

คู่มือในการเขียนวิทยานิพนธ์ด้านอาหารของปัจเจกชน



นายทศพล ทรรศนกุลพันธ์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต

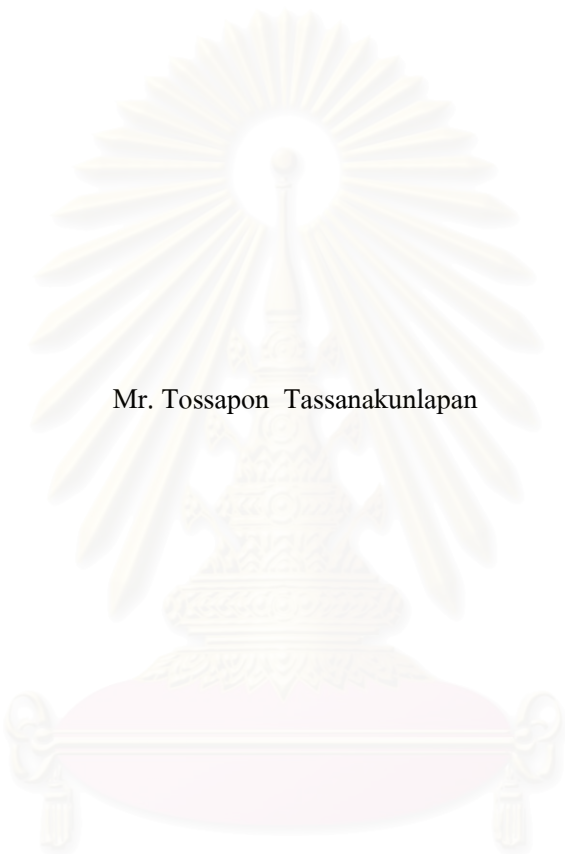
สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2549

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

THE PROSPECT OF INDIVIDUAL'S REMEDIES ON RIGHT TO FOOD



Mr. Tossapon Tassanakunlapan

สถาบันวิทยบริการ

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2006

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

สู่ทางในการเชี่ยวชาญสัทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

โดย

นายทศพล ทรรศนกุลพันธ์

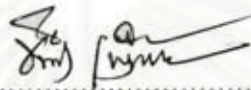
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษา

ศาสตราจารย์วิฑิต มั่นตาภรณ์

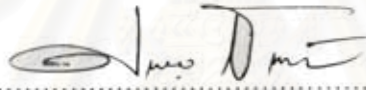
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ออุมติให้นั้บวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบัณฑิต



คณบดีคณะนิติศาสตร์

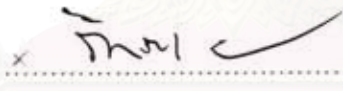
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธิดิพันธ์ุ เชื้อบุญชัย)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



ประธานกรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติวาสะ)



อาจารย์ที่ปรึกษา

(ศาสตราจารย์วิฑิต มั่นตาภรณ์)




กรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.พัศณี วินิจจะกุล)



กรรมการ

(ดร.สุพรรณ กาญจนสุธรรม)



กรรมการ

(ดร.เจษฎ์ โทณะวณิก)

ทศพล วรรณกุลพันธ์ : เส้นทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบราซิล. (THE PROSPECT (INDIVIDUAL'S REMEDIES ON RIGHT TO FOOD) อ. ที่ปรึกษา : ศ. วิจิต มั่นตาภรณ์, 295 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาถึงสู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบราซิล โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า “แม้กฎหมายระหว่างประเทศจะรับรองสิทธิด้านอาหารในสถานการณ์ทั่วไปและสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนกำหนดกลไกในการเยียวยา อย่างไรก็ตามการบังคับตามสิทธิขึ้นอยู่กับรัฐบาลในระดับรัฐเป็นสำคัญ หากขาดการเยียวยาในระดับนั้น จำต้องมุ่งสู่การเยียวยาระหว่างประเทศ”

การพิสูจน์สมมติฐานข้างต้นทำให้พบผลการศึกษา 4 ประเด็นหลัก คือ

1. กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองสิทธิด้านอาหารในสถานการณ์ทั่วไปและสถานการณ์ฉุกเฉินผ่านทางกฎหมายสิทธิมนุษยชน และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ไว้อย่างชัดเจน และได้กำหนดเชิงพันธกรณีในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารด้วย นอกจากนี้กฎหมายทั้งสองแล้วกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆที่เกี่ยวข้องยังได้กำหนดการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบราซิลไว้ในหลายรูปแบบเพื่อตอบสนองต่อสิทธิของบราซิลในสถานการณ์ที่แตกต่างกับ อย่างไรก็ตามสถานการณ์การบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร ในปัจจุบันได้สะท้อนว่ามีทั้งปัจจัยเอื้อและอุปสรรคต่อการเยียวยาสิทธิของบราซิล โดยปรากฏสภาพปัญหาของสิทธิด้านอาหารในเชิงกฎหมายและเชิงปฏิบัติอยู่บางประการซึ่งต้องอาศัยกระบวนการเยียวยาในหลายระดับเข้ามาแก้ไข

2. การบังคับตามสิทธิต้องใช้มาตรการเยียวยาภายในเสียก่อน โดยปรากฏมาตรการบังคับใช้เพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบราซิลภายในประเทศในสถานการณ์ปกติพอสมควรทั้งมาตรการทางกฎหมาย และมาตรการพัฒนาในภาคปฏิบัติที่ตอบสนองต่อการแก้ปัญหาความหิวโหยของประชาชนในรูปแบบต่างๆ ดังสะท้อนให้เห็นในหลายกรณีศึกษา ส่วนมาตรการภายในสำหรับเยียวยาสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉินยังปรากฏไม่มากนัก โดยเฉพาะมาตรการในการเยียวยาสิทธิยามสงคราม ทำให้เกิดบทเรียนจากการบังคับใช้มาตรการที่ผ่านมาว่าการเยียวยาสิทธิด้านอาหาร ในสถานการณ์ทั่วไป ต้องใช้มาตรการภายในเป็นหลัก ส่วนการเยียวยาสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉินต้องมุ่งสู่มาตรการระหว่างประเทศ

3. มาตรการระหว่างประเทศสำหรับเยียวยาสิทธิด้านอาหาร ในสถานการณ์ปกติมีอยู่บ้าง โดยระบบเยียวยาระดับภูมิภาคมีเพียงระบบของภูมิภาคแอฟริกาที่เปิดโอกาสให้บราซิลเข้าถึง ส่วนมาตรการระดับพหุภาคียังไม่มีมาตรการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบราซิลเป็นการเฉพาะ โดยบราซิลสามารถใช้มาตรการระหว่างประเทศสำหรับเยียวยาสิทธิในสถานการณ์ปกติมาปรับใช้กับสถานการณ์ฉุกเฉินได้ แต่ในสถานการณ์ฉุกเฉินร้ายแรงต้องอาศัยมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่มีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างเด็ดขาด นอกจากนี้มาตรการเชิงปฏิบัติขององค์กร และองค์กรระหว่างประเทศก็มีส่วนส่งเสริมการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบราซิลในทั้งสองสถานการณ์

4. เส้นทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบราซิลในยามปกติต้องอาศัยมาตรการภายในเป็นหลัก ทั้งกระบวนการทางกฎหมาย การรวมตัวเพื่อเรียกร้องสิทธิต่อรัฐ และการจัด โครงการพัฒนาอาสาสมัคร โดยอาจใช้มาตรการระหว่างประเทศมาเสริมในแง่พันธกรณีทางกฎหมาย แต่เส้นทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบราซิลในสถานการณ์ฉุกเฉินต้องอาศัยมาตรการระหว่างประเทศ โดยเฉพาะมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่สามารถปฏิบัติได้อย่างมีผลผูกพันทางกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมไปยังกลุ่มเสี่ยง การลงโทษตัวคนผู้ละเมิดสิทธิของบราซิล หรือการรักษาสันติภาพในเขตภัยพิบัติเพื่อส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของบราซิลในพื้นที่

สาขาวิชา นิติศาสตร์.....ลายมือชื่อ นิสิต..... ศศ.ทศพล วรรณกุลพันธ์
ปีการศึกษา 2549.....ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา.....

4686243034 : MAJOR LAWS

KEY WORD : RIGHT TO FOOD / REMEDY/ HUMAN RIGHTS/ INTERNATIONAL LAW

TOSSAPON TASSANAKUNLAPAN : THE PROSPECT OF INDIVIDUAL'S REMEDIES ON RIGHT TO FOOD. THESIS ADVISOR: PROF.VITIT MUNTARBHORN,295 pp

This Thesis studies the topic "The prospect of individual's remedies on Right to Food". The hypothesis of the thesis is that "International Law recognizes the Right to Food in both general and emergency situations and provides remedy mechanisms. However the enforcement of this right mainly relies on domestic implementation such implementation is not enough then the individual would have recourse to the international remedies".

The findings of this study are the following:

1. International Law explicitly recognizes the Right to Food in both general and emergency situations and determines the obligations of its implementation. Furthermore, the International Law also provides many provisions of individual's remedies to respond to both situations. The current situation on the implementation of the right to food shown that there are developments and obstacles on the issue of individual's remedies.
2. The implementation of the right to food primarily relies on domestic jurisdiction. The local remedies in general situation are legal measures and operational programs witnessed by many case studies. The local remedies in emergency situation are very rare, especially in the time of armed conflicts. The study shows that "domestic remedy is effective for general situation, especially development programs and public action" but "domestic remedy is not enough for emergency situations".
3. On the international level, there are some specific remedy mechanisms for the right to food in general situations. On the regional level, only Africa continent's human rights system is available for individual's remedies. In emergency situations an individual may use any remedies available for general situations. To some extent, the international bodies operating in emergency situation, needs a more powerful mandate in order to accomplish the mission. The mandate of the United Nations Security Council (SC) is the best solution for emergency situations, especially in case of war time. Besides, the operational programs of UN-subsiary organs and relevant international organizations plays significant role on both situations.
4. The prospect of individual's remedies on the Right to food in general situations is the local remedies: legal measures, public action and development programs. Moreover, international measure could guarantee more protection. The prospects of individual's remedies on right to food in emergency situations depend on international remedies: legally-binding measures adopted by SC, for instance humanitarian assistance, Sanctions on human rights violators and peace keeping measures on the basis of Responsibility to Protect principle.

Field of study Laws.....Student's signature.....Tossapon Tassanakunlapan
 Academic year 2006.....Advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาอย่างยิ่งของท่านศาสตราจารย์ วิฑิต มันทากรณ์ ที่ได้สละเวลาอันมีค่ารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยตลอดระยะเวลาในการทำวิทยานิพนธ์ท่านได้ให้คำปรึกษาและคำแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่งในการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งกรุณาช่วยตรวจทานแก้ไขเนื้อหาวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนจึงกราบขอบพระคุณท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สารทูล สันติवासะ ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.พัชรี วจิจะกุล และ ท่าน ดร.สุพรรณ กาญจนสุธรรม และ ท่าน ดร.เจษฎ์ โทณะวณิก ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าอย่างยิ่งรับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ ซึ่งทุกท่านได้กรุณาให้คำแนะนำรวมทั้งชี้แนะประเด็นอันเป็นประโยชน์ยิ่งต่อการทำวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงเนื้อหาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นอย่างดีตลอดมา

ผู้เขียนขอกราบระลึกถึงพระคุณของคุณพ่อปรีชา ทรศนกุลพันธ์ และ คุณแม่จินตนา ทรศนกุลพันธ์ และบุคคลในครอบครัวของผู้เขียนทุกคนสำหรับความรักความห่วงใยที่มีให้ผู้เขียนเสมอมา จนกระทั่งผู้เขียนสามารถทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านทั้งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ให้ข้อมูลและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนเป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ คุณปรีวิษฐา แสนวิเศษ ที่คอยเป็นกำลังใจและเคียงข้าง พร้อมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ผู้เขียนในทุก ๆ เรื่อง จนทำให้วิทยานิพนธ์นี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

และเพื่อน ๆ ที่รักและปรารถนาดี อันได้แก่ พี่น้ามนต์ โก้ พี่แนน พี่หญิงทั้งสอง แอร์โซก นุ และทุก ๆ คน

ท้ายนี้ หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิตูล แก่บิดา มารดา คณาจารย์และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้มีส่วนเกื้อกูลเสริมสร้างรากฐานที่สำคัญที่สุดสำหรับผู้เขียน แต่หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใดแล้ว ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช

บทที่

1	บทนำ.....	1
1.1	ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2	สมมติฐานของการวิจัย.....	6
1.3	วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	6
1.4	ขอบเขตของการศึกษาวิจัย.....	7
1.5	วิธีการศึกษาวิจัย.....	9
1.6	ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	9
2	บทนิยาม มาตรฐานสากล และพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิด้านอาหาร.....	10
2.1	ที่มาทางประวัติศาสตร์ของสิทธิด้านอาหาร.....	10
2.1.1	ที่มาตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ.....	11
2.1.2	ที่มาตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง.....	16
2.1.3	ที่มาตามวัฒนธรรมท้องถิ่น.....	18
2.2	บทนิยาม สิทธิด้านอาหาร.....	19
2.2.1	บทนิยามตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ.....	19
2.2.2	บทนิยามขององค์การระหว่างประเทศ.....	21
2.3	พัฒนาการของสิทธิด้านอาหาร.....	22
2.4	มาตรฐานสากลเพื่อประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....	25
2.4.1	มาตรฐานตามความเห็นทั่วไปที่ 12 ของคณะกรรมการสิทธิ ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วย “สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ”.....	25

บทที่	หน้า
2.4.1.1 ยามปกติ.....	26
2.4.1.2 ยามฉุกเฉิน.....	27
2.4.2 มาตรฐานตามผลการประชุมอาหาร โลก 1996 ว่าด้วย “ความมั่นคงด้านอาหาร” และแนวทางตามความสมัครใจ ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ 2004.....	28
2.4.2.1 ยามปกติ.....	28
2.4.2.2 ยามฉุกเฉิน.....	30
2.5 พันธกรณีทั่วไปในสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....	30
2.5.1 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination).....	31
2.5.2 พันธกรณีของรัฐในการให้หลักประกันสิทธิที่ดีที่สุดเท่าที่ทรัพยากร อำนวย (Progressive Realization with maximum available Resource).....	32
2.5.3 พันธกรณีของรัฐในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร.....	33
ก. พันธกรณีในการเคารพ (Respect).....	34
ข. พันธกรณีในการปกป้อง (Protect).....	34
ค. พันธกรณีในการเติมเต็ม (Fulfill).....	35
2.5.4 พันธกรณีต่อกลุ่มเสี่ยง (Affirmative action for Vulnerable Groups).....	36
3 การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน สถานการณ์ปัจจุบัน และสภาพปัญหาเกี่ยวกับเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....	39
3.1 การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....	39
3.1.1 นิยามของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....	40
3.1.2 พัฒนาการในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....	41
3.1.3 การบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในกลไกเยียวยาทางกฎหมาย (Justiciability of Right to Food).....	44
3.1.4 การสร้างกระบวนการความรับผิดชอบและกลไกเยียวยา เพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน (Accountability & Remedies).....	45
3.1.5 การสร้างกระบวนการรับรู้สิทธิ และความสามารถ ในการเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิ (Awareness & Empowerment).....	46

บทที่	หน้า
3.1.6	หลักการใช้กระบวนการเยียวยาภายในให้หมดเสียก่อน (Exhaustion of Local Remedy).....47
3.1.7	พันธกรณีในการเยียวยาก่อนและหลัง การใช้มาตรการลงโทษ.....49
3.2	การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามปกติ.....51
3.2.1	การเยียวยาตามมาตรฐานตามความเห็นทั่วไปที่ 12 ของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ว่าด้วย “สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ”.....52
3.2.2	การเยียวยาตามมาตรฐานของการประชุมอาหารโลก 1996 ว่าด้วย “ความมั่นคงด้านอาหาร” และแนวทางตามความสมัครใจฯ ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ 2004.....53
3.3	การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน.....55
3.3.1	การตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศ.....56
3.3.2	การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ.....57
3.3.3	การดำเนินมาตรการตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง.....58
3.3.4	การให้ความช่วยเหลือด้านอาหารระหว่างประเทศ.....60
3.4	สถานการณ์ปัจจุบันของสิทธิด้านอาหาร.....61
3.5	สภาพปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....74
3.5.1	การขาดกฎหมายที่รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการเรียกร้องสิทธิ.....74
3.5.2	การขาดผลบังคับใช้ในกลไกเยียวยาสิทธิทางกฎหมายของสิทธิด้านอาหาร.....78
3.5.3	การขาดสถาบัน หรือองค์กรในการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน.....78
3.5.4	ประชาชนไม่รับรู้สิทธิ ไม่สามารถเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายได้.....80
4	มาตรการ และกลไกภายในสำหรับเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....83
4.1	มาตรการ และกลไกภายในสำหรับเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามปกติ.....83
4.1.1	มาตรการ และกลไกภายในที่ปรากฏ.....83
4.1.1.1	กฎหมาย.....84
4.1.1.2	การบังคับใช้สิทธิในศาล.....87
4.1.1.3	กลไกการบังคับใช้สิทธิทางกฎหมาย.....88
	ก) สถาบันและกลไกสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....89

บทที่

หน้า

ข) สถาบันและกลไกเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหาร โดยเฉพาะ.....	90
4.1.1.4 การเรียกร้องสิทธิโดยประชาชนโดยตรง (Public Action).....	92
4.1.1.5 โครงการพัฒนาสิทธิด้านอาหาร.....	94
4.1.2 กรณีศึกษา.....	97
4.1.2.1 ประเทศสวีเดน.....	98
4.1.2.2 ประเทศอินเดีย.....	99
4.1.2.3 ประเทศอิตาลี.....	103
4.2 มาตรการ และกลไกภายในสำหรับเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....	106
4.2.1 มาตรการ และกลไกภายในที่ปรากฏ.....	106
4.2.1.1 มาตรการและกลไกเชี่ยวชาญทางกฎหมาย.....	107
4.2.1.2 มาตรการระงับภัย และระบบเตือนภัยพิบัติ.....	107
4.2.2 กรณีศึกษา.....	109
4.2.2.1 ประเทศเกาหลีเหนือ.....	109
4.2.2.2 ประเทศพม่า.....	111
4.2.2.3 ประเทศอิสราเอลกับปาเลสไตน์.....	113
4.3 บทเรียน.....	115
5 มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศในการเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....	119
5.1 มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศในการเชี่ยวชาญ	
สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....	119
5.1.1 มาตรการ และกลไกระดับทวิภาคี.....	120
5.1.2 มาตรการ และกลไกระดับภูมิภาค.....	120
5.1.2.1 กฎหมาย.....	121
5.1.2.2 ศาล.....	122
5.1.2.3 กลไกตรวจตรา.....	124
5.1.3 มาตรการ และกลไกระดับพหุภาคี.....	127
5.1.3.1 มาตรการ และกลไกภายใต้ระบบสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน.....	128
5.1.3.2 มาตรการ และกลไกขององค์การสหประชาชาติ.....	132
5.1.3.3 มาตรการ และกลไกขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง.....	140

บทที่	หน้า
5.2	มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศในการเยียวยา
	สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามฉุกเฉิน.....147
5.2.1	มาตรการ และกลไกระดับทวิภาคี.....147
5.2.2	มาตรการ และกลไกระดับภูมิภาค.....147
5.2.2.1	มาตรการ และกลไกเยียวยาทางกฎหมาย.....148
5.2.2.2	มาตรการระงับภัย และระบบเตือนภัยพิบัติ.....148
5.2.3	มาตรการ และกลไกระดับพหุภาคี.....149
5.2.3.1	มาตรการ และกลไกภายใต้ระบบสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน.....150
5.2.3.2	มาตรการ และกลไกขององค์การสหประชาชาติ.....151
5.2.3.3	มาตรการ และกลไกขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง.....158
5.2.3.4	การส่งความช่วยเหลือด้านอาหาร.....162
5.2.3.5	มาตรการระงับภัย และระบบเตือนภัยพิบัติ.....166
5.3	บทเรียน.....168
6	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน.....172
6.1	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามปกติ.....172
6.1.1	ช่องทางภายใน.....173
6.1.2	ช่องทางระหว่างประเทศ.....175
6.1.2.1	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับทวิภาคี.....175
6.1.2.2	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับภูมิภาค.....175
6.1.2.3	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับพหุภาคี.....177
6.2	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามฉุกเฉิน.....184
6.2.1	ช่องทางภายใน.....184
6.2.2	ช่องทางระหว่างประเทศ.....185
6.2.2.1	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับทวิภาคี.....185
6.2.2.2	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับภูมิภาค.....185
6.2.2.3	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับพหุภาคี.....186
6.3	ช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างบูรณาการ.....190

บทที่	หน้า
7 บทสรุป และ ข้อเสนอแนะ.....	197
รายการอ้างอิง.....	215
ภาคผนวก.....	220
ภาคผนวก ก แนวทางตามความสมัครใจ.....	221
ภาคผนวก ข ความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิ ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ฉบับที่ 12.....	250
ภาคผนวก ค รายชื่อรัฐภาคีสันธิสัญญาหลักและรายชื่อประเทศ ที่รับรองสิทธิด้านอาหารในรัฐธรรมนูญ.....	262
ภาคผนวก ง รายงานผลเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ.....	277
ภาคผนวก จ สถิติความไม่มั่นคงด้านอาหาร.....	288
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	295

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาหารเป็นปัจจัยในการดำรงชีวิตที่สำคัญที่สุด เนื่องจากตั้งแต่เกิดจนตายมนุษย์ต้องได้รับอาหารที่เพียงพอทั้งในแง่ของปริมาณและคุณภาพเพื่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ การขาดแคลนอาหาร หรือ ตกอยู่ในภาวะทุพโภชนาการ สามารถกระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของมนุษย์และสังคมได้อย่างมหาศาล

จากการศึกษาวิจัยขององค์กรต่างๆ รวมถึงองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรง พบว่า ภาวะขาดแคลนอาหาร ได้ส่งผลกระทบต่อสภาพการดำรงชีพ อย่างมาก อาทิ¹

- 1) ทำให้เด็กเข้าถึงระบบการศึกษาช้า มีความสามารถในการเรียนรู้ต่ำ ขาดสมาธิ และมีแนวโน้มว่าเด็กที่อดอยากจะต้องออกจากโรงเรียนเร็วกว่าเด็กอื่นๆ เพราะต้องออกไปช่วยครอบครัวหารายได้ หรือ ระดับสติปัญญาต่ำกว่าเกินกว่าจะเรียนหนังสือแบบปกติได้
- 2) ทำให้สตรีมีสุขอนามัยเสื่อมโทรมสูญเสียความสามารถในการหารายได้ ยังผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ระหว่างเพศ อีกทั้งยังทำลายโอกาสในการเข้าถึงการศึกษา และเทคโนโลยี ซึ่งจะขัดขวางการพัฒนาศักยภาพในการพัฒนาของสตรีอีกด้วย
- 3) เป็นสาเหตุหลักของการแท้งบุตรในสตรีขณะตั้งครรภ์ รวมไปถึงภาวะการณ้ตายของทารกหลังการคลอด การขาดสารอาหารในสตรีมีครรภ์เป็นปัจจัยเสี่ยงที่สุดของการเพิ่มขึ้นของภาวะการณ้แท้งบุตร และคลอดบุตรตาย
- 4) เป็นสาเหตุหลักของการตายในวัยเด็ก กว่าครึ่งของเด็กที่ตายมาจากโรคที่เกี่ยวข้องกับการขาดสารอาหาร ซึ่งเป็นอุปสรรคใหญ่ที่สุดในการลดปริมาณการตายในวัยเด็ก

¹ FAO, The State of Food Insecurity in the World 2005, p.2-4.

- 5) บั่นทอนระบบภูมิคุ้มกันโรคของมนุษย์ ทั้งยังทำให้มนุษย์เพิ่มปัจจัยเสี่ยงต่อโรคติดต่อร้ายแรงต่างๆ เช่น การติดเชื้อเอชไอวี มาลาเรีย
- 6) ภาวะขาดแคลนอาหารในชนบทที่ทุรกันดาร มีสาเหตุมาจากความล้มเหลวด้านการเกษตร ปศุสัตว์ การประมง หรือภัยธรรมชาติ ดังนั้นกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้จึงต้องหันหน้าเข้าสู่การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนักซึ่งเป็นวิธีที่ไม่ยั่งยืนเป็นอย่างยิ่ง ส่งผลให้สิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าวเสียหายและเสื่อมสภาพ ยากที่จะฟื้นฟูให้กลับมามีความอุดมสมบูรณ์
- 7) ทำให้ความสามารถในการผลิตของมนุษย์ลดลง ประสิทธิภาพและประสิทธิผลไม่เพิ่มขึ้น ส่งผลให้ปริมาณอาหารไม่เพียงพอต่อความต้องการ ตกอยู่ในวงเวียนของความยากจน และอดอยาก
- 8) ทำให้ความสามารถในการเข้าถึงทรัพยากรและตลาดน้อยลง ผู้ที่มีความสามารถอยู่ก่อนก็จะยิ่งเพิ่มการผูกขาดและบิดเบือนตลาด จนกลุ่มผู้ยากไร้อดอยากหิวโหยเรื้อรัง ไม่มีส่วนร่วมในระบบการพัฒนาเศรษฐกิจเลย
- 9) ทำให้เกิดการแย่งชิงทรัพยากรอันเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้งในหลายกรณี นับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน
- 10) ทำให้มนุษย์แสวงหาวิทยาการความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างเร่งรีบ จนบางครั้งมิได้ศึกษาผลกระทบของวิทยาการที่คิดอย่างรอบด้าน เมื่อนำมาใช้ในระบบเกษตรกรรมกลับสร้างความเสียหายในระยะยาวมากกว่าผลลัพธ์ในระยะสั้น เนื่องจากไม่สอดคล้องกับธรรมชาติ เช่น การใช้สารเคมี

ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของปัญหาความหิวโหยว่ามีได้เป็นเพียงเรื่องปากท้อง แต่เป็นรากฐานที่สำคัญของการสร้างความมั่นคงของประเทศและโลกเลยทีเดียว ดังนั้นรัฐและประชาคมระหว่างประเทศจึงต้องหามาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขปัญหาความมั่นคงด้านอาหารให้ทันต่อสถานการณ์ความเปลี่ยนแปลงของโลก

ประชาคมโลกได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาสิทธิด้านอาหารอย่างชัดเจน เมื่อมีการออกกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็จะคำนึงถึงสิทธิด้านอาหารอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่องค์การสหประชาชาติประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิด้านอาหารก็ได้มีพัฒนาการทางกฎหมายมาเป็นลำดับทั้งส่วนที่เป็นเป้าหมายของการบรรลุผลการคุ้มครองสิทธิด้านอาหาร และส่วนของการบังคับใช้มาตรการให้ได้ผลลัพธ์ตามมาตรฐาน

อย่างไรก็ดีพลวัตของโลก เช่น ภัยธรรมชาติ สงครามความขัดแย้ง กระแสโลกาภิวัตน์ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารในหลายมิติ ทำให้เป้าหมายในการจัดความ

อดอยากหิวโหยไม่เป็นไปตามมาตรฐานที่กฎหมายวางเอาไว้ เพราะไม่อาจเข้าถึงพื้นฐานของปัญหาอย่างแท้จริง คือ ปัญหาความหิวโหยของปัจเจกชนในระดับครัวเรือน เนื่องจากประชากรเหล่านั้นมักไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายของรัฐ หรือไม่มีแม้แต่โอกาสในการเรียกร้องสิทธิของตนเองได้เลย เราจะเห็นได้ว่าสถานการณ์ด้านอาหารที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่มักอยู่ในประเทศกำลังพัฒนาจนเกิดภาวะความหิวโหยเรื้อรัง ประชากรอยู่ในภาวะทุพโภชนาการ อันเป็นผลจากภัยธรรมชาติ เหตุจลาจลและภัยสงคราม การใช้อาหารเป็นเครื่องมือทางการเมือง และการด้อยพัฒนาการเกษตรกรรม ขณะที่ปัญหาความอดอยากร้ายแรงเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาแต่ภาวะอดอยากแอบแฝงก็ได้ปรากฏอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของโลกแม้แต่ในประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจแล้วก็ตาม เนื่องจากรากเหง้าของปัญหาความอดอยากและทุพโภชนาการไม่ใช่การขาดแคลนอาหาร แต่อยู่ที่ประชากรขาดโอกาสที่จะเข้าถึงอาหารที่มีอยู่เพราะปัจเจกชนยังขาดช่องทางในการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนโดยตรง

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนนั้นจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิ แต่ด้วยพัฒนาการของสิทธิด้านอาหารที่ผูกติดกับกระบวนการพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนทั้งระบบ จึงต้องประสบกับอุปสรรคในการพัฒนาสิทธิเป็นอย่างมาก เนื่องจากการประชุมระหว่างประเทศหรือการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหาร มักจะจัดสิทธิด้านอาหารให้อยู่ในรูปแบบของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยสิทธิด้านอาหารได้รับการรับรองจากกฎหมายระหว่างประเทศ แต่มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการเยียวยาสิทธิด้านอาหารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐโดยตรง ซึ่งต่อมา คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ภายใต้กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ก็ได้ออกความเห็นทั่วไปที่ 12 ซึ่งได้กล่าวถึงแนวทางเพื่อเป็นหลักประกัน “สิทธิในการได้รับอาหาร” และได้มีการกล่าวถึงกระบวนการความรับผิดชอบและการเยียวยาอยู่ด้วยแต่ก็เป็นเพียงการให้แนวทางแก่รัฐเพื่อนำไปประยุกต์ใช้เอาเอง มากกว่าการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าจะต้องทำอะไร และผลผูกพันทางกฎหมายก็ไม่หนักแน่นพออีกด้วย และมีช่องว่างระหว่างการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในสถานการณ์ปกติกับสถานการณ์ฉุกเฉินอีกด้วย

ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนเวียนนา 1993 (Vienna Declaration and Programme of Action 1993) ก็ได้กระตุ้นให้สร้างกระบวนการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนให้ปัจเจกชนสามารถนำเรื่องการละเมิดสิทธิของตนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อรับการเยียวยาสิทธิโดยตรง แต่สถานการณ์จริงก็ยังห่างไกลจากเป้าหมายที่ปฏิญญาเวียนนาหวังไว้ เช่นเดียวกับความพยายามของหลักการปารีสฯ (Principles Relating to the Status of National Institutions 1991) ที่พยายามให้รัฐจัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนภายในประเทศ

และเป็นช่องทางให้เกิดการเหยียดสิทธิมนุษยชนให้แก่ปัจเจกชนโดยตรงซึ่งในความเป็นจริงก็อยู่ในระยะเริ่มต้นในหลายๆประเทศเท่านั้น และในยามฉุกเฉินก็ไม่อาจทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่

นอกจากพัฒนาการที่เกิดขึ้นในองค์การด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแล้ว สิทธิด้านอาหารก็ยังมีพัฒนาการที่เกิดขึ้นในกระบวนการระหว่างประเทศอื่นๆ ด้วยการดำเนินการขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และที่ประชุมอาหารโลก โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้กล่าวถึงมาตรฐาน “ความมั่นคงด้านอาหาร” และชี้ให้เห็นถึงความสำคัญของการมีกระบวนการตรวจตราให้มีการบังคับใช้มาตรการต่างๆ เพื่อบรรลุเป้าหมายความมั่นคงด้านอาหารอยู่บ้าง แต่ก็มิได้มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐแต่อย่างใด

ต่อมาปฏิญญาการประชุมอาหารโลกเมื่อปี 2002 ได้ผลักดันให้สร้าง แนวทางตามความสมัครใจเพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าในการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติ (Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security 2004) โดยผลักดันให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อสนับสนุนความพยายามของรัฐสมาชิกให้บรรลุเป้าหมายการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติ”² โดยแนวทางฯ ฉบับนี้ยังได้คำนึงถึงการแก้ปัญหาความอดอยากหิวโหยผ่านกระบวนการเหยียดสิทธิของปัจเจกชนในรูปแบบของกฎหมายและกลไกการบังคับใช้สิทธิตามกฎหมายรวมอยู่ด้วย เพื่อให้เกิดการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารได้อย่างจริงจังและมีผลผูกพันรัฐต่างๆ ให้ดำเนินการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของสิทธิด้านอาหารแสดงให้เห็นว่ากติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รับรองสิทธิด้านอาหารเอาไว้ แต่โดยลักษณะของกติกาที่มีได้เปิดช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิได้โดยตรง ทำให้พัฒนาการของสิทธิด้านอาหารก้าวไปในแนวทางของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กล่าวคือ สิทธิด้านอาหารเป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองจากกฎหมาย แต่มิได้มีกลไกมารองรับการเรียกร้องสิทธิโดยตรงจากปัจเจกชน ซึ่งต่างจากสิทธิพลเมือง และการเมืองที่ได้รับรองสิทธิ ที่มีกลไกมารองรับให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้โดยตรงหากเกิดการละเมิดสิทธิ อันเป็นช่องทางให้เกิดการเหยียดสิทธิของปัจเจกชนในที่สุด อันสะท้อนให้เห็นถึงการขาดช่องทางสำหรับเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของ

² Declaration of the World Food Summit : five years later 2002, pp.10.

ปัจเจกชนในกรอบใหญ่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการศึกษาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในทุกระดับ และทำให้การศึกษาสิทธิด้านอาหารระหว่างประเทศขาดผลผูกพันทางกฎหมายไปด้วย

ข้าพเจ้าจึงเห็นว่าต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย ให้มีการศึกษาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้มากขึ้น เพื่อให้เกิดกระบวนการศึกษาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชนโดยตรงและเข้มแข็ง อย่างไรก็ตามแม้ลักษณะของสิทธิด้านอาหารจะเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่โดยผลแห่งการตีความจากองค์กร อาทิ ความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ฉบับที่ 12 ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ “การศึกษาและความรับผิดชอบ” (Remedies and Accountability) ผนวกกับปฏิญญาเวียนนา 1993 หมวด E ที่กำหนดให้ส่งเสริมกระบวนการศึกษาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนทั้งในระดับระหว่างประเทศ และภายในประเทศ รวมถึงหลักการปารีสที่กระตุ้นให้จัดตั้งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนภายในประเทศขึ้น ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงพันธกรณีบางประการที่รัฐจะต้องผลักดันให้มีกลไกศึกษาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนให้ได้ในอนาคต

จากการศึกษาข้าพเจ้าพบว่า เริ่มมีกฎหมายในระดับภูมิภาคและภายในประเทศบางฉบับรับรองสิทธิของปัจเจกชนในการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนได้โดยตรง และมีมาตรการศึกษาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนทั้งก่อนและหลังเกิดขึ้นบ้างแล้ว รวมทั้งมีคำพิพากษาของศาลภายในที่รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนขึ้นแล้ว แต่มาตรการทางกฎหมายและกลไกเยียวยาเหล่านั้นยังมีอุปสรรคในการทำงานอยู่บางประการ โดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นข้าพเจ้าจึงจะศึกษาเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการศึกษาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทั้งกระบวนการในระดับระหว่างประเทศ และภายในประเทศ รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนโดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงให้ตระหนักถึงสิทธิ และมีความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการศึกษาสิทธิได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้นเราจึงต้องศึกษาหาแนวทางในการศึกษาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่มีผลผูกพันทางกฎหมายทั้งในสถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อบูรณาการสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนให้สมบูรณ์มั่นคงยิ่งขึ้น

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

แม้กฎหมายระหว่างประเทศจะรับรองสิทธิด้านอาหารในสถานการณ์ทั่วไปและสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนกำหนดกลไกในการเยียวยา อย่างไรก็ตามการบังคับตามสิทธิขึ้นอยู่กับ การบังคับในระดับรัฐเป็นสำคัญ หากขาดการเยียวยาในระดับนั้น จำต้องมุ่งสู่การเยียวยาระหว่าง ประเทศ

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยนี้มุ่งหวังให้เกิดความกระจ่างในเรื่องสิทธิด้านอาหารว่ามีมาตรฐานและ มาตรการในระดับใดบ้างที่จะนำไปสู่การเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนที่ได้รับความเสียหายจากการ ละเมิดสิทธิ รวมถึงแสดงกรณีศึกษาต่างๆเพื่อสร้างความกระจ่างในกระบวนการบังคับใช้สิทธิ ด้านอาหาร เพื่อนำไปสู่สู่ทางในการแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนในอนาคต โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะ ทำการพิสูจน์ว่า

- 1) กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองสิทธิด้านอาหาร กับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจก ชนหรือไม่ สถานการณ์ในปัจจุบันและสภาพปัญหาของสิทธิด้านอาหารเป็นอยู่อย่างไร และมีประเด็นทางกฎหมายใดบ้างที่ต้องพิจารณาในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน
- 2) มีมาตรการบังคับใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในประเทศ ใดบ้างที่ปรากฏอยู่ ทั้งในสถานการณ์ปกติและฉุกเฉิน รวมถึงเกิดบทเรียนใดบ้างจากการ บังคับใช้มาตรการที่ผ่านมา
- 3) มีมาตรการบังคับใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนใดบ้างที่ ปรากฏอยู่ ในระดับระหว่างประเทศ ทั้งในสถานการณ์ปกติและฉุกเฉิน รวมถึงเกิด บทเรียนใดบ้างจากการบังคับใช้มาตรการที่ผ่านมา
- 4) มีช่องทางใดบ้างที่สามารถส่งเสริมการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้แก่ปัจเจกชนได้บ้างทั้งในระดับ ภายในประเทศ และระหว่างประเทศ

1.4 ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

สิทธิด้านอาหารที่จะศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้อ้างอิง นิยามและมาตรฐาน ที่ได้ให้ไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ การประชุมอาหารโลก และความเห็นทั่วไปที่คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ

การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะทำการศึกษาการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะได้ทำการศึกษามาตรการ และกรณีศึกษาต่างๆ แยกออกเป็นสองสถานการณ์ คือ สถานการณ์ปกติ ที่รัฐมีระบบการปกครอง ภายใต้หลักนิติธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย กับสถานการณ์ฉุกเฉิน ที่รัฐประสบกับภัยธรรมชาติ หรือภัยสงคราม

โดยใช้ ผลการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพเป็นตัวชี้วัด กล่าวคือ มีกฎหมาย หรือ กลไกเยียวยาารองรับการบังคับตามสิทธิของปัจเจกชนหรือไม่ และมีการเยียวยาสิทธิอย่างเป็นรูปธรรมหรือไม่ ซึ่งจะเป็นกรอบในการวิเคราะห์มาตรการภายใน และระหว่างประเทศ อนึ่ง การศึกษาจะจำกัดอยู่ที่การเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนเท่านั้น

ในส่วนของบรรทัดฐานของกฎหมายระหว่างประเทศที่กล่าวถึงกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ข้าพเจ้าจะวิเคราะห์ถึงความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่มีกล่าวถึงกระบวนการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน โดยเฉพาะในฉบับที่ 12 ที่ชี้ลงไปถึงการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง และวิเคราะห์ถึงปฏิกิริยาที่เกิดขึ้นในการประชุมอาหารโลกที่สนับสนุนให้รับมีมาตรการเพื่อประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน อันนำมาซึ่งการรับรองแนวทางตามความสมัครใจ เพื่อสนับสนุนการยอมรับสิทธิด้านอาหาร 2004 (FAO Voluntary Guidelines) ซึ่งได้กระตุ้นให้รัฐมีมาตรการเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนมากขึ้น

การประเมินสถานการณ์ปัจจุบัน และความร้ายแรงของปัญหาอันเนื่องมาจากการขาดกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ ข้าพเจ้าจะอ้างอิงปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆของโลกว่ามีสาเหตุมาจากการขาดการเยียวยาสิทธิให้ปัจเจกชนจริงหรือไม่ โดยศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ที่สภาพปัญหาอยู่ในขั้นวิกฤตเป็นหลัก

การวิเคราะห์ถึงประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสนับสนุนกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบังเจกชน ข้าพเจ้าจะเน้นไปที่การวิเคราะห์ถึงนัยยะแห่งความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมฉบับที่ 12 แนวทางตามความสมัครใจฯ 2004 ปฏิญญาเวียนนาว่าด้วยการปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชนปี 1993 และหลักการปารีสว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ 1991 เป็นหลัก ผนวกเข้ากับความเห็นทั่วไปฉบับอื่นๆ ที่ได้กล่าวไปข้างต้น รวมไปถึงคำแนะนำหรือรายงานของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหารและรายงานขององค์การอาหารและเกษตรที่ได้กล่าวถึงกระบวนการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในชั้นศาล และกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบังเจกชนทั้งในแง่ทฤษฎีกฎหมาย และการบังคับใช้จริงที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ซึ่งหมายรวมถึงการวินิจฉัยของศาลในคดีศึกษาต่างๆ ที่ได้ตัดสินไว้

ส่วนบทที่เกี่ยวกับการทบทวนมาตรการต่างๆ สำหรับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบังเจกชนนั้นจะวิเคราะห์ถึงมาตรการภายในประเทศ และมาตรการในระดับระหว่างประเทศ ทั้งนี้มาตรการภายในประเทศจะได้วิเคราะห์เจาะลึกลงไปในมาตรการที่เอื้อต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบังเจกชนในประเทศต่าง และหยิบเอากรณีศึกษาในประเทศต่างๆ มาพิจารณา ส่วนมาตรการระหว่างประเทศจะอิงมาตรการพหุภาคีที่อยู่ภายใต้กระบวนการขององค์การสหประชาชาติเป็นหลัก เช่น กระบวนการทำรายงานและกระบวนการผู้ตรวจการพิเศษที่มีใช้อยู่ และองค์การชำนาญพิเศษอื่นที่เกี่ยวข้อง ส่วนในระดับภูมิภาคจะวิเคราะห์โดยคำนึงถึงกฎหมายสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคต่างๆ เช่น ภูมิภาคอเมริกา ยุโรป และแอฟริกา ที่มีทั้งตัวกฎหมายและกลไกเยียวยาสิทธิในรูปแบบต่างๆ มาตรการระดับทวีปาก็จะทบทวนมาตรการที่ปรากฏอยู่ว่าเอื้อต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบังเจกชนหรือไม่ โดยการประเมินมาตรการในทุกระดับจะแยกออกเป็นสองส่วน คือ สถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน

การเสนอแนะในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบังเจกชน ข้าพเจ้าจะเสนอโดยอ้างอิงบทเรียนที่เกิดจากการทบทวนกฎหมายและกลไกเยียวยาสิทธิที่เกิดขึ้นในประสบการณ์ขององค์การระหว่างประเทศ ภูมิภาค และภายในประเทศ ซึ่งได้แก่ ภูทางภายในประเทศ ภูทางระดับระหว่างประเทศ เพื่อให้มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของบังเจกชนอย่างมั่นคงยิ่งขึ้น

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ใช้การวิจัยเอกสาร โดยการทบทวนวรรณกรรมทางวิชาการที่เกี่ยวข้องเพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายระหว่างประเทศว่าทำให้รัฐต้องปรับตัวเพื่อให้เป็นไปตามข้อตกลงอย่างไรและการปรับเปลี่ยนดังกล่าวได้ส่งผลกระทบต่อกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆที่คนมีข้อผูกพันอยู่หรือไม่ ซึ่งถือเป็นการศึกษานิติศาสตร์เชิงคุณค่า

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เกิดความเข้าใจปัญหาและคู่ทางในสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารทั้งในส่วนที่เป็นกฎหมาย และมาตรการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนให้ได้ตามมาตรฐานที่กฎหมายกำหนดซึ่งปรากฏอยู่ในประสบการณ์การบังคับใช้ที่จะนำเสนอในวิทยานิพนธ์ รวมทั้งเกิดแนวคิดให้มีมาตรการสำหรับประเทศสมาชิกเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารให้ดียิ่งขึ้น การวิจัยนี้อาจเป็นประโยชน์ในวงวิชาการและผู้ที่สนใจเรื่องสิทธิด้านอาหาร รวมถึงกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ นอกจากนี้รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอาจนำสู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารไปปรับใช้เพื่อบริหารประเทศ หรือนำไปเป็นแนวทางการเจรจาสร้างกฎหมายระหว่างประเทศในอนาคต

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

บทนิยาม มาตรฐานสากล และพันธกรณีเกี่ยวกับสิทธิด้านอาหาร

บทนี้จะวิเคราะห์นิยาม พัฒนาการ และมาตรฐานของสิทธิด้านอาหารว่ามีขอบเขตครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง เพื่อชี้ให้เห็นเป้าหมายในการพิสูจน์สมมติฐานว่า วัตถุประสงค์ของการบังคับตามสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนคืออะไร และต้องบรรลุเป้าหมายใดบ้างจึงจะประสบผลสำเร็จ โดยในขั้นต้นก็ต้องวิเคราะห์ถึงบทนิยามว่า สิทธิด้านอาหารหมายถึงอะไร เมื่อทราบถึงนิยามแล้วก็จะพิจารณาถึงพัฒนาการของสิทธิด้านอาหารว่ามีลักษณะอย่างไร เป้าหมายสูงสุดของการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารนั้นคืออะไรกันแน่ เพื่อจะเชื่อมโยงไปสู่การพิจารณาว่าเมื่อใดจึงจะต้องมีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนขึ้น และมีหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนใดบ้างที่ให้รายละเอียดไว้ หลังจากนั้นจึงจะเข้าสู่การวิเคราะห์มาตรฐานทางกฎหมายที่วางไว้เพื่อประกันสิทธิด้านอาหาร หากเกิดการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนขึ้น รวมไปถึงการศึกษาพันธกรณีทางกฎหมายที่เป็นกรอบของบังคับใช้สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนว่ามีอะไรบ้าง ซึ่งก่อนอื่นเราควรศึกษาถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมาของสิทธิด้านอาหารก่อนว่าเกิดขึ้นด้วยผลของกฎหมาย หรือบ่อเกิดใดบ้าง

2.1 ที่มาทางประวัติศาสตร์ของสิทธิด้านอาหาร

เหตุผลในการศึกษาถึงที่มาทางประวัติศาสตร์ของสิทธิด้านอาหารทำให้เราทราบถึงผลทางกฎหมายของสิทธิด้านอาหาร และเห็นข้อบกพร่องช่องว่างของกระบวนการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารตามผลของกฎหมายระหว่างประเทศว่ายังมีได้มีกฎหมายฉบับใดเสนอช่องทางการเรียกร้องสิทธิให้แก่ปัจเจกชน โดยตรงหรือไม่

2.1.1 ที่มาตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

สิทธิด้านอาหารได้รับการรับรองนับตั้งแต่ ปริญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ได้กล่าวถึงสิทธิด้านอาหารไว้ใน ข้อ 25¹ “ในฐานะที่อาหารเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพเพียงพอ” และกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ก็ได้เน้นย้ำไว้ใน ข้อ 11² ว่ารัฐพึงตระหนักว่า “บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีพอย่างมีมาตรฐานเพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้ง อาหาร ...” นอกจากนี้รัฐยังต้อง

¹ ปริญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ 25 (1) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่ม ที่อยู่อาศัย และการดูแลสุขภาพทางการแพทย์และบริการสังคมที่จำเป็น และมีสิทธิในความมั่นคงในยามว่างงาน เจ็บป่วยพิการ เป็นหม้าย วยชรา หรือขาดอาชีพอื่นในพฤติการณ์ที่นอกเหนืออำนาจของตน

² กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ 11 (1) รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนสภาวะการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐภาคีจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันให้สิทธินี้บรรลุผลเป็นความจริง โดยการรับรองความสำคัญของการร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานแห่งความยินยอมที่เสรี

(2) รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้ โดยการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคนที่จะปลอดจากความหิวโหย จะดำเนินมาตรการด้วยตนเองและโดยความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้ง โครงการเฉพาะซึ่งจำเป็น

(ก) เพื่อให้วิถีการผลิต การเก็บรักษาและการแบ่งสรรอาหารดีขึ้นโดยใช้ความรู้ทางเทคนิคและทางวิทยาศาสตร์อย่างเต็มที่ โดยการเผยแพร่ความรู้หลักการแห่งโภชนาการและโดยการพัฒนาหรือปฏิรูประบบแบ่งปันที่ดินในทางที่จะสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด

(ข) โดยคำนึงถึงปัญหาแห่งประเทศตั้งอาหารเข้าและส่งออกเพื่อประกันการแบ่งสรรอุปสงค์อาหาร โลกอย่างเท่าเทียมกันตามสัดส่วนความต้องการ

ดำเนินการเพื่อให้เกิดหลักประกัน “สิทธิขั้นพื้นฐานเพื่อให้พ้นจากภาวะความอดอยากและทุพโภชนาการ” ซึ่งสิทธิดังกล่าวครอบคลุมปัจเจกชนและสมาชิกในครอบครัวทุกคน ยิ่งไปกว่านั้นในข้อ 1³ ของกติกาฯยังได้รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการกำหนดอนาคตของตนเองว่าจะจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยวิธีการหรือรูปแบบใดเพื่อเป็นประโยชน์อย่างยั่งยืน แต่ด้วยเหตุที่กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทั้งสองมีลักษณะเป็นการรับรองสิทธิในเนื้อหาของสิทธิโดยที่มิได้มีการกำหนดให้มีกระบวนการเยียวยาสหสิทธิของปัจเจกชนเป็นการเฉพาะ ผลผูกพันทางกฎหมายที่จะเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิต่อรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศโดยตรงจึงเป็นไปได้

เป็นที่น่าสังเกตว่า กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ก็ได้รับรองสิทธิด้านอาหาร โดยนัยยะในฐานะที่สัมพันธ์กับสิทธิในชีวิตโดยตรงไว้ในข้อ 6⁴ โดยข้อรับรองทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติฉบับที่ 6⁵ ว่าด้วยข้อ 6 ของกติกาข้างต้นได้กล่าวถึง “หน้าที่ของรัฐในการปกป้องปัจเจกชนจากภัยต่างๆซึ่งอาจกระทบกระเทือนต่อชีวิตของปัจเจกชน” รวมทั้งต้องผลักดันมาตรการเพื่อ “ลดอัตราการตายของทารกและเพิ่มอายุขัยของปัจเจกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการทางโภชนาการและสาธารณสุข” ซึ่งชี้ให้เห็นความสำคัญของสิทธิด้านอาหารต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยที่กติกาฉบับนี้มีกลไกการบังคับใช้สิทธิตามกติกาที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิของตนต่อองค์กรตรวจตราได้โดยตรงด้วย ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไปในบทที่ 5 ข้อ 5.1.3 (จ)

³ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 1

1. ประชาชาติทั้งปวงมีสิทธิกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยสิทธินั้น ประชาชาติเหล่านั้นจะกำหนดสถานะทางการเมืองของตนโดยเสรี และพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของตนอย่างเสรี
2. เพื่อจุดมุ่งหมายของตน ประชาชาติทั้งปวงอาจจัดการ โภคทรัพย์และทรัพยากรธรรมชาติของตนได้อย่างเสรี โดยไม่กระทบต่อพันธกรณีใด ๆ อันเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งผลประโยชน์ร่วมกันและกฎหมายระหว่างประเทศ ประชาชาติจะไม่ถูกลิดรอนวิถีทางยังชีพของตนไม่ว่าในกรณีใด

⁴ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 6

1. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตมาแต่กำเนิด สิทธินี้ต้องได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย บุคคลจะต้องไม่ถูกทำให้เสียชีวิตโดยอำเภอใจ

⁵ UN, 30/04/82, pp.5.

ส่วนอนุสัญญาอื่นที่มีลักษณะคุ้มครองกลุ่มเสี่ยงบางกลุ่มเป็นการเฉพาะ อาทิ อนุสัญญาสิทธิเด็ก ข้อ 24⁶ ข้อ 27⁷ แต่อนุสัญญานี้ก็ไม่มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิต่อกฎกระทรวงตรวจราชการบังคับใช้สิทธิตามอนุสัญญา นอกจากนี้ อนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ข้อ 12⁸ และ 14⁹ ก็ได้รับรองสิทธิด้านอาหารของสตรีไว้ด้วย ซึ่งอนุสัญญานับนี้

⁶ อนุสัญญาสิทธิเด็ก ข้อที่ 24

1. รัฐภาคียอมรับในสิทธิของเด็กที่จะได้รับมาตรฐานสาธารณสุขที่สูงที่สุดเท่าที่จะหาได้ และสิ่งอำนวยความสะดวก สำหรับการบำบัดรักษาความเจ็บป่วย และการฟื้นฟูสุขภาพ รัฐภาคีจะพยายามดำเนินการที่จะประกันว่าไม่มีเด็กคนใดถูกลิดรอน สิทธิในการรับบริการดูแลสุขภาพเช่นว่านั้น
2. รัฐภาคีจะให้มีการปฏิบัติตามซึ่งสิทธินี้อย่างเต็มที่ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะดำเนินการที่เหมาะสม ดังนี้

.....

ค) ต่อสู้กับโรคภัย และทุพ โภชนาการ รวมทั้งที่อยู่ภายในขอบข่ายของการดูแลสุขภาพขั้นปฐม ซึ่งนอกเหนือจากวิธีการอื่นแล้วยังดำเนินการโดยการให้เทคโนโลยีที่มีอยู่พร้อมแล้ว และ โดยการจัดหาอาหารที่ถูกหลัก โภชนาการ และ น้ำดื่มที่สะอาดอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ โดยการพิจารณาถึงอันตราย และ ความเสี่ยงของมลภาวะแวดล้อม

จ) ประกันว่าทุกส่วนของสังคม โดยเฉพาะบิดามารดาและเด็ก จะได้รับข้อมูลข่าวสาร และเข้าถึงการศึกษาและการสนับสนุน ให้ใช้ความรู้พื้นฐานในเรื่อง โภชนาการและสุขภาพเด็ก เรื่องประโยชน์ของการเลี้ยงดูด้วยนมมารดา เรื่องอนามัยและสุขภาพจิตสภาพแวดล้อม และเรื่องการป้องกันอุบัติเหตุ

⁷ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อที่ 27 (3) ตามสภาวะและกำลังความสามารถของประเทศ รัฐภาคีจะดำเนินการที่เหมาะสมที่จะให้ความช่วยเหลือบิดามารดา และผู้อื่นที่รับผิดชอบต่อเด็ก ในการดำเนินตามสิทธินี้ และในกรณีที่ทำเป็นรัฐภาคีจะให้ความช่วยเหลือด้านวัตถุและแผนงานสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้าน โภชนาการ เครื่องนุ่งห่ม และที่อยู่อาศัย

⁸ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ 12

1. รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในด้านการรักษาสุขภาพ เพื่อประกันการมีโอกาสได้รับการบริการในการรักษาสุขภาพ รวมทั้ง บริการที่เกี่ยวกับการวางแผนครอบครัว บนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรี

ก็ได้มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนต่อกลไกบังคับใช้สิทธิตามอนุสัญญาเช่นกัน จึงอาจเชื่อมโยงการร้องทุกข์ในประเด็นสิทธิด้านอาหารของสตรีเข้าสู่กลไกนี้ได้เช่นกัน ซึ่งจะกล่าวโดยละเอียดต่อไปในบทที่ 5 ข้อ 5.1.3 (จ)

นอกจากกฎหมายระหว่างประเทศในรูปแบบอนุสัญญาต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงสิทธิด้านอาหารแล้ว ในปี ค.ศ. 1974 ได้มีการริเริ่มการประชุมระดับโลกว่าด้วยเรื่องอาหารจนปรากฏผลการประชุมออกมาในรูปแบบ ปฏิญญาสากลว่าด้วยการขจัดความอดอยากและภาวะทุพโภชนาการซึ่งได้รับรอง “สิทธิของบุคคลในการหลุดพ้นจากความอดอยากและทุพโภชนาการ” โดยได้เน้นถึงหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมพัฒนากระบวนการผลิตและแบ่งปันผลผลิตให้เท่าเทียมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่เสี่ยงต่อภาวะอดอยากเรื้อรัง นอกจากนี้รัฐควรจัดเก็บเสบียงอาหารสำรองไว้ในยามฉุกเฉินรวมทั้งร่วมกับประชาคมระหว่างประเทศในการจัดตั้งระบบเพื่อความมั่นคงด้านอาหารระดับโลกขึ้นด้วย¹⁰ โดยการประชุมครั้งนี้ได้สร้างความร่วมมือในนโยบายอาหารระดับโลกจนทำให้ในอีก 22 ปีถัดมา ได้เกิดการประชุมด้านอาหารครั้งสำคัญขึ้น คือ เวทีการประชุมสากลว่าด้วยอาหาร ณ กรุงโรม ปี ค.ศ. 1996 ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นในการผลักดันนโยบายอาหารให้เป็นวาระระดับนานาชาติ โดยที่ประชุมได้ประกาศ

-
2. ทั้ง ๆ ที่มีบทบัญญัติในวรรค 1 ของข้อนี้ รัฐภาคีจะประกันให้สตรีได้รับบริการที่เหมาะสมเกี่ยวกับการตั้งครรภ์ การคลอดบุตรและระยะหลังคลอดบุตร โดยการให้บริการแบบให้เปล่าเมื่อจำเป็น รวมทั้งการให้โภชนาการที่เพียงพอระหว่างการตั้งครรภ์และระยะการให้นม

⁹ อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ข้อ 14

1. รัฐภาคีจะคำนึงถึงปัญหาเฉพาะที่สตรีในชนบทเผชิญอยู่ รวมทั้งบทบาทสำคัญ ๆ ซึ่งสตรีชนบทมีอยู่ ในการช่วยสนับสนุนคำจูนครอบครัวของตนด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งงานในสายเศรษฐกิจที่ไม่ได้กำหนดเป็นตัวเงิน และจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่างรับประกันที่จะให้นโยบายหญิงของอนุสัญญานับปัจจุบันไปใช้แก่สตรีในเขตชนบทด้วย
2. รัฐภาคีจะใช้มาตรการที่เหมาะสมทุกอย่าง เพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในเขตชนบทเพื่อที่จะประกันบนพื้นฐานของความเสมอภาคของบุรุษและสตรีว่า สตรีทั้งหลายเข้าร่วมและได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาชนบท และ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะให้สตรีดังกล่าวได้รับสิทธิ

¹⁰ World Food Conference, Universal Declaration on the Eradication of Hunger and Malnutrition, 1974, pp.12.

ปฏิญญาที่ว่าด้วยความมั่นคงด้านอาหารโลกและแผนปฏิบัติการด้านอาหารโลก หรือที่รู้จักกันว่า “ปฏิญญากรุงโรม ค.ศ. 1996” ซึ่งองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้กล่าวถึงมาตรฐาน “ความมั่นคงด้านอาหาร” และวัตถุประสงค์หลักในการบังคับใช้แผน 5 ประการ¹¹

การประชุมอาหารโลกครั้งแรกได้นำมาสู่การประชุมอาหารโลกอีก 5 ปีให้หลังซึ่งมีนัยยะที่สำคัญในการสร้างกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน เนื่องจากได้มีการผลักดันการรณรงค์ แนวทางตามความสมัครใจ ซึ่งกระตุ้นให้รัฐปรับปรุงระบบกฎหมาย และกลไกบังคับใช้สิทธิมนุษยชนภายในประเทศให้เอื้อต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนตามกระบวนการทางกฎหมายอย่างแท้จริง ทำให้เกิดแนวทางที่สมาชิกองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้ให้การรับรองอีกฉบับหนึ่ง คือ “แนวทางตามความสมัครใจเพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าในการยอมรับสิทธิด้านอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหาร”¹² ซึ่งสมาชิกได้รับรองเมื่อปี ค.ศ.2004 แม้จะมีได้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อย่างเด็ดขาดเช่นที่ได้กล่าวไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนอื่นที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น แต่ก็มีผลเป็นแนวทางให้สมาชิกยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้ประเทศสมาชิกใช้อ้างอิง เพื่อนำไปปรับปรุงมาตรการภายในให้เกิดความก้าวหน้าในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารภายในประเทศ โดยสาระสำคัญของแนวทางจะกระตุ้นให้รัฐออกมาตรการรองรับสิทธิด้านอาหาร ทั้งที่เป็น

¹¹ World Food Summit, General Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action , 1996, pp.7.

- 7.1; เพื่อผลักดันให้ประเทศสมาชิกสร้างแผนความมั่นคงด้านอาหารแห่งชาติขึ้นบังคับใช้ภายในประเทศให้บรรลุเป้าหมายความมั่นคงด้านอาหารของโลก
- 7.2; เพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งในระดับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค นานาชาติในการจัดสรรทรัพยากรให้มีประโยชน์สูงสุดเพื่อบรรลุเป้าหมายความมั่นคงด้านอาหารโลก
- 7.3; เพื่อตรวจตราการบังคับใช้แผนปฏิบัติการด้านอาหารโลก
- 7.4; เพื่อระบุเนื้อหาของสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอและสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการหลุดพ้นจากความหิวโหยดังที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศต่างๆ อันจะนำไปสู่การยอมรับสิทธิด้านอาหารในที่สุด
- 7.5; เพื่อร่วมกันรับผิดชอบภารกิจในการบรรลุเป้าหมายความมั่นคงด้านอาหารของทุกคนให้ลงลึกไปถึงกลุ่มที่เสี่ยงที่สุดต่อภาวะทุพโภชนาการ

¹² World Food Summit : five years later, Declaration of World Food Summit: five years later, 2002, pp.10.

กฎหมาย และนโยบายทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมถึงจัดตั้งสถาบันต่างๆ ให้เอื้อต่อการส่งเสริมสิทธิด้านอาหาร แนวทางฉบับนี้มีความก้าวหน้าอย่างยิ่งเนื่องจากได้ระบุถึงรายละเอียดของการพัฒนานโยบายต่างๆ ไว้อย่างละเอียด อีกทั้งยังคำนึงถึงความเชื่อมโยงของพันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในประเทศด้วย

2.1.2 ที่มาตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้อง

ทั้งนี้ยังมีกฎหมายที่คำนึงปัญหาด้านอาหารของปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอีกเช่นกัน คือ กฎหมายตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศ ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ยังไม่มีตัวบทที่เป็นกฎหมายรวมเป็นการเฉพาะแต่ก็อ้างอิงกับข้อ 55 และ 56 ของกฎบัตรสหประชาชาติว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในการแก้ไขปัญหาฉุกเฉินที่ส่งผลกระทบต่อประชาคมโลก รวมถึงกฎหมายระหว่างประเทศในระดับภูมิภาค และทวิภาคีที่รัฐต่างๆ ได้ทำกันไว้เพื่อสร้างความร่วมมือในการป้องกัน และบรรเทาภัยพิบัติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น

สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามสงครามได้รับการรับรองทั้งจากกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและสนธิสัญญาว่าด้วยกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ อันได้แก่ อนุสัญญาเจนีวา 1949 ทั้ง 4 ฉบับ และพิธีสารเลือกรับ 1977 ทั้งสองฉบับ ว่าด้วยกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่กำหนดกรอบการปฏิบัติในยามสงคราม ซึ่งมีบทบัญญัติคุ้มครองสิทธิด้านอาหารโดยสร้างหลักประกันในการเข้าถึงอาหารและได้รับการแบ่งปันอาหารอย่างเพียงพอของพลเรือนที่ได้รับผลกระทบจากภัยสงคราม¹³ และคุ้มครองสิทธิด้านอาหารโดยนัยด้วยการห้ามใช้วิธีการจู่โจมโดยใช้อาหารเป็นอาวุธ หรือการคุกคามสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ห้ามทำลายพืชผลและปศุสัตว์ที่จำเป็นต่อการบริโภค และต้องให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนในการเข้าถึงเสบียงอาหารอย่างเพียงพอ รวมถึงการกำหนดให้รัฐเจ้าของอาณาเขตต้องอำนวยความสะดวกต่อการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปบรรเทาความเดือดร้อนให้กับพลเรือนด้วย¹⁴

¹³ Geneva Convention IV Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War 1949, article 89.

¹⁴ GENEVA CONVENTION 1949 & PROTOCOL 1997.

Geneva Convention I for the Amelioration of the Condition of the wounded and Sick in Armed Forces in the Field 1949, article 32.

ยิ่งไปกว่านั้นธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ 1998 ยังได้บัญญัติให้วิธีการตัดเสบียงอาหารของพลเรือนถือเป็นการกระทำอาชญากรรมสงคราม ทั้งนี้การละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างร้ายแรงยังเข้าข่ายการกระทำอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ และการทำลายล้างเผ่าพันธุ์ด้วย ซึ่งเป็นฐานความผิดที่ต้องถูกดำเนินคดีภายใต้เขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศได้¹⁵ รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์ในการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปให้เหยื่อสงครามที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหาร ซึ่งนับว่าสิทธิด้านอาหารในแง่ของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและกฎหมายอาญาระหว่างประเทศมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก

Geneva Convention III Relative to the Treatment of Prisoners of War 1949, article 20, 26, 31, 46, 51.

Geneva Convention IV Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War 1949, article 23, 55, 59, 60, 62, 76, 89, 100, 127.

I Add. Protocol to the Geneva Convention Relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts 1977, article 54, 69, 70.

II Add. Protocol to the Geneva Convention Relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts 1977, article 14, 18.

อนุสัญญาเจนีวา 1949 และหรือ ภาติพิธีสารเพิ่มเติม 1977 กำหนดให้รัฐต้องยอมรับในเรื่องความจำเป็นทางมนุษยธรรมของประชากรพลเรือน รวมทั้งการเข้าถึงอาหารของพลเรือนในสถานการณ์ที่มีการขัดแย้งทางอาวุธและการยึดครอง นอกจากนี้ยังได้บัญญัติเพิ่มไว้ใน

-พิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ระบุไว้ข้างต้น ดังนี้

“การใช้วิธีการทำสงครามโดยทำให้พลเรือนอดอยากถือเป็นการกระทำต้องห้าม” และระบุว่า “ห้าม โจมตี ทำลาย เคลื่อนย้าย หรือทำให้เสียไปซึ่งวัตถุที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชากรพลเรือน อาทิ อาหาร พื้นที่ทางการเกษตรสำหรับการผลิตอาหาร พืชพันธุ์ ปศุสัตว์ เครื่องทำน้ำดื่มและระบบแจกจ่ายน้ำรวมถึงระบบชลประทาน เพื่อเป้าหมายเฉพาะเจาะจงในการขัดขวางพลเรือนหรือคู่ต่อสู้ในการได้รับคุณค่าจากอาหารไม่ว่าจะทำไปโดยแรงจูงใจใดก็ตาม ไม่ว่าจะทำเพื่อที่จะให้พลเรือนอดอยาก บังคับให้พลเรือนอพยพ หรือเพื่อแรงจูงใจอื่นใดก็ตาม” และระบุว่า “สิ่งเหล่านี้มิควรกระทำโดยมีวัตถุประสงค์ในการแก้แค้น”

¹⁵ ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ 1998 ได้ระบุฐานความผิดที่เกี่ยวข้องไว้ 3 ข้อ คือ

ข้อ 6 (ค) การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide),

ข้อ 7.1 (ข), 7.2 (ข) อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crime against Humanity),

ข้อ 8.2(ข)(2), 8.2(ข) (4) , 8.2(ข)(25), 8.2 (จ)(12) อาชญากรรมสงคราม (War Crime)

2.1.3 ที่มาตามวัฒนธรรมท้องถิ่น

นอกจากที่มาของสิทธิด้านอาหารจากบ่อเกิดทางกฎหมายแล้ว ยังปรากฏ วัฒนธรรมท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นถึงสิทธิด้านอาหารของมนุษย์ในสังคมต่างๆ อยู่บ้างเช่นกัน อาทิ วัฒนธรรมข้าวที่ผูกพันกับวิถีการดำเนินชีวิตของชาวไทย หรือ ค่านิยม “อันนัม บาสู คุร์วิตา” ของ อินเดีย ที่กล่าวถึงสังคมที่ผลิตอาหารให้มากพอสำหรับการแบ่งปันกันระหว่างสมาชิก โดย รายละเอียดของวัฒนธรรมเหล่านี้มีดังต่อไปนี้

วัฒนธรรมข้าวเป็นเอกลักษณ์ที่สังคมชาวนาชาวไรได้สั่งสมเลือกสรรปรับปรุง แก้ไข จนเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม สามารถใช้ป้องกันและนำพาชีวิตไปสู่เป้าหมายได้ ซึ่งแบบแผนพฤติกรรมและผลงานต่างๆ ดังกล่าวนี้ เป็นวิถีชีวิตและเอกลักษณ์ของชนส่วนใหญ่ของ สังคมไทย "วัฒนธรรมข้าว" ที่กล่าวข้างต้นนี้ ประกอบด้วยเหตุปัจจัยหลักสองส่วน คือ ส่วนที่ เกี่ยวข้องกับชาวนา กับส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าว ส่วนที่เกี่ยวข้องกับชาวนา วัฒนธรรมข้าว หมายถึง แบบแผน การประพฤติปฏิบัติ วิถีการดำเนินชีวิต การแสดงออกซึ่งความรู้สึกนึกคิด ในสถานการณ์ต่างๆ ที่เป็นเอกลักษณ์ ที่มีความเข้าใจซาบซึ้งร่วมกัน ซึ่งได้สั่งสมเลือกสรรปรับปรุงแก้ไขจนถือว่าเป็น สิ่งที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และได้นำมาใช้เป็นเครื่องมือ เป็นแนวทาง เป็นมาตรการในการ แก้ปัญหา ตลอดถึงนำพาชีวิตไปสู่เป้าหมายตามความต้องการของชาวนา หรือสังคมชาวนา ส่วนที่ เกี่ยวข้องกับข้าว วัฒนธรรมข้าว หมายถึง ลักษณะทางกายภาพ รูปแบบ วิธีการ กระบวนการ เครื่องมือ เครื่องใช้ ประเพณีพิธีกรรม ความเชื่อ ความรู้ ภูมิปัญญา สภาพแวดล้อม การเปลี่ยนแปลงและ ผลกระทบที่เกิดขึ้นเป็นมาจากรอดีต จนกลายเป็นเอกลักษณ์ทางสังคมของชาวนาชาวไรสืบมา ทั้งนี้ เนื่องจาก "ข้าว" มีบทบาทสำคัญต่อชาวไรชาวนาเป็นอย่างยิ่ง ชาวไรชาวนาเห็นว่าข้าวเป็นองค์รวม ของธรรมชาติ ที่สัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกับมนุษย์ทั้งร่างกายและจิตใจ เพราะฉะนั้นข้าวจึงเป็นอาหาร หล่อเลี้ยงให้เจริญเติบโต อยู่เย็นเป็นสุข เพื่อให้มนุษย์ได้ปฏิบัติธรรม ได้บรรลุธรรมสูงสุดอันเป็น เป้าหมายของชีวิตได้โดยอาศัยข้าวหล่อเลี้ยงร่างกายเป็นสำคัญ เป็นสายใยร้อยรัดความสัมพันธ์ ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติอื่นๆ ให้เกิดขึ้นสืบเนื่องถึงกันอย่างลึกซึ้ง ทำให้มนุษย์อยู่ร่วมกันอย่าง สันติ เปิดโอกาสให้มนุษย์ได้พัฒนาตนเองเพื่อบรรลุเป้าหมายตามอุดมการณ์ได้¹⁶

ค่านิยมเรื่อง “อันนัม บาสู คุร์วิตา” ที่ปรากฏในคัมภีร์ “ตันตริโยปะนิสตัด” ของชาว อินเดีย ได้กล่าวถึง การเพาะปลูกอาหารธัญพืชขึ้นมาให้มากพอที่จะแบ่งปันให้กับผู้อื่นได้ ซึ่ง

¹⁶ เอี่ยม ทองดี, ข้าว วัฒนธรรมและการเปลี่ยนแปลง, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ มติชน, 2538), หน้า 8-12.

สอดแทรกอยู่ในค่านิยมของผู้ปกครองและพลเมืองว่า “ในอารยสังคมจะต้องผลิตอาหารให้มีปริมาณมากเพียงพอเพื่อการแบ่งปันอาหารไปยังผู้อื่นที่ขาดแคลน” ซึ่งในสมัยที่ยังมีการปกครองโดยระบอบกษัตริย์และเจ้าผู้ครองแคว้น ราชาราชและเจ้าทั้งหลายมีหน้าที่ในการจัดหาและผลิตอาหารในเมืองของตนให้ได้มากพอที่จะแบ่งปันกันในบ้านเมืองตนเองอย่างทั่วถึง แต่ในปัจจุบันก็ยังคงปรากฏเป็นค่านิยมทางศาสนาพราหมณ์ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติธรรมตามคัมภีร์¹⁷

2.2 บทนิยาม สิทธิด้านอาหาร

การจะตอบคำถามว่าลู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจะกระทำได้อย่างไรนั้น ในขั้นต้นควรทราบก่อนว่า สิทธิด้านอาหาร มีความหมายว่าอะไรครอบคลุมในเรื่องใดบ้าง ซึ่งเปรียบเหมือนเป็นการวางเป้าหมายว่า จุดหมายหมายของการศึกษานั้นต้องการอะไร จะทำให้รู้ว่าการกระทำหรือควنع้าหน้าใครใคร่ใคร่เป็นการละเมิดก็ต้องรู้ว่ากฎหมายได้ให้นิยามของสิทธิด้านอาหารไว้อย่างไร เมื่อวิเคราะห์ตามกฎหมายได้แล้วว่ามีการละเมิดสิทธิขึ้นหรือไม่ ดังนั้นกฎหมายจึงต้องเข้ามาให้นิยามว่าสิ่งใด คือ สิทธิด้านอาหาร

กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหาร ได้ให้นิยามของ สิทธิด้านอาหาร ไว้อย่างหลากหลาย ได้แก่

2.2.1 บทนิยามตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนได้กล่าวถึงสิทธิด้านอาหารไว้เป็นเบื้องต้นในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยที่ทำให้มนุษย์มีมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพที่ดี โดยได้บัญญัติไว้ใน ข้อ 25(1) ว่า “บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพและความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาล และบริการสังคมที่จำเป็นและสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย ว่างงาน หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในสถานการณ์อันเกินจากที่ตนจะควบคุมได้”

¹⁷ วันทนา ศิวะ, ปล้นผลิตผล, แปลโดย ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา, 2544), หน้า112-114.

กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมกล่าวถึงสิทธิด้านอาหารไว้ชัดเจนและลงลึกในรายละเอียดมากขึ้นในฐานะสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอ โดยได้บัญญัติไว้ใน ข้อ 11 ว่า

- “1. รัฐบาลที่แห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับตนเองและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เครื่องนุ่งห่มและที่อยู่อาศัยที่เพียงพอ ตลอดจนสภาพการครองชีพที่ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง รัฐบาลจะดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อประกันให้สิทธินี้บรรลุผลเป็นความจริง โดยการรับรองความสำคัญของการร่วมมือระหว่างประเทศบนพื้นฐานแห่งความยินยอมที่เสรี
2. รัฐบาลที่แห่งกติกานี้ โดยการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคนที่จะปลอดจากความหิวโหย จะดำเนินมาตรการด้วยตนเองและโดยความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งโครงการเฉพาะซึ่งจำเป็น
 - (ก) เพื่อทำให้วิธีการผลิต การเก็บรักษาและการแบ่งสรรอาหารดีขึ้นโดยใช้ความรู้ทางเทคนิคและทางวิทยาศาสตร์อย่างเต็มที่ โดยการเผยแพร่ความรู้หลักการแห่งโภชนาการและโดยการพัฒนาหรือปฏิรูประบบแบ่งปันที่ดินในทางที่จะสัมฤทธิ์ผลการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด
 - (ข) โดยคำนึงถึงปัญหาแห่งประเทศส่งอาหารเข้าและส่งออกเพื่อประกันการแบ่งสรรอุปสงค์อาหารโลกอย่างเท่าเทียมกันตามสัดส่วนความต้องการ”

ต่อมา คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ขยายความ โดยได้ออกความเห็นทั่วไปลำดับที่ 12 ซึ่งได้ให้นิยาม “สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ” ไว้ว่า “สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอพึงเกิดขึ้นได้เมื่อบุคคลทั้งบุรุษ สตรี และเด็ก ไม่ว่าโดยลำพังหรือร่วมกับผู้อื่นในชุมชน สามารถเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอ หรือไม่ก็จากการจัดซื้อหาได้ทุกเมื่อทั้งในทางกายภาพและในทางเศรษฐกิจ ดังนั้น จึงไม่ควรตีความคำว่า สิทธิในอาหารอย่างเพียงพอ ในวงแคบหรือจำกัดเพียงเท่ากับกลุ่มแคลอรี โปรตีน และสารอาหารเฉพาะอื่นๆ ขึ้นต่ำ สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอจะต้องพึงมีพึงได้เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ อย่างไรก็ตาม รัฐต่างๆ มีพันธะหลักในการดำเนินงานที่จำเป็นเพื่อบรรเทาและขจัดปัญหาความหิวโหย แม้นิยามลูกเงินที่เกิดภาวะภัยธรรมชาติหรือภัยที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์”¹⁸

¹⁸ UN, E/C.12/1999/5, pp.6.

2.2.2 บทนิยามขององค์การระหว่างประเทศ

รายงานของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหารฉบับแรกที่น่าเสนอต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (ECOSOC) ได้ให้นิยามของ “สิทธิด้านอาหาร” ไว้ว่า “สิทธิในการเข้าถึงอาหารได้อย่างปกติ ถาวร และอิสระ ทั้งด้วยการเข้าถึงอาหารโดยตรงและโดยวิธีทางการเงินเพื่อซื้อหา อาหารที่พอเพียงทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพสอดคล้องกับวัฒนธรรมแบบแผนการบริโภคของกลุ่มชนที่ผู้บริโภคนั้นเป็นสมาชิก และสิทธิเช่นว่านี้ได้ให้หลักประกันทั้งในเชิงกายภาพและจิตใจ รวมถึงเชิงปัจเจกชนและกลุ่มชน ในการเติมเต็มและคงไว้ซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้แก่ชีวิตปราศจากความเกรงกลัวใดๆทั้งสิ้น”¹⁹

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ได้กล่าวถึงสิทธิในการบรรลุเป้าหมาย “ความมั่นคงด้านอาหาร” ไว้ว่า “การมีอาหารเพียงพอ ตลอดเวลา และบุคคลสามารถเข้าถึงอาหารได้ ซึ่งอาหารนั้นเพียงพอต่อความต้องการทางโภชนาการทั้งในแง่ ปริมาณ คุณภาพ และความหลากหลาย และสอดคล้องกับวัฒนธรรมของบุคคลนั้น”²⁰

ถ้าสุดองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติและประเทศสมาชิกได้รับรอง “แนวทางตามความสมัครใจเพื่อสนับสนุนการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติ” ปี ค.ศ.2004 ซึ่งนิยาม “สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอและการบรรลุความมั่นคงด้านอาหาร” ให้มีความชัดเจนสมบูรณ์ยิ่งขึ้น ดังนี้ “ความมั่นคงด้านอาหารปรากฏเมื่อบรรดาบุคคลมีความสามารถทางกายภาพและทางเศรษฐกิจในการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอตลอดเวลา อาหารต้องปลอดภัยและมีโภชนาการดี สามารถสนองต่อความต้องการของร่างกาย มีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตและสุขภาพที่สมบูรณ์ สี่เสาของความมั่นคงด้านอาหาร คือ การมีอาหาร เสถียรภาพของการแจกจ่ายอาหาร การเข้าถึงอาหาร และการได้ใช้ประโยชน์จากอาหาร”²¹ และ “การยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอต้อง ประกันความมีอยู่ของอาหารอย่างเพียงพอทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพเพื่อสนองต่อความต้องการทางโภชนาการของปัจเจกชน ความสามารถเข้าถึงอาหารได้ทั้งในเชิงกายภาพ

¹⁹ UN, E/CN.4/2001253. pp.14.

²⁰ World Food Summit, General Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action (Rome Declaration 1996), pp.1.

²¹ FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, 2004, pp.15.

และในเชิงเศรษฐกิจของทุกคนรวมถึงกลุ่มเสี่ยง ในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ ปราศจากการได้รับสารที่ไม่ปลอดภัยและสอดคล้องกับวัฒนธรรมการบริโภคที่เป็นอยู่ รวมทั้งการประกันสิทธิด้วยการจัดซื้อของรัฐ”²²

นิยามของสิทธิด้านอาหาร และความมั่นคงด้านอาหารที่ได้จากบ่อเกิดทางกฎหมาย ทั้งสองแหล่ง ได้กำหนดองค์ประกอบของสิทธิ และวิธีการบรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้อย่างชัดเจนพอสมควร จึงถือเป็นการวางเป้าหมายในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไปในตัว ซึ่งเป็นกรอบพิจารณาว่าหากมีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารก็จะต้องกระทำให้บรรลุเป้าหมายที่วางเอาไว้ คือ การทำให้มีอาหารเพียงพอต่อความต้องการทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ การทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอาหารได้ รวมถึงการจัดให้มีอาหารเพียงพออย่างยั่งยืนและสอดคล้องกับวัฒนธรรม พฤติกรรมการบริโภคของปัจเจกชนนั่นเอง ส่วนนิยามของ การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน จะมีขอบเขตอย่างไรก็จะพูดถึงในบทต่อไป

2.3 พัฒนาการของสิทธิด้านอาหาร

การศึกษาพัฒนาการของสิทธิด้านอาหารนั้นก็เพื่อความเข้าใจว่า สิทธิด้านอาหารมีผลทางกฎหมายอย่างไรบ้าง เนื่องจากในแต่ละกฎหมาย แต่ละการประชุมนั้นมีนัยยะทางกฎหมายแตกต่างกันออกไป หากสิทธิด้านอาหารปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลบังคับใช้เด็ดขาด เช่น กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ หรือกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ สิทธิด้านอาหารที่กล่าวถึงในกฎหมายเหล่านั้นก็จะมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายอย่างเข้มแข็ง และมีกระบวนการบังคับใช้กฎหมายมารองรับด้วย หากสิทธิด้านอาหารนั้นปรากฏอยู่ในการประชุมหรือรายงานระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย สิทธิด้านอาหารที่กล่าวถึงในบริบทนั้นก็จะมีกระบวนการบังคับใช้มารองรับการเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชน ดังนั้นจึงต้องทำการศึกษาพัฒนาการของสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

ในการประชุมสิทธิมนุษยชนโลกปี ค.ศ. 1993 ที่ประชุมได้ประกาศปฏิญญาเวียนนาและแผนปฏิบัติการสิทธิมนุษยชนซึ่งได้กล่าวถึงลักษณะของสิทธิมนุษยชนไว้ว่า

²² Ibid., pp.16.

“สิทธิมนุษยชนทั้งปวงล้วนมีความเป็นสากล แบ่งแยกไม่ได้ พึ่งพิงกัน และสัมพันธ์กัน”²³
 ดังนั้นการศึกษาวิวัฒนาการของสิทธิด้านอาหารจึงต้องพิจารณาถึงลักษณะของสิทธิมนุษยชน
 ข้างต้นเป็นกรอบด้วย จากการศึกษาพบว่า

ความเป็นสากลของสิทธิด้านอาหารได้รับการยอมรับอย่างหนักแน่นสม่ำเสมอ
 โดยความเป็นสากลนี้หมายถึงบุคคลทุกคนได้รับการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารภายใต้กฎหมายอย่าง
 เท่าเทียมกันไม่ว่าบุคคลเหล่านั้นจะเป็นสมาชิกของกลุ่มทางการเมือง เชื้อชาติ สังคม หรือ
 วัฒนธรรมใด²⁴ การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้
 ไม่ว่ารัฐนั้นจะมีระบบการเมืองการปกครองหรือระบบเศรษฐกิจแบบใดประชาชนก็พึงมีสิทธิด้าน
 อาหารอย่างเท่าเทียมกันภายใต้ระบบกฎหมายของประเทศ กฎหมายภายในไม่ควรยกเว้นหรือ
 ทำลายความเป็นสากลของสิทธิด้านอาหารให้ด้อยลง²⁵ พันธกรณีของกฎหมายสิทธิมนุษยชน
 ระหว่างประเทศในเรื่องสิทธิด้านอาหารควรได้รับการบังคับใช้โดยระบบกฎหมายภายใน รวมทั้ง
 มีมาตรการรองรับเพื่อบูรณาการสิทธิด้านอาหาร ยิ่งไปกว่านั้นกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ
 อาทิ กฎหมายเศรษฐกิจระหว่างประเทศก็ควรสอดคล้องไปกับบทบัญญัติกฎหมายสิทธิมนุษยชน
 ระหว่างประเทศ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยืนยันว่าสิทธิด้านอาหารเป็น
 เรื่องที่แยกออกจากศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้²⁶ และเป็นเรื่องจำเป็นต่อการดำเนินการให้
 สัมฤทธิ์ผลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ซึ่งกำหนดไว้เป็นหลักการในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ
 มนุษยชน สิทธิด้านอาหารยังไม่อาจแยกจากความยุติธรรมในสังคม ซึ่งจะต้องมีการดำเนิน
 นโยบายเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม อย่างเหมาะสมทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่าง

²³ VIENNA DECLARATION AND PROGRAMME OF ACTION 1993.

5. All human rights are universal, indivisible and interdependent and interrelated. The international community must treat human rights globally in a fair and equal manner, on the same footing, and with the same emphasis. While the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, it is the duty of States, regardless of their political, economic and cultural systems, to promote and protect all human rights and fundamental freedoms.

²⁴ UN, E/C.12/1999/5, pp.18.

²⁵ UN, E/CN.4/2002/58, p.12-13.

²⁶ UN, E/C.12/1999/5, pp.18.

ประเทศ ที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาความยากจนและตอบสนองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในทุกด้านไม่ว่าสังคมและบุคคลเหล่านั้นจะอยู่ในภาวะระบบเศรษฐกิจการเมืองใด²⁷ อาทิ สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามสงบและยามสงคราม ดังนั้นกระบวนการเยียวยาสิทธิมนุษยชนทั้งหลายก็ต้องผนวกเอาสิทธิด้านอาหารเข้าไปอยู่ในเขตอำนาจของกลไกด้วย

สิทธิด้านอาหารมีความสัมพันธ์กับสิทธิอื่นๆ ในการประชุมอาหารโลก 1996 ที่ประชุมได้ชี้ให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิด้านอาหารกับการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากการเข้าถึงอาหารต้องอาศัยความสามารถทั้งทางกายภาพและเศรษฐกิจ ดังนั้นการจัดปัญหาความยากจนจึงมีผลโดยตรงต่อการเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงอาหาร²⁸ นอกจากนี้ยังมีสิทธิมนุษยชนอื่นๆที่มีความสัมพันธ์ทั้งทางตรงและทางอ้อมกับสิทธิด้านอาหารอีก อาทิ สิทธิในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ สิทธิในการทำงาน สิทธิในวิถีชีวิตที่สอดคล้องกับวัฒนธรรมของกลุ่มตน และสิทธิในการศึกษา สิทธิด้านอาหารมีความสัมพันธ์กับสิทธิเหล่านี้อย่างแนบแน่น เนื่องจากสิทธิเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อความสมบูรณ์ของสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน การเยียวยาสิทธิมนุษยชนทั้งหลายจึงต้องคำนึงถึงความสัมพันธ์ของสิทธิด้านอาหารต่อสิทธิต่างๆที่ได้รับผลกระทบด้วย

สิทธิด้านอาหารมีความพัวพันกับสิทธิมนุษยชนอื่นๆดังที่ปรากฏในรายงานของผู้แทนพิเศษแห่งสหประชาชาติเรื่องอาหารในหลายฉบับ²⁹ การคุ้มครองสิทธิด้านอาหารเป็นทั้งปัจจัยที่เอื้อประโยชน์แก่สิทธิอื่นๆและการคุ้มครองสิทธิอื่นๆก็เป็นปัจจัยเอื้อต่อสิทธิด้านอาหาร อาทิ สิทธิในการมีชีวิต สิทธิในการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพ สิทธิในด้านความมั่นคงทางสังคม สิทธิด้านสาธารณสุข สิทธิในทรัพยากรน้ำ และสิทธิในการศึกษา สิทธิเหล่านี้ล้วนมีความพัวพันกับสิทธิด้านอาหาร เพราะฉะนั้นการเยียวยาสิทธิมนุษยชนที่กล่าวมาจึงต้องเยียวยาสิทธิด้านอาหารควบคู่ไปด้วยเนื่องจากมีความพัวพันกับสิทธิด้านอาหารอย่างแนบแน่น

จากลักษณะของสิทธิมนุษยชนทั้ง 4 ประการข้างต้น แสดงให้เห็นว่าสิทธิด้านอาหารซึ่งเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม พึงได้รับการปฏิบัติเทียบเท่ากับที่ให้ความสำคัญต่อสิทธิพลเมืองและการเมือง นั้นหมายถึงลักษณะของสิทธิและการบังคับใช้สิทธิควร

²⁷ UN, E/CN.4/2002/58, p.12-13.

²⁸ Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, pp.2.

²⁹ UN, E/CN.4/2003/117, p.12.

