การเยียวยาสิทธิมนุษยชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน: จากหลักการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมสู่หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์[1]

บทคัดย่อ

รัฐอธิปไตยทั้งหลายที่อยู่ร่วมกันในโลกล้วนแล้วแต่มีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย ปลอดการแทรกแซงจากรัฐอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศ แต่มีหลายกรณีที่ประชาชนในประเทศตกอยู่ในภาวะทุกข์ยากลำบากแต่รัฐบาลเพิกเฉย จึงจำเป็นต้องแสวงหามาตรการระหว่างประเทศเข้ามาเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน กฎหมายระหว่างประเทศจึงพัฒนา “หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง” เพื่อใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินหากมีเงื่อนไข อาทิเช่น การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง การก่ออาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นต้น โดยมติดังกล่าวจะต้องทำภายใต้กระบวนการของกฎบัตรสหประชาชาติเช่นกัน คือ ต้องเป็นมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

จากการศึกษาพบว่าปมปัญหาที่แท้จริงของการแก้ไขสถานการณ์ในยามฉุกเฉินเป็นการขาดประชาธิปไตยในหลายระดับ ทั้งการขาดประชาธิปไตยในรัฐ การขาดประชาธิปไตยในองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้นการพัฒนาลู่ทางเพื่อเยียวยาสิทธิมนุษยชนในยามฉุกเฉินก็คือการพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยในทุกระดับ

คำสำคัญ: เยียวยาสิทธิมนุษยชน การแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรม ความรับผิดชอบในการปกป้อง

Abstracts

Sovereign States in modern world live together on behalf of “Equality Principle”, no one could violate the others sovereignty. Unfortunately many Human Rights violations occur in emergency situations, but state haven’t taken action at all, so there are some developments on Human Rights Remedy by using International Humanitarian Aid or Intervention trough the principle “Responsibility to Protect”, which allowed international humanitarian measures in the case of Severe Human Rights violations, War Crimes or Crimes against Humanity etc. However the measures shall approved by the United Nations procedures, which is Security Council Resolutions.

The real problem is a lacking of Democracy and Good Governance is the real one. So the prospects are Democratization in every level of Governance.

Keywords: Human Rights Remedy, Humanitarian Intervention, Responsibility to Protect

---

[1] อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

บทนำ

รัฐอธิปไตยทั้งหลายที่อยู่ร่วมกันในโลกล้วนแล้วแต่มีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย ดังนั้นรัฐชาติจึงยึดมั่นถือมั่นในหลักบูรณาการแห่งรัฐปลอดการแทรกแซงจากรัฐอื่น หรือองค์การระหว่างประเทศ แต่ในความเป็นจริงพบว่ามีหลายกรณีที่ประชาชนในประเทศตกอยู่ในภาวะทุกข์ยากลำบากแต่รัฐบาลเพิกเฉยไม่เข้ามาแก้ไขสถานการณ์ให้ทันท่วงที ดังนั้นจึงจำเป็นต้องแสวงหามาตรการระหว่างประเทศเข้ามาเพื่อช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน แต่ก็ต้องคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐชาติซึ่งมีอาณัติเหนือดินแดนของตนด้วย กฎหมายระหว่างประเทศจึงได้มีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องในการเปิดช่องทางให้องค์การระหว่างประเทศส่งความช่วยเหลือหรือเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางมนุษยธรรมเพื่อประกันสิทธิมนุษยชนให้กับประชาชนในพื้นที่ประสบภัยได้มากยิ่งขึ้นเป็นลำดับ

1. การห้ามสหประชาชาติแทรกแซงเรื่องภายในของรัฐสมาชิก

การที่พันธกรณีทางกฎหมายของกฎบัตรในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนมีอยู่ไม่ชัดแจ้งและเปิดช่องให้โต้แย้งได้นั้นมีผลสำคัญตามมาประการหนึ่ง คือ ทำให้รัฐสมาชิกอ้างหลักการห้ามแทรกแซงตาม ข้อ 2 (7) แห่งกฎบัตรฯ ได้ และเป็นข้อที่ยกอ้างเพื่อจำกัดอำนาจสหประชาชาติอยู่เสมอ โดยเฉพาะการโต้แย้งอำนาจของที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติซึ่งปกติไม่มีอำนาจที่มีผลผูกมัดสมาชิก เมื่อสหประชาชาติเข้ายุ่งเกี่ยวในประเทศต่าง ๆ กรณีมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนถือเป็นการแทรกแซงหรือไม่ ข้อ 2 (7) มีส่วนทำให้รัฐสมาชิกจงใจไม่เคารพต่อสิทธิมนุษยชนของประชาชนในเขตแดนตน เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องภายในของรัฐ

2. พัฒนาการทางกฎหมายในการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน

การเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินประกอบไปด้วยการเยียวยาภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ และภัยสงคราม ดังนั้นจึงต้องทำการศึกษากระบวนการเยียวยาทั้งที่อยู่ในกรอบของกฎหมายตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ การคุ้มครองผู้พลัดถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การดำเนินมาตรการตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง รวมไปถึงการส่งความช่วยเหลือด้านอาหารให้กับกลุ่มเสี่ยงซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

2.1) **การตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศ**

ขั้นต้นจะพิจารณาถึงการดำเนินการภายใต้สหประชาชาติก่อนพบว่ามี “แนวทางเพื่อป้องกัน เตรียมตัว และบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติ 1994” ที่เกิดขึ้น ณ การประชุมโยโกฮามา ซึ่งได้วางบรรทัดฐานบางประการไว้ดังนี้ [1]

- จัดให้มีระบบโทรคมนาคมเพื่อเตือนภัยล่วงหน้า แลกเปลี่ยนเทคโนโลยีเพื่อป้องกันภัย เตรียมมาตรการระดับชุมชนพึ่งพาตัวเองให้ได้ในยามเกิดภัยพิบัติเพื่อลดความเสี่ยงและฟื้นฟูตนเองได้ รวมถึงจัดทำระบบประเมินความเสี่ยงเพื่อให้มีการตรวจตราและเตือนภัย
- รับรองกฎหมายและมาตรการทางปกครองเพื่อรองรับปัญหา และสร้างหน่วยงานบูรณาการด้านภัยพิบัติ หรือสร้างคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อประสานงาน รวมถึงการใช้องค์กรท้องถิ่นบังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยต่าง ๆ
- ส่งเสริมความร่วมมือของเอกชนและภาคประชาชน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในระดับต่าง ๆ รวมถึงเพิ่มความเข้มแข็งในการประสานกับสหประชาชาติเพื่อการช่วยเหลือและตอบสนองภัยพิบัติ

นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานของคณะกรรมการกาชาดสากลที่มีบทบาทในการบรรเทาสาธารณภัยจนเป็นแนวทางที่องค์กรต่าง ๆ ยอมรับและยึดถือปฏิบัติ คือ “ประมวลวิธีปฏิบัติเพื่อบรรเทาภัยพิบัติ 1993” อันมีบรรทัดฐานดังนี้ [2]

- ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างไม่แบ่งแยก ไม่เลือกประติบัติ คำนึงถึงเฉพาะความจำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ โดยปราศจากการใช้เป็นวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือศาสนา
- ไม่ควรให้ความช่วยเหลือในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ และเคารพต่อความต่างทางวัฒนธรรม และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อมิใช่ความน่าสงสาร
- ความช่วยเหลือควรลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และตอบสนองความต้องการของมนุษย์ และรับผิดชอบต่อผู้ให้และผู้รับ

2.2) **การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ**

ขั้นแรกจะจะศึกษาถึงมาตรฐานที่เกิดจากกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการสงคราม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชน บุคคลที่อยู่ในขอบเขตของการมีสิทธิในความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมได้แก่ พลเรือน ผู้ที่ตกอยู่ในอาณัติ และเชลยศึก และความช่วยเหลือที่พูดถึงนี้หมายความว่า ความช่วยเหลือจากรัฐ หรือองค์กรด้านมนุษยธรรมจากภายนอกรัฐ โดยรัฐ

หรือคู่รบไม่ว่าจะอยู่ในภาวะสงครามรูปแบบใดก็ตามย่อมมีพันธกรณีในการดูแลให้ปัจเจกชนได้รับการตอบสนองสิทธิขั้นต่ำในการมีอาหารอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจได้มาผ่านความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ[3] ทั้งนี้องค์กรมนุษยธรรมระหว่างประเทศมีสิทธิในการเสนอความช่วยเหลือให้แก่รัฐอย่างไม่แบ่งแยก โดยที่รัฐต้องให้ยินยอมก่อนองค์กรเหล่านั้นจึงจะสามารถส่งความช่วยเหลือเข้าไปในพื้นที่ได้[4] แต่รัฐหรือผู้มีอำนาจในเขตยึดครองก็มีพันธกรณีในการเปิดให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมไปยังปัจเจกชนที่กำลังต้องการมิใช่กลายเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจในการห้ามส่งความช่วยเหลือเข้าไปในพื้นที่[5] นอกจากนี้รัฐหรือผู้มีอำนาจยังต้องอำนวยความสะดวกให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างปลอดภัยไปถึงมือของผู้เดือดร้อนด้วย[6] ความพยายามในการปฏิเสธความช่วยเหลือจนทำให้เกิดภาวะอดอยากหิวโหยถือได้ว่าเป็นการสู้รบโดยใช้อาหารเป็นวิธีการต่อสู้ เข้าข่ายการละเมิดพันธกรณีกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความผิดในฐานะอาชญากรรมสงครามที่ถือเป็นความผิดที่อยู่ในเขตอำนาจสากลของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศอันเป็นความผิดมูลฐานตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศประการหนึ่งด้วย

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากสงคราม และภัยพิบัติต่าง ๆ ดังกล่าวมักตกอยู่ในสภาวะเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินทำกิน หรือแหล่งอาหารตามธรรมชาติไป เนื่องจากต้องอพยพออกจากพื้นที่ดั้งเดิมของตน สหประชาชาติได้เล็งเห็นถึงภัยในส่วนนี้จึงได้วางมาตรฐานเกี่ยวกับการบรรเทาภัยของกลุ่มนี้ในลักษณะของ “หลักการเพื่อผู้พลัดถิ่นในดินแดน 1998” ขึ้นมาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการดูแลคนกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหลักการที่สำคัญมีดังต่อไปนี้[7]

- ช่วงก่อนการเกิดภัย (ป้องกันไม่ให้บังคับประชาชนให้ออกจากพื้นที่) ให้รัฐผู้มีอำนาจประเมินผลกระทบ และหามาตรการอื่นมาใช้ เพื่อลดการอพยพออกจากพื้นที่ และผลกระทบอื่น ๆ ให้น้อยที่สุด
- ระหว่างเกิดภัย (ปกป้องและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่น) ให้รัฐวางมาตรการประกันสิทธิต่าง ๆ ของผู้พลัดถิ่นอย่างเหมาะสม เพื่อให้มีโภชนาการและสุขอนามัยที่ดี และครอบครัวไม่แตกแยก
- หลังภัยยุติ (ช่วยเหลือให้กลับถิ่นฐานอย่างสมบูรณ์) ให้รัฐพยายามช่วยเหลือให้กลับคืนพื้นที่ หากมีความจำเป็นที่ไม่สามารถให้กลับถิ่นฐาน ต้องแจ้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายให้ข้อมูลและเหตุผลซึ่งอำนวยให้อยู่ในพื้นที่ใหม่ได้ และมีการชดใช้อย่างเหมาะสม ให้ผู้พลัดถิ่นสมัครใจในการย้ายถิ่น โดยมาตรการทั้งหลายต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายที่มีประสิทธิผลและเปิดให้มีการเยียวยาตามกระบวนการยุติธรรมอย่างเหมาะสมด้วย

ทั้งนี้รัฐต้องคำนึงถึงความสมัครใจของผู้พลัดถิ่นด้วยว่าต้องการย้ายกลับไปถิ่นที่อยู่เดิมหรือไม่ และต้องให้หลักประกันในการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพตลอดเวลา โดยมีหลักสำคัญเกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิของผู้พลัดถิ่นดังต่อไปนี้ [8]

- รัฐผู้ทรงอธิปไตยมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นเป็นฝ่ายแรก
- องค์การมนุษยธรรมระหว่างประเทศและผู้ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิในการเสนอการให้ความช่วยเหลือ โดยรัฐผู้ทรงสิทธิไม่ควรปฏิเสธความช่วยเหลือตามอำเภอใจ โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐไม่สามารถ หรือไม่เต็มใจที่จะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้พลัดถิ่น
- ผู้มีอำนาจในพื้นที่ไม่ควรขัดขวางการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมไปยังผู้พลัดถิ่นให้ล่าช้า

บรรทัดฐานเหล่านี้วางไว้เพื่อเอื้อให้ปัจเจกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากสงคราม และภัยพิบัติต่าง ๆ ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างทันท่วงที

2.3) การดำเนินมาตรการตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง

ในทางปฏิบัติกลับมีความพยายามเหนี่ยวรั้งขัดขวางมิให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยอย่างทันท่วงทีด้วยเหตุผลต่าง ๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการเยียวยาสิทธิของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมาก ซึ่งเป็นการสะท้อนว่ารัฐผู้ทรงสิทธิไม่สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีความรับผิดชอบในการปกป้องปัจเจกชนได้ (National Responsibility to Protect) จึงมีแนวโน้มในทางระหว่างประเทศว่าต้องอาศัยการดำเนินการขององค์กรที่มีอำนาจทางกฎหมายและการเมืองระหว่างประเทศเข้ายื่นความช่วยเหลือให้แก่ปัจเจกชนมากขึ้น เพื่อลดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ หลักการเช่นว่า คือ หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect) นั่นเอง โดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎบัตรสหประชาชาติก็คือ คณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งสามารถแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยสันติได้ตามหมวด 6 ของกฎบัตรฯ (ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี) และมีอำนาจในการออกมาตรการบีบบังคับในกรณีที่เกิดการกระทำที่ส่อไปในทางคุกคามต่อความสงบและสันติภาพของโลกตามหมวด 7 ของกฎบัตรฯ (ว่าด้วยมาตรการบีบบังคับ) โดยคณะมนตรีความมั่นคงอาจมีมาตรการทางการทูต มาตรการด้านมนุษยธรรม หรือออกมาตรการบีบบังคับในรูปแบบต่าง ๆ หากพบว่ามีการ ทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) อาชญากรรมสงคราม (War Crime) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Ethnic cleansing) หรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against Humanity)[9] รัฐที่ไม่อาจปกป้องประชาชนของตนให้รอดพ้นจากการละเมิดสิทธิอย่างร้ายแรงข้างต้นได้ อาจต้องเผชิญกับมาตรการต่าง ๆ ที่คณะมนตรีออกมาก็ได้ เช่น การออกมติลงโทษทางเศรษฐกิจ (โดยไม่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน) หรือมาตรการทางทหารหากมีความจำเป็นเพื่อควบคุมสถานการณ์ให้สงบพอที่จะคุ้มครอง

สันติภาพให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีพได้ซึ่งก็หมายรวมถึงการมีคุณภาพชีวิตเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ดีได้ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่ารัฐใดรัฐหนึ่งที่คำนึงถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในอีกประเทศหนึ่งอาจริเริ่มมาตรการปกป้องสิทธิของประชาชนในประเทศที่ประสบภัยได้เช่นกัน แต่ต้องอาศัยการดำเนินมาตรการผ่านการรับรองของคณะมนตรีความมั่นคงเสียก่อน การปฏิเสธความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเพื่อเป็นวิธีในการทำสงครามถือเป็นอาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ รูปแบบหนึ่ง จึงสามารถเป็นมูลเหตุให้นำหลักความรับผิดชอบในการปกป้องเพื่อออกมาตรการใด ๆ ออกมาแก้ไขปัญหาโดยอาจก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยของรัฐที่บกพร่องต่อหน้าที่ได้ โดยมาตรการอาจอยู่ในรูปแบบการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไป การออกมติลงโทษต่อรัฐ หรือการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไประงับปัญหาก็ได้ตามนัยยะแห่งของหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หากพบว่ามีสถานการณ์ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมโลก หรือการรุกราน

3. กรณีศึกษา ภัยพิบัติที่รัฐเพิกเฉยต่อความเดือดร้อนของประชาชน

กรณีศึกษาที่เลือกมาวิเคราะห์จะสะท้อนถึงการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในรัฐที่ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภัยสงคราม เพื่อวิเคราะห์ว่ามีการเยียวยามีประสิทธิผลมากน้อยเพียงไร

3.1) ประเทศเกาหลีเหนือ

กรณีศึกษานี้เลือกเพื่อสะท้อนการเยียวยาสิทธิมนุษยชนภายในรัฐที่ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ

กรณีศึกษาประเทศเกาหลีเหนือ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ประเทศประสบกับภาวะน้ำท่วมสลับกับภาวะแห้งแล้งอย่างรุนแรงต่อเนื่องจนทำให้เกิดภาวะอดอยากหิวโหยในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ประสบภัยธรรมชาติ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจรับความช่วยเหลือด้านอาหารเนื่องจากอำนาจการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่รัฐบาลกลางจึงส่งผลกระทบต่อประชาชนในประเทศมาก ดังในปี ค.ศ.2006 ทั้งที่เกิดภาวะความไม่มั่นคงด้านอาหารอันเนื่องมาจากน้ำท่วมครั้งใหญ่ในประเทศจนเป็นเหตุให้ประชาชนเสียชีวิต และสูญเสียพืชผลทางการเกษตรไปเป็นจำนวนมาก[10] การไม่รับความช่วยเหลือด้านอาหารนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจของรัฐบาลกลางโดยมิได้คำนึงถึงเจตจำนงของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วน

ร่วมในการตัดสินใจรับมาตรการบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งผลเสียทั้งหมดย่อมตกอยู่ที่ตัวประชาชนมิใช่รัฐบาลกลาง

การขาดความเป็นประชาธิปไตยในการปกครอง ทำให้นโยบายด้านอาหารไม่อาจตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบางกรณีรัฐผูกขาดอำนาจการตัดสินใจทำให้การเข้าถึงอาหารของประชาชนเป็นไปไม่ได้เนื่องจากเสบียงอาหารอยู่ในครอบครองของภาครัฐ แม้จะมีมาตรการระหว่างประเทศเพื่อช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประเทศที่ประสบปัญหาความอดอยากแต่ถ้าภาครัฐยังคงหวงกันอำนาจเหนืออาหารไว้ไม่ดำเนินการภายในประเทศให้แก่ประชาชนของตนประชาชนก็ต้องตกอยู่ในภาวะหิวโหยอย่างยาวนานต่อไป เนื่องจากไม่เกิดการแจกจ่ายอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นกรณีของประเทศเกาหลีเหนือที่โครงสร้างอำนาจรัฐจำกัดสิทธิของประชาชนในการร่วมตัดสินใจ ทำให้การวางแผนช่วยเหลือกลุ่มผู้ประสบภัยธรรมชาติทำไปอย่างล่าช้าไม่สามารถส่งอาหารจากที่อุดมสมบูรณ์ไปสู่พื้นที่ประสบภัยได้ทันท่วงที[11] ปัญหาที่สำคัญจริง ๆ จึงไม่ใช่การขาดแคลนอาหารหรือขาดแคลนความช่วยเหลือด้านอาหาร แต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรไปยังพื้นที่ประสบภัยอย่างเป็นธรรม[12]

