้รับความคุ้มครองเป็นพิเศษ อนุสัญญาอายุขั้นต่ำ (ILO 138) ให้ความคุ้มครองคนที่มียุขน้อยกว่าอายุขั้นต่ำสุดของประเทศที่พวกเขาทำงานอยู่ (อาจอยู่ระหว่าง 12-15 ปี) แต่ไม่มีการมองว่าคนอายุระหว่าง 15-18 ปีที่กำลังทำงานอาจต้องการความคุ้มครองพิเศษ ส่วนแรงงานข้ามชาติรุ่นที่สอง คือ ลูกที่โตเป็นผู้ใหญ่แล้วของแรงงานข้ามชาติซึ่งก็เป็นแรงงานข้ามชาติด้วย ก็ไม่ได้รับการกล่าวถึงในอนุสัญญาระดับนี้ด้วยเช่นกัน ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีประวัติศาสตร์ของการมีแรงงานย้ายถิ่นมีแรงงานข้ามชาติอยู่สองหรือบางครั้งก็สามชั่วคนด้วยกัน

กรณีศึกษา

กรณีของ Flor Contemplacion

Flor Contemplacion เป็นคนทำงานบ้านชาวฟิลิปปินส์ที่ทำงานอยู่ในสิงคโปร์ เธอถูกดำเนินคดีและตัดสินว่ามีความผิดในข้อหาฆาตกรรม และถูกประหารชีวิตในวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2538 แต่ข้อเท็จจริงของคดียังคงเป็นข้อถกเถียงกันอยู่ ผู้หญิงทำงานบ้านคนหนึ่งถูกพบว่าเสียชีวิตจากการถูกรัดคอ และเด็กชายอายุสี่ขวบที่เธอเป็นคนดูแลถูกพบว่าจมน้ำเสียชีวิตอยู่ในอ่างอาบน้ำ Flor Contemplacion ตกเป็นผู้ต้องสงสัยหลังจากตำรวจอ่านบันทึกของผู้เสียชีวิตและ Flor ให้การรับสารภาพ การเรียกร้องในเรื่องความไม่มั่นคงทางจิตในส่วนของ Flor กับเรื่องที่พ่อของเด็กเป็นคนรัดคอผู้หญิงคนดังกล่าวหลังจากที่เธอพบว่าเธอทำให้ลูกชายของเขาจมน้ำตายถูกเพิกเฉย

คดีนี้กลายเป็นประเด็นรณรงค์สำหรับหลายองค์กรที่ทำงานผลักดันสนับสนุนสิทธิของแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะแรงงานทำงานบ้านในสิงคโปร์ หลายฝ่ายกังวลกับการด่วนสรุปว่าเธอมีความผิดและตำรวจไม่ได้สอบสวนคดีไปในทางอื่นๆ รัฐบาลฟิลิปปินส์แทบไม่ได้ให้ความช่วยเหลือทางกงสุลหรือความคุ้มครองใดๆ แก่เธอเลย จนเมื่อมารู้สึกได้ถึงความไม่พอใจของชาวฟิลิปปินส์ในภายหลัง จึงได้ทำการประท้วงคำพิพากษาประหารชีวิตและต่อมาได้ทำการถอนเอกอัครราชทูตของตนออกจากสิงคโปร์และยกเลิกสนธิสัญญาทวิภาคีไปจนถึงบัดนี้

หลังจากกรณีนี้ สิงคโปร์ก็ค่อยๆ ปรับปรุงการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่แรงงานทำงานบ้านด้วยการออกบทบัญญัติ “การทารุณแรงงานทำงานบ้าน- Maid Abuse Law” (มาตรา 73 ของประมวลกฎหมายอาญา) ในปี พ.ศ. 2541 นอกจากนี้ ในปี พ.ศ.2555 กระทรวงแรงงานของสิงคโปร์ประกาศวันหยุดพักผ่อนประจำปีสำหรับแรงงานทำงานบ้านต่างชาติ อย่างไรก็ตาม ข้อกำหนดนี้ใช้บังคับเฉพาะกับสัญญาใหม่ที่ทำขึ้นตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ.2556 เป็นต้นมาเท่านั้น นี้ไม่ได้เป็นกรณีเดียวที่แรงงานทำงานบ้านได้รับโทษประหารชีวิต หลังจากนั้นก็มีคนทำงานรับใช้ในบ้านชาวศรีลังกาและอินโดนีเซียได้รับโทษประหารชีวิตในซาอุดีอาระเบียจนทำให้ประเทศต้นทางต้องออกกฎหมายเพิ่มความคุ้มครองแก่แรงงานทำงานบ้าน ยกตัวอย่างเช่น อินโดนีเซียสั่งห้ามไม่ให้มีแรงงานไปทำงานบ้านในซาอุดีอาระเบียในปี พ.ศ.2554 แต่ไม่นานมานี้ก็เพิ่งลงนามในข้อตกลงกับซาอุดีอาระเบียที่จะอนุญาตให้ไปทำงานได้ภายใต้สภาพเงื่อนไขบางอย่าง (เช่น มีค่าตอบแทนรายเดือน การจำกัดชั่วโมงการทำงาน และการห้ามยึดหนังสือเดินทาง)

7.2.4. สาเหตุที่มีประเทศให้สัตยาบันน้อย

มีเหตุผลหลายประการที่ทำให้มีเพียงไม่กี่ประเทศให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาฉบับนี้ ดังที่กล่าวมาแล้ว ไม่มีประเทศภาคีที่เป็นประเทศปลายทางที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากที่ให้สัตยาบัน นอกจากนี้ ไม่มีประเทศพัฒนาแล้วให้สัตยาบัน อย่างไรก็ตาม เหตุผลต่างๆ ที่ใช้อ้างสำหรับการไม่ให้สัตยาบันโดยมากมักไม่ตรงกับความจริง เช่น ประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศเห็นว่าอนุสัญญาฉบับนี้ให้สิทธิแก่แรงงานข้ามชาติมากเกินไป ที่จริงแล้วสิทธิเหล่านั้นก็มักจะมียุติแล้วในกฎหมายในประเทศ และไม่มีภาระเพิ่มเติมใดๆ บางประเทศเห็นว่าหากสภาพเงื่อนไขการทำงานดีเกินไป แรงงานข้ามชาติก็จะพากัน ‘หลังไหล’ เข้ามาในประเทศ และสร้างปัญหาให้กับระบบสวัสดิการ ตำรวจ และชุมชนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม การหลังไหลที่วาก็ไม่เคยเกิดขึ้น แรงงานข้ามชาติจะไปยังที่ที่มีงานทำและจะไม่ไปเป็นคนว่างงาน ดังนั้น จำนวนแรงงานข้ามชาติสะท้อนถึงความต้องการแรงงาน ไม่ใช่ภาพสะท้อนว่าประเทศนั้นมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีหรือไม่ดีแต่อย่างใด

หลายประเทศอาจเห็นว่าสิทธิบางอย่างเป็นปัญหา เช่น การที่แรงงานข้ามชาติควรได้รับการปฏิบัติเช่นเดียวกับแรงงานในประเทศในประเด็นด้านค่าตอบแทน ค่าแรงทำงานล่วงเวลา วันหยุด และการยกเลิกการจ้างงาน (ข้อ 25) ในความเป็นจริง แล้วบริษัทต่างๆ ส่วนหนึ่งใช้แรงงานต่างชาติเพราะว่าค่าแรงถูกกว่าและอาจจ่ายต่ำกว่าค่าแรงขั้นต่ำได้ ภาคธุรกิจอาจกดดันรัฐบาลไม่ให้ออกกฎหมายที่ให้สิทธิมากเกินไป สิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิพลเมืองสำหรับเด็กๆ ก็มักไม่ได้รับความเห็นชอบ

นอกจากนี้ยังมีความกังวลเกี่ยวกับการที่ ICRMW ให้การยอมรับแรงงานที่ไม่มีเอกสารด้วย ประเทศส่วนใหญ่เรียกแรงงานที่ไม่มีเอกสารว่าคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย และพวกเขาสามารถถูกจับกุมและเนรเทศได้ง่ายมาก อย่างไรก็ตาม การให้การยอมรับสิทธิของแรงงานเหล่านี้ก็สร้างความเปลี่ยนแปลงต่อกระบวนการนี้ พวกเขาควรจะสามารถโต้แย้งการส่งกลับตนเองได้ในทางกฎหมายหรือตั้งคำถามเรื่องสถานที่ทำงานหากว่ามีการละเมิดกฎหมาย

ถึงแม้ว่าประเทศต่างๆ มักเพิกเฉยต่อคุณประโยชน์ของอนุสัญญาฉบับนี้ เนื่องจากหลายประเทศในโลกพึ่งพาแรงงานข้ามชาติเพื่อการเติบโตของภาคอุตสาหกรรม แต่การไม่ดูแลแรงงานข้ามชาติอาจส่งผลเสียต่อเศรษฐกิจของประเทศได้ หากสภาพการทำงานมีความเลวร้ายเกินไป แรงงานข้ามชาติก็จะไม่ไปทำงาน หรือว่าหากพบว่าในประเทศอื่นมีสภาพการทำงานที่ดีกว่า พวกเขา ก็จะออกไปประเทศอื่น เช่นการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยในเมียนมาเมื่อไม่นานมานี้ ทำให้ภาคธุรกิจในมาเลเซียและไทยที่ต้องพึ่งพาแรงงานข้ามชาติจากเมียนมามีความกังวลว่าแรงงานเหล่านั้นจะเริ่มเดินทางกลับประเทศ โรงงานส่วนหนึ่งถึงกับเพิ่มค่าแรงและปรับปรุงสภาพการทำงานเพื่อจูงใจให้แรงงานข้ามชาติอยู่ทำงานต่อไป

7.3 การละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญกับการข่มขู่คุกคามและการละเมิดต่างๆ โดยเริ่มตั้งแต่การจัดหางานไปจนถึงการสิ้นสุดการทำงาน แรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารและอยู่ในสถานะไม่ปกติจะตกอยู่ในภาวะเปราะบางมากเป็นพิเศษ แรงงานข้ามชาติเผชิญการคุกคามเนื่องจากอยู่ภายนอกประเทศของตนและถูกวาดภาพให้เป็นภาระของสังคมและเป็นตัวถ่วงเศรษฐกิจ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากอาจลังเลที่จะร้องเรียนเกี่ยวกับการคุกคามหรือการละเมิดเนื่องจากเห็นว่าตำรวจหรือระบบยุติธรรมไม่ค่อยให้

ความคุ้มครองพวกเขา หากปราศจากกลไกคุ้มครอง พวกเขาก็ต้องหันไปพึ่งพาลิทธิมนุษยชนของตน เพื่อเป็นหลักประกันในความปลอดภัยและการปฏิบัติที่เป็นธรรม

การหลอกลวง

การหลอกลวงแรงงานข้ามชาติเป็นเรื่องที่พบได้ทั่วไปในภูมิภาคนี้ โดยบริษัทและบุคคลต่าง ๆ ให้สัญญาว่าจะมีงานค่าตอบแทนสูง (มักจะต้องมีการจ่ายค่าธรรมเนียม) แต่กลับมาพบความจริงในภายหลังว่าไม่มีงานดังกล่าว หรือในกรณีที่มียาน สภาพการทำงานก็ไม่เป็นไปตามที่ตกลง การเปลี่ยนสัญญาที่เกิดขึ้นทั่วไปโดยสัญญาเดิมถูกเปลี่ยนไปเมื่อเดินทางมาถึงประเทศจุดหมายและแรงงานก็ถูกย้ายไปสังกัดนายจ้างอีกคนหนึ่งและต้องทำงานที่ต่างไปจากที่ตกลงกันไว้ตั้งแต่แรก ตัวอย่างที่เลวร้ายที่สุดของการหลอกลวงประเภทนี้คือการค้ามนุษย์ที่แรงงานมักหลงเอยด้วยการตกอยู่ในสภาพที่เป็นเหมือนทาส แรงงานบังคับก็อาจเกิดขึ้นได้ในสถานการณ์เช่นนี้ที่แรงงานไม่สามารถออกจากงานได้ถึงแม้สภาพการทำงานจะเลวร้ายเพียงใดก็ตามเพราะไม่มีเอกสารประจำตัวและไม่สามารถจ่ายหนี้ที่เกิดจากการจัดหางานได้ การละเมิดอื่นๆ ก็มีอย่างเช่น การเก็บค่าธรรมเนียมและการหักค่าแรงสูงเกินกว่าในสัญญา ค่าตอบแทนจึงไม่ได้สูงตามที่ตกลงกันไว้

สภาพที่เลวร้ายของสถานที่ทำงาน

ในที่ทำงาน แรงงานข้ามชาติ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานที่ไม่มีเอกสาร) อาจตกอยู่ในสภาพถูกไถ่ในกำมือของนายจ้างและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเนื่องจากไม่สามารถเข้าถึงความคุ้มครองของกฎหมายได้อย่างเท่าเทียมและเป็นธรรม การละเมิดที่พบทั่วไปคือ การไม่จ่ายค่าจ้าง สภาพการทำงานที่สกปรก อันตรายและไม่ถูกสุขลักษณะ และชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน บางครั้งแรงงานทำงานบ้านต้องทำงานตั้งแต่ 6 โมงเช้า (เพื่อให้เด็กไปโรงเรียน) ถึงเที่ยงคืนเนื่องจากต้องทำความสะอาดหลังอาหารมื้อค่ำ ชั่วโมงการทำงานต่อสัปดาห์โดยเฉลี่ย (ซึ่งแตกต่างกันไปทั่วทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แต่ควรจะอยู่ประมาณ 45 ชั่วโมง) อาจมากถึง 72 ชั่วโมง

การกดขี่ทารุณที่เลวร้ายที่สุดเกิดขึ้นบนเรือประมง แรงงานประมงมักต้องทำงานหนักสลับแปดถึงยี่สิบ ชั่วโมงต่อวัน เจ็ดวันต่อสัปดาห์ จะนอนและกินได้ก็ต่อเมื่อมีการวางอวนและปลาที่เพิ่งจับได้ถูกคัดเลือกเสร็จแล้ว แรงงานประมงอาศัยอยู่ในสภาพที่เบียดเสียดกันอย่างเลวร้าย ขาดแคลนน้ำจืด และต้องทำงานแม้ว่าจะเหนื่อยล้าหรือล้มป่วย ซึ่งเสี่ยงต่อการทำให้ตนเองหรือคนอื่นได้รับบาดเจ็บ