ได้รับการพิจารณาอย่างเท่าเทียมกันด้วย อาทิ กระบวนการในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารต้องมีความเข้มแข็งเท่าเทียมกับกระบวนการในการบังคับใช้สิทธิพลเมืองและการเมือง อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงและบทเรียนในการบังคับใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมยังมีความแตกต่างจากสิทธิพลเมืองและการเมืองอยู่มาก³⁰ ความก้าวหน้าในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยแวดล้อมและเจตจำนงทางการเมืองของรัฐด้วยว่าจะให้ความสำคัญในการผลักดันสิทธิมากน้อยเพียงไร การกระตุ้นเตือนและเรียกร้องจากภาคประชาชนอาจเป็นแรงกดดันที่ดีอันอาจส่งเสริมให้เกิดความก้าวหน้าในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารได้ ดังนั้นการพัฒนากระบวนการเยียวยาที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้โดยตรงจึงมีผลโดยตรงต่อการพัฒนาสิทธิด้านอาหาร

2.4 มาตรฐานสากลเพื่อประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

มาตรฐานสากลที่จะศึกษาในหัวข้อนี้จะชี้ให้เห็นจุดหมายของการเยียวยาด้วยว่า หากรัฐจะเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนนั้นจะต้องกระทำจนบรรลุเป้าหมายใดบ้าง

2.4.1 มาตรฐานตามความเห็นทั่วไปที่ 12 ของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติว่าด้วย “สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ”

มาตรฐานที่เกิดขึ้นจากความเห็นทั่วไปที่ 12 นั้นมีรากฐานจากผลของข้อ 11 แห่งกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งจะมีในส่วนที่เป็นบรรทัดฐานของการคุ้มครองสิทธิซึ่งเป็นเป้าหมายของการเยียวยาว่าจำเป็นต้องมีการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดมากน้อยเพียงไร

³⁰ UN, E/CN.4/2002/58, p.12.

2.4.1.1 ยามปกติ

เป้าหมายในการเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่ระบุอยู่ในความเห็นทั่วไปที่ 12 ของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้ให้สาระเชิงบรรทัดฐานโดยมีองค์ประกอบที่สำคัญดังนี้

1) มีอาหารเพียงพอต่อความต้องการ (Adequacy)

รัฐต้องพิจารณาปัจจัยต่างๆที่จะนำมาใช้ในการชี้วัดว่ามีอาหารหรือโภชนาการมากพอต่อความต้องการของปัจเจกชนหรือไม่ โดยอาจพิจารณาจากสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ภูมิอากาศ หรือระบบนิเวศ โดยเกณฑ์ที่ใช้นั้นจะพิจารณาทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมต่อความต้องการทางโภชนาการของปัจเจกชน ปราศจากสารที่เป็นอันตราย และสอดคล้องกับวัฒนธรรมการบริโภคของปัจเจกชน เนื่องจากเกณฑ์ดังกล่าวชี้เห็นถึงปัจจัยต่างๆที่จะนำมาประกอบการประเมินว่าอาหารหรือโภชนาการที่มีนั้นเหมาะสมกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ รวมทั้งต้องมีอาหารเพียงพอในยามฉุกเฉินด้วย³¹ จึงมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารอย่างยิ่ง องค์ประกอบข้อนี้สามารถนำไปวัดประเมินผลว่ามีภาวะเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้

2) การมีอาหารอย่างยั่งยืน (Sustainability)

การมีอาหารอย่างยั่งยืนเชื่อมโยงกับแนวคิดเรื่องการมีอาหารเพียงพอ และความมั่นคงด้านอาหาร แต่มุ่งเน้นไปที่การมีอาหารเพียงพอต่อความต้องการของคนรุ่นนี้และคนในอนาคต³² รวมทั้งพัฒนาแนวคิดเรื่องความสามารถเข้าถึงและจัดหาอาหารให้เพียงพอต่อความต้องการในระยะยาว

3) จัดให้มีอาหารอย่างเพียงพอ (Availability)

รัฐจัดให้ปัจเจกชนมีหนทางในการเลี้ยงดูตนเองโดยตรงจากทรัพยากรธรรมชาติทางการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ หรือจัดให้มีอาหารเพียงพอผ่านระบบการแจกจ่าย การแปรรูป และการตลาดที่มีระบบเหมาะสมสามารถจัดส่งอาหารจากแหล่งผลิตไปยังพื้นที่ที่มีความต้องการอาหารได้ โดยที่อาหารที่จัดให้มีนั้นต้องเพียงพอต่อความต้องการทั้งในด้านปริมาณ

³¹ UN, E/C.12/1999/5, pp.7.

³² Ibid.

และคุณภาพ เพื่อสนองความต้องการทางโภชนาการของบุคคล ปราศจากสารที่เป็นอันตราย และเป็นที่ยอมรับของวัฒนธรรมนั้นๆ³³

4) ปัจเจกชนเข้าถึงอาหารได้ (Accessibility)

ปัจเจกชนสามารถเข้าถึงอาหารในลักษณะที่ยั่งยืนและไม่แทรกแซงสิทธิมนุษยชนอื่นๆ ที่พึงมีพึงได้ ความสามารถของปัจเจกชนในการเข้าถึงอาหารนั้นหมายรวมการเข้าถึงทั้งทางเศรษฐกิจและทางกายภาพ

หากรัฐไม่สามารถทำให้ปัจเจกชนบรรลุเป้าหมายข้างต้นได้ก็ถือว่าเกิดการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนขึ้นแล้ว จึงจำเป็นต้องมีการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนให้ยกระดับขึ้นถึงมาตรฐานที่ได้วางเอาไว้ ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนมารองรับเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายเรียกร้องสิทธิของตนต่อกลไกเยียวยา เพื่อให้มีการชดเชยใช้หรือแสวงหามาตรการช่วยเหลืออย่างเหมาะสมต่อไป ส่วนกระบวนการเยียวยาที่ควรจะเป็นต้องประกอบไปด้วยองค์ประกอบใดบ้าง ก็ได้มีการกำหนดไว้บทถัดไป

2.4.1.2 ยามฉุกเฉิน

หัวข้อนี้จะทำการแสวงหามาตรฐานที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหารในยามฉุกเฉิน ซึ่งหลักๆก็มีอยู่ด้วยกันสองประเด็น คือ ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาภัยพิบัติตามขอบเขตของกฎหมายตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศ และการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากผลของการสู้รบ

โดยความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ฉบับที่ 12 ได้กำหนดให้รัฐต่างๆมีหน้าที่ร่วมกันตามกฎบัตรสหประชาชาติในการร่วมมือเพื่อบรรเทาภัยพิบัติ และให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉิน รวมทั้งความช่วยเหลือต่อผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นในดินแดน แต่ละรัฐควรช่วยเหลือตามความสามารถ และร่วมมือกับองค์การ

³³ Ibid., pp.8.

ระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง การให้ความช่วยเหลือควรมุ่งไปที่กลุ่มที่เสี่ยงที่สุดก่อน³⁴ ทั้งนี้การช่วยเหลือด้านอาหารต้องหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อผู้ผลิตและตลาดท้องถิ่น คำนี้ถึงความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย และไม่ขัดกับวัฒนธรรมของผู้รับ³⁵ ซึ่งถือเป็นหลักการขั้นพื้นฐานที่สำคัญในเบื้องต้น

2.4.2 มาตรฐานตามผลการประชุมอาหารโลก 1996 ว่าด้วย “ความมั่นคงด้านอาหาร” และแนวทางตามความสมัครใจขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ 2004

มาตรฐานที่เกิดขึ้นจากผลการประชุมอาหารโลก 1996 ว่าด้วย “ความมั่นคงด้านอาหาร” และแนวทางตามความสมัครใจขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ 2004 จะมีทั้งในส่วนที่เป็นบรรทัดฐานของการคุ้มครองสิทธิที่เป็นเป้าหมายของการเชี่ยวชาญว่าจะต้องมีการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดมาน้อยเพียงไร

2.4.2.1 ยามปกติ

เป้าหมายในการเชี่ยวชาญนั้นจะอยู่ในผลของการประชุมอาหารโลก ซึ่งได้กำหนดมาตรฐานในการบรรลุเป้าหมายความมั่นคงด้านอาหาร โดยมีองค์ประกอบเชิงบรรทัดฐานดังนี้

1) จัดให้มีอาหารอย่างเพียงพอ (Availability)

รัฐจัดให้ปัจเจกชนมีหนทางในการเลี้ยงดูตนเองโดยตรงจากทรัพยากรธรรมชาติทางการเกษตร หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ หรือจัดให้มีอาหารเพียงพอผ่านระบบการแจกจ่าย การแปรรูป และการตลาดที่มีระบบเหมาะสมสามารถจัดส่งอาหารจากแหล่งผลิตไปยังพื้นที่ที่มีความต้องการอาหารได้ รวมถึง การค้าระหว่างประเทศ และการขอความช่วยเหลือด้านอาหารจากประชาคมระหว่างประเทศ เพื่อให้ประชาชนมีอาหารเพียงพอทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพ

³⁴ Ibid., pp.38.

³⁵ Ibid., pp.39.

2) ปัจเจกชนเข้าถึงอาหารได้ (Accessibility)

รัฐต้องส่งเสริมความสามารถของปัจเจกชนในการเข้าถึงอาหารทั้งทางเศรษฐกิจและทางกายภาพ รวมถึงความสามารถทางสังคมในการเข้าถึงอาหารด้วย ซึ่งความสามารถทางสังคมในการเข้าถึงอาหาร หมายถึง รัฐต้องจัดการเลือกประเด็นที่อันมีมูลเหตุมาจากสถานะทางสังคมของบุคคล เช่น เพศ เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ กลุ่มความคิดเห็นทางการเมือง ฯลฯ ที่เป็นอุปสรรคในการเข้าถึงอาหารของบุคคล อาทิ การกีดกันต่อสตรีในการเข้าถึงอาหาร หรือการกีดกันสตรีออกจากระบบการถือครองทรัพยากรในการผลิตอาหาร

3) เข้าถึงอาหารได้ตลอดเวลา (All the time)

ปัจเจกชนต้องเข้าถึงอาหารได้อย่างเพียงพอตลอดเวลาไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดๆ ไม่ว่าจะเป็น สถานการณ์ภัยธรรมชาติ ยามสงคราม หรือยามสงบก็ตาม รวมถึงการมีอาหารเพียงพอต่อความต้องการของคนรุ่นนี้และคนในอนาคต รวมทั้งผสานแนวคิดเรื่องความสามารถเข้าถึงและจัดหาอาหารให้เพียงพอต่อความต้องการในระยะยาว นอกจากนี้การเสริมสร้างปัจจัยต่างๆที่มีผลต่อความมั่นคงด้านอาหารในระยะยาว อาทิ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

4) อาหารมีเพียงพอต่อความต้องการทางโภชนาการและสอดคล้องกับวัฒนธรรม (Adequate to Nutrition needs & Cultural acceptations)

รัฐต้องคำนึงถึงปัจจัยต่างๆที่จะนำมาวิเคราะห์ว่ามีอาหารหรือโภชนาการมากพอต่อความต้องการหรือไม่ โดยอาจพิจารณาในขอบเขตของสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ภูมิอากาศ ระบบนิเวศ โดยเกณฑ์ที่ใช้วัดนั้นจะพิจารณาทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพที่เหมาะสมต่อความต้องการทางโภชนาการของปัจเจกชน ทั้งส่วนประกอบและความหลากหลาย ปราศจากสารอันตรายที่อาจปนเปื้อนมากับอาหาร และการปลอมปนสารบางอย่างในกระบวนการผลิตหรือวงจรอาหาร

อาหารต้องสอดคล้องกับวัฒนธรรมการบริโภคของปัจเจกชน และไม่ทำลายวิถีชีวิตรวมถึงวัฒนธรรมท้องถิ่นของชุมชนนั้น เช่น การบริโภคอาหารที่มีตราฮาลาลของชาวมุสลิม

2.4.2.2 ยามฉุกเฉิน

หัวข้อนี้จะทำการแสวงหามาตรฐานที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหารในยามฉุกเฉิน ซึ่งหลักๆก็มีอยู่ด้วยกันสองประเด็น คือ ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ว่าด้วยความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาภัยพิบัติตามขอบเขตของกฎหมายตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศ และการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดจากผลของการสู้รบ

นอกจากนี้แนวทางตามความสมัครใจ ยังได้กล่าวถึงมาตรฐานการประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินไว้ด้วยเช่นกัน คือ การยืนยันพันธกรณีของรัฐที่รัฐเข้ารับภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะภาคีของอนุสัญญาเจนีวา 1949 และหรือ ภาติพิธีสารเพิ่มเติม 1977 เพื่อการันตีรัฐต้องยอมรับในเรื่องความจำเป็นทางมนุษยธรรมของประชากรพลเรือน รวมทั้งการเข้าถึงอาหารของพลเรือนในสถานการณ์ที่มีการขัดแย้งทางอาวุธและการยึดครอง คำนึงถึง การปกป้อง ความปลอดภัยและความมั่นคงของบุคลากรด้านมนุษยธรรม พยายามทุกวิถีทางเพื่อให้หลักประกันแก่ผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นในดินแดนว่าจะสามารถเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอได้ตลอดเวลา รัฐควรให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ผู้ประสบภัยที่ต้องการความช่วยเหลือ รัฐอาจร้องขอความช่วยเหลือระหว่างประเทศถ้าทรัพยากรของรัฐมีไม่เพียงพอ และรัฐควรอำนวยความสะดวกและไม่กีดขวางการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศจากภายนอก จัดสร้างกลไกสำหรับการเตือนภัยล่วงหน้า ดำเนินการจัดตั้งระบบการกระจายอาหารที่เพียงพอ โดยยึดมั่นในหลักไม่ใช้อาหารเป็นวิธีการกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจ³⁶

2.5 พันธกรณีทั่วไปในสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

หัวข้อนี้จะวิเคราะห์พันธกรณีทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนว่า การริเริ่มมาตรการต่างๆในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนต้องสอดคล้องกับกรอบใดบ้าง ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมาย มาตรการทางศาล มาตรการทางสถาบันตรวจตราการบังคับใช้สิทธิ รวมไปถึงมาตรการส่งเสริมการรับรู้สิทธิและการเพิ่มความสามารถของปัจเจกชนในการเข้าถึงกลไกเยียวยาด้วย มาตรการเหล่านี้ต้องคำนึงถึง

³⁶ FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, 2004, pp.16.1-16.8.

ประเด็นต่างๆที่กำลังจะพูดถึงในทุกหัวข้อของบทนี้ เพื่อเป็นกรอบทางความคิดในการวิเคราะห์ว่า มาตรการต่างๆที่มีขึ้นเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารนั้นมีลักษณะส่งเสริมสิทธิของปัจเจกชนจริง ดังที่อุดมการณ์ของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศหวังไว้หรือไม่

2.5.1 หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination)

สาระสำคัญของสิทธิด้านอาหารในฐานะสิทธิมนุษยชน คือ การห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคลในการเข้าถึงอาหาร รวมทั้งวิธีการและสิทธิในการซื้อหาอาหาร ด้วยเหตุแห่งความแตกต่างทางเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา อายุ ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง ถิ่นกำเนิดทางสังคม เชื้อชาติ ทรัพย์สิน การกำเนิด หรือ สถานภาพอื่นใด³⁷ รวมทั้งสิทธิของบุคคลรุ่นใหม่ในอนาคต อันเป็นการบั่นทอนหรือทำลายการได้มาหรือการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อย่างเสมอภาคและยั่งยืนของประชาชน แม้ว่าจะมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัดรัฐก็พึงแบ่งปันทรัพยากรออกไปอย่างเสมอภาคไม่เลือกปฏิบัติต่อกันใดกลุ่มหนึ่ง หากมีการละเมิดสาระสำคัญเช่นว่าถือเป็นการละเมิดสิทธิด้านอาหาร³⁸

รัฐจึงมีหน้าที่ในการออกกฎหมายหรือมาตรการเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติในรูปแบบต่างๆ ที่อาจกระทบกระเทือนต่อการเข้าถึงสิทธิของบุคคล รัฐพึงจัดการเลือกปฏิบัติในเชิงปฏิบัติ (de facto) ที่เป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการเข้าถึงสิทธิของบุคคล หรือ กลุ่มเสี่ยงที่มักจะได้รับกับความยากลำบากในการใช้สิทธิด้านอาหาร³⁹ อาทิ สตรี เด็ก ชนกลุ่มน้อย ชนพื้นเมือง ผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่น แรงงานอพยพ นักโทษ และเชลยศึก เป็นต้น

หลักการห้ามเลือกปฏิบัตินี้ได้รับการยอมรับว่ามีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย การออกกฎหมาย หรือมาตรการใดๆของรัฐ ที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะเลือกปฏิบัติต่อบุคคล หรือ กลุ่มบุคคล อันเนื่องมาจากความแตกต่างที่กล่าวไว้ในข้างต้นมิได้

³⁷ UN, E/C.12/1999/5, pp.18.

³⁸ UN, E/CN.4/2002/58, p.14.

³⁹ FAO, IGWG RTFG/INF 3, p.10.

2.5.2 พันธกรณีของรัฐในการให้หลักประกันสิทธิที่ดีที่สุดเท่าที่ทรัพยากรอำนวย (Progressive Realization with maximum available Resource)

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงต้องริเริ่มมาตรการต่างๆ ขึ้นมาเพื่อเป็นช่องทางให้ปัจเจกชนได้เรียกร้องสิทธิของตน และรับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิได้อย่างเหมาะสมด้วย อย่างไรก็ตามก็มีข้อโต้แย้งอีกเช่นกันว่า แต่ละรัฐมีความพร้อมทางด้านทรัพยากรที่จะนำมาใช้สร้างมาตรการส่งเสริมสิทธิได้ไม่เท่าเทียมกัน จึงเกิดหลักการนี้ขึ้นเพื่อเป็นกรอบให้รัฐต้องพยายามสร้างหลักประกันสิทธิให้ได้มากที่สุดเท่าที่ทรัพยากรจะเอื้ออำนวย

รัฐจะต้องมีกฎหมาย หรือมาตรการใดๆ ออกมาเพื่อส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิ ในการดำเนินการเชิงรุกของรัฐนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยทรัพยากรในการดำเนินงาน ดังนั้นในแต่ละรัฐจึงมีศักยภาพในการพัฒนาสิทธิได้ไม่เท่าเทียมกันนัก ดังนั้นรัฐจึงต้องใช้ความพยายามมากที่สุดในการสร้างหลักประกันสิทธิด้านอาหารให้แก่ประชาชนเท่าที่ทรัพยากรจะเอื้ออำนวย⁴⁰ หากรัฐไม่อาจสนองต่อความต้องการขั้นต่ำสุดที่บุคคลจะดำรงชีพได้อย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และรัฐไม่ได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่ในการแสวงหาอาหารมาเพื่อจัดสรรให้แก่กลุ่มเสี่ยง ก็ถือว่ารรัฐได้ละเมิดสิทธิด้านอาหารของประชาชน

รัฐสามารถเลือกรูปแบบการเยียวยาที่เหมาะสมกับตัวเองในการออกมาตรการได้ เพียงแต่มาตรการเช่นว่าต้องมีความเป็นประชาธิปไตย และส่งเสริมสิทธิมนุษยชน เนื่องจากสิทธิด้านอาหารมีความเป็นสากลไม่แบ่งแยกออกจากบริบทของสังคมสามารถทำให้เป็นจริงได้ไม่ว่ารัฐจะมีระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบใด ซึ่งหมายรวมถึงการมีมาตรการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนด้วย

รัฐพึงให้การรับประกัน คือ ความจำเป็นขั้นพื้นฐานที่บุคคลพึงจะได้รับอาหาร เพียงพอต่อความต้องการทางโภชนาการในแต่ละวัน แม้ในพื้นที่ที่ทรัพยากรไม่เพียงพอหรือ อยู่ในภาวะฉุกเฉิน รัฐก็มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนำความช่วยเหลือและทรัพยากรเข้ามาแก้ไขปัญหาความขาดแคลนอาหารภายในประเทศของตน

⁴⁰ UN, E/C.12/1999/5, pp.17.

ความร่วมมือระหว่างประเทศอาจอยู่ในรูปแบบ ความช่วยเหลือทางวิชาการ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ หรือ ความช่วยเหลือด้านอาหาร โดยตรงก็ได้⁴¹

หากรัฐอ้างว่าได้ใช้ความพยายามอย่างเต็มที่เท่าที่ทรัพยากรจะอำนวยแล้วแต่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้เนื่องจากเกิดเหตุสุดวิสัย รัฐนั้นก็มีการะในการพิสูจน์ว่าเหตุสุดวิสัยดังกล่าวเป็นเช่นนั้นจริง และรัฐก็ได้พยายามที่จะขอความช่วยเหลือจากประชาคมระหว่างประเทศแล้ว แต่ไม่สัมฤทธิ์ผล แม้แต่แต่ละประเทศจะมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรแต่หากรัฐได้ใช้ความพยายามอย่างจริงจัง ก็มีทางเลือกมากมายในการสร้างกระบวนการเยียวยาสิทธิให้กับปัจเจกชนได้อย่างหลากหลาย

2.5.3 พันธกรณีของรัฐในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารต้องอาศัยพันธกรณีของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีต่อรัฐและองค์การระหว่างประเทศ กล่าวคือรัฐมีพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยต้องกระทำหรือเว้นกระทำการบางอย่างเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ซึ่งพันธกรณีที่รัฐต้องต้องผูกพันมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท คือ พันธะในการ เคารพ ปกป้อง และเติมเต็ม สิทธิด้านอาหาร รัฐภาคีควรพยายามที่สุดเท่าที่ทรัพยากรอำนวยในการจัดหาหลักประกันหรือความช่วยเหลืออื่นๆเพื่อปกป้องบุคคลที่ไม่สามารถจัดหาอาหารด้วยตัวเอง รวมถึงบุคคลที่ประสบภัยธรรมชาติ และภัยพิบัติอื่นๆ ด้วย⁴² การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงต้องกระทำอยู่บนกรอบของพันธกรณีเหล่านี้ได้

ในบทนี้จะพิจารณาพันธกรณีในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร โดยแยกพิจารณาเป็นหัวข้อตามลักษณะของพันธกรณี 3 ประเภท ดังนี้

⁴¹ Ibid., pp.38.

⁴² Ibid., pp.15.

ก. พันธกรณีในการเคารพ (Respect)

พันธกรณีในการเคารพมีลักษณะเป็นข้อห้ามมิให้รัฐละเมิดหรือยกเลิกมาตรการต่างๆ ที่เคยมีมา โดยในที่นี้จะเน้นไปถึงกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นหลัก เพื่อเป็นกรอบบังคับให้รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศรักษาและทำตามกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารที่มีอยู่ หมายความว่า หากมีกฎหมายหรือมาตรการใดๆ ที่เป็นหลักประกันสิทธิด้านอาหารอยู่ก่อนแล้ว รัฐไม่ควรยกเลิกหรือละเมิดกฎหมายและมาตรการดังกล่าวตามอำเภอใจ⁴³ พันธกรณีนี้มีลักษณะเป็นพันธะเชิงลบอยู่เหมือนกันเนื่องจากมีลักษณะห้ามการกระทำของรัฐที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิของประชาชน

การละเมิดพันธกรณีในการเคารพอาจเกิดขึ้นได้โดย รัฐยกเลิกกฎหมายหรือมาตรการใดๆ ที่เป็นหลักประกันสิทธิด้านอาหารของบุคคลลงโดยปราศจากเหตุผล หรือ รัฐปล่อยให้มีการละเมิดกฎหมายโดยนโยบายหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเอง หรือ ไม่ปฏิบัติตามมาตรการทั้งหลายที่รัฐออกมาเพื่อประกันสิทธิ อาทิ ในยามสงครามรัฐได้อาศัยอาหารเป็นเครื่องมือในการบังคับฝ่ายตรงข้ามให้ยอมจำนน หรือ การปล่อยให้กองกำลังทหารของตนบุกเข้าทำลายพืชผลทางการเกษตรและปศุสัตว์ของประชาชนเพื่อให้ฝ่ายตรงข้ามขาดเสบียงอาหารจนอดตาย

ข. พันธกรณีในการปกป้อง (Protect)

พันธกรณีในการปกป้องมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน เนื่องจากได้ชี้ชัดลงมาถึงพันธกรณีของรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่มีต่อปัจเจกชนโดยตรง การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่สอดคล้องกับพันธกรณีนี้

พันธกรณีในการปกป้อง หมายถึง รัฐต้องดำเนินมาตรการที่เป็นหลักประกันว่าบุคคลที่สามจะไม่กระทำการใดๆ ที่อาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน⁴⁴ เพื่อ

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

ปกป้องคุ้มครองบุคคลหรือกลุ่มเสี่ยงไม่ให้ถูกละเมิดสิทธิด้านอาหารจากเอกชน องค์กรธุรกิจ หรือ แม้แต่ฝ่ายปกครองเอง รัฐต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นเพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้การเยียวยา แก่ผู้เสียหายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น หากมีแนวโน้มว่าการดำเนินงานของบริษัทเอกชนอาจ สร้างความเสียหายต่อสิทธิด้านอาหารของบุคคลและกลุ่มเสี่ยงต่างๆ รัฐอาจออกกฎหมายเพื่อ ป้องกันและจัดตั้งองค์กรขึ้นมาหรือให้อำนาจแก่องค์กรใดบังคับใช้กฎหมายเพื่อทำการสอบสวน ข้อเท็จจริง หากมีการละเมิดและตัดสินได้ว่ามีความผิดจริงและเกิดความเสียหาย ผู้เสียหายก็จะ ได้รับการเยียวยาอย่างทันที่ทันที อันหมายความว่ารัฐต้องมีมาตรการเพื่อปกป้องบุคคลและกลุ่ม เสี่ยงภัยต่างๆมิให้ถูกละเมิดสิทธิด้านอาหาร

การละเมิดพันธกรณีในการปกป้องอาจเกิดขึ้นได้โดย รัฐมิได้หามาตรการใดๆ มา ป้องกันการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจากการกระทำของบริษัทข้ามชาติ หรือ การ บังคับใช้กฎหมายอย่างย่อหย่อนจนเป็นเหตุให้ประชาชนได้รับความเสียหายจากการดำเนินการของ บริษัทเอกชน อาทิ รัฐไม่ยอมออกเอกสารสิทธิในที่ทำกินให้แก่ชนพื้นเมืองดั้งเดิมจนเป็นเหตุให้ บริษัทเอกชนเข้าแย่งที่ดินทำกินและออกเอกสารสิทธิทับที่ทำกินของชุมชนท้องถิ่น หรือ การ ปล่อยให้บริษัทเอกชนเข้าไปทำนาถุ้งเข้มนั้นในเขตชายฝั่งจนเป็นเหตุให้เกิดมลพิษกระทบต่อ ระบบการประมงท้องถิ่น

ค. พันธกรณีในการเติมเต็ม (Fulfill)

พันธกรณีในการเติมเต็มนี้เป็นกรอบที่มีลักษณะกระตุ้นให้รัฐและองค์การระหว่าง ประเทศหามาตรการใหม่มาส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนให้มั่นคงยิ่งขึ้น รวมทั้งกระตุ้น ให้มีมาตรการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงที่ไม่สามารถปกป้องตนเองได้ ซึ่งมีลักษณะเป็นพันธกรณีในเชิง บวก

พันธกรณีในการเติมเต็ม ผู้กพันให้ รัฐดำเนินการเชิงรุกเพื่อบ่งชี้ว่ากลุ่มใดมีความ เสี่ยงที่อาจถูกละเมิดสิทธิและต้องบังคับใช้ นโยบายเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิด้านอาหารโดยอำนวยความสะดวกและเพิ่มศักยภาพให้แก่กลุ่มเสี่ยงในการเลี้ยงดูตนเองอย่างมีคุณภาพชีวิตที่ดี เมื่อใดก็ ตามที่บุคคลไม่อาจเข้าถึงสิทธิด้านอาหารได้ด้วยความสามารถของตนเอง ด้วยเหตุผลที่บุคคลไม่อาจ ควบคุมได้ เช่น ภัยพิบัติ รัฐมีหน้าที่จัดหาทรัพยากรหรืออาหารให้แก่ปัจเจกชนโดยตรง⁴⁵ การ

⁴⁵ Ibid., pp.1.

ปฏิบัติตามพันธกรณีนี้รัฐอาจดำเนินการได้ทั้งการใช้วิธีการทางเศรษฐกิจให้เกิดการจ้างงานที่มีรายได้เหมาะสม หรือการปฏิรูปโครงสร้างการเกษตรให้เกิดการผลิตอาหารอย่างมีคุณภาพ โดยเฉพาะการดำเนินมาตรการเพื่อตอบสนองความจำเป็นของกลุ่มเสี่ยงที่ด้อยโอกาสในสังคม ในรูปแบบของมาตรการทางสังคมเพื่อประกันสิทธิของกลุ่มเสี่ยง (Social Safety-Net) เช่น โครงการจัดสรรที่ทำกินและทรัพยากรทางการเกษตรให้แก่เกษตรกรที่ขาดแคลนที่ทำกิน หากปัญหาอยู่ในภาวะร้ายแรงการเพิ่มโครงการช่วยเหลือด้านอาหารเป็นพิเศษให้แก่กลุ่มเสี่ยงโดยใช้วิธีการให้ความช่วยเหลือโดยตรงในรูปแบบของการจัดให้มีอาหาร เช่น โครงการอาหารกลางวันและนมสำหรับเด็ก หรือ มีโครงการช่วยเหลือด้านอาหารเพิ่มเติมให้แก่ผู้ยากไร้และไม่มีที่ทำกิน รวมถึงการขอความช่วยเหลือระหว่างประเทศหากอยู่ในภาวะคุกคามต่อสิทธิด้านอาหารอย่างรุนแรงจากภัยพิบัติต่างๆ อันหมายความว่า รัฐต้องริเริ่มมาตรการใหม่ๆ ขึ้นเพื่อสร้างหลักประกันสิทธิด้านอาหารให้มั่นคงยิ่งขึ้น

การละเมิดพันธกรณีในการเติมเต็มสิทธิอาจเกิดขึ้นได้โดย รัฐเพิกเฉยต่อความต้องการของกลุ่มเสี่ยงในการเข้าถึงสวัสดิการทางสังคมด้านอาหาร หรือ รัฐไม่พยายามแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อนำทรัพยากรเข้ามาช่วยเหลือกลุ่มคนที่กำลังขาดแคลนอาหาร อาทิ รัฐเพิกเฉยต่อกลุ่มผู้ยากไร้โดยไม่จัดให้มีมาตรการประกันสิทธิด้านอาหาร (Social Safety-Net) ให้แก่คนกลุ่มนี้ หรือ การปฏิเสธความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมหรือความช่วยเหลือด้านอาหารจากต่างประเทศในยามภัยพิบัติ แม้ประชาชนของตนจะอยู่ในภาวะขาดแคลนอาหารก็ตาม

พันธกรณีในการเติมเต็มได้กระตุ้นรัฐและองค์การระหว่างประเทศให้เปิดช่องทางใหม่ๆ เพื่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ซึ่งต้องการให้รัฐและองค์การระหว่างประเทศพยายามหาช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชน เพื่อสร้างความมั่นคงในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชน

2.5.4 พันธกรณีต่อกลุ่มเสี่ยง (Affirmative action for Vulnerable Groups)

การบังคับตามสิทธิด้านอาหาร ปัจเจกชนกลุ่มที่ต้องได้รับการเยียวยาและเข้าถึงกลไกเยียวยาให้มากที่สุด คือ กลุ่มเสี่ยงต่างๆ เนื่องจากกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้มักถูกละเมิดสิทธิด้านอาหารตามธรรมชาติ กล่าวคือกลุ่มเสี่ยงที่ขาดโอกาสในสังคมก็มักมีปัญหาในการดำรงชีวิตเป็นอย่างมาก

โดยเฉพาะปัจจัยการดำรงชีวิตขั้นพื้นฐาน เช่น อาหาร ดังนั้นการเฝ้าระวังด้านอาหารจึงจำเป็นที่จะต้องตระหนักถึงการเฝ้าระวังด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยงประกอบไปด้วยเสมอ

ในการรับรองสิทธิของกลุ่มเสี่ยงทั้งหลาย จำเป็นต้องอาศัยมาตรการทางสังคมเพื่อประกันสิทธิของกลุ่มเสี่ยง (Social Safety-Net) ซึ่งถือเป็นการเฝ้าระวังก่อนที่จะเกิดความเสียหายต่อกลุ่มเสี่ยง ในรูปแบบต่างๆ เพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเสี่ยง หากบุคคลใดที่เป็นกลุ่มเสี่ยงตามที่เงื่อนไขกำหนดก็จะต้องได้รับความช่วยเหลืออย่างเสมอภาค โดยการดำเนินมาตรการดังกล่าวต้องให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วม หากเป็นไปได้ก็ควรพัฒนาไปถึงระดับที่ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องการเฝ้าระวังได้หากไม่ได้รับความช่วยเหลือจากมาตรการที่ตนมีสิทธิ

นอกจากนี้รัฐยังต้องส่งเสริมให้กลุ่มเสี่ยงรับรู้สิทธิด้านอาหารของตน สร้างสถาบันหรือองค์กรที่ประสานและให้ข้อมูลที่จำเป็นกับกลุ่มเพื่อส่งเสริมกลุ่มเสี่ยงปกป้องตัวเอง และเรียกร้องสิทธิต่อกลไกเฝ้าระวังได้ แม้ในหลายๆรัฐจะมีข้อจำกัดด้านทรัพยากร แต่รัฐก็ยังมีทางเลือกมากมายในการออกมาตรการเฝ้าระวัง และบังคับใช้สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่เหมาะสมกับประเทศของตน

จะเห็นได้ว่าการมีกลไกตรวจสอบการบังคับใช้สิทธิ และกระบวนการเพิ่มความสามารถในการเข้าถึงกลไกเฝ้าระวัง มีบทบาทสำคัญต่อการเฝ้าระวังด้านอาหารของปัจเจกชนที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงเป็นอย่างมาก

ผลของการศึกษาในหัวข้อ 2.1- 2.4 นี้ชี้ให้เห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองสิทธิด้านอาหารในส่วนที่เป็นสาระกระบวนการวิธีทางกฎหมายในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน แต่การบังคับตามสิทธิจึงต้องอาศัยการบังคับในระดับรัฐเป็นสำคัญ ทำให้สามารถพิสูจน์สมมติฐานขั้นต้นได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศได้มีการรับรองสิทธิด้านอาหารอยู่จริง แสดงให้เห็นพันธกรณีสำคัญทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน จึงเป็นการพิสูจน์สมมติฐานได้ว่าแท้จริงแล้วกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศก็ได้วางกรอบที่เอื้อต่อการเฝ้าระวังด้านอาหารของปัจเจกชนไว้โดยนัยยะ แต่ยังคงขาดการบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรมจึงยังไม่มีกระบวนการเฝ้าระวังด้านอาหารของปัจเจกชนที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ดังนั้นเราจึงต้องวิเคราะห์มาตรการเดิมที่มีอยู่ว่าสอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชนและส่งเสริมการเฝ้าระวังด้านอาหารของปัจเจกชนหรือไม่ ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าวจะอยู่ในบทถัดไป อันจะเป็นการนำไปสู่ผู้ทางต่างๆเพื่อเฝ้าระวังด้านอาหารของปัจเจกชนต่อไป

ทั้งนี้การสร้างกระบวนการเยียวยาสิทธิใดๆ ก็แล้วแต่ จำเป็นต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ที่ได้กล่าวถึงไปแล้วในบทนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่ากระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในรูปแบบต่างๆ ที่รัฐและองค์การระหว่างประเทศจัดให้มีขึ้นจะส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างแท้จริง ทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งประเด็นทางกฎหมายเหล่านี้จะเป็นกรอบทางความคิดที่เชื่อมโยงกับการวิเคราะห์และประเมินมาตรการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในบทถัดไปด้วย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน สถานการณ์ปัจจุบัน และสภาพปัญหาเกี่ยวกับ เยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

บทนี้จะวิเคราะห์การเยียวยาสิทธิด้านอาหารว่ามีขอบเขตครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง เพื่อชี้ให้เห็นเป้าหมายในการพิสูจน์สมมติฐานว่า วัตถุประสงค์ของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนคืออะไร และต้องบรรลุเป้าหมายใดบ้างการเยียวยาจึงจะประสบผลสำเร็จ โดยในขั้นต้นก็ต้องวิเคราะห์ถึงบทนิยามว่า การเยียวยาสิทธิด้านอาหารหมายถึงอะไร และการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนนั้นเป็นอย่างไร เมื่อทราบถึงนิยามแล้วก็จะพิจารณาถึงพัฒนาการของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารว่ามีลักษณะอย่างไร เป้าหมายสูงสุดของการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารนั้นคืออะไรกันแน่ เพื่อจะเชื่อมโยงไปสู่การพิจารณาว่าเมื่อใดจึงจะต้องมีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนขึ้น และมีหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนใดบ้างที่ให้รายละเอียดไว้ หลังจากนั้นจึงจะเข้าสู่การวิเคราะห์แนวทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนหากเกิดการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนขึ้นทั้งในยามปกติและยามฉุกเฉิน รวมถึงการประเมินในเบื้องต้นว่าปัจจุบันสถานการณ์สิทธิด้านอาหารเป็นอยู่อย่างไรมีอุปสรรคในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในสถานการณ์ปกติและฉุกเฉินมากน้อยเพียงไร

3.1 การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

การจะตอบคำถามว่าคู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจะกระทำได้อย่างไรนั้น ในขั้นต้นควรทราบก่อนว่า นิยามของการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน ก็เปรียบเหมือน การทำความรู้จักกับช่องทางที่ใช้เดินทางไปให้ถึงจุดหมาย เนื่องจากการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อปรากฏว่ามีการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนขึ้น ส่วนจะรู้ว่าการกระทำหรือคเว้นกระทำใดเป็นการละเมิดก็ต้องรู้ว่ากฎหมายได้ให้นิยามของสิทธิด้านอาหารไว้อย่างไร เมื่อวิเคราะห์ตามกฎหมายได้แล้วว่ามีการละเมิดสิทธิขึ้นหรือไม่ ปัจเจกชนก็ต้องหาช่องทางเรียกร้องสิทธิเพื่อเข้าสู่กระบวนการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิข้างต้น ดังนั้นกฎหมายจึงต้องเข้ามาให้นิยามว่าสิ่งใด คือ การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

3.1.1 นิยามของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้รับการนิยามไว้เช่นกัน โดยความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ “การเยียวยาและความรับผิดชอบ” (Remedies and Accountability) ว่า “บุคคลหรือกลุ่มใดที่ถูกละเมิดสิทธิในการมีอาหารอย่างเพียงพอ ควรสามารถเรียกร้องสิทธิของตนต่อศาลหรือกลไกเยียวยาที่เหมาะสมทั้งในระดับชาติ และระหว่างประเทศ ผู้ถูกละเมิดทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการชดเชยอย่างเหมาะสมเพียงพอ โดยอาจอยู่ในลักษณะการชดเชย ชดเชย การรับประกันว่าจะไม่เกิดการละเมิดซ้ำขึ้นอีก ผู้ตรวจการรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนควรนำประเด็นการละเมิดสิทธิด้านอาหารเข้าสู่การพิจารณาด้วย นอกจากนี้ยังได้ชี้ถึงการประยุกต์กฎหมายระหว่างประเทศเข้าสู่ระบบกฎหมายภายในเพื่อรับรองสิทธิด้านกฎหมายด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพของมาตรการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนมากขึ้น รวมถึงการสนับสนุนอำนาจของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยคดีการละเมิดสิทธิด้านอาหารโดยอ้างอิงพันธกรณีภายใต้กติกาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมโดยตรง กระตุ้นให้ฝ่ายตุลาการผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายคำนึงถึงการละเมิดสิทธิด้านอาหารมากขึ้น และชี้ว่ารัฐภาคีกติกาควรเคารพปกป้องการทำงานของประชาสังคมในการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงให้บรรลุถึงสิทธิด้านอาหารด้วย”¹

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงสามารถแยกออกได้เป็นสองส่วน คือ การมีช่องทางหรือกระบวนการให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตน และการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิ ทั้งนี้ช่องทางเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชนตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมาย มีการอ้างสิทธิในชั้นศาลได้ มีองค์กรตรวจตราการบังคับใช้สิทธิ และมีการทำให้ประชาชนรับรู้สิทธิและสามารถเข้าถึงกระบวนการเยียวยาได้ ส่วนการชดเชยความเสียหายนั้นจะออกมาในรูปแบบคำสั่งของศาล หรือคำสั่งขององค์กรบังคับใช้สิทธิ ให้ผู้ละเมิดสิทธิกระทำหรือเว้นกระทำการใดเพื่อให้ยุติการละเมิดสิทธิของปัจเจกชน หรือมีการชดเชยความเสียหายให้แก่ปัจเจกชน ส่วนจะชดเชยชดเชยอย่างไรนั้นก็อยู่บนพื้นฐานของแต่ละกรณีว่าการละเมิดสิทธิและมีความเสียหายต่อปัจเจกชนอย่างไร (Case by case basis) ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ใช้ช่องทางในการเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชนเป็นตัวชี้วัด เนื่องจากมีลักษณะคงที่สามารถพิสูจน์ได้ชัดเจน (จะทำการพิสูจน์ในบทที่ 4, 5) ส่วนการชดเชยชดเชยความเสียหายนั้นก็

¹ UN, E/C.12/1999/5, pp.32-35.

ปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลหรือกรณีศึกษาต่างๆที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละกรณีเนื่องจากเป็นเรื่อง
ในทางปฏิบัติมากกว่าประเด็นทางกฎหมาย

มีข้อสังเกตที่สำคัญเกี่ยวกับการเยียวยาตามทฤษฎีทางกฎหมายอีกประการหนึ่ง คือ
การเยียวยาไม่จำกัดอยู่เพียงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น(การเยียวยาหลัง) ยังมี
การเยียวยาที่มีลักษณะเป็นการวางมาตรการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายกับปัจเจกชนอยู่ด้วย(การ
เยียวยาก่อน) เช่น การมีมาตรการปกป้องปัจเจกชนก่อนจะมีมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจต่อ
ประเทศใดประเทศหนึ่ง ด้วยการประเมินผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน
 เป็นต้น

3.1.2 พัฒนาการในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

การศึกษาพัฒนาการของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารนั้นก็เพื่อความเข้าใจว่า
สิทธิด้านอาหารมีผลทางกฎหมายอย่างไรบ้าง เนื่องจากในแต่ละกฎหมาย แต่ละการประชุม
นั้นยะทางกฎหมายแตกต่างกันออกไป หากสิทธิด้านอาหารปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ
ที่มีผลบังคับใช้เด็ดขาด และมีกระบวนการเยียวยาทางกฎหมายมารองรับด้วย หากสิทธิด้านอาหาร
นั้นปรากฏอยู่ในการประชุมหรือรายงานระหว่างประเทศที่มีได้มีผลผูกพันทางกฎหมาย ดังนั้นจึง
ต้องทำการศึกษาพัฒนาการของกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

ผลจากการศึกษาพัฒนาการของสิทธิด้านอาหารในบทที่ 2 แสดงให้เห็นว่าสิทธิ
ด้านอาหารเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่พึงได้รับการปฏิบัติเทียบเท่าสิทธิ
พลเมืองและการเมือง นั่นหมายถึงลักษณะของสิทธิและการบังคับใช้สิทธิในชั้นศาลหรือ
กระบวนการเยียวยาสิทธิทั้งหลาย ก็ควรได้รับการพิจารณาอย่างเท่าเทียมกันด้วย อาทิ กลไก
เยียวยาสิทธิด้านอาหารต้องมีความเข้มแข็งเท่าเทียมกับกระบวนการเยียวยาสิทธิในการมีชีวิต เป็น
ต้น แต่ก็มีข้อสังเกตว่า การผลักดันให้รัฐเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชนด้วยกระบวนการ
รวมตัวเคลื่อนไหวของภาคประชาชนก็มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกิดการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของ
ปัจเจกชนอย่างเป็นรูปธรรมเช่นกัน หากว่าในประเทศเหล่านั้นไม่มีกระบวนการทางกฎหมายเพื่อ
เยียวยาสิทธิที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงมีผลกดดันให้รัฐสร้างกลไกบังคับใช้สิทธิให้ตอบสนองต่อ
การเรียกร้องของประชาชนมากขึ้น

จากอุดมการณ์ของปฏิญญาเวียนนา 1993 ซึ่งให้เห็นว่าประชาคมระหว่างประเทศมีความต้องการให้รัฐยกระดับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วยการมีระบบชีวิตที่สามารถตรวจตราความก้าวหน้าในการยอมรับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทั้งในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค และภายในประเทศได้² เพื่อเพิ่มความสามารถในการบังคับใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมในชั้นศาลได้³ โดยปฏิญญาเวียนนาได้กระตุ้นให้รัฐทั้งหลายจัดตั้งองค์กรตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนแห่งชาติขึ้นเพื่อส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในชาติ⁴ อันจะนำไปสู่ช่องทางในการเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชนผ่านทางองค์กรศาลและองค์กรตรวจตราการบังคับใช้สิทธิ จนได้รับการขยายสิทธิต่อไป

การจัดตั้งสถาบันหรือกลไกเพื่อตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนระดับชาตินั้น ได้มีการวางกรอบการจัดตั้งและดำเนินงานไว้ใน “หลักการปารีสว่าด้วยสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ 1991 (Principles Relating to the Status of National Institutions 1991)” โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่จำเป็นของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คือ ความเป็นอิสระและรับรองโดยกฎหมาย หรือรัฐธรรมนูญ สามารถทำงานโดยปราศจากการครอบงำของรัฐบาล และมีลักษณะส่งเสริมสอดคล้องกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ทั้งในเรื่องของ การอิงมาตรฐานสากลของสิทธิมนุษยชน มีอำนาจสืบสวนข้อเท็จจริงที่มากพอ และมีทรัพยากรสนับสนุนที่เพียงพอต่อการทำงานด้วย⁵ ทั้งนี้รูปแบบขององค์กรอาจอยู่ในลักษณะกึ่งศาลก็ได้ กล่าวคือ ตัวสถาบันมีอำนาจในการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชน รับเรื่องราวร้องทุกข์จากปัจเจกชน และมีอำนาจวินิจฉัยเบื้องต้นว่าเกิดการละเมิดต่อสิทธิของปัจเจกชนหรือไม่ แล้วจึงดำเนินการเยียวยาตามที่เหมาะสม เช่น ทำคำแนะนำไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือ ช่วยเหลือปัจเจกชนในการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลก็ได้⁶ ซึ่งกระบวนการของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาตินี้จะมีส่วนสำคัญในการพัฒนากระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนส่งเรื่องราวร้องทุกข์เข้าสู่กระบวนการทางกฎหมายได้โดยตรง

² Vienna Declaration and Programme of Action, pp.98.

³ UN, E/CN.4/2002/58, p.12-13.

⁴ Vienna Declaration and Programme of Action, pp.84.

⁵ Principles Relating to the Status of National Institutions, pp.1-6.

⁶ Principles Relating to the Status of National Institutions, Additional Principles concerning the status of commissions with quasi-judicial competence.

นอกจากกระบวนการของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแล้วยังมีกระบวนการที่มีบทบาทสำคัญในการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนภายในประเทศอีกกลไกหนึ่ง คือ กลไกของผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภาซึ่งจะรับเอามติมาจากรัฐสภาของแต่ละรัฐเพื่อตรวจตราการดำเนินงานของฝ่ายบริหารปกครองว่าคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนเพียงพอหรือไม่ มีการใช้อำนาจไปในลักษณะละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนหรือไม่ กระบวนการนี้ยังเปิดให้ปัจเจกชนร้องทุกข์ไปยังผู้ตรวจการได้โดยตรงอีกด้วย หลังจากมีการตรวจสอบการละเมิดสิทธิแล้วผู้ตรวจการจะใช้วิธีการส่งเรื่องให้รัฐสภาพิจารณาหามาตรการเยียวยาโดยมีคำสั่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการแก้ไขต่อไป

ทั้งนี้แนวทางตามความสมัครใจฯ 2004 ยังได้กล่าวถึงกระบวนการอื่นๆ ที่ช่วยส่งเสริมการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้ด้วย อาทิ การช่วยให้ปัจเจกชนรับรู้สิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ เสรีภาพในการรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องสิทธิจากรัฐ สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการแสวงหาและรับรู้ข้อมูลข่าวสาร รวมถึงการมีส่วนร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายที่มุ่งให้เกิดการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ กระบวนการข้างต้นควรให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของกลุ่มคนจนและกลุ่มเสี่ยงเนื่องจากมักถูกกีดกันออกจากกระบวนการกำหนดนโยบายเพื่อส่งเสริมความมั่นคงด้านอาหาร และควรพิจารณาการมีส่วนร่วมของสังคมโดยรวมให้ปลอดจากการเลือกปฏิบัติโดยรัฐ ในการบรรลุพันธกรณีการส่งเสริมและปกป้องสิทธิมนุษยชน ในกระบวนการนี้ประชาชนถือเป็นความรับผิดชอบของรัฐในการให้โอกาสประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์มากกว่าเป็นเพียงผู้รับที่รอการให้จากรัฐฝ่ายเดียว แนวทางที่อิงสิทธิมนุษยชนนี้ไม่เพียงต้องการผลลัพธ์ในการกำจัดความหิวโหยให้หมดไป แต่ยังเสนอวิธีการและเครื่องมือที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายด้วย การปรับใช้หลักสิทธิมนุษยชนจึงเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่สมบูรณ์⁷ ดังนั้นจึงต้องผนวกการส่งเสริมกิจกรรมของภาคประชาชนและประชาสังคมเข้าไปในกระบวนการทุกระดับ เนื่องจากในหลายๆกรณีองค์กรพัฒนาเอกชนมีบทบาทอย่างยิ่งในการส่งเสริมการรับรู้สิทธิของประชาชน และช่วยเหลือให้กลุ่มเสี่ยงเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิ หากแต่ในสถานการณ์ฉุกเฉินมีโอกาสน้อยมากที่ประชาชนจะสามารถรวมตัวกันเรียกร้องสิทธิต่อรัฐโดยเฉพาะในกรณีที่เกิดจากภัยสงคราม จึงต้องมีมาตรการระหว่างประเทศเข้ามาเพิ่มเติมเพื่อปกป้องสิทธิของปัจเจกชนที่ตกเป็นเหยื่อให้มากขึ้น

⁷ FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, 2004, pp.19.

3.1.3 การบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในกลไกเยียวยาทางกฎหมาย (Justiciability of Right to Food)

สมมติฐานในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนตามกระบวนการกฎหมายที่เอื้อ ดังนั้นการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในกลไกเยียวยาตามกฎหมายจึงเป็นตัวพิสูจน์ที่สำคัญว่าในแต่ละมาตรการมีผลต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารจริงหรือไม่ การรองรับสิทธิด้านอาหารโดยคำพิพากษาศาล หรือคำสั่งของกลไกบังคับใช้สิทธิย่อมแสดงให้เห็นถึงข้อผูกพันทางกฎหมายที่ตัวตนต่างๆ ซึ่งอยู่ภายใต้อำណดิของศาลต้องน้อมรับนำไปปฏิบัติให้เกิดผลจริง

หลักการนี้ย่อมทำให้รัฐต้องหามาตรการทั้งภายในและระหว่างประเทศมารองรับเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหาร โดยรัฐจะต้องคำนึงถึง⁸ ประสิทธิภาพของมาตรการในการสนองต่อพันธกรณี กล่าวคือ มาตรการที่นำมาใช้ต้องทำให้สิทธิด้านอาหารสามารถบังคับใช้ในกระบวนการยุติธรรมได้ รัฐพึงผนวกสิทธิด้านอาหารเข้าในบริบทของกฎหมายภายในประเทศ เพื่อให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้ในระบบเยียวยาภายในประเทศ

อย่างไรก็ดีมีเพียงศาลในบางประเทศเท่านั้นที่สิทธิด้านอาหารสามารถบังคับใช้ในชั้นศาลได้ เนื่องจากมีอุปสรรคจากการขาดกฎหมายที่เป็นฐานในการอ้างสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง และไม่ได้มีกระบวนการทางกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเรียกร้องสิทธิต่อศาลในประเด็นสิทธิด้านอาหารได้อย่างชัดเจน ต่างจากกรณีศึกษาที่ประเทศอินเดียมีกระบวนการทางกฎหมายที่เอื้อให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิต่อศาล และศาลก็ได้ใช้อำนาจในทางที่เป็นคุณต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนด้วย

เพราะฉะนั้นรัฐจึงอาจดำเนินการเพิ่มเติมโดยการจัดให้มี กฎหมายภายในหรือมีนโยบายรับรองกระบวนการที่อิงสิทธิมนุษยชน และรัฐซึ่งมีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจรวมเอาสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเข้าไปอยู่เขตอำนาจของตนด้วย รัฐซึ่งไม่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดินควรสนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น และควรสนับสนุนองค์กรประชาสังคมและปัจเจกชนให้ช่วยเหลือการดำเนินการตรวจตราของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในเรื่องการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหาร

⁸ UN, E/1999/22, pp.7-8.

อย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นด้วย⁹ อันจะเป็นหลักประกันว่าปัจเจกชนจะสามารถเรียกร้องสิทธิของตนผ่านทางองค์การข้างต้นได้

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ดังนั้นรัฐอาจให้การยอมรับสิทธิผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ และบริหาร ได้เช่นกัน ซึ่งการยอมรับสิทธิด้านอาหารอาจเป็นไปโดยปริยายมีพิกัดต้องพึงคำพิพากษาก่อนก็ได้ รัฐอาจมีมาตรการใดๆ ทั้งที่อยู่ในรูปของการออกกฎหมาย หรือ นโยบาย โครงการต่างๆ เพื่อเป็นการประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

จากการวิเคราะห์ข้างต้นพบว่าหากสิทธิด้านอาหารมีผลบังคับใช้ในกลไกเยียวยาทางกฎหมายแล้ว การรัฐก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อปัจเจกชนในประเด็นสิทธิด้านอาหารอย่างเต็มที่ และยังเป็นการสร้างหลักประกันให้กับปัจเจกชนว่า หากมีการละเมิดสิทธิด้านอาหารขึ้น ปัจเจกชนก็สามารถเรียกร้องสิทธิของตนต่อรัฐหรือกลไกให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

3.1.4 การสร้างกระบวนการความรับผิดชอบและกลไกเยียวยา เพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน (Accountability & Remedies)

การเยียวยาตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้นผูกพันอยู่กับการสร้างกระบวนการความรับผิดชอบและกลไกเยียวยาเพื่อคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนอย่างแนบแน่น การมีองค์กรทางตุลาการ หรือจัดตั้งองค์กรเพื่อตรวจตราการบังคับใช้สิทธิจึงเป็นแนวทางสำคัญที่จะเชื่อมเอาตัวปัจเจกชนที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิเข้ากับกลไกเยียวยาสิทธิ ดังนั้นเราจึงต้องวิเคราะห์กรอบทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนว่า ได้เชื่อมโยงเอาประเด็นทั้งสองเข้าด้วยกันไว้อย่างไร

กลไกที่เป็นไปได้ต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ องค์กรศาล และองค์กรที่มีลักษณะกึ่งศาล เช่น สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการรัฐสภา เนื่องจากองค์กรทั้งสองรูปแบบสามารถเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนในรูปแบบคำพิพากษา คำสั่งทางปกครอง หรือ คำแนะนำที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

⁹ FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, 2004, pp.18.1.

ดังนั้นศาล และองค์กรกึ่งศาล สามารถมีคำพิพากษา หรือ คำสั่งที่เป็นการตีความ ข้อกฎหมาย หรือเฉพาะเจาะจงลงไปถึงการปฏิบัติ ต่อฝ่ายบริหารได้ แต่ศาลต้องสงวนการใช้ อำนาจไว้ไม่ให้ก้าวล่วงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วยเนื่องจากการกระทำที่เกินเขตอำนาจ ของตนได้ การดำเนินงานในรูปแบบองค์กรกึ่งศาลจึงมีความเหมาะสมและคล่องตัวกว่า ส่วนการ เยียวยาสิทธิในทางปฏิบัตินั้นศาลหรือองค์กรกึ่งศาลสามารถกำหนดการเยียวยาในลักษณะการริเริ่ม มาตรการ หรือโครงการใหม่ๆเป็นการเฉพาะก็ได้ สำหรับบางกรณีการกำหนดให้เยียวยาความ เสียหายด้วยการชดใช้ค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินก็อาจเหมาะสมเช่นกัน¹⁰

กระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่ดีพอจะชี้ให้เห็นว่า ควร กระบวนการเยียวยาทางกฎหมายมีความชัดเจน คือ การมีกฎหมายกำหนดว่าสิทธิคืออะไร และวาง บรรทัดฐานว่าการกระทำใดที่เป็นการละเมิดสิทธิ และมีกลไกมาบังคับใช้สิทธิทั้งในรูปแบบของ ศาล และองค์กรกึ่งศาล แต่การเยียวยาในทางปฏิบัติที่ผันแปรไปตามสภาพปัญหาของแต่ละคดี ไป

กรอบการสร้างกระบวนการความรับผิดชอบและกลไกเยียวยาเพื่อคุ้มครองสิทธิของ ปัจเจกชนทางกฎหมาย ที่ได้กล่าวถึงข้างต้นนั้นจะเป็นกรอบการวิเคราะห์มาตรการเยียวยาสิทธิใน ระดับต่างๆที่เราจะประเมินกันต่อไปในบทที่ 4, 5

3.1.5 การสร้างกระบวนการรับรู้สิทธิ และความสามารถในการเข้าถึงกลไกเยียวยา สิทธิ (Awareness & Empowerment)

การเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชนต่อรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศในประเด็น กฎหมายสิทธิมนุษยชนใดก็แล้วแต่ ปัจเจกชนจำเป็นต้องรับรู้ถึงสิทธิที่เป็นฐานแห่งการเรียกร้อง ว่าเรื่องดังกล่าวที่ตนเรียกร้องนั้นเป็นสิทธิที่กฎหมายรับรองหรือไม่ และสามารถนำขึ้นเรียกร้อง สิทธิของตนต่อกลไกเยียวยาสิทธิต่อไป หากปัจเจกชนไม่ได้ตระหนักถึงสิทธิที่ตนมีตั้งแต่ต้นก็คง เป็นการยากที่ปัจเจกชนจะอ้างว่าตนถูกละเมิดสิทธิ

นอกจากกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกลไกทางกฎหมายโดยตรงแล้ว การส่งเสริม บทบาทการทำงานของประชาสังคมยังช่วยพัฒนาการสร้างความรู้สิทธิและความสามารถในการ

¹⁰ FAO, IGWG RTFG /INF 7, p.17.

เข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนมากขึ้น โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงที่อยู่ชายขอบของนโยบายรัฐมักไม่มีมาตรการช่วยเหลือใดของรัฐเข้าถึง และกลุ่มเสี่ยงก็ไม่มีความสามารถในการเข้าถึงกลไกเยียวยาอันเนื่องมาจากอุปสรรคทางกายภาพและเศรษฐกิจ ดังนั้นจึงต้องอาศัยการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่สามารถเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงต่างๆ ได้มากกว่า และมีความคล่องตัวในการดำเนินกิจกรรมเพื่อเยียวยาสิทธิของประชาชนที่ถูกลืมห่าง¹¹ ซึ่งเป็นการสะท้อนความสำคัญของภาคประชาสังคมในการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มเสี่ยง

หากรัฐและองค์กรระหว่างประเทศได้ดำเนินการตามกรอบที่วางไว้นี้ ก็ย่อมเป็นหลักประกันที่มั่นคงว่าปัจเจกชนจะสามารถช่วยเหลือตนเองได้อย่างยั่งยืน

3.1.6 หลักการใช้กระบวนการเยียวยาภายในให้หมดเสียก่อน (Exhaustion of Local Remedy)

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารในกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงการ ใช้กระบวนการเยียวยาภายในให้หมดเสียก่อน เนื่องจากเป็นหลักการพื้นฐานของกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายระหว่างประเทศ วัตถุประสงค์ของหลักการนี้ คือ เปิดโอกาสให้รัฐที่มีหน้าที่ในชั้นปฐมสามารถใช้มาตรการภายในที่มีอยู่แก้ไขปัญหาและเยียวยาความเสียหายให้แก่ปัจเจกชนในเขตอำนาจของตนเสียก่อน เนื่องจากกระบวนการเยียวยาภายในอาศัยผลของมาตรการภายในประเทศที่มีกฎหมายเป็นพื้นฐานมีผลบังคับใช้ที่ชัดเจน และสามารถอ้างอิงในกระบวนการยุติธรรม หรือกลไกบังคับใช้สิทธิอื่นๆ ที่มีได้อย่างเข้มแข็ง รวดเร็ว และประหยัด แต่หากปัจเจกชนได้ใช้กระบวนการเยียวยาภายในจนหมดสิ้นแล้วแต่ไม่อาจได้รับการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ ปัจเจกชนจึงจะสามารถนำเรื่องขึ้นร้องเรียนต่อกระบวนการเยียวยาระหว่างประเทศได้ ซึ่งในส่วนนี้เองที่ประชาคมระหว่างประเทศต้องจัดหากระบวนการมารองรับเพื่อให้ปัจเจกชนได้รับการประกันสิทธิอย่างเหมาะสม อย่างไรก็ตามหลักการนี้มีได้หมายให้ปัจเจกชนสูญเสียสิทธิในการเรียกร้องต่อกระบวนการเยียวยาระหว่างประเทศแต่อย่างใด กลับกันหลักการนี้เป็นการให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนว่าจะมีช่องทางเยียวยาระหว่างประเทศมารองรับปัจเจกชนในกรณีที่ไม่ได้รับความเป็นธรรมจากกระบวนการเยียวยาภายในประเทศ

¹¹ Ibid.

ถึงกระนั้นปัจเจกชนก็อาจนำเรื่องราวจำเรื่องทุกข์ต่อกลไกเยียวยาระหว่างประเทศ ได้โดยมีต้องรอให้มีการเยียวยาภายในประเทศหมดสิ้นเสียก่อน หากพบว่า¹²

- 1) ไม่มีกลไกเยียวยาในเรื่องนั้น เป็นไปได้ยากที่จะเข้าถึงกลไกเช่นว่า ทั้งนี้หมายรวมถึงการขาดกระบวนการดำเนินคดีที่เป็นธรรม และค้อยผลบังคับทางกฎหมายด้วยเช่นกัน
- 2) มีเหตุผลที่เชื่อได้ว่าจะไม่มีการเยียวยาอย่างได้ผล หรือรับรองว่าจะมีการเยียวยาความเสียหายออกมา
- 3) มีการปฏิเสธความยุติธรรมในการดำเนินคดี เช่น กลไกต่างไม่มีความเป็นอิสระ ขาดความเป็นกลาง มีอำนาจรบกวนการตัดสินหรือการออกมาตรการใดๆ ซึ่งบ่งชี้ว่าปัจเจกชนจะไม่ได้รับความเป็นธรรม
- 4) มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและเป็นระบบ จนไม่อาจชักเข้าได้เพราะอาจทำให้เกิดความเสียหายมากขึ้น อันหมายรวมถึงความล้มเหลวของระบบเยียวยาภายในที่นำไปสู่การดำเนินการตามอำเภอใจของรัฐ

หากปรากฏหลักฐานเช่นว่า ปัจเจกชนก็มีพักต้องรอให้มีการเยียวยาภายในจนหมดสิ้น แต่สามารถนำเรื่องขึ้นร้องทุกข์ต่อกลไกเยียวยาระหว่างประเทศได้ทันที

การเยียวยาบางประเภทที่ไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายโดยตรงก็ไม่จำเป็นต้องรอให้มีการใช้กระบวนการเยียวยาภายในให้หมดสิ้นลงไปก่อน เช่น การส่งความช่วยเหลือด้านอาหารไปยังประเทศที่มีความขาดแคลน หรือประสบภัยพิบัติอย่างฉุกเฉิน ซึ่งขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้ให้ และพันธกรณีของผู้รับในการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อบรรเทาความเสียหายภายในประเทศอย่างทันที่

อนึ่งมีบางกรณีของรัฐ หรือตัวตนที่ไม่ใช่รัฐบกพร่องต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงสิทธิด้านอาหารอย่างร้ายแรง หรือเป็นผู้ละเมิดสิทธิเสียเอง คณะมนตรีความมั่นคงฯที่มีอำนาจตามกฎหมายประชาชาติก็อาจใช้อำนาจตามเงื่อนไขของหลักความรับผิดชอบในการปกป้องเพื่อออกมาตรการอย่างใดอย่างหนึ่งเข้าไปแก้ไขสถานการณ์ให้ปัจเจกชนได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสมและทันที่ที่ได้เช่นกัน โดยมาตรการต่างๆที่ออกโดยคณะมนตรี อาจอยู่ในรูปแบบการบังคับให้ร่วมมือ หรือลงโทษต่อฝ่ายที่ละเมิดสิทธิก็ได้ แต่ทั้งนี้การออกมาตรการดังกล่าวยังต้องคำนึงถึงสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนด้วยดังที่จะได้กล่าวถึงในหัวข้อถัดไป

¹² European University Institute, The Rule of prior exhaustion of local remedies in International Law, 2007, p.13-14.

3.1.7 พันธกรณีในการเยียวยา ก่อนและหลัง การใช้มาตรการลงโทษ

หัวข้อนี้เป็นลักษณะพิเศษของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารที่แตกต่างไปจากสิทธิมนุษยชนอื่นๆ เนื่องจากในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศตามความเป็นจริงหลายกรณี รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศจำเป็นต้องมีมาตรการบีบบังคับต่อรัฐใดรัฐหนึ่งให้ปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศฉบับต่างๆ เพื่อธำรงไว้ซึ่งความสงบสุข และสันติภาพ โดยมาตรการบีบบังคับเหล่านั้นอาจส่งผลกระทบต่อปัจเจกชนในประเทศเหล่านั้นไปด้วย ดังนั้นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงต้องวิเคราะห์ถึงประเด็นการเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจเอาไว้ด้วย

การประชุมอาหารโลกและปฏิญญาเวียนนาว่าด้วยแผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชน 1993 ได้ระบุว่า รัฐและองค์การระหว่างประเทศไม่ควรใช้อาหารเป็นเครื่องมือกดดันทางเศรษฐกิจและการเมือง เนื่องจากอาหารถือเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตที่ดี

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในปัจจุบันแม้จะมีความพยายามหลีกเลี่ยงการใช้กำลังอาวุธเข้าประหัดประหารกันลงแล้วก็ตาม แต่กลับปรากฏการใช้การคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการใช้อาหารเป็นเครื่องมือกดดันทางการเมืองแทน ในหลายๆกรณีการลงโทษทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นนั้นมีสัดส่วนเกินกว่าความจำเป็นที่ได้กำหนดไว้ใน หมวดที่ 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ และเป็นการละเมิดบทบัญญัติอื่นๆของกฎบัตรสหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนด้วย เช่น ข้อ 1, 55 และ 56 ดังที่ได้เกริ่นไว้ในหัวข้อก่อนหน้านี้ การนำอาหารมาใช้เป็นเครื่องมือกดดันทางเศรษฐกิจและการเมืองจึงไม่น่าจะเป็นมาตรการที่เหมาะสมในการจัดการกับปัญหา

1) เกณฑ์ในการพิจารณาใช้มาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือเป็นกระบวนการเยียวยา ก่อน

การพิจารณาว่าจะลงโทษทางเศรษฐกิจต่อใครและอยู่ภายในขอบเขตใด ย่อมต้องแยกแยะระหว่างวัตถุประสงค์พื้นฐานของการใช้การลงโทษทางเศรษฐกิจกดดันทางการเมืองต่อผู้ปกครองประเทศเพื่อให้บุคคลเหล่านั้นปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ ออกจากความเดือดร้อนของประชาชนในประเทศที่ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวโดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยงต่างๆที่อาจได้รับผลกระทบมากเป็นพิเศษ ระบบการลงโทษทางเศรษฐกิจที่คณะมนตรีมั่นคงวางขึ้นจึงต้องคำนึงถึงเหตุผลด้านมนุษยธรรม เพื่อบรรเทาให้มีการไหลเวียนของสินค้าและบริการที่

จำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน หากต้องมีมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ ก็ต้องประเมินผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการลงโทษก่อนจะบังคับใช้มาตรการเช่นว่า¹³

พันธกรณีของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่ออกมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ (การเยียวยา ก่อน) มีอยู่ 2 ประการ คือ¹⁴

- 1) รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศจะต้องคำนึงถึงสิทธิด้านอาหาร โดยกำหนดระบบการลงโทษที่เหมาะสม และจัดตั้งกลไกเพื่อประเมินความเสี่ยงก่อนการออกมาตรการ โดยการดำเนินการต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส
- 2) รัฐและองค์การระหว่างประเทศต้องห้ามมาตรการบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเสี่ยงในประเทศเหล่านั้น

2) มาตรการบรรเทาผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งถือเป็นมาตรการเยียวยาหลัง

พันธกรณีของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากการลงโทษทางเศรษฐกิจ การลงโทษทางเศรษฐกิจมิได้เป็นข้ออ้างให้รัฐเพิกเฉยต่อพันธกรณีของรัฐในการยอมรับสิทธิด้านอาหารเพิ่มขึ้นเป็นลำดับเท่าที่ทรัพยากรเอื้ออำนวย ในกรณีที่ทรัพยากรมีอยู่อย่างจำกัดและขาดแคลนรัฐต้องพยายามแสวงหาทรัพยากรเพิ่มเติมโดยอาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่รัฐจะสามารถกระทำได้ เช่น โครงการอาหารโลก หรือ ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศจากองค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงการเจรจากับประชาคมระหว่างประเทศเพื่อหาทางลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเสี่ยงในสังคมให้น้อยที่สุด¹⁵

พันธกรณีของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศที่ออกมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจ (การเยียวยาหลัง) มีอยู่ 3 ประการ คือ¹⁶

- 1) รัฐหรือองค์การระหว่างประเทศจะต้องคำนึงถึงสิทธิด้านอาหารโดยประเมินผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการลงโทษ โดยการดำเนินการต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส
- 2) รัฐและองค์การระหว่างประเทศจะต้องติดตามผลการลงโทษว่ามีประสิทธิภาพ สามารถยับยั้งการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศได้หรือไม่ รวมไปถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในประเทศนั้นๆ ด้วย

¹³ UN, E/1998/22, pp.5

¹⁴ UN, E/1998/22, pp.12-15

¹⁵ UN, E/1998/22, pp.10

¹⁶ UN, E/1998/22, pp.12-15

3) รัฐและองค์การระหว่างประเทศต้องหามาตรการบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นกับกลุ่มเสี่ยงในประเทศเหล่านั้น

ผลของการลงโทษทางเศรษฐกิจมักกระทบกระเทือนต่อสิทธิด้านอาหารที่ได้รับการรับรองโดยปัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การลงโทษเป็นเหตุให้เกิดการชะงักงันในการจัดสรรและกระจายอาหาร ก่อให้เกิดปัญหาด้านความสะอาดคุณภาพของอาหาร และน้ำดื่มด้วย¹⁷ ถือเป็นภาระละเมิดสิทธิของประชาชนซ้ำซ้อนเข้าไปอีกไม่ว่าผู้ที่ออกมาตรการจะจงใจหรือไม่ก็ตาม

จากการศึกษาในประเด็นนี้จะเห็นได้ว่า หากรัฐและองค์การระหว่างประเทศยึดมั่นอยู่ในกรอบที่คณะกรรมการสิทธิฯ ได้วางเอาไว้ผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนก็จะลดลงไปด้วยอย่างแน่นอน แต่ทั้งนี้เราก็ต้องแสวงหากลไกเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนเพิ่มเติมเพื่อเป็นช่องทางให้ปัจเจกชนในประเทศที่ถูกลงโทษมีช่องทางในการเรียกร้องสิทธิของตนมากขึ้น และหากมีกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับระหว่างประเทศก็จะเป็นการเปิดช่องทางให้ปัจเจกชนในประเทศที่ถูกลงโทษสามารถเรียกร้องสิทธิต่อประชาคมโลกให้บังคับรัฐที่ออกมาตรการลงโทษทางเศรษฐกิจให้ยกเลิกการกระทำเช่นว่าได้ในที่สุด

3.2 การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามปกติ

มาตรฐานสากลที่จะศึกษาในหัวข้อนี้จะชี้ให้เห็นเป้าหมายการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น ว่ามาตรฐานสากลเหล่านี้ต้องการให้รัฐพัฒนากระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในประเทศของตนด้วยวิธีการใด

¹⁷ UN, E/1998/22, pp.3-5.

3.2.1 การเยียวยาตามมาตรฐานตามความเห็นทั่วไปที่ 12 ของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติว่าด้วย “สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ”

กระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่ระบุอยู่ในความเห็นทั่วไปที่ 12 ของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาตินั้น ต้องประกอบไปด้วย¹⁸

- 1) บุคคลหรือกลุ่มใดที่ถูกละเมิดสิทธิในการมีอาหารอย่างเพียงพอ ควรสามารถเรียกร้องสิทธิของตนต่อศาลหรือกลไกเยียวยาที่เหมาะสมทั้งในระดับชาติ และระหว่างประเทศ
- 2) ผู้ถูกละเมิดทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการชดเชยอย่างเหมาะสมเพียงพอ โดยอาจอยู่ในลักษณะการชดเชย ชดเชย การรับประกันว่าจะไม่เกิดการละเมิดซ้ำขึ้นอีก
- 3) ผู้ตรวจการรัฐสภาและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติควรนำประเด็นการละเมิดสิทธิด้านอาหารเข้าสู่การพิจารณาด้วย
- 4) การประยุกต์กฎหมายระหว่างประเทศเข้าสู่ระบบกฎหมายภายในเพื่อรับรองสิทธิด้านกฎหมายด้วย อันจะเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพของมาตรการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนมากขึ้น
- 5) การสนับสนุนอำนาจของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยคดีการละเมิดสิทธิด้านอาหาร โดยอ้างอิงพันธกรณีภายใต้กติกาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมโดยตรง
- 6) กระตุ้นให้ฝ่ายตุลาการ ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมายคำนึงถึงการละเมิดสิทธิด้านอาหารมากขึ้น
- 7) รัฐบาลกติกาดูควรเคารพปกป้องการทำงานของประชาสังคมในการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงให้บรรลุถึงสิทธิด้านอาหารด้วย”

จากมาตรฐานข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึง เป้าหมายและวิธีการ ในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับหนึ่ง ซึ่งเป็นการวางบรรทัดฐานเพื่อให้รัฐและองค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติต่อไป

¹⁸ สกัดหลักจาก UN, E/C.12/1999/5, pp.32-35.

3.2.2 การเฝ้าระวังตามมาตรฐานของการประชุมอาหารโลก 1996 ว่าด้วย “ความมั่นคงด้านอาหาร” และแนวทางตามความสมัครใจขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ 2004

กระบวนการเฝ้าระวังสิทธิด้านอาหารนั้นแผนปฏิบัติการอาหารโลกได้กล่าวถึงไว้ในวัตถุประสงค์ข้อ 7¹⁹

วัตถุประสงค์ข้างต้นได้นำไปสู่การรับรองแนวทางตามความสมัครใจขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ 2004 ที่ได้กำหนดเรื่องกระบวนการเฝ้าระวังสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้ ดังนี้

1) การจัดให้มีกระบวนการเฝ้าระวังทางกฎหมาย

รัฐควรพิจารณารวมเอาบทบัญญัติจากแนวทางฯ นี้เข้ากับกฎหมายภายในของตนหรือไม่ รวมถึงการปรับปรุงกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญที่จะอำนวยความสะดวกในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้น ซึ่งในที่นี้หมายถึงรัฐธรรมนูญ ประมวลสิทธิ หรือพระราชบัญญัติด้วย เพื่อจะบังคับใช้สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอโดยตรง นอกจากนี้รัฐอาจพิจารณาว่าจะจัดให้มีกลไกทางปกครอง กลไกกึ่งตุลาการ และกลไกตุลาการ ที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงการเฝ้าระวังได้ทันที โดยเฉพาะการเข้าถึงกระบวนการของสมาชิกกลุ่มเสี่ยงก็ควรจะนำเข้ามาพิจารณาด้วย ทั้งนี้รัฐควรประกาศให้มหาชนทั่วไปรับรู้สิทธิและกระบวนการเฝ้าระวังที่มีอยู่ ให้แก่บุคคลที่มีสิทธิได้รับทราบ²⁰

¹⁹ Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action 1996, pp.7.

วัตถุประสงค์ข้อ 7 ที่เกี่ยวข้อง คือ

7.3; เพื่อตรวจตราการบังคับใช้แผนปฏิบัติการด้านอาหารโลก

7.4; เพื่ออธิบายเนื้อหาของสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอและสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลในการหลุดพ้นจากความหิวโหยดังที่ปรากฏในตราสารระหว่างประเทศต่างๆ อันจะนำไปสู่การยอมรับสิทธิด้านอาหารในที่สุด

²⁰ FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, 2004, pp.7.

2) การจัดให้มีระบบเสริมสร้างการรับรู้สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

รัฐควรสนับสนุนการลงทุนในทรัพยากรมนุษย์ อาทิ การศึกษา การรู้หนังสือ และการฝึกอบรมทักษะอื่นๆ เพิ่มความเข้มแข็งและขยายโอกาสการศึกษาขั้นปฐม โดยเฉพาะ เด็กหญิง สตรี และกลุ่มประชากรที่ได้รับการบริการน้อย ผลักดันการศึกษาขั้นปฐมภูมิและทุติยภูมิด้านเกษตรกรรมและสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างความยอมรับสิทธิที่ดีขึ้นในคนรุ่นใหม่ จัดให้มีข้อมูลข่าวสารแก่ปัจเจกชนในการเสริมสร้างความสามารถเพื่อการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับอาหารซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัจเจกชน และเพื่อท้าทายการตัดสินใจที่อาจคุกคามสิทธิของตน โดยอาจบูรณาการการศึกษาสิทธิมนุษยชนเข้าสู่หลักสูตรของโรงเรียน ได้แก่ สิทธิทางการเมือง พลเมือง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ซึ่งรวมเอาการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเข้าไปด้วย โดยรัฐควรส่งเสริมการยอมรับสิทธิมนุษยชนที่สำคัญรวมถึงการยอมรับสิทธิ มีการฝึกอบรมแก่เจ้าพนักงานที่รับผิดชอบ รวมถึงการเพิ่มความรับรู้ของสาธารณะต่อแนวทางฯ ฉบับนี้และจัดให้มีและปรับปรุงการเข้าแนวทางและกฎหมายข้อบังคับสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในชนบทและพื้นที่ห่างไกล

โดยอาจเพิ่มอำนาจให้แก่ประชาสังคมเพื่อมีส่วนร่วมในการบังคับใช้แนวทางฯ เหล่านี้²¹

3) การสนับสนุนกลุ่มเสี่ยงให้มีความสามารถในการเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิ

รัฐควรวิเคราะห์ในเรื่องความไม่มั่นคงด้านอาหาร ความเสี่ยง และภาวะทางโภชนาการของกลุ่มต่างๆในสังคม แต่ละกลุ่มแยกกันไป การประเมินรูปแบบต่างๆของการเลือกปฏิบัติ เพื่อที่จะจัดและป้องกันสาเหตุต่างๆที่ก่อให้เกิดความไม่มั่นคงด้านอาหารและภาวะทุพโภชนาการ รัฐควรจัดให้มี เกณฑ์คุณสมบัติที่โปร่งใสและไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อเป็นหลักประกันว่าการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่จะให้ความช่วยเหลือจะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประกันว่าจะไม่มีบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือคนใดถูกกันออกจากกลุ่มเป้าหมาย²²

4) การจัดให้มีกระบวนการเยียวยาในรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนระดับชาติ

²¹ FAO, Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security, 2004, pp.11.

²² Ibid., pp.13.

รัฐซึ่งมีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจจะรวมเอา การยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเข้าไปอยู่เขตอำนาจของตนด้วย รัฐซึ่งไม่มี สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดินควรได้รับการสนับสนุนให้จัดตั้งองค์กร ดังกล่าวขึ้น สถาบันสิทธิมนุษยชนควรมี ความเป็นอิสระ และทำงานได้ด้วยตนเอง อีกระจาก การครอบงำของรัฐบาล สอดคล้องกับ หลักการปารีส รัฐควรสนับสนุนองค์กรประชาสังคมและ ปัจเจกชนให้ช่วยเหลือการดำเนินการตรวจตราของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ นอกจากนี้รัฐ ยังควรสนับสนุนความพยายามของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในการสร้างความเป็นหุ้นส่วน และเพิ่มความร่วมมือกับประชาสังคม²³

5) การประสานงานระหว่างประเทศเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในรูปแบบต่างๆ

รัฐ องค์กรระหว่างประเทศ ประชาสังคม ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนที่ เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอื่นๆ ควรส่งเสริมความเข้มแข็งของ ความเป็นหุ้นส่วน และการดำเนินความร่วมมือ รวมถึงโครงการและความพยายามในการพัฒนาศักยภาพ โดย ดำเนินการด้วยทัศนะของการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การยอมรับสิทธิในการ ได้รับอาหารอย่าง เพียงพอ องค์กรและทบวงชำนาญพิเศษเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนควรส่งเสริมความร่วมมือในการ ดำเนินกิจกรรมเพื่อส่งเสริมการยอมรับสิทธิในการ ได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้รัฐอาจทำรายงานกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและความก้าวหน้าในการบรรลุเป้าหมายการบังคับ ใช้นโยบายฯ เพื่อรายงานแก่คณะกรรมการความมั่นคงด้านอาหารภายใต้กระบวนการรายงาน ของแนวทางฯ ฉบับนี้²⁴

3.3 การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินประกอบไปด้วยการ เยียวายกภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ และภัยสงคราม ดังนั้นจึงต้องทำการศึกษากระบวนการเยียวยา ทั้งที่อยู่ในกรอบของกฎหมายตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่าง ประเทศ การคุ้มครองผู้พลัดถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ การดำเนินมาตรการตามหลักความ

²³ Ibid., pp.18.

²⁴ Ibid., pp.19.

รับผิดชอบในการปกป้อง รวมไปถึงการส่งความช่วยเหลือด้านอาหารให้กับกลุ่มเสี่ยงซึ่งมี รายละเอียดดังต่อไปนี้

3.3.1 การตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศ

ขั้นต้นจะพิจารณาถึงการดำเนินการภายใต้สหประชาชาติก่อนพบว่ามี “แนวทาง เพื่อป้องกัน เตรียมตัว และบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติ 1994” ที่เกิดขึ้น ณ การประชุมโยโกฮามา ซึ่ง ได้วางบรรทัดฐานบางประการไว้ดังนี้²⁵

- จัดให้มีระบบ โทรคมนาคมเพื่อเตือนภัยล่วงหน้า แลกเปลี่ยนเทคโนโลยีเพื่อป้องกันภัย เตรียม มาตรการระดับชุมชนพึ่งพาตัวเองให้ได้ในยามเกิดภัยพิบัติเพื่อลดความเสี่ยงและฟื้นฟูตนเอง ได้ รวมถึงจัดทำระบบประเมินความเสี่ยงเพื่อให้มีการตรวจตราและเตือนภัย
- รับรองกฎหมายและมาตรการทางปกครองเพื่อรองรับปัญหา และสร้างหน่วยงานบูรณาการ ด้านภัยพิบัติ หรือสร้างคณะกรรมการแห่งชาติเพื่อประสานงาน รวมถึงการใช้องค์กรท้องถิ่น บังคับใช้มาตรฐานความปลอดภัยต่างๆ
- ส่งเสริมความร่วมมือของเอกชนและภาคประชาชน ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศใน ระดับต่างๆ รวมถึงเพิ่มความเข้มแข็งในการประสานกับสหประชาชาติเพื่อการช่วยเหลือและ ตอบสนองภัยพิบัติ

นอกจากนี้ยังมีมาตรฐานของคณะกรรมการกาชาดสากลที่มีบทบาทในการบรรเทา สาธารณภัยจนเป็นแนวทางที่องค์กรต่างๆยอมรับและยึดถือปฏิบัติ คือ “ประมวลวิธีปฏิบัติเพื่อ บรรเทาภัยพิบัติ 1993” อันมีบรรทัดฐานดังนี้²⁶

- ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างไม่แบ่งแยก ไม่เลือกประติบัติ คำนึงถึงเฉพาะความ จำเป็นพื้นฐานของมนุษย์ โดยปราศจากการใช้เป็นตัวอุปสงค์ทางการเมืองหรือศาสนา
- ไม่ควรให้ความช่วยเหลือในฐานะเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายต่างประเทศ และเคารพต่อความ ต่างทางวัฒนธรรม และคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของเหยื่อมิใช่ความน่าสงสาร
- ความช่วยเหลือควรลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และตอบสนองความต้องการของมนุษย์ และ รับผิดชอบต่อผู้ให้และผู้รับ

²⁵ www.unisdr.org. Yokohama Message, pp.4.

²⁶ ICRC, Handbook for Delegates 2002, p.619-621.

3.3.2 การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

ขั้นแรกจะศึกษาถึงมาตรฐานที่เกิดจากกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศใน ส่วนที่เกี่ยวกับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการสงคราม โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน บุคคลที่อยู่ในขอบเขตของการมี สิทธิในความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมได้แก่ พลเรือน ผู้ที่ตกอยู่ในอาณัติ และเชลยศึก และ ความช่วยเหลือที่พูดถึงนี้หมายความว่า ความช่วยเหลือจากรัฐ หรือองค์กรด้านมนุษยธรรมจากภายนอก รัฐ โดยรัฐหรือคู่รบไม่ว่าจะอยู่ในภาวะสงครามรูปแบบใดก็ตามย่อมมีพันธกรณีในการดูแลให้ ปัจเจกชนได้รับการตอบสนองสิทธิขั้นต่ำในการมีอาหารอย่างเพียงพอ ซึ่งอาจได้มาผ่าน ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ²⁷ ทั้งนี้องค์กรมนุษยธรรมระหว่างประเทศมีสิทธิใน การเสนอความช่วยเหลือให้แก่รัฐอย่างไม่แบ่งแยก โดยที่รัฐต้องให้ยินยอมก่อนองค์กรเหล่านั้นจึง จะสามารถส่งความช่วยเหลือเข้าไปในพื้นที่ได้²⁸ แต่รัฐหรือผู้มีอำนาจในเขตยึดครองก็มีพันธกรณี ในการเปิดให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมไปยังปัจเจกชนที่กำลังต้องการมิใช่กลายเป็น การใช้อำนาจตามอำเภอใจในการห้ามส่งความช่วยเหลือเข้าไปในพื้นที่²⁹ นอกจากนี้รัฐหรือผู้มี อำนาจยังต้องอำนวยความสะดวกให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างปลอดภัยไปถึง มือของผู้เดือดร้อนด้วย³⁰ ความพยายามในการปฏิเสธความช่วยเหลือจนทำให้เกิดภาวะอดอยากหิว โหยหิวได้ว่าเป็นการสู้รบโดยใช้อาหารเป็นวิธีการต่อสู้ เข้าข่ายการละเมิดพันธกรณีกฎหมาย มนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความผิดในฐานะอาชญากรรมสงครามที่ถือเป็นความผิดที่อยู่ ในเขตอำนาจสากลของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศอันเป็นความผิดมูลฐานตามธรรมนูญศาล อาญาระหว่างประเทศประการหนึ่งด้วย

กลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากสงคราม และภัยพิบัติต่างๆ ดังกล่าวมักตกอยู่ในสภาวะ เสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดินทำกิน หรือแหล่งอาหารตามธรรมชาติไป เนื่องจากต้องอพยพออกจาก พื้นที่ดั้งเดิมของตน สหประชาชาติได้เล็งเห็นถึงภัยในส่วนนี้จึงได้วางมาตรฐานเกี่ยวกับการ บรรเทาภัยของกลุ่มนี้ในลักษณะของ “หลักการเพื่อผู้พลัดถิ่นในดินแดน 1998” ขึ้นมาเพื่อเป็น บรรทัดฐานในการดูแลคนกลุ่มนี้เป็นการเฉพาะ ซึ่งหลักการที่สำคัญมีดังต่อไปนี้³¹

²⁷ อนุสัญญาเจนีวา ข้อ 3 สามัญ.

²⁸ อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ข้อ 23.

²⁹ อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ข้อ 55 และ 59.

³⁰ พิธีสารเพิ่มอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 1 ข้อ 68-71.

³¹ OCHA. *Guiding Principles on Internal Displacement*, (1998).