การขาดประชาธิปไตยในการบริหารประเทศส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณไปสู่นโยบายด้านอาหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องลดลงไปด้วย อาทิ การโยกย้ายงบประมาณไปให้แก่หน่วยงานด้านการทหารและมั่นคงทำให้รัฐต้องตัดงบประมาณที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมลงไป ทำให้การให้หลักประกันแก่สิทธิมนุษยชนของประชาชนต้องลดลงไปด้วย ดังเช่น กรณีประเทศเกาหลีเหนือที่ทุ่มเทงบประมาณส่วนใหญ่ลงไปในด้านการทหารทำให้งบประมาณไม่สามารถแบ่งไปใช้ในการพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารภายในประเทศได้เพียงพอ[13] และมีความชัดเจนมากขึ้นว่ารัฐบาลเกาหลีเหนือเบี่ยงเบนความช่วยเหลือด้านอาหารไปในทางที่ผิด กล่าวคือ เกาหลีเหนือรับความช่วยเหลือด้านอาหารเข้ามาทดแทนปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตร เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศที่เคยใช้ซื้ออาหารในเชิงพาณิชย์ โดยหวังที่จะนำเงินส่วนนี้ไปใช้ในการซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยสำหรับกลุ่มชนชั้นสูง และนำเงินไปซื้ออุทโธปกรณ์ทางการทหาร[14] ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีของประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการอย่าง เกาหลีเหนือ รัฐบาลทหารกุมอำนาจการปกครองไว้อย่างเบ็ดเสร็จทำให้รัฐบาลสามารถออกนโยบายใด ๆ ที่เป็นโทษแก่ฝ่ายตรงข้ามได้ง่ายดาย แม้ว่านโยบายเหล่านั้นจะขัดต่อสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง อาทิ การจับศัตรูทางการเมืองมาคุมขังและให้อดอาหาร การบุกเข้าปราบปรามฝ่ายตรงข้ามตัดเส้นทางเสบียง และทำลายพืชผลทางการเกษตรเพื่อให้ฝ่ายตรงข้ามขาดอาหาร สาเหตุสำคัญที่รัฐสามารถเบี่ยงเบนงบประมาณความช่วยเหลือ หรือความช่วยเหลือด้านอาหารไปยังวัตถุประสงค์ได้เพราะรัฐบาลพยายามไม่ให้มีระบบตรวจสอบการใช้ความช่วยเหลือด้านอาหารเข้าไปตรวจตราภายในประเทศของตน[15] เพราะฉะนั้นหลักประกันที่จะรับรองว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากงบประมาณของรัฐและความช่วยเหลือ

ระหว่างประเทศที่แท้จริง คือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประชาสังคม ในการตรวจสอบว่าทรัพยากรต่าง ๆ ได้แจกจ่ายไปถึงประชาชนในระดับครัวเรือนหรือไม่

การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะการบริหารด้านอาหารทั้งการขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายรวมถึงการคอรัปชั่น เมื่อผนวกกับการขาดสถาบันตรวจตราและเฝ้าระวังสถานการณ์ความมั่นคงด้านอาหารก็ทำให้การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการด้านอาหารเป็นไปอย่างด้อยประสิทธิภาพ

ในเมื่อประเทศเกาหลีเหนือไม่มีทั้งรัฐธรรมนูญ รัฐสภาที่มาจากตัวแทนประชาชน และขาดกระบวนการยุติธรรมที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ อีกทั้งยังมีแนวโน้มในการปราบปรามผู้ที่พยายามแสดงเจตจำนงหรือเรียกร้องสิทธิที่ตรงข้ามกับนโยบายของรัฐ จึงเป็นไปได้ยากที่ประชาชนชาวเกาหลีเหนือ หรือปัจเจกชนที่อยู่ในเขตอำนาจของเกาหลีเหนือจะได้รับการเยียวยาสิทธิมนุษยชนจากรัฐ หรือเรียกร้องให้รัฐตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกับตน

เพราะฉะนั้นจึงต้องอาศัยมาตรการระหว่างประเทศเข้ามาช่วยบีบบังคับให้ประเทศเกาหลีเหนือคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนเพิ่มขึ้น ทั้งการเจรจาหกฝ่าย หรือการออกมติบีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เนื่องจากปัจเจกชนไม่อาจแสวงหามาตรการเยียวยาภายในมาช่วยบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกับตนได้แม้แต่น้อย

3.2) ประเทศพม่า

การเลือกกรณีศึกษานี้มาก็เพื่อสะท้อนถึงการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในประเทศที่มีภัยสงคราม ประหัตประหารประชาชน โดยใช้วิธีที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

กรณีศึกษาประเทศพม่า ปัญหาสิทธิมนุษยชนที่พบมาก ได้แก่ การโจมตีเป้าหมายพลเรือน การปิดกั้นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การใช้วิธีตัดเส้นทางเสบียงอาหารเพื่อให้ฝ่ายตรงข้ามหรือพลเรือนของฝ่ายนั้นอดอยากหิวโหย และการบังคับให้พลเรือนอพยพออกจากพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบันยังปรากฏอยู่ในหลายพื้นที่ อาทิ มีการโจมตีเป้าหมายพลเรือนอย่างกว้างขวาง ทำให้ทรัพย์สินของพลเรือนได้รับความเสียหายมาก รวมถึงการบังคับให้พลเรือนอพยพออกจากพื้นที่อยู่อาศัยหรือทำกินเดิมของตน ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของพลเรือนอย่างแพร่หลาย[16] การปราบปรามชนกลุ่มน้อยและกองกำลังฝ่ายตรงข้ามของกองกำลังรัฐบาลทหารพม่า มีการใช้อาหารเป็นอาวุธทางการเมืองและใช้วิธีตัดเสบียงอาหารในการตัดกำลังกองกำลังชนกลุ่มน้อยรวมไปถึงพลเรือนด้วย นอกจากนี้ยังมีการบังคับให้อพยพออกไปจากพื้นที่เดิม และการจงใจเข้าไปทำลายหรือปล้นสะดมพืชผลทางการเกษตรของชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ตลอดเวลา ทำให้ความมั่นคงด้านอาหารของพลเรือนถูกกระทบมาก[17]