การละเมิดนอกสถานที่ทำงาน

กระทั้งภายนอกสถานที่ทำงาน แรงงานข้ามชาติอาจประสบกับการเลือกปฏิบัติในรูปแบบของการริดไถจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ การถูกจับตาดูตลอดเวลา การไม่สามารถส่งลูกเข้าโรงเรียน และการไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรม เช่น การแต่งงาน พิธีทางศาสนาหรือวันสำคัญของประเทศของตน แรงงานข้ามชาติอาจพบเจอการละเมิดเมื่อสิ้นสุดการจ้างงาน ประเทศส่วนใหญ่ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มักถือว่าแรงงานที่ไม่มีเอกสารเป็นอาชญากรและต้องถูกเนรเทศออกไปโดยทันที มีกรณีที่เจ้าของโรงงานไม่เอายากจ่ายค่าจ้างจึงเรียกตำรวจมาจับแรงงานที่ไม่มีเอกสารและส่งกลับประเทศ (โดยที่พวกเขาไม่สามารถฟ้องร้องเอาค่าจ้างได้) ด้วยมาตรฐานที่อ่อนแอเกี่ยวกับการเนรเทศในหลายประเทศ แรงงานข้ามชาติรู้ว่าหากตนพยายามเรียกร้องสิทธิของตัวเองจากผิดคนแล้ว พวกเขาอาจถูกส่งกลับประเทศ ถูกจับหรือถูกทำอันตราย มาเลเซียมีกฎหมายที่อนุญาตให้มีการโยกแรงงานข้ามชาติที่ไม่มีเอกสารได้ และในระหว่าง พ.ศ. 2548–2553 มีคนต่างชาติถูกโยกไปเกือบ 30,000 คน ปัญหาเหล่านี้เป็นอุปสรรคทำให้แรงงานข้ามชาติไม่สามารถใช้สิทธิของตนเองได้



กรณีศึกษา

ความกลัวคนที่ไม่ใช่พลเมือง

ในเชียงใหม่ หญิงสาวซึ่งเป็นนักศึกษามหาวิทยาลัยคนหนึ่งถูกข่มขืนและสังหารอย่างน่าสลดในหอพัก มีการจับกุมผู้ต้องสงสัยที่เป็นคนงานก่อสร้างชาวไทใหญ่สองคน หลังจากการจับกุม นักศึกษาเริ่มรณรงค์และเรียกร้องให้เนรเทศแรงงานก่อสร้างข้ามชาติทั้งหมดในเชียงใหม่ โดยนักศึกษาได้รับการสนับสนุนจากตำรวจ มีการบุกจับแรงงานหลายครั้งในช่วงหลายวันต่อมา และแรงงานหลายร้อยคนถูกส่งกลับไปเสียเงินมา การส่งกลับดังกล่าวกระทำโดยผิดกฎหมาย และในบางกรณี คนไทยที่ถูกจับในระหว่างการบุกจับก็พลอยถูกเนรเทศออกจากประเทศของตัวเองไปเสียเงินมาด้วย

มาเลเซียได้ทำการเนรเทศแรงงานข้ามชาติจำนวนมาก โดยเคยมีการจับกุมและเนรเทศแรงงานหลายหมื่นคนภายในช่วงเวลาสั้นๆ (แต่ก็ไม่มีกรจับกุมและเนรเทศอย่างขนานใหญ่มาตั้งแต่ พ.ศ. 2547 แล้ว) การเนรเทศขนานใหญ่ที่ถึงแม้จะไม่ค่อยเกิดขึ้น แต่ก็ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อันตรายขัดต่อกฎหมายในประเทศและสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนจำนวนมาก กระนั้นความกลัวของคนทั่วไปที่มีต่อคนที่ไม่ใช่พลเมืองที่กระทำคามผิดก็มีอัตราที่สูงมาก ด้วยเหตุนี้ การข่มขืนทารุณที่กระทำต่อผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองที่บริสุทธิ์จึงมักไม่ค่อยได้รับความสนใจ

แรงงานบังคับ

แรงงานบังคับเป็นหนึ่งในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดของการละเมิดสิทธิแรงงาน อนุสัญญา ILO ฉบับ 29 ว่าด้วยแรงงานบังคับ (พ.ศ. 2473) ให้คำจำกัดความไว้ว่า:

“งานหรือบริการทั้งหมดที่ถูกริดเค้นเอาจากบุคคลใดภายใต้การข่มขู่ที่จะลงโทษและบุคคลนั้นไม่ได้เสนอตัวที่จะกระทำโดยสมัครใจ”

กรณีศึกษา

แรงงานบังคับ

กรณีศึกษานี้มาจากบันทึกในการสัมภาษณ์ในโครงการศึกษาวิจัยเมื่อเร็วๆ นี้เกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในมาเลเซีย

หมายเหตุ: ชื่อบุคคลและบริษัทในตัวอย่างนี้เป็นนามแฝง

เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของบริษัท บริษัทผลิตสินค้า (ไซเบอร์) ที่ใช้แรงงานข้ามชาติกำหนดให้หัวหน้าของคณงานต้องปรับปรุงสภาพการทำงานให้สอดคล้องกับค่าแรงขั้นต่ำตามกฎหมายและสภาพความเป็นอยู่ของคณงาน แต่แทนที่จะทำตามบริษัทไซเบอร์ร้องขอ นายหน้ากลับเจรจาอัตราค่าจ้างกับคณงาน โดยเสนอที่จะจ่ายให้คณงาน 41.50 ริงกิตต่อวัน (ประมาณ 350 บาท) โดยไม่มีการจ่ายค่าแรงวันหยุด แต่ไม่มีการหักค่าใช้จ่ายอื่น ๆ นอกจากค่าธรรมเนียมในการจัดหางานที่พวกเขาถูกคาดหวังว่าจะต้องจ่าย คณงานตกลงตามนี้ด้วยวาจา

จากนั้นมีการทำสัญญาเป็นภาษาอังกฤษและภาษามลายูที่ไม่มีคณงานคนไหนอ่านออก แต่ก็ลงชื่อไปโดยเชื่อใจในคำพูดของนายหน้า คณงานสังเกตเห็นว่าการหักค่าจ้างถูกเขียนเป็นอังกฤษและเมื่อพวกเขากลับมาอยู่ที่พักก็พยายามแปลโดยใช้พจนานุกรม คณงานไม่รู้ว่านายหน้าได้กลับไปแจ้งที่บริษัทไซเบอร์แล้วว่าคณงานตกลงกับอัตราค่าจ้างใหม่ แต่ฝ่ายบริหารของบริษัทยืนยันว่าเป็นเรื่องที่ยอมรับไม่ได้ถึงแม้ว่าคณงานตกลงก็ตาม เนื่องจากเงื่อนไขต่างๆ ยังไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดขั้นต่ำ





นายหน้าตัดสินใจปลดคนงานออกจากบริษัท ระหว่างรองานที่บริษัทใหม่ คนงานไม่ได้ทำงานและตั้งนั้นก็ไม่ได้รับค่าจ้าง พวกเขาถูกพาไปอยู่ที่พักใหม่ที่ห่างจากที่พักเดิมราว 50 กม. พวกเขาบอกว่าที่พักใหม่นี้คับแคบ โดยผู้ชายอยู่กัน 10 คนต่อหนึ่งห้อง และผู้หญิง 30 คนอยู่รวมกันในอีกห้องหนึ่ง

ในที่สุด หลังจากผ่านไป 10 วัน คนงานก็ถูกเรียกให้ไปรายงานตัวกับบริษัทใหม่ คนงานได้ยื่นมาว่าสภาพการทำงานของบริษัทนี้เลวร้ายมาก พวกเขาไม่ยอมรับงานใหม่นี้และเรียกร้องให้หาบริษัทอื่น แต่แทนที่จะตอบสนอง นายหน้าข่มขู่ที่จะแจ้งเจ้าหน้าที่หากยังมีปัญหา คนงานจึงขอหนังสือเดินทางคืนเพื่อจะได้ไปหานายจ้าง-นายหน้ารายใหม่ แต่นายหน้าปฏิเสธที่จะคืนหนังสือเดินทาง จากนั้นพวกเขาจึงเรียกร้องที่จะกลับเมียนมา แต่นายหน้าปฏิเสธไม่ยอมให้ไป นายหน้าคอยข่มขู่ว่าจะให้ตำรวจมาจับและครั้งหนึ่งนายหน้าก็เดินทางมายังที่พักโดยมีตำรวจมาด้วย ทำให้คนงานหวาดกลัวมากจนหลบหนีไปโดยไม่มีหนังสือเดินทาง พร้อมเงินที่เหลืออยู่เพียงเล็กน้อย พวกเขายังอยู่ในมาเลเซียในสภาพไร้ทางออกอยู่อย่างนั้นจนกว่าจะถูกจับกุมคุมขังและถูกส่งกลับประเทศ

แรงงานบังคับมีองค์ประกอบสำคัญสองส่วน ส่วนแรก เป็นการทำงานโดยไม่สมัครใจ ผืนใจคนทำอาจเป็นการเกณฑ์บังคับ หรือการตกอยู่ในสภาพบังคับขู่เชือดและการไม่สามารถไปจากนายจ้างได้ ส่วนที่สองคือ เป็นการทำงานที่ทำภายใต้การข่มขู่ว่าจะมีการลงโทษ ในกรณีส่วนใหญ่ การขู่จะลงโทษนี้คือการขู่จะทำร้าย แต่ก็อาจจะเป็นการข่มขู่คนในครอบครัวก็ได้ หรือขู่จะลงโทษหากหลบหนี ในกรณีของการค้ามนุษย์ แรงงานบังคับมักเกิดในลักษณะที่บุคคลไม่ได้รับค่าตอบแทน งานมีลักษณะบังคับกตสี่ (เช่น งานบริการทางเพศ) และบุคคลนั้นไม่มีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายที่จะออกจากสถานที่ทำงาน แรงงานบังคับคือภาวะการละเมิดในที่ทำงานที่เลวร้ายที่สุด การละเมิดในที่ทำงานบางอย่างอาจเป็นเรื่องไม่ร้ายแรง เช่น สภาพการทำงานที่ย่ำแย่ (ร้อนเกินไป หนาวเกินไป สกปรกหรือไม่ถูกสุขลักษณะ) สภาพเหงื่อไคลบางอย่างอาจร้ายแรงแต่ไม่ใช่สิ่งผิดกฎหมาย เช่น การตุด่า หรือการลดค่าจ้างโดยไม่ได้รับความยินยอม การละเมิดในที่ทำงานอย่างอื่นอาจกลายเป็นอาชญากรรมได้โดยไม่ถือว่าเป็นแรงงานบังคับ เช่น การทำร้ายร่างกาย การขโมยค่าจ้าง หรือการใช้แรงงานเด็ก

กรณีศึกษา

การคุ้มครองแรงงานข้ามชาติเด็ก

หนังสือที่จัดพิมพ์โดยศูนย์การย้ายถิ่นมหิดล ชื่อ Invisible Victims of Trafficking in Thailand (เหยื่อการค้ามนุษย์ที่มองไม่เห็นในประเทศไทย) โดยเป็นเรื่องราวเกี่ยวกับเด็กที่เดินทางมาหางานทำในประเทศไทย ระบุในตอนหนึ่งว่า “เรือแล่นออกสู่ทะเลและขึ้นไม่ทราบว่าจะตัวเองอยู่ที่ไหนหรือเรือประมงกำลังมุ่งหน้าไปที่ใด เขาถูกสั่งให้ยกถังปลาและตั้งอวนตั้งแต่หัวค่ำจนถึงเช้า เขาได้รับอาหารแต่ไม่ได้รับค่าจ้าง คนที่ควบคุมคนงานไม่ใส่ใจกับขึ้นเนื่องจากเขาอายุต่ำกว่าเกณฑ์ ขึ้นทำงานอยู่บนเรือลำนั้นเป็นเวลาเจ็ดวันและพอเรือกลับมาเทียบท่าเขาก็ถูกไล่ออกพร้อมกับเพื่อนคนหนึ่ง”

ในที่สุด เขาก็ตกไปอยู่ในมือของผู้หญิงไทยคนหนึ่งซึ่งเด็กชายทั้งสองคนไว้ในห้องเป็นเวลาสามวันก่อนจะถูกพาไปยังเรือประมงอีกลำหนึ่ง พอได้เห็นพวกเขา เจ้าของเรือก็รับเอาแต่เพื่อนของขึ้นไปทำงานเนื่องจากมีอายุ 19 ปี ซึ่งถูกถือว่าเป็นเด็กเกินไปสำหรับการทำงานและถูกทิ้งให้อยู่บนท้องถนนตามลำพัง พุดไทยไม่ได้และไม่รู้ว่าตัวเองอยู่ที่ไหนและไม่รู้จะไปขอความช่วยเหลือจากใครได้ ในที่สุดเขาก็เดินไปเรื่อย ๆ ผ่านไปสามวัน ขึ้นกำลังเดินอยู่บนสะพานลอยแห่งหนึ่ง และเมื่อมีคนขับรถคันหนึ่งหยุดรถและลงมำนำตัวเขาไปส่งสถานีตำรวจซึ่งอยู่ที่คลองเตยในกรุงเทพฯ





หลังจากไม่ได้กินอาหารมาสามวัน ชินถูกส่งไปยังห้องกักสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองที่ชอยสวนพลู ในกรุงเทพฯ ซึ่งเขาถูกคุมขังอยู่เป็นเวลาสามเดือน มีคนจากเมียนมาอยู่ร่วมห้องขังเดียวกับเขา ต่อมาชินถูกส่งกลับไปแม่สอดซึ่งเป็นชายแดนไทย-เมียนมา เมื่อไปถึงตำรวจตรวจคนเข้าเมืองก็ส่งเขาให้กับกองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ (Democratic Karen Buddhist Army – DKBA) ในเมียนมา เนื่องจากว่าต้องมีใครสักคนจ่ายเงินเพื่อให้ปล่อยตัวเขา คนทำงานในองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือคนหนึ่งที่ซื้อตัวเขามาและพากลับไปแม่สอดอีกครั้งไปอยู่ในบ้านพักชั่วคราวขององค์กรให้ความช่วยเหลือชาวเมียนมาแห่งหนึ่ง จากนั้นเขาก็ได้ย้ายไปอยู่โรงเรียนประจำที่เขาได้เรียนภาษาไทย อังกฤษ และเมียนมา เขาได้มีเพื่อนและมีความสุขกับที่นั่น ปัจจุบันชินพยายามหาที่เรียนปกติ แต่เขายังคงไม่มีเอกสารสำหรับการอยู่ในเมืองไทยตามกฎหมายและยังคงเสี่ยงต่อการถูกจับกุม ถูกส่งกลับ หรือตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์อีกครั้ง

แบบฝึกหัด: ระบุชี้การละเมิดสิทธิ

สำหรับสองกรณีที่ยกมา แรงงานบังคับในมาเลเซียและแรงงานข้ามชาติเด็กในไทย ระบุการละเมิดหลัก ๆ ที่กระทำต่อคนที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนด้วยหรือไม่?