- ช่วงก่อนการเกิดภัย (ป้องกันไม่ให้บังคับประชาชนให้ออกจากพื้นที่) ให้รัฐผู้มีอำนาจ ประเมินผลกระทบ และหามาตรการอื่นมาใช้ เพื่อลดการอพยพออกจากพื้นที่ และผลกระทบ อื่นๆให้น้อยที่สุด
- ระหว่างเกิดภัย (ปกป้องและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่น) ให้รัฐวางมาตรการประกันสิทธิต่างๆของผู้ พลัดถิ่นอย่างเหมาะสม เพื่อให้มีโภชนาการและสุขอนามัยที่ดี และครอบครัวไม่แตกแยก
- หลังภัยยุติ (ช่วยเหลือให้กลับถิ่นฐานอย่างสมบูรณ์) ให้รัฐพยายามช่วยเหลือให้กลับคืนพื้นที่ หากมีความจำเป็นที่ไม่สามารถให้กลับถิ่นฐาน ต้องแจ้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมาย ให้ข้อมูล และเหตุผลซึ่งอำนวยความสะดวกให้อยู่ในพื้นที่ใหม่ได้ และมีการชดเชยอย่างเหมาะสม ให้ผู้พลัดถิ่น สมัคใจในการย้ายถิ่น โดยมาตรการทั้งหลายต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายที่มีประสิทธิผล และเปิดให้มีการเยียวยาตามกระบวนการยุติธรรมอย่างเหมาะสมด้วย

ทั้งนี้รัฐต้องคำนึงถึงความสมัคใจของผู้พลัดถิ่นด้วยว่าต้องการย้ายกลับไปถิ่นที่อยู่ เดิมหรือไม่ และต้องให้หลักประกันในการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพตลอดเวลา โดยมีหลักสำคัญ เกี่ยวกับการส่งเสริมสิทธิของผู้พลัดถิ่นดังต่อไปนี้³²

- รัฐผู้ทรงอธิปไตยมีหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นเป็นฝ่ายแรก
- องค์การมนุษยธรรมระหว่างประเทศและผู้ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิในการเสนอการให้ความช่วยเหลือ โดยรัฐผู้ทรงสิทธิไม่ควรปฏิเสธความช่วยเหลือตามอำเภอใจ โดยเฉพาะในกรณีที่รัฐไม่ สามารถ หรือไม่เต็มใจที่จะให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้พลัดถิ่น
- ผู้มีอำนาจในพื้นที่ไม่ควรขัดขวางการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมไปยังผู้พลัดถิ่นให้ ล่าช้า

บรรทัดฐานเหล่านี้วางไว้เพื่อเอื้อให้ปัจเจกชนผู้ได้รับความเดือดร้อนจากสงคราม และภัยพิบัติต่างๆ ได้รับการเยียวยาความเสียหายอย่างทันที่

3.3.3 การดำเนินมาตรการตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง

ในทางปฏิบัติกลับมีความพยายามเหนียวรั้งขัดขวางมิให้มีการส่งความช่วยเหลือ ด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยอย่างทันที่ด้วยเหตุผลต่างๆ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการ เยียวาทิทธิของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเป็นอันมาก ซึ่งเป็นการสะท้อนว่ารัฐผู้ทรงสิทธิไม่ สามารถปฏิบัติตามพันธกรณีความรับผิดชอบในการปกป้องปัจเจกชนได้ (National Responsibility

³² Ibid.

to Protect) จึงมีแนวโน้มในทางระหว่างประเทศว่าต้องอาศัยการดำเนินการขององค์กรที่มีอำนาจทางกฎหมายและการเมืองระหว่างประเทศเข้ายื่นความช่วยเหลือให้แก่ปัจเจกชนมากขึ้น เพื่อลดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ หลักการเช่นว่า คือ หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect) นั่นเอง โดยองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติก็คือ คณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งสามารถแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาโดยสันติได้ตามหมวด 6 ของกฎบัตรฯ (ว่าด้วยการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี) และมีอำนาจในการออกมาตรการบีบบังคับในกรณีที่เกิดการกระทำที่ต่อไปในทางคุกคามต่อความสงบและสันติภาพของโลกตามหมวด 7 ของกฎบัตรฯ (ว่าด้วยมาตรการบีบบังคับ) โดยคณะมนตรีความมั่นคงอาจมีมาตรการทางการทูต มาตรการด้านมนุษยธรรม หรือออกมาตรการบีบบังคับในรูปแบบต่างๆ หากพบว่ามีการ ทำลายล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) อาชญากรรมสงคราม (War Crime) การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Ethnic cleansing) หรืออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime against Humanity)³³ รัฐที่ไม่อาจปกป้องประชาชนของตนให้รอดพ้นจากการละเมิดสิทธิอย่างร้ายแรงข้างต้นได้ อาจต้องเผชิญกับมาตรการต่างๆ ที่คณะมนตรีออกมาก็ได้ เช่น การออกมติลงโทษทางเศรษฐกิจ (โดยไม่กระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน) หรือมาตรการทางทหารหากมีความจำเป็นเพื่อควบคุมสถานการณ์ให้สงบพอที่จะคุ้มครองสันติภาพให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถดำรงชีพได้ซึ่งก็หมายรวมถึงการมีคุณภาพชีวิตเกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารที่ดีได้ นอกจากนี้ยังมีแนวโน้มว่ารัฐใดรัฐหนึ่งที่คำนึงถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในอีกประเทศหนึ่งอาจริเริ่มมาตรการปกป้องสิทธิของประชาชนในประเทศที่ประสบภัยได้เช่นกัน แต่ต้องอาศัยการดำเนินการผ่านการรับรองของคณะมนตรีความมั่นคงเสียก่อน การปฏิเสธความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเพื่อเป็นวิธีในการทำสงครามถือเป็นอาชญากรรมสงคราม และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ รูปแบบหนึ่ง จึงสามารถเป็นมูลเหตุให้นำหลักความรับผิดชอบในการปกป้องเพื่อออกมาตรการใดๆ ออกมาแก้ไขปัญหาโดยอาจก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยของรัฐที่บกพร่องต่อหน้าที่ได้ โดยมาตรการอาจอยู่ในรูปแบบการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไป การออกมติลงโทษต่อรัฐ หรือการส่งกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไประงับปัญหาก็ได้ตามนัยยะแห่งของหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หากพบว่ามีความเสี่ยงที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของประชาคมโลก หรือการรุกราน

³³ UN, A/HRC/4/15, p.14.

3.3.4 การให้ความช่วยเหลือด้านอาหารระหว่างประเทศ

นอกจากหลักการทั่วไปที่เกี่ยวกับการตอบสนองภัยพิบัติ ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแล้ว ยังมีมาตรฐานเฉพาะที่ว่าด้วยการช่วยเหลือด้านอาหารระหว่างประเทศตามกรอบของอนุสัญญาความช่วยเหลือด้านอาหาร ค.ศ.1999 ซึ่งได้กำหนดหน้าที่ของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ และผู้รับความช่วยเหลือไว้ดังนี้³⁴

- ประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือต้องไม่ใช้การช่วยเหลือด้านอาหารไปในเชิงพาณิชย์ คือ คิดค่าใช้จ่าย หรือสิ่งตอบแทนใดๆ หรือส่งอาหารเข้าไปเพื่อทำลายระบบการผลิตภายในและตลาดภายในประเทศผู้รับ
- ปริมาณความช่วยเหลือที่ให้ต้องเป็นการให้เปล่ามากที่สุดเท่าที่จะให้ได้ (อย่างน้อย 80% ของปริมาณที่สัญญาว่าจะให้)

การให้ความช่วยเหลือด้านอาหารต้องเป็นไปตามหลักการขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ กล่าวคือ ประเทศผู้รับจะต้องพยายามนำเข้าอาหารเชิงพาณิชย์ให้มากที่สุดเท่าที่จะสามารถทำได้ก่อนจึงจะขอรับความช่วยเหลือด้านอาหาร ทั้งนี้การให้ความช่วยเหลือด้านอาหารต้องสอดคล้องต่อระบบอาหารและระบบตลาดท้องถิ่น สอดคล้องกับวัฒนธรรมการบริโภคของผู้รับ และมีลักษณะส่งเสริมให้รัฐผู้รับสามารถพึ่งพาตนเองได้ในระยะยาว

ผลของการศึกษาที่ผ่านมาชี้ให้เห็นว่ากฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองสิทธิด้านอาหารในส่วนที่เป็นสาระกระบวนวิธีทางกฎหมายในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารที่มีผลผูกพันทางกฎหมายไว้อย่างชัดเจน แต่การบังคับตามสิทธิจึงต้องอาศัยการบังคับในระดับรัฐเป็นสิ่งสำคัญ ทำให้สามารถพิสูจน์สมมติฐานขั้นต้นได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศได้มีการรับรองสิทธิด้านอาหารอยู่จริง แต่ขาดการบังคับใช้โดยตรง ส่วนสาเหตุที่เป็นเช่นนั้นก็เนื่องมาจาก มิได้มีกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศฉบับใด เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนต่อองค์กรหรือองค์การระหว่างประเทศที่มีอำนาจตามกฎหมายระหว่างประเทศได้โดยตรง อันเป็นผลมาจากอุปสรรคด้านต่างๆทั้งในแง่ของพัฒนาการกฎหมาย รวมถึงอุปสรรคในการขาดกลไกการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน รวมทั้งการขาดความรู้สิทธิ และขาดความสามารถในการเข้าถึงกลไกเยียวยาของปัจเจกชน ซึ่งจะได้กล่าวถึงอุปสรรคเหล่านั้นต่อไปในหัวข้อ 3.4, 3.5

³⁴ FAO, IGEG RTFG /INF 6, p.9.

3.4 สถานการณ์ปัจจุบันของสิทธิด้านอาหาร

หัวข้อนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงสาเหตุของสถานการณ์ปัจจุบันของสิทธิด้านอาหารที่เกิดขึ้นจริงในโลก ว่าแท้จริงแล้วปัญหาการขาดแคลนอาหารของปัจเจกชนนั้นมีต้นตอของปัญหาจากปัจจัยใด ในเบื้องต้นนั้นจะต้องสำรวจถึงสถานการณ์ความร้ายแรงของปัญหาความหิวโหยก่อนเพื่อให้ทราบถึงความจำเป็นในการหากระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่ผลบังคับใช้ได้จริงตามกฎหมาย ลำดับต่อมาเราจึงค่อยมาทำความเข้าใจกับสภาพปัญหาว่ามีปัจจัยใดบ้างที่เป็นอุปสรรคต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

เบื้องต้นเราต้องศึกษาถึงสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ต่างๆของโลกเพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ว่าในพื้นที่ที่มีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารนั้น มีความสัมพันธ์กับระบบกฎหมายหรือการเข้าถึงกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนหรือไม่

ปัจจุบันประชาคมระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมสิทธิด้านอาหารอย่างเข้มแข็ง แต่วิกฤตการณ์ด้านอาหารที่เกิดขึ้นทำให้ประชากรราว 860 ล้านคนทั่วโลกอยู่ในภาวะหิวโหยเรื้อรัง และที่น่าประหลาดใจก็คือภาวะหิวโหยเรื้อรังก็ยังปรากฏอยู่ในทุกภูมิภาคทั่วโลก รวมถึงในกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วด้วย ปัจจุบันโลกมีประชากรประมาณ 6,600 ล้านคน อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา 4,800 ล้านคน มีประชากรที่อยู่ในภาวะหิวโหย 815 ล้านคน คิดเป็น ร้อยละ 17 ของประชากรในประเทศกำลังพัฒนา โดยภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกมีประชากรมากที่สุด 3,256 ล้านคน มีประชากรหิวโหย 519 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 16 โดยทวีปอเมริกาใต้และแคริบเบียนมีปัญหาหิวโหยที่สุด คิดเป็นร้อยละ 10 เท่ากับภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ แต่ภูมิภาคตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือมีปัญหาเพิ่มขึ้นจากในทศวรรษที่ 90 ที่มีประชากรหิวโหยเพียงร้อยละ 8 ภูมิภาคแอฟริกาตะวันตกมีพัฒนาการดีที่สุดเนื่องจากลดอัตราประชากรหิวโหยได้ร้อยละ 5 จากเดิม ร้อยละ 21 ลดเหลือร้อยละ 16 ส่วนภูมิภาคแอฟริกาเขตซาราามีความร้ายแรงของปัญหามากที่สุดเนื่องจากมีประชากรหิวโหยถึงร้อยละ 33 สำหรับประเทศไทยมีประชากรอยู่ในภาวะหิวโหยประมาณ 12.2 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 20 ลดลงจากทศวรรษที่แล้วร้อยละ 8 โดยประเทศที่ปัญหาความหิวโหยรุนแรงและมีแนวโน้มในเชิงลบมากที่สุด คือ เกาหลีเหนือ เนื่องจากมีประชากรหิวโหยเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 18 เป็น ร้อยละ 36 อัตราสูงที่สุดในบรรดาประเทศกำลังพัฒนาด้วยกัน ประเทศปรูเป็นประเทศที่มีพัฒนาการดีที่สุดเนื่องจากลดอัตราประชากรหิวโหยจากร้อยละ 42 ลงมาเหลือเพียงร้อยละ 13 เท่านั้น³⁵ แต่ประเทศที่สร้างความประหลาดใจในการแก้ปัญหา

³⁵ FAO, The State of Food Insecurity in the World 2005, p.30-32.

ความหิวโหยมากที่สุดคือ ประเทศคิวบา เนื่องจากมีประชากรที่อยู่ในภาวะหิวโหยเพียงร้อยละ 3³⁶ ซึ่งลดลงจากทศวรรษที่แล้วกว่าครึ่ง ซึ่งค่อนข้างจะขัดกับโฆษณาชวนเชื่อของประมุขแห่งรัฐและนักทฤษฎีที่มักกล่าวหาว่าประเทศคิวบาเป็นคอมมิวนิสต์ที่ทำให้ประชากรมีความเป็นอยู่อย่างทุกข์ยากลำบาก อย่างไรก็ตาม ปรากฏการณ์ส่วนใหญ่ปัญหาความหิวโหยมักอยู่ในประเทศกำลังพัฒนา ประชากรเหล่านี้มักตกอยู่ในภาวะขาดแคลนอาหารซ้ำซากจนเกิดภาวะความหิวโหยเรื้อรัง ประชากรอยู่ในภาวะทุพโภชนาการ อันเป็นผลจากภัยธรรมชาติ เหตุจลาจลและภัยสงคราม การใช้อาหารเป็นเครื่องมือทางการเมือง และการด้อยพัฒนาการเกษตรกรรม ขณะที่ปัญหาความหิวโหยร้ายแรงเกิดขึ้นในประเทศกำลังพัฒนาแต่ภาวะหิวโหยแอบแฝงก็ได้ปรากฏอยู่ทั่วทุกภูมิภาคของโลกแม้แต่ในประเทศที่มีความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจแล้วก็ตาม เนื่องจากรากเหง้าของปัญหาความหิวโหยและทุพโภชนาการไม่ใช่การขาดแคลนอาหาร แต่อยู่ที่ประชากรของโลกส่วนใหญ่ขาดโอกาสที่จะเข้าถึงอาหารที่มีอยู่เพราะมีปัญหาความยากจน³⁷ (สถิติอย่างละเอียดอยู่ในภาคผนวก จ)

ข้อมูลจากองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติยืนยันว่า โลกมีทรัพยากรธรรมชาติเพียงพอสำหรับเป็นปัจจัยการผลิตอาหารเลี้ยงคนทั้งโลกได้อย่างเพียงพอและเหลือเฟือด้วยซ้ำ (ในกรณีที่ความต้องการพลังงานของมนุษย์ต่อคนอยู่ที่ 2,100 กิโลแคลอรี)³⁸ หากวิเคราะห์ลงไปรายละเอียดแต่ละประเทศมีฐานทรัพยากรธรรมชาติเพียงพอในการผลิตอาหารให้คนในประเทศ³⁹ แต่ในหลายประเทศประชาชนก็ยังถูกผลักไสให้ตกอยู่ในสภาพหิวโหย

ดังนั้นเราจึงต้องปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ต่อปัญหาความหิวโหยเสียใหม่ ที่แต่เดิมมองว่าประชากรจะหิวโหยหรือไม่อยู่ที่ปริมาณอาหารที่มีในประเทศหรือปริมาณอาหารที่ประชากรผลิตได้ เป็นการวิเคราะห์ว่าประชากรมีกรรมสิทธิ์เหนืออาหารที่มีอยู่ในประเทศ หรือมีความเป็นเจ้าของในอาหารที่ตนผลิตมากน้อยเพียงไรต่างหากที่เป็นตัววัดว่าปัจเจกชนแต่ละคนมีอาหารเพียงพอต่อการบริโภคหรือไม่ จากกระบวนทัศน์ที่เปลี่ยนไปทำให้ต้องย้อนกลับมามองว่าการมีกรรมสิทธิ์ หรืออำนาจครอบครองเหนืออาหารเป็นผลของความสัมพันธ์ในรูปแบบใดกันแน่ ซึ่งคำตอบที่ได้ คือ การมีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพยากรอาหาร นั้นเป็นความสัมพันธ์เชิงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับโครงสร้างเศรษฐกิจของสังคมนั้นๆ (กฎหมายทรัพย์สินที่กำหนดเรื่องกรรมสิทธิ์เหนือ

³⁶ Ibid., p.30.

³⁷ UN, E/C.12/1999/5, pp.5.

³⁸ FAO, State of Food Insecurity in the World 2002, p.31.

³⁹ Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action 1996, pp.5.

ทรัพย์สิน กฎหมายสัญญาที่กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ของคู่สัญญา และกฎหมายซื้อขาย แลกเปลี่ยนที่กำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ในการแลกเปลี่ยนสิทธิในทรัพย์สิน) กฎหมายจึงเป็นตัวกำหนดรูปแบบความสัมพันธ์ในระบบเศรษฐกิจ⁴⁰ และการจัดสรรทรัพยากรอาหาร เพราะฉะนั้นสิทธิตามกฎหมายของปัจเจกชนจึงเป็นตัวเชื่อมระหว่างปริมาณอาหารที่มีอยู่กับการเข้าถึงอาหารของปัจเจกชนในนั่นเอง

จากข้อเท็จจริงที่ได้กล่าวมาข้างต้น “ภาวะความหิวโหยเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจริง แต่การขาดแคลนอาหารกลับไม่ใช่ความจริง”⁴¹ ดังนั้นสถานการณ์สิทธิด้านอาหารของโลกก็มีสาเหตุของปัญหาที่คล้ายคลึงกับปัญหาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอื่นๆ นั่นก็คือบุคคลขาดโอกาสในการเข้าถึงสิทธิ และอุปสรรคทางกฎหมายที่ทำให้ประชาชนเข้าไม่ถึงสิทธิ ก็คือกฎหมายมิได้มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนโดยตรงโดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นเราจึงควรศึกษาสถานการณ์ด้านอาหารในหลายพื้นที่ที่ประสบผลสำเร็จ และอยู่ในภาวะวิกฤตเพื่อทำความเข้าใจว่าพื้นที่ซึ่งประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่นคงด้านอาหารให้กับประชาชนนั้นได้มีการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารกันอย่างไร ส่วนพื้นที่ที่วิกฤตนั้นมีความบกพร่องในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารอย่างไร

สถานการณ์ปัจจุบันที่เป็นผลต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหาร ได้แก่

- 1) มีการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารโดยใช้แผนพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารเป็นแกนกลางของนโยบายพัฒนา

⁴⁰ Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation, (Oxford: Oxford University Press, 1987), In, International Human Rights Internship Program, and Asian Forum for Human Rights and Development, Circle of rights Economic, Social & Cultural Rights Activism: A Training Resource (Bangkok: IHRIP FORUM-ASIA,2000), p.222.

⁴¹ ฟรานเชส มัว แคลเป้, โจเซฟ คอลลินส์, อาหารหายไปไหน, แปลโดยอัจฉรา หังสพฤกษ์, รสนา ไตติตระกูล, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : มูลนิธิโกมลคีมทอง, 2525), หน้า23.

นโยบายและโครงการภายในที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ด้านอาหารที่น่าสนใจ
ได้แก่

- นโยบายที่ยึดสิทธิด้านอาหารเป็นแกนกลางของโครงการพัฒนามนุษย์ เช่น โครงการจัดความหิวโหยให้สูญไป (Zero Hunger) ของประเทศบราซิลที่มีนโยบายความมั่นคงด้านอาหารเป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์⁴²
- นโยบายบูรณาการสิทธิด้านอาหารเข้าสู่แผนพัฒนาสิทธิด้านอาหารในประเทศต่างๆ เช่น ประเทศอิตาลีได้บูรณาการโครงการโภชนาการสมบูรณ์และยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านอาหารเข้ากับเป้าหมายการพัฒนาประเทศโดยให้ดำเนินการร่วมกับโครงการพัฒนาชนบท ซึ่งอาศัยความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ จากหลายกระทรวงของรัฐ นโยบายอาหารและโภชนาการของอูกันดาที่ผนวกเข้ากับยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนการลงทุนของประเทศ การบรรจุนโยบายความมั่นคงด้านอาหารเข้าสู่มาตรการทางสังคมเพื่อประกันสิทธิของกลุ่มเสี่ยงของประเทศแคนาดา นโยบายบัตรอาหารของประเทศบราซิล (Food card) ที่เชื่อมโยงผู้บริโภคที่มีกำลังซื้อต่ำเข้ากับผู้ผลิตรายย่อย ซึ่งจะเป็นการกระจายอำนาจการบริหารนโยบายของรัฐบาลกลางไปสู่ท้องถิ่น⁴³
- นโยบายสร้างสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตเศรษฐกิจกับความมั่นคงด้านอาหาร เช่น นโยบายขจัดความยากจนของอูกันดาที่บรรจุแผนการพัฒนาเกษตร กับ นโยบายอาหารและโภชนาการ เข้าสู่แผนด้วย⁴⁴
- การจัดตั้งบรรษัทอาหารแห่งอินเดียตามผลของกฎหมายสหกรณ์อาหาร 1964 เพื่อรักษาเสถียรภาพราคาอาหาร และปกป้องเกษตรกรจากการบิดเบือนของตลาด โดยใช้วิธีการอุดหนุนราคา จนถึงปี 1997 ขอบเขตขององค์กรถูกจำกัดอยู่เพียงการสร้างความมั่นคงด้านอาหารเท่านั้น ไม่รวมถึงการปกป้องเกษตรกร⁴⁵

มาตรการถัดมา คือ การผนวกแผนพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารที่ผนวกเข้ากับแผนพัฒนาแห่งชาติ อาทิ การผนวกแผนยุทธศาสตร์ความมั่นคงด้านอาหาร และแผนโภชนาการเข้ากับ แผนปฏิบัติการตามเป้าหมายสหัสวรรษใหม่ของประเทศอิตาลี การผนวกแผนความมั่นคงด้านอาหารเข้ากับหลักประกันสิทธิของกลุ่มเสี่ยงในแต่ละมลรัฐของประเทศแคนาดา และการเชื่อมแผนปฏิบัติงานระดับชุมชนเข้ากับสถาบันระดับประเทศตามโครงการ Zero Hunger ของ

⁴² FAO, IGWG RTFG /INF 4, p.3-6.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.23-24.

ประเทศบราซิล⁴⁶ โครงการที่นำเสนอสอดคล้องไปกับเป้าหมายการจัดความยากจน อาทิ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรายย่อยที่ไม่มีที่ทำกินในประเทศบราซิลโดยมีการจัดตั้งสถาบันปฏิรูปที่ดินขึ้น ซึ่งสามารถจัดที่ดินให้แก่ 372,866 ครอบครัวในปี 1995-1999 มากกว่า 3ทศวรรษก่อนหน้านั้นรวมกัน⁴⁷ การบรรลุวาระการจัดความไม่มั่นคงด้านอาหารเข้าสู่แผนการจัดความยากจนในประเทศอุกันดา⁴⁸

นโยบายภายในที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้ด้านอาหารที่น่าสนใจ ได้แก่⁴⁹

- นโยบายสร้างสมดุลระหว่างความเจริญเติบโตเศรษฐกิจกับความมั่นคงด้านอาหาร เช่น นโยบายจัดความยากจนของอุกันดาที่บรรจุแผนการพัฒนาเกษตร กับ นโยบายอาหารและโภชนาการ เข้าสู่แผนด้วย
- นโยบายสร้างองค์ประกอบของความมั่นคงด้านอาหารให้สมดุล ทั้ง การเพิ่มผลผลิต การรักษาเสถียรภาพ การเข้าถึงอาหาร และอรรถประโยชน์จากอาหาร เช่น นโยบายเศรษฐกิจพอเพียง และเกษตรทฤษฎีใหม่ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวที่มุ่งให้ประชาชนพึ่งพาตนเองได้ และสามารถพัฒนาครอบครัวและชุมชนอย่างยั่งยืน ซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 9 และ 10
- นโยบายลดช่องว่างทางสังคมเพื่อลดปัญหาความไม่มั่นคงด้านอาหาร เช่น โครงการส่งเสริมการเกษตรแบบครอบครัว และการปฏิรูปที่ดิน ในประเทศบราซิล การจัดตั้งสถาบันปฏิรูปที่ดินขึ้น ซึ่งสามารถจัดที่ดินให้แก่ 372,866 ครอบครัวในปี 1995-1999 มากกว่า 3ทศวรรษก่อนหน้านั้นรวมกัน⁵⁰ เพื่อส่งเสริมให้บุคคลผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตอาหารได้ ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าบุคคลเหล่านั้นจะสามารถผลิตอาหารเพื่อความต้องการของครอบครัวได้

2) ระบบสำรองอาหาร มาตรการรองรับกลุ่มเสี่ยง

ประเทศบังคลาเทศได้จัดตั้งระบบแบ่งปันอาหารเพื่อความมั่นคงด้านอาหารขึ้น โดยทำการสำรองอาหารและเมล็ดพันธุ์เพื่อแจกจ่ายให้กับผู้ยากไร้ และมีหลักประกันออกมารับรองรับเพื่อนำอาหารที่สำรองอยู่ออกแจกจ่ายไปยังกลุ่มเสี่ยงที่เป็นเป้าหมาย คือ โครงการทำงาน

⁴⁶ FAO, IGWG RTFG /INF 4, p.3-4.

⁴⁷ FAO, IGWG RTFG /INF 4/APP.1, p.27.

⁴⁸ FAO, IGWG RTFG /INF 4, p.5.

⁴⁹ Ibid., p.3-6.

⁵⁰ FAO, IGWG RTFG /INF 4/APP.1, p.27.

แลกเปลี่ยนโดยให้ประชาชนเข้ามาร่วมสร้างระบบสาธิตปลูกขึ้นพื้นฐานแลกเปลี่ยนกับอาหาร การให้อาหารควบคู่ไปในโครงการการศึกษาโดยให้อาหารแก่เด็กที่มาเข้าเรียนชั้นประถมที่โรงเรียน และโครงการพัฒนากลุ่มเลี้ยงโดยแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์ควบคู่ไปกับการให้ความรู้ทางการเกษตร⁵¹

3) การแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อพัฒนาความมั่นคงด้านอาหาร ความช่วยเหลือด้านการพัฒนา นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนระบบการเกษตรกรรมของแต่ละประเทศก็ถือเป็นมาตรการที่ส่งเสริมความมั่นคงด้านอาหารอย่างยั่งยืนในอีกรูปแบบหนึ่ง เนื่องจากได้ปรับเปลี่ยน ลึกลงไปถึงระดับครัวเรือนทำให้เกิดความมั่นคงด้านอาหารในระดับครัวเรือนเลยทีเดียว ยกตัวอย่างเช่น การส่งเสริมการเกษตรอย่างยั่งยืนในประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วย เกษตร ธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน วนเกษตร เกษตรทฤษฎีใหม่⁵² รวมไปถึงเกษตรทฤษฎี ใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว⁵³ และการปฏิรูประบบเกษตรในประเทศคิวบาที่เน้น การเกษตรเพื่อความมั่นคงด้านอาหารของประชาชนในประเทศ เนื่องจากถูกมาตรการกีดกันทาง การค้า จนในที่สุดประสบความสำเร็จมีการปลูกพืชผลทางการเกษตรเพียงพอต่อความต้องการใน ประเทศโดยไม่ต้องพึ่งพิงอาหารจากต่างประเทศ นอกจากนี้การส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนา ระบบเกษตรก็ช่วยส่งเสริมความมั่นคงด้านอาหารได้เป็นอย่างดี

4) การจัด โครงสร้างเศรษฐกิจที่เอื้อต่อการรักษาความมั่นคงด้านอาหาร และสิทธิด้านอาหารของ ปัจเจกชน

กรณีศึกษา การรวมกันเป็นสหกรณ์ กลุ่มเกษตรกรเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาด ทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มต้นที่การเกษตรแบบยั่งยืนสามารถพึ่งพิงตัวเองได้ ลดค่าใช้จ่ายในการซื้อหา ปัจจัยการผลิตจากภายนอก ขยายเครือข่ายออกไปสู่ชุมชนโดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์การผลิต หรือ สหกรณ์การค้า เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของปัจจัยการผลิต และอาหาร ทำให้ลดการแทรกแซงจาก ตัวกลางที่อาจเข้ามาหากำไรได้ เช่น การสร้างโรงสีข้าวชาวนาของชาวโสกชุมพล⁵⁴ นอกจากนี้

⁵¹ UN, E/CN.4/2004/10/Add.1, p.13.

⁵² ร่างแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (2545-2549), หน้า16.

⁵³ เกษตรทฤษฎีใหม่ คือ การแบ่งพื้นที่ใช้สอยออกเป็น 30:30:30:10 คือ พื้นที่ปลูกข้าวร้อยละ 30 พื้นที่ปลูกพืชสวน พืชไร่ ร้อยละ 30 พื้นที่แหล่งน้ำ ร้อยละ10 พื้นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ ร้อยละ 10 เพื่อให้มีความหลากหลายทางการเกษตรในที่ดิน

⁵⁴ อนุสรณ์ อนุโณ, “กุดชุม: การเคลื่อนย้ายอัตลักษณ์และการปรับเปลี่ยนนัยและสถานะ เกษตรกรและชุมชน,” ใน เกษตรกรรมยั่งยืน: อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมกับปัญหาการเกษตรและอัต

ยังมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเศรษฐกิจชุมชนระหว่างหมู่บ้านใกล้เคียง จนในขั้นสูงสุดชุมชนอาจมีรูปแบบการสะสมมูลค่าและการแลกเปลี่ยนของตนเอง เช่น การจัดตั้งธนาคารกุดชุม และมีระบบเงินเบี้ยกุดชุม⁵⁵ เพื่อใช้แลกเปลี่ยนกันเองในชุมชน เพื่อตัดการแทรกแซงเออาร์ดีเอาเปรียบจากตัวกลาง ทั้งที่เป็นนายทุนสถาบันการเงิน และพ่อค้าคนกลาง

ความสำเร็จในพื้นที่ต่างๆ สะท้อนเห็นถึงการดำเนินมาตรการรูปแบบต่างๆ ที่ส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

การศึกษาสถานการณ์วิกฤตด้านอาหารในพื้นที่ต่างๆ ของโลกจะช่วยสะท้อนให้เห็นสภาพปัญหาที่แท้จริงได้ จึงขอเสนอการวิเคราะห์วิกฤตการณ์ด้านอาหารในพื้นที่ต่างๆ ดังต่อไปนี้

- 1) การขาดกระบวนการเยียวยาผลกระทบจากภาวะภัยธรรมชาติที่ตอบสนองต่อความจำเป็นของประชาชน

ความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อความมั่นคงด้านอาหาร ดังปรากฏในประเทศไนเจอร์ ภูมิอากาศที่ผันผวน แห้งแล้ง น้ำท่วม ผสานกับศัตรูพืช ได้สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารในไนเจอร์อย่างรุนแรง ยังผลให้ผลิตผลทางการเกษตรลดลงกว่าครึ่ง⁵⁶ เมื่อผนวกกับความล้มเหลวในการจัดสรรทรัพยากรน้ำ และระบบชลประทาน อันเนื่องมาจากการขาดแคลนงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งในการใช้สอยน้ำระหว่างกลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์กับเกษตรกรที่ปลูกพืช⁵⁷ ประชาชนชาวไนเจอร์จึงตกอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงด้านอาหารอย่างร้ายแรงเพราะการขาดมาตรการรองรับผลกระทบจากภัยธรรมชาติที่เหมาะสม

ลักขณ์ชานาไทย, อนุสรณ์ อุณ โณ, บรรณาธิการ (นนทบุรี: คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน, 2547), หน้า114-115.

⁵⁵ อนุสรณ์ อุณ โณ, “กุดชุม: การเคลื่อนย้ายอัตลักษณ์และการปรับเปลี่ยนนัยและสถานะเกษตรกรและชุมชน,” ใน เกษตรกรรมยั่งยืน: อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมกับปัญหาการเกษตรและอัตลักษณ์ชานาไทย, อนุสรณ์ อุณ โณ, บรรณาธิการ (นนทบุรี: คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน, 2547), หน้า118.

⁵⁶ UN, E/CN.4/2002/58/Add.1, p.18.

⁵⁷ Ibid., p.19.

โครงสร้างทางอำนาจที่ไม่สมดุล ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน เมื่อผลานเข้ากับภัยธรรมชาติ อาทิ ความแห้งแล้ง หรือน้ำท่วม ก็ยังทำให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารรุนแรงขึ้น เนื่องจากภาวะน้ำท่วม และความแห้งแล้งทำให้ปริมาณอาหารลดลงอย่างรวดเร็ว เมื่อรัฐวิสาหกิจหรือภาครัฐมีอาจดำเนินนโยบายรองรับได้ทันทั่วถึง การส่งอาหารจากพื้นที่อุดมสมบูรณ์ไปยังพื้นที่ขาดแคลนก็จะล่าช้าไม่ทันต่อสถานการณ์ ดังที่ปรากฏในประเทศเกาหลีเหนือเมื่อช่วงกลางศตวรรษที่ 19 ซึ่งเกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ในฤดูฝน และเกิดภาวะแห้งแล้งในฤดูหนาวและฤดูร้อนทำให้ผลผลิตทางเกษตรขาดแคลนในหลายพื้นที่ แต่ภาครัฐก็มิได้มีมาตรการช่วยเหลือพื้นที่ประสบภัยอย่างทันทั่วถึง การส่งพืชผลทางการเกษตรจากพื้นที่อุดมสมบูรณ์ไปสู่พื้นที่ขาดแคลนล่าช้า⁵⁸ ผนวกกับการไม่ได้รับการตอบสนองจากภาครัฐ ก็ยังทำให้ปัญหาความไม่มั่นคงด้านอาหารในพื้นที่ประสบภัยทวีความรุนแรงขึ้น รวมถึงการไม่ได้รับความช่วยเหลือด้านอาหารที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจของรัฐบาลกลางโดยมิได้คำนึงถึงเจตจำนงของประชาชนที่ได้รับความสะดวก รวดเร็ว ซึ่งผลเสียทั้งหมดย่อมตกอยู่ที่ตัวประชาชนมิใช่รัฐบาลกลาง

2) การละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและสันติภาพทำให้สิทธิด้านอาหารขาดความมั่นคง

ความขัดแย้ง และภัยสงคราม ถือเป็นภัยคุกคามที่สำคัญต่อความมั่นคงด้านอาหารในหลายประเทศ ซึ่งบ่อเกิดแห่งความขัดแย้งมีมาจากหลายสาเหตุ อาทิ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม ความไม่เป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจและสังคม การเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเชื้อชาติอย่างเป็นระบบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ข้อขัดแย้งในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกินและทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้ล้วนเป็นหนทางไปสู่ความขัดแย้งเมื่อเหตุปัจจัยต่างๆ ผนวกเข้ากับการปกครองที่อ่อนแอและไม่เป็นธรรมของรัฐก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งขยายวงสร้างความเสียหายให้แก่ประชากรในประเทศมากขึ้น ซ้ำยังเหลือความเสียหายไว้ในสังคมอีก ทั้ง ปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ดังกรณีสงครามกลางเมืองในประเทศซูดาน⁵⁹ จึงเป็นการยากที่จะฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ เนื่องจากยังไม่สามารถสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในพื้นที่และไม่สามารถทำให้คนเหล่านี้มั่นใจในความปลอดภัยเมื่อกลับไปสู่ที่ดินของตนหรือที่ดินทำกินที่อาจมีโครงการต่างๆ จัดหาให้

⁵⁸ UN, E/CN.4/2005/34, p.9-10.

⁵⁹ WFP, EMOP Sudan 10557.0, p.1,13.

ปัญหาสิทธิด้านอาหารที่มักพบมากในยามสงคราม ได้แก่ การโจมตีเป้าหมายพลเรือน การปิดกั้นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การใช้วิธีตัดเส้นทางเสบียงอาหารเพื่อให้ฝ่ายตรงข้ามหรือพลเรือนของฝ่ายนั้นหิวโหยหิวโหย และการบังคับให้พลเรือนอพยพออกจากพื้นที่ซึ่งในปัจจุบันยังปรากฏอยู่ในหลายพื้นที่ อาทิ สงครามในอัฟกานิสถาน มีการโจมตีเป้าหมายพลเรือนอย่างกว้างขวาง ทำให้ทรัพย์สินของพลเรือนได้รับความเสียหายมาก รวมถึงการบังคับให้พลเรือนอพยพออกจากพื้นที่อยู่อาศัยหรือทำกินเดิมของตน ส่งผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารของพลเรือนอัฟกันอย่างแพร่หลาย⁶⁰ การปราบปรามชนกลุ่มน้อยและกองกำลังฝ่ายตรงข้ามของพม่า มีการใช้อาหารเป็นอาวุธทางการเมืองและใช้วิธีตัดเสบียงอาหารในการตัดกำลังกองกำลังชนกลุ่มน้อยรวมถึงพลเรือนด้วย นอกจากนี้ยังมีการบังคับให้อพยพออกไปจากพื้นที่เดิม และการจู่โจมเข้าไปทำลาย หรือปล้นสะดมพืชผลทางการเกษตรของชนกลุ่มน้อยต่างๆตลอดเวลา ทำให้ความมั่นคงด้านอาหารของพลเรือนถูกระทบมาก⁶¹ การสู้รบระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ มีการละเมิดสิทธิด้านอาหารของชาวปาเลสไตน์ในหลายรูปแบบ เช่น อิสราเอลพยายามขัดขวางพลเรือนปาเลสไตน์มิให้เข้าถึงอาหารและน้ำโดยประกาศเป็นเขตถูกเงินเพื่อกักตัวบุคคลมิให้ออกไปเก็บเกี่ยวพืชผลทางการเกษตรในเรือกสวนไร่นาที่ห่างออกไป หรือไปซื้อหาอาหารที่ตลาดหรือไปกักเก็บน้ำจากแหล่งที่ห่างออกไป นอกจากนี้ยังพยายามกีดกันและสร้างความไม่สงบทำให้สภาพเศรษฐกิจของปาเลสไตน์ตกต่ำ จนพลเรือนไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจในการซื้อหาอาหาร รวมถึงการบุกเข้าทำลายดินแดนที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกและผลหมากรากไม้ที่พลเรือนปาเลสไตน์ปลูกไว้เป็นอาหารอีกด้วย⁶² ล่าสุดอิสราเอลได้สร้างกำแพงขึ้นมาปิดกั้นเขตที่พลเรือนปาเลสไตน์อยู่อาศัยโดยอ้างเหตุผลทางความมั่นคง แต่แท้จริงเป็นการปิดกั้นการเข้าถึงอาหารและน้ำของพลเรือนปาเลสไตน์

ความขัดแย้งนอกจากจะเป็นสาเหตุให้เกิดความไม่มั่นคงด้านอาหารแล้ว ในทางกลับกันความไม่มั่นคงด้านอาหารเองก็เป็นบ่อเกิดของความขัดแย้ง เนื่องจากอาหารเป็นปัจจัยในการดำรงชีพของมนุษย์และอาหารต้องอาศัยปัจจัยการผลิตที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด เมื่อเกิดการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่เป็นธรรมก็จะเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงอาหาร เมื่อเกิดความไม่เท่าเทียมกันจนประชากรบางส่วนเกิดความหิวโหยหิวโหย จึงเป็นการง่ายที่ประชากรเหล่านั้นจะลุกขึ้นต่อสู้เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมให้แก่กลุ่มของตน ถ้าสังคม

⁶⁰ UN, A/56/210, p.11.

⁶¹ Ibid.

⁶² Ibid.

ดังกล่าวมีความอ่อนแออยู่แล้วก็จะเป็นการง่ายที่จะเกิดการขัดกันด้วยอาวุธเพราะปราศจากช่องทางกฎหมายที่จะเรียกร้องสิทธิของตน จนกลายเป็น วัฏจักรระหว่างความขัดแย้ง กับ ความหิวโหยหิวโหย ดังที่ปรากฏในประเทศกัวเตมาลาซึ่งชนกลุ่มน้อยที่ถูกขับไล่ออกจากที่ดินของตนพยายามต่อสู้เรียกร้องสิทธิ แต่กลับถูกกองกำลังทหารและเจ้าของที่ดินรายใหญ่ปราบปรามและทำลายระบบการเกษตรของชนกลุ่มน้อย⁶³ ซึ่งสะท้อนว่าไม่มีกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างเหมาะสม จึงมีอายุขัยความขัดแย้งอย่างสันติ

3) การออกมติระหว่างประเทศที่ขัดกับสิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรม แล้วไม่มีกระบวนการเยียวยาที่เหมาะสม

แม้จะมีข้อกฎหมายระบุไว้อย่างชัดเจนว่าห้ามใช้อาหารเป็นเครื่องมือในการกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจ แต่ก็ยังปรากฏการลงโทษทางการเมืองและเศรษฐกิจผ่านมาตรการฝ่ายเดียวของรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ อาทิ มติการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจต่อประเทศอิรักของคณะมนตรีความมั่นคง ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นนั้นกลับตกไปอยู่ที่พลเรือน โดยเฉพาะพลเรือนกลุ่มเสี่ยง เช่น เด็ก สตรี ที่ต้องขาดอาหาร และขาดเวชภัณฑ์ที่จำเป็นในการดำรงชีพ ส่งผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนทั้งหลายของประชากรชาวอิรัก⁶⁴ สหรัฐอเมริกาลงโทษทางเศรษฐกิจปิดกั้นประเทศคิวบาอันเนื่องมาจากนโยบายการยิววิสาหกิจต่างๆกลับคืนมาเป็นของรัฐ ในปี 1959 ทำให้ระบบเศรษฐกิจของคิวบาได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง เนื่องจากทำการตัดขาดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจกับประเทศคิวบาและตัดความสัมพันธ์บริษัทต่างชาติใดก็ตามที่ยังคงทำธุรกิจกับประเทศคิวบาด้วย ทำให้กลุ่มเสี่ยงขาดอาหารและเวชภัณฑ์บางประเภทที่ต้องอาศัยการนำเข้า ส่งผลกระทบร้ายแรงต่อสิทธิด้านอาหารประชากรชาวคิวบา⁶⁵

4) การขาดความเป็นประชาธิปไตย ธรรมนูญ และการมีส่วนร่วมในนโยบายสาธารณะ

การดำเนินงานของภาคประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและธรรมนูญของรัฐ กลับถูกปราบปรามและต่อต้านอย่างรุนแรงจากกองกำลังของรัฐบาล เช่น ขบวนการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิที่ทำกินในบราซิลให้แก่แรงงานในชนบทที่ขาดที่ทำกิน มักจะถูกปราบปรามขับไล่ออกจากที่ดิน โดยการใช้อาวุธรุนแรง ลอบสังหารนักเคลื่อนไหว จากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าของที่ดิน ซึ่งการปล่อยให้พฤติกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นย่อมนำไปสู่ภาวะไร้

⁶³ UN, E/CN.4/2006/44/Add.1, p.9,17-18.

⁶⁴ UN, E/CN.4/2002/58, p.36.

⁶⁵ Ibid., p.35.

กระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายอันจะนำไปสู่การใช้กำลังละเมิดสิทธิของผู้เรียกร้องสิทธิมากยิ่งขึ้น⁶⁶ การกระทำเช่นนี้ย่อมบั่นทอนการมีส่วนร่วมของการกำหนดนโยบายสาธารณะให้มีความโปร่งใส ทั้งที่ภาคประชาสังคมมีบทบาทที่สำคัญในการสร้างความรับรู้สิทธิให้แก่ปัจเจกชน และช่วยให้กลุ่มเสี่ยงต่างๆสามารถเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิโดยตรง

ปัญหาที่มักพบอีกประการหนึ่ง คือ การขับไล่ชุมชนพื้นเมืองออกจากที่ดินของตน เนื่องจากมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ในพื้นที่ ในประเทศบราซิลมีการขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่สร้างเขื่อนถึง 47 ชุมชน⁶⁷ ชุมชนเหล่านี้จึงสูญเสียที่ดินทำกินและวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนไป ต้องตกอยู่ในภาวะยากจนอย่างรุนแรง ดังที่ปรากฏในบราซิลว่ามีการใช้กำลังทางการเงินและอิทธิพลหลายรูปแบบเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ผ่านนโยบายที่มีการซื้อเสียงในการลงคะแนน ทำให้การถือครองที่ดินขนาดใหญ่โดยคนจำนวนน้อยและปราศจากมาตรการทางภาษีที่ดินปรากฏอยู่ทั่วไปในประเทศ ชำร่วยกฎหมายภายในประเทศบราซิลขณะนั้นก็ได้ยอมรับสิทธิด้านอาหารโดยตรง ทำให้การเรียกร้องสิทธิของชุมชนและการเยียวยาผลกระทบเป็นไปได้ยากอีกด้วย⁶⁸ และการปล่อยปละละเลยในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ ในประเทศบังคลาเทศพบว่า การถือครองที่ดินหลังระบบศักดินาที่ดินช่วงปี ค.ศ.1950 กฎหมายได้รับรองสิทธิในการเข้าจับจองที่ดินของคนจนเพื่อการเกษตร แต่ปรากฏว่าเจ้าของที่ดินรายใหญ่ได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตการจดทะเบียนที่ดิน จนทำให้ระบบที่ดินในประเทศขาดความโปร่งใสและไม่มีระบบความรับผิดชอบของผู้ครอบครองที่ดิน กลุ่มคนจนและชนกลุ่มน้อยจึงไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิในที่ทำกินจากระบบกฎหมายเท่าที่ควร⁶⁹ จะเห็นได้ว่าแม้มีกฎหมายที่รับรองสิทธิดีแล้วแต่ถ้าขาดความโปร่งใสและธรรมาภิบาลในการบังคับใช้กฎหมาย กลุ่มเสี่ยงก็ไม่อาจได้รับการคุ้มครองสิทธิจากกฎหมายเท่าที่ควร

5) การเลือกปฏิบัติต่อกับกลุ่มเสี่ยง การบังคับใช้กฎหมาย และมาตรการไม่เสมอภาค

ความไม่เสมอภาคที่เกิดจากการเลือกปฏิบัติทางเพศได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารของสตรีในสองส่วนคือ การขาดอาหารของสตรีที่เกิดจากผลกระทบโดยตรงของการเลือกปฏิบัติทางเพศ เช่น การให้สตรีรับประทานอาหารหลังสมาชิกในครอบครัวคนอื่น และการห้ามสตรีบริโภคอาหารประเภทเนื้อสัตว์ ทำให้สตรีอยู่ในภาวะทุพโภชนาการทั้งที่สตรีต้องการสารอาหารมากเนื้อ

⁶⁶ UN, E/CN.4/2003/54/Add.1, p.17.

⁶⁷ Ibid., p.18.

⁶⁸ Ibid., p.19.

⁶⁹ UN, E/CN.4/2004/10/Add.1, p.18.

จากต้องให้กำเนิดบุตรส่งผลให้อัตราการตายของทารกแรกเกิดและแม่สูงขึ้นไปด้วย⁷⁰ การใช้แรงงานของสตรีมักได้ค่าตอบแทนที่ต่ำกว่าบุรุษ โดยเฉพาะการจ้างแรงงานของครอบครัวที่มีสตรีเป็นหัวหน้า⁷¹ นอกจากนี้นโยบายพัฒนาสังคมของรัฐบางประการยังมองข้ามความสำคัญในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของกลุ่มสตรีที่ด้อยโอกาสและพยายามตัดลดงบประมาณส่วนนี้ลงเพื่อลดภาระของภาครัฐ⁷² ดังเช่นการลดบทบาทของสตรีในกฎหมายครอบครัวของประเทศไนเจอร์⁷³ ก็มีสวนกระตุนให้เกิดไม่มั่นคงด้านอาหารของกลุ่มสตรีในที่สุด

ในประเทศอินเดียมีลักษณะการเลือกประติบัติที่ซ้ำซ้อนและซ้ำเติมกลุ่มบุคคลบางกลุ่มให้อยู่ชายขอบของสังคมอย่างหนัก เมื่อบุคคลเหล่านี้ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินจากโครงการของรัฐแล้ว กลับปรากฏว่าบุคคลเหล่านี้ถูกแย่งชิงที่ดินทำกินไปโดยกลุ่มคนที่มีวรรณะสูงกว่าในท้องถิ่นนั้น หากเป็นสตรีเมื่อเข้าร่วมกิจกรรมจ้างแรงงานก็จะได้รับค่าจ้างที่ต่ำกว่าด้วย⁷⁴ กลุ่มคนวรรณะต่ำที่เป็นสตรี และเด็กจึงต้องอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิด้านอาหารอยู่เสมอ เช่นเดียวกับกลุ่มชายขอบในประเทศมองโกเลียที่ถูกจำกัดออกจากรายชื่อยาของประชากรของรัฐ อันได้แก่ ผู้อพยพที่ไม่ได้ลงทะเบียน มักจะไม่อยู่ในรายชื่อของกลุ่มคนที่เข้าถึงบริการของรัฐ⁷⁵ จึงเป็นการยากที่กลุ่มชายขอบเหล่านี้จะประกอบอาชีพเพื่อเอาตัวรอดในสังคมที่ไม่ได้รับรองสิทธิของตนเอง

สถานการณ์ข้างต้นล้วนสะท้อนให้เห็นว่าหากไม่มีกระบวนการหรือกลไกใดๆ เข้ามารองรับการเรียกร้องสิทธิของกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ ก็เป็นการยากที่จะเยียวยาสิทธิด้านอาหารของกลุ่มคนที่ถูกเลือกประติบัติให้ประสบผลสำเร็จไปได้

⁷⁰ UN, A/58/330, p.4.

⁷¹ Ibid., p.9.

⁷² Ibid., p.10.

⁷³ UN, E/CN.4/2002/58/Add.1, p.16.

⁷⁴ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.7.

⁷⁵ UN, E/CN.4/2005/47/Add.2, p.19.

6) ความล้มเหลวของรัฐในการบังคับใช้มาตรการแก้ไขความยากจนที่อาจสนับสนุนสิทธิด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยง

ความล้มเหลวในการบังคับใช้กฎหมายเศรษฐกิจภายในประเทศเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนย่อมเป็นอุปสรรคต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะกลุ่มผู้ยากไร้ ยกตัวอย่างเช่น ความพยายามของรัฐบาลอินเดียในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยผลักดันนโยบายลดอัตราการว่างงานนอกฤดูการเกษตร ไม่ได้ผลทำให้มีผู้ว่างงานขาดรายได้ที่จะนำไปซื้ออาหาร รวมถึงการบังคับใช้กฎหมายเพดานอัตราดอกเบี้ยที่คืนที่ยังไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้ประชากรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง⁷⁶ สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของรัฐในการสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งประชากรเหล่านี้ก็ต้องอยู่ในภาวะเสี่ยงต่อความไม่มั่นคงด้านอาหารเนื่องจากต้องฝากอนาคตไว้กับนายจ้างและเจ้าของที่ดิน เพราะไม่อาจเรียกร้องสิทธิต่อกลไกใดๆที่ทำหน้าที่ตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารได้

อย่างไรก็ตามการต่อต้านระบบตลาดอย่างสุดโต่งก็อาจเพิ่มความเสี่ยงให้แก่กลุ่มเสี่ยงเช่นกัน ยกตัวอย่างเช่น ประเทศเกาหลีเหนือได้ยกเลิกระบบตลาดสินค้าอาหารในปลายปี 2005 เพื่อห้ามการจำหน่ายชื้อพิช เนื่องรัฐบาลกลัวที่จะสูญเสียอำนาจในการควบคุมเศรษฐกิจของตนและการปกครองประชากร จึงหันกลับไปใช้ระบบแบ่งปันอาหารสาธารณะซึ่งเพิ่มปริมาณการจ่ายอาหารเป็นสองเท่าให้แก่กลุ่มคนที่อยู่ในโครงการทำงานแลกอาหาร ส่วนกลุ่มคนที่ไม่ได้อยู่ในโครงการดังกล่าวมีแนวโน้มว่าจะได้รับอาหารน้อยกว่า พฤติกรรมนี้ได้สร้างความไม่มั่นคงด้านอาหารให้แก่กลุ่มเสี่ยง อาทิ เด็ก สตรีตั้งครรภ์ ผู้สูงอายุ และผู้พิการ⁷⁷ ดังนั้นการระงับความก้าวหน้าของระบบตลาดโดยที่ไม่มีมาตรการรองรับที่เป็นธรรม ก็อาจสร้างผลกระทบแอบแฝงให้แก่กลุ่มเสี่ยงได้เช่นกัน

จากการศึกษาสถานการณ์ในพื้นที่วิกฤตมักพบว่าในประเทศหรือภูมิภาคดังกล่าวประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร แต่อำนาจในการตัดสินใจมักรวมอยู่ที่ฝ่ายอำนาจรัฐ อีกทั้งไม่มีช่องทางให้ประชาชนเรียกร้องสิทธิของตนผ่านทางศาล หรือองค์กรตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้วย ดังนั้นจึงต้องเจาะลึกลงไปถึงอุปสรรคในแต่ละปัจจัยว่ามีการจัดขบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างไร

⁷⁶ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.7.

⁷⁷ UN, A/61/349, p.5.

3.5 สภาพปัญหาเกี่ยวกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

หัวข้อนี้จะทำการวิเคราะห์ลึกลงไปถึงปัจจัยปัญหาหลักที่หน่วยงานการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนว่า ปัจจัยใดบ้างที่มีผลกระทบต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารจากปัจเจกชน และแต่ละปัจจัยปัญหามีเหตุผลเบื้องหลังอยู่อย่างไร ทั้ง การขาดกฎหมายที่รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการเรียกร้องสิทธิ การขาดผลบังคับใช้ในชั้นศาลของสิทธิด้านอาหาร การขาดสถาบัน หรือองค์กรในการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน รวมถึงประชาชนไม่รับรู้สิทธิ และไม่มีความสามารถในการเข้าถึงกลไกเยียวยา

3.5.1 การขาดกฎหมายที่รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการเรียกร้องสิทธิ

ในหัวข้อนี้จะวิเคราะห์ถึงปัญหาเกี่ยวกับการขาดกฎหมายที่รับรองสิทธิด้านอาหาร และการขาดกฎหมายที่เปิดช่องทางให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนเองผ่านทางกระบวนการต่างๆ ที่กฎหมายรับรอง เนื่องจากปัจเจกชนจะสามารถเรียกร้องสิทธิของตนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายรับรองและมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเข้ามารองรับการเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชนนั่นเอง

การประชุมสิทธิมนุษยชนโลก 1993 ได้ออกปฏิญญาเวียนนาที่ชี้ให้เห็นถึงความ เป็นสากล ความแบ่งแยกไม่ได้ ความสัมพันธ์ ความพึ่งพิงกันของสิทธิมนุษยชน ไม่ว่าจะเป็ นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม หรือสิทธิพลเมืองและการเมือง ก็ตาม รัฐก็ควรบังคับใช้สิทธิ ทั้งสองอย่างเสมอภาคกันผ่านทางกระบวนการบังคับใช้กฎหมายภายในหรือการให้สัตยาบันต่อ กฎหมายระหว่างประเทศก็ตาม⁷⁸ แต่ด้วยพัฒนาการทางกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่ได้แยกสิทธิทาง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กับสิทธิพลเมืองและการเมือง ออกจากกันด้วยการออกกติกา สากลที่รับรองสิทธิทั้งสองมาคนละฉบับ และในเนื้อหาส่วนที่ว่าด้วยพันธกรณีของรัฐต่อกติกา กติกาทั้งสองก็ได้ใช้คำที่สื่อความหมายแตกต่างกันออกไป⁷⁹ กล่าวคือ รัฐมีพันธกรณีในการไม่ ละเมิดสิทธิที่จะไม่ละเมิดสิทธิที่อยู่ในกติกาสิทธิพลเมืองและการเมือง แต่กติกาสิทธิทาง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รัฐมีพันธกรณีในการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิด้วยการเคารพ

⁷⁸ Vienna Declaration and Programme of Action 1993, pp.5.

⁷⁹ FAO, IGWG RTFG /INF 7, p.12.

ปกป้อง และเติมเต็มสิทธิ อันสะท้อนให้เห็นว่ากติกาทั้งสองมีพันธกรณีทางกฎหมายต่อรัฐแตกต่างกันออกไป กระบวนทัศน์ของรัฐทั้งหลายที่มีต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงค่อนข้างมีความเหลื่อมล้ำกับสิทธิพลเมืองและการเมือง ดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญหลายๆประเทศว่า ได้มีการแยกสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมออกไปอยู่คนละหมวดหมู่กับ สิทธิพลเมืองและการเมือง และยังผลให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไม่มีผลผูกพันโดยตรงต่อการบังคับใช้สิทธิตามกฎหมาย⁸⁰ ทำให้ปัจเจกชนทั้งหลายไม่อาจอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญภายในประเทศของตนมาเป็นฐานในการเรียกร้องให้รัฐเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้แก่ตนได้ เพราะในหลายประเทศรัฐธรรมนูญไม่ได้รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง แต่กลับรับรองสิทธิอื่นๆที่มีความเกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารแทน เช่น สิทธิแรงงานในการได้รับค่าตอบแทนอย่างเหมาะสม สิทธิของชนพื้นเมืองในการมีส่วนร่วมครอบครองจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิทธิทางสาธารณสุขของปัจเจกชนในการได้รับบริการทางสาธารณสุข และโภชนาการที่เหมาะสม แทนการรับรองสิทธิด้านอาหารโดยตรงและชัดเจน (ดูภาคผนวก 3 เพิ่มเติมได้)

พัฒนาการของกติกาทั้งสองยิ่งแตกต่างกันมากขึ้นอีก เมื่อได้มีการออกพิธีสารเพิ่มเติมกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองมารับรองสิทธิของปัจเจกชนในการเรียกร้องสิทธิของตนต่อกลไกตรวจตราภายใต้กติกาได้โดยตรง จึงทำให้เกิดมุมมองต่อสิทธิทั้งสองแตกต่างกันออกไป เนื่องจากในระบบนิติวิธีของกฎหมายระหว่างประเทศนั้น รัฐจะผูกพันตนเข้ากับสนธิสัญญาระหว่างประเทศใดๆก็ต่อเมื่อรัฐสมัครใจเข้าร่วมสนธิสัญญาเหล่านั้นเอง เมื่อมิได้มีพิธีสารเพิ่มเติมกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมออกมารับรองสิทธิของปัจเจกชนในการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนต่อกลไกตรวจตราภายใต้พิธีสาร ปัจเจกชนก็ไม่มีสนธิสัญญาใดที่เป็นช่องทางเรียกร้องให้กลไกระหว่างประเทศมาบังคับให้รัฐเยียวยาความเสียหายให้กับปัจเจกชน เนื่องจากรัฐยังอ้างการปลอดผลบังคับทางกฎหมายต่อตนเมื่อมิได้มีสนธิสัญญาที่ระบุความรับผิดชอบของรัฐต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน โดยตรง

ยิ่งในสถานการณ์ฉุกเฉินกฎหมายภายในที่จะนำมาปรับใช้ก็มีน้อยมากทั้งในส่วนที่เป็นภัยธรรมชาติ และภัยสงครามที่ต้องขึ้นอยู่กับกฎหมายทหารของแต่ละประเทศ จึงเป็นการยากที่ประชาชนจะได้รับการเยียวยาในสถานการณ์ฉุกเฉิน

⁸⁰ Ibid.

การขาดกฎหมายที่รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงเป็นการปิดช่องทางในการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนตั้งแต่ต้น

3.5.2 การขาดผลบังคับใช้ในกลไกเยียวยาสิทธิทางกฎหมายของสิทธิด้านอาหาร

ในหัวข้อนี้จะทำการวิเคราะห์ถึงลักษณะทางทฤษฎีและพัฒนาการของสิทธิด้านอาหารประกอบไปด้วย เนื่องจากบ่อเกิดของสิทธิด้านอาหารมีลักษณะเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งอาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าไม่มีลักษณะเป็นสิทธิที่มีผลผูกพันทางกฎหมายถึงขนาดที่ปัจเจกชนจะสามารถอ้างสิทธิด้านอาหารของตนขึ้นเรียกร้องต่อกลไกเยียวยาภายใน หรือกลไกเยียวยาระดับภูมิภาคได้หรือไม่ จึงเป็นที่สงสัยว่าปัจเจกชนจะสามารถเรียกร้องให้รัฐคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของตนได้อย่างไรหากไม่มีการรับรองสิทธิจากฝ่ายตุลาการทั้งสองระดับ

ในเบื้องต้น กระบวนการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในชั้นศาลเริ่มจากการตีความกฎหมายเพื่อกำหนดขอบเขตในการพิจารณาคดีทั้งหลายว่า ข้อร้องทุกข์ต่างๆของปัจเจกชนว่า ได้มีความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดนั้น เป็นการละเมิดสิทธิใดของปัจเจกชนมีกฎหมายใดรองรับสิทธิเช่นว่าของปัจเจกชนหรือไม่ เมื่อศาลหรือกลไกเยียวยาสิทธิมนุษยชนภายในประเทศไม่สามารถหยิบยกเอากฎหมายใดๆที่รับรองสิทธิด้านอาหารมาปรับใช้กับคดีได้ ก็เป็นการยากที่จะพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นคุณต่อผู้เสียหาย เนื่องจากไม่มีกฎหมายที่เป็นฐานแห่งการอ้างสิทธิ ดังนั้นนิยามของสิทธิด้านอาหารที่คลุมเครือ และเป็นนามธรรมเกินไป ก็อาจเป็นอุปสรรคต่อศาลหรือกลไกเยียวยาสิทธิในการตัดสินว่าได้เกิดการละเมิดสิทธิด้านอาหารขึ้นจริงหรือไม่⁸¹ เพราะต้องเข้าใจอย่างหนึ่งว่า การเชื่อมโยงกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศเข้ากับการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายภายในนั้นมีความเหลื่อมล้ำด้านการตีความกฎหมายกันค่อนข้างมาก เนื่องจากระบบกฎหมายภายในค่อนข้างสงวนอำนาจในการเลือกใช้กฎหมาย หรือตีความกฎหมายให้สอดคล้องกับระบบกฎหมายภายในมากกว่าการรับเอาบรรทัดฐานสากลมาบังคับใช้ภายในศาลโดยตรง ยิ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบทวินิยม⁸² ด้วยแล้วยิ่งต้องอาศัยการออกกฎหมาย

⁸¹ Vienna Declaration and Programme of Action 1993, pp.13.

⁸² ประเทศที่ต้องมีกฎหมายภายในรับรองกฎหมายระหว่างประเทศก่อนจึงจะสามารถบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศในศาลภายในได้ โดยอาจใช้วิธีการออกกฎหมายภายในมาอนุวัติการกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นต้น

ภายในมารองรับสิทธิด้านอาหารเป็นการเฉพาะเจาะจงพอสมควร ศาลหรือกลไกเชี่ยวชาญภายในจึงจะพิจารณารับเอาคดีความการละเมิดสิทธิด้านอาหารเข้ามาอยู่ในเขตอำนาจศาลได้

การเชื่อมกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เข้ากับระบบกฎหมายภายในจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารภายในประเทศ แต่เมื่อมองย้อนกลับไปถึงผลบังคับทางกฎหมายของสิทธิด้านอาหารในกระบวนการศาลหรือกลไกเชี่ยวชาญระหว่างประเทศ ยิ่งสร้างความวิตกว่า สิทธิด้านอาหารมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายจริงหรือไม่ เนื่องจากกติกาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม มิได้มีกระบวนการรองรับการเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชน โดยตรง เพราะไม่มีพิธีสารหรือกฎหมายระหว่างประเทศอื่นใดมารองรับกระบวนการดังกล่าวโดยเฉพาะ กล่าวคือ ศาลอาญาระหว่างประเทศและศาลยุติธรรมระหว่างประเทศไม่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารโดยตรงอยู่แล้ว ส่วนศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่มีอยู่ในปัจจุบันทั้งทวีปอเมริกา และยุโรป ก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารในชั้นศาล แตกต่างจากกระบวนการเชี่ยวชาญสิทธิของปัจเจกชนที่อยู่ภายใต้กลไกเชี่ยวชาญของกติกาสิทธิพลเมืองและการเมือง ที่กลไกเชี่ยวชาญระหว่างประเทศเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนร้องเรียนการละเมิดสิทธิที่รับรองตามกติกา ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนซึ่งอยู่ภายใต้กติกาสิทธิพลเมืองและการเมืองได้โดยตรง ทำให้กลไกสามารถทำความเข้าใจหรือคำแนะนำไปยังรัฐที่ปล่อยให้เกิดการละเมิดและมิได้มีการเชี่ยวชาญสิทธิให้แก่ปัจเจกชนอย่างเหมาะสม ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขปัญหาให้เกิดการเชี่ยวชาญสิทธิแก่ปัจเจกชน เท่ากับเป็นการสร้างความผูกพันต่อระบบกฎหมายภายในให้มีการบังคับใช้สิทธิตามกติกาสิทธิพลเมืองและการเมืองอย่างเหมาะสม คิดว่าจะให้มีกลไกระหว่างประเทศเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมการศาลภายในประเทศนั่นเอง แต่ด้วยอุปสรรคทางพัฒนาการของกติกาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่ไม่มีกระบวนการเชี่ยวชาญสิทธิของปัจเจกชน โดยตรง จึงเป็นการยากที่จะบีบบังคับระบบกฎหมายภายใน หรือระดับภูมิภาคให้ออกกฎหมาย หรือมีการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในศาลทั้งสองระดับได้

ยิ่งไปกว่านั้นยังทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนว่าพันธกรณีในเชิงบวกของกติกาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เชื่อมโยงกับข้อจำกัดด้านทรัพยากรภายในประเทศ กล่าวคือ หากรัฐใดมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัดก็สามารถเลือกที่จะบังคับใช้สิทธิด้านอาหารอย่างค่อยเป็นค่อยไปได้ ต่างจากการบังคับใช้สิทธิตามกติกาสิทธิพลเมืองและการเมืองที่เป็นพันธกรณีเชิงลบ รัฐต้องดำเนินการป้องกันมิให้เกิดการละเมิดสิทธิขึ้นทันที ซึ่งเป็นความเข้าใจที่ผิด⁸³ เพราะ

⁸³ FAO, IGWG RTFG /INF 7, p.14.

การสร้างกระบวนการทางศาลภายในให้สามารถรับรองการเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชนเป็น พันธกรณีเบื้องต้นในการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนภายในประเทศไม่ว่าจะเป็นสิทธิใดก็ตาม ส่วน ข้อจำกัดด้านทรัพยากรนั้นเป็นเรื่องเกี่ยวกับมาตรการในเชิงปฏิบัติเสียมากกว่า เช่น การจัดให้มี ปริมาณอาหารมากพอต่อความต้องการของประชากรในประเทศที่ต้องอาศัยทรัพยากรการผลิต หรือ งบประมาณของแต่ละประเทศมี ดังนั้นการนิ่งเฉยไม่ตระหนักถึงการสร้างกระบวนการทางกฎหมายใน การเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนย่อมเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในชั้น ศาล

โดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินหากสิทธิด้านอาหารไม่สามารถบังคับใช้ในกลไก เยียวาทงกฎหมายเสียแล้วก็เป็นที่ยากที่จะบังคับให้รัฐที่ใช้อำนาจพิเศษมาใส่ใจปัญหาความหิว โหยของประชาชนได้

การที่สิทธิด้านอาหารขาดผลบังคับใช้ในชั้นศาลภายใน หรือศาลสิทธิมนุษยชน ระดับภูมิภาค จึงเป็นอุปสรรคในแง่ของการขาดผลผูกพันทางกฎหมายของสิทธิด้านอาหาร ส่งผล ให้ปัจเจกชนไม่อาจเรียกร้องสิทธิต่อรัฐได้ เนื่องจากไม่มีช่องทาง และผลบังคับใช้จากองค์กรศาล ทั้งสองระดับนั่นเอง

3.5.3 การขาดสถาบัน หรือองค์กรในการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน

นอกจากการมีกฎหมายที่เปิดช่องให้มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้แก่ปัจเจกชน และการมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายของสิทธิด้านอาหารแล้ว การมีสถาบันหรือองค์กรในการ เยียวาสติของปัจเจกชนก็ถือเป็นหลักประกันที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจก ชน เนื่องจากในการบริหารกิจการของรัฐในบางกรณีอาจมีลักษณะละเมิดสิทธิของปัจเจกชน โดย มิได้ตั้งใจ การมีองค์กรดังกล่าวทำหน้าที่ตรวจตราและรับเรื่องราวร้องทุกข์จากปัจเจกชนก็จะช่วย ผ่อนคลายปัญหา หรือแก้ไขปัญหาค้นพบได้ทันทั่วที่มากขึ้น

ในหลายประเทศมีแนวคิดที่ต้องการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยภายในประเทศ อย่างเด็ดขาด กล่าวคือ ต้องการแบ่งแยกการใช้อำนาจของ ตุลาการ นิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ออกจากกันอย่างสิ้นเชิง โดยพยายามจำกัดการใช้อำนาจของศาลไม่ให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ก้าว

ถ่ายการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และนิติบัญญัติ⁸⁴ ในเรื่องลำดับความสำคัญในการใช้ทรัพยากร หรือออกกฎหมาย แม้การปกครองประเทศจะต้องคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอย่างเคร่งครัด แต่การบังคับใช้สิทธิมนุษยชนภายในประเทศก็ไม่อาจปล่อยให้องค์กรที่มาจากอำนาจทางการเมืองบังคับใช้สิทธิโดยลำพัง⁸⁵ ดังนั้นจึงมีแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันที่มีกลไกการทำงานแบบกึ่งตุลาการกึ่งบริหารขึ้น เช่น ผู้ตรวจการรัฐสภา หรือสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อนำหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์จากปัจเจกชน และวินิจฉัยว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นมีมูลเหตุมาจากการละเมิดสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ แล้วทำคำสั่งหรือคำแนะนำอื่นใดไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือรัฐสภาเพื่อหามาตรการเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนต่อไป ซึ่งแสดงถึงรูปแบบการใช้อำนาจขององค์กรศาลในการวินิจฉัยเรื่องราวร้องทุกข์ และการใช้อำนาจบริหารในการทำคำสั่งไปยังหน่วยงานรัฐให้มีมาตรการเยียวยาสิทธิออกมา ซึ่งเป็นรูปแบบที่เหมาะสมต่อการแก้ไขปัญหาการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนเป็นอย่างยิ่ง แต่ในความเป็นจริงมีเพียงไม่กี่ประเทศที่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารอยู่

การขาดสถาบัน หรือองค์กรในการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน และการขาดกลไกตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารระหว่างประเทศ เนื่องจากมิได้มีกลไกระหว่างประเทศใดที่มีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากปัจเจกชนโดยตรง ปัญหาในส่วนนี้เกิดจากกติกาสันติภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมิได้มีพิธีสารเลือกรับที่มีกลไกตรวจตราการบังคับใช้สิทธิที่สามารถรับคำร้องและเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง เมื่อไม่มีกลไกที่สามารถบังคับให้รัฐต้องเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนโดยตรง รัฐจึงไม่มีความกระตือรือร้นในการจัดตั้งสถาบันตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร หรือถ้ามีผู้ตรวจการรัฐสภา สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ แต่กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติสิทธิด้านอาหารเข้าไปอยู่ในเขตอำนาจขององค์กร ซึ่งในขณะนี้เพียงไม่กี่ประเทศที่สิทธิด้านอาหารอยู่ในเขตอำนาจของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น ที่ปรากฏในประเทศอัฟริกาใต้⁸⁶ ซึ่งจะได้กล่าวอย่างละเอียดต่อไปในบทที่ 4

การขาดกลไกในการตรวจตราการบังคับใช้สิทธินั้นเป็นอุปสรรคสำคัญประการหนึ่ง แต่ความล้มเหลวของการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนในระดับการชดเชยความเสียหายให้กับผู้ที่ถูกละเมิดแม้จะมีคำสั่งศาลให้มีการเยียวยาแล้วก็ตามก็ถือเป็นการบั่นทอนสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างร้ายแรงเช่นกัน ดังเช่น กรณีศาลสูงอินเดียต้องแต่งตั้งกรรมการตรวจตราการ

⁸⁴ Ibid., p.13.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ UN, E/CN.4/2002/58, p.17.

บังคับใช้คำพิพากษาขึ้น 2 คน เพื่อคอยควบคุมให้รัฐบาลออกมาตรการเยียวยาในรูปแบบต่างๆ ตามที่ศาลได้มีคำสั่ง⁸⁷ และในอีกคดีหนึ่งศาลสูงของอินเดียได้ชี้ว่าการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนนั้น การใช้กระบวนการศาลนั้นไม่อาจหามาตรการการเยียวยาที่ละเอียด เหมาะสมกับความเสียหายของผู้ถูกละเมิดสิทธิได้ การจัดตั้งองค์กรที่ใช้อำนาจกึ่งตุลาการจะเหมาะสมต่อการหามาตรการชดเชยชดเชยให้แก่ปัจเจกชนได้ครอบคลุมกว่าองค์กรศาล⁸⁸

อย่างไรก็ตามในสถานการณ์ฉุกเฉินโดยเฉพาะยามสงครามก็เป็นไปได้ยากที่กลไกเหล่านี้จะทำงานได้อย่างเป็นปกติ เนื่องจากโดนลิดรอนสิทธิจากฝ่ายที่กุมอำนาจเพื่อป้องกันกล่าวโทษต่อตน

การขาดสถาบันหรือองค์กรในการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนจึงกระทบกระเทือนต่อการเรียกร้องสิทธิ และการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างมาก

3.5.4 ประชาชนไม่รับรู้สิทธิ ไม่สามารถเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายได้

ปัจจัยนี้ดูเหมือนจะวัดได้ยากและมีลักษณะเป็นนามธรรม แต่ในความเป็นจริงปัญหานี้เป็นปัญหาในข้อเท็จจริงซึ่งเป็นอุปสรรคในเบื้องต้นที่ทำให้ไม่มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเลยก็ว่าได้ เนื่องจากการที่ประชาชนไม่รู้ว่าตนมีสิทธิตามกฎหมายก็ไม่อาจที่ทราบได้เลยว่ามีการละเมิดสิทธิด้านอาหารเกิดขึ้นหรือไม่ ทำให้ไม่มีการนำความเสียหายที่ตนได้รับขึ้นเรียกร้องต่อศาล หรือสถาบันด้านสิทธิมนุษยชน แม้ว่าในประเทศของตนจะมีกฎหมายและกลไกในการเยียวยาสิทธิอยู่ก็ตาม นอกจากนี้ในหลายๆ กรณีที่ประชาชนรับรู้ได้ถึงความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิด้านอาหารว่ามีผลกระทบต่อปัจเจกชนจริง แต่หากปัจเจกชนเหล่านั้นไม่มีความสามารถในการเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิ ไม่ว่าจะด้วยการขาดความรู้หรือไม่ได้รับคำปรึกษาทางกฎหมาย ปัจเจกชนเช่นว่าย่อมไม่อาจนำเรื่องราวร้องทุกข์ของตนเข้าสู่กระบวนการเยียวยาสิทธิได้เช่นกัน

⁸⁷ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.11.

⁸⁸ FAO, IGWG RTFG /INF 7, p.17.

สิทธิด้านอาหารมีกระบวนการส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิในรูปแบบกระบวนการที่อิงสิทธิ กล่าวคือรัฐมีพันธกรณีในการคุ้มครองสิทธิให้แก่ปัจเจกชนที่เป็นผู้ทรงสิทธิในฐานะที่เป็นหน้าทีของรัฐ มิใช่การให้ในลักษณะการบริจาคหรือการกุศลตามอำเภอใจของรัฐ ดังนั้นหลักความรับผิดชอบของรัฐต่อหน้าที่ดังกล่าวจึงมีส่วนสำคัญที่จะผลักดันให้รัฐดำเนินกระบวนการส่งเสริมสิทธิให้แก่ปัจเจกชน แต่ในความเป็นจริงรัฐจะรู้สึกถึงหน้าที่ว่าต้องดำเนินการใดๆ ก็ต่อเมื่อมีกระบวนการทางกฎหมาย เช่น คำพิพากษาของศาล หรือผลของกฎหมายบังคับ ซึ่งเริ่มต้นกระบวนการทั้งหมดที่ประชาชนเจ้าของสิทธิเป็นผู้เรียกร้องต่อรัฐนั่นเอง ดังนั้นปัจเจกชนจึงเป็นต้นทางของกระบวนการความรับผิดชอบของรัฐต่อประชาชน หากปัจเจกชนไม่รับรู้ถึงสิทธิของตนเอง เสียตั้งแต่ต้นแล้วก็เป็นกรยากที่จะเกิดการเรียกร้องให้รัฐดำเนินการใดเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ประชาชนผู้ทรงสิทธิจึงต้องมีความรู้ความเข้าใจถึงสิทธิของตนเอง และรู้ด้วยว่ามีช่องทางใดบ้างที่ตนเองจะสามารถเรียกร้องให้รัฐหันมาเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน แต่ในความเป็นจริงกลับพบว่าแทบไม่มีการแทรกความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนเข้าไปในระบบการศึกษา

ทั้งนี้ด้วยลักษณะตามธรรมชาติของปัญหาความหิวโหยที่มักเกิดขึ้นกับกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในสังคมจึงเป็นการยากที่จะมีปัจเจกชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากปัญหาความหิวโหยสามารถเข้าถึงกระบวนการเยียวยาทางกฎหมายได้ เนื่องจากระบบเยียวยาสิทธิทางกฎหมายปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนและต้องอาศัยความเชี่ยวชาญทางวิชาชีพกฎหมายจึงจะสามารถดำเนินการเรียกร้องสิทธิผ่านกระบวนการทางกฎหมายได้ จึงเป็นการยากที่กลุ่มเสี่ยงที่เป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาสในเรื่องต่างๆ รวมถึงความสามารถทางกฎหมายจะดำเนินการเรียกร้องสิทธิของตนต่อกระบวนการเยียวยาได้โดยลำพัง⁸⁹ ทั้งนี้เพราะภาครัฐยังไม่ให้ความสำคัญในการสนับสนุนการทำงานของภาคประชาสังคมที่มีส่วนช่วยเหลือให้กลุ่มเสี่ยงรับรู้ข้อมูล และเข้าใจระบบการเรียกร้องสิทธิทางกฎหมาย

ยิ่งไปกว่านั้นประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิในสถานการณ์ฉุกเฉินยังถูกจำกัดสิทธิในการรวมตัวเรียกร้องการเยียวยาจากรัฐมาก เนื่องจากอำนาจการตัดสินใจยึดโยงอยู่กับฝ่ายที่มีอำนาจและเป็นเจ้าของทรัพยากร จึงมีแนวโน้มที่จะปราบปรามฝ่ายที่มีความคิดไม่สอดคล้องกับตน โดยเฉพาะในภาวะสงคราม

⁸⁹ FAO, The Right to Food in practice Implementation at the national level, (Rome : 2006), p.3.

การขาดกระบวนการรับรู้สิทธิด้านอาหาร และไม่มีความสามารถในการเข้าถึง กลไกเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน จึงเป็นสาเหตุของปัญหาในเบื้องต้นที่ต้องใช้มาตรการเชิงรุกเข้าไปแก้ไข เพราะหากยังปล่อยให้ปัญหานี้คงอยู่ พัฒนาการทางกฎหมายในเรื่องนี้ก็จะชะงักงัน เนื่องจากจะไม่มีหรือนำคดีเข้าสู่กระบวนการเยียวยาสิทธิเลย

หัวข้อนี้ได้แสดงให้เห็นถึงสถานการณ์ของปัญหาสิทธิด้านอาหาร รวมไปถึง ปัจจัยอุปสรรคที่เหนี่ยวรั้งพัฒนาการของกฎหมาย และกลไกในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน เพื่อชี้ให้เห็นจุดเริ่มต้นของการแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหาร ซึ่งปัญหาหลักที่พบ คือ การขาดกฎหมายที่รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการเรียกร้องสิทธิ การขาดผลบังคับใช้ในชั้นศาลของสิทธิด้านอาหาร การขาดสถาบัน หรือองค์กรในการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน รวมถึงประชาชนไม่รับรู้สิทธิ และไม่สามารถเรียกร้องให้มีการเยียวยาสิทธิ ซึ่งเป็นการพิสูจน์สมมติฐานว่าเหตุใดการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงไม่สัมฤทธิ์ผล เพื่อจะนำไปสู่การวิเคราะห์ มาตรการต่างๆ ที่ใช้ในการเยียวยาสิทธิว่ามีอยู่อย่างไรจะสามารถแก้ไขปัญหาที่มีอยู่เดิมได้หรือไม่ ดังนั้นรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องจึงมีหน้าที่ในการริเริ่มมาตรการแก้ปัญหาในรูปแบบต่างๆ เพื่ออุดช่องว่างของกระบวนการให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนได้จริง โดยมาตรการต่างๆ ที่จะนำออกมาใช้นั้น ก็ต้องอยู่ภายในกรอบและหลักการของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่มีประเด็นต้องพิจารณาในหัวข้อลำดับต้นของบท ซึ่งประเด็นทางกฎหมายเหล่านั้นจะเป็นกรอบในการวิเคราะห์มาตรการต่างๆ ว่าจะสอดคล้องกับหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนหรือไม่ และเป็นกรอบความคิดในการริเริ่มมาตรการต่างๆ เพื่อเป็นคู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ทั้งในสถานการณ์ปกติและสถานการณ์ฉุกเฉินต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

มาตรการ และกลไกภายในสำหรับเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

บทนี้จะทำการศึกษาดังมาตรการ และกลไกภายในประเทศสำหรับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน โดยจะวิเคราะห์มาตรการ และกลไกที่ใช้เยียวยาปัญหาทั้งในสถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งจะได้เลือกเอากรณีศึกษาที่สะท้อนถึงการเยียวยาปัญหาในสถานการณ์ทั้งสองมาประกอบกันไปด้วย ในท้ายที่สุดก็จะรวบรวมเอาบทเรียนที่เกิดจากการเยียวยาปัญหาสิทธิด้านอาหารภายในประเทศของทั้งสองสถานการณ์ด้วย

4.1 มาตรการ และกลไกภายในสำหรับเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามปกติ

การวิเคราะห์มาตรการ และกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในประเทศนั้นจะศึกษาถึง กรอบทางกฎหมายของประเทศที่เด่นๆ ว่าได้รับรองสิทธิด้านอาหารไว้หรือไม่ และมีช่องทางให้ปัจเจกชนนำคดีที่เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิด้านอาหารเข้าสู่กระบวนการศาลหรือไม่ มีกรณีศึกษาที่ออกคำพิพากษาอย่างไร นอกจากนี้ยังทำการวิเคราะห์องค์หรือสถาบันที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายในประเทศว่าได้ให้การคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนมากน้อยเพียงไร และมีองค์กรที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิด้านอาหารเป็นภาระหรือไม่ รวมถึงกระบวนการเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชนด้วยว่ามีการกระทำในลักษณะใดบ้าง มีคดีศึกษามากน้อยเพียงไร สุดท้ายจะสำรวจถึงโครงการพัฒนาที่มีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามปกติด้วย โดยจะมีการหยิบเอากรณีศึกษาจากประเทศที่มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารทางกฎหมายมาวิเคราะห์ด้วย

4.1.1 มาตรการ และกลไกภายในที่ปรากฏ

ในหัวข้อนี้จะทำการวิเคราะห์มาตรการ และกลไกภายในที่ปรากฏอยู่ว่ามีกฎหมาย การบังคับใช้สิทธิในชั้นศาล กลไกการบังคับใช้สิทธิ การเรียกร้องสิทธิของประชาชน

รวมถึงโครงการพัฒนา ว่ามีมาตรการหรือกลไกใดบ้างที่มีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของ
ปัจเจกชนบ้าง โดยการประเมินมาตรการภายในจะเริ่มด้วย การทดลองว่าหากปัจเจกชนถูกละเมิด
สิทธิด้านอาหารจะสามารถใช้ช่องทางใดบ้างในการเรียกร้องให้มีการเยียวยาความเสียหายแก่ตน

4.1.1.1 กฎหมาย

กรอบทางกฎหมายที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิด้านอาหาร คือ สนธิสัญญา
ระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหาร อาทิ ปกติสัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติกา
สากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เป็นต้น ทั้งนี้การบังคับใช้สิทธิ
ภายในประเทศยังต้องอาศัยการออกกฎหมายภายในมารับรองสิทธิโดยตรง หรือการรับรองสิทธิ
ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศด้วย ซึ่งสถานะทางกฎหมายของรัฐต่างๆ ในการเข้าร่วม
อนุสัญญาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารจะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดไว้ในภาคผนวก ค I ซึ่ง
แต่ละประเทศก็มีระบบในการรับรองเอากฎหมายระหว่างประเทศมาใช้ภายในประเทศไปแตกต่างกัน
หากประเทศใดสามารถดำเนินการได้อย่างสมบูรณ์ก็จะทำให้มีการยอมรับสิทธิด้านอาหาร
ตามที่กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองไว้อย่างมั่นคงยิ่งขึ้น โดยประเทศที่ใช้ระบบทวินิยมอย่าง
ประเทศไทยจะอยู่ในรูปแบบการรับหลักการเข้ามาในกฎหมายภายในที่มีอยู่ เช่น กฎหมาย
รัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายภายในอื่นๆที่เกี่ยวข้อง หรือในประเทศที่ใช้ระบบเอกนิยมเมื่อมีการให้
สัตยาบันต่อกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใดก็สามารถบังคับใช้ในกฎหมายได้ทันที ซึ่งในบทนี้
จะไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแยกย่อยไปที่แต่ละประเทศ เนื่องจากได้มีรายชื่อความเข้มข้นในการ
รับรองสิทธิด้านอาหารของแต่ละรัฐไว้ในภาคผนวก ค II, III ไว้แล้ว แต่จะทำการศึกษาในประเทศ
ที่มีการยอมรับสิทธิด้านอาหารอย่างโดดเด่น หรือน่าสนใจมาศึกษาเพื่อให้เกิดการพิสูจน์สมมติฐาน
อย่างชัดเจนดังที่จะได้กล่าวถึง

ขั้นแรกปัจเจกชนต้องพิจารณาว่ามีกรอบทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิด้านอาหาร
หรือไม่ กล่าวคือ การบังคับใช้สิทธิภายในประเทศยังต้องอาศัยการรับรองสิทธิตามรัฐธรรมนูญ
ของแต่ละประเทศ หรือการออกกฎหมายภายในมารับรองสิทธิด้านอาหารโดยตรง ซึ่งบางกรณี
พบว่ากฎหมายภายในได้รับรองสิทธิอื่นที่ส่งเสริมสิทธิด้านอาหารด้วย เช่น สิทธิในที่ที่ดินทำกิน
สิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิทธิชุมชน เป็นต้น

โดยประชาชนในประเทศต่างๆ อาจอาศัยบทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศที่มีการรับรองสิทธิด้านอาหารชัดเจนมากน้อยแตกต่างกันไป ดังต่อไปนี้¹

- มีประเทศที่รับรองสิทธิด้านอาหารของบุคคลอย่างชัดเจนอยู่ 22 ประเทศ
- มีประเทศที่รับรองสิทธิด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยง โดยเฉพาะเจาะจงอยู่ 17 ประเทศ
- มีประเทศที่รับรองสิทธิด้านอาหารโดยปริยายผ่านการรับรองสิทธิในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี 46 ประเทศ
- มีประเทศที่รับรองสิทธิด้านอาหารของกลุ่มพึ่งพิงต่างๆ เช่น คนว่างงาน เด็ก อยู่ 66 ประเทศ
- มีประเทศที่รับรองสิทธิในความมั่นคงทางสังคมอยู่ 114 ประเทศ
- มีประเทศที่ให้หลักประกันค่าจ้างขั้นต่ำ เพื่อให้เข้าถึงอาหารอย่างเพียงพออยู่ 37 ประเทศ
- มีประเทศที่รับรองสิทธิของผู้บริโภค ความปลอดภัยด้านอาหาร และการเกษตรอยู่ 23 ประเทศ
- มีประเทศที่รับรองสิทธิด้านสุขภาพ ที่เกี่ยวกับอาหารและโภชนาการอยู่ 13 ประเทศ

เกณฑ์เหล่านี้จะเป็นตัวชี้ว่ากฎหมายของแต่ละประเทศมีความชัดเจนในการรับรองสิทธิด้านอาหารมากน้อยเพียงไร ซึ่งจะพบว่า มีจำนวนประเทศที่กฎหมายรัฐธรรมนูญเข้มข้นมากน้อยเพียงไรดังที่กล่าวถึงข้างต้น ส่วนประเทศใดจัดอยู่ในกลุ่มไหนสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้ในภาคผนวกที่ ค II, III ต่อไป (เนื่องจากมีกว่า 170 ประเทศ) ซึ่งสามารถไปรายละเอียดเพิ่มเติมได้เอง เนื่องจากในเนื้อหาของบทนี้จะเน้นไปที่กฎหมายภายในที่รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอันนำไปสู่การเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชนต่อกลไกเยียวยาต่างๆ เพื่อให้เกิดการเยียวยาสีทธิให้แก่ปัจเจกชนโดยตรง

ปัจจุบันบางประเทศได้เริ่มรับรองสิทธิด้านอาหารไว้ในรัฐธรรมนูญของตนอย่างชัดเจนดังที่ ประเทศอัฟริกาใต้ที่ได้รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้ในมาตรา 27(b) เช่นเดียวกับอีก 21 ประเทศ แต่ในหลายประเทศก็มิได้มีการกระทำเช่นเดียวกัน ดังนั้นแนวทางการให้สัตยาบันของรัฐต่อสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ก็ย่อมมีผลให้รัฐต้องบังคับใช้สิทธิด้านอาหารภายในประเทศตามพันธกรณีที่เกิดจากฯ กำหนด โดยอาจจะเป็นการรับรองสิทธิด้านอาหารทางอ้อมผ่านการรับรองสิทธิ ในการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินทำกิน การได้รับค่าตอบแทนแรงงานที่เหมาะสม ฯลฯ ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น ส่วนรายละเอียดการบังคับใช้ในบางประเทศจะได้กล่าวถึงต่อไปในหัวข้อกรณีศึกษา 4.1.2

¹ FAO, IGWG RTFG INF/2, p.6.