ประเทศพม่าไม่มีรัฐสภา และรัฐธรรมนูญหลังจากการรัฐประหารในปี ค.ศ.1988 ทำให้กฎหมายที่ใช้ในประเทศไม่มีการประกาศให้สาธารณชนรับรู้ ทหารได้แทรกแซงกระบวนการศาล โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองและการกระทำของรัฐบาล และกองกำลังทหารของรัฐบาล สิทธิของประชาชนจึงถูกจำกัดเป็นอย่างมากตั้งแต่สิทธิเบื้องต้นในการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองเพื่อเรียกร้องสิทธิในประเด็นต่าง ๆ รวมถึงสิทธิมนุษยชน จึงเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนจะสามารถเรียกร้องสิทธิจากรัฐ ในเรื่องสิทธิมนุษยชนแม้รัฐบาลจะออกกฎหมายตลาดเสรีแต่ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนักลงทุนเอกชนมากกว่าเกษตรกรรายย่อย เนื่องจากรัฐบาลยังบังคับซื้อผลผลิตทางการเกษตรในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดอยู่มาก นอกจากนี้สิทธิในการครอบครองที่ดินทำกินของประชาชนก็ถูกยกเลิกไปพร้อมกับการฉีกรัฐธรรมนูญ ทำให้มีการบังคับให้ประชาชนออกจากพื้นที่เสมอหากรัฐต้องการนำที่ดินนั้นมาทำประโยชน์หรือส่งต่อให้นักลงทุนไปทำประโยชน์โดยมิได้มีการชดเชยแก่ประชาชนแต่อย่างใด ทั้งนี้รัฐก็ยังคงควบคุมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องกับอาหาร รวมถึงการสำรองเมล็ดพันธุ์ไว้ที่รัฐอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ยังมีการบังคับใช้แรงงานโดยให้ค่าตอบแทนต่ำเนื่องจากมิได้กฎหมายคุ้มครองแรงงานมาปกป้องแรงงานภาคเกษตรแต่อย่างใด จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนจะสามารถเรียกร้องสิทธิให้รัฐเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชน

ดังนั้นจึงต้องอาศัยมาตรการระหว่างประเทศ และมาตรการระดับภูมิภาคเข้ามาช่วยบีบบังคับ หรือเจรจาให้รัฐบาลพม่ายุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนอย่างร้ายแรงลงผ่านกระบวนการทางการทูตของอาเซียน หรือของสหประชาชาติ รวมไปถึงการออกมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เอาใจใส่ต่อปัญหาของพม่าให้มากยิ่งขึ้น

3.3) ประเทศอิสราเอลกับปาเลสไตน์

การเลือกกรณีศึกษานี้เป็นการสะท้อนถึงการเยียวยาสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ซึ่งมีสงครามระหว่างประเทศอย่างชัดเจน

กรณีสงครามระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ เป็นความขัดแย้งในลักษณะการแย่งชิงดินแดนเข้าตามประเภทสงครามระหว่างประเทศ และสงครามได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนในหลากหลายมิติและมีบุคคลหลายกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ความอดอยากหิวโหยระยะยาวล้วนมีสาเหตุจากปัจจัยเหล่านี้ ในยามที่เกิดความขัดแย้งไม่ว่าในรูปแบบใดเสบียงอาหารจะขาดแคลนเนื่องจากการเพาะปลูกเป็นไปได้อย่างยากลำบากอีกทั้งเสบียงอาหารจะถูกอำนาจทางการเมืองแย่งชิงไปทำให้การเข้าถึงอาหารเป็นไปได้อย่างยากลำบากอีกด้วย นอกจากนี้พืชผลและปศุสัตว์ยังถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากในระยะเวลาที่เกิดการขัดแย้ง บางส่วนก็ถูกละทิ้งไปเนื่องจากประชากรต้องอพยพออกจากพื้นที่ ทั้งความหลากหลายของอาหารก็ลดลง เส้นทางที่ใช้

ลำเลียงอาหารมักถูกตัดขาดโดยกองกำลังทหาร แม้แต่ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมก็เข้าไปถึงยาก พลเรือนส่วนใหญ่ต้องตกงานหรือต้องละทิ้งงานเพื่อความปลอดภัยในชีวิต ส่วนทรัพย์สินก็เสียหายไปเป็นอันมาก[18] ดังเช่นที่มีความพยายามของกองกำลังอิสราเอลในการทำลายพืชผลทางการเกษตร ที่ดิน และชลประทานของชาวปาเลสไตน์อยู่เป็นประจำ[19] การสู้รบระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนของชาวปาเลสไตน์ในหลายรูปแบบ เช่น อิสราเอลพยายามขัดขวางพลเรือนปาเลสไตน์มิให้เข้าถึงอาหารและน้ำโดยประกาศเป็นเขตฉุกเฉินเพื่อกักตัวบุคคลมิให้ ออกไปเก็บเกี่ยวพืชผลทางการเกษตรในเรือกสวนไร่นาที่ห่างออกไป หรือไปซื้อหาอาหารที่ตลาด หรือไปกักเก็บน้ำจากแหล่งที่ห่างออกไป นอกจากนี้ยังพยายามกดกันและสร้างความไม่สงบทำให้สภาพเศรษฐกิจของปาเลสไตน์ตกต่ำ จนพลเรือนไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจในการซื้อหาอาหาร รวมถึงการบุกเข้าทำลายดินแดนที่เหมาะแก่การเพาะปลูกและผลหมากรากไม้ที่พลเรือนปาเลสไตน์ปลูกไว้เป็นอาหารอีกด้วย[20] ล่าสุดอิสราเอลได้สร้างกำแพงขึ้นมาปิดกั้นเขตที่พลเรือนปาเลสไตน์อยู่อาศัยโดยอ้างเหตุผลทางความมั่นคง แต่แท้จริงเป็นการปิดกั้นการเข้าถึงอาหารและน้ำของพลเรือนปาเลสไตน์

เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2004 ได้มีการนำกรณีการสร้างกำแพงละเมิดสิทธิของชาวปาเลสไตน์ดังกล่าวขึ้นสู่ศาลสูงของอิสราเอลเพื่อทำการพิจารณาคดี (คดี Beit Sourik v. Israel)[21] โดยศาลได้ชี้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นถือเป็นสงครามระหว่างประเทศ ดังนั้นทั้งสองฝ่ายต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างน้อยในฐานะที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลและกองกำลังอิสราเอลจึงมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และประชาชนชาวปาเลสไตน์ก็ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศด้วย และศาลได้วินิจฉัยว่าการสร้างกำแพงดังกล่าวเป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเห็นผลด้านความปลอดภัย ดังนั้นรัฐบาลและกองกำลังอิสราเอลจึงต้องระงับมาตรการต่าง ๆ ที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนชาวปาเลสไตน์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวปาเลสไตน์สามารถดำรงชีพได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ รัฐบาลอิสราเอลต้องปรับเส้นทางกำแพงเสียใหม่ และเปิดให้มีช่องทางคมนาคมเพื่อให้ประชาชนชาวปาเลสไตน์สามารถทำงาน และทำการเกษตร เพื่อแสวงหาอาหารน้ำดื่มที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพได้

แม้จะมีการเยียวยาสิทธิโดยคำพิพากษาออกมาอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ารัฐบาลและกองกำลังอิสราเอลยังคุกคามสิทธิของชาวปาเลสไตน์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการยากที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ทั้งนี้ยังปรากฏการกลั่นแกล้งและละเมิดสิทธิชาวปาเลสไตน์ในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องอาศัยมาตรการระหว่างประเทศเข้ามาช่วยเหลือชาวปาเลสไตน์ให้มากขึ้น โดยเฉพาะการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงที่มักจะ

ไม่มีการตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่นี้มากนัก เนื่องจากมักติดการใช้สิทธิโต้แย้ง (VETO) ของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงบางประเทศ ทั้งที่มาตรการขององค์กรอื่น อาทิ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ผู้ตรวจการพิเศษสิทธิมนุษยชน รวมไปถึงการออกความเห็นเชิงปรึกษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ได้ย้ำเตือนถึงความจำเป็นในการมีมาตรการเยียวยาที่มีผลบังคับทางกฎหมายเข้าไปช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในกรณีดังกล่าว ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบการปรับปรุงการกระทำและการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการสร้างกำแพง หรือการชดใช้ความเสียหายให้กับปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างกำแพงเช่นว่า มาตรการ และกลไกภายใน รวมถึงคดีศึกษาที่ปรากฏอยู่ในยามฉุกเฉินแสดงให้เห็นว่า ในระดับรัฐก็พอมีมาตรการเยียวยาอยู่บ้างแต่ก็คงไม่เพียงพอต่อการสร้างหลักประกันให้กับปัจเจกชนในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะประชาชนในประเทศที่ไม่มีระบบกฎหมายที่สร้างหลักประกันสิทธิอย่างชัดเจน ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการระหว่างประเทศเข้ามาเสริมให้มีการเยียวยาสิทธิมนุษยชนให้ดียิ่งขึ้น

4. มาตรการ และกลไกขององค์การสหประชาชาติ

โครงสร้างการทำงานขององค์การสหประชาชาติต้องอาศัยกระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคงจึงจะมีผลต่อการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินได้จริง เนื่องจากมติขององค์กรมีผลผูกพันทางกฎหมายตามบทบัญญัติของกฎบัตรสหประชาชาติ หมวด 7

<u>กระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคง</u>ที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน ก็คือ การเป็นองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กล่าวคือ หากพบว่ามีการละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองอย่างร้ายแรง คณะมนตรีความมั่นคงอาจออกมาตรการใดเพื่อแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับกฎหมายได้ โดยมีมาตรการที่สำคัญอยู่สามประการที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน คือ การออกมติให้รัฐอนุมัติการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัย หากรัฐไม่ได้ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนอย่างเพียงพอ คณะมนตรีฯ อาจดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect) เพื่อออกมติบีบบังคับให้รัฐผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามหากปรากฏว่าภัยพิบัติเข้าตามเงื่อนไข ทำให้คณะมนตรีเข้าไปมีบทบาทแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับปัจเจกชนในพื้นที่อย่างทันท่วงที และสุดท้ายหากรัฐยังบ่ายเบี่ยงหรือขัดขวางการเยียวยาความเดือดร้อนให้ปัจเจกชนคณะมนตรีฯ อาจออกมาตรการบีบบังคับเพื่อให้มีการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพได้ตามอำนาจแห่งหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ อาทิ การออกมติลงโทษต่อรัฐหรือตัวตนที่ละเมิดกฎ การส่งกองกำลังพร้อมความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ หรือการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปยุติความขัดแย้งเพื่อให้มีการฟื้นฟูสถานการณ์อย่างเด็ดขาด ซึ่งมาตรการต่าง

ๆ ที่กล่าวไปนี้มีกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างเป็นรูปธรรมดังต่อไปนี้

การออกมติเพื่อให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมรวมถึงอาหารเข้าไปในพื้นที่ประสบภัย ปรากฏอยู่ในมติของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีของบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา ช่วงปี 1999 เมื่อคณะมนตรีฯ พบว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเนื่องจากรัฐไม่อนุมัติให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและอาหารไปยังพื้นที่ซึ่งมีภาวะความอดอยากของประชาชน ซึ่งคณะมนตรีฯมีความเห็นว่าคุกคามต่อสันติภาพจึงควรมีมติออกมาบังคับให้มีการส่งความช่วยเหลือเข้าไปในพื้นที่ โดยสั่งให้บอสเนียเฮอร์เซโกวีนาจัดเส้นทางที่ปลอดภัยให้กับการลำเลียงความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัย (Security corridors for humanitarian access) เช่นเดียวกับกรณีของโซมาเลียช่วงปี 1992 ที่มีความขัดแย้งมากจนรบกวนการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยซึ่งถือเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมโลกเช่นกัน ในกรณีนี้คณะมนตรีฯได้ประณามการกระทำของโซมาเลียและได้สั่งให้โซมาเลียอำนวยความสะดวกให้กับการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของเจ้าหน้าที่และองค์กรมนุษยธรรมอย่างเต็มที่[22]