ตัวอย่างของการละเมิด

- การละเมิดสัญญา
- ค่าธรรมเนียมสูงเกินไป
- จ่ายค่าจ้างต่ำกว่าที่ตกลงหรือไม่จ่ายค่าจ้าง
- ชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน
- สภาพความเป็นอยู่ที่เลวร้าย
- ไม่สามารถเข้าถึงการรักษาพยาบาลได้
- การยึดเอกสารประจำตัว
- การข่มขู่คุกคามความปลอดภัย
- ไม่มีเสรีภาพในการเดินทางเคลื่อนย้าย

7.3.1 การดำเนินการของรัฐบาลที่สามารถคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

อนุสัญญาฯ เรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ ปกป้อง “การเคลื่อนย้ายที่ผิดกฎหมายหรือปิดลับและการจ้างงานแรงงานข้ามชาติในสถานการณ์ที่ไม่ปกติถูกต้องตามกฎหมาย” และประกาศว่าประเทศต่าง ๆ ควรดูแลให้มี “สภาพเงื่อนไขที่ดี เป็นธรรม มีมนุษยธรรมและชอบด้วยกฎหมาย” ส่วนหนึ่งสามารถบรรลุได้ด้วยการทำให้การทำงานของแรงงานข้ามชาติมีความถูกต้องมากขึ้นซึ่งจะทำให้แรงงานที่ไม่มีเอกสารทั้งหมดได้กลายเป็นแรงงานที่มีเอกสารในที่สุด การทำให้แรงงานข้ามชาติถูกกฎหมายจะลดขอบเขตและความจำเป็นที่ทำให้เกิดเศรษฐกิจอาชญากรรมในการย้ายถิ่น อันจะนำไปสู่การลดลงของการค้ามนุษย์ ขณะทีอนุสัญญาฉบับนี้ทำให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องคุ้มครองแรงงานข้ามชาติจากการถูกละเมิดสิทธิ แต่รัฐบาลก็อาจใช้ข้ออ้างได้เช่นกันในการพุ่งเป้าไปที่แรงงานข้ามชาติด้วยการดำเนินการต่าง ๆ เช่น เพิ่มการตรวจตราพรมแดน การบุกจับตามสถานที่ทำงาน และการส่งกลับแรงงานที่ไม่มีเอกสาร เป็นที่น่าสังเกตว่าอนุสัญญาฯ ไม่ได้ขอให้รัฐบาลปรับปรุงช่องทางการย้ายถิ่นที่มีเอกสาร อีกทั้งไม่ได้ขอให้บริษัทต่าง ๆ ให้ความช่วยเหลือในการทำให้แรงงานของตนมีความถูกต้อง ICRMW ระบุว่ารัฐบาลควร “ดำเนินมาตรการที่เหมาะสมเพื่อประกันว่า [สภาพการเข้ามาและอยู่ในประเทศอย่างไม่มีผิดถูกต้องตามกฎหมาย] จะไม่เรื้อรัง” แต่ไม่ได้เรียกร้องให้มีการแก้ไขกฎหมายหรือนโยบายการเข้าประเทศที่อาจมีปัญหามากมายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการเข้าประเทศอย่างมีเอกสารเป็นปกติ

ถึงแม้ว่า ICRMW จะป้องกันไม่ให้เกิดการเนรเทศตามอำเภอใจ แต่ก็อนุญาตให้มีการเนรเทศตามกฎหมายได้ ในความเป็นจริงแล้ว การเนรเทศเป็นสิทธิของรัฐบาล แต่ก็ต้องดำเนินการโดยอาศัยกลไกกฎหมาย แรงงานข้ามชาติมีสิทธิที่เกี่ยวข้องกับการเนรเทศ เช่น สิทธิที่จะอุทธรณ์และสิทธิที่จะไม่ถูกเนรเทศเป็นกลุ่มรวมหมู่ อย่างไรก็ตาม การจะมองว่าการเนรเทศหนึ่ง ๆ ขอบด้วยกฎหมายหรือตามอำเภอใจนั้นเป็นเรื่องที่สามารถตีความได้กว้างมาก

มีการดำเนินการบางอย่างที่รัฐบาลสามารถทำได้โดยไม่จำกัดสิทธิของแรงงาน เช่น การกำกับดูแลประเภทของงานที่แรงงานข้ามชาติทำ ในประเทศไทยและมาเลเซีย แรงงานข้ามชาติถูกจำกัดให้ทำงานได้เฉพาะบางสาขา (เช่น ในไทยคือ อุตสาหกรรมประมง โรงงานผลิต งานบ้าน การเกษตร การขนส่งทางเรือ และงานก่อสร้าง) โดยทั่วไป ประเภทของงานที่แรงงานข้ามชาติทำนั้นมักจะถูกจำกัดจำพวก “3 Ds” คือ dirty (สกปรก) dangerous (อันตราย) และ degrading (ต่ำต้อยด้อยค่า) เช่น การทำงานในอุตสาหกรรมประมงอาจมีงานสกปรก เช่นการควักไส้ปลา (มีกลิ่นเหม็นคาว) ตัวอย่างของงานอันตรายคือการทำงานบนเรือประมงกลางทะเล งานต่ำต้อยด้อยค่าก็อย่างเช่นงานขายบริการทางเพศให้กับแรงงานประมง (ถึงแม้ว่าจะมิได้เป็นงานที่ถูกกฎหมายก็ตาม)

กรณีศึกษา

เสียงสะท้อนจากแรงงานทำงานบ้านคนหนึ่งในสิงคโปร์

รายงานของ Human Rights Watch เกี่ยวกับแรงงานทำงานบ้านในสิงคโปร์ที่เรียกว่า แรงงานทำงานบ้านตามใบสั่ง (Maid to Order) บรรยายถ้อยคำของแรงงานทำงานบ้านชาวอินโดนีเซียคนหนึ่งดังนี้

“ฉันไม่ได้รับอนุญาตให้ออกไปข้างนอก ฉันไม่เคยออกไปข้างนอก กระทั่งเอาขยะออกไปทิ้งก็ไม่เคย ฉันอยู่ข้างในตลอด ฉันไม่ได้ไปแม้กระทั่งตลาด ฉันรู้สึกเหมือนอยู่ในคุก มันเป็นการอยู่ในคุกจริงๆ ฉันไม่ได้รับอนุญาตให้เปิดวิทยุ ฉันจะได้เห็นโลกภายนอกก็เพียงตอนตากผ้าเท่านั้น นายจ้างบอกว่า ‘ห้ามพูดกับใคร ห้ามคุยกับเพื่อนหรือเพื่อนบ้าน’ ฉันไม่ได้รับอนุญาตให้ติดต่อญาติ ฉันทำงานอยู่สามปี ฉันไม่มีใครคุยด้วย ฉันถามนายจ้างว่าฉันกลับอินโดนีเซียได้ไหม พวกเขาบอกว่าไม่ ฉันไม่มีความสุขหรือสบาย และฉันอยากกลับบ้าน พวกเขาบอก ‘เธอต้องทำงานให้ครบตามสัญญา ต้องทำงานจนกว่าจะหมดสัญญาเสียก่อน’”

แรงงานทำงานบ้านตกอยู่ในภาวะเสี่ยงเป็นพิเศษเนื่องจากอยู่แยกตัวจากเพื่อนๆ และครอบครัว ปัญหาที่กำลังเปลี่ยนไปเมื่อมีโทรศัพท์มือถือและประเทศอย่างสิงคโปร์และฮ่องกงออกกฎหมายให้แรงงานทำงานบ้านได้มีวันหยุด อย่างไรก็ตาม ก็ยังไม่มีหลักประกันว่าจะได้รับการคุ้มครอง วันหยุดในสิงคโปร์ไม่ได้เป็นเรื่องบังคับ นายจ้างสามารถยึดมือถือ และแรงงานทำงานบ้านอาจรู้สึกถูกข่มขู่คุกคามให้หวาดกลัวเกินกว่าที่จะไปร้องเรียน

7.3.2 องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติ

องค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติมีขนาดและกิจกรรมแตกต่างกันไป องค์กรเหล่านี้แบ่งเป็นสามประเภทด้วยกัน

องค์กรระหว่างประเทศ

นอกจากสหประชาชาติที่มีองค์กรกำกับดูแลสนธิสัญญาสำหรับ ICRMW และมีผู้รายงานพิเศษว่าด้วยสิทธิของผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองแล้ว องค์กรระหว่างประเทศหลักอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ดูแลสิทธิของแรงงาน

ข้ามชาติก็คือ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO (International Labour Organization) และองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่นฐาน หรือ IOM (International Organization for Migration) แม้ว่าบทบาทจะจำกัดอยู่เฉพาะการให้คำแนะนำทางวิชาการและการศึกษาวิจัย แต่สององค์กรนี้ก็ทำหน้าที่องค์กรกำหนดมาตรฐานที่สำคัญ

องค์กรพัฒนาเอกชนระดับท้องถิ่นที่ชำนาญเฉพาะทาง

องค์กรเหล่านี้ให้บริการต่างๆ แก่แรงงานข้ามชาติ เช่น คำแนะนำทางกฎหมาย การคุ้มครอง และการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชนด้านแรงงานข้ามชาติที่โดดเด่นที่สุดสององค์กรในภูมิภาคนี้คือ เวทีแรงงานข้ามชาติ (Migrant Workers Forum) ซึ่งตั้งอยู่ในฟิลิปปินส์ และคณะทำงานแรงงานข้ามชาติอาเซียน (ASEAN Migrant Workers Taskforce) ทั้งสององค์กรนี้มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างมากในงานผลักดันประเด็นนโยบายและการกำหนดมาตรฐาน นอกจากนี้ องค์กรรากหญ้าก็สามารถให้บริการต่างๆ (เช่น เครือข่ายส่งเสริมคุณภาพชีวิตแรงงาน (Labour Rights Protection Network-LPN) ที่มีสำนักงานอยู่ในไทย หรือ Tenaganita Women's Force (พลังแห่งผู้หญิงเตนากานิต้า) ในมาเลเซีย องค์กรเหล่านี้ให้บริการอย่างเช่น บริการทางกฎหมาย การศึกษาสำหรับลูกๆ ของแรงงานข้ามชาติ โครงการสุขภาพ ที่พัก การผลักดันสิทธิของแรงงานข้ามชาติ และการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่แรงงานและครอบครัว บางองค์กรได้รับการสนับสนุนจาก ILO และ IOM ทำให้กิจกรรมระดับรากหญ้าสามารถได้รับการสนับสนุนระหว่างประเทศได้

สหภาพแรงงาน

สหภาพแรงงานเป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวจัดตั้งกลุ่มแรงงานข้ามชาติซึ่งมักไม่มีปากเสียงในระดับปัจเจกบุคคล ด้วยการมีส่วนร่วมในสหภาพฯ แรงงานข้ามชาติและครอบครัวได้มีตัวแทน ได้รับความคุ้มครองและได้เข้าถึงระบบยุติธรรม อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่แรงงานข้ามชาติมักไม่มีสิทธิเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน หรือไม่มีช่องทางเข้าถึงองค์กรเหล่านั้น อิทธิพลขององค์กรเหล่านี้จึงยังคงมีจำกัด ในระดับระหว่างประเทศ AFL-CIO สหภาพแรงงานที่มีสำนักงานใหญ่ในสหรัฐอเมริกา ทำงานมุ่งปฏิบัติการตรวจคนเข้าเมือง สิทธิเด็มน้องแรงงานต่างชาติ การตรวจสอบดูแลแรงงานข้ามชาติเด็ก มาตรฐานในที่ทำงานที่ดีขึ้น และการมีตัวแทนทางกฎหมายสำหรับแรงงานข้ามชาติและครอบครัว

ดังที่ปรากฏ แรงงานข้ามชาติได้รับความคุ้มครองจากองค์กรเหล่านี้ในหลายทางด้วยกัน การคุ้มครองแรงงานในสถานที่ทำงานเป็นเรื่องสำคัญเพื่อพวกเขาจะได้ไม่ถูกกดขี่ทารุณ องค์กรต่างๆ จัดการกับเรื่องนี้ด้วยการแจ้งตำรวจหรือเจ้าหน้าที่กระทรวงแรงงานที่เกี่ยวกับการทารุณในสถานที่ทำงาน มีความจำเป็นที่จะต้องมีการทำงานสนับสนุนผลักดันสิทธิของแรงงานโดยภาครัฐและเอกชน และการเปลี่ยนทัศนคติของคนทั่วไปที่อาจไม่ชอบแรงงานข้ามชาติ ครอบครัวของแรงงานข้ามชาติที่ต้องการความช่วยเหลือเช่นกัน ลูกๆ ของแรงงานข้ามชาติจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงบริการขั้นพื้นฐาน เช่น การรักษาพยาบาลและการศึกษา ซึ่งสามารถจัดหาให้ได้โดยองค์กรพัฒนาเอกชน

แม้ว่าหนทางจะยังอีกยาวไกลกว่าที่สิทธิของแรงงานข้ามชาติจะได้รับการคุ้มครอง แต่ก็มีการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นหลายอย่างในภูมิภาคนี้ในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ด้วยการมีผลบังคับใช้ของ ICRMW ในปี พ.ศ. 2546 และการก่อตั้งองค์กรพัฒนาเอกชนจำนวนมากที่มีบทบาทในการคุ้มครองแรงงานข้ามชาติ อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่างๆ ก็ยังคงเรื้อรัง โดยเฉพาะการละเมิดในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุด คือ การค้ามนุษย์