1) กฎหมายภายในเพื่อรักษาความมั่นคงด้านอาหาร

ประเทศนอร์เวย์ได้ผลักดันให้มีแผนปฏิบัติการสิทธิด้านอาหารเข้าผนวกกับนโยบายในการบริหารประเทศ ในเบื้องต้นรัฐได้ออก พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งได้รับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ด้วย และออก “สมุดปกขาวฉบับที่ 19 ว่าด้วยผลผลิตทางเกษตร” เข้ามาประกอบกับพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำให้สามารถผลักดันแผนปฏิบัติการด้านอาหารเข้ากับนโยบายของ กระทรวงเกษตร และกระทรวงสาธารณสุขของประเทศได้โดยมีผลผูกพันทางกฎหมายอย่างชัดเจน² ซึ่งเป็นการเสริมความเข้มแข็งของนโยบายความมั่นคงด้านอาหาร และความปลอดภัยด้านอาหารด้วยผลของกฎหมายภายใน อันจะเป็นกรอบในการการดำเนินนโยบายด้านอาหารของรัฐต่อไป

มลรัฐควิเบกแห่งแคนาดาได้ออก “รัฐบัญญัติแก้ไขความยากจน” ที่มีสิทธิด้านอาหารเป็นแกนกลาง และสร้างแผนปฏิบัติการความมั่นคงด้านอาหาร ตามนัยยะที่ศาลสูงได้ตีความไว้³ ซึ่งเป็นการยอมรับเอาความสำคัญของแผนความมั่นคงด้านอาหารเข้าเป็นกฎหมายภายใน ทำให้การรักษาความมั่นคงด้านอาหารมีผลทางกฎหมายรองรับและเป็นกรอบให้รัฐปฏิบัติตาม

ทำให้ปัจเจกชนในประเทศทั้งสองสามารถเรียกร้องสิทธิตามกฎหมายเช่นว่าได้

2) กฎหมายในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร - การปฏิรูปที่ดิน สิทธิชุมชน

รัฐธรรมนูญของประเทศอินเดียรับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติ และเพิ่มการปกป้องสิทธิของชนพื้นเมืองในการครอบครองใช้สอยทรัพยากรในพื้นที่ดั้งเดิมของตนโดยอาศัย “รัฐบัญญัติคุ้มครองสิทธิชนพื้นเมืองและชนเผ่า 1989” อย่างไรก็ตามแม้จะมีการพยายามลดการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของเจ้าของที่แต่ในทางปฏิบัติก็ยังเป็นไปได้ยากและมีการเลือกปฏิบัติอย่างแพร่หลายในประเทศ⁴

ประเทศญี่ปุ่นได้ออกกฎหมาย “พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร 1946” และ “พระราชบัญญัติที่ดินเพื่อการเกษตร 1952” พร้อมด้วยมาตรการพิเศษอื่นเพื่อส่งเสริมเกษตรกร ควบคู่ไปกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยใช้วิธีเวนคืนดินจากเจ้าของที่ดินรายใหญ่แล้วนำมาจัดสรรขายคืนให้แก่เกษตรกรรายย่อย กรณีการเช่าที่ทำกิน รัฐก็จะเปิดโอกาสให้

² UN, E/CN.4/2003/117, p.9.

³ FAO, IGWG RTFG /INF 4, p.8.

⁴ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.10.

เกษตรกรรมมาจดทะเบียนเพื่อขอลดหย่อนค่าเช่าได้ นอกจากนี้ยังได้ตั้งคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร โดยเปิดโอกาสให้เกษตรกรเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย⁵ ทำให้ในช่วงปี 1950 ปริมาณของเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกินลดลงจากร้อยละ 46 เหลือเพียง ร้อยละ 10 และในปี 1952 ก็ได้ออกกฎหมายที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีข้อกำหนดในการเปลี่ยนที่ดินไปใช้ในวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่การเกษตรอย่างเข้มงวด เพื่อสร้างความมั่นคงในที่ดินทำกินเพื่อการเกษตรและรักษาเสถียรภาพความมั่นคงด้านอาหาร⁶

จากการศึกษาจะเห็นว่าประเทศที่มีการรับรองสิทธิด้านอาหารอย่างชัดเจน ย่อมเปิดโอกาสปัจเจกชนอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นฐานในการเรียกร้องสิทธิของตนสู่กระบวนการเยียวยาได้ แต่รัฐธรรมนูญส่วนใหญ่ก็ยังมิได้รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้อย่างชัดเจน (ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้น อ้างอิงถึงรายละเอียดใน ภาคผนวก ก II, II) และยังไม่ได้กล่าวถึงกระบวนการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเท่าที่ควร

4.1.1.2 การบังคับใช้สิทธิในศาล

การบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในชั้นศาลมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการบัญญัติสิทธิด้านอาหารไว้ในกฎหมายภายในประเทศ กล่าวคือ หากมีการรับรองสิทธิด้านอาหารไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญปัจเจกชนที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลสูงของประเทศนั้นก็สามารถใช้สิทธิในการเรียกร้องให้มีการเยียวยาสิทธิได้โดยตรง และมีผลบังคับทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด

ประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรศาลจำเป็นต้องพิจารณาคดีโดยอ้างอิงกับกฎหมายรัฐธรรมนูญดังที่จะได้กล่าวถึงอย่างละเอียดในกรณีศึกษาของประเทศสวีเดนและแอฟริกาใต้

⁵ Ministry of Agriculture of JAPAN, REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS, pp.155-156.

⁶ Ibid., pp.157-158.

ส่วนประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี ศาลอาจตีความเพิ่มเติมจากกฎหมายรัฐธรรมนูญเดิมที่มีอยู่เพื่อให้คุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้ที่จะได้กล่าวถึงรายละเอียดในกรณีศึกษาประเทศอินเดีย

นอกจากนี้ปัจเจกชนอาจเรียกร้องสิทธิด้านอาหารในศาลยุติธรรม หรือศาลปกครองภายในประเทศก็ได้ หากประเทศเหล่านั้นมีกฎหมายที่รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้ในกฎหมายเฉพาะอื่นๆ เช่น กฎหมายความมั่นคงด้านอาหาร กฎหมายที่ดินทำกิน หรือกฎหมายสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งศาลก็จะต้องตัดสินคดีโดยอ้างอิงจากกฎหมายเช่นว่าแน่นอน

ดังนั้นการเยียวยาสิทธิด้านอาหารผ่านกระบวนการศาลจึงสามารถทำให้เกิดการเยียวยาอย่างเป็นรูปธรรมและมีผลผูกพันต่อคู่กรณีอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นผลดีต่อการส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามก็ดีที่ปัจเจกชนที่ถูกละเมิดสิทธิด้านอาหารมักเป็นกลุ่มเสี่ยงที่มีความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมน้อยมาก ดังนั้นจึงต้องมีกระบวนการเยียวยาอื่นมาเสริม ทั้ง กลไกตรวจตราการบังคับใช้สิทธิ การเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิโดยตรงต่อภาครัฐ รวมไปถึงการจัดโครงการพัฒนาเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับผู้ถูกละเมิดสิทธิ

4.1.1.3 กลไกการบังคับใช้สิทธิทางกฎหมาย

ช่องทางในการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนผ่านทางสถาบันและกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่จะทำการประเมินกันในหัวข้อนี้ จะหมายรวมถึง สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชน และองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารโดยตรง ว่าสถาบันและกลไกทั้งหลายได้เปิดช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนต่อองค์กรหรือไม่ และองค์กรมีมาตรการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนออกมาในรูปแบบใดบ้าง

เมื่อมีกฎหมาย และนโยบายที่ส่งเสริมการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารแล้ว ก็ต้องมีสถาบันเพื่อตรวจตราการบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ รวมถึงตรวจตราดำเนินนโยบายและโครงการให้เป็นไปตามที่วางเป้าหมายไว้ ดังนั้นจึงอาจมีการจัดตั้งสถาบัน

ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยที่สถาบันที่มาตรวจตรานี้อาจแบ่งออกได้เป็นสองลักษณะ คือ

- ก) สถาบันและกลไกสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กล่าวคือ สถาบันดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนภายในประเทศทั้งหมด โดยมีได้เฉพาะเจาะจงลงไปที่สิทธิใดสิทธิหนึ่ง
- ข) สถาบันและกลไกสิทธิด้านอาหาร กล่าวคือ สถาบันดังกล่าวจะทำหน้าที่ตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารโดยเฉพาะ

ก) สถาบันและกลไกสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สถาบันและกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติที่จะทำการประเมินว่ามีช่องทางให้ปัจเจกชนร้องทุกข์ในประเด็นการละเมิดสิทธิด้านอาหารต่อองค์กรโดยตรงหรือไม่ และองค์กรมีมาตรการเยียวยาในลักษณะใดบ้าง

กรอบทางสถาบันที่เกี่ยวข้องกับการตรวจตรา การบังคับใช้สิทธิมนุษยชนได้แก่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกาใต้ที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่อย่างอิสระในการรับคำร้องจากปัจเจกชน หรือกลุ่มบุคคล แล้วทำการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริง เพื่อทำข้อเสนอแนะไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หรือทำรายงานไปยังรัฐสภาโดยตรง เช่น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของอุกันดาที่มีส่วนผลักดันสิทธิด้านอาหารเข้าสู่การสัมมนากำหนดนโยบายของรัฐตามกรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งนำไปสู่การตระหนักถึงสิทธิด้านอาหารของหน่วยงานรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชนในประเทศด้วย⁷ ส่วนในประเทศบราซิลนั้นในขั้นต้นมีเลขาธิการพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้กระทรวงยุติธรรมซึ่งในปี 2002 ได้รวมเอาปัญหาสิทธิด้านอาหารเข้าไปอยู่ในเขตอำนาจอย่างชัดเจน (ในย่อหน้า 442-457) รวมถึงการบังคับให้ปรับลดภาษีในอาหารสำคัญเพื่อให้ราคาลดต่ำลงเพียงพอต่อการเข้าถึงของคนยากไร้⁸ แต่การองค์กรดังกล่าวยังขาดอำนาจในการปฏิบัติงานเนื่องจากไม่มีลักษณะอิสระ และปลอดจากการครอบงำของฝ่ายบริหารดังที่กำหนดไว้ในหลักการปารีส (Principles Relating to the Status of National Institutions 1991) จึงมีการจัดตั้งทบวงกิจการสาธารณะ (Ministerio Publico) ซึ่งองค์กรนี้มีลักษณะใกล้เคียงกับระบบอัยการอิสระ และเกิดขึ้นโดยผลของรัฐธรรมนูญ ทบวงทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนโดยเฉพาะ องค์กรนี้มีความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ

⁷ FAO, *IGWG RTFG /INF 4*, p.10.

⁸ UN, *E/CN.4/2003/54/Add.1*, p.10.

ด้านกฎหมาย และริเริ่มมาตรการต่างๆให้รัฐนำไปกำหนดเป็นนโยบาย และจัดตั้งโครงการ รวมไปถึงร่วมมือกับองค์กรพัฒนาเอกชนในการปกป้องสิทธิของกลุ่มเสี่ยงต่างๆด้วย เช่น การผลักดันให้รัฐจัดโครงการอาหารในโรงเรียน โครงการอาหารสำหรับเด็กและชนพื้นเมือง⁹

การดำเนินการของผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนก็เป็นอีกกลไกหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารภายในประเทศ ดังเช่น การทำงานของผู้ตรวจการสิทธิมนุษยชนแห่งกัวเตมาลาที่ได้รวมเอาสิทธิด้านอาหารเข้าไปอยู่ในเขตอำนาจ เนื่องจากเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้และเป็นผลจากการให้สัตยาบันของรัฐต่อกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย แม้ว่าการทำงานจะต้องประสบอุปสรรคจากการข่มขู่ คุกคาม แต่คณะทำงานของสำนักงานผู้ตรวจการก็สามารถทำงาน โดย การเจรจา ไกล่เกลี่ย ประนีประนอม ออกมติที่มีลักษณะกึ่งศาล และให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมายแก่กลุ่มเสี่ยง และปัจเจกชน รวมถึงบันทึกการละเมิดสิทธิ การทำงานของผู้ตรวจการจะเน้นไปทำงานด้านที่คนทำกินและประเด็นอื่นๆที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหาร เมื่อมีกฎหมายใหม่ว่าด้วยระบบความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการแห่งชาติขึ้นก็ได้ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการตรวจตราการบริหารของรัฐว่าได้เคารพ ปกป้อง เติมเต็ม สิทธิด้านอาหารของประชาชนหรือไม่¹⁰ ซึ่งเป็นการเพิ่มช่องทางในการเรียกร้องสิทธิให้แก่ปัจเจกชนโดยตรง และเพิ่มความคล่องตัวให้กับการทำงานของกลไกตรวจตรา เนื่องจากมีกฎหมายมารองรับอำนาจในหลายระดับ และกลไกก็สามารถมีคำสั่งที่มีผลบังคับต่อรัฐได้ อันจะนำมาซึ่งการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนได้โดยตรง

ข) สถาบันและกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารโดยเฉพาะ

ปัจจุบันมีองค์กรภายในที่ทำหน้าที่ตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารเป็นการเฉพาะอยู่ในบางประเทศแล้ว คือ

สถาบันที่ทำหน้าที่ตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารโดยตรง อาทิ ผู้แทนพิเศษสิทธิด้านอาหารแห่งชาติ ที่แต่งตั้งโดยกระทรวงยุติธรรมของบราซิล ซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิ ทั้งในส่วนนโยบายอาหาร และนโยบายน้ำดื่ม ของทุกภูมิภาค ซึ่งจะทำงาน

⁹ FAO, IGWG RTFG /INF 4, p.10.

¹⁰ UN, E/CN.4/2006/44/Add.1, p.13.

ร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนของบราซิลด้วย¹¹ โดยต่อมามีการจัดตั้งการประชุมเกี่ยวกับความมั่นคงด้านอาหารแห่งชาติขึ้นมาเพื่อส่งเสริมการพัฒนาสิทธิมนุษยชนด้านอาหารในประเทศ (CNPDA – National Council for the Promotion of the Human Right to Food in Brazil) ภายใต้กระทรวงยุติธรรม โดยให้องค์กรพัฒนามือองค์กรพัฒนาและหน่วยงานของรัฐมาร่วมกันทำงานเพื่อระดมความคิดในประเด็นต่างๆเพื่อบังคับใช้สิทธิด้านอาหารภายในประเทศให้ดีขึ้น และเพื่อให้มีการออกกฎหมายความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการแห่งชาติต่อไป โดยยึดกรอบของความเห็นทั่วไปฯ ฉบับที่ 12¹² และแนวทางตามความสมัครใจฯ ทั้งนี้ประเทศโบลิเวียก็ได้มีการดำเนินโครงการในลักษณะเดียวกับ CNPDA ของบราซิล¹³ นับเป็นความก้าวหน้าของการพัฒนาระบบการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่ใช้รูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน

ในประเทศเซียร์ราลีโอน ก็ได้แต่งตั้งเลขาธิการสิทธิด้านอาหารขึ้น เพื่อทำหน้าที่ประสานการประสานงานที่ดีขึ้นระหว่างรัฐบาล กับผู้ให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ให้มีการพัฒนา ผลผลิต โครงสร้างพื้นฐาน และภาคสังคมต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงด้านอาหาร¹⁴

ส่วนในประเทศอินเดีย ศาลสูงได้แต่งตั้งกรรมการพิเศษขึ้นสองคน เพื่อลงไปตรวจตราและควบคุมให้รัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลเพื่อจัดการละเมิดสิทธิด้านอาหารที่เกิดขึ้น โดยกรรมการมีอำนาจในการขอข้อมูลและทำข้อเสนอแนะถึงโครงการที่รัฐควรจัดให้มีขึ้นเพื่อประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน¹⁵ รวมถึงอำนาจในการตรวจตราว่ามีการกระทำได้บ้างที่ละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน และกรรมการอาจนำเอาข้อเสนอของปัจเจกชนและภาคประชาสังคมต่างๆเข้าไปในรายงานหรือคำแนะนำได้ ซึ่งในแต่ละมลรัฐก็ได้มีการตั้งกรรมการสิทธิไว้เพื่อช่วยเหลือการทำงานของกรรมการใหญ่ทั้งสองคนด้วย¹⁶ ทั้งนี้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ศาลสูงได้ออกมาบังคับให้รัฐจัดหามาตรการรองรับกลุ่มเสี่ยงที่อาจได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิด้านอาหาร

¹¹ FAO, IGWG RTFG /INF 4, p.10.

¹² UN, E/CN.4/2003/54/Add.1, p.10.

¹³ FAO, The Right to Food in practice Implementation at the national level, (Rome : 2006), p.21.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ FAO, IGWG RTFG /INF 4, p.11.

¹⁶ FAO, IGWG RTFG INF/2, p.9.

4.1.1.4 การเรียกร้องสิทธิโดยประชาชนโดยตรง (Public Action)

นอกจากการเยียวยาสิทธิในกระบวนการยุติธรรม และกลไกการบังคับใช้สิทธิต่างๆแล้ว การรวมตัวของประชาชนเพื่อเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชนโดยตรงก็มีผลให้เกิดการตอบสนองข้อเรียกร้อง และทำให้เกิดการเยียวยาสิทธิเช่นเดียวกัน ดังกรณีศึกษาต่อไปนี้

การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคมที่เข้มแข็งและเป็นรูปธรรมก็นำมาซึ่งการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารได้ ดังเช่น กรณีองค์กรพัฒนาเอกชนในบราซิลเริ่มการรณรงค์ “จริยธรรมในระบบการเมือง” จนสามารถรวมตัวประชาชนที่สนับสนุนโครงการกันได้กว่า 30 ล้านคน ส่วนหนึ่งของการรณรงค์ คือ การกระตุ้นให้ภาครัฐเห็นความสำคัญของสิทธิด้านอาหาร โดยเรียกร้องให้ จัดสรรอาหาร เสริมสร้างศักยภาพปลูกพืชผักสวนครัว เพิ่มอัตราการจ้างงาน และฝึกอบรมอาชีพให้ประชากรในประเทศ การเคลื่อนไหวนี้ทำให้เกิดการจัดตั้งสถาบันเฉพาะปัญหาความหิวโหยและทุพโภชนาการขึ้น ในนาม คณะมนตรีความมั่นคงด้านอาหาร (CONSEA) ซึ่งองค์ประชุมของคณะมนตรีประกอบไปด้วยองค์กรพัฒนาเอกชนกว่าครึ่งผสานกับหน่วยงานของรัฐ¹⁷ ซึ่งเป็นต้นแบบการจัดตั้งองค์กรเฉพาะสิทธิด้านอาหารให้กับประเทศต่างๆ ศึกษา

การสร้างความเข้มแข็งให้กลุ่มเสี่ยงเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิก็มีกิจกรรมต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในหลายประเทศ โดยบทบาทของภาคประชาสังคมมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการทำงานส่วนนี้เป็นอย่างยิ่ง อาทิ องค์กร People’s Union for Civil Liberties (PUCL) เป็นผู้ช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงที่ได้รับผลกระทบจากการภาวะหิวโหยใน 6 มลรัฐ นำคดีนี้เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลสูงอินเดีย จนศาลมีคำสั่งเพิ่มเติมให้รัฐบาลกลางจัดมาตรการมารองรับกลุ่มเสี่ยงต่อภาวะหิวโหยในรูปแบบต่างๆครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ¹⁸ ในกรณีเป็นความสำเร็จของประชาสังคมในการช่วยเหลือให้กลุ่มเสี่ยงเข้ากระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหาร โดยอาศัยยุทธวิธีการเรียกร้องสิทธิทางกฎหมายต่อศาล จนทำให้ศาลออกคำสั่งที่มีผลผูกพันต่อรัฐเพื่อจัดมาตรการเยียวยาให้กับปัจเจกชนทั้งหลายครอบคลุมทั่วประเทศ ทั้งที่เริ่มต้นที่กลุ่มเสี่ยงใน 6 มลรัฐ ถือเป็นความสำเร็จของภาคประชาชนในเชิงการสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายอีกด้วย

¹⁷ UN, E/CN.4/2003/54/Add.1, p.14.

¹⁸ FAO, IGWG RTFG /INF 4, p.11.

นอกจากนี้ยังมีภาคประชาสังคมที่เกิดจากการรวมตัวของปัจเจกชนที่มีสภาพปัญหาเหมือนกันซึ่งทำหน้าที่เรียกร้องสิทธิของกลุ่มในรูปแบบเฉพาะกลุ่ม เช่น กลุ่มแรงงานเกษตรไร้ที่ทำกินในประเทศบราซิล ที่เป็นฐานพลังประชาชนที่สร้างเครือข่ายชาวนาในระดับภูมิภาคละตินอเมริกา รวมไปถึงการสร้างเครือข่ายชาวนาทั่วโลกขึ้น ในนาม “Via Campesina” ซึ่งเป็นองค์กรที่เริ่มต้นเคลื่อนไหวในการเรียกร้องสิทธิในที่ทำกินในประเทศบราซิล เนื่องจากกลุ่มคนเหล่านี้ไม่มีที่ดินทำกิน ทั้งที่มีที่ดินว่างเปล่าและไม่มี การประกอบเกษตรกรรมทิ้งร้างอย่างมากมาย แต่เกษตรกรรายย่อยไม่อาจเข้าไปทำการเกษตรได้เนื่องจากมีเจ้าของที่ดินรายใหญ่เป็นเจ้าของอยู่โดยปราศจากการทำประโยชน์ในที่ดินเสียด้วยซ้ำ กลุ่มแรงงานเกษตรไร้ที่ทำกินจึงเรียกร้องให้รัฐจัดสรรที่ทำกินอย่างเหมาะสมตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ว่า “ต้องจัดสรรที่ดินเพื่อสร้างกระบวนการทางสังคมที่เหมาะสม” แต่ภาครัฐกลับตอบสนองข้อเรียกร้องล่าช้ามาก ทำให้กลุ่มเริ่มจำองที่ดินว่างเปล่าเพื่อเข้าทำการเกษตรชุมชน จนในที่สุดได้รับการรับรองสิทธิทางกฎหมายจากภาครัฐ อย่างไรก็ตามการผลักดันกระบวนการจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรจากภาครัฐก็ยังไม่มีความคืบหน้าเท่าที่ควร และยังมีอุปสรรคเพิ่มเติมจากการออกกฎหมายที่ดินชนบทปี 2002 ที่กำหนดว่า “ทรัพย์สินที่ถูกครอบครองจะไม่ถูกสันนิษฐานว่าเป็นการปฏิรูปเพื่อการเกษตรหากมีการบอกล้างภายใน 2 ปีนับแต่วันที่บุกรุก”¹⁹ ซึ่งเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่เจ้าของที่ดินรายใหญ่และลดความมั่นคงในการเข้าครอบครองที่ดินว่างเปล่าเพื่อทำการเกษตรของเกษตรกรรายย่อย อันกระทบกระเทือนต่อการดำเนินยุทธวิธีขององค์กรแรงงานเกษตรไร้ที่ทำกินอย่างชัดเจน

การดำเนินงานของภาคประชาชนที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อเพิ่มความโปร่งใสและธรรมาภิบาลของรัฐ กลับถูกปราบปรามและต่อต้านอย่างรุนแรงจากกองกำลังของรัฐบาล เช่น ขบวนการต่อสู้เพื่อเรียกร้องสิทธิที่ทำกินในบราซิลให้แก่แรงงานในชนบทที่ขาดที่ทำกิน มักจะถูกปราบปรามขับไล่ออกจากที่ดิน โดยการใช้อำนาจรุนแรง ไล่สังหารนักเคลื่อนไหวจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าของที่ดิน ซึ่งการปล่อยให้พฤติกรรมเหล่านี้เกิดขึ้นย่อมนำไปสู่ภาวะไร้กระบวนการยุติธรรมทางกฎหมายอันจะนำไปสู่การใช้กำลังละเมิดสิทธิของผู้เรียกร้องสิทธิมากยิ่งขึ้น²⁰ การกระทำเช่นนี้ย่อมบั่นทอนการมีส่วนร่วมของการกำหนดนโยบายสาธารณะให้มีความโปร่งใส

¹⁹ UN, E/CN.4/2003/54/Add.1, p.15.

²⁰ Ibid., p.17.

ปัญหาที่มักพบอีกประการหนึ่ง คือ การขับไล่ชุมชนพื้นเมืองออกจากที่ดินของตน เนื่องจากมีการสร้างสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ในพื้นที่ ในประเทศบราซิลมีการขับไล่ชุมชนออกจากพื้นที่สร้างเขื่อนถึง 47 ชุมชน²¹ ชุมชนเหล่านี้จึงสูญเสียที่ดินทำกินและวิถีการดำเนินชีวิตของชุมชนไป ต้องตกอยู่ในภาวะยากจนอย่างรุนแรง ชุมชนที่ถูกขับคั้นให้อยู่ชายขอบของการพัฒนามักจะตกอยู่ในวัฏจักรของความหิวโหยและความรุนแรงอยู่ตลอดเวลา ต้องอพยพย้ายถิ่นฐานออกนอกถิ่นฐานเนื่องจากถูกปราบปรามและใช้ความรุนแรงเสมอ หากกระบวนการยุติธรรมไม่สามารถเข้ามาตรวจตราและคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่น ปล่อยให้มีการคอร์รัปชันในกระบวนการกำหนดและมีการใช้เส้นสายอิทธิพลด้วยแล้ว ก็เป็นการยากที่จะอำนวยความสะดวกให้กับชุมชนที่ถูกละเมิดสิทธิ ดังที่ปรากฏในบราซิลว่ามีการใช้กำลังทางการเงินและอิทธิพลหลายรูปแบบเอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ผ่านนโยบายที่มีการซื้อเสียงในการลงคะแนน ทำให้การถือครองที่ดินขนาดใหญ่โดยคนจำนวนน้อยและปราศจากมาตรการทางภาษีที่ดินปรากฏอยู่ทั่วไปในประเทศ ชำรายกฎหมายภายในประเทศบราซิลก็มีได้ยอมรับสิทธิด้านอาหารโดยตรง ทำให้การเรียกร้องสิทธิของชุมชนและการเยียวยาผลกระทบเป็นไปได้ยากอีกด้วย²² เหล่านี้ล้วนเป็นการดำเนินนโยบายสาธารณะที่ขาดธรรมาภิบาลและความโปร่งใสทำให้ประชาชนและชุมชนท้องถิ่นได้รับความเดือดร้อนจากโครงสร้างที่อยู่ยุติธรรมของรัฐ

จากประสบการณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ภาคประชาสังคม และมีบทบาทอย่างมากทั้งในการกระตุ้นให้เกิดการรับรู้สิทธิของปัจเจกชน และมีส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งให้กลุ่มเสี่ยงต่างๆสามารถเข้าถึงกลไกการเยียวยาสิทธิได้มากขึ้น เนื่องจากองค์กรทั้งสองประเภทมีความคล่องตัวในการทำงานสูงกว่าหน่วยงานราชการ และสามารถเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงที่อยู่ชายขอบนโยบายของรัฐได้มากกว่าที่ฝ่ายบริหารดำเนินการอยู่

4.1.1.5 โครงการพัฒนาสิทธิด้านอาหาร

ดังที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่าการแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยงต่อความอดอยากนั้น ต้องคำนึงถึงลักษณะทางธรรมชาติของกลุ่มเสี่ยงเหล่านั้นว่ามีความสามารถในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเพื่อเรียกร้องสิทธิต่ำมาก ดังนั้นจึงต้องอาศัยการ

²¹ Ibid., p.18.

²² Ibid., p.19.

รวมกลุ่มหรือรวมตัวเพื่อเรียกร้องให้รัฐมีการตอบสนองสิทธิของกลุ่มเสี่ยงในลักษณะโครงการพัฒนารูปแบบต่างๆ ซึ่งจะมีผลต่อการพัฒนาสิทธิด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยงมากกว่า

โครงการพัฒนาที่จะช่วยลดปัญหาสิทธิด้านอาหารนั้นจะต้องคำนึงถึงสภาพปัญหาที่แท้จริงของความหิวโหยว่าเชื่อมโยงกับปัญหาความยากจนอย่างใกล้ชิด ดังปรากฏในเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของสหประชาชาติที่วางเป้าหมายเกี่ยวกับการลดความอดอยากอยู่ในหมวดเดียวกับการแก้ไขปัญหาความยากจน ดังนั้นในหัวข้อนี้จึงจะสำรวจถึง โครงการพัฒนาที่ช่วยแก้ไขปัญหาความยากจนและพัฒนาสิทธิด้านอาหารควบคู่กันไป อันได้แก่ การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การลดภาระหนี้สิน การเข้าถึงแหล่งทุน วิสาหกิจชุมชน การรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับชุมชน

นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อลดช่องว่างทางสังคม และลดปัญหาความไม่มั่นคงด้านอาหารที่ปรากฏอยู่ ได้แก่ โครงการส่งเสริมการเกษตรแบบครอบครัว และการปฏิรูปที่ดิน ในประเทศบราซิล การจัดตั้งสถาบันปฏิรูปที่ดินขึ้น ซึ่งสามารถจัดที่ดินให้แก่ 372,866 ครอบครัวในปี 1995-1999 มากกว่า 3ทศวรรษก่อนหน้านั้นรวมกัน²³ เพื่อส่งเสริมให้บุคคลผู้ด้อยโอกาสทางเศรษฐกิจสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตอาหารได้ ซึ่งจะเป็นหลักประกันว่าบุคคลเหล่านั้นจะสามารถผลิตอาหารเพื่อความต้องการของครอบครัวได้

โครงการลดภาระหนี้สินของประชาชนที่ปรากฏ ได้แก่ โครงการชะลอหนี้เกษตรกรของรัฐบาลไทยช่วงปี พ.ศ.2544 ซึ่งรับได้ชะลอหนี้สินของเกษตรกรที่ได้กู้ยืมจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นเวลา 3 ปี²⁴ ซึ่งอาจช่วยลดภาระทางการเงินของเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง หากเกษตรกรสามารถแบ่งเงินไปใช้เพื่อผลิตอาหาร หรือเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต

โครงการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งทุนของประชาชนที่ปรากฏ ได้แก่ โครงการกองทุนหมู่บ้าน ที่รัฐบาลไทยจัดสรรกองทุนให้หมู่บ้านแห่งหนึ่งล้านบาท โดยให้หมู่บ้านแต่งตั้งกรรมการบริหารจัดการเองโดยมีวัตถุประสงค์ให้กู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ²⁵ ซึ่งอาจเป็นทุนตั้งต้นให้

²³ FAO, IGWG RTFG /INF 4/APP.1, p.27.

²⁴ คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษของประเทศไทย พ.ศ.2547, หน้า13.

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

หมู่บ้านสามารถนำไปสร้างอาชีพได้หากสมาชิกสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และต้องตรวจสอบให้นำไปใช้ในการพัฒนาอาชีพอย่างแท้จริง รวมทั้งโครงการธนาคารประชาชน ที่รัฐบาลไทยมีนโยบายให้ธนาคารออมสินปล่อยสินเชื่อรายย่อยให้ผู้ประกอบการขนาดย่อม พ่อค้า แม่ค้า และผู้ให้บริการรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบอื่นๆ²⁶ ซึ่งสามารถเพิ่มศักยภาพให้กับประชาชนบางส่วนให้สามารถประกอบอาชีพเพื่อดูแลตัวเองได้มากขึ้น แต่ต้องคำนึงถึงวินัยของผู้กู้ยืมและการตรวจตราด้วยว่าต้องนำเงินไปเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต เพื่อที่จะสามารถนำไปพัฒนาตนเองได้อย่างแท้จริง นอกจากนี้ยังออกโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยรัฐบาลไทยผลักดันให้คนจนใช้สินทรัพย์ที่เดิมไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันให้สามารถกู้ยืมได้ ซึ่งมาตรการนี้รวมการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน 30.7 ล้านไร่ภายในปี 2546-2548 ให้สามารถใช้ค่าประกันการกู้ยืมจากธนาคารของรัฐและเอกชน²⁷ ซึ่งก็มีข้อดีในแง่ที่ทำให้ประชาชนสามารถนำเงินมาทำทุนเพื่อการผลิตและสร้างอาชีพใหม่ๆ ได้มากขึ้น แต่ก็ต้องระมัดระวังเรื่องวินัยทางการเงินและป้องกันการถ่ายโอนเอกสารสิทธิ์ในที่ดินออกไปจากการเกษตรกรจนทำให้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองในที่สุด

โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนที่ปรากฏ ได้แก่ โครงการหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์และวิสาหกิจชุมชน ซึ่งรัฐบาลไทยได้ส่งเสริมความร่วมมือกับชุมชนต่างๆ เพื่อยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนให้มีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายในการขยายการผลิตและการตลาดให้เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม²⁸ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มศักยภาพให้ชุมชนมีความสามารถทางเศรษฐกิจ เพื่อให้ประชาชนพึ่งพาตัวเองได้มากขึ้น แต่ต้องระวังการผลิตสินค้าที่มีได้ใช้ฐานทรัพยากรและความรู้ของชุมชนจนทำให้วิสาหกิจของกลุ่มไม่มีความมั่นคงพึ่งพาตนเองไม่ได้

การส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจที่ปรากฏ ได้แก่ การรวมกันเป็นสหกรณ์กลุ่มเกษตรกรเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดทางเศรษฐกิจ โดยเริ่มต้นที่การเกษตรแบบยั่งยืน สามารถพึ่งพิงตัวเองได้ ลดค่าใช้จ่ายในการซื้อหาปัจจัยการผลิตจากภายนอก ขยายเครือข่ายออกไปสู่ชุมชนโดยจัดตั้งเป็นสหกรณ์การผลิต หรือสหกรณ์การค้า เพื่อให้เกิดการหมุนเวียนของปัจจัยการผลิต และอาหาร ทำให้ลดการแทรกแซงจากตัวกลางที่อาจเข้ามาหากำไรได้ เช่น การสร้าง

²⁶ เรื่องเดียวกัน.

²⁷ เรื่องเดียวกัน.

²⁸ เรื่องเดียวกัน.

โรงสีข้าวชาวนาของชาวโศกขุมปุ่น²⁹ นอกจากนี้ยังมีการเชื่อมโยงเป็นเครือข่ายเศรษฐกิจชุมชนระหว่างหมู่บ้านใกล้เคียง จนในขั้นสูงสุดชุมชนอาจมีรูปแบบการสะสมมูลค่าและการแลกเปลี่ยนของตนเอง เช่น การจัดตั้งธนาคารกุดชุม และมีระบบเงินเบี้ยกุดชุม³⁰ เพื่อใช้แลกเปลี่ยนกันเองในชุมชน เพื่อตัดการแทรกแซงเอารัดเอาเปรียบจากตัวกลาง ทั้งที่เป็นนายทุนสถาบันการเงิน และพ่อค้าคนกลาง ซึ่งมีผลดีทั้งในแง่การสร้างระบบการออมทรัพย์ และการเพิ่มทุนในชุมชนโดยไม่ต้องพึ่งพาผู้อื่นรวมทั้งรัฐ ทำให้ชุมชนที่ประสบความสำเร็จสามารถพึ่งพาตนเองได้อย่างยั่งยืน มีสวัสดิการในชุมชนที่ช่วยลดความเสี่ยงต่อความยากจนและอดอยากในระยะยาว

หากรัฐสามารถออกโครงการพัฒนาเหล่านี้มาส่งเสริมสิทธิของปัจเจกชนได้ก็จะมีส่วนช่วยให้กลุ่มเสี่ยงสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิต และสวัสดิการสังคมได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลดีต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างมั่นคงและยั่งยืน อย่างไรก็ตามการบังคับใช้โครงการพัฒนาเหล่านี้ก็ต้องมีระบบตรวจตราที่แน่นหนาเพื่อป้องกันมิให้มีการเบี่ยงเบนงบประมาณและโครงการให้ออกไปจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิม และต้องระวังการใช้โครงการไปในทางประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองที่อาจทำลายพฤติกรรมของประชาชนจนไม่สามารถพึ่งพาตนเองในระยะยาวได้ ทั้งนี้โครงการต่างๆที่ออกมาควรอยู่บนพื้นฐานของความรู้และฐานทรัพยากรของแต่ละชุมชนด้วย

4.1.2 กรณีศึกษา

หัวข้อนี้จะทำการวิเคราะห์กรณีศึกษาที่เลือกมาจากประเทศที่อยู่ในภาวะปกติ โดยแยกออกเป็นสองกลุ่มประเทศ คือ ประเทศพัฒนาแล้ว กับ ประเทศกำลังพัฒนา ว่าในประเทศเหล่านั้นได้มีการขยายสิทธิด้านอาหารอย่างไรบ้าง สอดคล้องกับหลักกฎหมายหรือไม่ และส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในประเทศได้มากน้อยเพียงไร

²⁹ อนุสรณ์ อุณโณ, “กุดชุม : การเคลื่อนย้ายอัตลักษณ์และการปรับเปลี่ยนนัยและสถานะเกษตรกรรมและชุมชน,” ใน เกษตรกรรมยั่งยืน : อัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมกับปัญหาการเกษตรและอัตลักษณ์ชาวนาไทย, อนุสรณ์ อุณโณ, บรรณาธิการ. (นนทบุรี: คณะกรรมการจัดงานมหกรรมเกษตรกรรมยั่งยืน, 2547), หน้า 114-115.

³⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 118.

4.1.2.1 ประเทศสวีเดน

กรณีนี้เป็นการเลือกกรณีศึกษาเพื่อสะท้อนถึงการเยียวยาสิทธิในประเทศพัฒนาแล้ว ซึ่งอยู่ในสถานการณ์ปกติ

ข้อเท็จจริงของคดี ผู้อพยพชาวเช็ก 3 คนนำเรื่องราวร้องทุกข์ต่อศาลสหพันธรัฐสวีเดนเมื่อปี 1996 ข้อเท็จจริงของคดีนี้มีอยู่ว่า ผู้อพยพชาวเช็ก 3 คนเข้าเมืองมาอย่างผิดกฎหมาย และไม่มีเอกสารทางราชการรับรองสัญชาติเปรียบเสมือนบุคคลไร้สัญชาติจึงไม่อาจออกจากประเทศได้เช่นกัน และไม่มียานพาหนะเนื่องจากไม่สามารถขอใบอนุญาตทำงาน ทั้งสามตกอยู่ในภาวะหิวโหยและยากจนเนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรุงเบิร์น ปฏิเสธที่จะให้ความช่วยเหลือแก่ทั้งสาม

การปรับบทกฎหมาย คดีนี้ศาลได้ตีความโดยใช้มาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญว่าด้วยการช่วยเหลือประชาชนในสถานการณ์ยากลำบาก แม้จะไม่ได้พูดถึงสิทธิด้านอาหารโดยตรงแต่ก็ได้กล่าวถึงการจัดทำสวัสดิการสังคมให้กับประชาชน

การเยียวยา ในเบื้องต้นศาลวินิจฉัยว่า ฝ่ายตุลาการไม่มีอำนาจในการกำหนดลำดับความสำคัญว่าจะใช้ทรัพยากรในด้านใดก่อนหลังเพื่อประกันคุณภาพชีวิตของปัจเจกชนรวมถึงอาหาร แต่ศาลก็ชี้ว่าการที่รัฐไม่อาจดำเนินกิจกรรมให้ตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นต่ำสุดของปัจเจกชนตามที่กรอบกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ การที่รัฐกีดกันบุคคลไร้สัญชาติทั้งสามออกจากสวัสดิการสังคมก็ถือว่ารัฐได้ละเมิดรัฐธรรมนูญนั่นเอง ในที่สุดศาลตัดสินให้รัฐรับรองสิทธิในการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของบุคคลทั้งสามรวมทั้งสิทธิขั้นต่ำสุดในการเข้าถึงอาหาร แม้ทั้งสามจะมีที่พักเมืองสวีทก็ตาม³¹ คดีนี้ศาลได้สร้างบรรทัดฐานในการตีความรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ซึ่งสร้างผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐ

ผลกระทบต่อเนื่อง จนกระทั่งปี 1999 รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนจึงได้บัญญัติให้รัฐรับรอง “สิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ในการมีคุณภาพชีวิตที่ดี รวมทั้งสิทธิด้านอาหาร...” ตามนัยยะของมาตรา 12 แห่งรัฐธรรมนูญสวีเดนว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือแก่ปัจเจกชนในสถานการณ์ยากลำบาก ทำให้ปัจเจกสามารถกล่าวอ้างสิทธิด้านอาหารใน

³¹ FAO, IGWG RTFG INF/2, p.8.

ชั้นศาลได้ รวมถึงสามารถเรียกร้องรัฐให้ออกมาตรการมารองรับสิทธิด้วยเช่นกัน³² เท่ากับเป็นการรับรองว่าปัจเจกชนสามารถอ้างสิทธิตามรัฐธรรมนูญต่อหน่วยงานที่จัดบริการสาธารณะได้

กรณีนี้แสดงให้เห็นว่าปัจเจกชนในเขตอำนาจของสวิสเซอร์แลนด์มีคู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารพอสมควร แม้จะยังไม่ชัดเจนว่าจะได้รับการเยียวยาเพียงไร ได้รับการชดเชยชดเชยมากน้อยเพียงไร แต่ก็ได้รับสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการเยียวยา

4.1.2.2 ประเทศอินเดีย

กรณีนี้เลือกขึ้นเพื่อสะท้อนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในประเทศกำลังพัฒนาตามระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งอยู่ในสถานการณ์ปกติ

ข้อเท็จจริงของคดี PUCL (People’s Union for Civil Liberties V. Union of India) คดีนี้เริ่มต้นกระบวนการ โดยองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ทำคำร้องผู้ศาลสูงสุดแห่งอินเดียเพื่อให้มีกระบวนการสืบสวนสาธารณะขึ้น (Public Interest Litigation- PIL) กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนเรียกร้องต่อศาลสูงสั่งให้รัฐมีมาตรการรองรับสิทธิด้านอาหารของประชาชนหลังจากที่รัฐมีนโยบาย แปรรูปรัฐวิสาหกิจด้านอาหารและเกษตร (Public Distribution System- PDS) ให้ไปอยู่ในการครองครองของเอกชนมากขึ้น อันทำให้การแจกจ่ายอาหารและปัจจัยการผลิตสู่บุคคลกลุ่มเสี่ยงมีแนวโน้มแย่ลง³³ เนื่องจากพบข้อเท็จจริงว่า ได้มีการทิ้งอาหารลงสู่ทะเลเพื่อจัดอาหารคงคลังส่วนเกินลงให้สอดคล้องกับราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกที่ตกต่ำ ทั้งที่ปรากฏว่าภายในประเทศมีปัญหาความอดอยากหิวโหยร้ายแรงในหลายพื้นที่ (ในทมิฬนาฑู) แต่ก็มีได้มีการแบ่งปันอาหารไปให้กลุ่มผู้หิวโหยเหล่านั้น ทั้งที่ปรากฏว่าปริมาณอาหารคงคลังมีมากถึง 50 ล้านตันในขณะนั้น³⁴ ซึ่งแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ารัฐล้มเหลวในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนเนื่องจากรัฐมีทรัพยากรอย่างเหลือเฟือที่สามารถนำมาใช้แก้ปัญหาคความหิวโหยในประเทศ

การปรับบทกฎหมาย ศาลสูงอินเดียได้ตีความการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ใน มาตรา 21 ว่า “สังคมอารยะทั้งหลายได้รับรองสิทธิในการมีชีวิต อัน

³² UN, E/CN.4/2002/58, p.19.

³³ UN, E/CN.4/2003/117, p.9.

³⁴ FAO, IGWG RTFG INF/2, p.9.

หมายรวมถึง สิทธิในการมี อาหาร น้ำ สิ่งแวดล้อมที่ดี การศึกษา บริการสาธารณสุข และที่อยู่อาศัย ...” อันเป็นพันธกรณีต่อรัฐบาลโดยผลของรัฐธรรมนูญว่า จะต้องประกันสิทธิในการมีชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์แก่บุคคล³⁵ นับเป็นการตีความของศาลที่เป็นคุณอย่างยิ่งต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชน เนื่องจากตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงในการดำเนินชีวิตของมนุษย์ ว่า ไม่อาจมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรีหากขาดไปซึ่งปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต

ในที่สุดศาลตัดสินให้รัฐต้องรับรองสิทธิด้านอาหารของประชาชน โดยรัฐต้องมีมาตรการเพื่อเป็นหลักประกันว่าบุคคลจะไม่ตกอยู่ในภาวะหิวโหยและทุพโภชนาการดังที่ปรากฏข้างต้น คำพิพากษานี้เป็นการแสดงให้เห็นว่าศาลสูงอินเดียได้ยอมรับสิทธิด้านอาหารในฐานะสิทธิมนุษยชนและเปิดโอกาสให้สาธารณชนเข้าถึงกระบวนการสาธารณะนี้ด้วย³⁶ ทั้งนี้คำพิพากษาของศาลตั้งอยู่บนการตีความมาตรา 21 แห่งรัฐธรรมนูญอินเดียดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว ซึ่งสะท้อนให้เห็นกระบวนการตุลาการวิวัฒน์ที่ส่งเสริมการเยียวยาสิทธิด้านอาหารผ่านทางอำนาจศาล

การเยียวยา เมื่อคดี PUCL ถึงที่สุด ศาลสูงอินเดีย มีคำสั่งให้รัฐบาลต้องคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของประชาชน โดยรัฐบาล รวมไปถึงฝ่ายบริหารแต่ละมลรัฐ ต้องมีมาตรการประกันสิทธิของกลุ่มเสี่ยงต่างๆ อย่างเหมาะสม รัฐต้องควบคุมให้ระบบแจกจ่ายอาหารทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งต้องจัดให้มีโครงการความช่วยเหลือด้านอาหารโดยตรง แสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมความมั่นคงด้านอาหารภายในประเทศ³⁷ โดยกำหนดให้ฝ่ายปกครองมีมาตรการเพื่อรับรองสิทธิด้านอาหารให้แก่ประชาชน และต้องจัดให้มีโครงการต่างๆ ขึ้นมาส่งเสริมสิทธิเช่น³⁸

- โครงการทำงานแลกอาหาร (Food for Work) ในพื้นที่แห้งแล้งขาดอาหาร
- นโยบายแจกจ่ายอาหารไปยังกลุ่มเป้าหมาย (TPDS) เช่น การช่วยเหลือกลุ่มผู้ยากไร้ที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์มาตรฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มเสี่ยงที่สุดอย่างชนในวรรณะต่ำ คนชรา ผู้พิการ สตรีตั้งครรภ์ สตรีให้นมบุตร และชนพื้นเมือง
- การจัดโครงการอาหารกลางวันให้เด็กนักเรียน (Mid-Day Meals Scheme) ที่อยู่ในการดูแลของโรงเรียนรัฐ หรือ โรงเรียนที่ภาครัฐให้การช่วยเหลือ

³⁵ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.10.

³⁶ Ibid., p.8-9.

³⁷ Ibid., p.11.

³⁸ FAO, IGWG RTFG INF/2, p.9.

- การจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงอาหารได้ในราคาถูกลง เพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านอาหารให้แก่ประชาชนโดยตรง (AAY) รวมถึงออกมาตรการเสริมเพื่อให้ร้านค้าย่อยแจกจ่ายอาหารไปยังกลุ่มเป้าหมายได้จริง เช่น ข้อกำหนดในการยึดคืนใบอนุญาตร้านหากพบว่า ไม่เปิดตามเวลาที่กำหนด คิดราคาเกินกำหนด หน่วงเหนี่ยวบัตรอาหาร อนุญาตให้ใช้บัตรอาหารผิดลักษณะ หรือยุ่งเกี่ยวกับตลาดมืด
- การเผยแพร่ข้อมูลสิทธิประโยชน์ให้ประชาชนรับทราบด้วยการทำประกาศ รายชื่อ โครงการสิทธิประโยชน์ และผู้มีสิทธิ ให้สาธารณชนรับทราบและเข้าถึงได้ ซึ่งเป็นการเพิ่มความโปร่งใส และความรับรู้สิทธิของปัจเจกชนด้วย

โดยคำสั่งศาลสูงอินเดียมีผลผูกพันรัฐบาลกลางให้บังคับใช้สิทธิให้สอดคล้องกับคำพิพากษารอบคลุมทั่วประเทศ แม้ว่าในคำร้องขององค์กร PUCL ในขั้นต้นจะอิงกับกลุ่มเสี่ยงในทมลรัฐ แต่ในที่สุดศาลก็ตัดสินให้มีผลครอบคลุมทั่วประเทศ³⁹ เนื่องจากรัฐบาลมีหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการคุ้มครองสิทธิในการมีชีวิตของประชาชนทั้งประเทศอยู่แล้วนั่นเอง ศาลเพียงแต่เป็นผู้วินิจฉัยว่ารัฐบาลมีหน้าที่ตามพันธกรณีของรัฐธรรมนูญจริงเท่านั้น โดยศาลยังได้วินิจฉัยอีกว่าผู้นำทั้งในระดับรัฐบาลกลาง หรือระดับมลรัฐท้องถิ่น ควรรับผิดชอบต่อการตายจากภาวะหิวโหย ดังที่ปรากฏขึ้นตามข้อเท็จจริงของคดี⁴⁰

คำพิพากษาของศาลในคดีนี้นอกจากจะทำให้เกิดการเยียวยาสิทธิต่อผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการละเมิดสิทธิของรัฐแล้ว ยังมีส่วนช่วยปรับปรุงการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในหลายโครงการที่อิงนโยบายความมั่นคงด้านอาหารของหลายมลรัฐ โดยศาลสูงได้แต่งตั้งกรรมการพิเศษขึ้นสองคน เพื่อลงไปตรวจสอบและควบคุมให้รัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลเพื่อจัดการละเมิดสิทธิด้านอาหารที่เกิดขึ้น โดยกรรมการมีอำนาจในการขอข้อมูลและทำข้อเสนอแนะถึงโครงการที่รัฐควรจัดให้มีขึ้นเพื่อประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน⁴¹ รวมถึงอำนาจในการตรวจตราว่ามีการกระทำใดบ้างที่ละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน และกรรมการอาจนำเอาข้อเสนอของปัจเจกชนและภาคประชาสังคมต่างๆเข้าไปในรายงานหรือคำแนะนำได้ ซึ่งในแต่ละมลรัฐก็ได้มีการตั้งกรรมการสิทธิไว้เพื่อช่วยเหลือการทำงานของกรรมการใหญ่ทั้งสองคน

³⁹ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.11.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ FAO, IGWG RTFG /INF 4, p.11.

ด้วย⁴² ทั้งนี้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ศาลสูงได้ออกมาบังคับให้รัฐจัดมาตรการรองรับกลุ่มเสี่ยงที่อาจได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิด้านอาหาร

คดีที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร คือ คดี Aquaculture Case ที่ศาลสูงอินเดียยืนยันสิทธิของชนพื้นเมืองในการใช้สอยทรัพยากรริมชายฝั่งทำประมงแบบดั้งเดิมเพื่อความมั่นคงด้านอาหาร⁴³ ซึ่งศาลได้ทำหน้าที่เยียวยาสิทธิด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยงโดยตรง

คดี Samatha Case ที่ศาลสูงอินเดียตัดสินให้ชนพื้นเมืองมีสิทธิในที่ดินดั้งเดิมของตนแม้จะมีบริษัทเอกชนเข้ามาถือครองที่ดินก็ตาม ยิ่งไปกว่านั้นศาลสูงอินเดียยังตัดสินว่าประชาชนมีสิทธิตามมาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญอินเดียในการมีส่วนร่วมในการจัดสรรทรัพยากรการผลิตและมีความมั่นคงในสิทธินั้น ห้ามผู้ใดมาขับไล่บุคคลออกจากที่ดินเดิมของตน⁴⁴ คดีนี้ศาลได้เข้ามาเยียวยาปัจเจกชนโดยการปกป้องกลุ่มเสี่ยงมิให้เอกชนละเมิดสิทธิต่อไป

อย่างไรก็ดี การบังคับใช้คำพิพากษาทั้งสองคดียังทำได้ไม่สมบูรณ์ เนื่องจากรัฐบาลและเอกชนพยายามหาทางหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล⁴⁵ ทำให้ภาคประชาชนต้องรณรงค์การรักษาสีทธิของปัจเจกชนในพื้นที่อย่างแข็งขันเพื่อป้องกันการลบล้างผลของคำพิพากษา⁴⁶ ที่เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้ให้ได้ รวมถึงการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนที่มีกลไกบังคับใช้สิทธิตามคำพิพากษาในแต่ละมลรัฐตามที่กำหนดไว้ใน รัฐบัญญัติสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอินเดีย 1993⁴⁷ ซึ่งจะช่วยให้มีการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนในแต่ละมลรัฐมีความเข้มแข็งขึ้น

ปัจเจกชนในเขตอำนาจของประเทศอินเดียสามารถใช้กลไกเยียวยาทางกฎหมายที่เป็นคุณต่อสิทธิด้านอาหารได้ และสามารถได้รับการเยียวยาเป็นรูปธรรม ที่มีการชดเชยชดเชยอย่าง

⁴² FAO, IGWG RTFG INF/2, p.9.

⁴³ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.11.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ วันทนา ศิวะ, ปล้นผลิตผล, แปลโดย ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา, 2544), หน้า 52-53.

⁴⁷ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.12.

ชัดเจน แต่มีข้อควรพิจารณาว่าระบบกฎหมายของอินเดียมีความก้าวหน้ากว่าประเทศอื่นมาก สามารถเปิดช่องให้ปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลสามารถร้องให้มีการสืบสวนสาธารณะในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง

4.1.2.3 ประเทศอัฟริกาใต้

กรณีนี้เป็นการเลือกเพื่อสะท้อนการเยียวยาสิทธิในประเทศกำลังพัฒนาในระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งอยู่ในสถานการณ์ปกติ

ข้อเท็จจริงของคดี Grootboom Case (Grootboom and others V. Government of the Republic of South Africa and others) รัฐบาลได้ขับไล่ชุมชนแออัดออกจากพื้นที่โดยไม่มีมาตรการมารองรับ ทำให้ชาวชุมชนต้องย้ายไปอยู่ในสนามกีฬา เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอัฟริกาใต้ได้รับเรื่องราวร้องทุกข์จากกลุ่มผู้เสียหายก็ได้นำคดีขึ้นสู่ศาลรัฐธรรมนูญ

การปรับบทกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญอัฟริกาใต้ตัดสินคดีนี้โดยนำมาตรา 26 ว่าด้วยสิทธิในที่อยู่อาศัยมาเป็นกฎหมายที่ปรับใช้กับคดีนี้

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า การกระทำเช่นว่าของรัฐมีลักษณะปฏิเสธพันธกรณีในการเพิ่มเติมสิทธิของปัจเจกชน และต้องหามาตรการมารองรับผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยอยู่บนหลักการ “ความสมเหตุสมผล” กล่าวคือ รัฐต้องจัดให้มีโครงการที่สมเหตุสมผลทั้งในเรื่องรูปแบบและการบังคับใช้⁴⁸ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญแห่งประเทศอัฟริกาใต้ได้ใช้ดุลพินิจของศาลในการชี้ขาดโครงการบ้านพักอาศัยสำหรับกลุ่มเสี่ยงที่รัฐบาลจัดทำขึ้น โดยประเมินถึงความเป็นไปได้ของโครงการ โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านงบประมาณว่าผู้ใดที่อยู่อาศัยจะสามารถเข้าถึงบ้านพักในโครงการดังกล่าวได้หรือไม่ และรัฐบาลได้ใช้ความพยายามสูงสุดเท่าที่ทรัพยากรเอื้ออำนวยเพื่อช่วยเหลือกลุ่มที่ด้อยโอกาสที่สุดของสังคมหรือไม่

การเยียวยา สุดท้ายศาลชี้ขาดว่าโครงการที่อยู่อาศัยของรัฐบาลล้มเหลวไม่สามารถสนองต่อความต้องการของกลุ่มผู้ด้อยโอกาสที่สุด และไม่ผ่านมาตรฐานความสมเหตุสมผล

⁴⁸ FAO, IGWG RTFG /INF 7, p.10.

(ราคาเกินกว่าที่ผู้ขายใ้จะเข้าถึงบ้านได้)⁴⁹ และมีคำสั่งให้รัฐต้องประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ เพื่อสร้างโครงการที่อำนวยความสะดวกแก่ปัจเจกชน เพื่อประกันว่าจะมีการแบ่งปันงบประมาณและบุคลากรอย่างเหมาะสมไปตามโครงการ โดยโครงการนั้นต้องสนองต่อความจำเป็นเร่งด่วนของกลุ่มเสี่ยงที่สุดด้วย และโครงการต้องสมเหตุสมผลทั้งในเรื่องรูปแบบและการบังคับใช้⁵⁰ คำพิพากษาดังกล่าวเป็นเรื่องของสิทธิในที่อยู่อาศัยอันเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เช่นเดียวกับสิทธิด้านอาหาร (อยู่ในรัฐธรรมนูญหมวดเดียวกัน คือ หมวดสิทธิของประชาชน)

ประเทศอิตาลี มีรัฐธรรมนูญที่รับรองสิทธิด้านอาหารอย่างชัดเจน และเข้มแข็ง คือ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 27 ว่าด้วยสิทธิในสุขอนามัย อาหาร น้ำ และความมั่นคงทางสังคม โดยในมาตรา 27(b) ได้รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอ โดยมาตรานี้อยู่ในหมวดเดียวกับสิทธิในที่อยู่อาศัย (มาตรา 26) ซึ่งเป็นประเด็นพิจารณาในคดีนี้ จึงสามารถนำมาเทียบเคียงกันได้ หมวดสิทธิของประชาชนนี้มีผลผูกพันทั้งทางด้านนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ รวมถึงหน่วยงานของรัฐทุกระดับ อันมีผลให้สิทธิด้านอาหารมีผลบังคับใช้ได้ทันที กรณีนี้จึงสามารถนำมาเปรียบเทียบให้เห็นถึงความก้าวหน้าทางกฎหมายของพันธกรณีของรัฐในการให้หลักประกันสิทธิด้านอาหารของประเทศอิตาลีได้

ปัจเจกชนในเขตอำนาจของประเทศอิตาลีสามารถใช้ช่องทางนี้เป็นช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของตนได้ เนื่องจากมีกฎหมายรับรองสิทธิอย่างชัดเจน และมีกลไกบังคับใช้สิทธิมารองรับจนถึงมีการเยียวยาสิทธิได้ แม้ศาลจะไม่สามารถกำหนดรูปแบบการชดเชยชดเชยได้เอง แต่ก็รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการได้รับบริการสาธารณะตามสิทธิที่บัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ

หลักการห้ามเลือกปฏิบัติในประเด็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ต่างๆ แสดงให้เห็นว่าสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ซึ่งเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ต้องได้รับการคุ้มครองภายใต้หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ แม้ศาลภายในจะยังไม่มีคำพิพากษาออกมายอมรับหลักการในสิทธิด้านอาหารโดยชัดเจนก็ตาม แต่เนื่องจากหลักการดังกล่าวเป็นสาระสำคัญในการบังคับใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จึงต้องนำมาประยุกต์ใช้กับสิทธิด้านอาหารด้วย

⁴⁹ Ibid., p.15.

⁵⁰ Ibid., p.10.

หากสิทธิด้านอาหารมีผลบังคับใช้ในชั้นศาลแล้ว การดำเนินนโยบายและจัดทำบริการสาธารณะของรัฐก็ต้องคำนึงถึงผลกระทบต่อปัจเจกชนในประเด็นสิทธิด้านอาหารอย่างเต็มที่ และยังเป็นการสร้างหลักประกันให้กับปัจเจกชนว่า หากมีการละเมิดสิทธิด้านอาหารขึ้น ปัจเจกชนก็สามารถเรียกร้องสิทธิของตนต่อรัฐหรือศาลให้มีการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ อย่างไรก็ตามก็มีเพียงศาลในบางประเทศเท่านั้นที่สิทธิด้านอาหารสามารถบังคับใช้ในชั้นศาลได้ เนื่องจากมีอุปสรรคจากการขาดกฎหมายที่เป็นฐานในการอ้างสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง และไม่ได้มีกระบวนการทางกฎหมายที่ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเรียกร้องสิทธิต่อศาลในประเด็นสิทธิด้านอาหารได้อย่างชัดเจน ต่างจากกรณีศึกษาที่ประเทศอินเดียมีกระบวนการทางกฎหมายที่เอื้อให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิต่อศาล และศาลก็ได้ใช้อำนาจในทางที่เป็นคุณต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนด้วย และแม้แต่ละประเทศจะมีข้อจำกัดในเรื่องทรัพยากรแต่ภาครัฐได้ใช้ความพยายามอย่างจริงจัง ก็มีทางเลือกมากมายในการสร้างกระบวนการเยียวยาสิทธิให้กับปัจเจกชนได้อย่างหลากหลาย

จากกรณีศึกษายังสะท้อนให้เห็นว่าศาล และองค์กรกึ่งศาล สามารถมีคำพิพากษาหรือ คำสั่งที่เป็นการตีความข้อกฎหมาย หรือเฉพาะเจาะจงลงไปถึงการปฏิบัติ ต่อฝ่ายบริหารได้ แต่ศาลต้องสงวนการใช้อำนาจไว้ไม่ให้ก้าวล่วงการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารด้วยเนื่องจากจะเป็นการกระทำที่เกินเขตอำนาจของตนได้ การดำเนินงานในรูปแบบขององค์กรกึ่งศาลจึงมีความเหมาะสมและคล่องตัวกว่า ส่วนการเยียวยาสิทธิในทางปฏิบัตินั้นศาลหรือองค์กรกึ่งศาลสามารถกำหนดการเยียวยาในลักษณะการริเริ่มมาตรการ หรือ โครงการใหม่ๆเป็นการเฉพาะก็ได้ สำหรับบางกรณีการกำหนดให้เยียวยาความเสียหายด้วยการชดเชยค่าเสียหายเป็นจำนวนเงินก็อาจเหมาะสมเช่นกัน⁵¹

กรณีศึกษาทั้งหลายได้แสดงให้เห็นถึงกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่พอจะชี้ให้เห็นว่า กระบวนการเยียวยาทางกฎหมายมีความชัดเจน คือ การมีกฎหมายกำหนดว่าสิทธิคืออะไร และวางบรรทัดฐานว่าการกระทำใดเป็นการละเมิดสิทธิ และมีกลไกมาบังคับใช้สิทธิทั้งในรูปแบบของศาล และองค์กรกึ่งศาล แต่การเยียวยาในทางปฏิบัตินั้นผันแปรไปตามสภาพปัญหาของแต่ละคดีไป

ผลของการศึกษาคดีเหล่านี้อาจสรุปได้ว่าการเยียวยาสิทธิด้านอาหารอย่างเป็นทางการในประเทศไทยที่ได้หยิบยกกรณีศึกษามาวิเคราะห์ และมีความเป็นไปได้ในการเยียวยาสิทธิในอีกหลายประเทศที่มีกรอบทางกฎหมาย และกลไกที่เปิดช่องไว้ให้ ดังที่ได้ประเมินไว้ข้างต้น

⁵¹ Ibid., p.17.

ทำให้สามารถสรุปได้ว่าการเฝ้าระวังด้านของปัจจัยชนอาหารภายในประเทศ ในสถานการณ์ปกติมีประสิทธิผลพอสมควร

4.2 มาตรการ และกลไกภายในสำหรับเฝ้าระวังด้านอาหารของปัจจัยชนอาหาร

ในหัวข้อนี้จะทำการศึกษามีมาตรการประกันสิทธิให้แก่กลุ่มเสี่ยงไม่ว่าจะเกิดเหตุฉุกเฉินใดก็ตาม ให้ความร่วมมือในการร่างกฎหมายใหม่ที่สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ มีกลไกตรวจตราและประเมินผลการบังคับใช้มาตรการ มีสถาบันและกลไกเพื่อเฝ้าระวังสิทธิให้แก่บุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและสร้างกระบวนการรับผิดชอบในกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิ ส่งเสริมปกป้องการสร้างความรับรู้เรื่องสิทธิด้านอาหาร ดำเนินการมาตรการฝ่ายเดียวหรือร่วมกับรัฐอื่นในการบรรลุเป้าหมายสิทธิด้านอาหารทั้งในประเทศตนเองและในประเทศอื่นหากมีการร้องขอ รวมถึงหยิบยกเอากรณีศึกษาทั้งสามที่สะท้อนข้อเท็จจริงในการเฝ้าระวังด้านอาหารของปัจจัยชนในยามฉุกเฉินมาสามกรณีด้วย เพื่อพิสูจน์ว่ามีการเฝ้าระวังในยามฉุกเฉินมากน้อยเพียงไร

4.2.1 มาตรการ และกลไกภายในที่ปรากฏ

หัวข้อนี้จะทำการสำรวจมาตรการต่างๆ ในภาพรวมเท่านั้นจะไม่ได้เจาะลงไปมาก เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น มาตรการ หรือกลไกการบังคับใช้สิทธิที่มีใช้อยู่ในยามปกติมักไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องทำการศึกษาไปเป็นรายกรณีซึ่งจะปรากฏอยู่ในกรณีศึกษาที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป เว้นแต่ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติรัฐอาจยังคงมาตรการในยามปกติไว้ดั้งเดิมและสามารถใช้มาตรการต่างๆ ได้ แต่สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิด้านอาหารก็จะต้องพิจารณาถึงกลไกภายในกรณีศึกษาที่ปรากฏอยู่ในประเทศต่างๆ ที่มีสถานการณ์วิกฤตดังต่อไปนี้

4.2.1.1 มาตรการและกลไกเยียวยาทางกฎหมาย

มาตรการต่างๆ ไม่มีมากนักเนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น กฎหมาย หรือกลไกการบังคับใช้สิทธิที่มีอยู่ในยามปกติมักไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเมื่อรัฐอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินก็จะมีการประกาศใช้ภาวะฉุกเฉินที่ระงับกระบวนการต่างๆ ที่อยู่ในยามปกติ จึงต้องทำการศึกษาไปเป็นรายการซึ่งจะปรากฏอยู่ในกรณีศึกษาที่จะกล่าวถึงในหัวข้อถัดไป เว้นแต่ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติรัฐอาจยังคงมาตรการในยามปกติไว้ดั้งเดิมและสามารถใช้มาตรการต่างๆ ได้ตามปกติซึ่งก็จะนำไปตามมาตรการในยามปกติ

4.2.1.2 มาตรการระงับภัย และระบบเตือนภัยพิบัติ

บางรัฐอาจต้องใช้กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการเยียวยาสิทธิในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2522 ของไทย หรือพระราชบัญญัติมาตรการพื้นฐานในการตอบสนองภัยพิบัติ 1997 ของญี่ปุ่น ที่ได้วางมาตรการตอบสนองภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ในระดับหนึ่ง

มาตรการภายในสำหรับประเด็นความขัดแย้ง และภัยธรรมชาติที่น่าสนใจ คือ ระบบเตือนภัยล่วงหน้า เพราะเป็นมาตรการที่มีลักษณะสัมพันธ์กับมาตรการระหว่างประเทศ และได้มีการเชื่อมระบบร่วมกับประชาคมระหว่างประเทศ ทั้งในส่วนที่เป็นการประมาณค่าภาพถ่ายจากดาวเทียม และการทำรายงานเตือนภัยล่วงหน้า

ประเทศไทยได้จัดตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้าขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งระบบเช่นนี้⁵²

- 1) ระบบเตือนภัยธรรมชาติ ระบบนี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับ ภัยแล้ง คลื่นความร้อน ข้อมูลลุ่มน้ำ ปริมาณน้ำฝน อัตราการพังทลายของดิน สภาพความเปลี่ยนแปลงของภูมิอากาศที่รุนแรง รวมถึงภัยธรรมชาติต่างๆ ที่อาจเกิดขึ้น เช่น พายุ
- 2) ระบบเตือนภัยโรคระบาด ระบบนี้จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับ โรคพิษ โรคสัตว์ การแพร่ระบาดของแมลงและศัตรูพืช

⁵² อ้างอิงจากข้อมูลในเว็บไซต์อย่างเป็นทางการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ แห่งประเทศไทย www.mof.go.th.

หลังจากเหตุการณ์คลื่นยักษ์ถล่มจังหวัดแถบทะเลอันดามันของไทย ประเทศไทย ได้จัดตั้งระบบเตือนภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นจาก ธรณีพิบัติภัย และคลื่นยักษ์ถล่ม ภายใต้การ กำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี ส่วนปัญหาน้ำท่วมที่เกิดขึ้นบ่อยครั้งตามสภาวะโลกร้อนที่ เกิดขึ้น แผนพัฒนาการเกษตรแห่งชาติได้กำหนดให้รัฐบาลต้องบรรเทาปัญหาน้ำท่วม และปัญหา น้ำแล้งอย่างเป็นระบบ โดยจัดทำและดำเนินการตามแผนป้องกันภัยธรรมชาติ แผนเฝ้าระวังและ เตือนภัย และแผนช่วยเหลือฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัย รวมถึงผู้ที่ได้รับความเสียหายจากธรรมชาติ

ระบบเตือนภัยล่วงหน้าภายในประเทศต่างๆ ที่ปรากฏใช้อยู่มีหลากหลายรูปแบบ และที่มา อาทิ

- โครงการที่สหภาพยุโรปให้งบประมาณสนับสนุนองค์การอาหารและเกษตรแห่ง สหประชาชาติในการพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าและข้อมูลความมั่นคงด้านอาหารของแต่ละ ประเทศในประเด็นที่เกี่ยวกับภัยสงคราม ในประเทศ อัฟกานิสถาน โชมเลีย แองโกล่า⁵³
- ระบบวิเคราะห์และแผนที่กลุ่มเสี่ยง (VAM) ของโครงการอาหารโลก ได้พัฒนาระบบแผนที่ ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหารขึ้นมาส่งเสริมการทำงานของระบบเตือนภัย ล่วงหน้าในประเทศต่างๆ ซึ่งระบบประเมินความเสี่ยงเพื่อเตือนภัยล่วงหน้าที่ได้รับการพัฒนา แล้วได้มีการเริ่มใช้ในประเทศ บังคลาเทศ แองโกล่า พม่า อินโดนีเซีย ฯลฯ⁵⁴ ซึ่งจะทำให้การ กำหนดเป้าหมายกลุ่มเสี่ยง และวางแผนรองรับมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น

มาตรการระงับภัย และระบบระงับภัยเหล่านี้ล้วนเป็นมาตรการที่ต้องริเริ่มโดยรัฐ มิใช่มาตรการที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเข้าเรียกร้องให้จัดโครงการให้เหมาะสมกับสภาพปัญหา ของปัจเจกชน จึงไม่ถือเป็นการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง แต่ก็เป็นมาตรการ ที่มีส่วนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนให้กับกลุ่มเสี่ยงภัยได้ในระดับหนึ่ง

แต่สถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความร้ายแรงและสุ่มเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิด้านอาหารก็ จะต้องพิจารณาลี้กลงไปในกรณีศึกษาที่ปรากฏอยู่ในประเทศต่างๆ ที่มีสถานการณ์วิกฤตดังต่อไปนี้ ส่วนการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนในยามสงครามก็ขึ้นอยู่กับทำให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาเจนีวา ๑ ทั้ง 4 ฉบับ และพิธีสารเพิ่มเติมอีกสองฉบับ ซึ่งมีเนื้อหากว้างขวางเกินกว่าที่จะกล่าวได้ในที่นี้

⁵³ FAO, CFS: 2003/INF/7, p.3.

⁵⁴ Ibid., p.6.

แต่การบังคับตามสิทธิก็ต้องดูไปเป็นรายกรณีไป ข้าพเจ้าจึงทำการพิสูจน์โดยหยิบเอากรณีศึกษาในประเทศต่างๆ ดังต่อไปนี้

4.2.2 กรณีศึกษา

กรณีศึกษาที่เลือกมาวิเคราะห์จะสะท้อนถึงการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในรัฐที่ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ และภัยสงคราม เพื่อวิเคราะห์ว่ามีการเยียวยาสิทธิประสิทธิผลมากน้อยเพียงไร

4.2.2.1 ประเทศเกาหลีเหนือ

กรณีศึกษานี้เลือกเพื่อสะท้อนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารภายในรัฐที่ประสบกับภัยพิบัติทางธรรมชาติ

กรณีศึกษาประเทศเกาหลีเหนือ ในช่วงทศวรรษที่ 1990 ประเทศประสบกับภาวะน้ำท่วม สลับกับภาวะแห้งแล้งอย่างรุนแรงต่อเนื่องจนทำให้เกิดภาวะอดอยากหิวโหยในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ประสบภัยธรรมชาติ ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจรับความช่วยเหลือด้านอาหารเนื่องจากอำนาจการตัดสินใจผูกขาดอยู่ที่รัฐบาลกลางจึงส่งผลกระทบต่อประชาชนในประเทศมาก ดังในปี ค.ศ.2006 ทั่วทั้งเกิดภาวะความไม่มั่นคงด้านอาหารอันเนื่องมาจากน้ำท่วมครั้งใหญ่ในประเทศจนเป็นเหตุให้ประชาชนเสียชีวิต และสูญเสียพืชผลทางการเกษตรไปเป็นจำนวนมาก⁵⁵ การไม่รับความช่วยเหลือด้านอาหารนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานการตัดสินใจของรัฐบาลกลางโดยมิได้คำนึงถึงเจตจำนงของประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อน สะท้อนให้เห็นถึงการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจรับมาตรการบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติอย่างเห็นได้ชัด ซึ่งผลเสียทั้งหมดย่อมตกอยู่ที่ตัวประชาชนมิใช่รัฐบาลกลาง

การขาดความเป็นประชาธิปไตยในการปกครอง ทำให้นโยบายด้านอาหารไม่อาจตอบสนองความต้องการของกลุ่มเป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในบางกรณีรัฐผูกขาดอำนาจ

⁵⁵ UN, A/61/349, p.7.

การตัดสินใจทำให้การเข้าถึงอาหารของประชาชนเป็นไปได้เนื่องจากเสบียงอาหารอยู่ในครอบครองของภาครัฐ แม้จะมีมาตรการระหว่างประเทศเพื่อช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประเทศที่ประสบปัญหาความอดอยากแต่ถ้าภาครัฐยังคงหวงก้นอำนาจเหนืออาหารไว้ไม่ดำเนินการภายในประเทศให้แก่ประชาชนของตนประชาชนก็ต้องตกอยู่ในภาวะหิวโหยอย่างยาวนานต่อไปเนื่องจากไม่เกิดการแจกจ่ายอาหารอย่างมีประสิทธิภาพ ดังเช่นกรณีของประเทศเกาหลีเหนือที่โครงสร้างอำนาจรัฐจำกัดสิทธิของประชาชนในการร่วมตัดสินใจ ทำให้การวางแผนช่วยเหลือกลุ่มผู้ประสบภัยธรรมชาติทำไปอย่างล่าช้าไม่สามารถส่งอาหารจากที่อุดมสมบูรณ์ไปสู่พื้นที่ประสบภัยได้ทันทั่วทั้ง⁵⁶ ปัญหาที่สำคัญจริงๆ จึงไม่ใช่การขาดแคลนอาหารหรือขาดแคลนความช่วยเหลือด้านอาหาร แต่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรไปยังพื้นที่ประสบภัยอย่างเป็นธรรม⁵⁷

การขาดประชาธิปไตยในการบริหารประเทศส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณไปสู่นโยบายด้านอาหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องลดลงไปด้วย อาทิ การโยกย้ายงบประมาณไปให้แก่หน่วยงานด้านการทหารและมั่นคงทำให้รัฐต้องตัดงบประมาณที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคมลงไป ทำให้การให้หลักประกันแก่สิทธิด้านอาหารของประชาชนต้องลดลงไปด้วย ดังเช่น กรณีประเทศเกาหลีเหนือที่ทุ่มเทงบประมาณส่วนใหญ่ลงไปในด้านการทหารทำให้งบประมาณไม่สามารถแบ่งไปใช้ในการพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารภายในประเทศได้เพียงพอ⁵⁸ และมีความชัดเจนมากขึ้นว่ารัฐบาลเกาหลีเหนือเบี่ยงเบนความช่วยเหลือด้านอาหารไปในทางที่ผิด กล่าวคือ เกาหลีเหนือรับความช่วยเหลือด้านอาหารเข้ามาทดแทนปริมาณการนำเข้าสินค้าเกษตร เพื่อประหยัดเงินตราต่างประเทศที่เคยใช้ซื้ออาหารในเชิงพาณิชย์ โดยหวังที่จะนำเงินส่วนนี้ไปใช้ในการซื้อสินค้าฟุ่มเฟือยสำหรับกลุ่มชนชั้นสูง และนำเงินไปซื้อยุทธโศปกรณ์ทางการทหาร⁵⁹ ยิ่งไปกว่านั้นในกรณีของประเทศที่มีการปกครองแบบเผด็จการอย่าง เกาหลีเหนือ รัฐบาลทหารกุมอำนาจการปกครองไว้อย่างเบ็ดเสร็จทำให้รัฐบาลสามารถออกนโยบายใดๆ ที่เป็นโทษแก่ฝ่ายตรงข้ามได้ง่ายดายแม้ว่านโยบายเหล่านั้นจะขัดต่อสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง อาทิ การจับศัตรูทางการเมืองมาคุมขังและให้อาหาร การบุกเข้าปราบปรามฝ่ายตรงข้ามตัดเส้นทางเสบียง และทำลายพืชผลทางการเกษตรเพื่อให้ฝ่ายตรงข้ามขาดอาหาร สาเหตุสำคัญที่รัฐสามารถเบี่ยงเบนงบประมาณความช่วยเหลือ หรือความช่วยเหลือด้านอาหารไปยังวัตถุประสงค์ได้เพราะรัฐบาลพยายามไม่ให้มีระบบตรวจสอบการใช้ความช่วยเหลือด้านอาหารเข้าไปตรวจตราภายในประเทศ

⁵⁶ UN, E/CN.4/2005/34, p.9.

⁵⁷ UN, A/60/306, p.8.

⁵⁸ UN, E/CN.4/2006/35, p.5.

⁵⁹ UN, A/61/349, p.5-7.

ของตน⁶⁰ เพราะฉะนั้นหลักประกันที่จะรับรองว่าประชาชนจะได้รับประโยชน์จากงบประมาณของ รัฐและความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่แท้จริง คือ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ประชาสังคม ในการตรวจสอบว่าทรัพยากรต่างๆ ได้แจกจ่ายไปถึงประชาชนในระดับครัวเรือนหรือไม่

การขาดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะการบริหารด้าน อาหารทั้งการขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่ได้รับผลกระทบจาก นโยบายรวมถึงการคอร์รัปชัน เมื่อผนวกกับการขาดสถาบันตรวจสอบและเฝ้าระวังสถานการณ์ ความมั่นคงด้านอาหารก็ทำให้การตอบสนองต่อปัญหาและความต้องการด้านอาหารเป็นไปอย่าง ค่อยประสิทธิภาพ

ในเมื่อประเทศเกาหลีเหนือไม่มีทั้งรัฐธรรมนูญ รัฐสภาที่มาจากตัวแทนประชาชน และขาดกระบวนการยุติธรรมที่ให้หลักประกันแก่ประชาชนได้ อีกทั้งยังมีแนวโน้มในการปราบปรามผู้ที่พยายามแสดงเจตจำนงหรือเรียกร้องสิทธิที่ตรงข้ามกับนโยบายของรัฐ จึงเป็นไปได้ ยากที่ประชาชนชาวเกาหลีเหนือ หรือปัจเจกชนที่อยู่ในเขตอำนาจของเกาหลีเหนือจะได้รับการ เยียวยาสิทธิด้านอาหารจากรัฐ หรือเรียกร้องให้รัฐตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกับตน

เพราะฉะนั้นจึงต้องอาศัยมาตรการระหว่างประเทศเข้ามาช่วยบีบบังคับให้ประเทศ เกาหลีเหนือคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเพิ่มขึ้น ทั้งการเจรจาหักฝ้าย หรือการออกมติ บีบบังคับของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เนื่องจากปัจเจกชนไม่อาจแสวงหา มาตรการเยียวยาภายในมาช่วยบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นกับตนได้แม้แต่น้อย

4.2.2.2 ประเทศพม่า

การเลือกกรณีศึกษานี้มาก็เพื่อสะท้อนถึงการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ในประเทศที่มีภัยสงคราม ประทัดประชากรประชาชน โดยใช้วิธีที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิด้าน อาหารอย่างร้ายแรง

⁶⁰ UN, E/CN.4/2005/34, p.10.

กรณีศึกษาประเทศพม่า ปัญหาสิทธิด้านอาหารที่พบมาก ได้แก่ การโจมตีเป้าหมายพลเรือน การปิดกั้นความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การใช้วิธีตัดเส้นทางเสบียงอาหารเพื่อให้ฝ่ายตรงข้ามหรือพลเรือนของฝ่ายนั้นอดอยากหิวโหย และการบังคับให้พลเรือนอพยพออกจากพื้นที่ ซึ่งในปัจจุบันยังปรากฏอยู่ในหลายพื้นที่ อาทิ มีการโจมตีเป้าหมายพลเรือนอย่างกว้างขวาง ทำให้ทรัพย์สินของพลเรือนได้รับความเสียหายมาก รวมถึงการบังคับให้พลเรือนอพยพออกจากพื้นที่ที่อยู่อาศัยหรือทำกินเดิมของตน ส่งผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารของพลเรือนอย่างแพร่หลาย⁶¹ การปราบปรามชนกลุ่มน้อยและกองกำลังฝ่ายตรงข้ามของกองกำลังรัฐบาลทหารพม่า มีการใช้อาหารเป็นอาวุธทางการเมืองและใช้วิธีตัดเสบียงอาหารในการตัดกำลังกองกำลังชนกลุ่มน้อยรวมไปถึงพลเรือนด้วย นอกจากนี้ยังมีการบังคับให้อพยพออกไปจากพื้นที่เดิมและการจงใจเข้าไปทำลาย หรือปล้นสะดมพืชผลทางการเกษตรของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ตลอดเวลา ทำให้ความมั่นคงด้านอาหารของพลเรือนถูกระทบมาก⁶²

ประเทศพม่าไม่มีรัฐสภา และรัฐธรรมนูญหลังจากการรัฐประหารในปี ค.ศ.1988 ทำให้กฎหมายที่ใช้ในประเทศไม่มีการประกาศให้สาธารณชนรับรู้ ทหารได้แทรกแซงกระบวนการศาลโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นทางการเมืองและการกระทำของรัฐบาล และกองกำลังทหารของรัฐบาล สิทธิของประชาชนจึงถูกจำกัดเป็นอย่างมากตั้งแต่สิทธิเบื้องต้นในการแสดงเจตนารมณ์ทางการเมืองเพื่อเรียกร้องสิทธิในประเด็นต่างๆ รวมถึงสิทธิด้านอาหาร จึงเป็นไปได้ที่ประชาชนจะสามารถเรียกร้องสิทธิจากรัฐ ในเรื่องสิทธิด้านอาหารแม้รัฐบาลจะออกกฎหมายตลาดเสรีแต่ก็เป็นไปเพื่อประโยชน์ของนักลงทุนเอกชนมากกว่าเกษตรกรรายย่อย เนื่องจากรัฐบาลยังบังคับซื้อผลผลิตทางการเกษตรในราคาต่ำกว่าราคาตลาดอยู่มาก นอกจากนี้สิทธิในการครอบครองที่ดินทำกินของประชาชนก็ถูกยกเลิกไปพร้อมกับการฉีกรัฐธรรมนูญ ทำให้มีการบังคับให้ประชาชนออกจากพื้นที่เสมอหากรัฐต้องการนำที่ดินนั้นมาทำประโยชน์หรือส่งต่อให้นักลงทุนไปทำประโยชน์โดยมิได้มีการชดเชยแก่ประชาชนแต่อย่างใด ทั้งนี้รัฐก็ยังคงควบคุมการจัดสรรทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องกับอาหาร รวมถึงการสำรองเมล็ดพันธุ์ไว้ที่รัฐอย่างเคร่งครัด นอกจากนี้ยังมีการบังคับใช้แรงงานโดยให้ค่าตอบแทนต่ำเนื่องจากมิได้กฎหมายคุ้มครองแรงงานมาปกป้องแรงงานภาคเกษตรแต่อย่างใด จึงแทบจะเป็นไปไม่ได้ที่ประชาชนจะสามารถเรียกร้องสิทธิให้รัฐเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากการละเมิดสิทธิด้านอาหารของประชาชน

⁶¹ UN, A/56/210, p.11.

⁶² Ibid.

ดังนั้นจึงต้องอาศัยมาตรการระหว่างประเทศ และมาตรการระดับภูมิภาคเข้ามาช่วยบีบบังคับ หรือเจรจาให้รัฐบาลพม่ายุติการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างร้ายแรงลงผ่านกระบวนการทางการทูตของอาเซียน หรือของสหประชาชาติ รวมไปถึงการออกมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่เอาใจใส่ต่อปัญหาของพม่าให้มากยิ่งขึ้น

4.2.2.3 ประเทศอิสราเอลกับปาเลสไตน์

การเลือกกรณีศึกษานี้เป็นการสะท้อนถึงการเหยียดสิทธิด้านอาหารในพื้นที่ซึ่งมีสงครามระหว่างประเทศอย่างชัดเจน

กรณีสงครามระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ เป็นความขัดแย้งในลักษณะการแย่งชิงดินแดนเข้าตามประเภทสงครามระหว่างประเทศ และสงครามได้ส่งผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารในหลากหลายมิติและมีบุคคลหลายกลุ่มที่ได้รับผลกระทบอย่างรุนแรง ความอดอยากหิวโหยระยะยาวล้วนมีสาเหตุจากปัจจัยเหล่านี้ ในยามที่เกิดความขัดแย้งไม่ว่าในรูปแบบใดเสบียงอาหารจะขาดแคลนเนื่องจากการเพาะปลูกเป็นไปได้อย่างยากลำบากอีกทั้งเสบียงอาหารจะถูกอำนาจทางการเมืองแย่งชิงไปทำให้การเข้าถึงอาหารเป็นไปได้อย่างยากลำบากอีกด้วย นอกจากนี้พืชผลและปศุสัตว์ยังถูกทำลายไปเป็นจำนวนมากในระยะเวลาที่เกิดการขัดแย้ง บางส่วนก็ถูกละทิ้งไปเนื่องจากประชากรต้องอพยพออกจากพื้นที่ ทั้งความหลากหลายของอาหารก็ลดลง เส้นทางที่ใช้ลำเลียงอาหารมักถูกตัดขาดโดยกองกำลังทหาร แม้แต่ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมก็เข้าไปถึงยาก พลเรือนส่วนใหญ่ต้องตกงานหรือต้องละทิ้งงานเพื่อความปลอดภัยในชีวิต ส่วนทรัพย์สินก็เสียหายไปเป็นอันมาก⁶³ ดังเช่นที่มีความพยายามของกองกำลังอิสราเอลในการทำลายพืชผลทางการเกษตร ที่ดิน และชลประทานของชาวปาเลสไตน์อยู่เป็นประจำ⁶⁴ การสู้รบระหว่างอิสราเอลกับปาเลสไตน์ มีการละเมิดสิทธิด้านอาหารของชาวปาเลสไตน์ในหลายรูปแบบ เช่น อิสราเอลพยายามขัดขวางพลเรือนปาเลสไตน์มิให้เข้าถึงอาหารและน้ำโดยประกาศเป็นเขตฉุกเฉินเพื่อกักตัวบุคคลมิให้ ออกไปเก็บเกี่ยวพืชผลทางการเกษตรในเรือกสวนไร่นาที่ห่างออกไป หรือไปซื้ออาหารที่ตลาด หรือไปกักเก็บน้ำจากแหล่งที่ห่างออกไป นอกจากนี้ยังพยายามกดดันและสร้างความไม่สงบทำให้สภาพเศรษฐกิจของปาเลสไตน์ตกต่ำ จนพลเรือนไม่มีกำลังทางเศรษฐกิจในการซื้อหาอาหาร รวมถึงการบุกเข้าทำลายดินแดนที่เหมาะสมแก่การเพาะปลูกและผล

⁶³ Ibid.

⁶⁴ UN, E/CN.4/2004/10/Add.2, p.15-16.

หมากรากไม้ที่พลเรือนปาเลสไตน์ปลูกไว้เป็นอาหารอีกด้วย⁶⁵ ถ้าสุดอิสราเอลได้สร้างกำแพงขึ้นมาปิดกั้นเขตที่พลเรือนปาเลสไตน์อยู่อาศัยโดยอ้างเหตุผลทางความมั่นคง แต่แท้จริงเป็นการปิดกั้นการเข้าถึงอาหารและน้ำของพลเรือนปาเลสไตน์

เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2004 ได้มีการนำกรณีการสร้างกำแพงละเมิดสิทธิของชาวปาเลสไตน์ดังกล่าวขึ้นสู่ศาลสูงของอิสราเอลเพื่อทำการพิจารณาคดี (คดี Beit Sourik v. Israel)⁶⁶ โดยศาลได้ชี้ว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น ถือเป็น สงครามระหว่างประเทศ ดังนั้นทั้งสองฝ่ายต้องอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างน้อยในฐานะที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ดังนั้นรัฐบาลและกองกำลังอิสราเอลจึงมีพันธกรณีในการปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และประชาชนชาวปาเลสไตน์ก็ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศด้วย และศาลได้วินิจฉัยว่าการสร้างกำแพงดังกล่าวเป็นเหตุผลทางการเมืองมากกว่าเห็นผลด้านความปลอดภัย ดังนั้นรัฐบาลและกองกำลังอิสราเอลจึงต้องระงับมาตรการต่างๆที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนชาวปาเลสไตน์ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น และต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนชาวปาเลสไตน์สามารถดำรงชีพได้อย่างเหมาะสม กล่าวคือ รัฐบาลอิสราเอลต้องปรับเส้นทางกำแพงเสียใหม่ และเปิดให้มีช่องทางคมนาคมเพื่อให้ประชาชนชาวปาเลสไตน์สามารถทำงาน และทำการเกษตร เพื่อแสวงหาอาหาร น้ำดื่มที่เพียงพอต่อการดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพได้

แม้จะมีการเยียวยาสิทธิโดยคำพิพากษาออกมาอย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่ารัฐบาลและกองกำลังอิสราเอลยังคงคุกคามสิทธิของชาวปาเลสไตน์อย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นการยากที่จะบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา ทั้งนี้ยังปรากฏการกั้นแก๊สและละเมิดสิทธิชาวปาเลสไตน์ในรูปแบบต่างๆเพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง จึงจำเป็นต้องอาศัยมาตรการระหว่างประเทศเข้ามาช่วยเหลือชาวปาเลสไตน์ให้มากขึ้น โดยเฉพาะการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงที่มักจะไม่มีมติตอบสนองต่อปัญหาในพื้นที่นี้มากนัก เนื่องจากมักติดการใช้สิทธิโต้แย้ง (VETO) ของสมาชิกถาวรคณะมนตรีความมั่นคงบางประเทศ ทั้งนี้มาตรการขององค์กรอื่น อาทิ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหาร รวมไปถึงการออกความเห็นเชิงปรึกษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็ได้ย้ำเตือนถึงความจำเป็นในการมีมาตรการเยียวยาที่มีผล

⁶⁵ UN, A/56/210, p.12.