คณะมนตรีความมั่นคงยังสามารถใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องการออกมติบีบบังคับรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้รัฐผู้ละเมิดปฏิบัติตามกฎหมาย กรณีสงครามกลางเมืองในประเทศซูดานที่เป็นการสู้รบระหว่างฝ่ายเหนือ-ใต้ ยืดเยื้อมากว่า 20 ปีความขัดแย้ง และภัยสงคราม ถือเป็นภัยคุกคามที่สำคัญต่อความมั่นคงด้านอาหารในหลายประเทศ ซึ่งบ่อเกิดแห่งความขัดแย้งมีมาจากหลายสาเหตุ อาทิ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม ความไม่เป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจและสังคม การเลือกประติบัติต่อกลุ่มเชื้อชาติอย่างเป็นระบบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ข้อขัดแย้งในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกินและทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้ล้วนเป็นหนทางไปสู่ความขัดแย้ง เมื่อเหตุปัจจัยต่าง ๆ ผนวกเข้ากับการปกครองที่อ่อนแอและไม่เป็นธรรมของรัฐก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งขยายวงสร้างความเสียหายให้แก่ประชากรในประเทศมากขึ้น ซ้ำยังเหลือความเสียหายไว้ในสังคมอีก ทั้ง ปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนพลเรือนได้รับผลกระทบ และต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นในดินแดนและนอกดินแดนมากมาย โดยเฉพาะในดาร์ฟูที่มีกว่าล้านคน[23] จึงเป็นการยากที่จะฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ เนื่องจากยังไม่สามารถสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในพื้นที่และไม่สามารถให้คนเหล่านี้มั่นใจในความปลอดภัยเมื่อกลับไปสู่ที่ดินของตนหรือที่ดินทำกินที่อาจมีโครงการต่าง ๆ จัดหาให้ เพราะฉะนั้นจึงต้องมีมาตรการรักษาสันติภาพและความปลอดภัยในพื้นที่ โดยอาศัยกองกำลังและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งระดับภูมิภาค และพหุภาคี

คณะมนตรีความมั่นคงได้เคยออกมติในครั้งแรกเมื่อ ปี 1998 เพื่อให้รัฐบาลซูดานเปิดให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในประเทศ หลังจากนั้นนับตั้งแต่ปี 2004-2006 สถานการณ์หวนกลับมาร้ายแรงอีกครั้งจนปรากฏการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศซูดานอย่างร้ายแรง และรัฐบาลซูดานก็ไม่สามารถทำหน้าที่ปกป้องสิทธิของปัจเจกชนได้อย่างเพียงพอทำให้คณะมนตรีความมั่นคงต้องออกมาตรการบีบบังคับให้ซูดานต้องเปิดให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่วิกฤตอีกครั้ง[24] ซึ่งการออกมติให้ส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยย่อมมีส่วนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของปัจเจกชนที่เดือดร้อนได้มาก เนื่องจากกระบวนการภายในของซูดานไม่อาจเยียวยาสิทธิมนุษยชนของประชาชนในพื้นที่ได้ การส่งความช่วยเหลือจากภายนอกเข้าไปจึงมีความจำเป็นยิ่ง

แต่ในทางปฏิบัติเมื่อการส่งความช่วยเหลือไม่สามารถทำได้อย่างสะดวก เนื่องจากมีอุปสรรคจากการขัดขวางของรัฐและกองกำลังทหารในพื้นที่ การดำเนินกิจกรรมด้านมนุษยธรรมจึงต้องอาศัยอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการบีบบังคับให้รัฐและตัวตนต่าง ๆ ปฏิบัติตามมติและกฎหมายมากยิ่งขึ้น ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติลงโทษต่อประเทศซูดาน และตัวตนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง รวมถึงออกมาตรการลงโทษสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมอย่างร้ายแรง โดยมติลงโทษนั้นอยู่ในรูปแบบของการจำกัดเสรีภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศซูดาน และตัวตนที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่กระทบกระเทือนต่อค่าใช้จ่ายพื้นฐานด้านอาหารและปัจจัยการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมถึงอาหาร[25] ซึ่งการออกมติลงโทษเพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลซูดานย่อมอำนวยความสะดวกในการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปให้ผู้เดือดร้อนได้มาก และทันสถานการณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้การออกมาตรการลงโทษโดยยกเว้นอาหารที่จำเป็นดำรงชีพขั้นพื้นฐานของประชาชน ก็มีส่วนช่วยให้ความช่วยเหลือด้านอาหารยังคงเข้าไปสู่ประเทศซูดานได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถประหยัดงบประมาณที่อาจใช้ไปในการทหาร อันอาจนำไปอุดหนุนกิจการมนุษยธรรมภายในประเทศได้มากขึ้นอีกด้วย

ในช่วงปี 2005 คณะมนตรีความมั่นคงเริ่มมีการใช้มาตรการที่เด็ดขาดขึ้น โดยคณะมนตรีได้รับรองการส่งกองกำลังทหารของอัฟริกา และกองกำลังของสหประชาชาติเองเข้าไปในพื้นที่ขัดแย้งเพื่อระงับสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน และการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศลง[26] ซึ่งก็เป็นไปตามอำนาจแห่งหมวด 7 ของกฎบัตรเช่นกัน เนื่องจากปรากฏชัดว่ามีการกระทำที่เข้าเงื่อนไขของการใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง กล่าวคือ มีการกระทำที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง[27] โดยรายละเอียดของการส่งกองกำลังเข้าไปรักษาสันติภาพและความมั่นคงในซูดานมีดังต่อไปนี้

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติให้จัดตั้ง หน่วยปฏิบัติภารกิจในซูดานแห่งสหประชาชาติขึ้น (UNMIS-United Nations Mission in Sudan) ซึ่งประกอบไปด้วย กองกำลังทหาร และบุคลากรตำรวจพลเรือน นอกจากนี้ยังอนุญาตให้สหภาพอัฟริกาส่งทหารของอัฟริกันเข้าไปในลักษณะ หน่วยปฏิบัติภารกิจในซูดานแห่งสหภาพอัฟริกา (AMIS-African Union Mission in Sudan) ด้วย ซึ่งกองกำลัง UNMIS จะเข้าไปทำหน้าที่[28]

- สนับสนุนการบังคับใช้ข้อตกลงสันติภาพที่ใช้ในพื้นที่ เพื่อให้มีการหยุดยิง และส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ ตรวจตราการเคลื่อนไหวของกองกำลังทั้งหลาย และส่งเสริมการปลดอาวุธ เสริมสร้างความเข้าใจและยุติความขัดแย้ง ฟื้นฟูระบบตำรวจเพื่อรักษาความสงบในพื้นที่และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน
- อำนวยความสะดวกให้กระบวนการคืนถิ่นของผู้พลัดถิ่น ร่วมถึงการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
- ให้ความช่วยเหลือแก่คู่กรณีฝ่ายต่าง ๆ
- ประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะสิทธิของกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ

โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้อาศัยอำนาจแห่งหมวด 7 มอบอำนาจและอาณัติให้แก่หน่วย UNMIS ดังต่อไปนี้