7.4 เหยื่อของการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์โดยมากแล้วถูกถือเป็นการค้าทาสแบบหนึ่ง ซึ่งเกิดขึ้นเมื่อคนถูกพาออกจากบ้านหรือที่พักอาศัยและตกอยู่ในสถานการณ์ที่เขาถูกแสวงประโยชน์ เช่นอาจเป็นแรงงานบังคับหรือการค้าประเวณี การค้ามนุษย์เป็นปัญหาร้ายแรงที่ขยายตัวอย่างรุนแรงมากในช่วงยี่สิบปีที่ผ่านมาด้วยสาเหตุหลายโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับโลกาภิวัตน์ คือ

- การเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมข้ามชาติที่เป็นระบบ: โลกาภิวัตน์ได้นำไปสู่การก่ออาชญากรรมและเครือข่ายข้ามพรมแดนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงในการสื่อสาร เทคโนโลยี และการเดินทาง ปัจจุบันการค้ามนุษย์เป็นธุรกิจผิดกฎหมายที่สร้างผลกำไรให้กับผู้อยู่เบื้องหลังอย่างมหาศาล
- โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ: ด้วยการใช้ประเทศต่างๆ เปิดเขตเศรษฐกิจของตนและมีการเคลื่อนย้ายเดินทางที่เพิ่มมากขึ้นของแรงงาน การค้ามนุษย์ก็กลายเป็นแหล่งจัดหาแรงงานที่สร้างผลกำไร เศรษฐกิจที่เชื่อมกันทั้งโลกก็หมายความว่า การเคลื่อนย้ายเงินจากทั่วโลกเพื่อส่งผลกำไรจากกิจกรรมผิดกฎหมายก็เป็นเรื่องง่ายขึ้นมากด้วย
- การเดินทางที่ง่ายขึ้น: การเคลื่อนย้ายขนานใหญ่ของผู้คนมักจะเกี่ยวข้องกับการเคลื่อนย้ายที่ไม่ถูกต้องปกติของผู้คนและสินค้า เหยื่อของการค้ามนุษย์จำนวนมากเดินทางโดยถูกกฎหมายไปยังประเทศอื่น แล้วก็พบว่าตนเองตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์
- ตลาดแรงงานที่กำลังเปลี่ยนแปลง: ประเทศที่กำลังกลายเป็นประเทศอุตสาหกรรมอย่างรวดเร็วในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มักจำเป็นต้องใช้แรงงานราคาถูกจำนวนมาก และด้วยการที่มีผู้คนมากขึ้นเต็มใจจะเดินทางไปทำงานทำนอกประเทศ โอกาสของการค้ามนุษย์จึงเพิ่มขึ้นอย่างมาก นอกจากนี้ แรงงานข้ามชาติที่เป็นชายโสดจำนวนมากอาจส่งผลไปสู่ความต้องการที่สูงขึ้นสำหรับธุรกิจบริการทางเพศซึ่งอาจต้องอาศัยเหยื่อของการค้ามนุษย์อีกต่อไปด้วย

กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์เกิดมาจากกฎหมายต่อต้านการมีทาส ถึงแม้การค้ามนุษย์จะได้กลายเป็นอาชญากรรมที่แตกต่างออกไปจากเรื่องการมีทาสในหลายๆ ทางก็ตาม การป้องกันการใช้ทาส มีประวัติศาสตร์ย้อนไปได้ถึงครั้งแรกของศตวรรษที่ 19 และการคุ้มครองจากความเป็นทาสในขณะนี้ถูกมองว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศแบบจารีตประเพณี กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์เริ่มมาตั้งแต่ต้นศตวรรษที่ 20 และกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ฉบับแรกๆ มักเรียกกันว่า “กฎหมายทาสผิวขาว” กฎหมายเหล่านี้มีเจตนาที่จะให้ความคุ้มครองผู้หญิงและเด็กผิวขาวจากการถูกขายเป็นทาส โดยเฉพาะในแอฟริกาและตะวันออกกลาง เรื่องทาสผู้หญิงผิวขาวนี้ปัจจุบันถูกถือว่าเป็นเรื่องที่อุปโลกนขึ้นมาทั้งเพื่อควบคุมผู้หญิงและเพื่อแสดงให้เห็นว่าชาวแอฟริกันและตะวันออกกลางเป็นคนชั่วร้าย ถึงแม้ว่าภัยดังกล่าวจะไม่เคยได้รับการพิสูจน์ แต่ก็มีการออกกฎหมายหลายฉบับเพื่อหยุดการค้าดังกล่าว เช่น ข้อตกลงระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว พ.ศ. 2447 (International Agreement for the Suppression of the White Slave Traffic (1904)) อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการค้าทาสผิวขาว พ.ศ. 2453 (International Convention for the Suppression of the White Slave Traffic (1910)) และอนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อการปราบปรามการค้าผู้หญิงและเด็ก พ.ศ. 2464 (International Convention for the Suppression of Traffic in Women and Children (1921)) สิ่งที่กฎหมายเหล่านี้ทิ้งไว้ คือ การมีจุดมุ่งเน้นไปที่ผู้หญิงและการค้ามนุษย์เพื่อการเอาเป็นทาสทางเพศ ซึ่งเป็นปัญหาร้ายแรง แต่ก็แสดงให้เห็นว่าก่อนหน้านี้การค้ามนุษย์สำหรับผู้ชายและแรงงานเป็นเรื่องที่ถูกมองข้ามมาโดยตลอดจนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้เอง



กรณีศึกษา

การค้ามนุษย์ไปเป็นแรงงานบนเรือประมง

ข้อความต่อไปนี้คัดมาจากบทความใน Myanmar Times เดือนตุลาคม พ.ศ. 2554 ชื่อ Migrants tell of slavery at sea on Thai fishing boats (แรงงานข้ามชาติเล่าเรื่องการตกเป็นทาสในเรือประมงไทย):

วันที่สลา มินท์ [ชื่อสมมติ] เห็นทะเลเป็นครั้งแรกคือเมื่อนักค้ามนุษย์ส่งตัวเขาไปอยู่บนเรือในชายฝั่งของไทยหลังจากเดินทางในป่าจากเมียนมาเป็นเวลาหนึ่งสัปดาห์

เขาบอกว่านั่นคือจุดเริ่มต้นของ “นรก” ที่กินเวลาเจ็ดเดือน ระหว่างนั้นมีการทรมาน “ทุกวัน ทุกชั่วโมง” สลามินท์ตัดสินใจหลบหนีโดยกระโดดลงไปในทะเลและเกาะทุ่นลอยตัวเป็นเวลาห้าชั่วโมงก่อนจะถึงฝั่ง หลังจากเห็นกับต้นฆ่าลูกเรือคนหนึ่ง

ลูกเรือคนนั้นถูกจับได้ขณะพยายามหลบหนี และถูกซ้อมและทรมานอย่างป่าเถื่อนต่อหน้าลูกเรือที่เหลือทั้งหมด

“ต่อมาพวกนั้นเอาเขาไปขายเรือ จับเขายืนตรงขอบเรือแล้วยิงเข้าที่หัว ผมใจเต้นตุ้มตุ้มที่ได้เห็นภาพอย่างนั้น” สลามินท์เล่า

เรื่องราวของเขาเป็นเพียงหนึ่งในหลายร้อยฉบับที่เกี่ยวกับการเอาคนลงเป็นทาสในอุตสาหกรรมประมงที่มีมูลค่ามหาศาลของไทยที่นักธุรกิจเชื่อว่าแรงงานบังคับเป็นผู้บ่อนอาหารทะเลให้กับร้านอาหารและซูเปอร์มาร์เก็ตทั่วโลก

7.4.1 พิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก พ.ศ. 2546 (The Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, 2003) หรือพิธีสารปาเลอโม (The Palermo Protocol)

ในอดีตที่ผ่านมาจนกระทั่งคริสต์ทศวรรษ 1990 (พ.ศ. 2533) โดยหลัก แล้วมีเพียงองค์กรสิทธิมนุษยชน (เช่น OHCHR) ที่จัดการดูแลแก้ปัญหาการค้ามนุษย์ อย่างไรก็ตาม ภายในสหประชาชาติก็มีความเคลื่อนไหวที่จะเอาผิดกับการค้ามนุษย์และในที่สุดเรื่องนี้ก็ได้รับการดำเนินการโดยคณะกรรมการอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Crime Commission) ที่ปัจจุบันนี้รู้จักกันในชื่อสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (UN Office on Drugs and Crime - UNODC) พิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์นี้เป็นหนึ่งในสามพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่เป็นระบบ พ.ศ. 2543 (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime (2000)) โดยพิธีสารอีกสองฉบับครอบคลุมการลักลอบขนมนุษย์กับอาวุธ บางครั้งพิธีสารนี้ก็ถูกเรียกว่าพิธีสารปาเลอโมตามชื่อเมืองที่อยู่ในตอนใต้ของอิตาลีที่เป็นเมืองที่มีการร่างพิธีสารเสร็จสิ้น ลักษณะสำคัญของพิธีสารนี้คือการทำให้การกระทำต่างๆ ที่เกี่ยวกับการค้ามนุษย์ เป็นความผิดอาญาในระดับระหว่างประเทศ จากที่ก่อนหน้านี้เป็นไปได้อย่างที่จัดการลักลอบขนคนข้ามไปอีกประเทศหนึ่งจะไม่มีความผิดใดๆ เนื่องจากการแสวงประโยชน์เกิดขึ้นในอีกประเทศหนึ่ง และผู้กระทำผิดอยู่นอกเขตอำนาจที่การกระทำผิดเกิดขึ้น

ปัญหาแรกที่พิธีสารนี้จัดการแก้ไข คือ การกำหนดคำจำกัดความของการค้ามนุษย์เนื่องจากไม่เคยมีอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ เมื่อจำกัดความได้แล้ว ก็ทำให้การค้ามนุษย์กลายเป็นความผิด และให้ความคุ้มครองสิทธิของเหยื่อที่ถูกค้ามนุษย์ ด้วยวัตถุประสงค์เหล่านี้ พึงสังเกตว่าพิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์นี้ไม่ใช่สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนเสียทีเดียว ถึงแม้ว่าจะมีองค์ประกอบของสิทธิมนุษยชน และมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนก็ตาม พิธีสารนี้แตกต่างจากสนธิสัญญาอื่นที่เกี่ยวกับผู้ที่ไม่ใช่พลเมือง (เช่น แรงงานข้ามชาติและผู้ลี้ภัย) ในแง่ที่ว่าวัตถุประสงค์ชัดเจนที่จะเอาผิดกับกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการค้ามนุษย์ เมื่อประเทศต่างๆ ให้สัตยาบันพิธีสารนี้ ก็ถูกคาดหวังว่าจะป้องกันและต่อต้านการค้ามนุษย์ คุ้มครองและช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ และร่วมมือกับประเทศภาคีอื่นๆ

ประเด็นเรื่องการค้ามนุษย์ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนอีกสองฉบับ คือ CEDAW (ข้อ 6) ที่พยายาม “ปราบปรามการค้าผู้หญิงในทุกรูปแบบ” และพิธีสารเลือกรับเพิ่มเติม 2 ของ CRC ว่าด้วยการขายเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกเด็ก สนธิสัญญาสองฉบับนี้ต่างมีข้อกำหนด คือ CEDAW ไม่ได้นิยามหรือทำให้การค้ามนุษย์เป็นความผิด ขณะที่พิธีสารเลือกรับของ CRC ทำให้การค้าประเวณีเด็กเป็นความผิดแต่ไม่กล่าวถึงการเคลื่อนย้ายเด็กหรือการบังคับใช้แรงงานเด็ก

7.4.2 คำจำกัดความของการค้ามนุษย์

มีการอภิปรายถกเถียงกันอย่างมากในระหว่างการร่างพิธีสารฉบับนี้ โดยรัฐต่างๆ และองค์กรพัฒนาเอกชนอภิปรายกันเกี่ยวกับเงื่อนไขในการกำหนดว่าบุคคลจะต้องถูกบังคับขู่เข็ญในการถูกแสวงประโยชน์ บทบาทของการค้าประเวณี และความหมายของการแสวงประโยชน์ เป็นต้น

คำจำกัดความในพิธีสารปาเลโม คือ

การค้ามนุษย์ หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบิบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจควบคุมบุคคลอื่นเพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุดให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่นหรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาสหรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับหรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย

คำจำกัดความนี้มีองค์ประกอบหลักสามส่วนด้วยกัน สถานการณ์ที่ถือว่าเป็นการค้ามนุษย์จะต้องมีองค์ประกอบครบทั้งสามส่วน (แต่ในกรณีของเด็ก เพียง ‘การกระทำ’ และ ‘การแสวงหาประโยชน์’ ก็เพียงพอแล้ว)

องค์ประกอบด้าน “การกระทำ”

องค์ประกอบการกระทำ คือ สิ่งที่คนหนึ่งต้องทำในการประกอบอาชญากรรมการค้ามนุษย์ การกระทำมีดังนี้ การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคล โดยครอบคลุมความเคลื่อนไหวในการย้ายถิ่นทั้งหมด ตั้งแต่การจัดหาจากต้นทางไปจนกระทั่งบุคคลถูกรับตัวใน

ปลายทาง ความสำคัญขององค์ประกอบนี้คือว่าเป็นการทำให้ทั้งกระบวนการเป็นความผิดทางอาญา การค้ามนุษย์ไม่ได้เป็นแต่เพียงการแสวงประโยชน์จากบุคคล แต่ยังรวมถึงการขายหรือจัดหาคนให้เข้าสู่การค้ามนุษย์อีกด้วย เนื่องจากพิธีสารนี้เป็นสนธิสัญญาทางอาญา หมายความว่าใครก็ตามที่กระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่ว่ามานี้กำลังประกอบอาชญากรรม

องค์ประกอบด้าน “วิธีการ”