⁶⁶ 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

บังคับทางกฎหมายเข้าไปช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนในกรณีดังกล่าว ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบการปรับปรุงการกระทำและการเปลี่ยนแปลงเส้นทางการสร้างกำแพง หรือการชดใช้ความเสียหายให้กับปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างกำแพงเช่นว่า

มาตรการ และกลไกภายใน รวมถึงคดีศึกษาที่ปรากฏอยู่ในยามฉุกเฉินแสดงให้เห็นว่า ในระดับรัฐก็พอมีมาตรการเยียวยาอยู่บ้างแต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อการสร้างหลักประกันให้กับปัจเจกชนในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะประชาชนในประเทศที่ไม่มีระบบกฎหมายที่สร้างหลักประกันสิทธิอย่างชัดเจน ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการระหว่างประเทศเข้ามาเสริมให้มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้ดียิ่งขึ้น

4.3 บทเรียน

นอกจากความเข้มข้นทางกฎหมายแล้ว ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารก็มีความสำคัญในการประกันสิทธิด้านอาหารของบุคคลในทางปฏิบัติด้วย ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึง หลักนิติธรรม หลักธรรมาภิบาล หลักความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ประกอบด้วย

การบังคับใช้สิทธิด้านอาหารจึงต้องครอบคลุมไปถึงการใช้อำนาจอธิปไตยของฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังนั้นเราอาจสังเกตได้ว่าการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารนอกจากจะอยู่ในรูปแบบ กฎหมายจากฝ่ายนิติบัญญัติ และคำตัดสินของฝ่ายตุลาการแล้ว ยังปรากฏในรูปแบบ สถาบัน และนโยบายสาธารณะ ที่ออกโดยฝ่ายบริหาร ด้วย

กรอบทางนโยบายที่ออกมาเพื่อบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร ต้องมีลักษณะเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับบุคคล หรือกลุ่มเสี่ยงเพื่อให้บุคคลเหล่านี้มีศักยภาพในการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอ และต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะ และตรวจสอบการดำเนินนโยบายด้วย กรอบในการพิจารณา นโยบายต่างๆ ต้องอยู่บนพื้นฐานของ หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ หลักความสัมพันธ์และพึ่งพิงกันระหว่างสิทธิด้านอาหารกับสิทธิอื่นๆ และ หลักการแบ่งแยกไม่ได้ระหว่างสิทธิด้านอาหารกับสิทธิอื่นๆ เช่น สิทธิในการมีชีวิต

การเชื่อมโยงการรับรองสิทธิด้านอาหารในระดับกฎหมายระหว่างประเทศเข้ากับระบบกฎหมายภายในมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากระบบของกฎหมายระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาคยังไม่สามารถเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนได้อย่างชัดเจนเนื่องจากติดขัดกระบวนการต่างๆ ดังที่ได้อธิบายไปแล้ว ดังนั้นการทำให้สิทธิด้านอาหารมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายได้ก็จะเป็นการประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างเข้มแข็ง เนื่องจากระบบกฎหมายภายในสามารถเยียวยาปัจเจกชนได้โดยตรง และเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเข้าถึงกระบวนการเยียวยาสิทธิได้โดยตรงอยู่แล้ว เพราะการรับรองสิทธิด้านอาหารด้วยกฎหมายภายในทั้งในระดับรัฐธรรมนูญหรือรัฐบัญญัติ ย่อมเป็นพื้นฐานให้ปัจเจกชนอ้างสิทธิของตนต่อหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรศาลได้โดยตรง เมื่อผนวกกับการมีสถาบันหรือกลไกตรวจตราสิทธิมนุษยชนระดับชาติด้วยแล้ว ย่อมเพิ่มหลักประกันให้กับปัจเจกชนว่าจะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจตราและบังคับให้หน่วยงานต่างๆ เคารพ ปกป้อง และเติมเต็มสิทธิด้านอาหารให้แก่ปัจเจกชนในประเทศ และสามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเพื่อนำไปสู่การเยียวยาสิทธิอย่างทันที่

การทำงานของสถาบันหรือกลไกเยียวยาต่างๆ หากตั้งอยู่บนพื้นฐานของกระบวนการที่อิงสิทธิ (Rights-based Approach) แล้วย่อมตอบสนองปัญหาให้กับปัจเจกชนได้อย่างเสมอภาค เนื่องจากไม่ต้องอิงอยู่กับความเห็นใจของผู้ให้ ดังเช่นที่ปรากฏกับกรณีการให้บนพื้นฐานของการบริจาค ทั้งนี้ก็เพราะการใช้กระบวนการที่อิงสิทธิจะมีกรอบและผลบังคับทางกฎหมายกำหนดให้ทุกฝ่ายที่ใช้อำนาจต้องทำงานไปตามที่กฎหมายกำหนดอย่างหลีกเลี่ยงเสียมิได้ ดังที่ปรากฏในประเทศที่มีกรอบทางกฎหมาย และสถาบันชัดเจน⁶⁷

การทำงานของสถาบันหรือกลไกต่างๆ ทั้งที่อยู่ในลักษณะองค์กรศาล องค์กรกึ่งศาล หรือหน่วยงานของรัฐ ควรมีการประสานงานเพื่อให้เกิดการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างมีประสิทธิภาพ มีใช้พยายามสงวนอำนาจของตนไว้ เพื่อส่งเสริมกระบวนการความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานให้ร่วมกันแบ่งปันความรับผิดชอบในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน เนื่องจากกระบวนการความรับผิดชอบเป็นศูนย์กลางของการผลักดันให้เกิดการบังคับใช้สิทธิอย่างมีประสิทธิภาพ ดังที่ปรากฏในการทำงานของประเทศ บราซิล และแอฟริกาใต้⁶⁸

ในบางกรณีแม้มีคำพิพากษาของศาลออกมาแล้วแต่การบังคับใช้สิทธิตามคำพิพากษาก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากฝ่ายบริหารและองค์กรเอกชนที่ละเมิดสิทธิของปัจเจกชน

⁶⁷ FAO, *IGWG RTFG /INF 4*, p.12.

⁶⁸ *Ibid.*, p.11-12.

พยายามบ่ายเบี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ดังนั้นจึงต้องอาศัยการตรวจตราและเรียกเรื่องสิทธิจากสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ หรือการทำงานของภาคประชาชนควบคู่กันไปด้วย เช่น กรณี คดี Samatha Case⁶⁹ แต่ก็ยังปรากฏการทำฟาร์มเลี้ยงกุ้งในพื้นที่อยู่เนื่องจากรัฐบาลและเอกชนพยายามหาทางหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ทำให้ภาคประชาชนต้องรณรงค์การรักษาสิทธิของปัจเจกชนในพื้นที่อย่างแข็งขันเพื่อป้องกันการลบเลือนผลของคำพิพากษา⁷⁰ ที่เปลี่ยนแปลงโฉมหน้าของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้ให้ได้

ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดยุทธศาสตร์ในการบังคับใช้สิทธิให้มีผลจริงในทางปฏิบัติ กล่าวคือ มีการกำหนดเป้าหมาย ตัวชี้วัดที่ชัดเจน เพื่อให้องค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่บังคับใช้สิทธิใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิสูจน์ว่ากรณีใดมีการละเมิดสิทธิด้านอาหารเกิดขึ้น และใช้เป็นเป้าหมายในการขยายว่าต้องมีมาตรการออกมาตอบสนองจนได้ผลสำเร็จถึงขนาดไหน จึงจะเติมเต็มสิทธิให้กับปัจเจกชนอย่างเหมาะสม

ทั้งนี้จากประสบการณ์ข้างต้นแสดงให้เห็นว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ และภาคประชาสังคมมีบทบาทอย่างมากทั้งในส่วนการกระตุ้นให้เกิดการรับรู้สิทธิของปัจเจกชน และมีส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งให้กลุ่มเสี่ยงต่างๆ สามารถเข้าถึงกลไกการเยียวยาสิทธิได้มากขึ้น เนื่องจากองค์กรทั้งสองประเภทมีความคล่องตัวในการทำงานสูงกว่าหน่วยงานราชการ และสามารถเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงที่อยู่ชายขอบนโยบายของรัฐได้มากกว่าที่ฝ่ายบริหารดำเนินการอยู่

หากรัฐสามารถออกโครงการพัฒนาเหล่านี้มาส่งเสริมสิทธิของปัจเจกชนได้ก็จะมีส่วนช่วยให้กลุ่มเสี่ยงสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิต และสวัสดิการสังคมได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลดีต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างมั่นคงและยั่งยืน อย่างไรก็ตามการบังคับใช้โครงการพัฒนาเหล่านี้ก็ต้องมีระบบตรวจตราที่แน่นอนเพื่อป้องกันมิให้มีการเบี่ยงเบนงบประมาณและโครงการให้ออกไปจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิม และต้องระวังการใช้โครงการไปในทางประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองที่อาจทำลายพฤติกรรมของประชาชนจนไม่สามารถพึ่งพาตนเองในระยะยาวได้ ทั้งนี้โครงการต่างๆ ที่ออกมาควรอยู่บนพื้นฐานของความรู้และฐานทรัพยากรของแต่ละชุมชนด้วย

⁶⁹ UN, E/CN.4/2006/44/Add.2, p.11.

⁷⁰ วันทนา ศิวะ, ปล้นผลิตผล, แปลโดย ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา, 2544), หน้า 52-53.

ในสถานการณ์ปกติทั่วโลกเอี่ยวยาในหลายๆรัฐสามารถเอี่ยวยาสิทธิของปัจเจกชน
 อย่างเป็นรูปธรรมแต่ก็เป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้นเมื่อมองภาพรวมทั้งโลก แต่ในสถานการณ์ฉุกเฉิน
 กลับสะท้อนให้เห็นว่ามาตรการในประเทศแทบจะไม่สามารถเอี่ยวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน
 ได้เลย ดังนั้นจึงอาจต้องใช้มาตรการระหว่างประเทศเข้ามาเสริม

ในสถานการณ์ฉุกเฉินกลับพบว่าการเอี่ยวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นไปได้ยาก
 เนื่องจากขาดกฎหมาย ขาดช่องทางการเอี่ยวยาในกระบวนการยุติธรรม และกลไกบังคับใช้
 สิทธิรูปแบบต่างๆ อีกทั้งประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อก็ไม่สามารถที่จะรวมตัวกันเรียกร้องให้มีการ
 เอี่ยวยาสิทธิจากรัฐโดยตรง เนื่องจากมีการประท้วงประท้วงประชาชน และจำกัดสิทธิของ
 ประชาชนโดยมาตรการต่างๆมากมาย ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการระหว่างประเทศเข้ามาเพิ่มเติม เพื่อ
 บังคับให้มีการเอี่ยวยาสิทธิให้กับปัจเจกชนในประเทศเหล่านั้นอย่างเหมาะสม และทันที่

จากการวิเคราะห์มาตรการภายในสำหรับการเอี่ยวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน
 พบว่าในสถานการณ์ปกติมีการเอี่ยวยาสิทธิได้มากพอสมควร ส่วนในสถานการณ์ฉุกเฉินยังคงขาด
 การเอี่ยวยาสิทธิให้กับปัจเจกชนอยู่มาก ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการเอี่ยวยาระหว่างประเทศเข้ามา
 เสริมเพิ่มเติมในส่วนที่ขาด เพื่อให้มีการเอี่ยวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้
 จะต้องทำการประเมินต่อไปว่ามีมาตรการระหว่างประเทศใดบ้างที่เอื้อต่อการเอี่ยวยาสิทธิด้าน
 อาหารของปัจเจกชนได้บ้าง และมีการบังคับใช้ในสถานการณ์จริงอย่างไรซึ่งจะปรากฏอยู่ใน
 กรณีศึกษาที่จะสอดแทรกอยู่ในการประเมินการทำงานของกลไกต่างๆ ในบทความต่อไป

สถาบันวิทยบริการ
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

บทนี้จะเป็นการวิเคราะห์มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้เยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน เพื่อพิสูจน์สมมติฐานของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ว่า ปัจจุบันมีมาตรการและกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับพหุภาคี ภูมิภาค และทวิภาคีอยู่มากน้อยเพียงใด และมาตรการเหล่านั้นสามารถเป็นช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิเพื่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของตนได้จริงหรือไม่ โดยจะทำการสำรวจว่าในแต่ละมาตรการ และกลไกที่นำมาวิเคราะห์นั้น กฎหมายเปิดช่องทางให้ปัจเจกชนสามารถใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการเยียวยาได้หรือไม่ และการทำงานของมาตรการ และกลไกเหล่านั้นก็มีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนมากน้อยเพียงไร โดยจะทำการวิเคราะห์การทำงานโดยอิงกฎหมายของ มาตรการและกลไกเหล่านั้น ประกอบกับการนำกรณีศึกษาที่มาตรการและกลไกเหล่านั้นได้ปฏิบัติจริงว่าลักษณะอย่างไร สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในบทที่ 2, 3 หรือไม่ โดยในการวิเคราะห์ มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศนั้น จะแยกออกเป็นสองส่วน คือ มาตรการและกลไกในยามปกติ กับ มาตรการและกลไกในยามฉุกเฉิน

5.1 มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามปกติ

หัวข้อนี้จะทำการวิเคราะห์มาตรการระดับทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคี ที่มีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน โดยในแต่ละมาตรการและกลไกที่วิเคราะห์จะทำการสำรวจว่ามีกรอบทางกฎหมายที่เอื้อให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิของตนหรือไม่ ประกอบกับการสำรวจปฏิบัติงานจริงของมาตรการและกลไกว่ามีกรณีศึกษาที่ชี้ให้เห็นว่ามีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้เพียงไร

5.1.1 มาตรการ และกลไกระดับทวิภาคี

มาตรการ และกลไกระดับทวิภาคีส่วนมากจะเป็นการริเริ่มโดยรัฐจึงต้องใช้วิธีการวิเคราะห์จากกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นจริง โดยปรากฏกรณีศึกษา ประเทศเกาหลีใต้ตกลงให้ความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประเทศเกาหลีเหนือในลักษณะข้อตกลงทวิภาคี รวมถึงการส่งความช่วยเหลือด้านอาหารของโครงการอาหารโลก WFP โครงการได้ส่งความช่วยเหลือเพื่อความมั่นคงด้านอาหารไปยังประเทศเกาหลีเหนือในเขตที่ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีครอบคลุม โครงการพุ่งเป้าไปที่กลุ่มเสี่ยงที่เป็น กลุ่มคนว่างงานในเมือง แรงงานนอกภาคเกษตรกรรมในชนบท ประชาชนในดินแดนห่างไกลทุรกันดาร และสหกรณ์สถาบันอาหารที่ขาดแคลนอาหาร โดยโครงการจะครอบคลุมไปทั่วประเทศ ทั้งนี้กลุ่มเด็กกำพร้าและผู้ป่วยเด็กตาม โรงพยาบาลต่างๆ จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษเช่นการช่วยเหลือในยามฉุกเฉิน โครงการทั่วประเทศจะเจาะกลุ่มเป้าหมายไปที่กิจกรรมสาธารณสุขของแม่และเด็กสำหรับผู้หญิงตั้งครรภ์และผู้หญิงที่ให้นมลูก รวมถึงเด็กในชั้นอนุบาล เตรียมอนุบาล แต่โครงการจะเจาะจงไปที่การช่วยเหลือในระดับชุมชน ทั้งในเขตเมืองและชนบท ในปี 2005 โครงการอาหารโลก WFP ได้สนับสนุนกลุ่มผู้สูงอายุ แม่ และบุตรในโรงพยาบาล แต่โครงการนี้จะลดประสิทธิภาพลงเพราะมีการลดขนาดการปฏิบัติการ กลุ่มเป้าหมายข้างต้นที่ถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่สุดในเขตเมืองจะได้รับความช่วยเหลือผ่านทางโครงการพัฒนาชุมชนแทน แต่ปริมาณก็จะลดลงไปด้วย กิจกรรมอาหารเพื่อพัฒนาชุมชนจะเพิ่มขึ้นในหัวเมืองสำคัญ สมาชิกของครัวเรือนในเขตเมืองก็สามารถเข้าร่วมโครงการในพื้นที่ชนบทใกล้เคียงได้ อย่างไรก็ตามมาตรการระดับนี้ยังมีอุปสรรคในการตรวจตราว่าอาหารเข้าไปถึงกลุ่มเสี่ยงจริงหรือไม่ เนื่องจากขาดอำนาจในการบีบให้รัฐยอมรับมาตรการช่วยเหลือที่มีระบบตรวจตราที่เข้มงวด จึงต้องอาศัยมาตรการที่ใหญ่กว่า มีอำนาจต่อรองมากกว่าเข้ามาล้อม ซึ่งในกรณีเกาหลีเหนืออาจใช้มาตรการผ่านการเจรจาหกฝ่าย หรือคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเข้าไปเพิ่มเติม

5.1.2 มาตรการ และกลไกระดับภูมิภาค

การประเมินกฎหมายและกลไกเฝ้าระวังด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับภูมิภาคนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ ภูมิภาคยุโรป ภูมิภาคอเมริกา และภูมิภาคแอฟริกา ซึ่งจะศึกษาถึง ตัวบทกฎหมายที่รับรอง

¹ UN, A/61/349, p.6.

สิทธิด้านอาหารอย่างชัดเจน และที่รับรองโดยนัยยะ ระบบศาลสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคต่างๆว่า เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนต่อศาลได้หรือไม่ กลไกเยียวยาสิทธิใน ลักษณะองค์กรตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคว่าเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนร้องทุกข์ในประเด็นสิทธิด้านอาหารต่อองค์กรหรือไม่ รวมถึงสำรวจว่ามี กระบวนการส่งเสริมการรับรู้สิทธิ และความสามารถในการเข้าถึงกลไกเยียวยาหรือไม่

5.1.2.1 กฎหมาย

ปัจเจกชนต้องสำรวจว่ากฎหมายสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคใดบ้างที่เอื้อต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ซึ่งเราจะวิเคราะห์ว่าตราสารเหล่านั้นได้รับรองสิทธิด้านอาหารชัดเจนเพียงไร

วิวัฒนาการของสิทธิด้านอาหารระดับภูมิภาค รัฐและองค์การระหว่างประเทศจึง ดำเนินมาตรการเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิด้านอาหารภายในภูมิภาคให้มั่นคงที่สุดเท่าที่จะทำได้ตาม กรอบกฎหมายระดับภูมิภาคที่ได้แสดงเจตจำนงไว้ การดำเนินมาตรการดังกล่าวพึงระลึกรับเป่า หมายความมั่นคงด้านอาหารทั้งของรัฐตนเองและรัฐสมาชิกอื่น ทั้งนี้รัฐอาจดำเนินการฝ่าย เดียว ระหว่างสมาชิก หรือร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศอื่นก็ได้

ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่กล่าวถึง สิทธิด้านอาหาร ได้แก่ ตราสารเลือกรับเพิ่มเติมอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งทวีปอเมริกาว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (พิธีสาร ซาน ซัลวาดอร์ 1998) ในข้อ 12² กฎบัตรสิทธิมนุษยชน และสิทธิประชาชนอัฟริกัน กับกฎบัตรสังคมแห่งยุโรป ตราสารทั้งสองนี้มีได้รับรองสิทธิด้าน

² San Salvador additional Protocol to the American Convention on Human Rights 1988 Article 12 Right to Food

1. Everyone has the right to adequate nutrition which guarantees the possibility of enjoying the highest level of physical, emotional and intellectual development.
2. In order to promote the exercise of this right and eradicate malnutrition, the States Parties undertake to improve methods of production, supply and distribution of food, and to this end, agree to promote greater international cooperation in support of the relevant national policies.

อาหารโดยตรง ทั้งนี้กฎบัตรได้รับรองสิทธิของบุคคลในการมีส่วนร่วมจัดสรร การใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติ³ สิทธิด้านสาธารณสุข⁴ และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม⁵ ส่วนในระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนของยุโรปไม่ได้รับรองสิทธิด้านอาหารไว้เนื่องจากกฎบัตร สิทธิมนุษยชนของยุโรปมิได้รับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของปัจเจกชนไว้ มีเพียงระบบของกฎบัตรสิทธิทางสังคมของยุโรปที่รับรองสิทธิของแรงงานในการได้รับค่าตอบแทน อย่างเหมาะสม⁶ และสิทธิในการปลอดจากความยากจนและการกีดกันทางสังคม⁷ ซึ่งมีความ เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารทางอ้อม

ปัจเจกชนจึงมีฐานทางกฎหมายในการอ้างสิทธิอยู่พอสมควร โดยเฉพาะใน ภูมิภาคอเมริกาและแอฟริกา โดยระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนของแอฟริกามีความก้าวหน้าใน ประเด็นนี้มากที่สุด เนื่องจากรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เทียบเท่าสิทธิ พลเมืองและการเมือง

5.1.2.2 ศาล

ต่อมาปัจเจกชนต้องสำรวจว่าศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคใดบ้างที่เปิดโอกาส ให้ปัจเจกชนนำเรื่องขึ้นฟ้องร้องต่อศาลได้ ซึ่งเราจะวิเคราะห์ศาลของแต่ละภูมิภาคเปิดโอกาสให้ ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารต่อศาลได้โดยตรงหรือไม่

ภูมิภาคยุโรปมีศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค แต่มีเพียงสิทธิพลเมืองและ การเมืองเท่านั้นที่อยู่ในเขตอำนาจศาล ไม่เปิดโอกาสให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม นั้นหมายถึง ไม่มีกระบวนการ และการเยียวยา สำหรับปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลผู้เสียหายจากการ ละเมิดสิทธิด้านอาหาร⁸ แม้ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปจะไม่ได้มีเขตอำนาจในประเด็นสิทธิด้าน อาหารและไม่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนต่อศาล แต่ก็ปรากฏแนวคำ

³ กฎบัตรสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแอฟริกัน ข้อ 21

⁴ กฎบัตรสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแอฟริกัน ข้อ 16

⁵ กฎบัตรสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนแอฟริกัน ข้อ 22

⁶ กฎบัตรสิทธิทางสังคมแห่งยุโรป ข้อ 4.1

⁷ กฎบัตรสิทธิทางสังคมแห่งยุโรป ข้อ 30

⁸ UN, E/CN.4/2002/58, p.21.

พิพาทของศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่เอื้อต่อการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนทางอ้อม ผ่านทางการรับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมให้กับปัจเจกชน โดยมีการวินิจฉัยว่ารัฐจำเป็นต้องมีช่องทางให้ปัจเจกชนได้รับการเยียวยาทางกฎหมายภายในรัฐด้วย ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้มีคำพิพากษาในคดี *Hatton & others V. United Kingdom* ว่า การขาดช่องทางเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนในชั้นศาลถือเป็นการละเมิดสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม⁹

ภูมิภาคอเมริกาจะมีศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค แต่มีเพียงสิทธิพลเมืองและการเมืองเท่านั้นที่อยู่ในเขตอำนาจศาล ไม่เปิดโอกาสให้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมนั้นหมายถึง ไม่มีกระบวนการ และการเยียวยา สำหรับปัจเจกชนหรือกลุ่มบุคคลผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิด้านอาหาร¹⁰

ส่วนภูมิภาคอัฟริกา ได้มีการยกร่างพิธีสารเพิ่มเติมกฎบัตรอัฟริกัน 1998 ซึ่งจะมีการจัดตั้ง ศาลสิทธิมนุษยชนและสิทธิประชาชนอัฟริกัน ซึ่งมีเขตอำนาจในการรับคำร้องจากปัจเจกชนและกลุ่มชนผู้เสียหายจากการละเมิดสิทธิที่กฎบัตรรับรอง รวมถึงสิทธิด้านอาหาร อันจะทำให้เกิดประสิทธิผลในการบังคับใช้สิทธิในชั้นศาลระดับภูมิภาคอัฟริกา¹¹ ทำให้มีแนวโน้มว่าปัจเจกชนจะสามารถเรียกร้องสิทธิด้านอาหารในศาลระดับภูมิภาคได้

ปัจเจกชนจึงอาจอ้างสิทธิด้านอาหารของตนต่อศาลภูมิภาคอัฟริกาในอนาคตอันใกล้ได้ ส่วนในภูมิภาคอเมริกาและยุโรปปัจเจกชนอาจใช้วิธีการอ้างสิทธิในการมีชีวิต หรือใช้วิธีการฟ้องคดีแบบกลุ่มเพื่อเข้าถึงศาล อย่างไรก็ตามกระบวนการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารของภูมิภาคทั้งสามก็ยังอ่อนแออยู่ เนื่องจากในปัจจุบัน (ค.ศ.2006) ยังไม่สามารถบังคับใช้สิทธิเหล่านี้ในศาลระดับภูมิภาคได้โดยตรง รวมถึงการขาดองค์การทางกฎหมายในการรองรับการร้องเรียน และเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดสิทธิด้านอาหาร

⁹ FAO, IGWG RTFG /INF 7, p.10.

¹⁰ UN, E/CN.4/2002/58, p.21.

¹¹ UN, E/CN.4/2002/58, p.21.

5.1.2.3 กลไกตรวจตรา

ต่อไปเป็นการสำรวจว่าปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิด้านอาหารต่อสถาบันหรือกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคได้บ้างที่ตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร และปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิด้านอาหารต่อองค์กร โดยตรงได้หรือไม่

กลไกตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนตามระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนไม่มีเขตอำนาจในประเด็นสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน จะมีก็แต่เพียงกลไกตรวจตราของกฎบัตรสังคมแห่งยุโรป คือ คณะกรรมการสิทธิทางสังคมแห่งยุโรป ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานของแต่ละรัฐภาคีเพื่อรายงานต่อคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญของรัฐบาล ซึ่งจะส่งต่อไปยังที่ประชุมคณะมนตรียุโรป หากมีข้อเสนอแนะใดส่งกลับไปยังรัฐก็จะมีผลทางกฎหมาย อย่างไรก็ตามเมื่อพิธีสารเพิ่มเติมกฎบัตรสังคมแห่งสหภาพยุโรปมีผลใช้เมื่อ 1995 ทำให้กลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกลุ่มสหภาพทางการค้าสามารถนำคำร้องขึ้นสู่การพิจารณาได้ (Collective Complaints) แต่ยังมีได้เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนในการนำคำร้องขึ้นเสนอโดยลำพัง ซึ่งกระบวนการที่มารองรับคำร้องนี้จะอยู่ในรูปแบบขององค์กรกึ่งศาลประกอบไปด้วยผู้เชี่ยวชาญ และข้อเสนอแนะขององค์กรจะต้องได้ผ่านการรับรองจาก คณะกรรมการของรัฐมนตรีภายใต้คณะมนตรียุโรป เสียก่อนจึงจะมีผลบังคับทางกฎหมาย¹² แต่ก็ไม่มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิต่อคณะกรรมการโดยตรง และตัวกฎบัตรสิทธิทางสังคมก็ไม่ได้รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างชัดเจนอีกด้วย

มีกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นการทำงานของกลไกระดับภูมิภาคที่มีส่วนช่วยในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารทางอ้อมอยู่กรณีหนึ่ง คือ การวินิจฉัยของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี Jon Kristinssons V. Iceland ที่ชี้ว่ารัฐควรมีกระบวนการเยียวยาทางกฎหมายภายในประเทศเพื่อประกันการแบ่งแยกการใช้อำนาจตัดสินใจของฝ่ายตุลาการออกจากอำนาจของฝ่ายบริหาร และต้องมีการสนับสนุนด้านการเงินควบคู่ไปด้วย จากกรณีนี้ทำให้ประเทศจัดตั้งศาลภายในเพื่อประกันการเยียวยาสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในประเทศ¹³ ซึ่งส่งเสริมให้รัฐมีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในระบบกฎหมายของรัฐสมาชิกในอนาคต

กลไกตรวจตราของพิธีสาร ซาน ซัลวาดอร์แห่งอเมริกา คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบรายงานประจำของแต่ละรัฐภาคีเพื่อตรวจสอบการ

¹² Ibid., p.20-21.

¹³ FAO, IGWG RTFG /INF 7, p.14.

เคารพสิทธิมนุษยชนทั้งหลายที่รับรองไว้รวมถึง สิทธิด้านอาหาร ซึ่งคณะกรรมการอาจทำ รายงานและข้อเสนอแนะไปยังรัฐได้แต่จะไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แม้สิทธิด้านอาหารจะถูก รับรองตาม ข้อ 12 แห่งพิธีสารซาน ซัลวาดอร์ นี้ แต่คณะกรรมการมิได้มีช่องทางให้ปัจเจกชน ร้องทุกข์ต่อองค์กรโดยตรง¹⁴ จึงมิใช่ช่องทางที่ปัจเจกชนจะเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตน โดยตรงได้

กรณีศึกษาที่สะท้อนการทำงานของคณะกรรมการฯ ต่อประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิ ด้านอาหารทางอ้อม ได้แก่ คดีเงินบำนาญประเทศเปรู คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภูมิภาค อเมริกาวินิจฉัยว่ารัฐบาลเปรูละเมิดสิทธิของผู้รับเงินบำนาญเมื่อไม่สามารถจ่ายเงินบำนาญได้ตาม วิธีคำนวณที่กฎหมายเดิมเคยกำหนด เมื่อวิธีคำนวณใหม่เป็น โทษแก่ผู้รับบำนาญก็ถือว่าการ ละเมิดต่อหลักการพัฒนาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างก้าวหน้าในข้อ 21, 25 และ 26 ของอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกา¹⁵ แสดงให้เห็นว่าการลดทอนสวัสดิการของ ประชาชนตามที่กฎหมายเดิมให้สิทธิไว้จะกระทำมิได้

ภูมิภาคแอฟริกันมีพัฒนาการทางกฎหมายที่ดีเนื่องจากได้มีการผลักดันให้สิทธิด้าน อาหารที่เป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้มีความสำคัญเทียบเท่าสิทธิพลเมืองและ การเมือง โดยกฎบัตรสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชนแอฟริกันได้มีกลไกในการบังคับใช้กฎ บัตร คือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชนแอฟริกัน คณะกรรมการมีอำนาจรับ รายงานจากรัฐภาคี หรือคำร้องจากปัจเจกชนและองค์กรพัฒนาเอกชนซึ่งสามารถทำคำร้อง โดยตรงถึงคณะกรรมการหากเกิดการละเมิดสิทธิใดก็ตามที่กฎบัตรรับรองไว้โดยปราศจากการ แบ่งแยก คณะกรรมการก็จะทำรายงานและข้อเสนอแนะในกรณีต่างๆ แม้ข้อเสนอแนะดังกล่าวจะไม่ มีผลผูกพันทางกฎหมายก็ตาม แต่การเปิดช่องให้มีการรับคำร้องโดยไม่มี ความเหลื่อมล้ำระหว่าง สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กับ สิทธิพลเมืองและการเมือง ก็ถือเป็นความก้าวหน้า ประการหนึ่งเช่นกัน¹⁶ โดยมีกรณีศึกษาที่สะท้อนให้เห็นการทำงานของคณะกรรมการสิทธิฯ ต่อ การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ได้แก่

กรณี 4 NGOs V. Former Zaire (Now Democratic Republic of Congo) ในคดีนี้ องค์กรพัฒนาเอกชนกล่าวหาว่ารัฐได้ละเมิดสิทธิพลเมืองและการเมือง รวมถึงสิทธิทางเศรษฐกิจ

¹⁴ UN, E/CN.4/2002/58, p.21.

¹⁵ FAO, IGWG RTFG /INF 7, p.7.

¹⁶ UN, E/CN.4/2002/58, p.19.

สังคม และวัฒนธรรม อย่างกว้างขวาง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกาได้ให้เหตุผลประกอบการวินิจฉัยที่สะท้อนถึงการประตักติต่อสิทธิทั้งสองประเภทอย่างเท่าเทียมกัน และรับรองสิทธิทั้งสองมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายจริง ซึ่งการกระทำของรัฐเข้าข่ายละเมิดสิทธิทางสาธารณสุขใน ข้อ 16 ของกฎบัตรฯ ว่าด้วยสิทธิทางสาธารณสุข โดยชี้ว่ารัฐบาลบพร่องต่อการประกันสิทธิของปัจเจกชนในการเข้าถึงน้ำดื่มสะอาดที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และเรียกร้องให้รัฐมีมาตรการเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนที่ได้รับความที่ถูกละเมิดด้วย¹⁷ ซึ่งถือเป็นการยอมรับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่เชื่อมโยงกับสิทธิด้านอาหารนั่นเอง

กรณี ชาวไอโกนี คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคแอฟริกา ชี้ว่ารัฐมีหน้าที่ลงเว้นการแทรกแซงการเข้าถึงอาหารของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการทำลายพืชผล หรือจับได้ประชาชนออกจากที่ทำกิน¹⁸ ซึ่งเป็นการขัดกับข้อ 21 ว่าด้วยสิทธิของปวงชนในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติ และข้อ 22 ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพราะเป็นพันธกรณีของรัฐต้องละเว้นการละเมิดสิทธิในการเข้าถึงอาหารของประชาชนรูปแบบหนึ่ง การตีความในลักษณะนี้เป็นคุณต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากคำนึงถึงความสัมพันธ์กันอย่างแบ่งแยกไม่ได้ของสิทธิมนุษยชน จากคดีนี้เองเท่ากับเป็นการยอมรับสิทธิด้านอาหารเข้ามาอยู่ในขอบเขตการทำงานของคณะกรรมการสิทธิฯ โดยตรง

อย่างไรก็ตามกระบวนการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารของภูมิภาคทั้งสามก็ยังอ่อนแออยู่ เนื่องจากไม่สามารถนำเรื่องราวเข้าสู่กระบวนการเยียวยาสิทธิในศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคได้โดยตรง และรายงานพร้อมข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิของทั้งสามภูมิภาคก็ไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐอย่างเคร่งครัด จึงต้องมีการพัฒนาระบบกฎหมายต่อไป แต่ก็ถือว่าระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนของสามภูมิภาคมีแนวโน้มในการพัฒนาที่ดี

การเพิ่มความสามารถให้กลุ่มเสี่ยงเข้าถึงกลไกเยียวยามากขึ้นนั้นก็ได้รับการผลักดันจากองค์กรพัฒนาเอกชนหลายองค์กร รวมถึงการให้ความรู้ด้านกฎหมายที่เกี่ยวกับระบบกฎหมายระดับภูมิภาคขององค์กรภายใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแต่ละภูมิภาคด้วย

¹⁷ Ibid., p.20.

¹⁸ FAO, IGWG RTFG /INF 7, p.7.

องค์กรพัฒนาเอกชนยังให้ความช่วยเหลือปัจเจกชนในการเรียกร้องสิทธิมนุษยชน ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนเช่นกัน คือ กรณีองค์กรพัฒนาเอกชน 4 องค์กร ได้นำ เรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศซาอีร์ (เดิม) เข้าสู่กระบวนการของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งแอฟริกา จนคณะกรรมการสิทธิฯ ซึ่งได้มีการละเมิดสิทธิของปัจเจกชนในประเทศซาอีร์ จริง¹⁹ นับเป็นการส่งเสริมความก้าวหน้าของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยพยายามนำปัญหาเข้าสู่ กระบวนการเยียวยาโดยองค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนในภูมิภาคยุโรปได้ออกแบบกลไกเยียวยาให้รับ การดำเนินคดีแบบกลุ่มหรือการเรียกร้องสิทธิทางสังคมผ่านองค์กรพัฒนาเอกชนได้โดยตรง (Collective Complaints) นับเป็นการให้ความสำคัญกับการส่งเสริมความสามารถของกลุ่มเสี่ยงใน การเข้าถึงกลไกเยียวยาเป็นอันมาก

สรุปได้ว่า ระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคแอฟริกามีความก้าวหน้า ในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนมากที่สุด เนื่องจากกฎหมายรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างชัดเจน และมีกลไกที่รองรับการเรียกร้องสิทธิในประเด็นการละเมิด สิทธิด้านอาหารดังที่ปรากฏในกรณีศึกษา โอโกนี และซาอีร์ และมีแนวโน้มว่าในอนาคตศาลสิทธิ มนุษยชนของภูมิภาคจะเปิดช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารโดยตรงต่อศาลได้

5.1.3 มาตรการ และกลไกระดับพหุภาคี

มาตรการ และกลไกเยียวยาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็น มาตรการที่อยู่ภายใต้องค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะกลไกขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนล้วนมี อาศัยจากระบบกฎหมายขององค์การสหประชาชาติทั้งสิ้น ดังนั้นการวิเคราะห์กฎหมาย และ กลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงอยู่ในกรอบกฎหมาย และองค์กรภายใต้ สหประชาชาติเป็นหลัก และวิเคราะห์มาตรการขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเข้ามา ประกอบ

¹⁹ UN, E/CN.4/2002/58, p.20.

5.1.3.1 มาตรการ และกลไกภายใต้ระบบสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน

ในขั้นต้นปัจเจกชนต้องสำรวจก่อนว่ามีระบบกฎหมายใดบ้างที่เอื้อให้ปัจเจกชนร้องทุกข์ได้โดยตรง โดยประเมินกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน และได้กล่าวถึงกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้ จากการประเมินพบว่า

ตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญของสิทธิด้านอาหาร คือ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ 11 ที่รับรองสิทธิด้านอาหารในแง่เนื้อหาสาระของสิทธิเท่านั้น²⁰ แต่มิได้มีการระบุการรับคำร้องเรียนโดยตรงจากปัจเจกชนและกลุ่มผู้เสียหายโดยตรง จากสถานการณ์ข้างต้นจึงได้มีความพยายามปรับปรุงกระบวนการรับคำร้องเรียนโดยได้มีการร่าง พิธีสารเลือกรับว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งมีแนวโน้มว่าพิธีสารจะเปิดให้มีการรับคำร้องเรียนโดยตรงจากปัจเจกชนและกลุ่มผู้เสียหายเพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมทำความเห็นไปยังรัฐที่ไม่สามารถบังคับใช้สิทธิได้อย่างเหมาะสม²¹ การผลักดันร่างพิธีสารดังกล่าวนับเป็นก้าวที่สำคัญในการพัฒนาสิทธิด้านอาหารให้มีผลบังคับใช้ได้จริงเพื่อทำให้การยอมรับสิทธิด้านอาหารมีความเข้มแข็งมากขึ้นทัดเทียมกับสิทธิพลเมืองและการเมือง ซึ่งในขณะนี้ร่างพิธีสารฉบับดังกล่าวยังอยู่ในระหว่างการพิจารณา

นอกจากกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแล้วยังมีตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหาร ตราสารหลัก 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องคือ อนุสัญญาสิทธิเด็ก และ อนุสัญญาจัดการเลือกประติบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ อนุสัญญาสิทธิเด็กได้รับรองเนื้อหาของสาระของสิทธิเด็กที่เกี่ยวกับมาตรฐานการดำรงชีพที่ดี มีสุขภาพทางโภชนาการดี และมาตรการส่งเสริมผู้ปกครองให้สามารถจัดหาอาหารที่ถูกต้องตามหลักโภชนาการให้กับเด็ก และส่งเสริมการให้ความรู้กับเด็กและผู้ปกครองเกี่ยวกับภาวะโภชนาการที่ดี²² แต่อนุสัญญาสิทธิเด็กมิได้มีการระบุการรับคำร้องทุกข์จากปัจเจกชนโดยตรง ส่วนอนุสัญญาจัดการเลือกประติบัติต่อสตรีฯ รับรองสาระของสิทธิด้านอาหารของสตรีเกี่ยวกับโอกาสที่เสมอภาคของสตรีในการเข้าถึงโครงการพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารในชนบท และภาวะ

²⁰ สาระสำคัญได้อ้างไว้ในบทที่ 2 หัวข้อ 2.2

²¹ UN, E/CN.4/2002/58, p.22.

²² อนุสัญญาสิทธิเด็ก ข้อ 24.1, 24.2(c)(e), 27.1, 27.3

โภชนาการที่ดีของสตรีตั้งครรภ์ และสตรีที่ให้นมบุตร²³ โดยภายหลังได้มีการออกพิธีสารเลือกรับว่าด้วยการจัดการเลือกประติบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ จนมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ.1999 จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ปัจเจกสตรีหรือกลุ่มสตรีที่เป็นผู้เสียหายสามารถทำคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการจัดการเลือกประติบัติต่อสตรีฯ ได้โดยตรง²⁴

ทั้งนี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารประการหนึ่งว่า กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองได้รับรองสิทธิในการมีชีวิตของปัจเจกชนไว้ในข้อ 6 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ออกความเห็นทั่วไปฉบับที่ 6 มาตีความขอบเขตของข้อนี้ว่าให้ รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องประชาชนจากภัยสงคราม การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ ความรุนแรงทั้งหลายที่จะเป็นอันตรายต่อชีวิต และรัฐต้องมีมาตรการขจัดภาวะทุพโภชนาการเพื่อลดอัตราการตายของทารก และเพิ่มอายุขัยของประชาชนด้วย²⁵ ซึ่งเป็นการตีความที่เป็นคุณต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากหากรัฐไม่สามารถประกันสิทธิของปัจเจกชนได้ดังที่กฎหมายกำหนด ปัจเจกชนก็สามารถใช้ช่องทางเรียกร้องสิทธิต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ตามที่พิธีสารเลือกรับ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และการเมืองกำหนด ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนได้

การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้จึงจำเป็นต้องจำกัดอยู่เพียง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของระบบเดิมที่อยู่ภายใต้ระบบของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม องค์การตรวจตราภายใต้อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังจะกล่าวถึงต่อไปนี้

1) คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

การทำงานของคณะกรรมการฯ มีรากฐานมาจากกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่มีได้เปิดช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนต่อคณะกรรมการได้โดยตรง

กลไกตรวจตราเพื่อบังคับใช้สิทธิคือ คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม คณะกรรมการนี้มีได้มีลักษณะเป็นองค์กรเยียวยาสิทธิทางกฎหมาย อีกทั้งข้อเสนอแนะ

²³ อนุสัญญาจัดการเลือกประติบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ข้อ 14, 12.2

²⁴ UN, E/CN.4/2002/58, p.22.

²⁵ UN, E/CN.4/2001/53, p.14.

ขององค์กรก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ทำให้กระบวนการบังคับใช้สิทธิยังมีความอ่อนแอและมีข้อจำกัดในการดำเนินงานแต่ก็ยังทำงานได้ดีในระดับหนึ่ง คณะกรรมการมีหน้าที่ประเมินรายงานการบังคับใช้สิทธิของรัฐภาคีและทำข้อเสนอแนะให้แก่อรัฐ แต่ประสิทธิภาพของกระบวนการนี้ยังน้อยอยู่ เนื่องจากรัฐภาคีหลายรัฐมิได้ส่งรายงานตามระยะเวลาที่กำหนด ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย และไม่มีกระบวนการรับคำร้องเรียนอย่างเป็นทางการ ทำให้เหยื่อของการละเมิดไม่สามารถนำคำร้องเรียนขึ้นสู่คณะกรรมการโดยตรงได้จึงไม่มีทางที่จะได้รับการเยียวยาจากคณะกรรมการ ประสิทธิภาพในการบังคับใช้สิทธิข้างต้นแสดงให้เห็นความเหลื่อมล้ำระหว่างสิทธิด้านอาหารกับสิทธิพลเมืองการเมือง เนื่องจากสิทธิพลเมืองและการเมืองมีระบบการรับคำร้องเรียนโดยตรงจากปัจเจกชนเนื่องจากมีอำนาจของพิธีสารเลือกรับว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองมารองรับ ความเหลื่อมล้ำนี้ขัดกับเจตนารมณ์ของปฏิญญาเวียนนา 1993 ที่ต้องการให้มีการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนอย่างเป็นสากล สัมพันธ์กัน พึ่งพิงกัน และแบ่งแยกมิได้ อย่างชัดเจน²⁶ ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขจากประชาคมระหว่างประเทศอย่างเร่งด่วนเพื่อสร้างกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของปัจเจกชน

จากสถานการณ์ข้างต้นจึงได้มีความพยายามปรับปรุงกระบวนการรับคำร้องเรียน โดยได้มีการร่าง พิธีสารเลือกรับว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณา พิธีสารจะเปิดให้มีการบังคับใช้สิทธิโดยตรงจากปัจเจกชนและกลุ่มผู้เสียหายเพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทำความเข้าใจไปยังรัฐที่ไม่สามารถบังคับใช้สิทธิได้อย่างเหมาะสม²⁷ การผลักดันร่างพิธีสารดังกล่าวเป็นก้าวอย่างที่สำคัญในการพัฒนาสิทธิด้านอาหารให้มีผลบังคับใช้ได้จริงเพื่อทำให้การยอมรับสิทธิด้านอาหารมีความเข้มแข็งมากขึ้นทัดเทียมกับสิทธิพลเมืองและการเมือง

กระบวนการทำงานของคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจึงยังมีใช้กลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในปัจจุบัน ซึ่งต้องอาศัยความพยายามในการออกพิธีสารเพิ่มเติมมาเปิดช่องให้ปัจเจกชนสามารถร้องเรียนต่อคณะกรรมการฯ โดยตรงในอนาคต ทั้งนี้กระบวนการเช่นว่ายังอยู่ในระหว่างการขอร่างพิธีสารฯ

²⁶ UN, E/CN.4/2002/58, p.21.

²⁷ Ibid., p. 22.

2) องค์การตรวจตราภายใต้อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนอื่นที่เกี่ยวข้อง

ปัจเจกชนอาจใช้ช่องทางขององค์การตรวจตราภายใต้อนุสัญญาสิทธิมนุษยชนอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารได้ โดยมีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนต่อองค์กรได้ตรงได้แก่ คณะกรรมการต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ (CEDAW) และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (HRC)

นอกจากกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมแล้วยังมีตราสารระหว่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหาร ตราสารหลัก 2 ฉบับที่เกี่ยวข้องคือ ทั้งนี้ยังมีข้อสังเกตเกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารประการหนึ่งว่า กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองได้รับรองสิทธิในการมีชีวิตของปัจเจกชนไว้ในข้อ 6 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ออกความเห็นทั่วไปฉบับที่ 6 มาตีความขอบเขตของข้อนี้ว่าให้ รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องประชาชนจากภัยสงคราม การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ ความรุนแรงทั้งหลายที่จะเป็นอันตรายต่อชีวิต และรัฐต้องมีมาตรการขจัดภาวะทุพโภชนาการเพื่อลดอัตราการตายของทารก และเพิ่มอายุขัยของประชาชนด้วย²⁸ ซึ่งเป็นการตีความที่เป็นคุณต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากหากรัฐไม่สามารถประกันสิทธิของปัจเจกชนได้ดังที่กฎหมายกำหนด ปัจเจกชนก็สามารถใช้ช่องทางเรียกร้องสิทธิต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ตามที่พิธีสารเลือกรับกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และการเมืองกำหนด ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนได้

ส่วนกระบวนการของอนุสัญญาจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ก็มีคณะกรรมการที่ประเมินรายงานและทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐภาคี ต่อมาเมื่อได้มีการออกพิธีสารเลือกรับว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ 1999 มาบังคับใช้ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ปัจเจกสตรีหรือกลุ่มสตรีที่เป็นผู้เสียหายสามารถทำคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้โดยตรง²⁹ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงช่องทางของสตรีที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิด้านอาหารว่าอาจเรียกร้องสิทธิของตนผ่านกลไกนี้ได้

ทั้งสองอนุสัญญามีกระบวนการในการตรวจตราคล้ายคลึงกันคือ รัฐภาคีมีหน้าที่ในการทำรายงานส่งให้แก่คณะกรรมการ และคณะกรรมการมีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากปัจเจกชนในประเด็นการละเมิดสิทธิที่ตราสารทั้งสองรับรองไว้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วอาจมีการทำคำแนะนำไปให้รัฐดำเนินการเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนอย่างเหมาะสมต่อไป

²⁸ UN, E/CN.4/2001/53, p.14.

²⁹ UN, E/CN.4/2002/58, p.22.

แม้องค์กรทั้งสองจะมีได้มีอาณัติเกี่ยวกับตรวจตราสิทธิด้านอาหารโดยตรง แต่ด้วยความเชื่อมโยงของกฎหมาย และความก้าวหน้าของกระบวนการที่เปิดช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนได้โดยตรง ทำให้บางกรณีเราอาจอาศัยช่องทางเหล่านี้เป็นกลไกในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยงที่อยู่ภายใต้อาณัติขององค์กรตรวจตราเหล่านี้ได้ ซึ่งจะทำให้การศึกษาอย่างละเอียดต่อไป ทั้งนี้ข้อเสนอแนะขององค์กรทั้งสองก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นกัน แต่สามารถกดดันในแง่ของการเผยแพร่สู่สาธารณชนได้

5.1.3.2 มาตรการ และกลไกขององค์การสหประชาชาติ

ในขั้นต้นปัจเจกชนต้องสำรวจก่อนว่ามีระบบกฎหมายใดบ้างที่เอื้อให้ปัจเจกชนร้องทุกข์ได้โดยตรง โดยประเมินกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน และได้กล่าวถึงกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไว้ จากการประเมินพบว่า

มีตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญของสิทธิด้านอาหาร คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 รวมถึงกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ

หากเกิดการประท้วงประท้วงหรือละเมิดสิทธิด้านอาหารอย่างร้ายแรงจนเข้าข่ายความผิดมูลฐานของศาลอาญาระหว่างประเทศ ปัจเจกชนก็สามารถส่งเรื่องไปยังกลไกนี้ได้ เนื่องจากศาลอาญาระหว่างประเทศจะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากการกระทำที่เข้าข่ายละเมิดธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ³⁰ ซึ่งธรรมนูญอาญาระหว่างประเทศได้ระบุให้การละเมิดสิทธิด้านอาหารในหลายรูปแบบ เป็นฐานความผิดตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ที่เป็นความผิดฐาน การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อาชญากรรมสงคราม และกฎหมายอาญาระหว่างประเทศได้มีกระบวนการศาลมารองรับการตัดสินโทษของผู้กระทำความผิดตามที่ธรรมนูญได้บัญญัติไว้ข้างต้น แต่ด้วยกระบวนการดำเนินคดีของศาลอาญาระหว่างประเทศที่ต้องอาศัยการพิจารณาคดีเพื่อนำเข้าสู่การตัดสินของศาลโดยผ่านการส่งเรื่องไปยังอัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ³¹ กระบวนการศาลอาญาระหว่างประเทศจึงมีช่องทางการ

³⁰ ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ข้อ 13

³¹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 13 (a) (b) (c)

เอาผิดต่อผู้ละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน นอกจากนี้ธรรมนูญยังได้บัญญัติให้มีกองทุนเยียวยาผู้เสียหายด้วย หากมีการตัดสินคดีละเมิดสิทธิด้านอาหารจนถึงที่สุด ปัจเจกชนก็อาจได้รับการเยียวยาตามกระบวนการของกองทุนเช่นว่าได้ในอนาคต แสดงให้เห็นว่าปัจเจกชนสามารถเรียกร้องให้มีการเยียวยาสิทธิของตนต่อศาลอาญาระหว่างประเทศผ่านกระบวนการของอัยการศาลได้โดยตรง

โครงสร้างการทำงานหลักขององค์การสหประชาชาติในปัจจุบันมีเสาหลักอยู่ 2 องค์กร คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (SC-Security Council) และที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (GA-General Assembly) ซึ่งองค์กรทั้งสองมีความสามารถทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ต่างกัน กล่าวคือ มติของคณะมนตรีความมั่นคงมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อตัวตนต่างๆอย่างเด็ดขาด ส่วนมติของที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อตัวตนต่างๆอย่างเด็ดขาดเท่า ซึ่งองค์กรทั้งสองทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนอยู่ด้วย แต่ทั้งสององค์กรก็มิได้มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนได้โดยตรง

โดยคณะมนตรีความมั่นคงก็มีบทบาทในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในยามปกติ แต่เพียงบางส่วน หากพบว่ามิสสถานการณ์ละเมิดสิทธิด้านอาหารอย่างร้ายแรง จนถึงขั้นเป็นการก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ หรือการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งเป็นการดำเนินการในขอบเขตของหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง เพื่อบรรเทาสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้บรรเทาลงอย่างทันที่ ทั้งนี้มีกรณีศึกษาที่พอจะเข้าข่ายการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้อง คือ กรณีเกาหลีเหนือ

ในกรณีนี้มีมูลเหตุมาจากการพบหลักฐานมากมายว่าได้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางในประเทศเกาหลีเหนือ รวมถึงสิทธิด้านอาหาร ในช่วงปี 2006 คณะมนตรีความมั่นคงอาศัยอำนาจของกฎบัตรสหประชาชาติตามหมวด 7 ออกมติที่ 1718 (2006)³² ที่มีลักษณะลงโทษต่อเกาหลีเหนือ โดยได้กล่าวอ้างถึงประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยนัย ตามอาร์มบท

³² ประเด็นหลักของมติฉบับนี้เป็นการลงโทษต่อเกาหลีเหนือที่มีพฤติกรรมคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงตามนัยยะแห่งข้อ 39 ของกฎบัตร อันเป็นเงื่อนไขของการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงออกมาตรการลงโทษตามข้อ 41 ของกฎบัตรสหประชาชาติได้ เนื่องจากในข้อเท็จจริงพบว่าเกาหลีเหนือได้ทำการทดลองอาวุธที่มีอนุภากร้ายแรง คณะมนตรีจึงออกมติลงโทษ

ของมติฉบับดังกล่าว³³ มติฉบับดังกล่าวได้จำกัดความเคลื่อนไหวทางการทหาร และเศรษฐกิจของประเทศเกาหลีเหนือที่เกี่ยวข้องกับการซื้อขายแลกเปลี่ยนอาวุธยุทโธปกรณ์ และสินค้าฟุ่มเฟือยต่างๆ เพื่อเป็นการบีบบังคับประเทศเกาหลีเหนือ ซึ่งอาจส่งผลดีปรับปรุงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศได้บ้าง เนื่องจากการลงโทษดังกล่าวมิได้ครอบคลุมไปถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวกับการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของประชาชนชาวเกาหลีเหนือ อาจทำให้รัฐบาลเปียงยางนำงบประมาณไปจัดสรรให้กับปัญหาความอดอยากหิวโหยภายในประเทศได้บ้าง นอกจากนี้คณะมนตรีความมั่นคงอาจใช้อำนาจดังที่ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศให้ไว้ใน การนำประเด็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เข้าข่ายอาชญากรรมต่อมนุษยชาติขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอาญาระหว่างประเทศได้เช่นกัน เนื่องจากการทำให้ประชาชนอดอยากจนถึงความตายเป็นจำนวนมากและเป็นระบบก็ถือเป็นความผิดฐานอาชญากรรมต่อมนุษยชาติได้เช่นกัน

ในส่วนของที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ แม้จะมีได้มีช่องทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน โดยตรง แต่การดำเนินงานขององค์กรผ่านการจัดตั้งองค์กรที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้โครงสร้างขององค์การสหประชาชาติก็มีส่วนช่วยในการเยียวยาสิทธิมนุษยชนมากมาย อาทิ การรับรองรายงานของคณะทำงาน หรือผู้ตรวจการพิเศษในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารในกรณีต่างๆ ที่คำนึงถึงวิกฤตการณ์สิทธิด้านอาหารในพื้นที่ต่างๆ และได้รับรองข้อเสนอแนะที่อยู่ในรายงานเหล่านั้นด้วย เช่น รายงานของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหารพร้อมข้อเสนอแนะต่อรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และรายงานของผู้ตรวจการพิเศษกรณีประเทศเกาหลีเหนือต่างๆ ที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชน รวมถึงสิทธิด้านอาหาร แต่ด้วยโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของที่ประชุมใหญ่ฯ จึงทำให้รายงานข้อเสนอแนะยังไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐหรือตัวตนต่างๆ อย่างเคร่งครัด

นอกจากองค์กรของสหประชาชาติที่ได้กล่าวมาแล้ว ยังมีคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมซึ่งดูแลการทำงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติอยู่ด้วย แต่ด้วยอุปสรรคของกระบวนการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนที่จะกล่าวถึงต่อไป ทำให้ในปัจจุบันกระบวนการด้านสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติมีการเปลี่ยนถ่ายโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ในการทำงาน จากโครงสร้างของ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแบบเดิม นำไปสู่ กระบวนการคณะมนตรีสิทธิมนุษยชน ซึ่งในขณะนี้คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนอยู่ในการพิจารณาความเหมาะสมของแต่ละกระบวนการว่า กระบวนการใดบ้างที่จะคงไว้ หรือจะมีการปรับเปลี่ยนเพิ่ม

³³ UN, [A/HRC/4/15](#), p.13.

กระบวนการใหม่ขึ้นมา โดยขณะที่ศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ต้องอิงกับกระบวนการเดิมที่ยังใช้อยู่ในช่วงปี ค.ศ.2006 เนื่องจากโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ใหม่ยังไม่มี ความชัดเจนนัก

การวิเคราะห์ในหัวข้อนี้จึงจำเป็นต้องจำกัดอยู่เพียง โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของระบบเดิมที่อยู่ภายใต้ระบบของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ อันได้แก่ กระบวนการ 1503 กระบวนการ 1235 กระบวนการของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหาร ส่วนกระบวนการขององค์กรอื่นภายใต้สหประชาชาติแม้จะเคยมีมติหรือรายงานที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารอยู่บ้าง แต่ก็มีได้มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิโดยตรง ดังนั้นจึงต้องจำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้ที่กระบวนการที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้

1) กระบวนการ 1503

ปัจเจกชนสามารถใช้ช่องทางนี้ได้ กระบวนการ 1503 นี้เป็นกระบวนการที่ก่อตั้งโดยมติของคณะมนตรีเศรษฐกิจ และสังคมที่ 1503 ในปี ค.ศ.1970 เป็นกระบวนการ “ลับ” ที่ดำเนินการภายใต้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ อนุญาตให้ปัจเจกชนหรือกลุ่มที่ถูกละเมิดสิทธิ สามารถส่งเรื่องราวการละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าสู่กระบวนการขององค์กรได้ โดยการสืบสวนข้อเท็จจริงจะเป็นความลับจนกว่าเรื่องราวจะสิ้นสุดเอกสารรายงานจึงจะปรากฏอยู่ในสารบบขององค์กรสหประชาชาติ อย่างไรก็ตามการรับเรื่องไปพิจารณาคณะกรรมการจะต้องเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและเป็นระบบ³⁴ ทั้งนี้ยังมีข้อพิจารณาก่อนที่จะรับเรื่องเข้าสู่กระบวนการที่สำคัญอีก คือ จะต้องส่งเรื่องราวไปยังองค์กรพิเศษเฉพาะภายใต้ระบบขององค์กรสหประชาชาติเสียก่อน เช่น เรื่อง สิทธิของสตรี ก็ต้องส่งไปยังคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ ก่อนที่จะส่งมายังกระบวนการ 1503 และผู้ร้องจะต้องใช้กระบวนการเยียวยาภายในประเทศให้หมดเสียก่อน จึงจะสามารถร้องทุกข์ไปยังกระบวนการ 1503 ได้³⁵ ปัจเจกชนหรือกลุ่มชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการละเมิดสิทธิด้านอาหารอย่างร้ายแรงจึงอาจนำเรื่องราวของตนส่งไปยังกระบวนการเพื่อให้มีการสืบสวนได้

ปัจเจกชนได้ส่งข้อร้องเรียนไปยังกระบวนการ 1503 เป็นจำนวนมากซึ่งในบางกรณีก็ประสบผลสำเร็จ เช่น กรณีการปล่อยนักโทษทางการเมืองระหว่างช่วงการปกครองเผด็จการ

³⁴ Vitit Muntarbhorn, “The Human Rights Protection System of the United Nations and of its Specialised Agencies”, lectures for the International Institute of Human Rights, Strasbourg, 2001, p.8.

³⁵ Ibid., p. 9.

ในประเทศฟิลิปปินส์ แต่ก็ยังมีอุปสรรคในกระบวนการทำงานอยู่มากทั้งที่เกิดจากความล่าช้าในการสืบสวนแต่ละคดีที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นความลับ และกรณีที่ประสบความสำเร็จมักเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองและการเมืองเสียมากกว่า จึงยังมีช่องว่างต่อการเยียวยาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งที่พัฒนาการของสิทธิมนุษยชนได้ชี้ให้เห็นว่าต้องมีการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกันระหว่างสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กับ สิทธิพลเมืองและการเมือง³⁶ แต่กรณีที่เกี่ยวข้องโดยตรงไม่ปรากฏออกมาเป็นรายงานเนื่องจากไม่มีบทสรุปออกมดั่งเช่นในกรณีอื่น แต่อาจมีคดีที่เข้าสู่กระบวนการจริงและไม่เป็นที่รับทราบของสาธารณะ เนื่องจากเรื่องราวจะไม่ถูกเปิดเผยหากกรณียังไม่เสร็จสิ้นกระบวนการสืบสวนในทางลับ

แต่ด้วยลักษณะการคัดกรองคดีที่ต้องอาศัยน้ำหนักความร้ายแรงของการละเมิดสิทธิสูงจึงอาจเป็นอุปสรรคต่อการเรียกร้องสิทธิโดยปัจเจกชนได้

2) กระบวนการ 1235

กระบวนการ 1235 เป็นการกระบวนการที่จัดตั้งขึ้นด้วยมติคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมที่ 1235 โดยกระบวนการนี้มีลักษณะตรงกันข้ามกับกระบวนการ 1503 เนื่องจากเป็นกระบวนการที่เปิดเผยตั้งแต่ต้น ซึ่งจะจัดขึ้นเป็นประจำทุกปีเพื่อให้มีการหยิบยกสถานการณ์สิทธิมนุษยชนขึ้นมาอภิปรายเพื่อวินิจฉัยว่ามีสถานการณ์ใดที่จำเป็นต้องได้รับการดูแลอย่างเร่งด่วน โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติจะนำเรื่องเข้าสู่การประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เพื่อวินิจฉัยว่ากรณีใดควรตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อค้นหาข้อเท็จจริง หรือต้องแต่งตั้งผู้ตรวจการพิเศษเพื่อดูแลปัญหาของแต่ละประเทศที่มีปัญหา³⁷ ดังเช่น การตั้งผู้ตรวจการพิเศษสำหรับปัญหาสิทธิมนุษยชนในอิสราเอล-ปาเลสไตน์ หรือเกาหลีเหนือ ซึ่งจะทำรายงานสถานการณ์พร้อมข้อเสนอแนะรายงานต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่ฯ และคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมเป็นประจำทุกปี ซึ่งปัจเจกชนในพื้นที่เป้าหมายอาจเข้าถึงกระบวนการได้ด้วยการให้ข้อมูลหรือเป็นแหล่งข้อมูลของผู้ตรวจการ

แม้กระบวนการไม่ได้เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนส่งเรื่องราวร้องทุกข์โดยตรง แต่ด้วยวิธีการทำงานที่เปิดให้องค์กรพัฒนาเอกชนเข้าร่วมให้ข้อมูล และต้องแสวงหาข้อเท็จจริงจึงทำให้มีการรับข้อมูลจากปัจเจกชน และสามารถรายงานสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับปัจเจกชนออกมาได้ แต่การทำงานของกระบวนการก็ยังประสบกับอุปสรรคจากปัจจัยหลายๆด้าน ทั้งการขาดทรัพยากร

³⁶ Ibid., p.10.

³⁷ Ibid.

และบุคลากรมาอุดหนุนการทำงานของกระบวนการอย่างจริงจัง การหาตระเวนการแทรกแซงกิจการภายในของรัฐที่อยู่ในอณัติการทำรายงาน จึงมีอุปสรรคในการทำงานของผู้ตรวจการพิเศษของแต่ละกรณีมาก ทั้งการขึ้นบัญชีดำ การไม่อนุญาตให้ผู้ตรวจการเข้าประเทศ และไม่ให้ความร่วมมือด้านการเข้าถึงข้อมูล แหล่งข้อมูล รวมถึงปัญหาการเมื่อระหว่างประเทศที่กีดกันการทำงานของผู้ตรวจการฯ

มีหลายกรณีที่การทำหน้าที่ของผู้ตรวจการพิเศษในพื้นที่ต่างๆ ได้กล่าวถึงสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในพื้นที่ที่ผู้ตรวจการเข้าไปทำงาน เช่น กรณีเขตปกครองปาเลสไตน์ หรือประเทศเกาหลีเหนือ เป็นต้น การทำงานของผู้ตรวจการพิเศษจึงมีผลในการนำข้อมูลมาให้ประชาคมรับรู้ และมีข้อเสนอแนะไปยังทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อผลักดันให้ทุกฝ่ายออกมาตราการมาแก้ไขปัญหาให้ได้โดยอาจอาศัยข้อมูลในรายงานเป็นฐาน

กระบวนการนี้จึงไม่ถือเป็นกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชนโดยตรง แต่สามารถเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้ในระดับหนึ่ง แต่มีแนวโน้มว่ากระบวนการนี้จะถูกเปลี่ยนแปลงตามโครงสร้างคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนใหม่

3) กระบวนการของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหาร

ปัจเจกชนสามารถใช้ช่องทางนี้ได้ กระบวนการของผู้ตรวจการพิเศษที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้อาจคัดเฉพาะเขตอำนาจของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหารที่จัดตั้งขึ้นด้วยมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติที่ 2000/10 โดยให้อำนาจผู้ตรวจการฯ ในการแสวงหาข้อมูลด้วยวิธีการต่างๆ และประสานงานร่วมกับองค์กร และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อ ทำรายงานและข้อเสนอแนะเสนอที่เหมาะสมการส่งเสริมสิทธิด้านอาหาร เพื่อให้เห็นถึงความร้ายแรงของปัญหาในพื้นที่เสี่ยงภัยและวิธีแก้ไขที่เหมาะสม³⁸ รวมถึงมีช่องทางให้ปัจเจกชนส่งข้อมูลเรื่องราวการละเมิดสิทธิด้านอาหารเข้ามาถึงผู้ตรวจการพิเศษได้โดยตรง

³⁸ การแต่งตั้งผู้แทนพิเศษด้านอาหาร Commission on Human Rights resolution 2000/10

Requests the Special Rapporteur on the right to food, in the fulfilment of her/his mandate, to accomplish the following main activities:

- (a) To seek, receive and respond to information on all aspects of the realization of the right to food, including the urgent necessity of eradicating hunger;
- (b) To establish cooperation with Governments, intergovernmental organizations, in particular the Food and Agriculture Organization of the United Nations, and non-

จะเห็นได้ว่ากระบวนการนี้มีลักษณะเฉพาะเจาะจงลงไปประเด็นสิทธิด้านอาหาร และมีช่องทางให้ปัจเจกชนส่งข้อมูลมาถึงผู้ตรวจการโดยตรง แต่ด้วยลักษณะอำนาจหน้าที่ที่ต้องให้ผู้ตรวจการแสวงหาข้อมูลมากกว่ารับเรื่องราวร้องทุกข์จากปัจเจกชนโดยตรง และไม่มีอำนาจที่จะกำหนดให้มีมาตรการเยียวยาต่อปัจเจกชนเฉพาะรายโดยตรง และข้อเสนอแนะก็ไม่มีข้อผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐอย่างเคร่งครัด เราจึงสรุปได้ว่ากระบวนการนี้มีใช้กลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง เพราะข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหาร ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศ แต่ก็สามารถเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้ในระดับหนึ่ง

ในปัจจุบันองค์การสหประชาชาติได้ผลักดันให้มีการบังคับใช้แผนการพัฒนาตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals) ซึ่งในเป้าหมายที่หนึ่งได้ผลักดันให้ทุกฝ่ายออกมาตรการเพื่อลดอัตราความยากจนและความหิวโหยลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 1990-2015 (เป้าหมายและสถิติที่เกิดขึ้น สามารถดูได้ใน ภาคผนวก ง) ทำให้ทุกฝ่ายต้องพยายามผลักดันโครงการที่อยู่ในอำណิติของตนเพื่อร่วมแก้ไขปัญหาความยากจนและหิวโหยให้ได้ตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งผลของการบังคับใช้แผนมีส่วนช่วยแก้ไขปัญหาความหิวโหยในยามปกติได้เนื่องจากสร้างพันธมิตรในระดับหนึ่งให้กับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาความยากจนและหิวโหยให้ได้ตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ทำให้องค์กรและองค์การต่างๆที่มีอำណิติเกี่ยวข้องกับปัญหาเศรษฐกิจและอาหารต้องผลักดันโครงการเพื่อลดความยากจนและหิวโหยอย่างจริงจัง

การวิเคราะห์อำណิหน้าที่ขององค์กรภายใต้สหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ โครงการอาหารโลก (WFP – World Food Program) กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF – United Nations Children’s Fund)

governmental organizations, on the promotion and effective implementation of the right to food, and to make appropriate recommendations on the realization thereof, taking into consideration the work already done in this field throughout the United Nations system;

- (c) To identify emerging issues related to the right to food worldwide;

แม้องค์กรและองค์กรเหล่านี้มิได้มีอำนาจในการเชี่ยวชาญด้านอาหารของปัจเจกชนในลักษณะกระบวนการทางกฎหมายโดยตรง แต่การปฏิบัติงานขององค์กร และองค์กรเหล่านี้ส่งผลต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างมาก จึงขอวิเคราะห์การปฏิบัติงานที่มีส่วนส่งเสริมการเชี่ยวชาญด้านอาหารของปัจเจกชน ดังต่อไปนี้

โครงการอาหารโลก (WFP) บูรณะชุมชนที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้กลับมาสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและมีความมั่นคงด้านอาหารได้ ซึ่งประกอบไปด้วย โครงการอาหารเพื่อการศึกษาและฝึกอบรม โครงการความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง โครงการบรรเทาทุกข์ผู้ลี้ภัย โครงการอาหารเพื่อฟื้นฟู³⁹ อาทิ โครงการอาหารโลกได้ส่งความช่วยเหลือเพื่อความมั่นคงด้านอาหารไปยังประเทศเกาหลีเหนือในเขตที่ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีไม่ครอบคลุม โครงการพุ่งเป้าไปที่กลุ่มเสี่ยงที่เป็น กลุ่มคนว่างงานในเมือง แรงงานนอกภาคเกษตรกรรมในชนบท ประชาชนในดินแดนห่างไกล และสหกรณ์สถาบันอาหารที่ขาดแคลนอาหาร ครอบคลุมไปทั่วประเทศโดยเจาะกลุ่มเป้าหมายไปที่กิจกรรมสาธารณสุขของผู้หญิงตั้งครรภ์และผู้หญิงที่ให้นมลูก รวมถึงเด็กในชั้นอนุบาล เตรียมอนุบาล แต่โครงการจะเจาะจงไปที่การช่วยเหลือในระดับชุมชนทั้งในเขตเมืองและชนบท ทั้งนี้ความช่วยเหลือก็ผนวกเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้าไปในกระบวนการวางโครงการด้วย นั่นหมายถึงการทำในรูปแบบกระบวนการที่อิงสิทธิ (Rights-based Approach)⁴⁰

นอกจากนี้โครงการอาหารโลกยังได้จัดทำระบบแผนที่ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหารที่ใช้ในการตรวจตราภาวะเสี่ยงต่อภัยพิบัติโดยตรง ได้แก่ ระบบแผนที่และการวิเคราะห์ความเสี่ยง (VAM) ซึ่งได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ.2001 มาตรการของโครงการจึงมีส่วนช่วยเชี่ยวชาญด้านอาหารของปัจเจกชนแม้ไม่มีช่องทางร้องทุกข์ของปัจเจกชนก็ตาม

กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) ได้เน้นเรื่องมาตรฐานทางโภชนาการของเด็กมาตลอดโดยริเริ่มโครงการต่างๆ เพื่อสนับสนุน โภชนาการที่ดีของเด็กในหลายรูปแบบ อาทิ การรักษาความมั่นคงด้านโภชนาการ และจัดหาให้มีโภชนาการที่ดีในยามฉุกเฉิน ด้วยโครงการรณรงค์ความรู้ด้านโภชนาการให้กับสตรีมีครรภ์ และสตรีให้นมบุตร จัดหาอาหารเสริม โภชนาการต่างๆ ให้กับสตรีกลุ่มเสี่ยงข้างต้น ซึ่งได้ทำไปแล้วใน 11 ประเทศ เฝ้าระวังอัตราการเจริญเติบโตของทารกโดยพุ่งไปที่ดูแลสุขอนามัยและภาวะโภชนาการของกลุ่มเสี่ยงเพื่อป้องกันการ

³⁹ WFP, FROM CRISIS TO RECOVERY.

⁴⁰ UN, A/61/349, p.5.

หยุดเจริญเติบโตของเด็กซึ่งทำไปแล้ว 40 ประเทศ ส่งเสริมโครงการ และกิจกรรมระดับชุมชนให้ชุมชนมีความเข้มแข็งสามารถดำเนินกิจกรรมที่ช่วยให้คนในชุมชนสามารถปรับเปลี่ยนพฤติกรรมให้เหมาะสมกับการสนับสนุนภาวะโภชนาการของเด็กในชุมชน เน้นโครงการโภชนาการอย่างเข้มข้นในช่วงทารกแรกเกิดไปจนถึงช่วงให้นม 6 เดือนแรก แล้วจัดหาอาหารเสริมโภชนาการให้เด็กช่วง 2 ปีแรก โดยผลักดันโครงการผ่านชุมชน และโรงพยาบาลต่างๆ เช่น การริเริ่มโรงพยาบาลที่เป็นมิตรต่อทารก การออกประมวลการตลาดผลิตภัณฑ์ทดแทนนมมารดาระหว่างประเทศ การสนับสนุนรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาจุลโภชนาการ เช่น การขาดไอโอดีน ธาตุเหล็ก สนับสนุนลดอัตราเสี่ยงในการคลอดบุตรตายผ่านโครงการสาธารณสุข และโภชนาการ⁴¹ มาตรการของกองทุนเด็กจึงมีส่วนช่วยขยายสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนแม้ไม่มีช่องทางร้องทุกข์ของปัจเจกชนก็ตาม

5.1.3.3 มาตรการ และกลไกขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

องค์การระหว่างประเทศที่มีการทำงานเกี่ยวข้องกับการขยายสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ได้แก่ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO – Food and Agriculture Organization) กองทุนพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศ (IFAD – International Fund for Agricultural Development) องค์การการค้าโลก (WTO – World Trade Organization) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF – International Monetary Fund) ธนาคารโลก (WORLDBANK) และองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO – International Labor Organization)

แม้้องค์การและองค์กรเหล่านี้จะมีได้มีอำนาจในการขยายสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในลักษณะกระบวนการทางกฎหมายโดยตรง แต่การปฏิบัติงานขององค์กร และองค์กรเหล่านี้ส่งผลต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างมาก จึงขอวิเคราะห์การปฏิบัติงานที่มีส่วนส่งเสริมการขยายสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ดังต่อไปนี้

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) มีวัตถุประสงค์ในการขจัดความหิวโหย โดยเพิ่มผลผลิตอาหาร ยกกระดับมาตรฐานโภชนาการ เพิ่มความเป็นอยู่ที่ดีให้กับประชาชนในชนบท ผ่านทางการเจรจาสร้างข้อตกลงและอภิปรายนโยบายเป็นหลัก และทำหน้าที่ด้านการให้ข้อมูลและประสานความร่วมมือทางเทคนิคด้วย โดยมีขอบเขตในการทำงานหลักๆ อยู่

⁴¹ www.unicef.org.

4 ประการ คือ ให้ข้อมูลเบื้องต้นการทำงานอยู่ เช่น การจัดระบบข้อมูลให้ประชาชนเข้าถึงได้ทั้งทางอินเทอร์เน็ต สื่อผสมรูปแบบต่าง แบ่งปันประสบการณ์การทำงาน เช่น การทำรายงาน ความก้าวหน้าโครงการในพื้นที่ต่างๆ จัดการประชุมพบปะระหว่างประเทศ เช่น การประชุมอาหารโลก และการออกแนวทางตามความสมัครใจ นำองค์ความรู้ลงสู่พื้นที่ปฏิบัติงาน เช่น การริเริ่มโครงการในพื้นที่ต่างๆ โดยสนับสนุนการให้ความรู้ทางเทคนิค⁴² มาตรการบรรเทาภัยพิบัติขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติจะมีทั้งที่เป็น โครงการบรรเทาภัยพิบัติเบื้องต้น และโครงการฟื้นฟูสภาพระยะยาว โดยมีรูปแบบความช่วยเหลือที่ค่อนข้างหลากหลาย เพื่อให้ตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่ต่างกันไป อาทิ⁴³ การจัดหาปัจจัยผลิตที่หลากหลายให้แก่แต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ การให้ความรู้ และอบรมกลุ่มเสี่ยง เพื่อให้สามารถทำการเกษตรแบบพึ่งพาตนเองได้ สร้างความเข้มแข็งให้แก่ความหลากหลายทางชีวภาพ ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น ส่งเสริมให้รัฐมีมาตรการทางสังคมเพื่อประกันสิทธิของกลุ่มเสี่ยง (Social Safety-net) หรือองค์การริเริ่มจัดหาโครงการมาให้เองเน้นการพัฒนาชนบทและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยการปฏิรูประบบการเกษตรที่สอดคล้องกับธรรมชาติ การดำเนินงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก อาทิ การบรรเทาภัยสงครามในชุกานให้กลับมาอยู่ในภาวะสงบสุข การช่วยเหลือกลุ่มผู้ติดเชื้อเอชไอวีในแอฟริกาใต้ การหามาตรการป้องกันการแพร่กระจายของโรคไข้หวัดนกและมีแผนรองรับสำหรับผู้ติดเชื้อ การฟื้นฟูผู้ประสบภัยคลื่นยักษ์ถล่มในเขตมหาสมุทรอินเดีย การฟื้นฟูผู้ประสบภัยพายุเฮอริเคนในเขตอเมริกากลาง มาตรการที่หลากหลายขององค์การอาหารและเกษตรจึงมีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนแม้ไม่มีช่องทางร้องทุกข์ของปัจเจกชนก็ตาม

กองทุนพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศ (IFAD) จะเน้นการลดความยากจนในเขตชนบทผ่านทางโครงการพัฒนาเกษตรกรรม เพื่อขจัดความหิวโหย ยากจน และทุพโภชนาการ โดยมีเป้าหมายที่การเพิ่มผลผลิต รายได้ และคุณภาพชีวิต การดำเนินการจะอยู่ในลักษณะการให้เงินกู้ยืมเพื่อนำไปพัฒนาโครงการในพื้นที่เสี่ยงต่อความยากจนหิวโหย ผ่านการให้เงินกู้ทั้งที่อยู่ในลักษณะทวิภาคีและพหุภาคี โดยกองทุนจะทำการตรวจตราและประเมินผลกระทบของโครงการที่ให้เงินกู้ยืมไปเพื่อนำบทเรียนไปเผยแพร่ในภูมิภาคอื่น โดยขอบเขตของโครงการจะอยู่ในรูปแบบการพัฒนาเกษตรกรรม บริการทางการเงิน โครงสร้างพื้นฐาน การปศุสัตว์ การประมง การเพิ่มความสามารถของประชาชนและการจัดตั้งสถาบันชุมชน การคงคลัง/แปรรูป/การตลาดอาหาร การ

⁴² www.fao.org.

⁴³ FAO, FAO Relief and Rehabilitation.

วิจัยพัฒนา การลงทุนพัฒนาขนาดกลางและขนาดย่อม เพื่อให้กลุ่มเป้าหมายที่เป็นเกษตรกรรายย่อย และผู้ยากไร้ในชนบท⁴⁴ เพื่อเพิ่มผลผลิตอาหารจนสามารถรักษาความมั่นคงด้านอาหาร และพึ่งพาตนเองได้ มาตรการของกองทุนจึงมีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนแม้ไม่มีช่องทางร้องทุกข์ของปัจเจกชนก็ตาม

องค์การการค้าโลก (WTO) กระแสโลกาภิวัตน์ได้สร้างผลกระทบต่อความมั่นคงด้านอาหารเป็นอย่างมาก องค์การการค้าโลกด้วยโดยเฉพาะข้อตกลงสินค้าเกษตรที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆที่ใช้ในการค้าสินค้าเกษตรระหว่างประเทศด้วย เรื่องความมั่นคงด้านอาหารเกิดจากนัยยะของ ข้อ 20 แห่งข้อตกลงสินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก (WTO Agreement on Agriculture)⁴⁵ ซึ่งกำหนดให้ ประเทศสมาชิกร่วมกันพัฒนากระบวนการขององค์การการค้าโลกให้มีความก้าวหน้าทันต่อความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์การค้าระหว่างประเทศ โดยเฉพาะใน ข้อ 20 (c) ได้กำหนดให้นำประเด็นที่มีไม่ประเด็นทางการค้า (non-trade concerns)เข้าสู่การเจรจาเพื่อพัฒนาให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการค้าสินค้าเกษตรภายใต้องค์การการค้าโลก ซึ่งมาตรการที่สะท้อนถึงช่องทางให้นำเรื่องความมั่นคงด้านอาหารเข้ามาอยู่ในระบบกฎหมายองค์การการค้าโลก การผลักดันให้นำประเด็นความมั่นคงด้านอาหารเข้าไปอยู่ในหมวด การอุดหนุนภายในที่กระทำได้ (Green Box) อนุญาตให้รัฐดำเนินนโยบายความมั่นคงด้านอาหาร โดยการช่วยเหลือด้านอาหารภายในประเทศ ซึ่งเปิดโอกาสให้รัฐสามารถเพิ่มศักยภาพในการผลิตอาหาร

⁴⁴ www.ifad.org

⁴⁵ ความตกลงว่าด้วยการเกษตร

ข้อ 20 ความต่อเนื่องของกระบวนการปฏิรูป

.....

สมาชิกตกลงกันว่าจะเจรจาเพื่อให้ความต่อเนื่องของกระบวนการจะเริ่มภายใน 1 ปี ก่อนสิ้นสุดระยะเวลาการปฏิบัติตามข้อผูกพัน โดยคำนึงถึง

(c) ข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้า (Non-Trade Concerns) การประคับคองที่เป็นพิเศษและแตกต่างแก่สมาชิกประเทศกำลังพัฒนา.....และข้อกำหนดที่ระบุไว้ในอารัมภบท

.....

อารัมภบท ระบุว่า

ข้อผูกพันภายใต้โครงการปฏิรูปควรทำในลักษณะที่เป็นธรรมระหว่างสมาชิกทั้งปวง โดยพิจารณาถึงข้อกังวลที่ไม่เกี่ยวกับการค้า รวมทั้งเรื่องความมั่นคงด้านอาหาร

และช่วยเหลือด้านอาหารภายในประเทศได้⁴⁶ รวมทั้งการอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถส่งความช่วยเหลือด้านอาหารไปยังประเทศที่ตกอยู่ในภาวะฉุกเฉินทางมนุษยธรรมได้ ตามนัยยะแห่งข้อ 10.4 ของข้อตกลงสินค้าเกษตร⁴⁷ ทั้งนี้การช่วยเหลือด้านอาหารจะต้องอยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส และไม่ทำลายระบบตลาด และการผลิตภายในประเทศ⁴⁸

นอกจากนี้องค์การการค้าโลกยังมีส่วนช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ด้วยการใช้ข้อยกเว้นเพื่อการคุ้มครองทรัพยากรร่วมตามข้อ XX ข้อย่อย (b) และ (g) ของข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าสินค้าและภาษีศุลกากร (GATT)⁴⁹ ซึ่งอนุญาตให้ประเทศสมาชิกสามารถใช้มาตรการที่

⁴⁶ ทัชชัมย์ ฤกษ์สุด, แอกต์และองค์การการค้าโลก (WTO), พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549), หน้า 94.

⁴⁷ Agreement on Agriculture

Article 10 - Prevention of Circumvention of Export Subsidy Commitments

4. Members donors of international food aid shall ensure:

- (a) that the provision of international food aid is not tied directly or indirectly to commercial exports of agricultural products to recipient countries;
- (b) that international food aid transactions, including bilateral food aid which is monetized, shall be carried out in accordance with the FAO "Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations", including, where appropriate, the system of Usual Marketing Requirements (UMRs); and
- (c) that such aid shall be provided to the extent possible in fully grant form or on terms no less concessional than those provided for in Article IV of the Food Aid Convention 1986.

⁴⁸ WTO Agriculture Negotiations, The Issues, and where we are now, 2004, p.23.

⁴⁹ General Agreement on Tariffs and Trade

Article XX General Exceptions

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

ขัดกับหลักของ WTO ได้หากมาตรการนั้นเป็นไปตามเงื่อนไขที่ข้อย่อยของข้อ XX กำหนด ซึ่งในที่นี้เราจะพิจารณาถึงการใช้ข้อย่อย (b) และ (g) โดยในข้อย่อย (b) นั้นประเทศสมาชิกอาจใช้มาตรการได้หากเป็นการใช้สำหรับการปกป้องชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ สัตว์ พืช ส่วนในข้อย่อย (g) นั้นประเทศสมาชิกอาจใช้มาตรการได้หากเป็นการใช้สำหรับการปกป้องทรัพยากรที่อาจพันธุหรือหมดสิ้นไป จนส่งผลกระทบต่อปริมาณอาหารตามธรรมชาติในอนาคต ทำให้เห็นแนวทางในการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติที่มีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วมของโลกว่ามีความเป็นไปได้ในอนาคตอันใกล้

นอกจากนี้องค์การยังมีมาตรการขององค์การการค้าโลกสำหรับแก้ไขปัญหาการบิดเบือนตลาดที่สำคัญอีกมาตรการหนึ่ง คือ มาตรการเปิดตลาดสินค้าเกษตร มาตรการจัดการอุดหนุนภายใน และมาตรการลดการอุดหนุนเพื่อการส่งออก ซึ่งจะสร้างผลดีต่อเกษตรกรรายย่อยทั่วโลกได้เนื่องจากจะทำให้ระบบการค้าสินค้าเกษตรที่เป็นธรรมมากกว่าเดิม เนื่องจากตลาดสินค้าเกษตรถูกบิดเบือนน้อยลง ทำให้ปัจเจกชนทั้งที่เป็นผู้บริโภคและเกษตรกรได้รับสวัสดิการด้านอาหารที่ดีขึ้นในที่สุด

มาตรการขององค์การการค้าโลก อาทิ การเปิดตลาด การจัดการอุดหนุน จึงมีศักยภาพในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน แม้จะไม่มีช่องทางร้องทุกข์ของปัจเจกชนและไม่ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิด้านอาหารโดยตรงก็ตาม

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) มีบทบาทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารในการปล่อยเงินกู้ หรือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่โครงการที่หน่วยงานด้านมนุษยธรรมของสหประชาชาติร้องขอ หรือการให้เงินกู้เพื่อพยุงสถานะทางการเงินของประเทศต่างๆ แต่การให้เงินกู้กับประเทศนั้นจะมีเงื่อนไขทางการเงินการคลังมาด้วย ซึ่งในหลายกรณีก็สร้างความยากลำบากแก่ประเทศที่กู้เงิน เนื่องจากไม่สามารถส่งงบประมาณลงไปโครงการสาธารณะได้ดั้งเดิมเพราะ

.....

(b) necessary to protect human, animal or plant life or health;

.....

(g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;

.....