- ให้หน่วย UNMIS มีอำนาจในการกระทำการเท่าที่จำเป็น เพื่อปกป้องเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินของสหประชาชาติ สร้างหลักประกันให้กับการเดินทางของบุคลากร และปกป้องพลเรือนให้ปลอดจากการคุกคามว่าจะใช้ความรุนแรงทางกายภาพ[29]
- ให้หน่วย UNMIS สนับสนุนการปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพเพื่อป้องกันการคุกคามและโจมตีร่างกายพลเรือน[30]
- ให้หน่วย UNMIS ยึดหรือปลดอาวุธหรืออุปกรณ์ของทุกฝ่ายในเขตดาร์ฟูร์ ที่อาจนำมาซึ่งการฝ่าฝืนข้อตกลงสันติภาพ[31]

การออกมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อส่งหน่วยปฏิบัติการเข้าไปทำหน้าที่รักษาสันติภาพและสร้างความมั่นคงในพื้นที่เขตดาร์ฟูร์ย่อมส่งผลดีทั้งในแง่การยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในพื้นที่ และยังเป็นการสร้างความสงบเรียบให้เกิดขึ้นในพื้นที่ทำให้ประชาชนสามารถกลับมาดำเนินชีวิตตามปกติได้อีกด้วย จึงถือเป็นการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนทั้งในแง่ของการยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในยามสงคราม และยังช่วยให้ประชาชนสามารถกลับมาเพาะปลูกและผลิตอาหารเพื่อการดำรงชีพได้อีกครั้ง นอกจากนี้ยังช่วยให้การส่งความช่วยเหลือด้านอาหารสามารถลำเลียงมาถึงประชาชนได้มากขึ้น ลดความเสี่ยงที่อาหารจะถูกแย่งชิงหรือเสียหายไประหว่างทาง

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยังมีอุปสรรคในการทำงานอยู่มากเช่นกัน เนื่องจาก มีความเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศอยู่มาก ดังนั้นการแก้ไขปัญหาในบางกรณีจึงไม่มีรูปธรรมมากนัก เนื่องจากจุดยืนทางการเมืองและท่าทีของประเทศสมาชิกถาวรบางประเทศ จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชนในพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิผล อันเป็นผลมาจากโครงสร้างอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ที่การผลักดันมติหรือมาตรการต่าง ๆ จะอยู่ในอำนาจของประเทศสมาชิกคณะมนตรี โดยเฉพาะสมาชิกถาวรที่มีอำนาจในการยับยั้งมติต่าง ๆ (VETO) ได้ด้วย

ส่วนประเด็นการเป็นการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ เพื่อส่งเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาระหว่างประเทศ[32] คณะมนตรีความมั่นคงก็สามารถกระทำได้หากพบว่ามีการกระทำที่เข้าข่ายมูลเหตุความผิดตามธรรมศาลอาญาระหว่างประเทศ ดังเช่น กรณีของซูดานที่มีมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1593(2005) ให้นำสถานการณ์ในซูดานตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2002 เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของอัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ[33] ซึ่งเป็นการสร้างกระบวนการรับผิดให้กับผู้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในสถานการณ์ซูดานได้ในระดับหนึ่ง โดยอำนวยความสะดวกให้อัยการเข้าไปทำหน้าที่ในพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป[34] ทั้งนี้เพื่อสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในพื้นที่

จากการศึกษาทั้งหมดจะพบว่าปมปัญหาที่แท้จริงของการแก้ไขสถานการณ์ในยามฉุกเฉินมิใช่การขาดทรัพยากร แต่เป็นการขาดประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในหลายระดับ ทั้งการขาดประชาธิปไตยในรัฐ การขาดประชาธิปไตยในองค์การระหว่างประเทศ ปัจจัยเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคในการเยียวยาสิทธิให้กับประชาชน ดังนั้นลู่ทางพัฒนาการเยียวยาสิทธิมนุษยชนในยามฉุกเฉินก็คือ การพัฒนาความเป็นประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลในทุกระดับ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจตัดสินใจ อันจะเป็นประโยชน์กับประชาชนอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงผลประโยชน์แอบแฝงของรัฐบาล (ของรัฐชาติใดรัฐหนึ่ง) เท่านั้น

เอกสารอ้างอิง

[1] UNISDR, Yokohama Message, pp. 4.

[2] ICRC, Handbook for Delegates 2002, p.619-621.

[3] อนุสัญญาเจนีวา ข้อ 3 สามัญ

[4] อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ข้อ 23

[5] อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ข้อ 55 และ59

[6] พิธีสารเพิ่มอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 1 ข้อ 68-71

[7] OCHA. Guiding Principles on Internal Displacement, (1998).

[8] Ibid.

[9] UN, A/HRC/4/15, p. 14.

[10] UN, A/61/349, p. 7.

[11] UN, E/CN.4/2005/34, p. 9.

[12] UN, A/60/306, p. 8.

[13] UN, E/CN.4/2006/35, p. 5.

[14] UN, A/61/349, p. 5-7.

[15] UN, E/CN.4/2005/34, p. 10.

[16] UN, A/56/210, p. 11.

[17] UN, A/56/210, p. 11.

[18] UN, A/56/210, p. 11.

[19] UN, E/CN.4/2004/10/Add.2, p. 15-16.

[20] UN, A/56/210, p. 12.

[21] การร้องเรียนในคำสั่งยึดที่ดินในหมู่บ้านของ Beit Sourik, Bidu, El Kabiba, Katane, Beit A'anan, Beit Ajaza และ Beit Daku. โดยที่ดินดังกล่าวนี้จะอยู่ใกล้กับเมือง Mevo Choron, Har Adar, Mevasseret Zion อีกทั้ง Ramot และ Giv'at Zeev ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับกรุงเยรูซาเลมด้วย

[22] UN, E/CN.4/2002/58, p. 28.

[23] WFP, EMOP Sudan 10557.0, p. 1,13.

[24] UN, S/RES/1591(2006), pp. 3.

[25] UN, S/RES/1591(2006), pp. 3.

[26] UN, S/RES/1590(2005), pp. 1-2.

[27] UN, S/RES/1556(2004), preamble.

[28] UN, S/RES/1590(2005), pp. 4.

[29] UN, S/RES/1590(2005), pp. 16.

[30] UN, S/RES/1706(2006), pp. 12.

[31] UN, S/RES/1706(2006), pp. 12.

[32] ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ข้อ 13 (b)

[33] UN, S/RES/1593 (2005), pp.1.

[34] UN, S/RES/1593 (2005), pp.2-5.