องค์ประกอบด้านวิธีการ คือ สิ่งที่ผู้ค้ามนุษย์ทำเพื่อจัดการให้บุคคลตกอยู่ในสภาพถูกค้ามนุษย์ เช่น ชูเชื้อ ลักพาตัว หรือหลอกลวง ในแง่หนึ่งนี่คือสิ่งที่ทำให้การกระทำข้างต้นกลายเป็นอาชญากรรม หากคนขับแท็กซี่รับผู้โดยสารไปยังสถานที่ทำงานที่ทำให้ผู้โดยสารคนนั้นกลายเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ คนขับแท็กซี่รายนั้นไม่ได้ทำความผิด (บนสมมติฐานที่ว่าคนขับไม่รู้อะไรเกี่ยวกับเรื่องนี้) แต่ผู้หญิงที่ขายเด็กให้กับเรือประมงนั้น (ตั้งกรณีศึกษาหนึ่งในบทนี้) มีความชัดเจนว่ากระทำการค้ามนุษย์ คำจำกัดความครอบคลุม “วิธีการ” ต่าง ๆ อย่างกว้างขวางตั้งแต่การคุกคามทางกายภาพ เช่น การลักพา ไปจนถึงการโกหกหรือล่อลวง และรวมถึงการใช้อำนาจโดยมิชอบ และการได้รับเงินตอบแทนให้ช่วยเหลือการค้ามนุษย์

องค์ประกอบด้าน “วัตถุประสงค์”

วัตถุประสงค์บ่งบอกถึงสิ่งที่ผลักดันให้บุคคลหนึ่งค้ามนุษย์อีกคนหนึ่ง และตามพิธีสารนี้ การค้ามนุษย์ คือ เป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ของการแสวงประโยชน์ คำจำกัดความให้ตัวอย่างของการแสวงประโยชน์ แต่ไม่ได้นิยามการแสวงประโยชน์ไว้ พิธีสารมองว่าวัตถุประสงค์ทั่วไปของการค้ามนุษย์คือการแสวงประโยชน์ทางเพศ (ที่ผู้หญิงถูกบังคับให้ขายบริการทางเพศ) หรือแรงงานบังคับ (ที่บุคคลถูกบังคับให้ทำงานโดยไม่สมัครใจ ไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือได้รับต่ำกว่าที่ควร และไม่มีเสรีภาพที่จะออกจากงาน) เป็นที่ยอมรับว่าการแสวงประโยชน์สามารถถูกจำกัดความตามอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานบังคับ ตามรายละเอียดข้างต้นว่า “งานหรือบริการทั้งหมดที่ถูกรีดเค้นเอาจากบุคคลใดภายใต้การข่มขู่ที่จะลงโทษและบุคคลนั้นไม่ได้เสนอตัวที่จะกระทำโดยสมัครใจ” คำจำกัดความยังกล่าวถึงการตัดอวัยวะหรือการค้าอวัยวะเป็นวัตถุประสงค์หนึ่ง ซึ่งไม่ใช่การกระทำผิดที่เกิดขึ้นทั่วไปนักโดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถึงแม้จะเคยมีกรณีเกิดขึ้นในเนปาล จีนและอินเดียก็ตาม

คำจำกัดความข้างต้นใช้กับผู้ใหญ่เท่านั้น เด็กที่ถูกแสวงประโยชน์เพียงแค่อุปสงค์การกระทำและวัตถุประสงค์เท่านั้นก็ยืนยันว่าเป็นการค้ามนุษย์ได้ พิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์ไม่ได้ระบุเพศหรืออายุ ใครก็สามารถถูกค้ามนุษย์ได้ ไม่ได้ระบุว่าจะต้องมีการข้ามพรมแดน ดังนั้นคนสามารถถูกค้ามนุษย์ได้แม้แต่อยู่ในประเทศของตนเอง ไม่ได้ระบุสภาพการณ์ที่คนจะถูกค้ามนุษย์ ดังนั้นการค้ามนุษย์จึงสามารถเกิดขึ้นได้ในโรงงาน บ้าน (สำหรับแรงงานทำงานบ้าน) สถานบริการทางเพศ ถนน (สำหรับเด็กขอทาน) หรือเรือประมง พิธีสารนี้ยังระบุอย่างชัดเจนอีกด้วยว่าเหยื่อจะยินยอมหรือไม่ นั้นไม่ใช่ประเด็นหากมีการใช้วิธีการใดวิธีการหนึ่งที่ระบุไว้

อภิปรายและแลกเปลี่ยน

กรณีต่อไปนี้กรณีใดที่เป็นการค้ามนุษย์?*

มีหลายกรณีที่คำจำกัดความของการค้ามนุษย์ไม่ชัดเจน เช่น

- ก. ถ้านายหน้าจัดหางานคิดว่าตนกำลังส่งคนงานไปทำงานที่ดี แต่ปรากฏว่ากลายเป็นการค้ามนุษย์ นายหน้ารายดังกล่าวมีความผิดฐานการค้ามนุษย์หรือไม่?
- ข. ถ้าผู้จัดการปฏิเสธไม่จ่ายค่าจ้างให้กับแรงงานข้ามชาติหลังจากทำงานครบเดือน ถือเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่?
- ค. ถ้าแรงงานข้ามชาติหญิงรายหนึ่งถูกคุกคามทางเพศในสถานที่ทำงานอย่างต่อเนื่อง ถือเป็นการค้ามนุษย์หรือไม่?
- ง. เด็กหญิงอายุ 8 ขวบจากประเทศเพื่อนบ้านถูกนำพามาขอทานในเมือง เด็กพอใจกับงานขอทานเนื่องจากได้อาหารกินและได้ทำงานกับเพื่อนๆ ถึงแม้จะไม่ได้ค่าตอบแทนก็ตาม เด็กคนนี้ถูกค้ามนุษย์หรือไม่?
- จ. ผู้หญิงคนหนึ่งพบและแต่งงานกับคนต่างชาติผ่านทางอินเทอร์เน็ต เมื่อเดินทางไปถึงบ้านของเขา เธอก็พบว่าเขาคาดหวังให้เธอทำงานตลอดทั้งวันในธุรกิจของเขาและทำร้ายเธอด้วย สามีมองว่านี่เป็นสิ่งที่ภรรยาควรทำให้กับสามี ภรรยาถูกค้ามนุษย์หรือไม่?

*คำตอบอยู่ด้านล่าง

คำตอบ

- ก. ไม่ใช่การค้ามนุษย์เนื่องจากนายหน้าไม่ได้ตั้งใจหลอกลวงบุคคลนั้น อย่างไรก็ตาม พึงตระหนักว่านี่คือคำแก้ตัวที่มักจะได้ยินจากนายหน้า
- ข. ไม่ใช่การค้ามนุษย์เนื่องจากระดับการแสวงประโยชน์ยังไม่สูงมาก การแสวงประโยชน์จะต้องเกี่ยวข้องกับการขาดเสรีภาพ เช่น แรงงานถูกห้ามออกจากงานหรือสถานที่ทำงาน แต่ถึงจะไม่ใช่การค้ามนุษย์ ก็ยังถือเป็นการกระทำผิด (ละเมิดสิทธิแรงงานหรือถือเป็นการทำร้าย) อย่างไรก็ตาม หากสามารถพิสูจน์ได้ว่าแรงงานข้ามชาติถูกจัดหามาด้วยวัตถุประสงค์เพื่อถูกแสวงประโยชน์ จึงจะถือได้ว่าเป็นการค้ามนุษย์เพื่อใช้แรงงาน
- ค. ไม่ใช่การค้ามนุษย์ตามเหตุผลใน (ข) ข้างต้น
- ง. เป็นการค้ามนุษย์ หากเกี่ยวข้องกับเด็ก ไม่ต้องพิสูจน์ “วิธีการ”
- จ. เรื่องนี้ยังถกเถียงกันได้ และจะเป็นการค้ามนุษย์ก็ต่อเมื่อสามีมีเจตนาใช้การแต่งงานเพื่อให้ผู้หญิงมาทำงานให้โดยไม่ต้องจ่ายค่าตอบแทน (นั่นคือ เขาหลอกลวงเธอ ซึ่งเป็นการพิสูจน์ “วิธีการ”) และเขาห้ามไม่ให้เธอออกจากบ้าน (พิสูจน์ “วัตถุประสงค์”) แต่หากไม่เป็นเช่นนั้น พฤติกรรมของเขาก็จะถือเป็นการทำร้ายหรือการใช้ความรุนแรงในครอบครัว

7.4.3 องค์ประกอบด้านสิทธิมนุษยชนในพิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์

พิธีสารให้ความคุ้มครองเหยื่อของการค้ามนุษย์ในหลายลักษณะ เช่น คุ้มครองความเป็นส่วนตัวของเหยื่อ ให้ความช่วยเหลือทางกายภาพและจิตใจที่จำเป็น และส่งกลับถิ่นเดิม ที่สำคัญ พิธีสารระบุว่ายี่ห้อของการค้ามนุษย์ไม่ควรถูกเอาผิดหรือลงโทษจำคุก โดยปฏิกิริยาตอบสนองทั่วไปของตำรวจเมื่อพบแรงงานที่ตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ที่ไม่มีเอกสารก็คือจับกุมและคุมขังทันทีเพื่อรอการเนรเทศ กระทั่งเมื่อกลับถึงประเทศ เหยื่อก็อาจจะถูกจำคุกโดยรัฐบาลของตนด้วยความผิดเกี่ยวกับการเข้าออก

ประเทศก็ได้ เป็นที่น่าเสียดายที่ประเด็นนี้ไม่ได้มีการกล่าวถึงโดยตรงในพิธีสาร อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่พิธีสารมีผลบังคับใช้ ก็มีการออกแนวทางปฏิบัติและมติต่างๆ ที่ระบุว่าเรื่องนี้ควรถือเป็นมาตรฐานการปฏิบัติของรัฐ

ในการทำความเข้าใจว่าสิทธิของเหยื่อการค้ามนุษย์ได้รับความคุ้มครองอย่างไร ก็ต้องมาศึกษากันว่าคนตกไปเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ได้อย่างไร ขณะที่สื่อและบางองค์กรกล่าวถึงแต่หญิงสาวที่ถูกล่อลวงหรือถูกบังคับขู่เข็ญให้ตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อบริการทางเพศเป็นหลัก แต่การค้ามนุษย์ไม่ได้มีแต่เพียงรูปแบบนี้เท่านั้น และอาจจะไม่ใช่การค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นทั่วไปนักถึงแม้ว่าจะเป็นหนึ่งในรูปแบบที่เลวร้ายที่สุดก็ตาม การศึกษาต่างๆ ไม่นานมานี้ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้แสดงให้เห็นว่ามีผู้ชายจำนวนมากตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์เพื่อไปเป็นแรงงานบนเรือประมงหรือในภาคเกษตร บ่อยครั้งที่แรงงานนี้กว่าตนได้ทำงานปกติแต่ไม่นานก็ตระหนักว่าสภาพเงื่อนไขการทำงานทำให้ตนสูญเสียเสรีภาพไป เช่นเดียวกับกับผู้หญิงที่เป็นแรงงานทำงานบ้านที่พบว่าตนเองติดอยู่ในบ้านของนายจ้าง ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองจะตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์มากกว่าคนในประเทศ เนื่องจากคนที่เป็นพลเมืองของประเทศสามารถหลบหนีไปพึ่งตำรวจได้ ขณะที่ผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองอาจกลัวที่จะไปแจ้งความกับตำรวจ และถึงจะทำเช่นนั้น พวกเขาก็อาจมีอุปสรรคทางภาษา การค้ามนุษย์เพื่อธุรกิจทางเพศ โดยเฉพาะสถานบริการทางเพศนั้นที่ลูกค้าส่วนใหญ่ก็เป็นแรงงานข้ามชาตินั่นเอง ประเด็นสำคัญก็คือการค้ามนุษย์เพื่อเอาแรงงานนั้นมีขนาดใหญ่โตกว่าอย่างมากแต่กลับถูกสอดส่องตรวจตราน้อยกว่าในภูมิภาคนี้ ด้วยเหตุนี้ กฎแฉสำคัญในการคุ้มครองสิทธิของเหยื่อของการค้ามนุษย์ก็คือการให้ความคุ้มครองในสถานที่ทำงานให้มากขึ้น แต่ดังที่ได้กล่าวไปโดยละเอียดในเนื้อหาส่วนที่แล้ว รัฐบาลของประเทศที่มีแรงงานข้ามชาติจำนวนมากถึงเลที่จะทำเช่นนั้น ซึ่งหมายความว่า การค้ามนุษย์เพื่อหาแรงงานก็ยังคงดำเนินต่อไป

แบบแผนของการค้ามนุษย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้นั้นแตกต่างจากภูมิภาคอื่น ในเอเชียใต้ การค้ามนุษย์จะพบมากกว่า เช่นกรณีของการค้าผู้หญิงจากเนปาลและบังคลาเทศเพื่อป้อนให้กับธุรกิจทางเพศในอินเดียที่เป็นประเทศเพื่อนบ้าน ชาวเอเชียใต้อาจตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในประเทศอาหรับและแรงงานจำนวนมากเดินทางไปทำงานในสหรัฐอเมริกาหรืออเมริกาใต้ คูเวต และซาอุดีอาระเบีย มีการค้ามนุษย์จากยุโรปตะวันออกเข้าไปในยุโรปตะวันตกและจากแอฟริกาไปยุโรปเพื่อแรงงานและบริการทางเพศด้วยเช่นกัน

กรณีศึกษา

ใครถูกค้ามนุษย์? เหลือที่ได้รับดูแลไม่เพียงพอ

การจะระบุชี้ถึงการมีการค้ามนุษย์เป็นเรื่องไม่่ง่ายนัก เหลือจำนวนมากไม่เคยได้รับการระบุตัว คนๆ เดียวอาจถูกค้ามนุษย์ได้หลายครั้ง เจ้าหน้าที่และองค์กรบางส่วนอาจรายงานตัวเลขการค้ามนุษย์สูงหรือต่ำกว่าที่เป็นจริง ดังนั้น สถิติเกี่ยวกับการค้ามนุษย์จึงอาจไม่น่าเชื่อถือและอาจทำให้เข้าใจคลาดเคลื่อนได้ การสันนิษฐานว่าคนกลุ่มใดน่าจะตกอยู่ในภาวะเสี่ยงมากที่สุดที่จะถูกค้ามนุษย์อาจส่งผลให้มีคนบางกลุ่มถูกมองข้ามและไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม โครงการระหว่างหน่วยงานสหประชาชาติว่าด้วยการค้ามนุษย์ (United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking -UNIAP) ที่ทำงานในหกประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง (กัมพูชา จีน ลาว เมียนมา ไทย และเวียดนาม) ตระหนักว่ามีเหลือที่ไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมอยู่จำนวนมากจึงริเริ่มโครงการขึ้นมา โครงการริเริ่มเพื่อการสนับสนุนเหลือที่ได้รับช่วยเหลืออย่างไม่เพียงพอนี้มีเป้าหมายที่กลุ่มที่มักถูกมองข้ามหรือถูกปฏิเสธความช่วยเหลือ UNIAP อธิบายว่า