ต้องกันเงินไว้ใช้หนี้ตามเงื่อนไข อย่างไรก็ตามก็ดีกองทุนก็มีส่วนช่วยในระดับระหว่างประเทศผ่านการอนุมัติเงินให้โครงการด้านมนุษยธรรมเพื่อแก้ปัญหาฉุกเฉิน เช่น โครงการอนุมัติเงินให้โครงการมนุษยธรรมในอัฟริกาเพื่อแก้ไขปัญหาขาดแคลนอาหารในประเทศที่ได้รับผลกระทบ เช่น เลโซโท มาลาวี โมซัมบิก สวาซีแลนด์ แชนเบีย และซิมบับเว ในปี 2002 เป็นจำนวน 750 ล้านดอลลาร์ สามารถส่งอาหารเข้าไปได้ประมาณสามล้านตัน⁵⁰ การปล่อยเงินกู้ให้แก่องค์กรมนุษยธรรมไปใช้ในโครงการบรรเทาความหิวโหยในพื้นที่วิกฤตของกองทุนมีส่วนสำคัญในการสนับสนุนงบประมาณที่หน่วยงานต่างๆขาดแคลน มาตรการของกองทุนจึงมีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนแม้ไม่มีช่องทางร้องทุกข์ของปัจเจกชนก็ตาม

ธนาคารโลก (WORLDBANK) มีให้เงินกู้แก่ประเทศต่างๆ ไปใช้ในโครงการพัฒนาหลากหลายรูปแบบ โดยโครงการที่อยู่ในขอบเขตของธนาคารโลกและที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหาร ได้แก่ โครงการพัฒนาเกษตรกรรม เช่น การปฏิรูปการเกษตร เครดิต การวิจัย โครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อม เช่น การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โครงการสาธารณสุข และ โภชนาการ เช่น การลดปัจจัยเสี่ยงในการเกิดโรคเกี่ยวกับทุพโภชนาการ โดยโครงการทั้งหลายที่อยู่ในขอบเขตธนาคารโลกจะเน้นไปที่โครงการพัฒนาชนบท ดังเช่น โครงการอนุมัติเงินให้แก่ชุมชนพัฒนาภูมิภาคอัฟริกาตอนใต้ (SADC – Southern African Development Community) ซึ่งได้ออมัติเงินไป 611 ล้านดอลลาร์ โดยเป็นเงินสำหรับความช่วยเหลือด้านอาหาร 507 ล้านดอลลาร์⁵¹ หรือการอนุมัติเงินกู้เพื่อโครงการพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารในเอธิโอเปีย ผ่านการลงทุนขนาดย่อม พัฒนาระบบการตลาดอาหาร การเพิ่มรายได้และการจ้างงาน การปล่อยเงินกู้ พัฒนาระบบสาธารณสุขและโภชนาการ และสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันที่เกี่ยวข้อง⁵² ซึ่งสามารถช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงที่อยู่ในภาวะฉุกเฉินด้านมนุษยธรรมได้เป็นจำนวนมาก หากธนาคารโลกสามารถร่วมมือกับองค์กรด้านมนุษยธรรม และการพัฒนาได้มากขึ้น ก็จะส่งผลดีต่อการทำงานขององค์กรเหล่านั้นเป็นอันมาก มาตรการของธนาคารโลกจึงมีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนแม้ไม่มีช่องทางร้องทุกข์ของปัจเจกชนก็ตาม

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีขอบเขตอำนาจที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิด้านอาหารอยู่บางประการ คือ การออกอนุสัญญาที่ส่งเสริมสิทธิของปัจเจกชน

⁵⁰ www.imf.org.

⁵¹ www.worldbank.org., In “Food security in Southern Africa”.

⁵² WORLDBANK, *Ethiopia: Sustainable Development and Poverty Reduction Program*, 2002.

ได้แก่ อนุสัญญาฉบับที่ 26 ว่าด้วยการคุ้มครองการได้รับค่าตอบแทนขั้นต่ำให้เพียงพอต่อการดำรงชีพของแรงงาน อนุสัญญาฉบับที่ 68 ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของแรงงานลูกเรือ และอนุสัญญาฉบับที่ 100 ว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานสตรีให้ได้รับค่าตอบแทนเท่าเทียมกับแรงงานชายในงานที่มีเนื้องานเดียวกัน โดยองค์การจะมีกลไกตรวจตราให้รัฐสมาชิกบังคับใช้บทบัญญัติที่ได้ให้สัตยาบันไว้ในอนุสัญญาแต่ละฉบับ เพื่อให้มีการคุ้มครองแรงงานตามลักษณะของอนุสัญญาที่กล่าวถึงข้างต้น องค์การแรงงานมีช่องทางให้เรียกร้องสิทธิต่อองค์การโดยตรงแต่ต้องเป็นการใช้สิทธิของปัจเจกชน สหภาพแรงงาน หรือองค์การแรงงาน ผ่านระบบไต่ราภิขององค์การแรงงานสากล⁵³ โดยองค์การยังไม่เปิดช่องให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิโดยตรง มาตรการขององค์การจึงมีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนแม้ไม่มีช่องทางร้องทุกข์ของปัจเจกชนก็ตาม

มาตรการและกลไกระดับพหุภาคีที่มีผลในทางกฎหมายต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามปกติ คือ มาตรการ และกลไกของคณะมนตรีความมั่นคงแต่ก็เป็นการยากที่ปัญหาสิทธิด้านอาหารในยามปกติจะมีความร้ายแรงถึงขั้นที่คณะมนตรีจะสามารถเข้าไปแก้ไขปัญหาก็ได้ จึงต้องอาศัยมาตรการ และกลไกทางกฎหมายภายในประเทศในการแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเสียมากกว่า และต้องรอการเกิดของพิธีสารเพิ่มเติมกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเพื่อเป็นหลักประกันเพิ่มเติมให้แก่ปัจเจกชนในอนาคต

ส่วนมาตรการและกลไกระดับพหุภาคีที่มีผลในทางปฏิบัติต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามปกติ จึงอยู่ในกรอบของโครงการพัฒนาขององค์การภายใต้สหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการความช่วยเหลือด้านอาหารของโครงการอาหารโลก โครงการความร่วมมือทางเทคนิคขององค์การอาหารและเกษตร และโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจขององค์การเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันได้แก่ ธนาคารโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และองค์การการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งต้องอาศัยการนำโครงการไปปฏิบัติภายในประเทศเป็นหลัก

⁵³ Vitit Muntarbhorn, The Human Rights Protection System of the United Nations and of its Specialised Agencies, lectures for the International Institute of Human Rights, (Strasbourg : 2001), p.23.

5.2 มาตรการ และกลไกระหว่างประเทศในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามฉุกเฉิน

ในหัวข้อนี้เป็นการสำรวจว่าพหุจะมีมาตรการใดที่มีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินได้หรือไม่ และมีมาตรการใดบ้างที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิต่อกลไกเยียวยาได้โดยตรง แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าการเยียวยาในสถานการณ์ฉุกเฉินมีอุปสรรคที่เกิดขึ้นมากจึงต้องอาศัยกลไกที่มีผลบังคับทางกฎหมายสูงกว่าในกรณีของการเยียวยาสิทธิในสถานการณ์ปกติ

5.2.1 มาตรการ และกลไกระดับทวิภาคี

ประเทศเกาหลีใต้ได้ให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกับประเทศเกาหลีเหนือในลักษณะความช่วยเหลือแบบทวิภาคี เพื่อปรับปรุงสถานการณ์สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิด้านอาหารผ่าน การส่งความช่วยเหลือด้านอาหารอย่างต่อเนื่อง แม้ในช่วงหลังจะพยายามยุติการส่งความช่วยเหลือเพื่อกระตุ้นให้มีระบบตรวจตราว่าอาหารได้ส่งไปถึงมือกลุ่มเป้าหมายมากขึ้น แต่ก็มีแนวโน้มว่าความช่วยเหลือจะเริ่มดwindขึ้นได้อีก ทั้งนี้เกาหลีใต้ได้สนับสนุนให้เกาหลีเหนือสร้างความมั่นคงด้านอาหารผ่านการพัฒนากระบวนการเกษตรอย่างยั่งยืน และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ⁵⁴ แต่ก็พบกับอุปสรรคในการตรวจตราว่าอาหารได้ไปถึงกลุ่มเป้าหมายจริงหรือไม่เช่นกัน และเป็นมาตรการที่ปัจเจกชนไม่มีส่วนในการแสดงเจตจำนง จึงอาจต้องอาศัยกลไกที่ใหญ่กว่าเข้ามากดดันทั้งการเจรจาหลายฝ่าย หรือ มาตรการของคณะมนตรีความมั่นคง

5.2.2 มาตรการ และกลไกระดับภูมิภาค

การวิเคราะห์มาตรการ และกลไกระดับภูมิภาคในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์ฉุกเฉินต้องแบ่งการพิจารณาออกเป็นสองส่วน คือ มาตรการทางกฎหมาย กับ มาตรการในทางปฏิบัติ

⁵⁴ UN, [A/HRC/4/15](#), p.20.

5.2.2.1 มาตรการ และกลไกเฝ้าระวังทางกฎหมาย

การประเมินกฎหมายและกลไกเฝ้าระวังด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับภูมิภาคนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ ภูมิภาคยุโรป ภูมิภาคอเมริกา และภูมิภาคแอฟริกา ซึ่งหากเกิดการละเมิดสิทธิด้านอาหารในยามฉุกเฉินก็สามารถเรื่องขึ้นสู่กระบวนการการเฝ้าระวังด้านอาหารตามเงื่อนไขในการใช้เอกเทศเกี่ยวกับการเฝ้าระวังด้านอาหารในยามปกติ แต่ด้วยข้อจำกัดทางโครงสร้างและอำนาจของกลไกระดับภูมิภาคทำให้เป็นไปได้ยากที่บีบบังคับให้รัฐปฏิบัติตามมาตรการที่กลไกแนะนำอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดโดยเฉพาะในกรณีภัยสงคราม จึงต้องอาศัยมาตรการที่ใหญ่กว่า เช่น ศาลอาญาระหว่างประเทศ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเข้ามาเสริม

5.2.2.2 มาตรการระงับภัย และระบบเตือนภัยพิบัติ

ในปัจจุบันยังไม่พบกรณีศึกษาที่สะท้อนถึงการเฝ้าระวังด้านอาหารในยามฉุกเฉิน แต่พบความร่วมมือระดับภูมิภาคที่มีลักษณะเป็นมาตรการเฝ้าระวังก่อน คือ

1) ระบบแผนที่ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหาร

ระบบแผนที่ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหารระดับภูมิภาคภายใต้ความร่วมมือของประเทศต่างๆในแต่ละภูมิภาค ระบบแผนที่ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหารที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่⁵⁵

- ระบบแผนที่ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหารของเอเชียที่รัฐบาลญี่ปุ่นให้การสนับสนุนงบประมาณ ซึ่งจัดเก็บข้อมูลเพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศอื่นๆในเอเชียนำไปปรับใช้ภายในประเทศตนเอง
- ระบบแผนที่ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหารของเครือข่ายการประชุมผู้เชี่ยวชาญด้านอาหารและโภชนาการแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก
- นอกจากนี้ยังมีระบบแผนที่ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหารของภูมิภาค อาฟริกาใต้ ภูมิภาคแอฟริกาตะวันออกและทะเลทรายซาฮารา ภูมิภาคอเมริกากลาง และแคริบเบียน กลุ่มประเทศหมู่เกาะแปซิฟิก

⁵⁵ FAO, *CFS: 2003/INF/7*, p.9-13.

- ระบบข้อมูลเพื่อเฝ้าระวังภัยความมั่นคงด้านอาหาร (AFSIS) ซึ่งเป็นมาตรการของ ASEAN+3

2) มาตรการสำรองอาหาร

มาตรการป้องกันที่เป็นหลักประกันให้แก่ประเทศผู้ประสบภัยพิบัติได้คืออีกประการ คือ ความร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างระบบสำรองอาหารสำหรับยามฉุกเฉิน ที่ปรากฏใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

- โครงการระบบสำรองข้าวของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียง EAERR (ASEAN + ญี่ปุ่น จีน เกาหลีใต้) ผลของโครงการ EAERR ทำให้เกิดการยกเว้น ข้อยกเลิกสำรองข้าวในยามฉุกเฉินของภูมิภาคอาเซียนบวกสามประเทศ (APTERR) ขึ้น ซึ่งเป็นการจัดทำข้อตกลงขึ้นเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของความร่วมมือระหว่างประเทศในประเด็นภัยพิบัติด้านอาหารให้มีเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจน มีกฎหมายรองรับ

มาตรการระงับภัย และมาตรการสำรองอาหารที่ปรากฏนี้เป็นมาตรการที่ริเริ่มโดยรัฐหรือองค์การระดับภูมิภาคโดยแท้ มิได้มีลักษณะเป็นมาตรการที่ให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิให้มาตรการเช่นว่าตอบสนองต่อความต้องการของปัจเจกชนเป็นการเฉพาะ แต่มีส่วนช่วยในการบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นกับสิทธิด้านอาหารในภาพรวมได้

5.2.3 มาตรการ และกลไกระดับพหุภาคี

ปัจเจกชนต้องทำการสำรวจว่ามีกฎหมาย และกลไกเยียวยาสิทธิมนุษยชนระหว่างซึ่งประเทศส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการที่อยู่ภายใต้องค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะกลไกขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนล้วนมีอำนาจพิจารณาขององค์การสหประชาชาติทั้งสิ้น จึงต้องทำการวิเคราะห์ว่ามีมาตรการใดบ้างที่เอื้อต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นการวิเคราะห์กฎหมาย และกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงอยู่ในกรอบกฎหมาย และองค์กรภายใต้สหประชาชาติเป็นหลัก และวิเคราะห์การทำงานขององค์กรอื่นประกอบ

5.2.3.1 มาตรการ และกลไกภายใต้ระบบสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน

ปัจเจกชนอาจใช้กระบวนการของระบบกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองได้รับรองสิทธิในการมีชีวิตของปัจเจกชนไว้ในข้อ 6 ซึ่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ออกความเห็นทั่วไปฉบับที่ 6 มาตีความขอบเขตของข้อนี้ว่าให้ รัฐมีหน้าที่ในการปกป้องประชาชนจากภัยสงคราม การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ ความรุนแรงทั้งหลายที่จะเป็นอันตรายต่อชีวิต และรัฐต้องมีมาตรการขจัดภาวะทุพโภชนาการเพื่อลดอัตราการตายของทารก และเพิ่มอายุขัยของประชาชนด้วย⁵⁶ ซึ่งเป็นการตีความที่เป็นคุณต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากหากรัฐไม่สามารถประกันสิทธิของปัจเจกชนได้ดังที่กฎหมายกำหนด ปัจเจกชนก็สามารถใช้ช่องทางเรียกร้องสิทธิต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ตามที่พิธีสารเลือกรับกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และการเมืองกำหนด ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนได้

นอกจากกลไกใต้ระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้ว ปัจเจกชนยังสามารถใช้กฎหมายอาญาระหว่างประเทศและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ได้รับรองสิทธิด้านอาหารในแง่เนื้อหาสาระไว้เช่นกัน โดยกฎหมายยืนยันพันธกรณีที่รัฐเข้ารับภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะภาคีของอนุสัญญาเจนีวา 1949 และหรือ ภาคีพิธีสารเพิ่มเติม 1977 เพื่อการนั้นรัฐต้องยอมรับในเรื่องความจำเป็นทางมนุษยธรรมของประชากรพลเรือน รวมทั้งการเข้าถึงอาหารของพลเรือนในสถานการณ์ที่มีการขัดแย้งทางอาวุธและการยึดครอง เนื่องจากพัฒนาการของกฎหมายก็ได้ก้าวหน้ามาถึงการระบุให้การละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นฐานความผิดตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ที่เป็นความผิดฐาน การทำลายล้างเผ่าพันธุ์⁵⁷ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ⁵⁸ อาชญากรรมสงคราม⁵⁹ ด้วย และกฎหมายอาญาระหว่างประเทศได้มีกระบวนการศาลมารองรับการตัดสินโทษของผู้กระทำความผิดตามที่ธรรมนูญได้บัญญัติไว้ข้างต้น

ปัจเจกชนสามารถใช้ช่องทางตามกระบวนการของกองทุนเยียวยาผู้เสียหายของศาลอาญาระหว่างประเทศเพื่อรับการเยียวยาจะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากการกระทำที่เข้าข่าย

⁵⁶ UN, E/CN.4/2001/53, p.14.

⁵⁷ ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ข้อ6(c)

⁵⁸ เรื่องเดียวกัน. ข้อ1(b), 2(b)

⁵⁹ เรื่องเดียวกัน. ข้อ2(b)(2), 2(b)(4), 2(b)(25), 2(e)(12)

ละเมิดธรรมเนียมศาลอาญาระหว่างประเทศ⁶⁰ ซึ่งธรรมเนียมอาญาระหว่างประเทศได้ระบุให้การละเมิดสิทธิด้านอาหารในหลายรูปแบบ เป็นฐานความผิดตามธรรมเนียมศาลอาญาระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ที่เป็นความผิดฐาน การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ อาชญากรรมสงคราม และกฎหมายอาญาระหว่างประเทศได้มีกระบวนการศาลมารองรับการตัดสินโทษของผู้กระทำความผิดตามที่ธรรมเนียมได้บัญญัติไว้ข้างต้น โดยสามารถนำเข้าสู่การตัดสินของศาลผ่านการส่งเรื่องไปยังอัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ หรือริเริ่มการสืบสวนสอบสวนโดยอัยการเอง หรือมีการส่งเรื่องผ่านมาจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ⁶¹ เพราะธรรมเนียมได้บัญญัติให้มีกองทุนเยียวยาผู้เสียหายด้วย หากมีการตัดสินคดีละเมิดสิทธิด้านอาหารจนถึงที่สุด ปังเจกชนก็อาจได้รับการชดเชยเช่นว่าได้ในอนาคต แสดงให้เห็นว่าปังเจกชนสามารถเรียกร้องให้มีการเยียวยาสิทธิของตนต่อศาลอาญาระหว่างประเทศผ่านกระบวนการของอัยการศาลได้โดยตรง นอกจากนี้กระบวนการศาลอาญาระหว่างประเทศยังเป็นช่องทางในการเอาผิดต่อผู้ละเมิดสิทธิด้านอาหารของปังเจกชนด้วย

5.2.3.2 มาตรการ และกลไกขององค์การสหประชาชาติ

โครงสร้างการทำงานขององค์การสหประชาชาติในปัจจุบันมีเสาหลักอยู่ 2 องค์การ ซึ่งองค์การทั้งสองทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและดูแลภารกิจด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เนื่องจากองค์การทั้งคู่มีความสามารถทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ต่างกัน กล่าวคือ มติของคณะมนตรีความมั่นคงมีผลผูกพันทางกฎหมายต่อตัวตนต่างๆอย่างเด็ดขาด ส่วนมติของที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อตัวตนต่างๆอย่างเด็ดขาดเท่า แต่ทั้งสององค์การก็ได้มีช่องทางให้ปังเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนได้โดยตรง ดังนั้นกระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคงจึงผลต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปังเจกชนในยามฉุกเฉินได้มากกว่าเนื่องจากมติขององค์การความผูกพันทางกฎหมาย

กระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคงที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปังเจกชนในยามฉุกเฉิน ก็คือ การเป็นองค์กรผู้บังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ กล่าวคือ หากพบว่ามีกรณีละเมิดพันธกรณีตาม

⁶⁰ เรื่องเดียวกัน. ข้อ 13

⁶¹ เรื่องเดียวกัน. ข้อ 13 (a) (b) (c)

กฎหมายระหว่างประเทศทั้งสองอย่างร้ายแรง คณะมนตรีความมั่นคงอาจออกมาตรการใดเพื่อ
 แก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับกฎหมายได้ โดยมีมาตรการที่สำคัญอยู่สามประการที่เกี่ยวข้องกับ
 การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน คือ การออกมติให้รัฐอนุมัติการส่งความ
 ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ที่ประสบภัย หากรัฐไม่ได้ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง
 สิทธิของปัจเจกชนอย่างเพียงพอ คณะมนตรีฯ อาจดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบในการ
 ปกป้อง (Responsibility to Protect) เพื่อออกมติบีบบังคับให้รัฐผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามหากปรากฏว่าภัย
 พิบัติเข้าตามเงื่อนไข (ดูรายละเอียดเงื่อนไขในการใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องได้ใน
 หัวข้อ 3.3.3) ทำให้คณะมนตรีเข้าไปมีบทบาทแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับปัจเจกชนในพื้นที่
 อย่างทันที่ และสุดท้ายหากรัฐยังบ่ายเบี่ยงหรือขัดขวางการเยียวยาความเดือดร้อนให้ปัจเจก
 ชนคณะมนตรีฯ อาจออกมาตรการบีบบังคับเพื่อให้มีการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพได้ตามอำนาจ
 แห่งหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ อาทิ การออกมติลงโทษต่อรัฐหรือตัวคนที่ละเมิดกฎ การส่ง
 กองกำลังพร้อมความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ หรือการส่งกองกำลังรักษ
 สันติภาพเข้าไปยุติความขัดแย้งเพื่อให้มีการฟื้นฟูสถานการณ์อย่างเด็ดขาด ซึ่งมาตรการต่างๆ ที่
 กล่าวไปนี้มีกรณีศึกษาที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงอย่างเป็น
 รูปธรรมดังต่อไปนี้

การออกมติเพื่อให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมรวมถึงอาหารเข้าไปใน
 พื้นที่ประสบภัย ปรากฏอยู่ในมติของคณะมนตรีความมั่นคงในกรณีของบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา
 ช่วงปี 1999 เมื่อคณะมนตรีฯ พบว่ามีการละเมิดสิทธิด้านอาหารเนื่องจากรัฐไม่อนุมัติให้มีการส่ง
 ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและอาหารไปยังพื้นที่ซึ่งมีภาวะความอดอยากของประชาชน ซึ่ง
 คณะมนตรีฯ มีความเห็นว่าคุกคามต่อสันติภาพจึงควรมีมติออกมาบังคับให้มีการส่งความช่วยเหลือ
 เข้าไปในพื้นที่ โดยสั่งให้บอสเนียเฮอร์เซโกวีนาจัดเส้นทางที่ปลอดภัยให้กับการลำเลียงความ
 ช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัย (Security corridors for humanitarian access)
 เช่นเดียวกับกรณีของโซมาเลียช่วงปี 1992 ที่มีความขัดแย้งมากจนรบกวนการส่งความช่วยเหลือ
 ด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยซึ่งถือเป็นการคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของ
 ประชาคมโลกเช่นกัน ในกรณีนี้คณะมนตรีฯ ได้ประณามการกระทำของโซมาเลียและได้สั่งให้
 โซมาเลียอำนวยความสะดวกให้กับการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของเจ้าหน้าที่และองค์กร
 มนุษยธรรมอย่างเต็มที่⁶²

⁶² UN, E/CN.4/2002/58, p.28.

คณะมนตรีความมั่นคงยังสามารถใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องการออกมติบีบบังคับรูปแบบต่างๆ เพื่อให้รัฐผู้ละเมิดปฏิบัติตามกฎหมาย กรณีสงครามกลางเมืองในประเทศซูดานที่เป็นการสู้รบระหว่างฝ่ายเหนือ-ใต้ ยืดเยื้อมากกว่า 20 ปีความขัดแย้ง และภัยสงครามถือเป็นภัยคุกคามที่สำคัญต่อความมั่นคงด้านอาหารในหลายประเทศ ซึ่งบ่อเกิดแห่งความขัดแย้งมีมาจากหลายสาเหตุ อาทิ ความไม่เท่าเทียมกันทางเศรษฐกิจและสังคม ความไม่เป็นธรรมของระบบเศรษฐกิจและสังคม การเลือกปฏิบัติต่อกลุ่มเชื้อชาติอย่างเป็นระบบ การละเมิดสิทธิมนุษยชน ข้อขัดแย้งในการมีส่วนร่วมทางการเมือง หรือปัญหาการจัดสรรที่ดินทำกินและทรัพยากรธรรมชาติ เหล่านี้ล้วนเป็นหนทางไปสู่ความขัดแย้ง เมื่อเหตุปัจจัยต่างๆ ผสมเข้ากับการปกครองที่อ่อนแอและไม่เป็นธรรมของรัฐก็ยิ่งทำให้ความขัดแย้งขยายวงสร้างความเสียหายให้แก่ประชากรในประเทศมากขึ้น ช้ำยังเหลือความเสียหายไว้ในสังคมอีก ทั้ง ปัญหาความยากจน ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาสังคม ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ทำให้ประชาชนพลเรือนได้รับผลกระทบ และต้องกลายเป็นผู้พลัดถิ่นในดินแดนและนอกดินแดนมากมาย โดยเฉพาะในคาร์ฟูที่มีกว่าล้านคน⁶³ จึงเป็นการยากที่จะฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของกลุ่มเสี่ยงเหล่านี้ เนื่องจากยังไม่สามารถสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในพื้นที่และไม่สามารถให้คนเหล่านี้มั่นใจในความปลอดภัยเมื่อกลับไปสู่ที่ดินของตนหรือที่ดินทำกินที่อาจมีโครงการต่างๆ จัดหาให้ เพราะฉะนั้นจึงต้องมีมาตรการรักษาสันติภาพและความปลอดภัยในพื้นที่ โดยอาศัยกองกำลังและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งระดับภูมิภาค และพหุภาคี

คณะมนตรีความมั่นคงได้เคยออกมติในครั้งแรกเมื่อ ปี 1998 เพื่อให้รัฐบาลซูดานเปิดให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในประเทศ หลังจากนั้นนับตั้งแต่ปี 2004-2006 สถานการณ์หวนกลับมาร้ายแรงอีกครั้งจนปรากฏการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศซูดานอย่างร้ายแรง และรัฐบาลซูดานก็ไม่สามารถทำหน้าที่ปกป้องสิทธิของปัจเจกชนได้อย่างเพียงพอ ทำให้ คณะมนตรีความมั่นคงต้องออกมาตรการบีบบังคับให้ซูดานต้องเปิดให้มีการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่วิกฤตอีกครั้ง⁶⁴ ซึ่งการออกมติให้ส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัยย่อมมีส่วนช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของปัจเจกชนที่เดือดร้อนได้มาก เนื่องจากกระบวนการภายในของซูดานไม่อาจเยียวยาสิทธิด้านอาหารของประชาชนในพื้นที่ได้ การส่งความช่วยเหลือจากภายนอกเข้าไปจึงมีความจำเป็นยิ่ง

แต่ในทางปฏิบัติเมื่อการส่งความช่วยเหลือไม่สามารถทำได้อย่างสะดวก เนื่องจากมีอุปสรรคจากการขัดขวางของรัฐและกองกำลังทหารในพื้นที่ การดำเนินกิจกรรมด้าน

⁶³ WFP, EMOP Sudan 10557.0, p.1,13.

⁶⁴ UN, S/RES/1591(2006), pp.3.

มนุษยธรรมจึงต้องอาศัยอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงในการบีบบังคับให้รัฐและตัวตนต่างๆ ปฏิบัติตามมติและกฎหมายมากยิ่งขึ้น ดังนั้นคณะมนตรีความมั่นคงจึงได้ออกมติลงโทษต่อประเทศซูดาน และตัวตนต่างๆที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้ง รวมถึงออกมาตรการลงโทษสำหรับการละเมิดสิทธิมนุษยชน และการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมอย่างร้ายแรง โดยมติลงโทษนั้นอยู่ในรูปแบบของการจำกัดเสรีภาพทางเศรษฐกิจ และการเงินของประเทศซูดาน และตัวตนที่เกี่ยวข้อง แต่ไม่กระทบกระเทือนต่อค่าใช้จ่ายพื้นฐานด้านอาหารและปัจจัยการดำรงชีพขั้นพื้นฐานของประชาชน รวมถึงอาหาร⁶⁵ ซึ่งการออกมติลงโทษเพื่อบีบบังคับให้รัฐบาลซูดานยอมอำนวยความสะดวกในการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปให้ผู้เดือดร้อนได้มาก และทันสถานการณ์ยิ่งขึ้น ทั้งนี้การออกมาตรการลงโทษโดยยกเว้นอาหารที่จำเป็นดำรงชีพขั้นพื้นฐานของประชาชนก็มีส่วนช่วยให้ความช่วยเหลือด้านอาหารยังคงเข้าไปสู่ประเทศซูดานได้อย่างต่อเนื่อง และสามารถประหยัคงบประมาณที่อาจใช้ไปในการทหาร อันอาจนำไปอุดหนุนกิจกรรมมนุษยธรรมภายในประเทศได้มากขึ้นอีกด้วย

ในช่วงปี 2005 คณะมนตรีความมั่นคงเริ่มมีการใช้มาตรการที่เด็ดขาดขึ้น โดยคณะมนตรีได้รับรองการส่งกองกำลังทหารของแอฟริกา และกองกำลังของสหประชาชาติเองเข้าไปในพื้นที่ขัดแย้งเพื่อระงับสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชน และการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศลง⁶⁶ ซึ่งก็เป็นไปตามอำนาจแห่งหมวด 7 ของกฎบัตรเช่นกัน เนื่องจากปรากฏชัดว่ามีการกระทำที่เข้าเงื่อนไขของการใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง กล่าวคือ มีการกระทำที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง⁶⁷ โดยรายละเอียดของการส่งกองกำลังเข้าไปรักษาสันติภาพและความมั่นคงในซูดานมีดังต่อไปนี้

คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติให้จัดตั้ง หน่วยปฏิบัติการกิจในซูดานแห่งสหประชาชาติขึ้น (UNMIS-United Nations Mission in Sudan) ซึ่งประกอบไปด้วย กองกำลังทหาร และบุคลากรตำรวจพลเรือน นอกจากนี้ยังอนุญาตให้สหภาพแอฟริกาส่งทหารของแอฟริกันเข้าไปในลักษณะ หน่วยปฏิบัติการกิจในซูดานแห่งสหภาพแอฟริกา (AMIS-African Union Mission in Sudan) ด้วย ซึ่งกองกำลัง UNMIS จะเข้าไปทำหน้าที่⁶⁸

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ UN, S/RES/1590(2005), pp.1-2.

⁶⁷ UN, S/RES/1556(2004), preamble.

⁶⁸ UN, S/RES/1590(2005), pp.4.

- สนับสนุนการบังคับใช้ข้อตกลงสันติภาพที่ใช้ในพื้นที่ เพื่อให้มีการหยุดยิง และส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ ตรวจสอบการเคลื่อนไหวของกองกำลังทั้งหลายและส่งเสริมการปลดอาวุธ เสริมสร้างความเข้าใจและยุติความขัดแย้ง พื้นฟูระบบตำรวจเพื่อรักษาความสงบในพื้นที่และคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน
- อำนวยความสะดวกให้กระบวนการคืนถิ่นของผู้พลัดถิ่น รวมถึงการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
- ให้ความช่วยเหลือแก่คู่กรณีฝ่ายต่างๆ
- ประสานความร่วมมือของทุกฝ่ายให้มีการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิของกลุ่มเสี่ยงต่างๆ

โดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้อาศัยอำนาจแห่งหมวด 7 มอบอำนาจและอาณัติให้แก่หน่วย UNMIS ดังต่อไปนี้

- ให้อำนาจ UNMIS มีอำนาจในการกระทำการเท่าที่จำเป็น เพื่อปกป้องเจ้าหน้าที่ และทรัพย์สินของสหประชาชาติ สร้างหลักประกันให้กับการเดินทางของบุคลากร และปกป้องพลเรือนให้ปลอดภัยจากการคุกคามว่าจะใช้ความรุนแรงทางกายภาพ⁶⁹
- ให้อำนาจ UNMIS สนับสนุนการปฏิบัติตามข้อตกลงสันติภาพเพื่อป้องกันการคุกคามและโจมตีร่างกายพลเรือน⁷⁰
- ให้อำนาจ UNMIS ยึดหรือปลดอาวุธหรืออุปกรณ์ของทุกฝ่ายในเขตคาร์ฟูร์ ที่อาจนำมาซึ่งการฝ่าฝืนข้อตกลงสันติภาพ⁷¹

การออกมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเพื่อส่งหน่วยปฏิบัติการเข้าไปทำหน้าที่รักษาสันติภาพและสร้างความมั่นคงในพื้นที่เขตคาร์ฟูร์ย่อมส่งผลดีทั้งในแง่การยุติการละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในพื้นที่ และยังเป็น การสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นในพื้นที่ทำให้ประชาชนสามารถกลับมาดำเนินชีวิตตามปกติได้อีกด้วย จึงถือเป็นการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนทั้งในแง่ของการยุติการละเมิดสิทธิด้านอาหารรูปแบบต่างๆที่เกิดขึ้นในยามสงคราม และยังช่วยให้ประชาชนสามารถกลับมาเพาะปลูกและผลิตอาหารเพื่อการดำรงชีพได้อีกครั้ง นอกจากนี้ยังช่วยให้การส่งความช่วยเหลือด้านอาหารสามารถลำเลียงมาถึงประชาชนได้มากขึ้น ลดความเสี่ยงที่อาหารจะถูกแย่งชิงหรือเสียหายไประหว่างทาง

⁶⁹ Ibid., pp. 16.

⁷⁰ UN, S/RES/1706(2006), pp. 12.

⁷¹ Ibid.

การดำเนินการของคณะมนตรีความมั่นคงข้างต้น แสดงให้เห็นว่าการใช้อำนาจอย่างเหมาะสมและทันต่อสถานการณ์สามารถยุติการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ แม้สถานการณ์จะอยู่ในวิกฤตมากการออกมาตรการรูปแบบต่างๆของคณะมนตรีก็สามารถแก้ปัญหาได้ นอกจากนี้ในกระบวนการฟื้นฟูวิถีชีวิตของปัจเจกชนในพื้นที่ประสบภัย ก็ต้องอาศัยองค์การกำลังรักษาสันติภาพในการปกป้องประชาชนให้สามารถกลับมาดำเนินชีวิตและฟื้นฟูวิถีการผลิตให้กลับคืนมา เพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่าจะปลอดภัยจากภัยคุกคามรูปแบบต่างๆที่อาจเกิดขึ้น

เมื่อกล่าวถึงการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ก็ปรากฏข้อสังเกตต่อบทบาทของคณะมนตรีความมั่นคงว่า ในระยะหลัง คณะมนตรีความมั่นคง ได้แสดงถึงการยอมรับสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนมากขึ้นดังจะเห็นได้จาก การออกมติลงโทษกับประเทศต่างๆ จะดเว้นการลงโทษทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน เช่น มติลงโทษต่ออิหร่าน⁷² เกาหลีเหนือ⁷³ และซูดาน⁷⁴ ที่มติการลงโทษจำกัดวงอยู่เพียงแค่ธุรกรรมทางการเงินที่เกี่ยวกับการทหาร สินค้าฟุ่มเฟือย ไม่ก้าวล่วงระบบเศรษฐกิจทั่วไป โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอาหาร และความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Exception) ดังจะเห็นได้ชัดในกรณีการผ่อนปรนมติลงโทษต่ออิรักในช่วงทศวรรษที่ 1990 ซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้อนุญาตให้มีธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่เอื้อต่อสิทธิด้านอาหารของประชาชนชาวอิรักมากขึ้นในลักษณะของโครงการ “น้ำมัน-แลก-อาหาร”⁷⁵ สืบเนื่องมาจากมติการลงโทษของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติลงโทษทางเศรษฐกิจต่อประเทศอิรักตั้งแต่ปี ค.ศ.1991 นั้น ได้สร้างผลกระทบแก่ประชาชนชาวอิรักเสียมากกว่าสร้างความกดดันต่อผู้นำประเทศ ทำให้เด็กสตรีนับล้านต้องอยู่ในภาวะขาดอาหารและทุพโภชนาการอย่างร้ายแรง⁷⁶ ถึงแม้สหประชาชาติจะพยายามออกมาตรการบรรเทาผลกระทบ เช่น โครงการน้ำมันแลกอาหาร แต่ก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหารของประชาชนชาวอิรักได้เท่าที่ควร เนื่องจากการจำกัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจย่อมเป็นช่องทางให้ผู้ปกครองและผู้มีอิทธิพลแสวงหาประโยชน์จากตลาดมืด อีกทั้งการดำเนินโครงการดังกล่าวกลับเกิดการทุจริตและประพฤตินิชอบจนผลประโยชน์ มิได้ตกถึงมือประชาชน

⁷² UN, S/RES/1737(2006), pp.9.

⁷³ UN, S/RES/1718(2006), pp.9(a), 10.

⁷⁴ UN, S/RES/1591(2005), pp.3.

⁷⁵ UN, SC/556, pp.16.

⁷⁶ UN, E/CN.4/2002/58, p.35,36.

ชาวอิรักเท่าที่ควร ส่งผลให้ประชาชนยังต้องอยู่ในภาวะทุพโภชนาการเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ก็ดีแนวโน้มจากมติคณะมนตรีความมั่นคงข้างต้นก็สะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันคณะมนตรีความมั่นคงได้คำนึงถึงสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติงานของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยังมีอุปสรรคในการทำงานอยู่มากเช่นกัน กล่าวคือ การทำงานของคณะมนตรีความมั่นคงฯ มีความเชื่อมโยงกับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างประเทศอยู่มาก ดังนั้นการแก้ไขปัญหาในบางพื้นที่ เช่น อิสราเอล-ปาเลสไตน์ ก็ไม่มีรูปธรรมมากนัก เนื่องจากท่าทีของประเทศสมาชิกถาวรบางประเทศมักจะโน้มเอียงไปในทางที่เป็นคุณต่ออิสราเอลจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหารในพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพและทันทั่วถึง หรือการแก้ไขปัญหาในซูดานก็ไม่ได้ได้รับความสนใจจากประเทศสมาชิกมากนักจึงมีมาตรการออกมาไม่ทันสถานการณ์ และบางกรณีก็แทบไม่ได้รับความสนใจในการแก้ปัญหาเลยอย่างในกรณีประเทศพม่า อันเป็นผลมาจากโครงสร้างอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคง ที่การผลักดันมติหรือมาตรการต่างๆจะอยู่ในอำนาจของประเทศสมาชิกคณะมนตรี โดยเฉพาะสมาชิกถาวรที่มีอำนาจในการยับยั้งมติต่างๆ (VETO) ได้ด้วย จึงต้องอาศัยเจตจำนงทางการเมืองของชาติมหาอำนาจเหล่านั้นเป็นสำคัญ

ส่วนประเด็นการเป็นการใช้อำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ เพื่อส่งเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาระหว่างประเทศ⁷⁷ คณะมนตรีความมั่นคงก็สามารถกระทำได้ หากพบว่ามีกรณีการกระทำที่เข้าข่ายมูลเหตุความผิดตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ดังเช่น กรณีของซูดานที่มีมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 1593(2005) ให้นำสถานการณ์ในซูดานตั้งแต่ 1 กรกฎาคม 2002 เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของอัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ⁷⁸ ซึ่งเป็นการสร้างกระบวนการรับผิดชอบให้กับผู้ที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในสถานการณ์ซูดานได้ในระดับหนึ่ง โดยอำนวยความสะดวกให้อัยการเข้าไปทำหน้าที่ในพื้นที่เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และนำเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลต่อไป⁷⁹ ทั้งนี้เพื่อสร้างความสงบให้เกิดขึ้นในพื้นที่อันจะเป็นผลดีต่อการดำรงชีพของปัจเจกชนและส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนไปพร้อมกัน

⁷⁷ ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ข้อ 13 (b)

⁷⁸ UN, S/RES/1593 (2005), pp.1.

⁷⁹ Ibid., pp.2-5.

ส่วนกระบวนการอื่นที่อยู่ภายใต้โครงการสหประชาชาติก็สามารถส่งเรื่องเข้าร้องเรียนต่อองค์กรเหล่านั้นในเดือนใบเดียวกับการกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในยามปกติ ทั้งกระบวนการ 1503 ผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหาร หรือองค์กรชำนาญพิเศษอื่นๆ ก็ตาม แล้วแต่ว่าองค์กรเหล่านั้นจะมีการตอบสนองแต่อย่างใด

5.2.3.3 มาตรการ และกลไกขององค์กรระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินยังมีระบบเฉพาะที่อยู่ภายใต้โครงการสหประชาชาติในเชิงปฏิบัติการที่น่าสนใจ แม้มิได้เป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเยียวยาทางกฎหมายโดยตรง แต่ก็เป็มาตรการที่ช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ในพื้นที่ประสบภัยพิบัติ อันได้แก่

มาตรการบรรเทาภัยพิบัติในปัจจุบันมักอยู่ในรูปแบบความร่วมมือผสมระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ และระหว่างองค์กรระหว่างประเทศด้วยกันเอง มีทั้งที่ดำเนินการผ่านองค์กรชำนาญพิเศษและองค์กรระหว่างประเทศภายใต้โครงการสหประชาชาติ อาทิ โครงการอาหารโลก (WFP) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) สำนักงานเพื่อประสานงานกิจการมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (OCHA) คณะประสานงานในยามฉุกเฉิน (ECG) ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ยูนิเซฟ (UNICEF) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ และธนาคารโลก ภายใต้กรอบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDAF) โดยองค์กรต่างๆจะร่วมมือกันใช้ความชำนาญที่มีอยู่ดำเนินการส่งเสริมสิทธิด้านอาหารให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น⁸⁰

มาตรการบรรเทาภัยพิบัติของโครงการอาหารโลก(WFP) ภายใต้โครงการสหประชาชาติ จะครอบคลุมปฏิบัติการในยามฉุกเฉิน 3 ระดับคือ⁸¹

- ภัยพิบัติฉับพลัน เช่น คลื่นยักษ์ถล่มทำให้พืชผลเสียหาย บุคคลต้องอพยพออกจากพื้นที่
- ภัยพิบัติที่ค่อยๆ เกิดขึ้น เช่น การเกิดภัยแล้งจนพืชผลการเกษตรเสียหาย

⁸⁰ อ้างอิงจาก เว็บไซต์ของ www.fao.org. ในส่วนของคณะประสานงานยามฉุกเฉิน (ECG of FAO)

⁸¹ WFP, DISASTER TO DEVELOPMENT: HOW WFP FIGHTS HUNGER.

- เหตุฉุกเฉินที่มีความซับซ้อน เช่น สงคราม ความขัดแย้งทางสังคม การลี้ภัยของประชากรจำนวนมาก

ในสถานการณ์ดังกล่าว โครงการอาหารโลกจะดำเนินงานร่วมกับทีมประเมินเหตุฉุกเฉินของสหประชาชาติเพื่อหามาตรการที่เหมาะสมเข้าไปช่วยเหลือ โดยสามารถของงบประมาณฉุกเฉินจากบัญชีฉุกเฉิน (IRA) เพื่อนำไปซื้ออาหารและขนส่งไปยังพื้นที่ประสบภัยในช่วง 3 เดือนแรกของการช่วยเหลือ หากเลยช่วง 3 เดือนแรกมาแล้วยังจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเพื่อฟื้นฟูเพิ่มเติมก็ต้องดำเนินการภายใต้ ปฏิบัติการฉุกเฉิน (EMOP) เพื่อร้องขอให้ประชาคมโลกส่งงบประมาณและอาหารมาร่วม โดยโครงการจะอยู่ในรูปแบบการแจกจ่ายอาหารให้ถึงกลุ่มเสี่ยงหรือโครงการจ้างแรงงานให้บูรณะพื้นที่แลกรับอาหาร หากเลย 24 เดือนมาแล้ว ก็จะช่วยเหลือผ่านปฏิบัติการบรรเทาภัยเพิ่มเติมและฟื้นฟู (PRRO) โดยจะบูรณะชุมชนที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้กลับมาสร้างความเป็นอยู่ที่ดีและมีความมั่นคงด้านอาหารได้ ซึ่งประกอบไปด้วย⁸²

- โครงการอาหารเพื่อการศึกษาและฝึกรบม เป็นโครงการที่ให้อาหารเป็นตัวช่วยสนับสนุนให้เด็กและสตรีเข้ามาอบรมความเชี่ยวชาญ หรือ เรียนหนังสือ
- โครงการความช่วยเหลืออย่างต่อเนื่อง เป็นโครงการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงภัยอย่างต่อเนื่อง เช่น ผู้พิการ ครอบครัวที่สูญเสียหัวหน้า และผู้พลัดถิ่น ให้ได้รับความช่วยเหลืออย่างเหมาะสม
- โครงการบรรเทาทุกข์ผู้ลี้ภัย เป็นโครงการที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยที่อยู่ในค่ายของประเทศที่รับการอพยพ
- โครงการอาหารเพื่อฟื้นฟู มักจะทำในรูปแบบทำงานแลกรับอาหาร โดยจะเป็นการจ้างให้บูรณะระบบสาธารณสุขไปท้องถิ่นพื้นฐาน

โครงการต่างของโครงการอาหารโลกจะตั้งอยู่บนพื้นฐานการให้เปล่า เพื่อฟื้นฟูให้กลุ่มเสี่ยงมีเวลาและทรัพยากรที่เพียงพอในการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ของครอบครัวและชุมชนให้กลับมาพึ่งพิงตนเองได้ในระยะยาว เช่น การจัดให้มีที่อยู่อาศัยถาวร สถานีนอนมัธยม โรงเรียน ความเชี่ยวชาญทางเกษตรกรรม และเทคโนโลยีการผลิต ในการส่งความช่วยเหลือด้านอาหารเข้าไปในพื้นที่ทุรกันดารและมีเส้นทางขนส่งไม่สะดวก โครงการอาหารโลกก็จะจัดหายานพาหนะ หรือ สร้างเส้นทางขนส่งใหม่ขึ้นมารองรับ⁸³

⁸² WFP, FROM CRISIS TO RECOVERY.

⁸³ WFP, FOOD AID: DETERRENT AGAINST POVERTY.

มาตรการบรรเทาภัยพิบัติขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติจะมีทั้งที่เป็น โครงการบรรเทาภัยพิบัติเบื้องต้น และโครงการฟื้นฟูสภาพระยะยาว โดยมีรูปแบบความช่วยเหลือที่ค่อนข้างหลากหลายเพื่อให้ตอบสนองต่อสภาพปัญหาที่ต่างกันไป อาทิ⁸⁴

- การจัดหาปัจจัยผลิตที่หลากหลายให้แก่พื้นที่ที่มีความแตกต่างทางภูมิศาสตร์ เช่น อุปกรณ์การประมงสำหรับพื้นที่ชายฝั่ง เมล็ดพันธุ์พืช ฝ้าย สำหรับพื้นที่ลุ่ม อุปกรณ์ปศุสัตว์สำหรับพื้นที่ดอน
- ความช่วยเหลือที่ละเอียดอ่อนสำหรับสถานการณ์ที่ซับซ้อน เช่น การให้ความรู้ และอบรมกลุ่มเสี่ยง เพื่อให้สามารถทำการเกษตรแบบพึ่งพาตนเองได้
- สร้างความเข้มแข็งให้แก่ความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น การส่งเสริมให้เพาะปลูกพืชหลายชนิดในพื้นที่ รวมถึงให้เลี้ยงสัตว์บก สัตว์น้ำร่วมกันไปด้วยให้เต็มพื้นที่ แต่ต้องเหมาะกับสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่นด้วย
- ส่งเสริมภูมิปัญญาท้องถิ่น เช่น การส่งเสริมให้คนในท้องถิ่นหันกลับไปทำการเกษตรที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นที่มีอยู่ตั้งแต่อดีต
- สร้างสันติภาพให้เกิดขึ้น โดยสร้างความมั่นคงด้านอาหารเป็นรากฐาน จึงมีการสร้างระบบตรวจตราข้อมูลด้านอาหารและเกษตรต่างๆ เพื่อเตือนภัยก่อนที่จะนำไปสู่ความขาดแคลนและการขัดแย้งในที่สุด
- ส่งเสริมให้รัฐมีมาตรการทางสังคมเพื่อประกันสิทธิของกลุ่มเสี่ยง (Social Safety-net) หรือองค์การริเริ่มจัดหาโครงการมาให้เอง
- เน้นการพัฒนาชนบทและการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยการปฏิรูประบบการเกษตรที่สอดคล้องกับธรรมชาติ เพื่อความมั่นคงด้านอาหารในระยะยาว

การดำเนินงานขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติครอบคลุมพื้นที่ต่างๆ ทั่วโลก อาทิ การบรรเทาภัยสงครามในซูดานให้กลับมาอยู่ในภาวะสงบสุข การช่วยเหลือกลุ่มผู้ติดเชื้อเอดส์ในอัฟริกาใต้ การหามาตรการป้องกันการแพร่กระจายของโรคไข้หวัดนกและมีแผนรองรับสำหรับผู้ติดเชื้อ การฟื้นฟูผู้ประสบภัยคลื่นยักษ์ถล่มในเขตมหาสมุทรอินเดีย การฟื้นฟูผู้ประสบภัยพายุเฮอริเคนในเขตอเมริกากลาง

⁸⁴ FAO, FAO Relief and Rehabilitation.

แม้มาตรการในทางปฏิบัติข้างต้นจะไม่ใช่วิธีมาตรการที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย แต่ก็มีส่วนขยายสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างจับต้องได้ และมีผลในพื้นที่ที่ประสบภัยเนื่องจากเป็นโครงการที่ลงไปช่วยเหลือผู้ประสบภัยในระดับท้องถิ่น

นอกจากองค์กรที่ทำงานเกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารโดยตรงแล้ว ยังมีองค์กรที่ส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินที่สำคัญอีก 2 องค์กร คือ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย (UNHCR – United Nations High Commission of Refugee) และคณะกรรมการกาชาดสากล (ICRC – International Committee of the Red Cross)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย (UNHCR) มีมาตรการเพื่อประกันสิทธิด้านอาหารในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ และให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ประสบภัยอย่างทันทั่วถึง รวมถึงมาตรการป้องกันภัยและมาตรการฉุกเฉินเพื่อบรรเทาผลกระทบในระยะสั้น และมีมาตรการฟื้นฟูระยะยาวด้วย เช่น การฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร กรณีศึกษาในกรณีที่เกิดความขัดแย้งหรือภัยสงคราม กลุ่มเสี่ยงที่ได้รับผลกระทบรุนแรง ได้แก่ พลเรือนที่เป็นเหยื่อของสงคราม ผู้ลี้ภัย หรือผู้พลัดถิ่น ก็จะได้รับควบคุมครองตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย และผู้พลัดถิ่น ให้ได้รับอาหารเพียงพอต่อการดำรงชีพ โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยเป็นพันธมิตรกับโครงการอาหารโลกอย่างเข้มแข็งในประเด็นการส่งเสริมความมั่นคงด้านอาหารของผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่น และผู้อพยพพลัดถิ่นฐาน โครงการที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยเน้นมืออยู่ด้วยกันหลักๆ สามประการ คือ เร่งส่งความช่วยเหลือเข้าไปสู่พื้นที่ขาดแคลนอาหารผ่านโครงการอาหารโลกโดยกระตุ้นให้รัฐสมาชิกทั้งหลายบริจาคเงินและอาหารให้กับโครงการ ช่วยเหลือกลุ่มผู้ประสบภัยในพื้นที่ประเทศที่รับการอพยพผ่านทางโครงการช่วยเหลือด้านการพัฒนา ที่เน้นการจ้างแรงงานอย่างเข้มข้น รวมทั้งกระตุ้นให้ประเทศผู้รับเพื่อนปรนให้ขยายเขตชุมชนผู้ประสบภัยไปสู่พื้นที่ซึ่งสามารถทางเกษตรได้เพื่อให้ชุมชนสามารถผลิตอาหารเพียงพอต่อการดำรงชีพแบบพึ่งพิงตนเองได้⁸⁵ อย่างไรก็ตามการทำงานขององค์กรยังต้องอาศัยบทบัญญัติทางกฎหมายของอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัยเป็นหลัก ดังนั้นเงื่อนไขในการเข้าไปปฏิบัติงานในประเทศต่างๆจึงต้องดูสถานะ การเป็นรัฐภาคีอนุสัญญาประกอบด้วย กล่าวคือ หากรัฐผู้ทรงสิทธิเป็นภาคีอนุสัญญาฯก็มีพันธกรณีในการเปิดให้องค์กรเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ แต่ถ้ารัฐดังกล่าวมิได้เป็นภาคีอนุสัญญาฯ ก็ต้องอาศัยความสมัครใจของรัฐผู้ทรงสิทธิในการเข้าไปปฏิบัติงานในพื้นที่ หรืออาศัยอาณัติตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ เช่นการออกมติของคณะมนตรีความมั่นคงให้เข้าไปปฏิบัติหน้าที่

⁸⁵ UNHCR, Panel Discussion Monday 4 October 2004.

มาตรการของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยจึงมีส่วนช่วยเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนแม้ไม่มีช่องทางร้องทุกข์ของปัจเจกชนก็ตาม

คณะกรรมการกาชาดสากล (ICRC) มีมาตรการเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ และให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ประสบภัยอย่างทันท่วงที รวมถึงมาตรการป้องกันภัยและมาตรการฉุกเฉินเพื่อบรรเทาผลกระทบในระยะสั้น และมีมาตรการฟื้นฟูระยะยาวด้วย เช่น การฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร องค์กรได้ให้ความคุ้มครองปัจเจกชนในยามสงครามตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในฐานะผู้ปกป้อง (Protecting Power) หากรับคู่พิพาทยินยอม รวมถึงเฝ้าระวังให้คู่พิพาทปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เพื่อมิให้ทำลายปัจจัยการผลิตและผลผลิตอาหาร ห้ามมิให้ทำการบังคับพลเรือนให้อพยพออกจากพื้นที่ทำกินของตนเองโดยไม่มีเหตุจำเป็นด้านความปลอดภัย ห้ามมิให้ใช้วิธีการปิดเส้นทางเสบียงเพื่อให้พลเรือนอดตาย⁸⁶ นอกจากนี้องค์กรยังผลักดันให้รัฐและประชาคมระหว่างประเทศร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ประสบภัย โดยประเทศที่เป็นเจ้าของพื้นที่ควรเปิดทางให้ส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปยังพื้นที่ที่ได้รับความเดือดร้อน โดยความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมนั้นอยู่บนพื้นฐานของหลัก ความเป็นกลาง ไม่แบ่งแยก และช่วยเหลือเพื่อประโยชน์ด้านมนุษยธรรมของมวลมนุษยชาติ⁸⁷ ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งหรือภัยสงคราม กลุ่มเสี่ยงที่ได้รับผลกระทบรุนแรง ได้แก่ พลเรือนที่เป็นเหยื่อของสงคราม ผู้ลี้ภัย หรือผู้พลัดถิ่น ก็จะได้รับความสะดวกตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยผู้ลี้ภัย และผู้พลัดถิ่น ให้ได้รับอาหารเพียงพอต่อการดำรงชีพ

5.2.3.4 การส่งความช่วยเหลือด้านอาหาร

การศึกษาในหัวข้อนี้ต้องทำการเลือกกรณีศึกษาในการส่งความช่วยเหลือด้านอาหารจะสะท้อนให้เห็นถึงการแก้ปัญหาในสถานการณ์ฉุกเฉินสองประเภท คือ ภาวะภัยธรรมชาติ กับ ภาวะภัยสงคราม

⁸⁶ UN, E/CN.4/2002/58, p.23-24.

⁸⁷ Ibid., p.24.

กรณีความช่วยเหลือด้านอาหารต่อภาวะขาดอาหารอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติในประเทศเกาหลีเหนือ เริ่มตั้งแต่การเกิดภัยแล้งและน้ำท่วมต่อเนื่องมาตั้งแต่ช่วงกลาง 1990 ทำให้ประชาชนจำนวนมากในเกาหลีเหนือประสบภาวะขาดแคลนอาหาร ในช่วงปลายปี 2005 โครงการอาหารโลก WFP ได้ส่งจัดส่งความช่วยเหลือด้านอาหารเข้าสู่เกาหลีเหนือไปถึง 160 อำเภอ คิดเป็นร้อยละ 87 ของประชากรทั้งหมด แต่ก็ยังมีอีก 43 อำเภอที่เข้าไปไม่ถึง ทำให้มีผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการประมาณ 6.5 ล้านคน อย่างไรก็ตามในปี 2005 นี้กลับมีผู้ได้รับกระทบ 2 ล้านคนเพราะการตัดปริมาณธัญพืช และการขาดแคลนความช่วยเหลือด้านอาหารจากต่างประเทศ ในช่วงหลังประเทศเกาหลีเหนือยินดีรับความช่วยเหลือในรูปแบบทวิภาคีจากประเทศใกล้เคียงมากกว่า ซึ่งจำเป็นที่ผู้ส่งความช่วยเหลือต้องทำให้แน่ใจว่าความช่วยเหลือทวิภาคีและพหุภาคีมีลักษณะส่งเสริมกัน โดยเฉพาะต้องป้องกันการส่งไปถึงมือกลุ่มเป้าหมาย และมีระบบตรวจตราที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันการรั่วไหล ประเทศเกาหลีเหนือเปลี่ยนจากรับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเป็นเรียกร้องกรอบความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนา ซึ่งผู้ให้ความช่วยเหลือก็พึงผนวกเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้าไปในกระบวนการวางโครงการด้วย นั่นหมายถึงการทำในรูปแบบกระบวนการที่อิงสิทธิ (Rights-based Approach)⁸⁸

แต่ในช่วงปลายปี 2005 รัฐบาลเกาหลีเหนือได้ประกาศไม่รับความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมอีกต่อไป และให้ตัวแทนองค์กรมนุษยธรรมต่างประเทศออกจากประเทศไปโดยเฉพาะกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน เช่นเดียวกับตัวแทนของโครงการอาหารโลกในพื้นที่ต่างๆก็ต้องออกจากประเทศในช่วงเวลานั้น อย่างไรก็ตามในขั้นต้นปี 2006 ก็มีผู้บริจาคระหว่างประเทศอนุมัติ “โครงการการบรรเทาทุกข์อย่างต่อเนื่องและปฏิบัติการฟื้นฟู” ภายใต้โครงการอาหารโลก WFP⁸⁹ ซึ่งมีเป้าหมายในการส่งอาหาร 75,000 ตันต่อปี โครงการได้เจาะกลุ่มเป้าหมายของโครงการไปยัง 2) พื้นที่เสี่ยงต่อการประสพภัยธรรมชาติ ซึ่งผลผลิตอาหารมีจำกัดและมีที่ดินได้รับผลกระทบมหาศาล มี 50 อำเภอที่ระบุให้ได้รับความช่วยเหลือด้านอาหารอย่างเข้มข้นเพื่อสนับสนุนการพัฒนาชุมชน และเพื่อโครงการอาหารในโรงเรียน โดยที่โครงการได้ส่งความช่วยเหลือไปยังประเทศเกาหลีเหนือในเขตที่ความช่วยเหลือแบบทวิภาคีไม่ครอบคลุม โครงการพุ่งเป้าไปที่ กลุ่มเด็กกำพร้าและผู้ป่วยเด็กตามโรงพยาบาลต่างๆ จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษเช่น การช่วยเหลือในยามฉุกเฉิน โครงการทั่วประเทศจะเจาะกลุ่มเป้าหมายไปที่กิจกรรมสาธารณสุขของแม่และเด็กสำหรับผู้หญิงตั้งครรภ์และผู้หญิงที่ให้นมลูก รวมถึงเด็กในชั้นอนุบาล เตรียม

⁸⁸ UN, A/61/349, p.5.

⁸⁹ Ibid., p. 6.

อนุบาล แต่โครงการจะเจาะจงไปที่การช่วยเหลือในระดับชุมชนทั้งในเขตเมืองและชนบท ในปี 2005 โครงการอาหารโลก WFP ได้สนับสนุนกลุ่มผู้สูงอายุ แม่และบุตรในโรงพยาบาล แต่โครงการนี้จะลดประสิทธิภาพลงเพราะมีการลดขนาดการปฏิบัติการ กลุ่มเป้าหมายข้างต้นที่ถือเป็นกลุ่มเสี่ยงที่สุดในเขตเมืองจะได้รับความช่วยเหลือผ่านทางโครงการพัฒนาชุมชนแทน แต่ปริมาณก็จะลดลงไปด้วย กิจกรรมอาหารเพื่อพัฒนาชุมชนจะเพิ่มขึ้นในหัวเมืองสำคัญ สมาชิกของครัวเรือนในเขตเมืองก็สามารถเข้าร่วมโครงการในพื้นที่ชนบทใกล้เคียงได้⁹⁰ ซึ่งความช่วยเหลือด้านอาหาร 75,000 ตันต่อปี นั้นเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่จำเป็นที่สุด 1.6 ล้านคน แต่ก็น้อยมากเมื่อเทียบกับปีก่อนที่มีปริมาณอาหารส่งมาถึง 500,000 ตันต่อปี⁹¹ ถ้าสุดในช่วงกลางปี 2006 ก็เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่ในประเทศเกาหลีเหนืออีก แต่รัฐบาลกลับปฏิเสธรับความช่วยเหลือเพิ่มเติมของโครงการอาหารโลก แม้ว่าน้ำท่วมจะสร้างผลกระทบต่อปริมาณผลิตผลในปีนี้ก็ตาม⁹² จะเห็นได้ว่าการผูกขาดอำนาจการตัดสินใจของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงความเดือดร้อนของประชาชนย่อมนำมาซึ่งการละเมิดสิทธิด้านอาหาร และสะท้อนถึงความบกพร่องต่อตอบสนองหลักหลักการพยายามมากที่สุดเท่าที่ทรัพยากรจะเอื้ออำนวยเพราะไม่แสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศทั้งที่มีผู้เสนอให้มาแล้วก็ตาม

มีข้อสังเกตบางประการจากกรณีเกาหลีเหนือ คือ นับตั้งแต่ปี 2004 ประเทศเกาหลีเหนือพยายามเรียกร้องความช่วยเหลือเพื่อพัฒนามากกว่า ความช่วยเหลือระยะสั้นที่เป็นความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม/การบรรเทาภัยฉุกเฉิน แต่ก็ต้องตระหนักถึงการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนในโครงการพัฒนาเช่นว่า และไม่ควรให้มีการลดระบบความรับผิดชอบภายในประเทศผู้รับ กลับกันต้องเพิ่มกระบวนการที่เพิ่มพูนการยอมรับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ข้อต่อมา ความช่วยเหลือด้านอาหารที่ส่งให้เกาหลีเหนือจะมีระบบตรวจตราให้มีประสิทธิภาพตามหลักที่ว่า “เมื่อเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายไม่ได้ก็ไม่มีอาหาร” ได้อย่างไรในเมื่อหน่วยงานของสหประชาชาติเองยังไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบเองได้ และข้อสุดท้ายมาตรการความช่วยเหลือด้านอาหารไม่สามารถแทนที่ มาตรการประกันความมั่นคงด้านอาหารซึ่งจำเป็นต้องมีนโยบายการเกษตรอย่างยั่งยืน อันประกอบไปด้วย เจตจำนงทางการเมือง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจ วิธีการเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และทรัพยากรภายในประเทศ⁹³

⁹⁰ WFP/EB.1/2006/8/3, pp.38-41. อ้างใน UN, A/61/349, p.6.

⁹¹ Financial Times, 12 May 2006, p.6. อ้างใน UN, A/61/349, p.6.

⁹² UN, A/61/349, p.7.

⁹³ UN, E/CN.4/2006/35, p. 16.

กรณีศึกษาความช่วยเหลือด้านอาหารต่อภาวะขาดอาหารอันเนื่องมาจากภัย
 สงครามในประเทศซูดาน โครงการอาหารโลกได้จัดส่งปฏิบัติการความช่วยเหลือครั้งเดียวแบบ
 ฉุกเฉิน EMOP (Emergency Operation) มาให้แก่ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบจากภัยสงคราม
 ปฏิบัติการดังกล่าวเน้นไปที่โครงการอาหารกลางวันที่โรงเรียน โครงการทำงานแลกอาหาร
 เป้าหมายคือ พื้นที่ที่ขาดความมั่นคงด้านอาหาร และมีอัตราการเข้าเรียนในโรงเรียนประถมต่ำ
 โดยเฉพาะเด็กหญิง⁹⁴ ในปี 2006 ความจำเป็นทางมนุษยธรรมอยู่ที่การบรรเทาภัยพิบัติให้แก่ผู้พลัด
 ถิ่นในดินแดน และผู้กลับถิ่นสู่ดินแดนต่างๆ การส่งความช่วยเหลือด้านอาหารของโครงการ 90%
 เน้นไปที่การแก้ปัญหาการขาดแคลนอาหารในระดับครัวเรือน โดยเฉพาะกลุ่มคนที่เข้าไม่ถึงดินและ
 สิทธิทรัพย์ของชุมชน และเปลี่ยนจากการช่วยเหลือระยะสั้น ไปสู่การฟื้นฟูเพื่อประชาชนสามารถ
 กลับไปดำเนินกิจกรรมพึ่งพาตนเองให้เร็วที่สุด โครงการฟื้นฟูระยะสั้นด้วยอาหารที่ดำเนินการใน
 ประเทศซูดานออกแบบให้ครอบคลุมสถานการณ์ฉุกเฉินโดยเน้นไปที่กิจกรรมชุมชน การเข้าถึงน้ำ
 สะอาด และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน และเสริมโดยโครงการอาหารเพื่อสิทธิที่
 เน้นการฟื้นฟูชุมชนและโครงสร้างพื้นฐาน และโครงการอาหารเพื่อการศึกษาที่ช่วยให้เด็กที่
 เป็นผู้พลัดถิ่นสามารถกลับเข้าเรียนหนังสือได้ใหม่ ทั้งนี้โครงการทั้งสองถูกจำกัดลง
 เนื่องจากขาดเงินอุดหนุนจากผู้บริจาค ผลจากการดำเนินกาช่วง ม.ค.-ก.ค. 2006 โครงการได้ช่วย
 ประชาชนกว่า 3.4 ล้านคน คิดเป็น 60% ของแผนทั้งปีซึ่งมีผลในการลดอัตราความอดอยาก โดย
 เน้นความสำคัญไปที่การแจกจ่ายอาหารเพื่อรักษาชีวิตของประชาชนเป็นอันดับแรก ในเดือน ก.ค.
 โครงการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย 3.9 ล้านคนซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้พลัดถิ่นในดินแดน และผู้ที่เดินทาง
 กลับ โดยกว่าครึ่งอยู่ในเขตคาร์ฟูร์ ซึ่งในบางพื้นที่นั้นต้องใช้การส่งอาหารทางอากาศเนื่องจาก
 เส้นทางขนส่งทางบกเสียหาย และโครงการอาหารโลกก็ได้เข้าไปช่วยซ่อมแซมเส้นทางด้วย⁹⁵
 อย่างไรก็ตามการปฏิบัติการก็ประสบกับอุปสรรคมากขึ้นเมื่อมีสถานการณ์ความขัดแย้งเพิ่มขึ้นใน
 เขตคาร์ฟูร์ ซึ่งขัดขวางการเข้าถึงกลุ่มเป้าหมายที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ทำให้กว่า 470,000 คนไม่ได้รับความ
 ช่วยเหลือ จากความพยายามของโครงการอาหารโลกทำให้การขัดขวางเส้นทางลำเลียงความ
 ช่วยเหลือบรรเทาแล้วสามารถเริ่มต้นการส่งความช่วยเหลือได้ในเดือน ก.ค. 2006 แต่ก็ยังมี
 อุปสรรคที่สำคัญอีกประการคือการขาดแคลนงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอซึ่งจะทำให้เสบียง
 อาหารหมดลงในไม่ช้า และการเข้าถึงประชาชนทางบกจะเป็นปัญหามากขึ้นเมื่อถึงฤดูฝน ทำให้
 ค่าใช้จ่ายในการขนส่งเพิ่มขึ้นไปด้วย⁹⁶ กรณีนี้แสดงให้เห็นถึงทางเลือกในการส่งความช่วยเหลือ

⁹⁴ WFP, *Emergency Operation 10503 Brief*, p.1.

⁹⁵ *Ibid.*, p.2.

⁹⁶ *Ibid.*

ด้านอาหารและความช่วยเหลือด้านการพัฒนารูปแบบต่างๆเข้าไปบรรเทาปัญหาของกลุ่มเป้าหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนด้านอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหาร ไม่ว่าจะเป็นการศึกษา การเข้าถึง ทรัพยากรการผลิต และโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจะช่วยให้กลุ่มเสี่ยงฟื้นตัวได้เร็วขึ้น อย่างไรก็ตาม ภาวะความขัดแย้งก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญในการส่งความช่วยเหลือไปยังกลุ่มเสี่ยงจึงจำเป็นที่ฝ่ายต่าง ต้องให้ความสะดวกแก่เจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรมตามหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

5.2.3.5 มาตรการระงับภัย และระบบเตือนภัยพิบัติ

นอกจากมาตรการเยียวยาความเสียหายแล้ว มาตรการเยียวยาที่ก่อนยังมีส่วนช่วยลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติได้ โดยประชาคมระหว่างประเทศได้มีมาตรการเยียวยาที่ก่อนที่ปรากฏอยู่ อันได้แก่ ระบบเตือนภัยล่วงหน้า และระบบแผนที่และข้อมูลความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านอาหาร

ระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่ใช้ในการตรวจตราสภาพความเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติที่อาจนำมาซึ่งภัยพิบัติ ได้แก่ ระบบข้อมูลและการเตือนภัยล่วงหน้าด้านอาหารและเกษตรโลก (GIEWS) ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ระบบนี้มีบทบาทสำคัญในการทำงานร่วมกับคณะประสานงานในยามฉุกเฉิน (ECG) ขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติเพื่อจัดตั้งแผนงานขึ้นมารองรับภัยพิบัติในยามฉุกเฉิน การทำงานของระบบข้อมูลและการเตือนภัยล่วงหน้าด้านอาหารและเกษตรโลก (GIEWS) มีทั้งที่เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามและการเชื่อมต่อข้อมูลกับภาพถ่ายทางดาวเทียม เพื่อสร้างตัวชี้วัดที่แม่นยำมีประสิทธิภาพเพื่อการประเมินสถานการณ์ฉุกเฉินทางการเกษตร และให้ข้อมูลเพื่อการฟื้นฟู การเกษตรของประเทศที่ได้รับผลกระทบอย่างถูกต้อง⁹⁷ นอกจากนี้ระบบยังได้ทำงานร่วมกับสำนักงานเพื่อประสานงานกิจการมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (OCHA) ในการจัดทำข้อมูลและระบบตรวจตราผลผลิตทางการเกษตรไว้ให้แก่ผู้ที่สนใจเข้าชมได้ที่เว็บไซต์ (ReliefWeb) และทำงานร่วมกันกับโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) ในการจัดหาเงินทุนและเสบียงอาหารสำรองเพื่อส่งมาตรการความช่วยเหลือด้านอาหารให้ทันกับสถานการณ์ภัยพิบัติที่ทวีความรุนแรงขึ้นในปัจจุบัน⁹⁸ การเตือนภัยล่วงหน้าของระบบข้อมูลและการเตือนภัยล่วงหน้าด้านอาหาร

⁹⁷ FAO, *The Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture*, p.6.

⁹⁸ Ibid., p.8.

และเกษตรโลก (GIEWS) จะอยู่ในรูปแบบ “รายงานพิเศษ” หรือ “รายงานเตือนภัย” เพื่อเตือนภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินต่างๆที่อาจคุกคามต่อความมั่นคงด้านอาหารของภูมิภาคหรือประเทศที่สุ่มเสี่ยงต่อการได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งรายงานดังกล่าวสามารถเข้าถึงได้ทางเว็บไซต์ของ FAO/GIEWS⁹⁹

ระบบแผนที่และข้อมูลดังกล่าวได้จัดทำขึ้นทั้งในระดับนานาชาติภายใต้การดูแลขององค์การระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่¹⁰⁰

- ระบบแผนที่ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหารขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติร่วมกับกองทุนพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศ เพื่อจัดทำข้อมูลประกอบการประเมินผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ และรายงานสถานการณ์ความไม่มั่นคงด้านอาหารประจำปีขององค์การอาหารและเกษตรฯ
- ระบบแผนที่ข้อมูลความเสี่ยงและความไม่มั่นคงด้านอาหารของกองทุนพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศกับสถาบันวิจัยด้านอาหารและเกษตรอิตาลี ซึ่งได้พัฒนาตัวชี้วัดใหม่ๆ ขึ้นมาพร้อมทั้งใช้ภาพถ่ายดาวเทียมประกอบการประเมินผลตามกรอบเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ

มาตรการระงับภัย และระบบเตือนภัยล่วงหน้านี้เป็นมาตรการที่ตั้งอยู่บนการทำงานขององค์การระหว่างประเทศ และรัฐ โดยแท้ มิได้มีลักษณะที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องสิทธิ เพื่อให้มีการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน แต่ก็มีส่วนช่วยปกป้อง และบรรเทาผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในภาพรวมได้

มาตรการและกลไกระดับพหุภาคีที่มีผลในทางกฎหมายต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน คือ มาตรการ และกลไกของคณะมนตรีความมั่นคงเนื่องจากมีอำนาจตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติในการออกมติ และมาตรการบีบบังคับต่อตัวตนต่างๆให้แก้ไขปัญหาได้อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะในกรณีที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง

⁹⁹ Ibid., p.19.

¹⁰⁰ FAO, CFS: 2003/INF/7, p.9-13.

ส่วนมาตรการและกลไกระดับพหุภาคีที่มีผลในทางปฏิบัติต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามปกติ จึงอยู่ในกรอบของโครงการพัฒนาขององค์กรภายใต้สหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการความช่วยเหลือด้านอาหารของโครงการอาหารโลก โครงการความร่วมมือทางเทคนิคและระบบระวางภัยขององค์การอาหารและเกษตร รวมถึงโครงการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย และคณะกรรมการกาชาดสากล

5.3 บทเรียน

ในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารระหว่างประเทศในระดับใดหรือรูปแบบใดก็ได้แล้วแต่ไม่ควรเจาะจงอยู่เฉพาะความช่วยเหลือด้านอาหารแต่ควรขยายไปสู่การสร้างกลไกเพื่อบังคับใช้สิทธิอย่างมั่นคง รวมถึงการกระตุ้นเตือนให้รัฐสนับสนุนนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่เป็นหลักประกันความมั่นคงด้านอาหารของประชาชนในประเทศที่ประสบปัญหาด้วย

พัฒนาการของระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคได้มีความพยายามที่จะขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไปสู่สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จากแต่เดิมเน้นไปที่สิทธิพลเมืองและการเมืองเป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้ชัดที่ระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนของแอฟริกาที่ให้ความสำคัญกับสิทธิทั้งสองประเภทอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งความก้าวหน้าดังกล่าวได้ทำให้สิทธิด้านอาหารมีส่วนในการพัฒนาด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าพิธีสารสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอเมริกาใต้รับรองสิทธิด้านอาหารไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามภูมิภาคอื่น ๆ ยังไม่ได้มีการรับรองสิทธิด้านอาหารโดยตรง แต่ก็ได้รับรองสิทธิอื่นที่เกี่ยวข้องต่อสิทธิด้านอาหารเป็นอย่างมาก

ศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคยังไม่มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนโดยตรงจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเยียวยาสิทธิของผู้เสียหาย เนื่องจากไม่มีกระบวนการเยียวยาที่มีผลทางกฎหมาย จึงไม่สามารถบังคับให้รัฐเยียวยาสิทธิของตนได้

กลไกในการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคยังไม่สามารถส่งเสริมการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชนได้อย่างเต็มที่เนื่องจากยังไม่กฎหมายมารองรับช่องทางการร้องทุกข์ของปัจเจกชนในประเด็นสิทธิด้านอาหารโดยตรง แม้แต่ภูมิภาคอเมริกาที่มีตราสารรับรองสิทธิด้านอาหารโดยตรงก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิไปยัง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภูมิภาคอเมริกาโดยตรง ส่วนภูมิภาคอัฟริกาที่เปิดช่องทางให้ปัจเจกชนส่งเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบก็มีส่วนส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามการที่รายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคขาดผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรง หรือต้องอาศัยองค์กรทางการเมืองมารับรองผลของรายงานอีกต่อ ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

การพัฒนาการรับรู้โดยการให้การศึกษาที่มีความก้าวหน้ามากในภูมิภาคยุโรป นับตั้งแต่มีการรวมตัวของสหภาพยุโรป และให้มีกระบวนการส่งเสริมการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนในระดับต่างๆ โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษาจนมีการตั้งสถาบันสอนกฎหมายของสหภาพยุโรปขึ้น และระบบกลไกตรวจสอบการบังคับใช้สิทธิยังส่งเสริมการทำงานของประชาสังคมเมื่อเปิดโอกาสให้กลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถนำคดีเข้าสู่กลไกเยียวยาได้โดยตรง รวมถึงการเปิดโอกาสให้ องค์กรพัฒนาเอกชนนำปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าสู่คณะกรรมการสิทธิได้โดยตรงก็มีส่วนส่งเสริมกระบวนการนี้เป็นอย่างยิ่ง

ขั้นต้นสิทธิด้านอาหารที่ได้รับการรับรองโดยกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่มิได้มีพิธีสารเลือกรับเพิ่มเติมทำให้ไม่มีกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชนโดยตรง คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจึงทำได้เพียงหน้าที่ตรวจรายงานการบังคับใช้สิทธิของแต่ละประเทศ แล้วทำข้อเสนอแนะไปให้แต่ก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนช่องทางอื่นที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนไปยังกลไกได้โดยตรงก็มีโซ่กลไกที่เชี่ยวชาญในการเยียวยาสิทธิด้านอาหาร ทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (HRC) และคณะกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ (CEDAW) ซึ่ง ข้อเสนอแนะขององค์กรทั้งสองก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นกัน แต่สามารถกดดันในแง่ของการเผยแพร่สู่สาธารณชนได้

กระบวนการ 1503 ปัจเจกชนได้ส่งข้อร้องเรียนไปถึงเป็นจำนวนมากซึ่งในบางกรณีก็ประสบผลสำเร็จ แต่ก็ยังมีอุปสรรคในกระบวนการทำงานอยู่มากทั้งที่เกิดจากความล่าช้าในการสืบสวนแต่ละคดีที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นความลับ และกรณีที่ประสบความสำเร็จมักเกี่ยวข้องกับสิทธิพลเมืองและการเมืองเสียมากกว่า จึงยังมีช่องว่างต่อการเยียวยาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งที่พัฒนาการของสิทธิมนุษยชนได้ชี้ให้เห็นว่าต้องมีการบังคับใช้สิทธิมนุษยชน

อย่างเท่าเทียมกันระหว่างสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กับ สิทธิพลเมืองและการเมือง¹⁰¹ ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้น ส่วนกระบวนการ 1235 ก็มีอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งในแง่ธุรการ และความกดดันทางการเมืองมากเกินไป และผู้ตรวจการพิเศษก็ไม่มีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของปัจเจกชนเพื่อเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนได้ เพราะข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการฯ ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้ต้องการสหประชาชาติก็ยังไม่เรียบร้อยนัก กระบวนการต่างๆจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต ซึ่งอาจมีแนวโน้มที่ดีต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนก็ได้

ส่วนกระบวนการส่งเสริมการรับรู้สิทธิของปัจเจกชน และการสร้างความสามารถให้กลุ่มเสี่ยงนั้นยังต้องพึ่งการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเสียมากกว่า เนื่องจากมีความคล่องตัวและเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงต่างๆได้มากกว่า

ส่วนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินนั้นพบว่าการดำเนินการเพื่อการเยียวยาก่อนหน้านั้นปรากฏอยู่ในมาตรการระดับภูมิภาค และพหุภาคีอยู่พอสมควร สามารถเป็นหลักประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้บ้าง ส่วนมาตรการเยียวยาหลังนั้นต้องแยกออกเป็นสองส่วน โดยการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่ประสบภัยธรรมชาตินั้นมีมาตรการขององค์กรต่างๆที่ทำหน้าที่อยู่มากมายและไม่ค่อยมีอุปสรรคในการทำงานมากนัก แต่การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในกรณีที่ประสบภัยสงครามกลับมีอุปสรรคมากมายและยังตอบสนองต่อปัญหาได้ไม่ทันทั่วถึง เนื่องจากองค์กรที่มีอำนาจมากพอในการออกมาตรการที่ผลผูกมัดทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดเด็ดขาดมีเพียงคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งสามารถออกมาตรการ เช่น การส่งความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม หรือยุติการสู้รบได้ ตามนัยแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ด้วยสภาพการทำงานที่อิงกับเจตจำนงทางการเมืองระหว่างประเทศจึงมีหลายกรณีที่มีการเยียวยาล่าช้า หรือไม่มีการเยียวยาออกมา ทั้งที่ในการออกมาตรการต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นประเทศสมาชิกทั้งหลายจึงต้องกระตุ้นเตือนและให้ความสำคัญกับปัญหาการละเมิดสิทธิด้านอาหารมากขึ้น เพื่อกดดันให้คณะ

¹⁰¹ Vitit Muntarbhorn, The Human Rights Protection System of the United Nations and of its Specialised Agencies, lectures for the International Institute of Human Rights, (Strasbourg : 2001), p.10.

มนตรีความมั่นคงทำหน้าที่ตามที่อำนาจเหนืออำนาจ ทั้งนี้การออกมาตรการต่างๆพึงละเว้นการละเมิดสิทธิของปัจเจกชนในประเทศต่างๆซ้ำเติม นอกจากนี้ยังมีพัฒนาการที่น่ายินดีคือ ปัจเจกชนและคณะมนตรีความมั่นคงสามารถนำคดีละเมิดสิทธิด้านอาหารในยามฉุกเฉินขึ้นสู่ศาลได้โดยตรง

จากบทเรียนข้างต้นจึงพอสรุปได้ว่า

มาตรการและกลไกระดับพหุภาคีที่มีผลในทางกฎหมายต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉิน คือ มาตรการ และกลไกของคณะมนตรีความมั่นคงเนื่องจากมีอำนาจตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติในการออกมติ และมาตรการบีบบังคับต่อตัวตนต่างๆให้แก้ไขปัญหาได้อย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะในกรณีที่มีปัญหาการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง

ส่วนมาตรการและกลไกระดับพหุภาคีที่มีผลในทางปฏิบัติต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามปกติ จึงอยู่ในกรอบของโครงการพัฒนาขององค์กรภายใต้สหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น โครงการความช่วยเหลือด้านอาหารของโครงการอาหารโลก โครงการความร่วมมือทางเทคนิคและระบบระงับภัยขององค์การอาหารและเกษตร รวมถึงโครงการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยและคณะกรรมการกาชาดสากล

เนื้อหาของบทนี้ได้สะท้อนถึงการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนทั้งในสถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งพบว่าในสถานการณ์ปกติกลไกเยียวยาสามารถทำงานได้ดีพอสมควร แต่ยังคงขาดกระบวนการทางสิทธิมนุษยชนที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเป็นการเฉพาะ แต่ยังสามารถใช้กลไกอื่นที่มีการทำงานเอื้อต่อการเยียวยาสิทธิได้บ้างเช่นกัน ส่วนในสถานการณ์ฉุกเฉินพบว่ามาตรการตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนแทบจะไม่สามารถเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์นี้ได้เลย ต้องอาศัยการเยียวยาผ่านกระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติเป็นสำคัญเนื่องจากมีผลผูกพันทางกฎหมาย และมีมาตรการบังคับใช้มาตรการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้จะได้นำเสนอแนะสู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนทั้งในสถานการณ์ปกติ และฉุกเฉิน ในระดับภายในประเทศ และระหว่างประเทศ ในบทถัดไป

บทที่ 6

คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

บทนี้จะเป็นการนำเสนอคู่ทางเพื่อพัฒนาการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนให้ตอบสนองต่อความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำรงชีวิตของมนุษย์โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ทางกฎหมาย คู่ทางที่นำเสนอจะประกอบไปด้วย การพัฒนากฎหมายให้รับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน การเปิดช่องทางให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิของตนผ่านกระบวนการศาลได้ การสร้างองค์กรตรวจการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างแข็งขัน และกระบวนการให้ความรู้และคำปรึกษาทางกฎหมายเพื่อส่งเสริมการรับรู้สิทธิของปัจเจกชน และสามารถเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิได้มากขึ้นด้วย ข้าพเจ้าจะเสนอคู่ทางการพัฒนาการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนดังที่ได้กล่าวมาทั้งในระดับภายในประเทศ ทวิภาคี ภูมิภาค และพหุภาคี

6.1 คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามปกติ

คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในประเทศนั้นต้องเชื่อมโยงกับการเลือกหยิบเอาระบบกฎหมายและกระบวนการด้านสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศมาประกอบการวิเคราะห์ก่อนตัดสินใจว่าจะเลือกรูปแบบใดให้กับประเทศของตนเอง เนื่องจากแต่ละประเทศมีพัฒนาการและประสบการณ์ในการผลักดันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนแตกต่างกัน ทั้งการพัฒนากระบวนการกฎหมาย การเปิดช่องทางให้ปัจเจกชนนำเรื่องราวการละเมิดสิทธิด้านอาหารขึ้นสู่ระบบศาลได้มากขึ้น มีกระบวนการตรวจการบังคับใช้สิทธิที่สามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์ในประเด็นสิทธิด้านอาหารจากปัจเจกชนได้โดยตรง รวมทั้งมีกระบวนการให้ความรู้สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิด้านอาหารแก่ประชาชนและเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเรียกร้องรัฐให้ออกมาตรการเยียวยาสิทธิมากยิ่งขึ้น รวมถึงการออกมาตรการพัฒนาของรัฐ คู่ทางเช่นว่าจึงต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศด้วย

6.1.1 คู่ทางภายใน

คู่ทางการพัฒนากฎหมายภายในประเทศให้เริ่มจากการเลือกใช้ช่องทางกฎหมายรับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนต้องประกอบไปด้วยสองส่วน คือ 1) กฎหมายที่รับรองสิทธิด้านอาหารให้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มเสี่ยงต่างๆ เช่น กฎหมายที่ลงลึกไปถึงการวางนโยบายเพื่อรักษาความมั่นคงด้านอาหารระดับครัวเรือน และ 2) กฎหมายที่มีความชัดเจนในการรับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนให้มากขึ้น เช่น ให้มีการรับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรงเป็นการเฉพาะไม่รับรองต้องผ่านสิทธิด้านสาธารณสุข หรือสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติที่เคยเป็นมา โดยรัฐต้องพัฒนาโดยเพิ่มเติมสิทธิเข้าสู่ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือออกกฎหมายภายในที่คุ้มครองสิทธิด้านอาหาร โดยเฉพาะในประเทศที่ให้สัตยาบันกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหาร

เนื่องจากแต่ละประเทศมีระบบนิติวิธีที่แตกต่างกันไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร และระบบรัฐธรรมนูญคอมมอนลอว์ จึงต้องอาศัยการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการในการวินิจฉัยตีความในลักษณะที่เป็นคุณต่อการรับรองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างยิ่ง รวมถึงมีกฎหมายที่เปิดช่องให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิต่อศาลได้โดยตรง การเยียวยาสิทธิในรูปแบบต่างๆ ก็จะสามารถดำเนินการได้ตามกระบวนการ เพื่อให้เกิดการเยียวยาผ่านคำพิพากษาซึ่งมีผลผูกมัดและสามารถชดเชยความเสียหายให้กับปัจเจกชนได้อย่างเป็นรูปธรรม

คู่ทางใช้สถาบันและกลไกเยียวยาสิทธิภายในให้มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรงมีด้วยกัน 2 แนวทางหลัก แต่ควรพึงระลึกไว้ด้วยว่าควรเลือกนำกลไกเดิมที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้ให้มากที่สุดก่อน แล้วจึงจะเสนอคู่ทางพัฒนาที่มีลักษณะการสร้างกลไกใหม่ขึ้นมาใช้ในบางประเทศที่ยังไม่เคยมีกลไกเยียวยาใดๆเกิดขึ้นมาก่อน

1) สถาบันและกลไกสิทธิมนุษยชนระดับชาติ

คู่ทางนี้ปัจเจกชนต้องอาศัยระบบการสร้างสถาบันและกลไกสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่มีลักษณะเป็นสากล และใช้อำนาจไปในหลายประเทศมาเทียบเคียง อันได้แก่ การมีสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือมีผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยคว่างำหนดให้สิทธิด้านอาหารเข้าไปอยู่ในเขตอำนาจขององค์กรทั้งสอง เพื่อให้องค์กรทั้งสองมีอำนาจในการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิ และสามารถมีคำสั่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้โดยผลของกฎหมาย เพื่อเป็นช่องทางให้ปัจเจกชนร้องทุกข์ต่อองค์กร โดยตรงก็เป็นปัจจัยสำคัญให้มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารแก่ปัจเจกชนเป็นการเฉพาะ

2) สถาบันและกลไกเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหาร โดยเฉพาะ

การเลือกใช้คู่มือทางนี้มีลักษณะเป็นคุณต่อการเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างยิ่งเนื่องจากการสร้างระบบที่มีความเชี่ยวชาญ และตอบสนองต่อปัญหาโดยตรง โดยอาศัยจากรูปแบบของประเทศบราซิล ที่มีความก้าวหน้ามากดังที่ได้กล่าวถึงไปแล้ว ทั้งนี้การตั้งกรรมการเข้าไปบังคับใช้คำพิพากษาที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหาร เช่น กรณีอินเดียก็เป็นวิธีการที่ศาลภายในประเทศต่างๆอาจเทียบเคียงนำไปประยุกต์ใช้ได้เช่นกัน

นอกจากการผนวกเรื่องสิทธิด้านอาหารเข้าสู่ระบบการศึกษาแล้ว การดำเนินการของภาคประชาสังคม และสื่อมวลชนก็มีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อการส่งเสริมการรับรู้สิทธิของประชาชน และการเพิ่มการเข้าถึงกลไกเชี่ยวชาญ จึงต้องเร่งปรับปรุงระบบกฎหมายให้เอื้อต่อการทำงานของภาคประชาสังคม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเรียกร้องสิทธิในกรณีของตนได้รับผลกระทบให้มากที่สุด

คู่มือที่สำคัญอีกประการของการเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามปกติ คือ การเรียกร้องสิทธิของปัจเจกชน โดยเฉพาะที่เป็นกลุ่มเสียง โดยสามารถเสนอข้อเรียกร้องโดยตรงต่อภาครัฐให้ออกมาตรการมาสนองตอบในรูปแบบ นโยบาย โครงการบรรเทาแก้ไขปัญหา และโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ

รัฐสามารถออกโครงการพัฒนามาส่งเสริมสิทธิของปัจเจกชนได้ก็จะมีส่วนช่วยให้กลุ่มเสียงสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิต และสวัสดิการสังคมได้มากยิ่งขึ้น อาทิ โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร การลดภาระหนี้สิน โครงการสนับสนุนประชาชนให้เข้าถึงแหล่งทุน วิสาหกิจชุมชน โครงการส่งเสริมการรวมกลุ่มทางเศรษฐกิจในระดับชุมชน ซึ่งจะมีผลดีต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างมั่นคงและยั่งยืน อย่างไรก็ตามการบังคับใช้โครงการพัฒนาเหล่านี้ก็ต้องมีระบบตรวจตราที่แน่นหนาเพื่อป้องกันมิให้มีการเบี่ยงเบนงบประมาณและโครงการให้ออกไปจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิม และต้องระวังการใช้โครงการไปในทางประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองที่อาจทำลายพฤติกรรมของประชาชนจนไม่สามารถพึ่งพาตนเองในระยะยาวได้ ทั้งนี้โครงการต่างๆที่ออกมาควรอยู่บนพื้นฐานของความรู้และฐานทรัพยากรของแต่ละชุมชนด้วย

6.1.2 คู่ทางระหว่างประเทศ

หัวข้อนี้จะเสนอคู่ทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิเพื่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของตนได้จริงโดยอิงกับ มาตรการที่มีกฎหมายรับรองดังต่อไปนี้

6.1.2.1 คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับทวิภาคี

การให้ความช่วยเหลือประเทศผู้รับในลักษณะข้อตกลงความช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประเทศต่างๆ ในลักษณะข้อตกลงทวิภาคี รวมถึงการส่งความช่วยเหลือด้านอาหารของโครงการอาหารโลก WFP ต้องขยายไปสู่โครงการพัฒนา และต้องมีระบบตรวจตราว่าความช่วยเหลือไปถึงกลุ่มเป้าหมายจริงโดยอาศัยกระบวนการบังคับที่ใหญ่ขึ้น เช่น การเจรจาหลายฝ่ายหรือมาตรการระดับภูมิภาค หรือมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ

6.1.2.2 คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับภูมิภาค

คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับภูมิภาคนั้นต้องเชื่อมโยงกับการเลือกหยิบเอาระบบกฎหมายและกระบวนการด้านสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคต่างๆ มาต่อ ยอดเป็นสำคัญ เนื่องจากแต่ละภูมิภาคมีพัฒนาการและประสบการณ์ในการผลักดันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในแต่ละภูมิภาคมาแตกต่างกัน ทั้งการพัฒนาระบบกฎหมาย การเปิดช่องทางให้ปัจเจกชนนำเรื่องราวการละเมิดสิทธิด้านอาหารขึ้นสู่ระบบศาลได้มากขึ้น มีกระบวนการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิที่สามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์ในประเด็นสิทธิด้านอาหารจากปัจเจกชนได้โดยตรง รวมทั้งมีกระบวนการให้ความรู้สิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะสิทธิด้านอาหารแก่ประชาชนและส่งเสริมให้กลุ่มเสี่ยงเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิมากยิ่งขึ้น จึงต้องเป็นคู่ทางที่อยู่บนพื้นฐานของพัฒนาการสิทธิมนุษยชนของแต่ละภูมิภาคด้วย

กฎหมายสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่ได้ทำการวิเคราะห์ในบทที่ 5 นั้นมีกฎหมายที่เปิดช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนได้โดยตรง ดังนั้นข้าพเจ้าจึงเสนอให้ทุกฝ่ายพยายามผลักดันกระบวนการบัญญัติกฎหมายสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคให้รับรองสิทธิด้านอาหารโดยชัดเจนดังที่ปรากฏในภูมิภาคอเมริกาเนื่องจากสิทธิด้านอาหารเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ รวมถึงกระบวนการทางกฎหมายเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนต่อศาล

สิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค และองค์กรตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคได้โดยตรง ส่วนในภูมิภาคเอเชียที่ไม่เคยมีมาก่อนก็ควรผลักดันให้มีการรับรองกฎหมายสิทธิมนุษยชนผ่านความร่วมมือในกลุ่มภูมิภาคย่อยต่างๆ อาทิ อาเซียน อาหรับ ซึ่งเป็นไปตามผลทางกฎหมายของปฏิญญาเวียนนาว่าด้วยแผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชน

กลไกเยียวยาของศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน โดยตรงมีเพียงศาลสิทธิมนุษยชนของแอฟริกาที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมต่อศาลได้ แต่ศาลดังกล่าวก็ยังไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมาย และตราสารสิทธิมนุษยชนของแอฟริกาก็มิได้รับรองสิทธิด้านอาหารโดยตรงด้วย แต่ก็ยังพอมีช่องทางในการพัฒนาอยู่บ้างเช่นกัน โดยปัจเจกชนอาจอาศัยการอ้างสิทธิด้านอาหารในกรณีที่มีการละเมิดจนเข้าข่ายความผิดต่อตราสารสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค เพื่อให้อัยการศาลอาญาระหว่างประเทศนำเรื่องขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาล แม้ไม่อาจมีการเยียวยาในลักษณะการชดเชยความเสียหายให้แก่ปัจเจกชนโดยอ้างอิงสิทธิด้านอาหารตรง แต่การนำการละเมิดสิทธิเข้าสู่การพิจารณาของศาลก็เท่ากับเป็นการยุติการละเมิดสิทธิทางอ้อมได้เช่นกัน

ช่องทางในการเรียกร้องให้มีการเยียวยาสิทธิตามกลไกเยียวยาสิทธิระดับภูมิภาคให้มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชน โดยตรงมีด้วยกันหลากหลายแนวทาง แต่ควรพึงระลึกไว้ด้วยว่าควรเลือกนำกลไกเดิมที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้ให้มากที่สุดก่อน แล้วจึงจะเสนอช่องทางพัฒนาที่มีลักษณะการสร้างกลไกใหม่ขึ้นมาใช้ในบางภูมิภาคที่ยังไม่เคยมีกลไกเยียวยาใดๆเกิดขึ้นมาก่อน โดยช่องทางในการเยียวยาตามกลไกตรวจตรามี ดังนี้

1) สถาบันและกลไกของภูมิภาคยุโรป

จากการประเมินในบทที่ผ่านมามีพบว่า ไม่มีระบบสถาบันและกลไกที่เอื้อต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคยุโรป แต่ยังมีแนวทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารทางอ้อมผ่านกระบวนการของกฎบัตรสิทธิทางสังคม โดยอาศัยการร้องเรียนด้วยกระบวนการร้องทุกข์กลุ่ม (Collective Complaints) ต่อคณะกรรมการสิทธิทางสังคมแห่งยุโรป ได้

2) สถาบันและกลไกของภูมิภาคอเมริกา

ภูมิภาคอเมริกามีความชัดเจนในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนมากที่สุด แต่อาจต้องเพิ่มช่องทางให้ปัจเจกชนสามารถเรียกร้องสิทธิผ่านกระบวนการที่มีอยู่ได้ ปัจเจกชน

อาจเรียกร้องสิทธิไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคอเมริกาโดยอาศัยฐานของสิทธิในการมีชีวิตได้

3) สถาบันและกลไกของภูมิภาคอัฟริกา

กลไกของภูมิภาคอัฟริกาได้ให้ความสำคัญกับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเท่าเทียมกับสิทธิพลเมืองและการเมืองดังที่ได้วิเคราะห์ไว้ในบทที่ 5 ปัจจุบันจึงสามารถอ้างอิงสิทธิอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมสิทธิด้านอาหารเป็นช่องทางในการเรียกร้องสิทธิได้

4) สถาบันและกลไกของภูมิภาคเอเชีย

ภูมิภาคเอเชียไม่เคยมีกลไกเยียวยาสิทธิมนุษยชนในรูปแบบใดก็ตามมาก่อน ความเป็นไปได้จึงน่าจะอยู่ในรูปแบบการตั้งกลไกในลักษณะคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคขึ้นมาก่อน โดยอาศัยความร่วมมือด้านสิทธิมนุษยชนที่มีอยู่ก่อนในระดับภูมิภาคย่อย อาทิ ภูมิภาค อาหรับ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้

คู่ทางส่งเสริมการรับรู้สิทธิของประชาชนและการเพิ่มการเข้าถึงกลไกเยียวยาในระดับภูมิภาคที่สมควรกระทำนั้น น่าจะอยู่ในรูปแบบการให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิด้านอาหารทั้งในส่วนของเนื้อหา และวิธีการเยียวยาให้กับฝ่ายบริหาร รวมถึงการผนวกความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนเข้าสู่ระบบการศึกษาขั้นพื้นฐาน และการศึกษากฎหมาย นอกจากนี้การส่งเสริมการทำงานของภาคประชาสังคมอย่างเหมาะสม และเปิดกว้างให้สื่อมวลชนทำงานด้านสิทธิมนุษยชนอย่างอิสระก็มีส่วนช่วยสนับสนุนให้มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารได้มากขึ้น

คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับภูมิภาคที่เป็นคู่ต่อปัจเจกชนมากที่สุด ก็คือคู่ทางของภูมิภาคอัฟริกา ที่ก้าวหน้ากว่าคู่ทางของภูมิภาคอื่นๆ เนื่องจากรับรองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เทียบเท่าสิทธิพลเมืองและการเมือง

6.1.2.3 คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับพหุภาคี

กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ที่ได้รับการวิเคราะห์ในบทที่ 5 ไม่มีกฎหมายใดเปิดช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนได้โดยตรง ดังนั้นข้าพเจ้าจึงเสนอให้ทุกฝ่ายพยายามผลักดันกระบวนการร่างพิธีสารเลือกรับ

กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ที่อยู่ในระหว่างดำเนินการให้สำเร็จ ล่วงโดยเร็ว เพื่อจะเป็นช่องทางที่จะมารองรับการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ซึ่งเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมได้โดยตรง อันเป็นการสร้างกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับระหว่างประเทศเป็นของตัวเอง

นอกจากช่องทางข้างต้นแล้ว ปัจเจกชนยังสามารถใช้ช่องทางกฎหมายระหว่างประเทศอื่นที่มีความเชื่อมโยงกับสิทธิด้านอาหารทางอ้อมได้อีกเช่นกัน อาทิ

การใช้กระบวนการของอนุสัญญาจัดการเลือกประติบัติต่อสตรี¹ เนื่องจากอนุสัญญารับรองสาระของสิทธิด้านอาหารของสตรีเกี่ยวกับโอกาสที่เสมอภาคของสตรีในการเข้าถึงอาหาร และภาวะโภชนาการที่ดีของสตรีตั้งครรภ์ และสตรีที่ให้นมบุตร โดยภายหลังได้มีการออกพิธีสารเลือกรับว่าด้วยการจัดการเลือกประติบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ จนมีผลบังคับใช้ในปี ค.ศ. 1999 จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ปัจเจกสตรีหรือกลุ่มสตรีที่เป็นผู้เสียหายสามารถทำคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการจัดการเลือกประติบัติต่อสตรี¹ ได้โดยตรง¹

การใช้กระบวนการของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองเพราะกติกาสากลได้รับรองสิทธิในการมีชีวิตของปัจเจกชน การตีความที่เป็นคุณต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากหากรัฐไม่สามารถประกันสิทธิของปัจเจกชนได้ดังที่กฎหมายกำหนด ปัจเจกชนก็สามารถใช้ช่องทางเรียกร้องสิทธิต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ตามที่พิธีสารเลือกรับกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และการเมืองกำหนด ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนได้

การอาศัยฐานการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นฐานความคิดตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ที่เป็นความผิดฐาน การทำลายล้างเผ่าพันธุ์² อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ³ อาชญากรรมสงคราม⁴ ด้วย เพื่อมีกระบวนการศาลมารองรับการตัดสินใจของผู้กระทำความผิดตามที่ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ โดยธรรมนูญมี

¹ UN, E/CN.4/2002/58, p.22.

² ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ข้อ6(c)

³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 1(b), 2(b)

⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2(b)(2), 2(b)(4), 2(b)(25), 2(e)(12)

ช่องทางให้ปัจเจกเรื่องทุกข์ต่ออัยการศาลอาญาระหว่างประเทศได้ ยังผลให้มีการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการศาลเพื่อยุติการละเมิดสิทธิต่อปัจเจกชนอย่างร้ายแรงลงได้ ทั้งนี้ปัจเจกชนต้องใช้กระบวนการเยียวยาตามระบบยุติธรรมภายในประเทศให้หมดเสียก่อนจึงจะนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาระหว่างประเทศได้

กลไกเยียวยาของศาลระหว่างประเทศในปัจจุบันไม่เอื้อต่อการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง แต่ก็ยังมีช่องทางในการพัฒนาอยู่บ้างเช่นกัน โดยปัจเจกชนอาจอาศัยการอ้างสิทธิด้านอาหารในกรณีที่มีการละเมิดจนเข้าข่ายความผิดตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ เพื่อให้อัยการศาลอาญาระหว่างประเทศนำเรื่องขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาล เพื่อนำตัวผู้ละเมิดสิทธิเข้าสู่การพิจารณาของศาลอันเป็นการยุติการละเมิดสิทธิได้เช่นกัน ซึ่งเป็นการสร้างหลักประกันว่าปัจเจกชนจะได้รับการเยียวยาและผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษ แม้ระบบกฎหมายภายในจะไม่สามารถดำเนินคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม เนื่องจากปัจเจกชนยังมีทางเลือกในการนำคดีเข้าสู่ระบบศาลอาญาระหว่างประเทศได้ อาจมีข้อโต้แย้งว่ากระบวนการศาลอาญาระหว่างประเทศมิใช่ช่องทางเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง แต่ก็ถือว่ามิใช่ช่องทางในการเอาผิดต่อผู้ละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้ นอกจากนี้ธรรมนูญยังได้บัญญัติให้มีกองทุนเยียวยาผู้เสียหายด้วย หากมีการตัดสินคดีละเมิดสิทธิด้านอาหารจนถึงที่สุดปัจเจกชนก็อาจได้รับการเยียวยาตามกระบวนการของกองทุนเช่นว่าได้อีกด้วย

คู่ทางการใช้กระบวนการและองค์กรระหว่างประเทศให้มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชนโดยตรงมีด้วยกันหลากหลายแนวทาง แต่ควรพึงระลึกไว้ด้วยว่าควรเลือกนำกลไกเดิมที่มีอยู่มาประยุกต์ใช้ให้มากที่สุดก่อน แล้วจึงจะเสนอคู่ทางพัฒนาที่มีลักษณะการรื้อสร้างกลไกใหม่ขึ้นมา

คู่ทางขององค์กรสหประชาชาติในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ คู่ทางการทำงานของคณะมนตรีความมั่นคง และที่ประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติก็สามารถส่งเสริมการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้ โดยการออกมติขององค์กรทั้งสองพึงระลึกถึงผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนด้วย รวมถึงสนับสนุนการทำงานขององค์กรต่างๆ ที่ทำหน้าที่ในการเยียวยาสิทธิด้านอาหาร โดยคณะมนตรีความมั่นคงมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในกรณีที่มีการละเมิดสิทธิอย่างร้ายแรง โดยสามารถออกมาตรการเยียวยาสิทธิได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีผลผูกพันทางกฎหมายด้วย

นอกจากกลุ่มทางขององค์กรข้างต้นแล้ว ยังมีกลุ่มทางเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหารตามกลไกระหว่างประเทศที่มีความเป็นไปได้ทางกฎหมาย มีดังนี้

1) คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมเดิม

กลุ่มในส่วนนี้จะเป็นการเสนอให้หิยกระบวนการเดิมที่คณะกรรมการฯ มีอยู่มาปรับใช้ให้เอื้อต่อการร้องทุกข์ของปัจเจกชนมากยิ่งขึ้น ในปัจจุบันคณะกรรมการฯ ทำได้เพียงเพิ่มกระบวนการรับฟังข้อเท็จจริงจากองค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชนให้มากขึ้น ส่วนการเพิ่มประสิทธิผลการทำงานต้องอาศัยการเปลี่ยนแปลงกรอบทางกฎหมายซึ่งอาจต้องอาศัยการปรับเปลี่ยนตราสารพื้นฐานหลักของสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมารองรับ ดังจะกล่าวต่อไป

2) กระบวนการของผู้ตรวจการพิเศษด้านอาหาร

ปัจเจกชนสามารถใช้ช่องทางนี้ร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหารได้ และผู้ตรวจการมีความรู้และประสบการณ์เป็นพิเศษในประเด็นสิทธิด้านอาหารอยู่แล้ว และยังมีอานัติในการแสวงหาข้อมูลจากพื้นที่ที่ตนเองเข้าไปทำรายงาน ดังนั้นการปรับเพิ่มอานัติผู้ตรวจการสิทธิด้านอาหาร ให้สามารถรับข้อมูลการละเมิดสิทธิด้านอาหารจากปัจเจกชนโดยตรงหรือจากภาคประชาสังคมให้ได้มากขึ้น ย่อมเป็นผลดีต่อการเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนทางอ้อม เนื่องจากแท้จริงแล้วกระบวนการนี้มีใช้กลไกเชี่ยวชาญสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนโดยตรง เพราะข้อเสนอนេះของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหาร ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อรัฐหรือองค์การระหว่างประเทศ

3) การอาศัยช่องทางขององค์กรตรวจตราภายใต้อนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้อง

แม้กติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะเป็นตราสารที่รับรองสิทธิด้านอาหารโดยตรง แต่ก็ยังมีอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนฉบับอื่นๆ ที่รับรองสิทธิด้านอาหารโดยนัยยะอยู่ด้วย อาทิ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมือง อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีฯ ที่มีความเชื่อมโยงกับสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนและมีกลไกเชี่ยวชาญภายใต้อนุสัญญาที่มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนได้โดยตรงอีกด้วย

ปัจเจกชนสามารถอาศัยกระบวนการของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองซึ่งได้รับรองสิทธิในการมีชีวิตของปัจเจกชนไว้ ด้วยเหตุนี้ปัจเจกชนก็สามารถใช้ช่องทางเรียกร้องสิทธิต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ตามที่พิธีสารเลือกรับกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และการเมืองกำหนด ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเชี่ยวชาญสิทธิของปัจเจกชนได้ และ การ

ใช้กระบวนการของอนุสัญญาจัดการเลือกประติบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ โดยอนุสัญญามีการออกพิธีสารเลือกรับว่าด้วยการจัดการเลือกประติบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ 1999 ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ปัจเจกสตรีหรือกลุ่มสตรีที่เป็นผู้เสียหายสามารถทำคำร้องเรียนต่อคณะกรรมการได้โดยตรง⁵ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงช่องทางของสตรีที่ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิด้านอาหารว่าอาจเรียกร้องสิทธิของตนผ่านกลไกนี้ได้

ทั้งสองอนุสัญญามีกระบวนการในการตรวจตราคล้ายคลึงกันคือ รัฐภาคีมีหน้าที่ในการทำรายงานส่งให้แก่คณะกรรมการ และคณะกรรมการมีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากปัจเจกชนในประเด็นการละเมิดสิทธิที่ตราสารทั้งสองรับรองไว้ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้วอาจมีการทำคำแนะนำไปให้รัฐดำเนินการเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนอย่างเหมาะสมต่อไป แม้องค์กรทั้งสองจะมิได้มีอำนาจเกี่ยวกับตรวจตราสิทธิด้านอาหารโดยตรง แต่ด้วยความเชื่อมโยงของกฎหมาย และความก้าวหน้าของกระบวนการที่เปิดช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนได้โดยตรง ทำให้บางกรณีเราอาจอาศัยช่องทางเหล่านี้เป็นกลไกในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยงที่อยู่ภายใต้อำนาจขององค์กรตรวจตราเหล่านี้ได้ ข้อเสนอแนะขององค์กรทั้งสองก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นกัน แต่สามารถกดดันในแง่ของการเผยแพร่สู่สาธารณชนได้

4) คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมตามพิธีสารฯ

นอกจากช่องทางข้างต้นที่พยายามเลือกใช้กลไกเดิมที่มีผลบังคับใช้ทางกฎหมายอยู่แล้ว ก็ยังมีอีกช่องทางที่น่าสนใจ คือ การยกร่างพิธีสารเลือกรับกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามผลของปฏิญญาเวียนนาว่าด้วยแผนปฏิบัติการด้านสิทธิมนุษยชน ซึ่งในกระบวนการยกร่างมีความพยายามเพิ่มกลไกเยียวยาสิทธิให้กับปัจเจกชนโดยตรงด้วย

การปรับปรุงกระบวนการรับคำร้องเรียนที่ได้มีการร่าง พิธีสารเลือกรับว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ซึ่งอยู่ในระหว่างการพิจารณานั้น มีแนวโน้มว่าพิธีสารฯ จะเปิดให้มีกระบวนการรับคำร้องเรียนโดยตรงจากปัจเจกชนและกลุ่มผู้เสียหายเพื่อเปิดโอกาสให้คณะกรรมการทำความเห็นไปยังรัฐที่ไม่สามารถบังคับใช้สิทธิได้อย่างเหมาะสม⁶ เพื่อให้รัฐปรับปรุงแก้ไขให้สอดคล้องกับมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด การผลักดันร่างพิธีสารดังกล่าวเป็น

⁵ UN, E/CN.4/2002/58, p. 22.

⁶ Ibid.

ก้าวอย่างที่สำคัญในการพัฒนาสิทธิด้านอาหารให้มีผลบังคับใช้ได้จริงเพื่อทำให้การยอมรับสิทธิด้านอาหารมีความเข้มแข็งมากขึ้นทัดเทียมกับสิทธิพลเมืองและการเมือง

5) องค์การภายใต้สหประชาชาติ และองค์การชำนาญพิเศษที่เกี่ยวข้อง

องค์กรและองค์การเหล่านี้มีได้มีอำนาจในการเฝ้าระวังสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในลักษณะกระบวนการทางกฎหมายโดยตรง แต่การปฏิบัติงานขององค์กร และองค์การเหล่านี้ส่งผลต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างมาก จึงขอเสนอแนะทางพัฒนาการปฏิบัติงานที่มีส่วนส่งเสริมการเฝ้าระวังสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ดังต่อไปนี้

โครงการอาหารโลก (WFP) สามารถเฝ้าระวังสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชนได้โดยตรงอยู่แล้ว แม้ไม่มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิโดยตรง จึงควรเพิ่มการเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงและประเมินผลกระทบและความต้องการของกลุ่มเป้าหมายด้วยว่าโครงการรูปแบบใดที่จะเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายในแต่ละพื้นที่

กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) เน้นโครงการที่เจาะจงไปยังกลุ่มสตรีและเด็กอยู่แล้ว แต่มีได้มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิโดยตรงเช่นกัน จึงต้องเน้นการริเริ่มโครงการที่หลากหลายและเหมาะสมกับกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันไป โดยประสานงานร่วมกับคณะกรรมการสิทธิเด็กด้วยก็จะยิ่งเพิ่มความหนักแน่นให้กับกระบวนการเฝ้าระวังมากขึ้น

องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) มีศักยภาพทางข้อมูล และองค์ความรู้เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารมาก จึงสามารถเติมเต็มการทำงานขององค์กรทั้งหลายได้อย่างหลากหลาย การจัดโครงการเฝ้าระวังสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงอาจอาศัยข้อมูลเทคนิคที่องค์กรมีอยู่ได้อย่างมากไม่ว่าระดับใดก็ตาม ทั้งนี้้องการยังต้องผลักดันให้รัฐทั้งหลายนำแนวทางตามความสมัครใจไปบังคับใช้ให้มากขึ้นด้วย

กองทุนพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศ (IFAD) สามารถเพิ่มประสิทธิภาพให้กับโครงการพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารในระยะยาวได้มาก เนื่องจากขอบเขตการให้เงินสนับสนุนนั้นเกี่ยวข้องกับโครงการพัฒนาเกษตรกรรมในชนบทจึงเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงในชนบทที่มักอยู่ชายขอบการพัฒนาได้มากขึ้น และทำให้กลุ่มเสี่ยงมีความมั่นคงด้านอาหารสามารถพึ่งพิงตนเองรักษาในระดับชุมชน

องค์การการค้าโลก (WTO) มีความสำคัญในระบบความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ปัจจุบันสูงมาก และมีกระบวนการบังคับใช้ และลงโทษที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย หากสามารถ บรรลุประเด็นความมั่นคงด้านอาหาร หรือสิทธิมนุษยชนเข้าไปในระบบขององค์การได้มากขึ้นก็จะ เป็นผลดีต่อกระบวนการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารโดยรวม นอกจากนี้การผลักดันประเด็นการเปิด ตลาด และการจัดการอุดหนุน ในกรอบขององค์การการค้าโลกก็จะลดการบิดเบือนตลาดสินค้า เกษตรโลกซึ่งจะส่งผลดีทั้งต่อเกษตรกร และผู้บริโภคด้วย ทั้งนี้การใช้มาตรการเพื่อความ สุขอนามัยที่ไม่มีการกีดกันทางการค้าแบบแฝงยังส่งผลดีต่อสุขภาพของผู้บริโภคด้วย

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) สามารถส่งเสริมการขยายสิทธิด้าน อาหารได้มากด้วยการรณรงค์เงินช่วยเหลือการกู้ยืมเงินที่สร้างความลำบากให้แก่รัฐผู้กู้ ไม่ว่าจะการกำหนด ลำดับความสำคัญในการใช้เงิน หรือทางเลือกในการใช้เงินของรัฐ ทั้งนี้กองทุนยังสามารถ ประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศอื่นด้านงบประมาณเพื่อให้องค์การเหล่านั้นนำไปใช้ใน โครงการพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารในพื้นที่ต่างๆ

ธนาคารโลก (WORLDBANK) มีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทางการเงิน ให้แก่รัฐ และองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ในการจัดทำโครงการที่ส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของ ปัจเจกชนในหลายพื้นที่ จึงควรเน้นการอนุมัติเงินให้กับโครงการที่เอื้อต่อการพัฒนาสิทธิด้าน อาหารในระยะยาว และมีกระบวนการประเมินผลโครงการให้เข้าถึงกลุ่มเสี่ยงได้มากที่สุดด้วย

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) มีกลไกการส่งเสริมเรื่องร้องเรียนต่อองค์การ บางประการที่ปัจเจกชนสามารถใช้ได้ คือ กระบวนการส่งเรื่องไปยังระบบไต่รภาติขององค์การ เพื่อให้มีการตรวจสอบและทำข้อเสนอแนะไปยังรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถขยาย สิทธิด้านอาหารของแรงงานได้ในระดับหนึ่ง

คู่ทางในการพัฒนากระบวนการส่งเสริมการรับรู้สิทธิของประชาชน และการเพิ่ม ความสามารถของกลุ่มเสี่ยงให้เข้าถึงกลไกขยายสิทธิได้มากขึ้นนั้น นอกจากจะกระทำผ่าน องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติแล้ว ยังสามารถใช้ช่องทางอื่นๆเข้ามาเสริมได้เช่นกัน อาทิ การส่งเสริมการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชน

การส่งเสริมการรับรู้สิทธิของประชาชน และการเพิ่มความสามารถในการเข้าถึง กลไกขยายสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ได้แก่ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ ซึ่งโครงการที่ประสบผลสำเร็จมากที่สุดคือการประสานงานกับหน่วยงานรัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน

ผลักดันให้ผู้นำทางการเมืองของประเทศสนใจผลักดันสิทธิมนุษยชนเข้าสู่แผนปฏิบัติการระดับชาติ อันเป็นผลให้รัฐบาลยอมรับเอา แนวทางตามความสมัครใจขององค์การอาหารแห่งเกษตร 2004 ไปประยุกต์ใช้กับนโยบายในประเทศเกี่ยวกับการให้ความรู้สิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหารแก่ประชาชนในประเทศ และยังคงส่งเสริมให้กลุ่มเสี่ยงมีความสามารถในการเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิมากขึ้นด้วยนั่นเอง และยังมีโครงการที่ให้เข้าใจง่ายโดยคำนึงถึงกลุ่มเป้าหมายที่หลากหลาย

การส่งเสริมการทำงานขององค์กรพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศก็มีส่วนช่วยในการพัฒนาการรับรู้สิทธิของปัจเจกชน และการเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิที่เป็นหุ้นส่วนเดิม และเพิ่มกลุ่มใหม่เข้ามาอยู่เสมอ

ซึ่งคู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในสถานการณ์ปกติที่สำคัญ คือ การเยียวยาผ่านมาตรการของคณะมนตรีความมั่นคง การร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหาร และการเยียวยาผ่านการฟ้องร้องต่อศาลอาญาระหว่างประเทศ เนื่องจากมาตรการทั้งสามมีกฎหมายรองรับ โดยเฉพาะคู่ทางของคณะมนตรีความมั่นคงฯ ซึ่งสามารถออกมาตรการต่างๆ มาแก้ไขปัญหาได้อย่างหลากหลายและมีผลบังคับทางกฎหมายต่อตัวคนที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้การผลักดัน โครงการพัฒนาขององค์กร และองค์กรระหว่างประเทศต่างๆภายใต้กรอบเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษก็มีผลในการแก้ไขปัญหาความยากจนและหิวโหยในสถานการณ์ปกติ

6.2 คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามฉุกเฉิน

คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนยามฉุกเฉินต้องเน้นไปที่ มาตรการที่มีผลผูกพันทางกฎหมายเนื่องจากในทางปฏิบัติหลายกรณี เกี่ยวพันกับการใช้มาตรการที่ก้าวล่วงอำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยเฉพาะมาตรการในยามสงคราม

6.2.1 คู่ทางภายใน

ในหัวข้อนี้จะเสนอคู่ทางต่างๆ ในภาพรวมเท่านั้นจะไม่ได้เจาะลงไปมากเนื่องจากในทางปฏิบัตินั้น กฎหมาย หรือกลไกการบังคับใช้สิทธิที่มีใช้อยู่ในยามปกติมักไม่สามารถทำ

หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเมื่อรัฐอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินก็จะมีการประกาศใช้ภาวะฉุกเฉินที่ระงับกระบวนการต่างๆ ที่ใช้อยู่ในยามปกติ โดยรัฐอาจจัดระบบเตือนภัย และระบบสำรองอาหารในยามฉุกเฉินเอาไว้รองรับ หรือรัฐอาจต้องใช้กฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการเยียวยาสิทธิในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ที่ได้วางมาตรการตอบสนองภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ในระดับหนึ่ง เช่น กฎหมายการตอบสนองภัยพิบัติในยามฉุกเฉิน เป็นต้น ซึ่งมาตรการต่างๆ ต้องอาศัยการสนับสนุนของมาตรการระหว่างประเทศมาช่วยประกอบกัน โดยเฉพาะในยามสงคราม

6.2.2 คู่มือทางระหว่างประเทศ

หัวข้อนี้จะเสนอคู่มือทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิเพื่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของตนได้จริงได้มากน้อยเพียงไร ในแต่ละระดับต่อไปนี้

6.2.2.1 คู่มือในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับทวีภาคี

รัฐและองค์การระหว่างประเทศควรให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมกับประเทศผู้รับในลักษณะความช่วยเหลือแบบทวีภาคี เพื่อปรับปรุงสถานการณ์สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิด้านอาหารผ่าน การส่งความช่วยเหลือด้านอาหารอย่างต่อเนื่อง สร้างความมั่นคงด้านอาหารผ่านการพัฒนาระบบการเกษตรอย่างยั่งยืน และการจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นในการพัฒนาประเทศ โดยต้องมีมาตรการตรวจตราประกอบไปด้วยเพื่อให้อาหารไปถึงมือกลุ่มเป้าหมาย

6.2.2.2 คู่มือในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับภูมิภาค

คู่มือกฎหมายและกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับภูมิภาคนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน อันได้แก่ ภูมิภาคยุโรป ภูมิภาคอเมริกา และภูมิภาคแอฟริกา ซึ่งหากเกิดการละเมิดสิทธิด้านอาหารก็สามารถร้องขึ้นสู่กระบวนการการเยียวยาสิทธิด้านอาหารตามเงื่อนไขในการใช้เลิกเช่นเดียวกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในยามปกติ

โดยรัฐต่างๆ ควรส่งเสริมมาตรการเยียวยาก่อนเพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประเทศผู้ประสบภัยพิบัติได้ดี คือ การประสานความร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างระบบสำรองอาหารสำหรับยามฉุกเฉิน ดังที่ปรากฏใช้อยู่บ้างในปัจจุบัน

6.2.2.3 ลู่ทางการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับพหุภาคี

กฎหมาย และกลไกเยียวยาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็นมาตรการที่อยู่ภายใต้องค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะกลไกขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนล้วนมีอำนาจพิจารณาบทกฎหมายขององค์การสหประชาชาติทั้งสิ้น ดังนั้นการนำเสนอช่องทางกฎหมาย และกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงอยู่ในกรอบกฎหมาย และองค์กรภายใต้สหประชาชาติเป็นหลัก แล้วนำเสนอช่องทางขององค์กรอื่นๆที่เกี่ยวข้องมาประกอบกัน

ปัจเจกชนสามารถใช้ช่องทางทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อให้ได้รับการเยียวยาโดยใช้กลไกดังต่อไปนี้

กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและการเมืองได้รับรองสิทธิในการมีชีวิตของปัจเจกชนไว้ในข้อ 6 หากรัฐไม่สามารถประกันสิทธิของปัจเจกชนได้ดังที่กฎหมายกำหนด ปัจเจกชนก็สามารถใช้ช่องทางเรียกร้องสิทธิต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ตามที่พิธีสารเลือกรับ กติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และการเมืองกำหนด ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนได้

ปัจเจกชนอาจได้รับการเยียวยาตามกระบวนการของกองทุนของศาลอาญาระหว่างประเทศได้ หากมีคำพิพากษาของศาล โดยอาศัยการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดจากการกระทำที่เข้าข่ายละเมิดธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ซึ่งมีกระบวนการศาลมารับการตัดสินโทษของผู้กระทำความผิดตามที่ธรรมนูญได้บัญญัติไว้ข้างต้น เพื่อนำไปสู่การเยียวยาความผิดตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ในแง่ที่เป็นความผิดฐาน อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ⁷ อาชญากรรมสงคราม⁸ หากเป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนด้วย ลู่ทางการดำเนินสามารถทำได้ผ่านการส่งเรื่องไปยังอัยการศาลอาญาระหว่าง

⁷ ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ข้อ1(b), 2(b)

⁸ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 2(b)(2), 2(b)(4), 2(b)(25), 2(e)(12)

ประเทศด้วยตัวปัจเจกชนเอง หรือริเริ่มการสืบสวนสอบสวนโดยอัยการเอง หรือมีการส่งเรื่องผ่านมาจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ⁹ และกฎหมายอาญาระหว่างประเทศก็ได้มีกระบวนการศาลมารับการตัดสินโทษของผู้กระทำความผิดเช่นว่า กระบวนการศาลอาญาระหว่างประเทศจึงมีช่องทางให้ปัจเจกชนได้รับการเยียวยาความเสียหายจากกองทุนด้วย หากมีการตัดสินคดีละเมิดสิทธิด้านอาหารจนถึงที่สุด และการตัดสินลงโทษต่อผู้กระทำผิดยังเป็นการยุติการละเมิดสิทธิลงได้อีกด้วย

นอกจากการใช้ช่องทางของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศแล้ว ยังมีช่องทางที่อาศัยกระบวนการขององค์การสหประชาชาติอยู่เช่นกัน

ช่องทางขององค์การสหประชาชาติในสถานการณ์ฉุกเฉิน มีองค์กรหลักที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องอยู่ 2 องค์กรหลัก คือ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ และที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ แต่มีเพียงมติของคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้นที่มีผลผูกพันทางกฎหมายต่อตัวคนต่างๆอย่างเด็ดขาด โดยคณะมนตรีอาจมีบทบาทในเชิงรุกเพื่อเข้าไปแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหารได้

ทั้งนี้คณะมนตรีความมั่นคงมีช่องทางเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยสามารถออกมาตรการที่หลากหลาย อันได้แก่ การออกมติให้รัฐอนุมัติการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัย และการออกมาตรการบีบบังคับเพื่อให้มีการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพได้ตามอำนาจแห่งหมวด 7 อนุบัตรสหประชาชาติหากรัฐไม่ได้ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนอย่างเพียงพอ ในขั้นร้ายแรงที่สุด คณะมนตรีฯ ก็อาจดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบในการปกป้องเพื่อออกมติใดที่บีบบังคับให้รัฐผู้ฝ่าฝืนให้ปฏิบัติตามสิทธิ โดยใช้กำลังทหารได้เพื่อจัดการสถานการณ์ให้สงบเอื้อต่อการส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้

คณะมนตรีความมั่นคงก็ต้องแสดงถึงการยอมรับสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนให้มากขึ้น โดยต้อง ออกมติลงโทษกับประเทศต่างๆ โดยงดเว้นการลงโทษทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน เพื่อสะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันคณะมนตรีความมั่นคงได้คำนึงถึงสิทธิด้านอาหารมากขึ้น สามารถเป็นที่พึ่งในประเด็นนี้ได้มากขึ้น เนื่องจากบทเรียนในอดีตสะท้อนให้เห็นว่าการลงโทษทางเศรษฐกิจยังส่งผลทางอ้อมเป็นการสร้างความเข้มแข็ง

⁹ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 13 (a) (b) (c)

ให้แก่ผู้ประกอบการที่กีดกันในประเทศเหล่านั้น อันเนื่องมาจากการเกิดขึ้นของตลาดมีดอย่างแพร่หลาย เพราะยังต้องมีการลักลอบนำสินค้าที่เป็นต่อการค้าวิชาชีพเข้ามาขายในประเทศเหล่านั้นอยู่ดี ซึ่งธุรกิจเหล่านี้กลับเป็นแหล่งเงินทุนที่สำคัญให้แก่กลุ่มผู้นำและผู้มีอิทธิพลเพียงบางกลุ่มเท่านั้น ทำให้ผู้ประกอบการอาศัยอำนาจทางเศรษฐกิจมาเสริมสร้างอำนาจทางการเมืองของตนเพื่อควบคุมประชาชนส่วนใหญ่ และกำจัดการเมืองที่ต่อต้านตนเองได้ง่ายขึ้น¹⁰ เท่ากับเป็นการเพิ่มปัญหาให้ทั่วมประชาชนในประเทศนั้นขึ้นไปอีก มติบีบบังคับทั้งหลายของคณะมนตรีฯ จึงต้องตระหนักถึงการแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหาร และความจำเป็นด้านมนุษยธรรมของประชาชนเป็นสำคัญ

ส่วนประเด็นการเป็นผู้ส่งเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาระหว่างประเทศ¹¹ คณะมนตรีความมั่นคงก็สามารถกระทำได้อหากพบว่ามีกรกระทำที่เข้าข่ายมูลเหตุความผิดตามธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ

ส่วนกระบวนการอื่นที่อยู่ภายใต้บังคับการสหประชาชาติก็สามารถส่งเรื่องเข้าร้องเรียนต่อองค์กรเหล่านั้นในเงื่อนไขเดียวกับกรกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในยามปกติ ทั้งกระบวนการ 1503 ผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหาร หรือองค์กรชำนาญพิเศษอื่นๆ ก็ตาม แล้วแต่ว่าองค์กรเหล่านั้นจะมีการตอบสนองแต่อย่างใด

ผู้ทางการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินยังมีระบบเฉพาะที่อยู่ภายใต้บังคับการสหประชาชาติที่น่าสนใจอีก ได้แก่

มาตรการบรรเทาภัยพิบัติในปัจจุบันมักอยู่ในรูปแบบความร่วมมือผสมระหว่างรัฐกับองค์กรระหว่างประเทศ และระหว่างองค์กรระหว่างประเทศด้วยกันเอง มีทั้งที่ดำเนินการผ่านองค์กรชำนาญพิเศษและองค์กรระหว่างประเทศภายใต้บังคับการสหประชาชาติ ได้แก่

- มาตรการบรรเทาภัยพิบัติของโครงการอาหารโลกภายใต้บังคับการสหประชาชาติ (WFP) ทั้งมาตรการเยียวยา ก่อน และเยียวยาหลัง
- มาตรการบรรเทาภัยพิบัติของโครงการอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ทั้งมาตรการเยียวยา ก่อน และเยียวยาหลัง

¹⁰ UN, E/1998/22, pp.3.

¹¹ ธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ ข้อ 13 (b)

มาตรการเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอันเนื่องมาจากผลกระทบของ
ภัยธรรมชาติต้องกระทำอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศด้วย

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย (UNHCR) มีอำนาจหน้าที่ต่อปัจเจกชนมากและ
สามารถประสานงานกับองค์กรทั้งหลายได้อย่างกว้างขวาง จึงมีโอกาสนในการบูรณาการองค์กร
ต่างเข้าร่วมโครงการเยียวยาผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่นให้เกิดประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ยังมีองค์กรที่ส่งเสริมสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินที่สำคัญอีก
องค์กรหนึ่ง คือ คณะกรรมการกาชาดสากล (ICRC) องค์กรมีมาตรการเพื่อประกันสิทธิด้านอาหาร
ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติ และให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมแก่ผู้ประสบภัยอย่างทันทั่วถึง
รวมถึงมาตรการป้องกันภัยและมาตรการฉุกเฉินเพื่อบรรเทาผลกระทบในระยะสั้น และมีมาตรการ
ฟื้นฟูระยะยาวด้วย เช่น การฟื้นฟูและให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร โดยองค์กรสามารถให้ความ
คุ้มครองปัจเจกชนในยามสงครามตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในฐานะผู้ปกป้อง
(Protecting Power) หากคู่พิพาทยินยอม

นอกจากมาตรการเยียวยาความเสียหายแล้ว มาตรการเยียวก่อนยังมีส่วนช่วยลด
ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากภัยพิบัติได้ โดยประชาคมระหว่างประเทศต้องพัฒนามาตรการเยียวยา
ก่อนที่มีอยู่ให้ดีขึ้น อาทิ ระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่ใช้ในการตรวจตราสภาพความเปลี่ยนแปลง
ของธรรมชาติที่อาจนำมาซึ่งภัยพิบัติ ภายใต้โครงการอาหารและเกษตร และ โครงการอาหาร โลก ให้
ดียิ่งขึ้น

คู่ทางในการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารนั้นต้องเป็นการให้โดยปราศจากเงื่อนไข
ที่บีบบังคับผู้รับให้ปฏิบัติตามข้อเสนอบางประการที่ไม่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขที่อนุสัญญาความ
ช่วยเหลือด้านอาหารบัญญัติไว้ กล่าวคือ ต้องเป็นการให้ที่ปราศจากนัยยะทางการค้าและการเมือง
แอบแฝงผูกมัดไปกับการช่วยเหลือ ซึ่งรายละเอียดและเงื่อนไขต่างๆที่สามารถกระทำได้มี
ดังต่อไปนี้

การช่วยเหลือด้านการอาหารต้องอยู่บนพื้นฐานของการตรวจตราและประเมินผล
โครงการช่วยเหลือด้านอาหารระหว่างประเทศตามกรอบของอนุสัญญาความช่วยเหลือด้าน
อาหาร ค.ศ.1999 ด้วย โดยต้องเพิ่มระบบตรวจตราประสิทธิภาพและประเมินผลกระทบ กล่าวคือ¹²

¹² อนุสัญญาความช่วยเหลือด้านอาหาร ค.ศ.1999 ข้อ13

- รัฐผู้บริจาคต้องพยายามสนับสนุนให้ประเทศผู้รับมีพัฒนาการบังคับใช้โครงการให้ตอบสนองต่อเป้าหมายความมั่นคงด้านอาหารอย่างแท้จริง
- พยายามประสานงานเพื่อสร้างระบบตรวจตราโครงการความช่วยเหลือด้านอาหารให้ไปถึงกลุ่มเป้าหมาย
- พยายามประเมินประสิทธิภาพของโครงการความช่วยเหลือว่ามีผลต่อกลุ่มเป้าหมายหรือไม่ เช่น สภาวะทางโภชนาการของกลุ่มเป้าหมาย

นอกจากนี้ยังอาจต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ¹³

- การช่วยเหลือด้านอาหารต้องมีผลจริงเท่านั้นจึงจะให้ความช่วยเหลือ
- กลุ่มเสี่ยงที่เป็นเป้าหมายควรได้รับอาหารฟรีและคำนึงถึงกลุ่มสตรีและเด็กเป็นอันดับแรก
- การช่วยเหลือในยามฉุกเฉินพึงคำนึงถึงการฟื้นฟูในระยะยาว และการพัฒนา โดยคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมด้วย ทั้งนี้ความช่วยเหลือควรไปถึงอย่างทันทั่วถึงด้วย
- ต้องวางแผนวิเคราะห์ความจำเป็นในการรับความช่วยเหลือ และเรียงลำดับความสำคัญกลุ่มประเทศที่จำเป็นก่อนหลัง และมีข้อมูลที่เข้าถึงได้ โปร่งใส

นอกจากนี้ยังอาจต้องพิจารณาถึงทางเลือกในการให้ความช่วยเหลือ กล่าวคือ¹⁴

- รัฐผู้บริจาคมีทางเลือกว่าจะส่งความช่วยเหลือในรูปแบบทวิภาคี หรือผ่านองค์กรพัฒนาเอกชน หรือ แบบพหุภาคีก็ได้
- ในขั้นต้นรัฐผู้บริจาคควรเน้นไปที่การส่งความช่วยเหลือผ่านทางโครงการอาหารโลกก่อน

ความช่วยเหลือด้านอาหารไม่ว่าในระดับก็ตามจึงต้องอยู่ภายใต้กรอบนี้ เพื่อเป็นหลักประกันว่า อาหารจะไปถึงมือกลุ่มเป้าหมายที่อยู่ในภาวะหิวโหยอย่างแท้จริง และประเทศผู้รับก็ไม่ตกอยู่ภายใต้อำนาจของผู้ให้ โดยการใช้อาหารเป็นเครื่องมือกดดันทางการเมือง

6.3 หนทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างบูรณาการ

หนทางในหัวข้อนี้สามารถอ้างอิงแนวทางที่ได้มีการรับรองไว้ในแนวทางตามความสมัครใจเพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าในการยอมรับสิทธิด้านอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ

¹³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 8

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 11

ตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหาร ปี ค.ศ.2004 (FAO Voluntary Guidelines) ซึ่งได้มีการรวบรวมเอาแนวทางตามกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการพัฒนาในด้านต่างๆเข้ามารวมกันเพื่อเป็นแนวทางให้รัฐนำไปปรับปรุงมาตรการต่างๆภายในประเทศให้ส่งเสริมสิทธิด้านอาหารมากขึ้น ผู้เขียนจึงเห็นควรว่าน่าจะสกัดหลักการที่สำคัญของแนวทางมานำเสนอเป็นช่องทางเพื่อบูรณาการมาตรการต่างๆเพื่อขยายสิทธิด้านอาหารอย่างรอบด้านได้โดยมีผลผูกพันทางกฎหมายในระดับหนึ่ง ซึ่งช่องทางต่างๆที่ควรกระทำมีดังนี้

การจัดตั้งกลไกความร่วมมือระหว่างหน่วยงานระดับรัฐเพื่อเสริมสร้างความสอดคล้องในการบังคับใช้ ตรวจสอบ และประเมินนโยบาย แผนงาน และโครงการ รัฐต้องสนับสนุนชุมชนที่เกี่ยวข้องให้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกมิติของแผนและการปฏิบัติตามแผนในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเต็มที่และโปร่งใสจากทั้งภาคเอกชนและประชาสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วมของกลุ่มที่เสี่ยงต่อความไม่มั่นคงด้านอาหารมากที่สุด¹⁵

การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายร่วมตัดสินใจต่อความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติให้มีความชัดเจนในบทบาทและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยผนวกเอาประชาสังคมและภาคเอกชนเข้าไปด้วย เพื่อเอื้ออำนวยต่อประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร¹⁶

การปรับปรุงรัฐธรรมนูญ ประมวลสิทธิ (Code of Rights) หรือพระราชบัญญัติ เพื่อจะบังคับใช้สิทธิด้านอาหารโดยตรงให้เกิดการยอมรับสิทธิเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ นอกจากนี้รัฐอาจพิจารณาว่าจะจัดให้มีกลไกทางปกครอง กลไกกึ่งตุลาการ และกลไกตุลาการ ที่มีประสิทธิภาพและเข้าถึงการเยียวยาได้ทันที โดยเฉพาะการเข้าถึงกระบวนการของสมาชิกกลุ่มเสี่ยงและควรประกาศให้ประชาชนทั่วไปปรับรัฐสิทธิและกระบวนการเยียวยาที่มีอยู่ ให้แก่บุคคลที่มีสิทธิได้รับทราบ¹⁷

การอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรอย่างยั่งยืนและปราศจากการเลือกปฏิบัติตามกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ และปกป้อง

¹⁵ FAO, Voluntary Guidelines to the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, pp.5.2-5.4.

¹⁶ Ibid., pp.6.1.

¹⁷ Ibid., pp.7.2-7.3.

สินทรัพย์ที่สำคัญต่อการดำรงชีพของบุคคล รัฐควรผลักดันให้กลุ่มเสี่ยงสามารถเข้าถึงโอกาสและทรัพยากรทางเศรษฐกิจเพื่อมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่และเท่าเทียมในระบบเศรษฐกิจ¹⁸

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมกับผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะชุมชนและองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในการ ออกแบบ บังคับใช้ บริหารจัดการ ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการเพื่อเพิ่มการผลิตและการบริโภคอาหารที่ถูกสุขลักษณะและโภชนาการดี และให้ความสำคัญต่อความต้องการทางโภชนาการเฉพาะทางสำหรับบุคคลผู้ติดเชื้อมะเร็ง หรือทุกข์ทรมานจากโรคระบาด¹⁹ รัฐควรคุณค่าทางวัฒนธรรมของอาหารและพฤติกรรมกินที่แตกต่างกันไปของแต่ละวัฒนธรรม และควรจัดตั้งวิธีการเพื่อส่งเสริมความปลอดภัยด้านอาหาร การบริโภคเพื่อโภชนาการอันเป็นประโยชน์ รวมถึงการกระจายอาหารภายในชุมชนและครัวเรือนอย่างเป็นธรรมโดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อสิทธิของทั้งเด็กหญิงและเด็กชาย หญิงตั้งครรภ์ และหญิงให้นมบุตร ในทุกวัฒนธรรม²⁰

การจัดให้มีข้อมูลข่าวสารแก่ปัจเจกชนในการเสริมสร้างความสามารถเพื่อการมีส่วนร่วมต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับอาหารซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อปัจเจกชน และเพื่อท้าทายการตัดสินใจที่อาจคุกคามสิทธิ²¹ รวมทั้งส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน หรืออาจจะผนวกความรู้ด้านโภชนาการและสิทธิด้านอาหารเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาทั้งในขั้นพื้นฐาน และระดับอุดมศึกษา

การส่งเสริมโครงการด้านสังคมและค่าใช้จ่ายขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะ โครงการที่กระทบต่อคนจนและกลุ่มเสี่ยงของสังคม และรัฐควรปกป้องไม่ให้ตัดงบประมาณโครงการ ในขณะที่ควรเพิ่มคุณภาพและประสิทธิผลของค่าใช้จ่ายทางสังคม รัฐควรพยายามให้หลักประกันว่าการตัดงบประมาณจะไม่ส่งผลด้านลบต่อการเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอในกลุ่มคนที่จนที่สุด²² การส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในนโยบายและโครงการสาธารณะด้านอาหารเป็นวิธีการป้องกันการรั่วไหลของงบประมาณที่ดีที่สุด

¹⁸ Ibid., pp.8.1-8.2.

¹⁹ Ibid., pp.10.3-10.4.

²⁰ Ibid., pp.10.10.

²¹ Ibid., pp.11.5.

²² Ibid., pp. 12.3.

การสร้างกลไกสำหรับตรวจตราและประเมินค่าการบังคับใช้สิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอ ตามความศักยภาพของรัฐโดยจัดสร้างและเสริมระบบข้อมูลที่มีอยู่และบ่งชี้ช่องว่างข้อมูล เพื่อบ่งชี้ถึงผลกระทบต่อนโยบาย โครงการ แผนการ ภายในประเทศในเรื่องการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับของประชากรในภาพรวมและเฉพาะกลุ่มเสี่ยงภัย โดยอาจจัดตั้งจุดหมายที่เหมาะสมเพื่อบรรลุให้ได้ในระยะสั้น กลาง และยาว ซึ่งสัมพันธ์โดยตรงกับการบรรลุเป้าหมายการลดความยากจนและอดอยากเป็นอย่างต่ำ²³ รัฐควรเอาใจใส่เป็นพิเศษในการตรวจตราสถานการณ์ความมั่นคงด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยง กระบวนการประเมินคุณค่านี้ รัฐควรให้หลักประกันแก่กระบวนการการมีส่วนร่วมในการรวบรวม การบริหารจัดการ การวิเคราะห์ ข้อมูล การตีความ และการเผยแพร่ ผลการประเมิน²⁴

การพัฒนากฎหมายภายในหรือมีนโยบายรับรองกระบวนการที่อิงสิทธิมนุษยชน และรัฐซึ่งมีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจจะบรรจุเอาการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเข้าไปอยู่เขตอำนาจของตนด้วย รัฐซึ่งไม่มีสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติหรือผู้ตรวจการแผ่นดินควรได้รับการสนับสนุนให้จัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้น สถาบันสิทธิมนุษยชนควรมี ความเป็นอิสระ และทำงานได้ด้วยตนเอง อิสระจะการครอบงำของรัฐบาล รัฐควรสนับสนุนองค์กรประชาสังคมและปัจเจกชนให้ช่วยเหลือการดำเนินการตรวจตราของสถาบัน²⁵

การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาควรดำเนินการในรูปแบบหุ้นส่วนเพื่อสนับสนุนความพยายามที่จะบรรลุเป้าหมายการยอมรับสิทธิในการได้รับอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติผ่านทางความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมถึง การพัฒนาศักยภาพของสถาบัน และแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีผ่านข้อตกลงระหว่างกัน²⁶ การดำเนินการในทุกขั้นตอนต้องอยู่บนพื้นฐานของการศึกษาวิจัย และภูมิปัญญาท้องถิ่น

²³ Ibid., pp.17.1-17.3.

²⁴ Ibid., pp.17.5-17.6.

²⁵ Ibid., pp.18.1.

²⁶ Ibid., pp.18.5.

การส่งเสริมให้ รัฐ องค์กรระหว่างประเทศ ประชาสังคม ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชนที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องอื่นๆ สร้างความเข้มแข็งของ ความเป็นหุ้นส่วนและการดำเนินความร่วมมือ รวมถึงโครงการและความพยายามในการพัฒนาศักยภาพ โดยดำเนินการด้วยทักษะของการสร้างความเข้มแข็งให้แก่การยอมรับสิทธิ²⁷ รัฐต้องปรับใช้กระบวนการส่งเสริมให้ผู้มีส่วนได้เสียหลายฝ่ายต่อความมั่นคงด้านอาหารระดับชาติให้มีความชัดเจนในบทบาทและขอบเขตของผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง โดยผนวกเอาประชาสังคมและภาคเอกชนเข้าไปด้วย และประมวลความรู้และความเห็นเหล่านี้เพื่อเอื้ออำนวยต่อประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากร²⁸ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องนำสิ่งเหล่านี้เข้าบูรณาการเข้ากับมาตรการประสิทธิทางด้านอาหารทุกภาคส่วน

นอกจากนี้ผู้เขียนเองก็ขอแนะนำเสนอแนะอยู่ทางบางประการที่สามารถนำไปผนวกกับการบูรณาการมาตรการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารตามแนวทางฯ ให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น คือ

การแก้ปัญหาสิทธิด้านอาหารต้องเริ่มกระบวนการจากประชาชน ไปสู่การตอบสนองของภาครัฐ (ล่าง-บน) คือ เริ่มจากการเสริมสร้างความมั่นคงของเกษตรกร คริวเรือน ชุมชน เครือข่ายประชาชน ไปสู่การตอบสนองของภาครัฐออกมาในรูปแบบกระบวนการที่อิงสิทธิ (Right-based Approach) อันได้แก่ การจัดให้มี กฎหมาย ยุทธศาสตร์และนโยบาย การปฏิบัติ และวิธีการดำเนินงาน โครงการและบริการสาธารณะ สถาบันหรือองค์กร ทรัพยากรบุคคลากร และงบประมาณ การให้ข้อมูลความรู้และระบบการศึกษา การตรวจตราและประเมินผล การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าในการยอมรับสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยการสนับสนุนการผลักดันนโยบายจากภาคประชาชน (Public Action) ในหลายกรณีที่กำหนดนโยบายสาธารณะอาจสร้างผลกระทบให้กับความเป็นอยู่และสิทธิด้านอาหารของประชาชนอย่างกว้างขวาง หากรัฐเปิดช่องทางให้ภาคประชาชนสามารถเสนอความคิดเห็นได้โดยตรงก็จะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการประชาธิปไตยในนโยบายสาธารณะด้านอาหาร ดังกรณีการรวมตัวกันคัดค้านนโยบายพีชสิ่งมีชีวิตตัดแต่งพันธุกรรมขององค์การการค้าโลก และการค้าเสรีที่ไม่เป็นธรรมต่อเกษตรกรรายย่อย ในการประชุมรัฐมนตรีการค้าภายใต้องค์การการค้าโลก

²⁷ Ibid., pp.19.14.

²⁸ Ibid., pp.16.1.

การสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชน โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาสังคม อาจทำได้โดย การเปิดช่องทางสื่อสารณะให้ประชาสังคมนำเสนอข้อมูลและโครงการต่างๆที่ได้ดำเนินการไปให้ประชาชนได้รับทราบ และเป็นช่องทางที่ภาคประชาสังคมสื่อสารตอบโต้กับประชาชนได้ง่ายขึ้น การเปิดช่องทางให้ภาคประชาสังคมแสวงหารายได้เพื่อการทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี เช่น ออกกฎหมายเพิ่มโควตาให้ประชาชนสามารถบริจาคเงินรายได้เข้าสู่กองทุนของภาคประชาสังคมโดยตรง ภาครัฐต้องยุติการสร้างทัศนคติแง่ลบต่อภาคประชาสังคม รวมถึงการสร้างบรรยากาศที่เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์วิจารณ์เนื้อหาสาระของเรื่องราว ซึ่งจะเป็นผลดีกับประชาชนทั้งในแง่การตรวจสอบการทำงาน และความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการแก้ไขปัญหาสิทธิด้านอาหารอย่างรอบด้านร่วมกัน

การสร้างมาตรการรองรับกลุ่มเสี่ยงที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนากระแสหลัก โดยกลุ่มเสี่ยงที่ควรได้รับความสนใจและมาตรการรองรับอย่างเร่งด่วน คือ กลุ่มผู้ยากไร้ที่สถานะทางเศรษฐกิจยังไม่สามารถเข้าถึงอาหารได้ด้วยตนเอง ซึ่งส่วนมากมักเป็นกลุ่มที่ขาดการศึกษา ทารกและสตรีหลังคลอดบุตร ผู้ป่วย และกลุ่มชายขอบของสังคม โดยการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารโดยตรง หรือการพัฒนาศักยภาพทางการผลิตให้มีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพ หรือเพิ่มการเข้าถึงปัจจัยการผลิตมากขึ้น เพื่อให้ชุมชนมีความเข้มแข็งมากขึ้นสามารถสร้างความมั่นคงด้านอาหารในระยะยาวได้²⁹ การพัฒนาความมั่นคงด้านอาหารต้องเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืนไม่เพียงแต่ในการเข้าถึงอาหารแต่รวมถึงการผลิตอาหารด้วย โครงการส่งเสริมวิสาหกิจชุมชนขนาดย่อม การแลกเปลี่ยนอาหารระหว่างจังหวัดและการเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางที่เหมาะสมในการพัฒนา โดยมาตรการที่จะบังคับใช้ควรมุ่งลงไปสู่การพัฒนาชนบทและภาคเกษตรกรรมโดยสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ส่วนการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงในเขตเมืองควรมุ่งไปที่การเพิ่มการจ้างงาน และ โครงการเพิ่มสินทรัพย์ในการประกอบอาชีพ เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิต³⁰ อันเป็นรากฐานที่มั่นคงของหลักประกันสิทธิด้านอาหาร

เนื้อหาในบทนี้แสดงให้เห็นแล้วว่า มีผู้ทางมากมายที่จะช่วยส่งเสริมการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนให้มีผลผูกพันทางกฎหมาย และเปิดโอกาสให้ตัวปัจเจกชนสามารถเข้าถึงกระบวนการเยียวยาได้โดยตรง ทั้งในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค และภายในประเทศ และยังมีข้อสรุปที่เกิดขึ้นจากเนื้อหาในบทนี้ว่า นอกจากการมีกระบวนการเยียวยาที่ผลผูกพันทาง

²⁹ FAO, *The State of Food Insecurity in the World 2005*, p.29.

³⁰ Ibid.

กฎหมายแล้ว การแสดงเจตจำนงของประชาชนผ่านขบวนการเรียกร้องสิทธิรูปแบบต่างๆ ก็มีส่วนผลักดันให้เกิดการพัฒนากระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างเป็นรูปธรรมด้วย ทั้งนี้หากช่องทางทั้งหลายสามารถนำไปบังคับใช้อยู่บนพื้นฐานของความโปร่งใส เป็นประชาธิปไตย และอ้างอิงกับหลักสิทธิมนุษยชนแล้ว ก็ย่อมเป็นหลักประกันได้ว่าช่องทางทั้งหลายจะสามารถการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้อย่างครอบคลุมและมั่นคงยิ่งขึ้น



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 7

บทสรุป และ ข้อเสนอแนะ

บทสรุป

นับตั้งแต่องค์การสหประชาชาติประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิด้านอาหารได้มีวิวัฒนาการทางกฎหมายมาเป็นลำดับทั้งส่วนที่เป็นมาตรฐานอันเป็นเป้าหมายในการบรรลุสิทธิด้านอาหารและในส่วนของกลไกการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน แต่ในทางปฏิบัติกลับพบอุปสรรคจากหลายปัจจัย โดยเฉพาะการขาดกฎหมาย และกลไกเยียวยาในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนในกรณีที่เกิดการละเมิดสิทธิด้านอาหารขึ้น วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จึงได้พยายามศึกษาถึงผู้ทางกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน และกลไกการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน โดยตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า “แม้กฎหมายระหว่างประเทศจะรับรองสิทธิด้านอาหารในสถานการณ์ทั่วไปและสถานการณ์ฉุกเฉิน ตลอดจนกำหนดกลไกในการเยียวยา อย่างไรก็ตามการบังคับตามสิทธิขึ้นอยู่กับ การบังคับในระดับรัฐเป็นสำคัญ หากขาดการเยียวยาในระดับนั้น จำต้องมุ่งสู่การเยียวยาระหว่างประเทศ”

สมมติฐานข้างต้นทำให้เกิดประเด็นที่ต้องพิสูจน์ 4 ประการ คือ

- 1) กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองสิทธิด้านอาหาร กับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนหรือไม่ มีพันธกรณีของสิทธิด้านอาหาร และกรอบทางกฎหมายใดบ้างที่ต้องพิจารณาในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน รวมทั้งมีสถานการณ์ในปัจจุบันและสภาพปัญหาของสิทธิด้านอาหารเป็นอยู่อย่างไร
- 2) มีมาตรการบังคับใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในประเทศใดบ้างที่ปรากฏอยู่ ทั้งในสถานการณ์ปกติและฉุกเฉิน รวมถึงเกิดบทเรียนใดบ้างจากการบังคับใช้มาตรการที่ผ่านมา
- 3) มีมาตรการบังคับใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนใดบ้างที่ปรากฏอยู่ ในระดับระหว่างประเทศ ทั้งในสถานการณ์ปกติและฉุกเฉิน รวมถึงเกิดบทเรียนใดบ้างจากการบังคับใช้มาตรการที่ผ่านมา
- 4) มีผู้ทางใดบ้างที่สามารถส่งเสริมการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้แก่ปัจเจกชนได้บ้างทั้งในระดับภายในประเทศ และระหว่างประเทศ

จากประเด็นท้าทายข้างต้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาจนได้ข้อพิสูจน์สมมติฐานดังต่อไปนี้

1. สิทธิด้านอาหารได้รับการรับรองนับตั้งแต่ ปริญญาสาเกล้าด้วยสิทธิมนุษยชน ได้กล่าวถึงไว้ใน ข้อ 25 ในฐานะที่อาหารเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิในการดำรงชีพอย่างมีคุณภาพเพียงพอ และกติกาสาเกล้าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมก็ได้เน้นย้ำไว้ใน ข้อ 11 ซึ่งสิทธิดังกล่าวครอบคลุมปัจเจกชนทุกคน นอกจากนี้กติกาสาเกล้าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ก็ได้รับรองสิทธิด้านอาหาร โดยนัยยะในฐานะที่สัมพันธ์กับสิทธิในชีวิตโดยตรง รวมถึงอนุสัญญาสิทธิเด็ก ข้อ 24 และ 27 รวมทั้ง อนุสัญญาต่อต้านการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ ข้อ 12 และ 14 ก็ได้รับรองสิทธิด้านอาหารของเด็กและสตรีไว้ด้วย ซึ่งต่อมา องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติได้กล่าวถึงมาตรฐาน “ความมั่นคงด้านอาหาร” มาเพิ่มเติมอีก

ส่วนในด้านกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ปริญญาและแผนปฏิบัติการเวียนนา 1993 ก็ได้ย้ำว่า “ต้องมีกระบวนการทางกฎหมายภายใน และความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อบังคับใช้สิทธิมนุษยชนอย่างเสมอภาค” ยิ่งไปกว่านั้นมติและรายงานของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติและคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ รวมถึงมติการประชุมอาหารโลกทุกครั้งก็ได้เน้นย้ำสิทธิของบุคคลในการเรียกร้องการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของตนคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ก็ได้ความเห็นทั่วไปที่ 12 ซึ่งได้กล่าวถึงมาตรฐานเพื่อให้รัฐ หรือองค์การระหว่างประเทศยังต้องดำเนินการเพื่อให้เกิดหลักประกันว่าให้มีกระบวนการเยียวยาสิทธิและความรับผิดชอบให้แก่ปัจเจกชนเพื่อประกัน “สิทธิในการได้รับอาหาร”

จากการศึกษาปรากฏพันธกรณีทางกฎหมายของสิทธิด้านอาหารที่ต้องพิจารณาได้แก่

- หลักการห้ามเลือกปฏิบัติ กล่าวคือ การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนตามกระบวนการทางกฎหมาย ต้องมีกฎหมายภายใน หรือ การบังคับใช้มาตรการใดๆ ก็ตามต้องอยู่บนพื้นฐานของหลักการห้ามเลือกปฏิบัติต่อบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ไม่ว่าจะมีความแตกต่างของสถานภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อย่างไรก็ตาม
- พันธกรณีของรัฐในการให้หลักประกันสิทธิที่ดีที่สุดเท่าที่ทรัพยากรอำนวย กล่าวคือ รัฐต้องใช้ความพยายามมากที่สุดเท่าที่ทรัพยากรเอื้ออำนวยเพื่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนตามกระบวนการทางกฎหมาย ทั้งจากทรัพยากรภายในประเทศ หรือจากการแสวงหา

ความร่วมมือระหว่างประเทศก็ได้ ทั้งนี้องค์การระหว่างประเทศอาจมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือก็ได้

- พันธกรณีในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร 3 ประการ คือ พันธกรณีในการเคารพ พันธกรณีในการปกป้อง พันธกรณีในการเติมเต็ม กล่าวคือ
 - รัฐและองค์การระหว่างประเทศมีพันธกรณีในการเคารพ โดย ต้องคงไว้ซึ่งกฎหมายหรือมาตรการประกันสิทธิด้านอาหารเดิมที่มีอยู่ก่อนแล้ว และให้มีกระบวนการทางกฎหมายเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน
 - รัฐและองค์การระหว่างประเทศมีพันธกรณีในการปกป้อง โดย ต้องมีมาตรการปกป้องปัจเจกชนจากการละเมิดสิทธิโดยบุคคลที่สาม เช่น การละเมิดสิทธิโดยบริษัทข้ามชาติ และให้มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนตามกระบวนการทางกฎหมาย
 - รัฐและองค์การระหว่างประเทศมีพันธกรณีในการเติมเต็มสิทธิ กล่าวคือ ต้องมีมาตรการใหม่ๆที่จะเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนตามกระบวนการทางกฎหมาย
- พันธกรณีในการการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนตามกระบวนการทางกฎหมายให้แก่กลุ่มเสี่ยง กล่าวคือ รัฐต้องจัดทำมาตรการต่างๆ เพื่อเยียวยาต่อความจำเป็นที่หลากหลายของกลุ่มเป้าหมายต่างๆ ที่เป็นกลุ่มเสี่ยง

นอกจากนี้ยังมีกรอบทางกฎหมายเกี่ยวกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ดังต่อไปนี้

- การบังคับใช้สิทธิด้านอาหารในกลไกเยียวยาทางกฎหมาย กล่าวคือ สิทธิด้านอาหารเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมที่กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศมิได้บัญญัติให้เป็นสิทธิเด็ดขาดโดยตรง รัฐก็มีการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนตามกระบวนการทางกฎหมายอย่างเต็มที่ และรัฐก็ไม่ควรละเมิดสิทธิด้านอาหารของประชาชนเสียเอง ทั้งนี้สิทธิด้านอาหารมีลักษณะพิเศษเนื่องจากกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศด้านมนุษยธรรม ให้การคุ้มครองสิทธิในยามฉุกเฉินด้วย
- การจัดให้มีกลไกและกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ทั้งกฎหมาย กระบวนการบังคับใช้สิทธิในศาล กลไกตรวจสอบการบังคับใช้สิทธิของรัฐ
- การสร้างกระบวนการรับรู้สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน และส่งเสริมให้ปัจเจกชนสามารถเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิได้
- หลักการใช้กระบวนการเยียวยาภายในให้หมดสิ้นเสียก่อน จึงจะนำเรื่องราวไปร้องทุกข์ยังกระบวนการเยียวยาระหว่างประเทศ

- พันธกรณีในการหามาตรการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนในกรณีที่มีการใช้อาหารเป็นเครื่องมือกดดันทางการเมืองและเศรษฐกิจ กล่าวคือ รัฐและองค์การระหว่างประเทศต้องละเว้นการออกมติ หรือมาตรการใดๆ ที่มีลักษณะละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในประเทศอื่น พันธกรณีเหล่านี้ได้สร้างขอบเขตในการพิจารณามาตรการต่างๆ ทั้งใน ระดับรัฐ ระดับระหว่างประเทศ

สถานการณ์ปัจจุบันสภาพปัญหาสิทธิด้านอาหารมีความร้ายแรงอยู่ไม่น้อย ทั้งที่โลกมีทรัพยากรมากพอที่จะผลิตอาหารให้กับประชากรโลก เนื่องจากสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาเกิดจากปัจเจกชนไม่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายด้านอาหาร และไม่มีช่องทางในการเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนได้โดยตรงดังที่ปรากฏอยู่ในบทเรียนต่างๆ โดยปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน มีอยู่ด้วยกัน 4 ปัจจัยหลัก ได้แก่

- ปัจจัยด้านกฎหมาย คือ ขาดกฎหมายที่รับรองสิทธิของปัจเจกชนในการเรียกร้องการเยียวยาต่อองค์กรเยียวทางกฎหมาย ทั้ง ศาล และกลไกตรวจตราการบังคับใช้สิทธิอื่นๆ
- ปัจจัยด้านผลบังคับใช้ของสิทธิด้านอาหารในชั้นศาล สังคม และวัฒนธรรม อาทิ ความขัดแย้ง การแข่งขันกันแดน สงคราม การขาดธรรมาภิบาลในนโยบายสาธารณะ การขาดความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน อธิปไตยเหนืออาหารถูกคุกคาม ความหลากหลายของวัฒนธรรมอาหารท้องถิ่นถูกคุกคาม
- ปัจจัยด้านการขาดกลไกเยียวยาสิทธิ หรือองค์การในการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิด้านอาหาร
- ปัจจัยด้านการขาดความรู้สิทธิ และขาดความสามารถในการเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิของปัจเจกชน โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยง

2. มีมาตรการบังคับใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในประเทศใดบ้างที่ปรากฏอยู่ ทั้งในสถานการณ์ปกติและฉุกเฉิน รวมถึงเกิดบทเรียนใดบ้างจากการบังคับใช้มาตรการที่ผ่านมา ดังนี้

- มาตรการในสถานการณ์ปกติ

การเชื่อมโยงการรับรองสิทธิด้านอาหารในระดับกฎหมายระหว่างประเทศเข้ากับระบบกฎหมายภายในมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากระบบของกฎหมายระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาคยังไม่สามารถเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนได้อย่างชัดเจนเนื่องจากติดขัดกระบวนการต่างๆ ดังนั้นการทำให้สิทธิด้านอาหารมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายได้ก็จะเป็นการประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างเข้มแข็ง เนื่องจากระบบกฎหมายภายในสามารถเยียวยาปัจเจกชนได้

โดยตรง และเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเข้าถึงกระบวนการเยียวยาสิทธิได้โดยตรงอยู่แล้ว เพราะการรับรองสิทธิด้านอาหารด้วยกฎหมายภายในทั้งในระดับรัฐธรรมนูญ หรือรัฐบัญญัติ ย่อมเป็นพื้นฐานให้ปัจเจกชนอ้างสิทธิของตนต่อหน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรศาลได้โดยตรง เมื่อผนวกกับการมีสถาบันหรือกลไกตรวจตราสิทธิมนุษยชนระดับชาติด้วยแล้ว ย่อมเพิ่มหลักประกันให้กับปัจเจกชนว่าจะมีองค์กรที่ทำหน้าตรวจตราและบังคับให้หน่วยงานต่างๆ เคารพ ปกป้อง และเติมเต็มสิทธิด้านอาหารให้แก่ปัจเจกชนในประเทศ และสามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชนเพื่อนำไปสู่การเยียวยาสิทธิอย่างทันท่วงที

การทำงานของสถาบันหรือกลไกเยียวยาต่างๆ ทั้งที่อยู่ในลักษณะองค์กรศาล องค์กรกึ่งศาล หรือหน่วยงานของรัฐ ควรมีการประสานงานเพื่อให้เกิดการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างมีประสิทธิภาพ มิใช่พยายามสงวนอำนาจของตนไว้ เพื่อส่งเสริมกระบวนการความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานให้ร่วมกันแบ่งปันความรับผิดชอบในการบังคับใช้สิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน เนื่องจากกระบวนการความรับผิดชอบเป็นศูนย์กลางของการผลักดันให้เกิดการบังคับใช้สิทธิอย่างมีประสิทธิภาพ

ในบางกรณีแม้มีคำพิพากษาของศาลออกมาแล้วในหลายคดี แต่การบังคับใช้สิทธิตามคำพิพากษาก็ยังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากฝ่ายบริหารและองค์กรเอกชนที่ละเมิดสิทธิของปัจเจกชนพยายามบ่ายเบี่ยงไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา ดังนั้นจึงต้องอาศัยการตรวจตราและเรียกร้องสิทธิจากสถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ หรือการทำงานของภาคประชาชนควบคู่กันไปด้วย

ทั้งนี้ สถาบันสิทธิมนุษยชนระดับชาติ และภาคประชาสังคมมีบทบาทอย่างมากทั้งในส่วนการกระตุ้นให้เกิดการรับรู้สิทธิของปัจเจกชน และมีส่วนส่งเสริมความเข้มแข็งให้กลุ่มเสี่ยงต่างๆ สามารถเข้าถึงกลไกการเยียวยาสิทธิได้มากขึ้น เนื่องจากองค์กรทั้งสองประเภทมีความคล่องตัวในการทำงานสูงกว่าหน่วยงานราชการ และสามารถเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงที่อยู่ชายขอบนโยบายของรัฐได้มากกว่าที่ฝ่ายบริหารดำเนินการอยู่

หากรัฐสามารถออกโครงการพัฒนาเหล่านี้มาส่งเสริมสิทธิของปัจเจกชนได้ก็จะมีส่วนช่วยให้กลุ่มเสี่ยงสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิต และสวัสดิการสังคมได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะมีผลดีต่อการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างมั่นคงและยั่งยืน อย่างไรก็ตามการบังคับใช้โครงการพัฒนาเหล่านี้ก็ต้องมีระบบตรวจตราที่แน่นหนาเพื่อป้องกันมิให้มีการเบี่ยงเบนงบประมาณและโครงการให้ออกไปจากวัตถุประสงค์ดั้งเดิม และต้องระวังการใช้โครงการไปในทางประชานิยมเพื่อหวังผลทางการเมืองที่อาจทำลายพฤติกรรมของประชาชนจนไม่สามารถ

พึ่งพาตนเองในระยะยาวได้ ทั้งนี้โครงการต่างๆที่ออกมาควรอยู่บนพื้นฐานของความรู้และฐานทรัพยากรของแต่ละชุมชนด้วย

นอกจากนี้กระบวนการส่งเสริมการรับรู้สิทธิของปัจเจกชน และการสร้างความสามารถให้กลุ่มเสี่ยงนั้นยังต้องพึ่งการดำเนินงานของภาคประชาสังคมเสียมากกว่า เนื่องจากมีความคล่องตัวและเข้าถึงกลุ่มเสี่ยงต่างๆได้มากกว่า และสามารถทำให้ประชาชนสามารถเรียกร้องสิทธิต่อรัฐได้อย่างเป็นรูปธรรม

- มาตรการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในสถานการณ์ฉุกเฉินพบว่า การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นไปได้ยาก เนื่องจากขาดกฎหมาย ขาดช่องทางการเยียวยาในกระบวนการยุติธรรม และกลไกบังคับใช้สิทธิรูปแบบต่างๆ อีกทั้งประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อก็ไม่สามารถที่จะรวมตัวกันเรียกร้องให้มีการเยียวยาสิทธิจากรัฐโดยตรง เนื่องจากมีการประหารประชาชน และจำกัดสิทธิของประชาชนโดยมาตรการต่างๆมากมาย ดังนั้นจึงต้องมีมาตรการระหว่างประเทศเข้ามาเพิ่มเติม เพื่อบังคับให้มีการเยียวยาสิทธิให้กับปัจเจกชนในประเทศเหล่านั้นอย่างเหมาะสม และทันที่

3. มีมาตรการบังคับใช้สิทธิทางกฎหมายเพื่อเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนใดบ้างที่ปรากฏอยู่ ทั้งในระดับระหว่างประเทศ รวมถึงเกิดบทเรียนใดบ้างจากการบังคับใช้มาตรการที่ผ่านมา ดังนี้

มาตรการในสถานการณ์ปกติ

- มาตรการระดับทวิภาคีสำหรับเยียวยาสิทธิด้านอาหารสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ ความช่วยเหลือด้านอาหารและความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมของประเทศเกาหลีใต้ต่อประเทศเกาหลีเหนือ รวมถึงโครงการอาหารโลกที่จัดโครงการความช่วยเหลือด้านอาหาร
- มาตรการระดับภูมิภาคสำหรับเยียวยาสิทธิด้านอาหารสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ พัฒนาการของระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคได้มีความพยายามที่จะขยายการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไปสู่สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จากแต่เดิมเน้นไป

ที่สิทธิพลเมืองและการเมืองเป็นหลัก ซึ่งจะเห็นได้ชัดที่ระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนของแอฟริกาที่ให้ความสำคัญกับสิทธิทั้งสองประเภทอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งความก้าวหน้าดังกล่าวได้ทำให้สิทธิด้านอาหารมีส่วนในการพัฒนาด้วย ซึ่งจะเห็นได้ว่าพิธีสารสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอเมริกาใต้รับรองสิทธิด้านอาหารไว้เป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตามภูมิภาคอื่นๆยังไม่ได้มีการรับรองสิทธิด้านอาหารโดยตรง แต่ก็ได้รับรองสิทธิอื่นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารเป็นอย่างมาก

ศาลสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคยังไม่มีช่องทางให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิด้านอาหารของตนโดยตรงจึงเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเยียวยาสิทธิของผู้เสียหาย เนื่องจากไม่มีกระบวนการเยียวยาที่มีผลทางกฎหมาย จึงไม่สามารถบังคับให้รัฐเยียวยาสิทธิของตนได้

กลไกในการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคยังไม่สามารถส่งเสริมการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้กับปัจเจกชนได้อย่างเต็มที่เนื่องจากยังไม่กฎหมายมารองรับช่องทางกรร้องทุกข์ของปัจเจกชนในประเด็นสิทธิด้านอาหารโดยตรง แม้แต่ภูมิภาคอเมริกาที่มีตราสารรับรองสิทธิด้านอาหารโดยตรงก็ยังไม่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนภูมิภาคอเมริกาโดยตรง ส่วนภูมิภาคแอฟริกาที่เปิดช่องทางให้ปัจเจกชนส่งเรื่องราวร้องทุกข์อันเกิดจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกรูปแบบก็มีส่วนส่งเสริมสิทธิมนุษยชนได้เช่นกัน อย่างไรก็ตามการที่รายงานและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคขาดผลผูกพันทางกฎหมายโดยตรง หรือต้องอาศัยองค์กรทางการเมืองมารับรองผลของรายงานอีกต่อ ก็เป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาระบบการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน

การพัฒนาการรับรู้โดยการให้การศึกษามีความก้าวหน้ามากในภูมิภาคยุโรป นับตั้งแต่มีการรวมตัวของสหภาพยุโรป และให้มีกระบวนการส่งเสริมการศึกษาด้านสิทธิมนุษยชนในระดับต่างๆ โดยเฉพาะระดับอุดมศึกษาจนมีการตั้งสถาบันสอนกฎหมายของสหภาพยุโรปขึ้น และระบบกลไกตรวจสอบการบังคับใช้สิทธิยังส่งเสริมการทำงานของประชาสังคมเมื่อเปิดโอกาสให้กลุ่ม องค์กรพัฒนาเอกชนสามารถนำคดีเข้าสู่กลไกเยียวยาได้โดยตรง รวมถึงการเปิดโอกาสให้ องค์กรพัฒนาเอกชนนำปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเข้าสู่คณะกรรมการสิทธิได้โดยตรงก็มีส่วนส่งเสริมกระบวนการนี้เป็นอย่างยิ่ง

- มาตรการระหว่างประเทศสำหรับเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ

สิทธิด้านอาหารที่ได้รับการรับรองโดยกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม แต่มิได้มีพิธีสารเลือกรับเพิ่มเติมทำให้ไม่มีกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหาร

ให้กับปัจเจกชนโดยตรง คณะกรรมาธิการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมจึงทำได้เพียงหน้าที่ตรวจรายงานการบังคับใช้สิทธิของแต่ละประเทศ แล้วทำข้อเสนอแนะไปให้แต่ก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายแต่อย่างใด ส่วนช่องทางอื่นที่เปิดโอกาสให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิของตนไปยังกลไกได้โดยตรงก็มีไซกัลไกที่เชี่ยวชาญในการเยียวยาสิทธิด้านอาหาร ทั้งคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน (HRC) และคณะกรรมาธิการจัดการเลือกประคับคองสตรีฯ (CEDAW) ซึ่งข้อเสนอแนะขององค์กรทั้งสองก็ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเช่นกัน แต่สามารถกดดันในแง่ของการเผยแพร่สู่สาธารณชนได้

ปัจเจกชนได้ส่งข้อร้องเรียนไปถึงกระบวนการ 1503 เป็นจำนวนมากซึ่งในบางกรณีก็ประสบผลสำเร็จ แต่ก็ยังมีอุปสรรคในกระบวนการทำงานอยู่มากทั้งที่เกิดจากความล่าช้าในการสืบสวนแต่ละคดีที่ต้องดำเนินการอย่างเป็นความลับ และยังมีช่องว่างต่อการเยียวยาสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ทั้งที่ต้องมีการบังคับใช้สิทธิมนุษยชนอย่างเท่าเทียมกันระหว่างสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม กับ สิทธิพลเมืองและการเมือง ส่วนกระบวนการ 1235 ก็มีอุปสรรคในการดำเนินงานทั้งในแง่ธุรการ และความกดดันทางการเมืองมากเกินไป และผู้ตรวจการพิเศษก็ไม่มีอำนาจในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของปัจเจกชนเพื่อเยียวยาสิทธิให้แก่ปัจเจกชนได้ เพราะข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการฯ ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย

ส่วนองค์กรภายใต้สหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ โครงการอาหารโลก กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยก็ได้ทำงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในทางปฏิบัติมากกว่าการเยียวยาในเชิงกฎหมาย เช่นเดียวกับองค์การชำนาญพิเศษที่มีการทำงานเกี่ยวข้องกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ได้แก่ องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ กองทุนพัฒนาการเกษตรระหว่างประเทศ องค์กรการค้าโลก กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลก องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ แม้องค์กรและองค์กรเหล่านี้มิได้มีอำนาจในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในลักษณะกระบวนการทางกฎหมายโดยตรง แต่การปฏิบัติงานขององค์กร และองค์กรเหล่านี้ส่งผลต่อสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเป็นอย่างมาก

นอกจากนี้การเปลี่ยนแปลงองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนภายใต้องค์กรสหประชาชาติก็ยังไม่เรียบร้อยนัก กระบวนการต่างๆจึงอาจเปลี่ยนแปลงได้ในอนาคต ซึ่งอาจมีแนวโน้มที่ดีต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนก็ได้

มาตรการในสถานการณ์ฉุกเฉิน

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในยามฉุกเฉินนั้นพบว่าการดำเนินการเพื่อการเยียวยาที่ก่อนหน้านี้ปรากฏอยู่ในมาตรการระดับภูมิภาค และพหุภาคีอยู่พอสมควร สามารถเป็นหลักประกันสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนได้บ้าง ส่วนมาตรการเยียวยาหลังนั้นต้องแยกออกเป็นสองส่วน โดยการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่ประสบภัยธรรมชาตินั้นมีมาตรการขององค์กรต่างๆที่ทำหน้าที่อยู่มากมายและไม่มีมีอุปสรรคในการทำงานมากนัก ผ่านองค์กรระหว่างประเทศโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจมนุษยธรรมภายใต้การสหประชาชาติ แต่การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในกรณีที่ประสบภัยสงครามกลับมีอุปสรรคมากมายและยังตอบสนองต่อปัญหาได้ไม่ทันทั่วถึง เนื่องจากองค์กรที่มีอำนาจมากพอในการออกมาตรการที่ผลผูกมัดทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดเด็คขาดมีเพียงคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ซึ่งสามารถออกมาตรการ เช่น การส่งความช่วยเหลือทางมนุษยธรรม การออกมติลงโทษผู้ละเมิดกฎหมาย หรือส่งกองกำลังเข้ายุติความขัดแย้งได้ ตามนัยแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ด้วยสภาพการทำงานที่อิงกับเจตจำนงทางการเมืองระหว่างประเทศจึงมีหลายกรณีที่มีการเยียวยาล่าช้าหรือไม่มีการเยียวยาออกมา ทั้งที่ในการออกมาตรการต่างๆของคณะมนตรีความมั่นคงสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้นประเทศสมาชิกทั้งหลายจึงต้องกระตุ้นเตือนและให้ความสำคัญกับปัญหาการละเมิดสิทธิด้านอาหารมากขึ้น เพื่อกดดันให้คณะมนตรีความมั่นคงทำหน้าที่ตามที่อำนาจเอื้ออำนวย ทั้งนี้การออกมาตรการต่างๆที่จะเว้นการละเมิดสิทธิของปัจเจกชนในประเทศต่างๆซ้ำเติม นอกจากนี้ยังมีพัฒนาการที่น่ายินดีคือ ปัจเจกชนและคณะมนตรีความมั่นคงสามารถนำคดีละเมิดสิทธิด้านอาหารในยามฉุกเฉินขึ้นสู่ศาลได้โดยตรง

อย่างไรก็ดีมาตรการเหล่านี้ยังขาดการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งปรากฏอยู่ในบทเรียนต่างๆที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้มาตรการทั้งในระดับระหว่างประเทศ ภูมิภาค และภายในประเทศโดยเฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่ การขาดกรอบทางกฎหมายในการสร้างหลักประกันสิทธิด้านอาหารทำให้รัฐไม่กระตือรือร้นในการคุ้มครองสิทธิด้านอาหารของประชาชนและส่งผลให้ประชาชนขาดช่องทางในการเรียกร้องหรือเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการเพิกเฉยของรัฐ การดำเนินการและวิธีปฏิบัติที่ขาดธรรมาภิบาล ขาดความเป็นประชาธิปไตยมักนำไปสู่การคอร์รัปชันทำให้ประชาชนไม่ได้รับประโยชน์จากนโยบายและโครงการต่างๆได้อย่างเต็มที่ การขาดองค์กร และสถาบันที่ทำหน้าที่คุ้มครองและเยียวยาสิทธิให้แก่ประชาชนทำให้ประชาชนขาดที่พึ่งและไม่มีช่องทางในการเรียกร้องสิทธิและไม่ได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ล่าช้ามักทำให้การพัฒนากระบวนการความรู้ทางด้านกฎหมายและการเยียวยาเป็นไปได้ช้า ทำให้ประชาชนไม่รับรู้สิทธิและช่องทางเรียกร้องสิทธิของตน การมีส่วนร่วมของประชาชนและภาค

ประชาสังคมจึงเป็นปัจจัยที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จสูงสุด หากนโยบายหรือโครงการใดริเริ่มหรือมีส่วนร่วมจากประชาชนในพื้นที่มักเกิดประสิทธิผลในการดำเนินการสูงและลดปัญหาการทุจริตได้มาก

4. พบคู่ทางพัฒนากระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน เพื่อส่งเสริมหลักประกันสิทธิด้านอาหารให้หลากหลาย มั่นคงยิ่งขึ้น ออกมาใน สถานการณ์ปกติ และสถานการณ์ฉุกเฉิน ได้แก่