“เหลือการค้ามนุษย์กลุ่มหนึ่งที่ถูกกลั่นแกล้งคือผู้ชายที่ตกเป็นเหยื่อของการแสวงประโยชน์แรงงาน ถูกบังคับให้ทำงานบนเรือหรือในไร่ขนาดใหญ่หรือโรงงาน แม้ว่าหลายประเทศในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขงจะได้มีการทบทวนแก้ไขกฎหมายและนโยบายโดยตระหนักถึงเหยื่อการค้ามนุษย์เพศชาย แต่การให้ความช่วยเหลือก็ยังขาดตกบกพร่องอยู่ เหลือกลุ่มอื่นนอกจากนี้ก็มีเช่น คนที่ได้รับการจัดหางานผ่านช่องทางปกติแล้วไปเป็นแรงงานทำงานบ้านที่ถูกบังคับและไม่ได้รับค่าตอบแทน หรือคนทำงานบริการทางเพศที่เข้าสู่ธุรกิจดังกล่าวโดยสมัครใจแล้วถูกบังคับกดขี่ทารุณ แต่ไม่ถือว่าถูกค้ามนุษย์ ดังนั้นจึงไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือที่เหมาะสมได้ บ่อยครั้งที่คนเหล่านี้กลับถูกปฏิบัติในฐานะคนกระทำความผิดหรือต้องกลับบ้านพร้อมหนี้สินก้อนโต”

เจาะลึก

ความแตกต่างระหว่างการค้ามนุษย์ (human trafficking) และการลักลอบขนคนเข้าเมือง (smuggling)

การค้ามนุษย์แตกต่างจากการลักลอบขนคนในหลายประเด็น รัฐบาลมองว่าคนที่ถูกค้ามนุษย์คือเหยื่อ ขณะที่คนที่ถูกนำพาลักลอบเข้าเมืองตั้งใจฝ่าฝืนกฎหมายเข้าเมืองเพื่อเข้าประเทศอย่างผิดกฎหมาย ในการลักลอบขนคนเข้าเมือง นักลักลอบและคนที่ถูกลักลอบขนพยายามที่จะเดินทางจากประเทศหนึ่งไปอีกประเทศหนึ่งอย่างปกปิดเนื่องจากไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าได้อย่างถูกกฎหมาย กล่าวอีกอย่างหนึ่ง เป็นการกระทำโดยสมัครใจและคนที่เกี่ยวข้องถือว่าไม่เสียหายทั้งก่อนหน้า ในระหว่าง และหลังการลักลอบ การค้ามนุษย์ต่างออกไปเนื่องจากเหลือมักถูกล่อลวง บังคับขู่เข็ญ และไม่มีเสรีภาพที่จะตัดสินใจเลือก (นั่นคือ คนเหล่านี้มักถูกบังคับให้ตกอยู่ในภาวะทาสชนิดหนึ่ง)

ในทางปฏิบัติ การแยกแยะคนสองกลุ่มนี้มีความยากลำบากที่จะทำได้อย่างชัดเจนเนื่องจากการจะวัดระดับความสมัครใจเป็นเรื่องที่มักทำได้ยาก ยกตัวอย่างเช่น คนที่ถูกลักลอบนำพาเข้าเมืองอาจตกอยู่ในภาวะถูกบังคับขู่เข็ญด้วยก็ได้ (ไม่ว่าจะเป็นเพื่อเงินจำนวนมากขึ้น การชมเชยคนในครอบครัว หรือการคุกคามต่อความปลอดภัยของบุคคลนั่นเอง) คนหนึ่งอาจเริ่มต้นด้วยการถูกลักลอบนำพาเข้าเมืองแต่ไม่นานก็พบว่าตนเองตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ยกตัวอย่างเช่น พวกเขาอาจถูกบังคับให้ไปทำงานในที่หนึ่งหลังจากพบว่าตนจำเป็นต้องจ่ายเงินเพิ่มให้กับ “นักลักลอบพาคนเข้าเมือง” ดังนั้น คนหนึ่งไม่จำเป็นต้องถูกค้ามนุษย์ในการออกจากประเทศ (อาจจะออกจากประเทศโดยสมัครใจ) แต่มาลงเอยกลายเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ในขั้นตอนสุดท้ายก็ได้

การส่งกลับประเทศ

ในบางกรณี การกลับประเทศเดิมจะเป็นประโยชน์ต่อตัวเหยื่อมากที่สุด การกลับประเทศเป็นสิทธิอย่างหนึ่ง และต้องมีกระบวนการพิจารณาหรือเพื่อให้แน่ใจว่าเหยื่อค้ำมนุษย์มีความพร้อมและเต็มใจกลับ การส่งกลับที่กระทำอย่างถูกต้องเหมาะสมจะมีเวลาสำหรับการฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจ และการเยียวยาทางกฎหมาย และยังคงดูแลให้บุคคลนั้นสามารถกลับบ้านได้อย่างปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี อย่างไรก็ตาม ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ยังต้องมีการเรียนรู้อีกมากเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติที่ดีในเรื่องนี้เนื่องจากรัฐบาลต่างๆ มักใช้วิธีบังคับส่งเหยื่อค้ำมนุษย์กลับประเทศ

การส่งกลับเหยื่อค้ำมนุษย์จะเป็นทางแก้ที่ง่ายและดีที่สุด แต่ในบางสถานการณ์ เหยื่อค้ำมนุษย์อาจไม่ต้องการกลับประเทศ ยกตัวอย่างเช่น พวกเขาอาจจะอยากเป็นแรงงานข้ามชาติ อยู่ในประเทศนั้น และหางานทำ แทนที่จะกลับบ้านและไม่มีเงิน ในความเป็นจริงแล้ว พวกเขาอาจมีหนี้สินที่เกิดจากการเดินทางข้ามประเทศ และอาจจำเป็นต้องทำงานเพื่อใช้หนี้ นอกจากนี้เหยื่อก็คงมีความอับอายเกี่ยวกับการถูกค้ำมนุษย์เพื่อบริการทางเพศ และอาจเผชิญกับการเลือกปฏิบัติในหมู่บ้านของตนได้

7.5 ปัญหาท้าทายในการระบุเหยื่อค้ำมนุษย์

การระบุตัวเหยื่อค้ำมนุษย์อาจเป็นส่วนที่เป็นปัญหาท้าทายในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ตกเป็นเหยื่อ การระบุตัวอย่างถูกต้องจะทำให้เหยื่อสามารถได้รับความคุ้มครองต่างๆ เช่น การเข้าถึงความช่วยเหลือทางกฎหมายหรือความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน ในส่วนของที่พักพิงนั้น มีสิทธิที่จะไม่ถูกส่งกลับไปอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่มั่นคง การได้รับความคุ้มครองที่จะไม่ถูกดำเนินคดี และไม่ถูกจับกุมคุมขัง หรือเนรเทศออกจากประเทศ การระบุตัวเหยื่อค้ำมนุษย์ในพิธีสารปาเลอโมมีจำกัดเพราะไม่ได้ระบุว่าใครเป็นอย่างไรรวมถึงจะเรียกว่าเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ อาจถือว่าเรื่องนี้โดยหลักแล้วเป็นหน้าที่ของรัฐที่บุคคลนั้นถูกค้ำมนุษย์ไป แต่รัฐที่บุคคลนั้นถือสัญชาติก็มีหน้าที่รับผิดชอบที่จะยอมรับว่าบุคคลนั้นเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์เมื่อกลับถึงประเทศ

ในทางอุดมคติ ผู้ที่ถูกค้ำมนุษย์จะถูกรับว่าเป็นเหยื่อและรัฐควรดำเนินการตรวจสอบสอดส่องอย่างเหมาะสมเพื่อติดตามตัวและให้ความช่วยเหลือ การช่วยเหลือนี้ได้ผลดีในกรณีของการบุกตรวจค้นและช่วยเหลือเหยื่อตามสถานบริการทางเพศหรือโรงงาน ในสถานการณ์เช่นนั้น ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่อื่นมักจะเป็นผู้พิจารณาว่าบุคคลเหล่านั้นถูกค้ำมนุษย์หรือไม่ แต่ในกรณีแรงงานที่ไม่มีเอกสารไปหาเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและแจ้งว่าตนถูกกดขี่ทารุณและแสวงประโยชน์ พวกเขาอาจจะได้รับการปฏิบัติในฐานะเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ (ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นรู้กฎหมายนี้) แต่ในทางกลับกันพวกเขาก็อาจถูกถือว่าเป็นคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายด้วย (และถูกเนรเทศออกจากประเทศ) แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่รู้หรือว่าไม่สามารถระบุชี้คนเหล่านั้นได้ว่าเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์ ในกรณีเช่นนั้นนักค้ามนุษย์มักจะลายนวลพันผิดไปได้



กรณีศึกษา

ไทย (เมษายน 2551)

คนขับรถบรรทุกลากลอบขนแรงงานข้ามชาติจากเมียนมา 121 คน ซึ่งพวกเขาไว้ด้านหลังของรถแต่ไม่จัดการดูแลการระบายอากาศ ด้วยเหตุนี้ แรงงาน 54 คนเสียชีวิตจากการขาดอากาศหายใจ ผู้หญิงที่รอดชีวิตหลายคนถูกถือว่ามีค่ามนุษย์และได้รับความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ผู้ชายที่รอดชีวิตถูกถือว่าเป็น “คนต่างด้าวผิดกฎหมาย” และถูกเนรเทศ เนื่องจากว่ากฎหมายไทยในเวลานั้นยอมรับแต่เพียงผู้หญิงเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ จากนั้นมีการแก้ไขกฎหมายและปัจจุบันเหยื่อทุกคนจะได้รับการปฏิบัติแบบเดียวกัน สี่ปีต่อมา คนขับรถบรรทุก เจ้าของรถบรรทุก และคนที่มีส่วนในการลากลอบถูกตัดสินจำคุกระหว่าง 6 ถึง 10 ปี

ปัญหาท้าทายนอกจากนี้คือ ไม่ใช่ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีกฎหมายเอาผิดกับการค้ามนุษย์ ปัญหาที่น่าหนักใจในอดีตคือว่าหลายประเทศถือว่ามีแต่ผู้หญิงเท่านั้นที่เป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ แต่ก็มีมีการเปลี่ยนแปลงเมื่อมีการให้สัตยาบันในพิธีสารหรือแก้ไขกฎหมายในประเทศ ตลอดทั่วทั้งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ประเทศส่วนใหญ่ได้ออกกฎหมายหรือปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ให้สอดคล้องกับพิธีสารปาเลโม ตาราง 7-1 แสดงกฎหมายในประเทศและความสอดคล้องต่อพิธีสารปาเลโม

ตาราง 7-1: กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

	การให้สัตยาบัน พิธีสารปาเลโม	กฎหมายการค้า มนุษย์ในประเทศ	ลักษณะสำคัญ
บรูไน	ไม่	คำสั่งว่าด้วยการค้า และลากลอบขนมนุษย์ พ.ศ. 2547	คำสั่งนี้ห้ามการค้ามนุษย์เพื่อบริการ ทางเพศและแรงงาน การค้ามนุษย์ เพื่อบริการทางเพศมีโทษจำคุกสูงสุด 30 ปี ขณะที่การค้ามนุษย์เพื่อแรงงาน มีโทษจำคุกสูงสุด 3 ปีเท่านั้น
กัมพูชา	ใช่	กฎหมายว่าด้วยการ ปราบปรามการค้า มนุษย์และการแสวง ประโยชน์ทางเพศ พ.ศ. 2550	กฎหมายในประเทศคล้ายกับพิธีสาร ปาเลโม
อินโดนีเซีย	ใช่	กฎหมายต่อต้านการค้า มนุษย์ พ.ศ. 2550	กฎหมายในประเทศคล้ายกับพิธีสาร ปาเลโม แรงงานขัดหนี้ การแสวง ประโยชน์แรงงาน การแสวงประโยชน์ ทางเพศ การค้ามนุษย์ข้ามประเทศ และภายในประเทศถือเป็น อาชญากรรม
ลาว	ใช่	ไม่มีกฎหมายเฉพาะ	ลาวมีกฎหมายที่ระบุว่าการค้ามนุษย์ เป็นความผิด แต่ครอบคลุมเฉพาะผู้ หญิงและเด็ก

	การให้สัตยาบัน พิธีสารปาเลโอโม	กฎหมายการค้า มนุษย์ในประเทศ	ลักษณะสำคัญ
มาเลเซีย	ใช่	กฎหมายต่อต้านการค้า ค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2550 แก้ไข พ.ศ. 2553	กฎหมายในประเทศคล้ายพิธีสาร ปาเลโอโม ยกเว้นแต่ถือว่าการค้า ประเวณีเป็นรูปแบบหนึ่งของการแสวง ประโยชน์ การแก้ไขในปี พ.ศ. 2553 ขยายคำจำกัดความของการค้ำมนุษย์ ให้รวมการกระทำทุกอย่างที่เกี่ยวข้อง ในการจัดหาหรือการรักษาแรงงานหรือ บริการของบุคคลด้วยการบังคับขู่เข็ญ
เมียนมา	ใช่	กฎหมายต่อต้านการค้า ค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2548	กฎหมายในประเทศคล้ายพิธีสาร ปาเลโอโม
ฟิลิปปินส์	ใช่	กฎหมายต่อต้านการค้า ค้ำมนุษย์ พ.ศ. 2546	กฎหมายในประเทศคล้ายพิธีสาร ปาเลโอโม กฎหมายอนุญาตให้ทนาย เอกชน รวมถึงองค์กรพัฒนาเอกชน สามารถฟ้องร้องนักค้ำมนุษย์ได้
สิงคโปร์	ไม่	ไม่มีกฎหมายเฉพาะ	กฎหมายอาญาห้ามการค้ามนุษย์ เกือบทุกรูปแบบ แต่ไม่เอาผิดกับการ ใช้เด็กอายุ 16 และ 17 ปีสำหรับการ ค้าประเวณี
ไทย	ใช่	พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบ ปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ.2551	กฎหมายในประเทศคล้ายพิธีสาร ปาเลโอโม
เวียดนาม	ใช่	ไม่มีกฎหมายเฉพาะ	ไม่มีคำจำกัดความที่ชัดเจนของการค้า มนุษย์ และครอบคลุมเฉพาะผู้หญิง และเด็ก
ติมอร์ตะวันออก	ใช่	ไม่มีกฎหมายเฉพาะ	ไม่มีกฎหมายอาญาที่เอาผิดกับการค้า มนุษย์ แต่กฎหมายการตรวจคนเข้า เมืองและการลี้ภัย พ.ศ. 2546 ห้าม การค้าผู้หญิงและเด็กเพื่อการค้า ประเวณีและแรงงานบังคับ

7.5.1 การดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หนึ่งในองค์กรหลักที่ทำงานต่อต้านการค้ามนุษย์คือโครงการระหว่าง
หน่วยงานสหประชาชาติว่าด้วยการค้ำมนุษย์ (UNIAP) ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2543 UNIAP เป็น
องค์กรประสานงานภายในสหประชาชาติระหว่างหน่วยงานต่างๆ ที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้
(UNDP, UN Women, UNICEF, OHCHR, และ UNODC) UNIAP ยังทำหน้าที่ประสานงานภายใน
ภูมิภาค ดูแลการดำเนินการต่างๆ ในอนุภูมิภาคลุ่มน้ำโขง

องค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานในประเด็นการค้ามนุษย์มีอย่างเช่น พันธมิตรสากลต่อต้านการค้าหญิง
และเด็ก (Global Alliance Against Trafficking in Children and Women –GAATW) ซึ่งเป็น

เครือข่ายพันธมิตรขององค์กรพัฒนาเอกชนกว่า 100 องค์กรจากทั่วโลกที่มีสำนักงานอยู่ในกรุงเทพฯ นอกจากนี้ก็มี Ending Child Prostitution and Trafficking (โครงการยุติโสเภณีเด็กและการค้าเด็ก - ECPAT) ที่มุ่งเน้นประเด็นการค้าเด็ก นอกจากนี้ก็มี Anti-Slavery, SOLD Project, Coalition Against Trafficking in Women (CATW), Polaris Project, และ International Rescue Committee (IRC)

การดำเนินการ: 4 P

พิธีสารฯ ระบุมาตรการต่างๆ ที่ประเทศต่างๆ ควรดำเนินการเพื่อป้องกันการค้ามนุษย์ อย่างเช่น การแลกเปลี่ยนข้อมูล การฝึกอบรมตำรวจในการระบุชี้การการค้ามนุษย์ การสร้างความเข้มแข็งให้กับ การควบคุมพรมแดน ลงโทษนักค้ามนุษย์ และออกกฎหมายอาญาในประเทศเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ การดำเนินการเหล่านี้มักถูกเรียกว่า “4P” (ก่อนหน้านี้คือ “3P” ก่อนจะมี Policy and Cooperation (นโยบายและความร่วมมือ) เพิ่มเข้ามา) 4P คือ

1. Policy and Cooperation (นโยบายและความร่วมมือ): รัฐบาลจะต้องมีนโยบายเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและการฝึกอบรมเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์
2. Prevention (การป้องกัน): การตรวจตราสอดส่องอย่างเข้มแข็งและการให้การศึกษาจะป้องกันไม่ให้คนตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์
3. Prosecution (การดำเนินคดี): ดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ผู้ต้องสงสัยว่าค้ามนุษย์ถูกดำเนินคดี
4. Protection (การคุ้มครอง): ดูแลให้มีการเคารพสิทธิของเหยื่อการค้ามนุษย์ และให้พวกเขามีโอกาสฟื้นฟูสภาพร่างกายและจิตใจและกลับคืนสู่ชุมชนของตนได้หากจำเป็น

ภาคประชาสังคมมีการดำเนินการหลายอย่างเพื่อช่วยส่งเสริม 4P ที่ว่านี้ การให้การศึกษาที่มีความสำคัญมากเนื่องจากว่าสามารถกระทำได้ง่าย เพื่อช่วยลดโอกาสการตกเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ได้ เช่น เดินทางกับคนในครอบครัว ติดต่อกับครอบครัวทางโทรศัพท์อยู่เสมอ และเพิ่มความระมัดระวังมากขึ้นเกี่ยวกับข้อเสนองานที่น่าเย้ายวนใจโดยควรต้องตรวจสอบที่มาที่ไปของแหล่งที่มาของบริษัทนั้นๆ ให้ดีเสียก่อน

ก. สรุปเนื้อหาและประเด็นสำคัญ

แรงงานข้ามชาติ

การย้ายถิ่นเพื่อหางานทำได้เกิดขึ้นมาเป็นเวลาหลายศตวรรษแล้ว และจำนวนคนย้ายถิ่นในปัจจุบันนี้ก็เพิ่มขึ้นมากกว่าในอดีตอย่างมาก โดยมีปัญหาขั้นพื้นฐานสองประการคือ การกีดกันแรงงานข้ามชาติและการค้ามนุษย์ ซึ่งมีการคุ้มครองในสนธิสัญญาต่างๆ สำหรับแรงงานข้ามชาติ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศได้เริ่มทำงานในประเด็นนี้ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และสหประชาชาติให้การรับรองอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิของแรงงานโยกย้ายถิ่นฐานและสมาชิกในครอบครัว (International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - ICRMW) ในปี พ.ศ. 2533 ICRMW เป็นสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน จึงมีการคุ้มครองสิทธิอย่างกว้างขวางที่ครอบคลุมถึงครอบครัวและสิทธินอกสถานที่ทำงานด้วย สนธิสัญญาฉบับนี้ไม่ได้รับการให้สัตยาบันมากนักและไม่มีประเทศพัฒนาแล้ว (ที่มีแรงงานข้ามชาติอยู่เป็นจำนวนมาก) ประเทศใดเลยที่ให้สัตยาบัน แรงงานข้ามชาติหมายถึง “บุคคลที่จะเกี่ยวข้อง กำลังเกี่ยวข้องหรือได้เกี่ยวข้องในกิจกรรมที่ได้รับค่าตอบแทนในรัฐที่เขาหรือเธอไม่ได้เป็นคนชาติ” คำจำกัดความนี้คุ้มครองแรงงานข้ามชาติทั้งก่อนหน้า ในระหว่าง และหลังจากการทำงาน หมายความว่าแรงงานเพียงได้ค่าจ้างก็ถือว่าเป็นแรงงานข้ามชาติแล้ว และไม่มีการแยกแยะระหว่างแรงงานที่มีเอกสารกับไม่มีเอกสาร สนธิสัญญานี้ให้ความคุ้มครองครอบครัวแรงงาน ภรรยา/สามี และลูกๆ

สิทธิของแรงงานข้ามชาติ

สิทธิมนุษยชนสำหรับแรงงานข้ามชาติมีอยู่สามประเภท ประเภทแรกคือสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่แล้วที่แรงงานควรได้รับ แต่รัฐบาลของบางประเทศพยายามเพิกเฉย ตัวอย่างคือ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และเสรีภาพจากการถูกจับกุมตามอำเภอใจ ประเภทที่สองเป็นสิทธิเฉพาะเจาะจงสำหรับแรงงานข้ามชาติ เช่น การห้ามยึดหรือทำลายบัตรหรือเอกสารประจำตัว การได้รับการปฏิบัติและมีสภาพเงื่อนไขการทำงานที่เท่าเทียมกับคนชาติ และสิทธิที่จะสามารถอยู่ในประเทศเป็นระยะเวลาหนึ่งหลังจากสิ้นสุดการทำงานแล้ว นอกจากนี้ยังมีสิทธิพิเศษสำหรับแรงงานบางประเภท แรงงานข้ามชาติที่มีเอกสารมีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานและสามารถเข้าถึงบริการที่พำนักอาศัยและบริการสังคมได้ แรงงานข้ามชาติบางประเภทเช่น แรงงานไปกลับข้ามพรมแดนหรือแรงงานตามฤดูกาลมีสิทธิตามมาตรฐานทุกประการเพียงแต่การเข้าถึงบริการทางสังคมและการศึกษาของลูก ๆ อาจถูกจำกัดเนื่องจากไม่ได้อยู่อาศัยเต็มเวลาในประเทศที่ตนทำงาน

ปัญหาท้าทายสำหรับ ICRMW

อนุสัญญานี้มีจุดอ่อนอย่างเช่น ไม่มีการให้ความคุ้มครองที่เฉพาะเจาะจงสำหรับผู้หญิงที่อาจประสบกับการถูกเลือกปฏิบัติทางเพศในสถานที่ทำงานหรือได้รับค่าแรงที่ไม่เท่าเทียม แรงงานทำงานบ้านที่เป็นผู้หญิงแทบทั้งหมด รวมถึงแรงงานเยาวชน (อายุต่ำกว่า 18 ปี) ปัญหาท้าทายอีกประการคือมีประเทศให้สัตยาบันน้อย ประเทศพัฒนาแล้วอาจมองว่าอนุสัญญานี้ให้สิทธิแก่แรงงานข้ามชาติมากเกินไป และหากมีสภาพเงื่อนไขการทำงานดีขึ้น แรงงานข้ามชาติก็จะ ‘หลั่งไหล’ เข้ามาในประเทศมากขึ้น ประเทศต่าง ๆ อาจมองว่าสิทธิบางอย่างเป็นปัญหาเช่น การปฏิบัติต่อแรงงานข้ามชาติแบบเดียวกับแรงงานในประเทศในแง่ของค่าจ้าง การทำงานล่วงเวลา วันหยุดและการเลิกจ้าง นอกจากนี้ยังมีประเด็นว่า ICRMW ให้การยอมรับแรงงานที่ไม่มีเอกสาร เนื่องจากประเทศส่วนใหญ่เรียกแรงงานไม่มีเอกสารว่าเป็นคนย้ายถิ่นที่ผิดกฎหมายและสามารถถูกจับและส่งกลับได้

การละเมิดสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

แรงงานข้ามชาติต้องเผชิญกับการถูกคุกคามต่าง ๆ เนื่องจากอยู่นอกประเทศของตนและถูกสร้างภาพลักษณ์ว่าเป็นภาระของสังคมและไม่เป็นผลดีต่อเศรษฐกิจ แรงงานข้ามชาติจำนวนมากอาจสังเกตเห็นว่าความเกี่ยวข้องกับการถูกคุกคามหรือการถูกละเมิดเนื่องจากเห็นว่าตำรวจหรือระบบยุติธรรมไม่ได้ให้ความคุ้มครองแก่พวกเขา พวกเขาถูกฉ้อโกงจากการที่บริษัทหรือบุคคลหลอกลวงว่าจะมีงานที่มีค่าตอบแทนสูง (มักจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมก่อน) แต่กลับพบความจริงในภายหลังว่าไม่มีงานหรือว่ามีงานแต่ไม่ได้เป็นไปอย่างที่ตกลงกัน มีประเด็นสภาพเงื่อนไขการทำงานที่เลวร้าย และแรงงานอาจถูกปฏิเสธค่าแรง รวมถึงสภาพการทำงานที่สกปรก อันตรายและไม่ถูกสุขลักษณะและชั่วโมงการทำงานที่ยาวนาน กระทั่งภายนอกสถานที่ทำงาน แรงงานข้ามชาติก็อาจเผชิญกับการเลือกปฏิบัติในรูปแบบของการรีดไถของตำรวจ การถูกจับตาสอดส่องอยู่ตลอดเวลา การไม่สามารถส่งลูกไปโรงเรียน และไม่สามารถดำเนินกิจกรรมทางวัฒนธรรมอย่างเช่น การแต่งงาน พิธีทางศาสนา หรือวันสำคัญของชาติตน แรงงานบังคับเป็นหนึ่งในรูปแบบการละเมิดสิทธิแรงงานที่เลวร้ายที่สุด

การดำเนินการของรัฐที่สามารถคุ้มครองสิทธิของแรงงานข้ามชาติ

ประเทศต่าง ๆ ต้องส่งเสริมสภาพเงื่อนไขการทำงานที่มีมนุษยธรรมและชอบด้วยกฎหมาย ควรหยุดยั้งการย้ายถิ่นโดยผิดกฎหมายและคุ้มครองผู้คนจากการถูกละเมิดที่เกิดขึ้นเมื่อพวกเขาถูกนำเข้ามาในประเทศโดยผิดกฎหมาย รัฐสามารถเนรเทศคนได้ตามกฎหมาย แต่ก็ต้องใช้กลไกทางกฎหมายอีกอย่างหนึ่งที่รัฐบาลสามารถทำได้คือการกำกับดูแลประเภทของงานที่แรงงานข้ามชาติทำ ถึงแม้ว่างานประเภทที่แรงงานข้ามชาติทำมักจะเป็นงานที่สกปรก อันตราย และต่ำต้อยด้อยค่าก็ตาม

องค์กรด้านแรงงานข้ามชาติ

องค์กรด้านแรงงานข้ามชาติมีองค์กรระหว่างประเทศอย่าง สหประชาชาติ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศและ IOM นอกจากนี้ก็มีองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่นที่ให้บริการและความช่วยเหลือต่างๆ แก่แรงงานข้ามชาติ เช่น ให้คำปรึกษาทางกฎหมาย การคุ้มครองและการศึกษา และยังมีสหภาพแรงงานที่ทำงานเพื่อการปฏิรูปเกี่ยวกับกฎหมายการตรวจคนเข้าเมือง สิทธิแรงงานต่างชาติด การดูแลตรวจสอบแรงงานเด็กข้ามชาติ การปรับปรุงมาตรฐานสถานที่ทำงาน และการเป็นตัวแทนทางกฎหมายให้กับแรงงานข้ามชาติและครอบครัว

เหยื่อการค้ามนุษย์

การค้ามนุษย์มีเพิ่มขึ้นในช่วงไม่นานมานี้เนื่องจากอาชญากรรมข้ามชาติที่มีลักษณะจัดตั้งเป็นองค์กรมีมากขึ้น และโลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจ ตลาดแรงงานและการเดินทาง กฎหมายต่อต้านการมีทาสเริ่มมีขึ้นในช่วงต้นคริสต์ศตวรรษ 1800 (ช่วง พ.ศ. 2343) และกฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์ก็เริ่มจากต้นทศวรรษ 1900 (ช่วง พ.ศ. 2443) กฎหมายเหล่านี้มีเจตนาที่จะคุ้มครองผู้หญิงและเด็กผิวขาวจากการถูกขายเป็นทาส โดยเฉพาะในแอฟริกาและตะวันออกกลางซึ่งปัจจุบันถือกันว่าเป็นเรื่องเล่าขานที่ปราศจากข้อเท็จจริง

พิธีสารว่าด้วยการค้ามนุษย์

พิธีสารนี้เป็นหนึ่งในสามพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติอย่างเป็นทางการ พ.ศ. 2543 ที่เอาผิดกับการค้ามนุษย์ในระดับระหว่างประเทศ ที่สำคัญคือการให้คำจำกัดความของการค้ามนุษย์เนื่องจากไม่เคยมีในกฎหมายระหว่างประเทศมาก่อน การค้ามนุษย์ประกอบด้วยองค์ประกอบสามส่วน คือ การจัดหา ขนย้ายหรือรับตัวบุคคล ด้วยวิธีการข่มขู่ บังคับ ใช้อิทธิพล ลักพาตัว หรือหลอกลวง และเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะแสวงประโยชน์ เด็กที่ถูกแสวงประโยชน์เพียงแต่พิสูจน์องค์ประกอบที่เป็นกรกระทำกับการแสวงประโยชน์ก็เพียงพอแล้วที่จะระบุว่าเป็นการค้ามนุษย์ พิธีสารคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์โดยให้ความช่วยเหลือทางกายภาพและจิตใจตามที่ทำเป็น ส่งกลับประเทศและให้พวกเขาเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การกลับคืนประเทศเดิมอาจเป็นประโยชน์ที่สุดสำหรับเหยื่อ แต่ต้องมีกระบวนการปรึกษาหารือเพื่อให้แน่ใจว่าเหยื่อมีความพร้อมและเต็มใจที่จะกลับ

ปัญหาท้าทายในการระบุชี้ตัวเหยื่อการค้ามนุษย์

การระบุชี้เหยื่อการค้ามนุษย์อาจเป็นเรื่องท้าทายเนื่องจากถือว่าเรื่องนี้เป็นหน้าที่ของประเทศที่เหยื่อการค้ามนุษย์ถูกส่งไป ในทางอุดมคติ คนที่ถูกค้ามนุษย์ควรถูกถือว่าเป็นเหยื่อและรัฐควรมีการสอดส่องตรวจตราอย่างเหมาะสมที่จะติดตามหาและให้ความช่วยเหลือ ปัญหาท้าทายคือไม่ใช่ทุกประเทศในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีกฎหมายเอาผิดกับการค้ามนุษย์ บางประเทศยอมรับแต่ผู้หญิงเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ แต่ไม่รวมถึงผู้ชาย

การดำเนินการขององค์กรพัฒนาเอกชน

มีองค์กรจำนวนมาก เช่น UNIAP และ GAATW ที่คุ้มครองสิทธิของเหยื่อการค้ามนุษย์ อาจเรียกได้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนเหล่านี้ทำงาน 4P เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ นั่นคือ นโยบายและความร่วมมือ (Policy and Cooperation) การป้องกัน (Prevention) การดำเนินคดี (Prosecution) และการคุ้มครอง (Protection)

ข. ตัวอย่างโจทย์ข้อสอบหรือโจทย์ความเรียงที่มอบหมายให้นักศึกษา

- คนทั่วไปในประเทศของคุณพูดอะไรในทางลบเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติบ้างและมีการวิพากษ์วิจารณ์ทัศนะนั้นอย่างไร? แรงงานข้ามชาติมีส่วนเสริมสร้างเศรษฐกิจ กำลังแรงงาน และชุมชนในประเทศของคุณอย่างไร?
- อภิปรายเกี่ยวกับกฎหมายกำกับดูแลแรงงานข้ามชาติในประเทศของคุณ กฎหมายดังกล่าวบังคับให้คนต้องกลายเป็นแรงงานไม่มีเอกสารหรือไม่ หรือมีการคุ้มครองสิทธิของแรงงานหรือไม่?
- หากคุณอยู่ในประเทศต้นทาง รัฐบาลของคุณมีการเตรียมความพร้อมและให้ความคุ้มครองอย่างไรสำหรับแรงงานที่จะเดินทางไปทำงานในต่างประเทศ?
- กฎหมายเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ในประเทศของคุณมีความสอดคล้องกับพิธีสารปาเลโอโมหรือไม่? มีคำจำกัดความและให้สิทธิแบบเดียวกันกับพิธีสารปาเลโอโมหรือไม่? มีจุดอ่อนสำคัญๆ อะไรบ้างในกฎหมายในประเทศ?
- หากกรณีการค้ามนุษย์ที่เกิดขึ้นในประเทศของคุณ มีการระบุชี้สถานการณ์อย่างไร และมีการคุ้มครองเหยื่ออย่างไร? คุณคิดว่าความริเริ่มของรัฐบาลเพียงพอสำหรับการต่อสู้กับการค้ามนุษย์หรือไม่?
- สิทธิของผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองสี่ประเภทมีอะไรบ้าง ในแต่ละประเภท ระบุชื่อองค์กรระหว่างประเทศหลักๆ ที่ทำงานเกี่ยวกับสิทธิเหล่านั้น รวมถึงสถาบันและองค์กรต่างๆ ที่คุ้มครองสิทธิของผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองในประเทศของคุณ และกฎหมายในประเทศที่คุ้มครองคนเหล่านี้

ค. อ่านเพิ่มเติม

แรงงานข้ามชาติ

หนังสือเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติที่ใช้นกันมากที่สุดคือ

- Aris Ananta
- Evi Nurvidya Arifin
- Ryzard Chuzwelxyzol

การศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติสามารถหาได้ในเว็บไซต์ของ ILO

มีรายงานเกี่ยวกับแรงงานข้ามชาติในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่จัดทำโดย

- Human Rights Watch, Maid to order: ending abuses against migrant domestic workers in Singapore (คนทำงานบ้านตามสั่ง: ยุติการละเมิดแรงงานทำงานบ้านในสิงคโปร์)
- Human Rights Watch, From the Crocodile to the Tiger: Abuse of Migrant Workers in Thailand (หนังสือประจระเข้: การละเมิดแรงงานข้ามชาติในประเทศไทย)
- ILO, Employment practices and working conditions in Thailand's fishing sector (การปฏิบัติในการจ้างงานและสภาพการทำงานในภาคประมงของประเทศไทย)

การค้ามนุษย์

หนังสือที่มีรายละเอียดเกี่ยวกับพิธีสารมากที่สุดคือ Anne Gallagher's The international law of human trafficking, New York: Cambridge University Press, (2010)

ตัวอย่างเว็บไซต์เกี่ยวกับการค้ามนุษย์:

- The Nexus Institute Publications
- United Nations Inter-Agency Project on Human Trafficking (now called UN ACT)
- United Nations Office on Drugs and Crime



ASEAN University Network
Human Rights Education (AUN-HRE)

**เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา
(ASEAN University Network–Human Rights Education / AUN-HRE)**

ด้วยตระหนักว่าสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานเป็นหนึ่งในหลักการสำคัญสำหรับการสร้างประชาคมอาเซียน เครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียนด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา (AUN-HRE) ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ.2552 โดยคณะกรรมการเครือข่ายมหาวิทยาลัยอาเซียน เพื่อส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและโอกาสทางการวิจัยในด้านสิทธิมนุษยชน เป็นการสร้างพื้นที่สำหรับความร่วมมือและเสริมสร้างศักยภาพระหว่างสมาชิก-สถาบัน อีกทั้งเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือที่มีอยู่และยกระดับสิทธิมนุษยชนศึกษาสำหรับประชาชนอาเซียน

มหาวิทยาลัยมหิดลได้รับการแต่งตั้งให้เป็นจุดศูนย์กลางประสานงานด้านสิทธิมนุษยชนศึกษา สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษาได้รับมอบหมายให้ประสานงานเครือข่ายและดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องโดยร่วมมือกับสมาชิกของเครือข่าย

สำนักเลขานุการ

สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา

อาคารปัญญาพิพัฒน์ มหาวิทยาลัยมหิดล

เลขที่ 999 ถ.พุทธมณฑลสาย 4 ต.ศาลายา อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม 73170 ประเทศไทย

Tel : (66) 2-441-0813-5

Fax : (66) 2-441-0872-3

E-mail: ihrpmahidol@gmail.com

Website: <http://www.ihrp.mahidol.ac.th/>



เครือข่ายสิทธิมนุษยชนศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Human Rights Studies Network – SEAHRN)

เครือข่ายสิทธิมนุษยชนศึกษาเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Southeast Asian Human Rights Studies Network–SEAHRN) เกิดจากความผืนร่วมกันระหว่างสมาชิกผู้ก่อตั้ง 14 แห่ง ที่จะเสริมสร้างให้นักศึกษาและอาจารย์ ตลอดจนบุคคลและสถาบันอื่นๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เป้าหมายจะบรรลุได้โดยประสานความร่วมมือด้านการวิจัย พัฒนาหลักสูตรและโครงการอบรม แลกเปลี่ยนประสบการณ์ และการเสริมสร้างศักยภาพให้กับนักการศึกษา เจ้าหน้าที่และนักศึกษา รวมทั้งบุคคลและสถาบันอื่นๆ ที่มีความสนใจ SEAHRN แสวงหาความร่วมมือหน่วยงานทางวิชาการและภาคประชาสังคมในภูมิภาคที่จำเป็นเพื่อการทำงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาค ทางเครือข่ายมีความประสงค์ที่จะเปิดรับสถาบันและบุคคลที่มีความสนใจ และมีวิสัยทัศน์ร่วมกันสำหรับสิทธิมนุษยชนและสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

- สมาชิกของ SEAHRN ทั้งในนามสถาบันและบุคคล มีความมุ่งมั่นที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้
- ส่งเสริมการศึกษาระดับอุดมศึกษาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ โดยการพัฒนาคณาจารย์และหลักสูตร
 - พัฒนาและส่งเสริมความรู้ความเข้าใจที่ลึกซึ้งเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสันติภาพโดยอาศัยการศึกษาค้นคว้าร่วมกัน
 - มีความร่วมมือทางวิชาการและภาคประชาสังคมในภูมิภาคในการทำให้สิทธิมนุษยชนและสันติภาพเป็นจริงในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และ
 - ทำงานสนับสนุนผลักดันประเด็นต่อสาธารณะโดยร่วมงานกับภาคประชาสังคม ตลอดจนองค์กรระหว่างรัฐบาลต่างๆ ในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

SEAHRN ได้ขยายสมาชิกเพิ่มขึ้นจากเดิมเป็น 22 สถาบัน การจัดประชุมนานาชาติด้วยสิทธิมนุษยชนและสันติภาพและความขัดแย้งในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ประสบความสำเร็จมาอย่างต่อเนื่อง (กรุงเทพฯ พ.ศ.2553; จาการ์ตา พ.ศ.2555; กัวลาลัมเปอร์ พ.ศ.2557) นอกจากนี้ มีกิจกรรมอบรมการทำวิจัยด้านสิทธิมนุษยชน อีกทั้งยังผลิตเอกสารเผยแพร่ซึ่งมีผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชนและสันติภาพในภูมิภาค รวมถึงการพัฒนาหนังสือเรียนสิทธิมนุษยชนและสันติภาพในหลายหลากประเด็นที่เขียนโดยและสำหรับนักวิชาการในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สำหรับผลงานเผยแพร่ SEAHRN จัดพิมพ์หนังสือชุดสิทธิมนุษยชนและสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Human Rights in Southeast Asia Series) ดังนี้ Human Rights in Southeast Asia Series 1: Breaking the Silence (กันยายน 2554), Series 2: Defying the Impasse (กันยายน 2556), Series 3: Amplifying the Voices (กันยายน 2556) และ Series 4: Challenge the Norms (สิงหาคม 2559). สมาชิกของเครือข่ายได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาร่างหนังสือเรียนสิทธิมนุษยชนและสันติภาพในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตั้งแต่ต้น

ติดต่อกองเลขานุการ

E-mail: seahrn@gmail.com

Website: www.seahrn.net



**โครงการการเสริมสร้างความเข้มแข็งด้านสิทธิมนุษยชนศึกษาในอาเซียน/
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้
(Strengthening Human Rights and Peace Research and Education in
ASEAN/Southeast Asia / SHAPE-SEA)**

เป้าหมายและวัตถุประสงค์

- เป้าประสงค์ ทำให้เกิดการพัฒนาและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ผ่านทางการศึกษาและประยุกต์ใช้ในการวิจัย
- โดยมุ่งเน้นสนับสนุนการวิจัยที่เป็นนวัตกรรมและโครงการเชิงวิเคราะห์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ และแสวงหาแนวทางวิธีทางที่นำความรู้เหล่านี้สามารถเข้าถึงไปสู่ นักศึกษามหาวิทยาลัยทั่วอาเซียน/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้

องค์ประกอบหลักของ SHAPE-SEA

- **การวิจัย:** สนับสนุนและช่วยเหลือให้ความรู้ที่มีอยู่ไปสู่การวิจัยด้านสิทธิมนุษยชนและสันติภาพในอาเซียน/เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่มีคุณภาพสูง
- **การเสริมสร้างศักยภาพและกิจกรรมสู่ภายนอก:** สร้างพื้นที่สำหรับการสร้างความรู้และการเผยแพร่ในภาควิชาการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องด้านสิทธิมนุษยชนและสันติภาพ
- **การศึกษา:** มีส่วนร่วมโดยตรงและเชื่อมประสานกับมหาวิทยาลัยในอาเซียนและในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ให้มีบทบาทสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอย่างยั่งยืนผ่านทางการวิจัยและการเพิ่มความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและสันติภาพโดยผนวกรวมประเด็นเหล่านี้เข้าสู่การศึกษาของมหาวิทยาลัย
- **สิ่งพิมพ์และการประชาสัมพันธ์:** การผลิตและการเผยแพร่งานวิจัยสู่สาธารณะอย่างกว้างขวาง

สำนักเลขานุการ

ห้อง 310 ชั้น 3 สถาบันสิทธิมนุษยชนและสันติศึกษา อาคารปัญญาพิพัฒน์ มหาวิทยาลัยมหิดล
เลขที่ 999 ถ.พุทธมณฑลสาย 4 ต.ศาลายา อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม 73170 ประเทศไทย

Email: shape.seasec@gmail.com

Website: <http://shapesea.com/>