คู่ทางในสถานการณ์ปกติ

- คู่ทางภายในประเทศสำหรับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในประเทศนั้นต้องเชื่อมโยงกับการเลือกหยิบเอาระบบกฎหมายและกระบวนการด้านสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศมาประกอบการวิเคราะห์ก่อนตัดสินใจว่าจะเลือกรูปแบบใดให้กับประเทศของตนเอง เนื่องจากแต่ละประเทศมีพัฒนาการและประสบการณ์ในการผลักดันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนแตกต่างกัน ทั้งการพัฒนากระบวนการ การเปิดช่องทางให้ปัจเจกชนนำเรื่องราวการละเมิดสิทธิด้านอาหารขึ้นสู่ระบบศาลได้มากขึ้น มีกระบวนการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิที่สามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์ในประเด็นสิทธิด้านอาหารจากปัจเจกชนได้โดยตรง รวมทั้งมีกระบวนการให้ความรู้สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิด้านอาหารแก่ประชาชนและส่งเสริมให้กลุ่มเสี่ยงเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิมากยิ่งขึ้น จึงต้องเป็นคู่ทางที่อยู่บนพื้นฐานของพัฒนาการสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศด้วย ทั้งนี้รัฐต้องออกโครงการพัฒนาอยู่บนพื้นฐานของความรู้และฐานทรัพยากรของแต่ละชุมชนมาส่งเสริมสิทธิของปัจเจกชน ได้ก็จะมีส่วนช่วยให้กลุ่มเสี่ยงสามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตและสวัสดิการสังคมได้มากยิ่งขึ้น โดยมีระบบตรวจตราที่แน่นหนาด้วย

- คู่ทางระดับทวิภาคีในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ การใช้ความร่วมมือระดับภูมิภาคหรือผ่านทางองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งเสริมสิทธิด้านอาหารระหว่างกันให้ดียิ่งขึ้น เช่น โครงการอาหารโลก

- คู่ทางระดับภูมิภาค ในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ

คู่ทางในการพัฒนากระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับภูมิภาคนั้นต้องเชื่อมโยงกับการเลือกหยิบเอากระบวนการกฎหมายและกระบวนการด้านสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคต่างๆ มาต่อยอดเป็นสำคัญ เนื่องจากแต่ละภูมิภาคมีพัฒนาการและประสบการณ์ในการผลักดันการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของปัจเจกชนในแต่ละภูมิภาคมาแตกต่างกัน ทั้งการพัฒนากระบวนการกฎหมาย การเปิดช่องทางให้ปัจเจกชนนำเรื่องราวการละเมิดสิทธิด้านอาหารขึ้นสู่ระบบศาลได้มากขึ้น มีกระบวนการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิที่สามารถรับเรื่องราวร้องทุกข์ในประเด็นสิทธิด้านอาหารจากปัจเจกชนได้โดยตรง รวมทั้งมีกระบวนการให้ความรู้สิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะสิทธิด้านอาหารแก่ประชาชนและส่งเสริมให้กลุ่มเสี่ยงเข้าถึงกลไกเยียวยาสิทธิมากยิ่งขึ้น จึงต้องเป็นคู่ทางที่อยู่บนพื้นฐานของพัฒนาการสิทธิมนุษยชนของแต่ละภูมิภาคด้วย

- คู่ทางระหว่างประเทศ ในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน คือ

การผลักดันพิธีสารเพิ่มเติมกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม การเลือกใช้ศาลระหว่างประเทศที่เปิดช่องให้ปัจเจกชนเรียกร้องสิทธิทางอ้อมในศาลอาญาระหว่างประเทศ เลือกใช้กระบวนการและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การส่งเรื่องราวร้องทุกข์ไปยังกระบวนการของผู้ตรวจการพิเศษ การอาศัยช่องทางขององค์กรตรวจตราภายใต้อนุสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน และคณะกรรมาธิการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีทุกรูปแบบ และผลักดันให้เกิดคณะกรรมาธิการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมตามพิธีสารฯ ในอนาคต ส่งเสริมกระบวนการการรับรู้สิทธิของประชาชนและการเพิ่มความสามารถของกลุ่มเสี่ยงในการเข้าถึงกลไกเยียวยา โดยผ่านองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่างๆ

คู่ทางในสถานการณ์ฉุกเฉิน

- คู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับทวีป

รัฐและองค์การระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม โดยต้องมีมาตรการตรวจตราประกอบไปด้วยเพื่อให้อาหารไปถึงมือกลุ่มเป้าหมาย โดยใช้มาตรการที่ใหญ่กว่ามาช่วย

- ลู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับภูมิภาค

ลู่ทางกฎหมายและกลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนในระดับภูมิภาคนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งหากเกิดการละเมิดสิทธิด้านอาหารก็สามารถเรื่องขึ้นสู่กระบวนการการเยียวยาสิทธิด้านอาหารตามเงื่อนไขในการใช้เฉกเช่นเดียวกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในยามปกติ และเพิ่มส่งเสริมมาตรการป้องกันที่เป็นหลักประกันให้แก่ประเทศผู้ประสบภัยพิบัติได้อีกประการ คือ ความร่วมมือระหว่างประเทศในการสร้างระบบสำรองอาหารสำหรับยามฉุกเฉิน ที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

- ลู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนระดับระหว่างประเทศ

กฎหมาย และกลไกเยียวยาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะเป็น มาตรการที่อยู่ภายใต้องค์การสหประชาชาติ โดยเฉพาะกลไกขององค์กรด้านสิทธิมนุษยชนส่วน มี อาณัติจากระบบกฎหมายขององค์การสหประชาชาติทั้งสิ้น ดังนั้นการวิเคราะห์กฎหมาย และ กลไกเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนจึงอยู่ในกรอบกฎหมาย และองค์กรภายใต้ สหประชาชาติเป็นหลัก

ปัจเจกชนสามารถใช้ลู่ทางทางกฎหมายของกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ การเมือง ปัจเจกชนก็สามารถใช้ช่องทางเรียกร้องสิทธิต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ตามที่ พิธีสารเลือกรับกติกาสากลว่าด้วยสิทธิพลเมือง และการเมืองกำหนด ซึ่งอาจจะนำมาสู่การเยียวยา สิทธิของปัจเจกชนได้

การใช้ลู่ทางของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่าง ประเทศที่ได้รับรองสิทธิด้านอาหารในแง่เนื้อหาสาระไว้เช่นกัน โดยยืนยันพันธกรณีของรัฐเข้ารับ ภายใต้อาญกรรมระหว่างประเทศและโดยเฉพาะอย่างยิ่งในฐานะภาคีของอนุสัญญาเจนี วา 1949 และหรือ ภาคีพิธีสารเพิ่มเติม 1977 เพื่อนำไปสู่การเยียวยาความผิดตามธรรมนูญศาล อาญาระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ที่เป็นความผิดฐาน การทำลายล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมต่อ มนุษยชาติ อาชญากรรมสงครามด้วย โดยศาลอาญาระหว่างประเทศจะทำหน้าที่พิจารณา พิพากษาคดีที่เกิดจากการกระทำที่เข้าข่ายละเมิดธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศมีกระบวนการ ศาลมารองรับการตัดสินใจโทษของผู้กระทำความผิดตามธรรมนูญได้บัญญัติไว้ ผ่านการส่งเรื่องไป ยังอัยการศาลอาญาระหว่างประเทศ หรือริเริ่มการสืบสวนสอบสวนโดยอัยการเอง หรือมีการส่ง เรื่องผ่านมาจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ กระบวนการศาลอาญาระหว่างประเทศ จึงมีช่องทางในการเอาผิดต่อผู้ละเมิดสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน นอกจากนี้ธรรมนูญยังได้

บัญญัติให้มีกองทุนเยียวยาผู้เสียหายด้วย หากมีการตัดสินใจคดีละเมิดสิทธิด้านอาหารจนถึงที่สุด ปังเจกชนก็อาจได้รับการเยียวยาตามกระบวนการของกองทุนเช่นว่าได้ในอนาคต

ใช้ช่องทางของ กระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคงโดยออกมาตรการใดเพื่อ แก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับกฎหมายได้ โดยมีมาตรการที่สำคัญอยู่สามประการที่เกี่ยวข้องกับ การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปังเจกชนในยามฉุกเฉิน คือ การออกมติให้รัฐอนุมติการส่งความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเข้าไปในพื้นที่ประสบภัย หากรัฐไม่ได้ทำหน้าที่ในการให้ความคุ้มครอง สิทธิของปังเจกชนอย่างเพียงพอ คณะมนตรีฯ อาจดำเนินการตามหลักความรับผิดชอบในการ ปกป้องเพื่อออกมติใดที่บีบบังคับให้รัฐผู้ฝ่าฝืนปฏิบัติตามจนปรากฏเงื่อนไขที่คณะมนตรีสามารถ ยื่นมือเข้าไปดำเนินการได้ และการออกมาตรการบีบบังคับเพื่อให้มีการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ ได้ตามอำนาจแห่งหมวด 7 กฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งนี้พบว่าในระยะหลัง คณะมนตรีความมั่นคง ก็แสดงถึงการยอมรับสิทธิด้านอาหารของปังเจกชนมากขึ้นดังปรากฏว่า การออกมติลงโทษกับ ประเทศต่างๆ จะงดเว้นการลงโทษทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิด้านอาหารของปังเจกชน ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าในปัจจุบันคณะมนตรีความมั่นคงได้คำนึงถึงสิทธิด้านอาหารมากขึ้น สามารถ เป็นที่พึ่งในประเด็นนี้ได้มากขึ้น ทั้งนี้คณะมนตรีความมั่นคงยังสามารถกระทำได้หากพบว่ามี การกระทำที่เข้าข่ายมูลเหตุความผิดตามธรรมนูญระหว่างประเทศ

ส่วนกระบวนการอื่นที่อยู่ภายใต้องค์การสหประชาชาติก็สามารถส่งเรื่องเข้า ร้องเรียนต่อองค์กรเหล่านั้นในเงื่อนไขเกี่ยวกับการกับการเยียวยาสิทธิด้านอาหารในยามปกติ ทั้ง กระบวนการ 1503 ผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหาร หรือองค์กรชำนาญพิเศษอื่นๆ ก็ตาม แล้วแต่ว่า องค์กรเหล่านั้นจะมีการตอบสนองแต่อย่างใด

การเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปังเจกชนในยามฉุกเฉินยังมีระบบเฉพาะที่อยู่ ภายใต้อองค์การสหประชาชาติที่น่าสนใจอีก ได้แก่มาตรการบรรเทาภัยพิบัติของโครงการอาหาร โลกภายใต้อองค์การสหประชาชาติ (WFP) ทั้งมาตรการเยียวยา ก่อน และเยียวยาหลัง มาตรการ บรรเทาภัยพิบัติขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) ทั้งมาตรการเยียวยา ก่อน และเยียวยาหลัง

อนึ่งการช่วยเหลือด้านการอาหารต้องอยู่บนพื้นฐานของการตรวจตราและ ประเมินผลโครงการการช่วยเหลือด้านอาหารระหว่างประเทศตามกรอบของอนุสัญญาความ ช่วยเหลือด้านอาหาร ค.ศ.1999 ด้วย

โดยต้องเพิ่มระบบตรวจตราประสิทธิภาพและประเมินผลกระทบ และต้องพิจารณาถึงเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือ รวมถึงต้องพิจารณาถึงทางเลือกในการให้ความช่วยเหลือ

นอกจากนี้ยังมีช่องทางที่จะส่งเสริมให้เกิดการบังคับใช้มาตรการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนอย่างบูรณาการ และมีประสิทธิผลยิ่งขึ้น คือ

- การส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการเรียกร้องสิทธิ
- สร้างระบบธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ ตั้งแต่ การริเริ่ม การศึกษาวิจัย การวางแผน การดำเนินงาน การตรวจสอบ และการประเมินผล
- การดำเนินการในทุกขั้นตอนต้องอยู่บนพื้นฐานของการศึกษาวิจัย และภูมิปัญญาท้องถิ่น
- ส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลที่ถูกต้องให้แก่ประชาชน

ข้อเสนอแนะ

ในขั้นต้นของการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนต้องเริ่มที่กระบวนการภายใน จึงต้องมีการพัฒนากระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในประเทศมารองรับ ดังนี้

ในสถานการณ์ปกติ

- 1) รัฐควรเข้าเป็นภาคีสมาชิกของสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนฉบับต่างๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับสิทธิด้านอาหารโดยตรง และส่งเสริมการยอมรับสิทธิด้านอาหารในทางอ้อม เพื่อเป็นช่องทางให้ปัจเจกชนร้องทุกข์ต่อกลไกระหว่างประเทศได้ในกรณีที่รัฐไม่สามารถเยียวยาสิทธิให้กับปัจเจกชนได้
- 2) รัฐควรประยุกต์เอาแนวทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการส่งเสริมการยอมรับกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนภายในประเทศ เข้ากับนโยบายและกฎหมายภายในประเทศ โดยนำแนวทางส่งเสริมกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนด เข้าไปผนวกกับนโยบายและกฎหมายภายในประเทศ เพื่อปกป้องประชาชนภายในประเทศให้รอดพ้นจากภาวะอดอยาก ทุพโภชนาการ

- 3) รัฐควรมุ่งเน้นการเอา หลักการห้ามเลือกเลือกปฏิบัติ หลักความรับผิดชอบ และหลักความโปร่งใส เข้าไปสู่การดำเนินนโยบายกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนของ รัฐทุกระดับ โดยเฉพาะการจัดทำโครงการพัฒนาเพื่อส่งเสริมสิทธิด้านอาหารในรูปแบบต่างๆ เพื่อให้ปัจเจกชนสามารถผลิตอาหาร หรือมีรายได้เพียงพอ
- 4) รัฐควรจัดให้มีระบบข้อมูลต่างๆ เพื่อกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ทั้งนี้ระบบดังกล่าวควรมีลักษณะ โปร่งใสและเชื่อถือได้ ซึ่งจะมีผลดีต่อการรับรู้สิทธิของประชาชน โดยรัฐควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในนโยบายสาธารณะอย่างเสมอภาค รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคมในกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนด้วย

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

- 1) รัฐควรปฏิรูประบบการถือครองปัจจัยการผลิตให้เอื้อต่อการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติ ร่วมกันของชุมชนท้องถิ่น เพื่อสร้างกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารให้แก่กลุ่มชายขอบ การพัฒนา และควรมีมาตรการทางสังคมเพื่อประกันสิทธิของกลุ่มเสี่ยง (Social Safety-Net) ที่มีลักษณะหลากหลาย สามารถตอบสนองต่อความจำเป็นของกลุ่มต่างๆ ได้ และคำนึงถึงกระบวนการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนเฉพาะหน้าในยามฉุกเฉินด้วย
- 2) รัฐควรจัดให้มีระบบแผนที่และข้อมูลความเสี่ยงต่อความมั่นคงด้านอาหาร รวมไปถึงระบบเตือนภัยรูปแบบต่างๆ ทั้งนี้การสำรองอาหารไว้เพื่อรองรับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้ก็มีความสำคัญต่อการบรรเทาผลกระทบต่อปัจเจกชน โดยเฉพาะกลุ่มเสี่ยง

เมื่อการเยียวยาภายในประเทศไม่เพียงพอต่อการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน ก็ต้องมุ่งสู่การเยียวยาสิทธิในระดับภูมิภาค พัฒนาระบบการเยียวยาให้สามารถเป็นหลักประกันเพิ่มเติมให้แก่ปัจเจกชน โดย

- 1) ในสถานการณ์ปกติ รับรองสิทธิด้านอาหารไว้ในระบบกฎหมายสิทธิมนุษยชนของภูมิภาค อย่างชัดเจน รวมถึงมีกลไกศาลและการตรวจตราการบังคับใช้สิทธิมารองรับ โดยเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนสามารถร้องเรียนต่อกลไกระดับภูมิภาคได้โดยตรงหากมีการละเมิดสิทธิด้านอาหารขึ้น เพื่อให้มีการเยียวยาสิทธิของปัจเจกชนอย่างเป็นทางการ
- 2) ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ควรส่งเสริมความร่วมมือระดับภูมิภาคเพื่อสร้างระบบสำรองอาหาร และระบบเตือนภัยล่วงหน้าที่สามารถใช้งานร่วมกันได้ ซึ่งจะมีผลดีเนื่องจากมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ที่เอื้อต่อการช่วยเหลือกันอย่างรวดเร็วทันสถานการณ์

สุดท้ายเมื่อไม่มีการขยายที่เพียงพอทั้งระดับภายใน และภูมิภาคก็ต้องอาศัย
มาตรการระดับพหุภาคีในการแก้ไขปัญหา ข้อเสนอแนะระดับพหุภาคี มีดังต่อไปนี้

ในสถานการณ์ปกติ

- 1) องค์การระหว่างประเทศทั้งที่อยู่ภายใต้องค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ
อื่นที่เป็นเอกเทศ พึงคำนึงถึงกฎหมายสิทธิมนุษยชนตลอดเวลา องค์การโดยเฉพาะคณะ
มนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติควรมีมติและดำเนินกิจกรรมไปในแนวทางที่ส่งเสริม
สิทธิด้านอาหาร และสร้างกระบวนการขยายสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่สอดคล้อง
กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหาร
- 2) ประชาคมระหว่างประเทศควรผลักดันให้รัฐทั้งหลายเข้าร่วมเป็นภาคีของกติกาสากลฯ และ
อนุสัญญาฯ สิทธิมนุษยชนทั้งหลาย เพื่อให้มีระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่แน่นอนและ
ครอบคลุม โดยเฉพาะการรับรองพิธีสารเพิ่มเติมกติกาสากลว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม
และวัฒนธรรม ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตเพื่อให้ปัจเจกชนสามารถร้องทุกข์ในประเด็นสิทธิด้าน
อาหารต่อกลไกระหว่างประเทศได้มากขึ้น
- 3) ประชาคมระหว่างประเทศควรส่งเสริมการศึกษา วิจัย เพื่อการพัฒนาการขยายสิทธิด้าน
อาหารของเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากโลกาภิวัตน์อย่างยั่งยืน อันจะเป็นผลดีต่อ
กระบวนการขยายสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาสังคมทั้งหลายมี
โอกาสในการให้ข้อมูล แลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่ได้จากการทำงานในพื้นที่วิกฤตอันจะเป็น
ประโยชน์ต่อการขยายสิทธิด้านอาหารของกลุ่มเสี่ยงอย่างลึกซึ้งมากยิ่งขึ้น รวมทั้งควร
ผลักดันวาระการจัดความยากจนในประเทศกำลังพัฒนาอย่างเร่งด่วน โดยจัดให้มีโครงการ
พัฒนาที่มีสิทธิด้านอาหารเป็นแกนกลางในการแก้ปัญหา ต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย
จากนโยบายเข้ามีส่วนร่วม และส่งเสริมการดำเนินงานของภาคประชาสังคมด้วย

ในสถานการณ์ฉุกเฉิน

- 1) องค์การระหว่างประเทศทั้งที่อยู่ภายใต้องค์การสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศ
อื่นที่เป็นเอกเทศ พึงคำนึงถึงกฎหมายสิทธิมนุษยชนตลอดเวลา องค์การโดยเฉพาะคณะ
มนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติควรมีมติและดำเนินกิจกรรมไปในแนวทางที่ส่งเสริม
สิทธิด้านอาหาร และสร้างกระบวนการขยายสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชนที่สอดคล้อง
กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิด้านอาหาร คณะมนตรีความมั่นคง
ควรแสดงบทบาทในการเข้าไปแก้สถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องอาศัยอำนาจขององค์กรให้ทัน
การณ์ และปราศจากเจตนาแอบแฝง
- 2) ประชาคมระหว่างประเทศควรผลักดัน แนวทางต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการขยายสิทธิ
ด้านอาหารของปัจเจกชนให้มีผลบังคับใช้ได้มากขึ้น อาทิ แนวทางตามความสมัครใจเพื่อ

ส่งเสริมความก้าวหน้าในการยอมรับสิทธิด้านอาหาร ที่ออกโดย องค์การอาหารและเกษตร แห่งสหประชาชาติ และข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการพิเศษสิทธิด้านอาหารแห่ง สหประชาชาติ ทั้งนี้ประชาคมระหว่างประเทศควรผลักดันการการบังคับใช้สิทธิมนุษยชน ในกรอบของธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ โดยรณรงค์ให้รัฐต่างๆ เข้าเป็นภาคีให้มากที่สุด โดยเฉพาะชาติที่มีกิจกรรมทางการทหาร และการเมืองระหว่างประเทศสูง

- 3) ประชาคมระหว่างประเทศควรให้ความสำคัญกับการประเมินผลของโครงการเยียวยาสิทธิด้าน อาหารทั้งหลายไม่ให้ออกเบี่ยงเบนไปจากกลุ่มเป้าหมาย และติดตามผลสัมฤทธิ์ของการแก้ไข ปัญหาตามที่กลไกตรวจตราต่างๆ ได้ทำข้อเสนอแนะไปถึง ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการพัฒนาอย่าง เท่าเทียมกัน เพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิของกลุ่มเสี่ยงที่อาจตกเป็นบุคคลชายขอบของ โครงการต่างๆ โดยให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อแก้ปัญหากระบวนการเยียวยาสิทธิ ด้านอาหารของปัจเจกชนผ่านการสนับสนุนด้านงบประมาณ การแลกเปลี่ยนข้อมูลความรู้ รวมไปถึงการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารในยามฉุกเฉิน โดยบริสุทธิ์ใจ

นอกจากนี้ยังอาจใช้มาตรการอื่นๆ ที่จะช่วยส่งเสริมการยอมรับสิทธิด้านอาหาร อย่างยั่งยืนและเป็นระบบในลักษณะที่เป็นองค์รวม ดังนี้

- 1) การพัฒนาระบบการเข้าถึงทรัพยากรการผลิตอาหาร และสร้างการจ้างงานให้ครอบคลุมทั้ง ในเมือง และชนบท หมายถึง การปฏิรูประบบถือครองทรัพย์สิน และการเข้าถึงบริการ สาธารณะที่เกี่ยวข้องกับการผลิตอาหารด้วย เช่น การจัดระบบที่ทำกินให้สอดคล้องกับสิทธิ ชุมชนในการใช้สอยทรัพยากรธรรมชาติร่วมกัน การจัดระบบชลประทานขนาดย่อมที่ ตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นมากกว่าการเกษตรแบบอุตสาหกรรม รวมไปถึง การจัดโครงการจ้างงานของรัฐในฤดูว่างจากการเกษตรกรรมเพื่อแลกกับอาหาร และ ปรับปรุงระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ กล่าวคือ ต้องส่งเสริมให้ชุมชนมีส่วนร่วม ในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู สิ่งแวดล้อมที่อยู่อาศัยชุมชน เพื่อให้มนุษย์อยู่ร่วมกับธรรมชาติได้ อย่างยั่งยืน
- 2) พัฒนาระบบตลาดให้สามารถเชื่อมโยงระหว่างผู้ผลิตกับผู้บริโภคเพื่อตัดการเก็งกำไรที่ทำให้ ราคาอาหารแพงกว่าที่ควรจะเป็น และทำให้ผู้ผลิตคำนึงถึงสุขภาพของผู้บริโภคด้วย พัฒนา โครงสร้างพื้นฐานให้เกิดการขนส่งติดต่อระหว่างชุมชนได้สะดวกและประหยัดขึ้น เพื่อเชื่อม การแลกเปลี่ยนอาหารระหว่างชุมชนให้มีความหลากหลายทางโภชนาการขึ้น รวมไปถึงสร้าง สถาบันที่กำกับดูแลเพื่อป้องกันการผูกขาด ให้ความรู้ทางการเกษตรแก่เกษตรกร และ ความรู้ด้านโภชนาการให้แก่ผู้บริโภคด้วย
- 3) สนับสนุนการศึกษา วิจัย องค์ความรู้ และเทคโนโลยีที่เหมาะสม กล่าวคือ มิได้ต่อต้าน การพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ที่จะนำมาสู่ไร่นา และฟาร์มปศุสัตว์ แต่คำนึงการประเมินความ

เสี่ยงของผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากเทคโนโลยีที่นำลงสู่ไร่นา และฟาร์มปศุสัตว์ด้วย อีกทั้งยังต้องส่งเสริมการแลกเปลี่ยนภูมิปัญญาท้องถิ่นระหว่างชุมชนด้วย ให้ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนผ่านระบบการศึกษา และสื่อสารณะ รวมไปถึงการฝึกอบรมบุคลากรของหน่วยงานต่างๆ ให้เข้าใจ และตระหนักถึงสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นการส่งเสริมการยอมรับสิทธิด้านอาหารลงไปถึงตัวผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถรวมกลุ่มเพื่อเรียกร้องให้รัฐตอบสนองสิทธิในรูปแบบต่างๆ ได้อย่างกว้างขวาง

- 4) นอกจากการหาแนวทางมาเยียวยาสหิตีด้านอาหารของปัจเจกชนแล้ว การสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่ปัจเจกชนเป็นประดมก็มีส่วนช่วยสร้างหลักประกันสิทธิด้านอาหารอย่างมั่นคงให้แก่ปัจเจกชนลึกลงไปถึงระดับครัวเรือนได้ ซึ่งแนวทางที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับเรื่องสิทธิด้านอาหารได้อย่างเหมาะสม คือ ปรัชญา “เศรษฐกิจพอเพียง” และ “เกษตรทฤษฎีใหม่” ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

คณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. รายงานผลตามเป้าหมายการพัฒนาแห่ง
สหัสวรรษของประเทศไทย พ.ศ.2547.

จรัญ โฆษณานันท์. สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม. พิมพ์
ครั้งแรก. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, 2545.

วันทนา ศิวะ. ปล้นผลิตผล. แปลโดย ไพโรจน์ ภูมิประดิษฐ์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สวนเงินมีมา,
2544.

ภาษาอังกฤษ

FAO. BACKGROUND STUDY PAPER No.19.

FAO. CFS:2003/INF/7.

FAO. Declaration of the World Food Summit: five years later 2002.

FAO. IGWG RTEG INF/1.

FAO. IGWG RTEG INF/2.

FAO. IGWG RTEG/INF3.

FAO. IGWG RTEG /INF4.

FAO. IGWG RTEG /INF4/APP.1.

FAO. IGWG RTFG /INF4/APP.2.

FAO. IGWG RTFG /INF4/APP.3.

FAO. IGWG RTFG /INF4/APP.4.

FAO. IGWG RTFG /INF5.

FAO. IGEG RTFG /INF6.

FAO. IGWG RTFG /INF7.

FAO. Legal Office. Right to Food Time line.

FAO. Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action 1996.

FAO. RAP PUBLICATION 2005/04. Bangkok : FAO Regional office for Asia and Pacific, 2005.

FAO. The Right to Food in practice Implementation at the national level. Rome. 2006.

FAO. The State of Food Insecurity in the World 2005.

FAO. The State of Food Insecurity in the World 2006.

FAO. Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security. 2004.

International Human Rights Internship Program and Asian Forum for Human Rights and Development. Circle of rights Economic, Social & Cultural Rights Activism : A

Training Resource. 2000.

Ministry of Agriculture and Cooperation of Thailand. REVISED REPORTING FORMAT FOR THE FOLLOW-UP OF THE IMPLEMENTATION OF THE WORLD FOOD SUMMIT PLAN OF ACTION. 2004.

Ministry of Agriculture of JAPAN. REPORT ON THE IMPLEMENTATION OF ECONOMIC SOCIAL AND CULTURAL RIGHTS.

NGO/CSO FORUM For Food Sovereignty. PROFIT FOR FEW OR FOOD FOR ALL. Rome: NGO/CSO FORUM, 2002.

UN. A/56/210.

UN. A/57/356.

UN. A/58/330.

UN. A/59/385.

UN. A/60/306.

UN. A/60/350.

UN. A/61/349.

UN. E/2003/73.

UN. E/C.12/1999/5.

UN. E/CN.4/2001/53.

UN [E/CN.4/2002/54](#).

UN [E/CN.4/2002/58](#).

UN. [E/CN.4/2002/58/Add.1](#).

UN. [E/CN.4/Sub.2/2002/18](#).

UN. [E/CN.4/2003/54](#).

UN. [E/CN.4/2003/54/Add.1](#).

UN. [E/CN.4/2003/117](#).

UN. [E/CN.4/2004/10](#).

UN. [E/CN.4/2004/10/Add.1](#).

UN. [E/CN.4/2004/10/Add.2](#).

UN. [E/CN.4/2005/34](#).

UN. [E/CN.4/2005/47](#).

UN. [E/CN.4/2005/47/Add.1](#).

UN. [E/CN.4/2005/47/Add.2](#).

UN. [E/CN.4/2006/35](#).

UN. [E/CN.4/2006/44](#).

UN. [E/CN.4/2006/44/Add.1.](#)

UN. [E/CN.4/2006/44/Add.2.](#)

UN. [Principles Relating to the Status of National Institutions.](#) 1991.

UN. [Vienna Declaration and Programme of Action.](#) 1993.

Vitit Muntarbhorn. [The Human Rights Protection System of the United Nations and of its Specialised Agencies.](#) lectures for the International Institute of Human Rights. Strasbourg. 2001.

WFP. [Emergency Operation 10503 Brief.](#)

WFP. [EMOP Sudan 10557.0.](#)

WFP. [WFP/EB.2/2006/Summary.](#)



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ก

แนวทางตามความสมัครใจฯ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Appendix D**VOLUNTARY GUIDELINES TO SUPPORT THE PROGRESSIVE
REALIZATION OF THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD IN THE
CONTEXT OF NATIONAL FOOD SECURITY**

Adopted by the 127th Session of the FAO Council

22-27 November 2004



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Table of Contents

Section I: Preface and Introduction	3
Preface	3
Introduction	5
BASIC INSTRUMENTS	5
THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD AND THE ACHIEVEMENT OF FOOD SECURITY	6
Section II: Enabling Environment, Assistance and Accountability	8
GUIDELINE 1: DEMOCRACY, GOOD GOVERNANCE, HUMAN RIGHTS AND THE RULE OF LAW	8
GUIDELINE 2: ECONOMIC DEVELOPMENT POLICIES	8
GUIDELINE 3: STRATEGIES	9
GUIDELINE 4: MARKET SYSTEMS	10
GUIDELINE 5: INSTITUTIONS	11
GUIDELINE 6: STAKEHOLDERS	12
GUIDELINE 7: LEGAL FRAMEWORK	12
GUIDELINE 8: ACCESS TO RESOURCES AND ASSETS	13
<i>Guideline 8a: Labour</i>	14
<i>Guideline 8b: Land</i>	14
<i>Guideline 8c: Water</i>	14
<i>Guideline 8d: Genetic Resources for Food and Agriculture</i>	14
<i>Guideline 8e: Sustainability</i>	14
<i>Guideline 8f: Services</i>	15
GUIDELINE 9: FOOD SAFETY AND CONSUMER PROTECTION	15
GUIDELINE 10: NUTRITION	16
GUIDELINE 11: EDUCATION AND AWARENESS RAISING	17
GUIDELINE 12: NATIONAL FINANCIAL RESOURCES	18

GUIDELINE 13: SUPPORT FOR VULNERABLE GROUPS	19
GUIDELINE 14: SAFETY NETS	19
GUIDELINE 15: INTERNATIONAL FOOD AID	20
GUIDELINE 16: NATURAL AND HUMAN-MADE DISASTERS	21
GUIDELINE 17: MONITORING, INDICATORS AND BENCHMARKS	22
GUIDELINE 18: NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS	23
GUIDELINE 19: INTERNATIONAL DIMENSION	23
Section III: International Measures, Actions and Commitments	24
INTERNATIONAL COOPERATION AND UNILATERAL MEASURES	24
ROLE OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY	24
TECHNICAL COOPERATION	24
INTERNATIONAL TRADE	25
EXTERNAL DEBT	25
OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE	26
INTERNATIONAL FOOD AID	26
PARTNERSHIPS WITH NGOS/CSOS/PRIVATE SECTOR	26
PROMOTION AND PROTECTION OF THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD	26
INTERNATIONAL REPORTING	27

Section I: Preface and Introduction

Preface

1. The eradication of hunger is clearly reflected in the target set at the World Food Summit to reduce the number of undernourished people to half their present level no later than 2015 and as agreed by the Millennium Summit to “halve proportion of people who suffer from hunger” by the same year.
2. In the Rome Declaration on World Food Security, Heads of State and Government “reaffirm[ed] the right of everyone to have access to safe and nutritious food, consistent with the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger.” Objective 7.4 of the World Food Summit Plan of Action established the task: “to clarify the content of the right to adequate food and the fundamental right of everyone to be free from hunger, as stated in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and other relevant international and regional instruments, and to give particular attention to implementation and full and progressive realization of this right as a means of achieving food security for all.”
3. The Plan of Action “invite[d] the UN High Commissioner for Human Rights, in consultation with relevant treaty bodies, and in collaboration with relevant specialised agencies and programmes of the UN system and appropriate intergovernmental mechanisms, to better define the rights related to food in Article 11 of the Covenant and to propose ways to implement and realize these rights as a means of achieving the commitments and objectives of the World Food Summit, taking into account the possibility of formulating voluntary guidelines for food security for all.”
4. In response to the invitation by the World Food Summit, and following several international consultations, the Committee on Economic, Social and Cultural Rights adopted General Comment 12 which provided its experts’ views on the progressive realization of the right to adequate food.
5. In Paragraph 10 of the Declaration adopted at the 2002 World Food Summit: *five years later*, Heads of State and Government invited the Council of the Food and Agriculture Organization of the United Nations to establish at its 123rd session an Intergovernmental Working Group (IGWG), in the context of the World Food Summit follow-up, with the following mandate: “to elaborate, with the participation of stakeholders, in a period of two years, a set of voluntary guidelines to support Member Nations’ efforts to achieve the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security”.
6. The objective of these Voluntary Guidelines is to provide practical guidance to States in their implementation of the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, in order to achieve the goals of the Plan of Action of the World Food Summit. Relevant stakeholders could also benefit from such guidance.
7. The Voluntary Guidelines take into account a wide range of important considerations and principles, including equality and non-discrimination, participation and inclusion, accountability and rule of law, and the principle that all human rights are universal, indivisible, inter-related and interdependent. Food should not be used as a tool for political and economic pressure.
8. In developing these Voluntary Guidelines, the IGWG has benefited from the active participation of international organizations, non-governmental organizations and representatives of civil society. The implementation of these Guidelines, which is primarily the responsibility of States, should benefit from the contribution of all members of civil society at large, including NGOs and the private sector.
9. These Voluntary Guidelines are a human rights-based practical tool addressed to all States. They do not establish legally binding obligations for states or international organizations,

nor is any provision in them to be interpreted as amending, modifying or otherwise impairing rights and obligations under national and international law. States are encouraged to apply these Voluntary Guidelines in developing their strategies, policies programs and activities, and should do so without discrimination of any kind, such as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Introduction

BASIC INSTRUMENTS

10. These Voluntary Guidelines have taken into account relevant international instruments¹, in particular those instruments in which the progressive realization of the right of everyone to an adequate standard of living, including adequate food, is enshrined.

Universal Declaration of Human Rights, Article 25:

1. Everyone has the right to a standard of living adequate for the health and well-being of himself and of his family, including food, clothing, housing and medical care and necessary social services, and the right to security in the event of unemployment, sickness, disability, widowhood, old age or other lack of livelihood in circumstances beyond his control.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 11:

1. The States Parties to the present Covenant recognize the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions. The States Parties will take appropriate steps to ensure the realization of this right, recognizing to this effect the essential importance of international cooperation based on free consent.

2. The States Parties to the present Covenant, recognizing the fundamental right of everyone to be free from hunger, shall take, individually and through international cooperation, the measures, including specific programmes, which are needed:

- (a) to improve methods of production, conservation and distribution of food by making full use of technical and scientific knowledge, by disseminating knowledge of the principles of nutrition and by developing or reforming agrarian systems in such a way as to achieve the most efficient development and utilization of natural resources;
- (b) taking into account the problems of both food-importing and food-exporting countries, to ensure an equitable distribution of world food supplies in relation to need.

International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, Article 2:

1. Each State Party to the present Covenant undertakes to take steps, individually and through international assistance and cooperation, especially economic and technical, to the maximum of its available resources, with a view to achieving progressively the full realization of the rights recognized in the present Covenant by all appropriate means, including particularly the adoption of legislative measures.

2. The States Parties to the present Covenant undertake to guarantee that the rights enunciated in the present Covenant will be exercised without discrimination of any kind as to race, colour, sex, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status.

11. Among others, Articles 55 and 56 of the Charter of the United Nations are relevant to these Voluntary Guidelines.

¹ References in the Voluntary Guidelines to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and other international treaties do not prejudice the position of any State with respect to signature, ratification or accession to those instruments

UN Charter, Article 55

With a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the United Nations shall promote:

- a. higher standards of living, full employment, and conditions of economic and social progress and development;
- b. solutions of international economic, social, health, and related problems; and international cultural and educational co-operation; and
- c. universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion.

UN Charter, Article 56

All Members pledge themselves to take joint and separate action in co-operation with the Organization for the achievement of the purposes set forth in Article 55.

12. Other international instruments, including the Convention of the Rights of the Child and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, the four Geneva Conventions and their two Additional Protocols also contain provisions relevant to these Voluntary Guidelines.
13. These Voluntary Guidelines have taken into account the commitments contained in the Millennium Declaration, including the development goals, as well as the outcomes and commitments of the major UN conferences and summits in the economic, social and related fields.
14. The IGWG has also taken into account several Resolutions from the United Nations General Assembly and Commission on Human Rights and the General Comments adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD AND THE ACHIEVEMENT OF FOOD SECURITY

15. Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient, safe and nutritious food to meet their dietary needs and food preferences for an active and healthy life. The four pillars of food security are availability, stability of supply, access and utilization.
16. The progressive realization of the right to adequate food requires States to fulfil their relevant human rights obligations under international law. These Voluntary Guidelines aim to guarantee the availability of food in quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals; physical and economic accessibility for everyone, including vulnerable groups, to adequate food, free from unsafe substances and acceptable within a given culture; or the means of its procurement.
17. States have obligations under relevant international instruments relevant to the progressive realization of the right to adequate food. Notably, States Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) have the obligation to respect, promote and protect and to take appropriate steps to achieve progressively the full realization of the right to adequate food. States Parties should respect existing access to adequate food by not taking any

measures that result in preventing such access, and should protect the right of everyone to adequate food by taking steps so that enterprises and individuals do not deprive individuals of their access to adequate food. States Parties should promote policies intended to contribute to the progressive realization of people's right to adequate food by proactively engaging in activities intended to strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security. States Parties should, to the extent that resources permit, establish and maintain safety nets or other assistance to protect those who are unable to provide for themselves.

18. States that are not Parties to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) are invited to consider ratifying the ICESCR.

19. At the national level a human rights-based approach to food security emphasizes universal, inter-dependent, indivisible and inter-related human rights, the obligations of States and the roles of relevant stakeholders. It emphasizes the achievement of food security as an outcome of the realization of existing rights and includes certain key principles: the need to enable individuals to realise the right to take part in the conduct of public affairs, right to freedom of expression and right to seek, receive and impart information, including in relation to decision making about policies on realizing the right to adequate food. Such an approach should take into account the need for emphasis on poor and vulnerable people who are often excluded from the processes which determine policies to promote food security and the need for inclusive societies free from discrimination by the State in meeting their obligations to promote and respect human rights. In this approach, people hold their governments accountable and are participants in the process of human development, rather than being passive recipients. A human rights-based approach requires not only addressing the final outcome of abolishing hunger, but also proposing ways and tools by which that goal is achieved. Application of human rights principles is integral to the process.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Section II: Enabling Environment, Assistance and Accountability

GUIDELINE 1: DEMOCRACY, GOOD GOVERNANCE, HUMAN RIGHTS AND THE RULE OF LAW

1.1 States should promote and safeguard a free, democratic and just society in order to provide a peaceful, stable and enabling economic, social, political and cultural environment in which individuals can feed themselves and their families in freedom and dignity.

1.2 States should promote democracy, the rule of law, sustainable development and good governance, and promote and protect human rights and fundamental freedoms in order to empower individuals and civil society to make demands on their governments, devise policies that address their specific needs and ensure the accountability and transparency of governments and state decision-making processes in implementing such policies. States should in particular promote freedom of opinion and expression, freedom of information, freedom of the press and freedom of assembly and association, which enhances the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Food should not be used as a tool for political and economic pressure.

1.3 States should also promote good governance as an essential factor for sustained economic growth, sustainable development, poverty and hunger eradication and for the realization of all human rights including the progressive realization of the right to adequate food.

1.4 States should ensure, in accordance with their international human rights obligations, that all individuals, including human rights defenders of the progressive realization of the right to adequate food, are accorded equal protection under the law and that due process is guaranteed in all legal proceedings.

1.5 Where appropriate and consistent with domestic law, States may assist individuals and groups of individuals to have access to legal assistance to better assert the progressive realization of the right to adequate food.

GUIDELINE 2: ECONOMIC DEVELOPMENT POLICIES

2.1 In order to achieve the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, States should promote broad-based economic development that is supportive of their food security policies. States should establish policy goals and benchmarks based on the food security needs of the population.

2.2 States should assess, in consultation with key stakeholders, the economic and social situation, including the degree of food insecurity and its causes, the nutrition situation and food safety.

2.3 States should promote adequate and stable supplies of safe food through a combination of domestic production, trade, storage and distribution.

2.4 States should consider adopting a holistic and comprehensive approach to hunger and poverty reduction. Such an approach entails, *inter alia*, direct and immediate measures to ensure access to adequate food as part of a social safety net; investment in productive activities and projects to improve the livelihoods of the poor and hungry in a sustainable manner; the development of appropriate institutions, functioning markets, a conducive legal and regulatory framework; and access to employment, productive resources and appropriate services.

2.5 States should pursue inclusive, non-discriminatory and sound economic, agriculture, fisheries, forestry, land use, and, as appropriate, land reform policies - all of which will permit farmers, fishers, foresters and other food producers, particularly women, to earn a fair return from their labour, capital and management, and encourage conservation and sustainable management of natural resources including in marginal areas.

2.6 Where poverty and hunger are predominantly rural, States should focus on sustainable agricultural and rural development through measures to improve access to land, water, appropriate and affordable technologies, productive and financial resources, enhance the productivity of poor rural communities, promote the participation of the poor in economic policy decisions, share the benefits of productivity gains, conserve and protect natural resources, and invest in rural infrastructure, education and research. In particular, States should adopt policies that create conditions which encourage stable employment, especially in rural areas, including off-farm jobs.

2.7 In response to the growing problem of urban hunger and poverty, States should promote investments aimed at enhancing the livelihoods of the urban poor.

GUIDELINE 3: STRATEGIES

3.1 States, as appropriate and in consultation with relevant stakeholders and pursuant to their national laws, should consider adopting a national human-rights based strategy for the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security as part of an overarching national development strategy, including poverty reduction strategies, where they exist.

3.2 The elaboration of these strategies should begin with a careful assessment of existing national legislation, policy and administrative measures, current programmes, systematic identification of existing constraints and availability of existing resources. States should formulate the measures necessary to remedy any weakness, and propose an agenda for change and the means for its implementation and evaluation.

3.3 These strategies could include objectives, targets, benchmarks and time frames; and actions to formulate policies; identify and mobilize resources; define institutional mechanisms; allocate responsibilities; coordinate the activities of different actors; and provide for monitoring mechanisms. As appropriate, such strategies could address all aspects of the food system, including the production, processing, distribution, marketing and consumption of safe food. It could also address access to resources and to markets as well as parallel measures in other fields.

These strategies should in particular address the needs of vulnerable and disadvantaged groups, as well as special situations such as natural disasters and emergencies.

3.4 Where necessary, States should consider adopting and, as appropriate, reviewing a national poverty reduction strategy that specifically addresses access to adequate food.

3.5 States, individually or in cooperation with relevant international organizations, should consider integrating into their poverty reduction strategy a human rights perspective based on the principle of non-discrimination. In raising the standard of living of those below the poverty line, due regard should be given to the need to ensure equality in practice to those who are traditionally disadvantaged and between women and men.

3.6 In their poverty reduction strategies, States also should give priority to providing basic services for the poorest, and investing in human resources by ensuring access to primary education for all, basic health care, capacity building in good practices, clean drinking water, adequate sanitation and justice and by supporting programmes in basic literacy, numeracy and good hygiene practices.

3.7 States are encouraged, *inter alia* and in a sustainable manner, to increase productivity and to revitalize the agricultural sector including livestock, forestry and fisheries through special policies and strategies targeted at small-scale and traditional fishers, and farmers in rural areas, and the creation of enabling conditions for private sector participation, with emphasis on human capacity development and the removal of constraints to agricultural production, marketing and distribution.

3.8 In developing these strategies, States are encouraged to consult with civil society organizations and other key stakeholders at national and regional levels, including the small-scale and traditional farmers, private sector, women, and youth associations, with the aim of promoting their active participation in all aspects of agricultural and food production strategies.

3.9 These strategies should be transparent, inclusive and comprehensive, cut across national policies, programmes and projects, take into account the special needs of girls and women, combine short term and long term objectives, and be prepared and implemented in a participatory and accountable manner.

3.10 States should support, including through regional cooperation, the implementation of national strategies for development, in particular for the reduction of poverty and hunger as well as for the progressive realization of the right to adequate food.

GUIDELINE 4: MARKET SYSTEMS

4.1 States should, in accordance with their national law and priorities, as well as their international commitments, improve the functioning of their markets, in particular their agricultural and food markets, in order to promote both economic growth and sustainable development, *inter alia*, by mobilizing domestic savings, both public and private, by developing

appropriate credit policies, by generating sustainable adequate levels of national productive investment through credits in concessional terms and by increasing human capacity.

4.2 States should put legislation, policies, procedures and regulatory and other institutions in place to ensure non-discriminatory access to markets and to prevent uncompetitive practices in markets.

4.3 States should encourage the development of corporate social responsibility and the commitment of all market players and civil society towards the progressive realization of the right of individuals to adequate food in the context of national food security.

4.4 States should provide adequate protection to consumers against fraudulent market practices, misinformation and unsafe food. The measures toward this objective should not constitute unjustified barriers to international trade and should be in conformity with the WTO agreements.

4.5 States should, as appropriate, promote the development of small-scale local and regional markets and border trade to reduce poverty and increase food security, particularly in poor rural and urban areas.

4.6 States may wish to adopt measures to ensure that the widest number of individuals and communities, especially disadvantaged groups, can benefit from opportunities created by competitive agricultural trade.

4.7 States should strive to ensure that food, agricultural trade and overall trade policies are conducive to fostering food security for all through a non-discriminatory and market-oriented local, regional, national and world trade system.

4.8 States should endeavour to establish well functioning internal marketing, storage, transportation, communication and distribution systems, *inter alia*, to facilitate diversified trade and better links within and between domestic, regional and world markets, as well as to take advantage of new market opportunities.

4.9 States will take into account that markets do not automatically result in everybody achieving a sufficient income at any time to meet basic needs and should therefore seek to provide adequate social safety nets and, where appropriate, the assistance of the international community for this purpose.

4.10 States should take account of shortcomings of market mechanisms in protecting the environment and public goods.

GUIDELINE 5: INSTITUTIONS

5.1 States, where appropriate, should assess the mandate and performance of relevant public institutions and, where necessary, establish, reform or improve their organization and structure to

contribute to the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security.

5.2 To this end, States may wish to ensure the coordinated efforts of relevant government ministries, agencies and offices. They could establish national intersectoral coordination mechanisms to ensure the concerted implementation, monitoring and evaluation of policies, plans and programmes. States are encouraged to involve relevant communities in all aspects of planning and execution of activities in these areas.

5.3 States may also wish to entrust a specific institution with overall responsibility for overseeing and coordinating the application of these guidelines, bearing in mind the Declaration and Programme of Action of the 1993 Vienna World Conference on Human Rights and taking due account of existing agriculture conventions and protocols. In order to ensure transparency and accountability, the functions and tasks of this institution would need to be clearly defined, regularly reviewed and provision made for adequate monitoring mechanisms.

5.4 States should ensure that relevant institutions provide for full and transparent participation of the private sector and of civil society, in particular representatives of the groups most affected by food insecurity.

5.5 States should take measures, where and if necessary, to develop, strengthen, implement and maintain effective anticorruption legislation and policies, including in the food sector and in the management of emergency food aid.

GUIDELINE 6: STAKEHOLDERS

6.1 Recognizing the primary responsibility of States for the progressive realisation of the right to adequate food, States are encouraged to apply a multi-stakeholder approach to national food security to identify the roles of and involve all relevant stakeholders, encompassing civil society and private sector, drawing together their know-how with a view to facilitate the efficient use of resources.

GUIDELINE 7: LEGAL FRAMEWORK

7.1 States are invited to consider, in accordance with their domestic legal and policy frameworks, whether to include provisions in their domestic law, possibly including constitutional or legislative review that facilitates the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security.

7.2 States are invited to consider, in accordance with their domestic legal and policy frameworks, whether to include provisions in their domestic law, which may include their constitutions, bills of rights or legislation, to directly implement the progressive realization of the right to adequate food. Administrative, quasi-judicial and judicial mechanisms to provide adequate, effective and prompt remedies accessible, in particular, to members of vulnerable groups may be envisaged.

7.3 States that have established a right to adequate food under their legal system should inform the general public of all available rights and remedies to which they are entitled.

7.4 States should consider strengthening their domestic law and policies to accord access by women heads of households to poverty reduction and nutrition security programs and projects.

GUIDELINE 8: ACCESS TO RESOURCES AND ASSETS

8.1 States should facilitate sustainable, non-discriminatory and secure access and utilization of resources consistent with their national law and with international law and protect the assets that are important for people's livelihoods. States should respect and protect the rights of individuals with respect to resources such as land, water, forests, fisheries, and livestock without any discrimination. Where necessary and appropriate, States should carry out land reforms and other policy reforms consistent with their human rights obligations and in accordance with the rule of law in order to secure efficient and equitable access to land and to strengthen pro-poor growth. Special attention may be given to groups such as pastoralists and indigenous people and their relation to natural resources.

8.2 States should take steps so that members of vulnerable groups can have access to opportunities and economic resources in order to participate fully and equally in the economy.

8.3 States should pay particular attention to the specific access problems of women and of vulnerable, marginalized and traditionally disadvantaged groups, including all persons affected by HIV/AIDS. States should take measures to protect all people affected by HIV/AIDS from losing their access to resources and assets.

8.4 States should promote agricultural research and development, in particular to promote basic food production with its positive effects on basic incomes and its benefits to small and women farmers, as well as poor consumers.

8.5 States should, within the framework of relevant international agreements, including those on intellectual property, promote access by medium and small-scale farmers to research results enhancing food security.

8.6 States should promote women's full and equal participation in the economy and, for this purpose, introduce, where it does not exist, and implement gender-sensitive legislation providing women with the right to inherit and possess land and other property. States should also provide women with secure and equal access to, control over, and benefits from productive resources, including credit, land, water, and appropriate technologies.

8.7 States should design and implement programs that include different mechanisms of access and appropriate use of agricultural land, directed to the poorest populations.

Guideline 8a: Labour

8.8 States should take measures to encourage sustainable development in order to provide opportunities for work that provides remuneration allowing for an adequate standard of living for rural and urban wage earners and their families, and to promote and protect self-employment. For States that have ratified the relevant instruments, working conditions should be consistent with the obligations they have assumed under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, relevant ILO Conventions and other treaties including human rights conventions.

8.9 In order to improve access to the labour market, states should enhance human capital through education programs, adult literacy and additional training programs, as required, regardless of race, colour, gender, language, religion, political opinion, national or social origin, property, birth or other status.

Guideline 8b: Land

8.10 States should take measures to promote and protect the security of land tenure, especially with respect to women, poor and disadvantaged segments of society, through legislation that protects the full and equal right to own land and other property, including the right to inherit. As appropriate, States should consider establishing legal and other policy mechanisms, consistent with their international human rights obligations and in accordance with the rule of law, that advance land reform to enhance access for the poor and women. Such mechanisms should also promote conservation and sustainable use of land. Special consideration should be given to the situation of indigenous communities.

Guideline 8c: Water

8.11 Bearing in mind that access to water in sufficient quantity and quality for all is fundamental for life and health, States should strive to improve access to, and promote sustainable use of, water resources and their allocation among users giving due regard to efficiency and the satisfaction of basic human needs in an equitable manner and that balances the requirement of preserving or restoring the functioning of ecosystems with domestic, industrial and agricultural needs, including safeguarding drinking water quality.

Guideline 8d: Genetic Resources for Food and Agriculture

8.12 States, taking into account the importance of biodiversity, and consistent with their obligations under relevant international agreements, should consider specific national policies, legal instruments and supporting mechanisms to prevent the erosion and to ensure the conservation and sustainable use of genetic resources for food and agriculture, including, as appropriate, for the protection of relevant traditional knowledge and equitable participation in sharing benefits arising from the use of these resources, and by encouraging, as appropriate, the participation of local and indigenous communities and farmers in making national decisions on matters related to the conservation and sustainable use of genetic resources for food and agriculture.

Guideline 8e: Sustainability

8.13 States should consider specific national policies, legal instruments and supporting mechanisms to protect ecological sustainability and the carrying capacity of ecosystems to ensure the possibility for increased, sustainable food production for present and future generations, prevent water pollution, protect the fertility of the soil, and promote sustainable management of fisheries and forestry.

Guideline 8f: Services

8.14 States should create an enabling environment and strategies to facilitate and support the development of private and public sector initiatives to promote appropriate tools, technologies and mechanization in the provision of relevant services, including research, extension, marketing, rural finance and micro credit, to enable more efficient food production by all farmers, in particular poor farmers, and to address local constraints such as shortage of land, water and farm power.

GUIDELINE 9: FOOD SAFETY AND CONSUMER PROTECTION

9.1 States should take measures to ensure that all food, whether locally produced or imported, freely available or sold on markets, is safe and consistent with national food safety standards.

9.2 States should establish comprehensive and rational food-control systems that reduce risk of food borne disease using risk analysis and supervisory mechanisms to ensure food safety in the entire food chain including animal feed.

9.3 States are encouraged to take action to streamline institutional procedures for food control and food safety at national level and eliminate gaps and overlaps in inspection systems and in the legislative and regulatory framework for food. States are encouraged to adopt scientifically based food safety standards, including standards for additives, contaminants, residues of veterinary drugs and pesticides, and microbiological hazards, and establish standards for packaging, labelling and advertising of food. These standards should take into consideration internationally accepted food standards (Codex Alimentarius) in accordance with the WTO Sanitary and Phytosanitary Agreement (SPS). States should take action, to prevent contamination from industrial and other pollutants in the production, processing, storage, transport, distribution, handling and sale of food

9.4 States may wish to establish a national coordinating committee for food to bring together both governmental and non-governmental actors involved in the food system and to act as liaison with the FAO/WHO Codex Alimentarius Commission. States should consider collaborating with private stakeholders in the food system, both by assisting them in exercising controls on their own production and handling practices, and by auditing those controls.

9.5 Where necessary, States should assist farmers and other primary producers to follow good agricultural practices, food processors to follow good manufacturing practices, and food handlers to follow good hygiene practices. States are encouraged to consider establishing food safety systems and supervisory mechanisms to ensure the provision of safe food to consumers.

9.6 States should ensure that education on safe practices is available for food business operators in order that their activities neither lead to harmful residues in food nor cause harm to the environment. States should also take measures to educate consumers about the safe storage, handling and utilization of food within the household. States should collect and disseminate information to the public regarding food-borne diseases and food safety matters, and should cooperate with regional and international organizations addressing food safety issues.

9.7 States should adopt measures to protect consumers from deception and misrepresentation in the packaging, labelling, advertising and sale of food and facilitate consumers' choice by ensuring appropriate information on marketed food, and provide recourse for any harm caused by

unsafe or adulterated food, including food offered by street sellers. Such measures should not be used as unjustified barriers to trade and be in conformity with the WTO agreements (in particular SPS and TBT).

9.8 Developed countries are encouraged to provide technical assistance to developing countries through advice, credits, donations and grants for capacity building and training in food safety. When possible and appropriate, developing countries with more advanced capabilities in food safety-related areas are encouraged to lend assistance to less advanced developing countries.

9.9 States are encouraged to cooperate with all stakeholders, including regional and international consumer organizations, addressing food safety issues, and consider their participation in national and international fora where policies with impact on food production, processing, distribution, storage and marketing are discussed.

GUIDELINE 10: NUTRITION

10.1 If necessary, States should take measures to maintain, adapt or strengthen dietary diversity and healthy eating habits and food preparation, as well as feeding patterns, including breastfeeding, while ensuring that changes in availability and access to food supply do not negatively affect dietary composition and intake.

10.2 States are encouraged to take steps, in particular through education, information and labelling regulations, to prevent over-consumption and unbalanced diets which may lead to malnutrition, obesity and degenerative diseases.

10.3 States are encouraged to involve all relevant stakeholders, in particular communities and local government, in the design, implementation, management, monitoring and evaluation of programmes to increase the production and consumption of healthy and nutritious foods, especially those that are rich in micronutrients. States may wish to promote gardens at both home and school as a key element in combating micronutrient deficiencies and promoting healthy eating. States may also consider adopting regulations for fortifying foods to prevent and cure micronutrient deficiencies particularly iodine, iron and Vitamin A.

10.4 States should address the specific food and nutritional needs of people living with HIV/AIDS, or suffering from other epidemics.

10.5 States should take appropriate measures to promote and encourage breastfeeding, in line with their cultures, the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and subsequent resolutions of the World Health Assembly, in accordance with the WHO/UNICEF recommendations.

10.6 States may wish to disseminate information on the feeding of infants and young children that is consistent and in line with current scientific knowledge and internationally accepted practices and to take steps to counteract misinformation on infant feeding. States should consider with utmost care issues regarding breastfeeding and human immunodeficiency virus (HIV) infection on the basis of the most up-to-date, authoritative scientific advice and referring to the latest WHO/UNICEF guidelines.

10.7 States are invited to take parallel action in the areas of health, education and sanitary infrastructure and promote intersectoral collaboration, so that necessary services and goods become available to people to enable them to make full use of the dietary value in the food they eat and thus achieve nutritional well-being.

10.8 States should adopt measures to eradicate any kind of discriminatory practices, especially in respect of gender, in order to achieve adequate levels of nutrition within the household.

10.9 States should recognize that food is a vital part of an individual's culture and are encouraged to take into account individuals' practices, customs and traditions on matters related to food.

10.10 States are reminded of the cultural values of dietary and eating habits in different cultures and should establish methods for promoting food safety, positive nutritional intake including fair distribution of food within communities and households with special emphasis on the needs and rights of both girls and boys and pregnant women and lactating mothers, in all cultures.

GUIDELINE 11: EDUCATION AND AWARENESS RAISING

11.1 States should support investment in human resource development such as health, education, literacy and other skills training, which are essential to sustainable development, including agriculture, fisheries, forestry and rural development.

11.2 States should strengthen and broaden primary education opportunities, especially for girls, women and other under-served populations.

11.3 States should encourage agricultural and environmental education at the primary and secondary levels in order to create a better awareness in new generations about the importance of conserving and making a sustainable use of natural resources.

11.4 States should support higher education through strengthening developing country university and technical faculties of agriculture related disciplines and business to carry out both education and research functions, and engaging universities throughout the world in training developing country agriculturalists, scientists and businessmen at the graduate and post-graduate levels.

11.5 States should provide information to individuals to strengthen their ability to participate in food related policy decisions that may affect them, and to challenge decisions that threaten their rights.

11.6 States should implement measures to make people improve their housing conditions and the means for food preparation, because they are related to food safety. Such measures should be made in the educative and infrastructure fields, specially in rural households.

11.7 States should promote and/or integrate into school curricula human rights education, including civil, political, economic, social, cultural rights, which includes the progressive realization of the right to adequate food.

11.8 States are encouraged to promote awareness of the importance of human rights, including the progressive realization of the right to adequate food.

11.9 States should provide proper training to officials responsible for the implementation of the progressive realization of the right to adequate food.

11.10 States should raise public awareness of these guidelines and continuously provide and improve access to them and to relevant human rights laws and regulations, particularly in rural and remote areas.

11.11 States may wish to empower civil society to participate in the implementation of these guidelines, for instance, through capacity building.

GUIDELINE 12: NATIONAL FINANCIAL RESOURCES

12.1 Regional and local authorities are encouraged to allocate resources for anti-hunger and food security purposes in their respective budgets.

12.2 States should ensure transparency and accountability in the use of public resources, particularly in the area of food security.

12.3 States are encouraged to promote basic social programmes and expenditures, in particular those affecting the poor and the vulnerable segments of society, and protect them from budget reductions, while increasing the quality and effectiveness of social expenditures. States should strive to ensure that budget cuts do not negatively affect access to adequate food among the poorest sections of society.

12.4 States are encouraged to establish an enabling legal and economic environment to promote and mobilize domestic savings and attract external resources for productive investment, and seek innovative sources of funding, both public and private at national and international levels, for social programmes.

12.5 States are invited to take appropriate steps and suggest strategies to contribute to raise awareness of the families of migrants in order to promote efficient use of the remittances of migrants for investments that could improve their livelihoods, including the food security of their families.

GUIDELINE 13: SUPPORT FOR VULNERABLE GROUPS

13.1 Consistent with the World Food Summit commitment, States should establish Food Insecurity and Vulnerability Information and Mapping Systems (FIVIMS), in order to identify groups and households particularly vulnerable to food insecurity along with the reasons for their food insecurity. States should develop and identify corrective measures to be implemented both immediately and progressively to provide access to adequate food.

13.2 States are invited to systematically undertake disaggregated analysis on the food insecurity, vulnerability and nutritional status of different groups in society, with particular attention to assessing any form of discrimination that may manifest itself in greater food insecurity and vulnerability to food insecurity, or in a higher prevalence of malnutrition among specific population groups, or both, with a view to removing and preventing such causes of food insecurity or malnutrition.

13.3 States should establish transparent, non-discriminatory eligibility criteria in order to ensure effective targeting of assistance, so that no one who is in need is excluded, or that those not in need of assistance are included. Effective accountability and administrative systems are essential to prevent leakages and corruption. Factors to take into account include household and individual assets and income, nutrition and health status, as well as existing coping mechanisms.

13.4 States may wish to give priority to channelling food assistance via women as a means of enhancing their decision-making role and ensuring that the food is used to meet the household's food requirements.

GUIDELINE 14: SAFETY NETS

14.1 States should consider, to the extent that resources permit, establishing and maintaining social safety and food safety nets to protect those who are unable to provide for themselves. As far as possible, and with due regard to effectiveness and coverage, states should consider building on existing capacities within communities at risk to provide the necessary resources for social safety and food safety nets to fulfil the progressive realization of the right to adequate food states may wish to consider the benefits of procuring locally.

14.2 States and international organizations should consider the benefits of local procurement for food assistance that could integrate the nutritional needs of those affected by food insecurity and the commercial interests of local producers.

14.3 Although the design of social and food safety nets will depend on the nature of food insecurity, objectives, budget, existing administrative capacity and local circumstances such as levels of food supply and local food markets, States should nonetheless ensure that they adequately target those in need and respect the principle of non-discrimination in the establishment of eligibility criteria.

14.4 States should take steps, to the extent that resources permit, so that any measure of an economic or financial nature, likely to have a negative impact on existing levels of food

consumption of vulnerable groups, be accompanied by provision for effective food safety nets. Safety nets should be linked to other complementary interventions that promote food security in the longer term.

14.5 In situations where it has been determined that food plays an appropriate role in safety nets, food assistance should bridge the gap between the nutritional needs of the affected population and their ability to meet those needs themselves. Food assistance should be provided with the fullest possible participation of those affected, and such food should be nutritionally adequate and safe, bearing in mind local circumstances, dietary traditions and cultures.

14.6 States should consider accompanying food assistance in safety net schemes with complementary activities to maximize benefits towards ensuring people's access to and utilization of adequate food. Essential complementary activities include access to clean water and sanitation, health care interventions and nutrition education activities.

14.7 States, in the design of safety nets, should consider the important role of international organizations such as FAO, IFAD, and WFP, and other relevant international, regional and civil society organizations who can assist them in fighting rural poverty and promoting food security and agricultural development.

GUIDELINE 15: INTERNATIONAL FOOD AID

15.1 Donor states should ensure that their food aid policies support national efforts by recipient States to achieve food security and base their food aid provisions on sound needs assessment targeting especially food insecure and vulnerable groups. In this context, donor states should provide assistance in a manner that takes into account food safety, the importance of not disrupting local food production and the nutritional and dietary needs and culture of recipient populations. Food aid should be provided with a clear exit strategy and avoid the creation of dependency. Donors should promote increased use of local and regional commercial markets to meet food needs in famine-prone countries and reduce dependence on food aid.

15.2 International food-aid transactions, including bilateral food aid which is monetized, should be carried out in a manner consistent with the FAO Principles of Surplus Disposal and Consultative Obligations, the Food Aid Convention and the WTO Agreement on Agriculture, and should meet the internationally agreed food safety standards, bearing in mind local circumstances, dietary traditions and cultures.

15.3 States and relevant non-state actors should ensure, in accordance with international law, safe and unimpeded access to the populations in need, as well as for international needs assessments and humanitarian agencies involved in the distribution of international food assistance.

15.4 The provision of international food aid in emergency situations should take particular account of longer term rehabilitation and development objectives in the recipient countries and should respect universally recognized humanitarian principles.

15.5 The assessment of needs and the planning, monitoring and evaluation of the provision of food aid should, as far as possible, be made in a participatory manner, and whenever possible, in close collaboration with recipient governments at the national and local level.

GUIDELINE 16: NATURAL AND HUMAN-MADE DISASTERS

16.1 Food should never be used as a means of political and economic pressure.

16.2 States reaffirm the obligations they have assumed under international humanitarian law and, in particular, as parties to the 1949 Geneva Conventions and/or the 1977 Additional Protocols thereto with respect to the humanitarian needs of the civilian population, including their access to food in situations of armed conflict and occupation, *inter alia*,

- Additional Protocol I provides, *inter alia*, that “[t]he starvation of civilians as a method of warfare is prohibited” and that “[i]t is prohibited to attack, destroy, remove or render useless objects indispensable to the survival of the civilian population, such as foodstuffs, agricultural areas for the production of foodstuffs, crops, livestock, drinking water installations and supplies and irrigation works, for the specific purpose of denying them, for their sustenance value to the civilian population or to the adverse party, whatever the motive, whether in order to starve out civilians, to cause them to move away, or for any other motive.”, and that “these objects shall not be made the object of reprisals”.

16.3 In situations of occupation, international humanitarian law provides, *inter alia*: that to the fullest extent of the means available to it, the Occupying Power has the duty of ensuring the food and medical supplies of the population; that it should, in particular, bring in the necessary foodstuffs, medical stores and other articles if the resources of the Occupied Territory are inadequate; and that if the whole or part of the population of an Occupied Territory is inadequately supplied, the Occupying Power shall agree to relief schemes on behalf of the said population, and shall facilitate them by all the means at its disposal.²

16.4 States reaffirm the obligations they have assumed regarding the protection, safety and security of humanitarian personnel.

16.5 States should make every effort to ensure that refugees and internally displaced persons have access at all times to adequate food. In this respect, States and other relevant stakeholders should be encouraged to make use of the Guiding Principles on Internal Displacement when dealing with situations of internal displacement.

16.6 In the case of natural or human-made disasters, States should provide food assistance to those in need, may request international assistance if their own resources do not suffice, and should facilitate safe and unimpeded access for international assistance in accordance with international law and universally recognized humanitarian principles, bearing in mind local circumstances, dietary traditions and cultures.

² 1949 Geneva Convention IV Relative to the Protection of Civilians Persons in Time of War, Articles 55, 59.

16.7 States should put in place adequate and functioning mechanisms of early warning to prevent or mitigate the effects of natural or human-made disasters. Early warning systems should be based on international standards and cooperation, on reliable, disaggregated data and should be constantly monitored. States should take appropriate emergency preparedness measures, such as keeping food stocks for the acquisition of food and take steps to put in place adequate systems for distribution.

16.8 States are invited to consider establishing mechanisms to assess nutritional impact and to gain understanding of the coping strategies of affected households in the event of natural or human made disasters. This should inform the targeting, design, implementation and evaluation of relief, rehabilitation and resilience building programmes.

GUIDELINE 17: MONITORING, INDICATORS AND BENCHMARKS

17.1 States may wish to establish mechanisms to monitor and evaluate the implementation of these Guidelines towards the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, in accordance with their capacity and by building on existing information systems and addressing information gaps.

17.2 States may wish to consider conducting “Right to Food Impact Assessments” in order to identify the impact of domestic policies, programmes and projects on the progressive realisation of the right to adequate food of the population at large and vulnerable groups in particular, and as a basis for the adoption of the necessary corrective measures.

17.3 States may also wish to develop a set of process, impact and outcome indicators, relying on indicators already in use and monitoring systems such as FIVIMS, so as to assess the implementation of the progressive realization of the right to adequate food. They may wish to establish appropriate benchmarks to be achieved in the short, medium and long term, which relate directly to meeting poverty and hunger reduction targets as a minimum, as well as other national and international goals including those adopted at the World Food Summit and the Millennium Summit.

17.4 In this evaluation process, process indicators could be so identified or designed that they explicitly relate and reflect the use of specific policy instruments and interventions with outcomes consistent with the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Such indicators could enable States to implement legal, policy and administrative measures, detect discriminatory practices and outcomes, and ascertain the extent of political and social participation in the process of realizing that right.

17.5 States should, in particular, monitor the food-security situation of vulnerable groups, in particular women, children and the elderly, and their nutritional status, including the prevalence of micro-nutrient deficiencies.

17.6 In this evaluation process, States should ensure a participatory approach to information gathering, management, analysis, interpretation and dissemination.

GUIDELINE 18: NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS

18.1 States that have as a matter of national law or policy adopted a rights-based approach and which have national human rights institutions or ombudspersons, may wish to include the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security in their mandates. States which do not have national human rights institutions or ombudspersons are encouraged to establish them. Human rights institutions should be independent and autonomous from the government, in accordance with the Paris Principles. States should encourage civil society organizations and individuals to contribute to monitoring activities undertaken by national human rights institutions with respect to the progressive realization of the right to adequate food.

18.2 States are invited to encourage efforts by national institutions to establish partnerships and increase cooperation with civil society.

GUIDELINE 19: INTERNATIONAL DIMENSION

19.1 States should fulfil those measures, actions and commitments on the international dimension, as described in Section III below, in support of the implementation of the Voluntary Guidelines, which assist states in their national efforts in the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security as set forth by the World Food Summit and the World Food Summit: *five years later* within the context of the Millennium Declaration

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Section III: International Measures, Actions and Commitments

INTERNATIONAL COOPERATION AND UNILATERAL MEASURES

1. In the context of recent major international conferences the international community has stated its deep concern over the persistence of hunger, its readiness to support national governments in their efforts to combat hunger and malnutrition and its commitment to cooperate actively within the global partnership for development which includes the international alliance against hunger.
2. States have the primary responsibility for their own economic and social development, including the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security. Stressing that national development efforts should be supported by an enabling international environment, the International community and the UN system, including FAO, as well as other relevant agencies and bodies according to their mandates, are urged to take actions in supporting national development efforts for the progressive realisation of the right to adequate food in the context of national food security. This essential role of international cooperation is recognised, *inter alia*, in article 56 of the Charter of the United Nations as well as in the outcomes of major international conferences such as the plan of action of the WSSD. Food should not be used as a tool of economic and political pressure.
3. States are strongly urged to take steps with a view to the avoidance of, and refrain from, any unilateral measure not in accordance with international law and the charter of the United Nations that impedes the full achievement of economic and social development by the population of the affected countries and that hinders their progressive realization of the right to adequate food.

ROLE OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY

4. Consistent with commitments made at various international conferences, in particular the Monterrey Consensus, developed countries should assist developing countries in attaining international development goals, including those contained in the Millennium Declaration. States and relevant international organisations according to their respective mandates should actively support the progressive realisation of the right to adequate food at the national level. External support, including south-south cooperation, should be coordinated with national policies and priorities.

TECHNICAL COOPERATION

5. Developed and developing countries should act in partnership to support their efforts to achieve the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security through technical cooperation, including institutional capacity building, and transfer of technology on mutually agreed terms, as committed in the major international conferences, in all areas covered in these guidelines, with special focus on impediments to food security such as HIV/AIDS.

INTERNATIONAL TRADE

6. International trade can play a major role in the promotion of economic development, and the alleviation of poverty and improving food security at the national level.
7. States should promote international trade as one of the effective instruments for development, as expanded international trade could open opportunities to reduce hunger and poverty in many of the developing countries.
8. It is recalled that the long-term objective referred to in the WTO Agreement on Agriculture is to establish a fair and market-oriented trading system through a programme of fundamental reform encompassing strengthened rules and specific commitments on support and protection in order to correct and prevent restrictions and distortions in world agricultural markets.
9. States are urged to implement commitments expressed at various relevant international conferences and the recommendations of the Sao Paulo Consensus (UNCTAD XI) including, for example, those reproduced below:

75. Agriculture is a central element in the current negotiations. Efforts should be intensified to achieve the internationally agreed aims embodied in the three pillars of the Doha mandate, namely substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support. The negotiations on agriculture taking place in the WTO should deliver an outcome that is consistent with the ambition set out in the Doha mandate. Special and differential treatment for developing countries shall be an integral part of all elements of the negotiations and shall take fully into account development needs in a manner consistent with the Doha mandate, including food security and rural development. Non-trade concerns of countries will be taken into account, as provided for in the Agreement on Agriculture, in accordance with paragraph 13 of the Doha Ministerial Declaration.

...

77. Efforts at extending market access liberalization for non-agricultural products under the Doha Work Programme should be intensified with the aim of reducing or, as appropriate, eliminating tariffs, including tariff peaks, high tariffs and tariff escalation, as well as non-tariff barriers, in particular on products of export interest to developing countries. Negotiations should take fully into account the special needs and interests of developing countries and LDCs, including through less than full reciprocity in reduction commitments.

10. Such measures can contribute to strengthening an enabling environment for the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security.

EXTERNAL DEBT

11. States and relevant international organisations should, as appropriate, pursue external debt relief measures vigorously and expeditiously in order to release resources for combating hunger, alleviating rural and urban poverty and promoting sustainable development. Creditors and debtors must share the responsibility for preventing and resolving unsustainable debt situations. Speedy,

effective and full implementation of the enhanced HIPC initiative, which should be fully financed by additional resources is critical. Furthermore, all official and commercial creditors are urged to participate in the HIPC initiative. Heavily indebted poor countries should take or continue to take policy measures required to ensure the full implementation of the HIPC initiative.

OFFICIAL DEVELOPMENT ASSISTANCE

12. Consistent with the Monterrey Consensus, developed countries should assist developing countries in attaining international development goals, including those contained in the Millennium Declaration, by providing adequate technical and financial assistance and by making concrete efforts towards the targets for ODA of 0.7 per cent of GNP to developing countries and 0.15 per cent to 0.2 per cent of GNP to least developed countries. This should be linked to efforts to improve the quality and effectiveness of aid, including through better coordination, closer integration with national development strategies, greater predictability and stability, and genuine national ownership. Donors should be encouraged to take steps to ensure that resources provided for debt relief do not detract from ODA resources intended to be available for developing countries. Developing countries are encouraged to build on progress achieved in ensuring that ODA is used effectively to help achieve development goals and targets. In addition, voluntary financial mechanisms supportive of efforts to achieve sustained growth, development and poverty eradication should be explored.

INTERNATIONAL FOOD AID

13. States which provide international assistance in the form of food aid should regularly examine their relevant policies and, if necessary, review them to support national efforts by recipient states to progressively realise the right to adequate food in the context of national food security. In the broader context of food security policy, states should base their food aid policies on sound needs assessment that involve both recipient and donors and that target specially needy and vulnerable groups. In this context, states should provide such assistance in a manner that takes into account the importance of food safety, local and regional food production capacity and benefits, and the nutritional needs, as well as culture of recipient populations.

PARTNERSHIPS WITH NGOS/CSOS/PRIVATE SECTOR

14. States, international organizations, civil society, private sector, and all relevant non-governmental organizations and other stakeholders should promote the strengthening of partnerships and coordinated action, including programs and capacity development efforts, with a view to strengthening the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security.

PROMOTION AND PROTECTION OF THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD

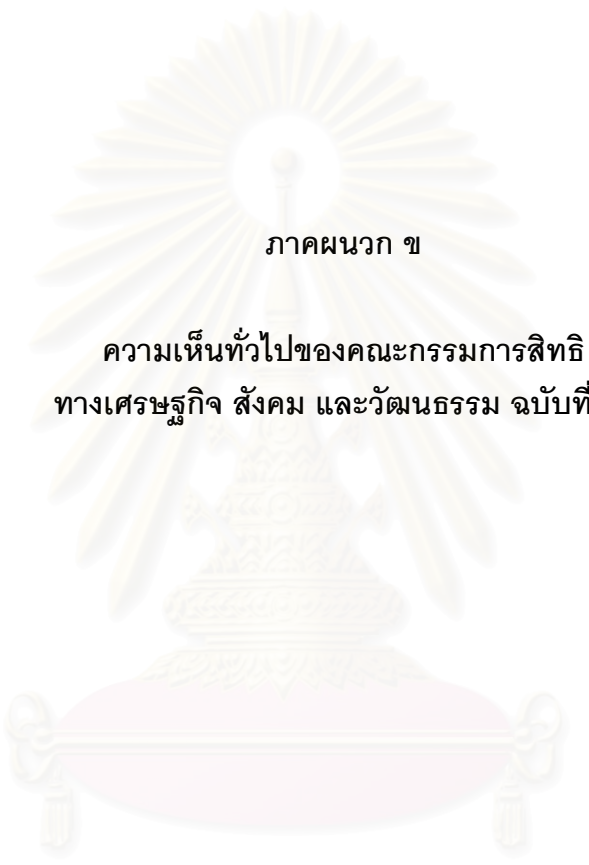
15. The organs and specialised agencies related to human rights should continue to enhance the coordination of their activities based on the consistent and objective application of international human right instruments including the promotion of the progressive realization of the right to adequate food. The promotion and protection of all human rights and fundamental freedoms must be considered a priority objective of the United Nations in accordance with its purposes and principles, in particular the purpose of international cooperation. In the framework of these purposes and principles, the promotion and protection of all human rights including the progressive realization of the right to adequate food, is a legitimate concern of all member states, the international community and civil society.

INTERNATIONAL REPORTING

16. States may report on a voluntary basis on relevant activities and progress achieved in implementing the Voluntary Guidelines on the progressive realization of the right to adequate food in the context of national food security, to CFS within its reporting procedures.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก ข

ความเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิ
ทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ฉบับที่ 12

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Twentieth session (1999)***General comment No. 12: The right to adequate food (art. 11)****Introduction and basic premises**

1. The human right to adequate food is recognized in several instruments under international law. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights deals more comprehensively than any other instrument with this right. Pursuant to article 11.1 of the Covenant, States parties recognize “the right of everyone to an adequate standard of living for himself and his family, including adequate food, clothing and housing, and to the continuous improvement of living conditions”, while pursuant to article 11.2 they recognize that more immediate and urgent steps may be needed to ensure “the fundamental right to freedom from hunger and malnutrition”. The human right to adequate food is of crucial importance for the enjoyment of all rights. It applies to everyone; thus the reference in article 11.1 to “himself and his family” does not imply any limitation upon the applicability of this right to individuals or to female-headed households.

2. The Committee has accumulated significant information pertaining to the right to adequate food through examination of State parties’ reports over the years since 1979. The Committee has noted that while reporting guidelines are available relating to the right to adequate food, only a few States parties have provided information sufficient and precise enough to enable the Committee to determine the prevailing situation in the countries concerned with respect to this right and to identify the obstacles to its realization. This general comment aims to identify some of the principal issues which the Committee considers to be important in relation to the right to adequate food. Its preparation was triggered by the request of Member States during the 1996 World Food Summit for a better definition of the rights relating to food in article 11 of the Covenant, and by a special request to the Committee to give particular attention to the Summit Plan of Action in monitoring the implementation of the specific measures provided for in article 11 of the Covenant.

3. In response to these requests, the Committee reviewed the relevant reports and documentation of the Commission on Human Rights and of the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities on the right to adequate food as a human right; devoted a day of general discussion to this issue at its seventh session in 1997, taking into consideration the draft international code of conduct on the human right to adequate food prepared by international non-governmental organizations; participated in two expert consultations on the right to adequate food as a human right organized by the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), in Geneva in December 1997, and in Rome in November 1998 co-hosted by the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), and noted their final reports. In April 1999 the Committee participated in a symposium on “The substance and politics of a human rights approach to food and nutrition policies and programmes”, organized by the Administrative Committee on Coordination/Sub-Committee on Nutrition of the United Nations at its twenty-sixth session in Geneva and hosted by OHCHR.

4. The Committee affirms that the right to adequate food is indivisibly linked to the inherent dignity of the human person and is indispensable for the fulfilment of other human rights enshrined in the International Bill of Human Rights. It is also inseparable from social justice, requiring the adoption of appropriate economic, environmental and social policies, at both the national and international levels, oriented to the eradication of poverty and the fulfilment of all human rights for all.

5. Despite the fact that the international community has frequently reaffirmed the importance of full respect for the right to adequate food, a disturbing gap still exists between the standards set in article 11 of the Covenant and the situation prevailing in many parts of the world. More than 840 million people throughout the world, most of them in developing countries, are chronically hungry; millions of people are suffering from famine as the result of natural disasters, the increasing incidence of civil strife and wars in some regions and the use of food as a political weapon. The Committee observes that while the problems of hunger and malnutrition are often particularly acute in developing countries, malnutrition, under-nutrition and other problems which relate to the right to adequate food and the right to freedom from hunger also exist in some of the most economically developed countries. Fundamentally, the roots of the problem of hunger and malnutrition are not lack of food but lack of access to available food, inter alia because of poverty, by large segments of the world's population.

Normative content of article 11, paragraphs 1 and 2

6. The right to adequate food is realized when every man, woman and child, alone or in community with others, have physical and economic access at all times to adequate food or means for its procurement. The *right to adequate food* shall therefore not be interpreted in a narrow or restrictive sense which equates it with a minimum package of calories, proteins and other specific nutrients. The *right to adequate food* will have to be realized progressively. However, States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in paragraph 2 of article 11, even in times of natural or other disasters.

Adequacy and sustainability of food availability and access

7. The concept of *adequacy* is particularly significant in relation to the right to food since it serves to underline a number of factors which must be taken into account in determining whether particular foods or diets that are accessible can be considered the most appropriate under given circumstances for the purposes of article 11 of the Covenant. The notion of *sustainability* is intrinsically linked to the notion of adequate food or food *security*, implying food being accessible for both present and future generations. The precise meaning of “adequacy” is to a large extent determined by prevailing social, economic, cultural, climatic, ecological and other conditions, while “sustainability” incorporates the notion of long-term availability and accessibility.

8. The Committee considers that the core content of the right to adequate food implies: The availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture; The accessibility of such food in ways that are sustainable and that do not interfere with the enjoyment of other human rights.

9. *Dietary needs* implies that the diet as a whole contains a mix of nutrients for physical and mental growth, development and maintenance, and physical activity that are in compliance with human physiological needs at all stages throughout the life cycle and according to gender and occupation. Measures may therefore need to be taken to maintain, adapt or strengthen dietary diversity and appropriate consumption and feeding patterns, including breastfeeding, while ensuring that changes in availability and access to food supply as a minimum do not negatively affect dietary composition and intake.

10. *Free from adverse substances* sets requirements for food safety and for a range of protective measures by both public and private means to prevent contamination of foodstuffs

through adulteration and/or through bad environmental hygiene or inappropriate handling at different stages throughout the food chain; care must also be taken to identify and avoid or destroy naturally occurring toxins.

11. *Cultural or consumer acceptability* implies the need also to take into account, as far as possible, perceived non-nutrient-based values attached to food and food consumption and informed consumer concerns regarding the nature of accessible food supplies.

12. *Availability* refers to the possibilities either for feeding oneself directly from productive land or other natural resources, or for well-functioning distribution, processing and market systems that can move food from the site of production to where it is needed in accordance with demand.

13. *Accessibility* encompasses both economic and physical accessibility:

Economic accessibility implies that personal or household financial costs associated with the acquisition of food for an adequate diet should be at a level such that the attainment and satisfaction of other basic needs are not threatened or compromised. Economic accessibility applies to any acquisition pattern or entitlement through which people procure their food and is a measure of the extent to which it is satisfactory for the enjoyment of the right to adequate food. Socially vulnerable groups such as landless persons and other particularly impoverished segments of the population may need attention through special programmes.

Physical accessibility implies that adequate food must be accessible to everyone, including physically vulnerable individuals, such as infants and young children, elderly people, the physically disabled, the terminally ill and persons with persistent medical problems, including the mentally ill. Victims of natural disasters, people living in disaster-prone areas and other specially disadvantaged groups may need special attention and sometimes priority consideration with respect to accessibility of food. A particular vulnerability is that of many indigenous population groups whose access to their ancestral lands may be threatened.

Obligations and violations

14. The nature of the legal obligations of States parties is set out in article 2 of the Covenant and has been dealt with in the Committee's general comment No. 3 (1990). The principal obligation is to take steps to achieve *progressively* the full realization of the right to adequate food. This imposes an obligation to move as expeditiously as possible towards that goal. Every State is obliged to ensure for everyone under its jurisdiction access to the minimum essential food which is sufficient, nutritionally adequate and safe, to ensure their freedom from hunger.

15. The right to adequate food, like any other human right, imposes three types or levels of obligations on States parties: the obligations to *respect*, to *protect* and to *fulfil*. In turn, the obligation to *fulfil* incorporates both an obligation to *facilitate* and an obligation to *provide*.^{*} The obligation to *respect* existing access to adequate food requires States parties not to take any measures that result in preventing such access. The obligation to *protect* requires measures by the State to ensure that enterprises or individuals do not deprive individuals of their access to adequate food. The obligation to *fulfil (facilitate)* means the State must proactively engage in activities intended to strengthen people's access to and utilization of resources and means to ensure their livelihood, including food security. Finally, whenever an individual or group is unable, for reasons beyond their control, to enjoy the right to adequate food by the means at their disposal, States have the obligation to *fulfil (provide)* that right directly. This obligation also applies for persons who are victims of natural or other disasters.

16. Some measures at these different levels of obligations of States parties are of a more immediate nature, while other measures are more of a long-term character, to achieve progressively the full realization of the right to food.

17. Violations of the Covenant occur when a State fails to ensure the satisfaction of, at the very least, the minimum essential level required to be free from hunger. In determining which actions or omissions amount to a violation of the right to food, it is important to distinguish the inability from the unwillingness of a State party to comply. Should a State party argue that resource constraints make it impossible to provide access to food for those who are unable by themselves to secure such access, the State has to demonstrate that every effort has been made to use all the resources at its disposal in an effort to satisfy, as a matter of priority, those minimum obligations. This follows from article 2.1 of the Covenant, which obliges a State party to take the necessary steps to the maximum of its available resources, as previously pointed out by the Committee in its general comment No. 3, paragraph 10. A State claiming that it is unable to carry out its obligation for reasons beyond its control therefore has the burden of proving that this is the case and that it has unsuccessfully sought to obtain international support to ensure the availability and accessibility of the necessary food.

18. Furthermore, any discrimination in access to food, as well as to means and entitlements for its procurement, on the grounds of race, colour, sex, language, age, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status with the purpose or effect of nullifying or impairing the equal enjoyment or exercise of economic, social and cultural rights

constitutes a violation of the Covenant.

19. Violations of the right to food can occur through the direct action of States or other entities insufficiently regulated by States. These include: the formal repeal or suspension of legislation necessary for the continued enjoyment of the right to food; denial of access to food to particular individuals or groups, whether the discrimination is based on legislation or is proactive; the prevention of access to humanitarian food aid in internal conflicts or other emergency situations; adoption of legislation or policies which are manifestly incompatible with pre-existing legal obligations relating to the right to food; and failure to regulate activities of individuals or groups so as to prevent them from violating the right to food of others, or the failure of a State to take into account its international legal obligations regarding the right to food when entering into agreements with other States or with international organizations.

20. While only States are parties to the Covenant and are thus ultimately accountable for compliance with it, all members of society - individuals, families, local communities, non-governmental organizations, civil society organizations, as well as the private business sector - have responsibilities in the realization of the right to adequate food. The State should provide an environment that facilitates implementation of these responsibilities. The private business sector - national and transnational - should pursue its activities within the framework of a code of conduct conducive to respect of the right to adequate food, agreed upon jointly with the Government and civil society.

Implementation at the national level

21. The most appropriate ways and means of implementing the right to adequate food will inevitably vary significantly from one State party to another. Every State will have a margin of discretion in choosing its own approaches, but the Covenant clearly requires that each State party take whatever steps are necessary to ensure that everyone is free from hunger and as soon as possible can enjoy the right to adequate food. This will require the adoption of a national strategy to ensure food and nutrition security for all, based on human rights principles that define the objectives, and the formulation of policies and corresponding benchmarks. It should also identify the resources available to meet the objectives and the most cost-effective way of using them.

22. The strategy should be based on a systematic identification of policy measures and activities relevant to the situation and context, as derived from the normative content of the right to adequate food and spelled out in relation to the levels and nature of State parties' obligations

referred to in paragraph 15 of the present general comment. This will facilitate coordination between ministries and regional and local authorities and ensure that related policies and administrative decisions are in compliance with the obligations under article 11 of the Covenant.

23. The formulation and implementation of national strategies for the right to food requires full compliance with the principles of accountability, transparency, people's participation, decentralization, legislative capacity and the independence of the judiciary. Good governance is essential to the realization of all human rights, including the elimination of poverty and ensuring a satisfactory livelihood for all.

24. Appropriate institutional mechanisms should be devised to secure a representative process towards the formulation of a strategy, drawing on all available domestic expertise relevant to food and nutrition. The strategy should set out the responsibilities and time frame for the implementation of the necessary measures.

25. The strategy should address critical issues and measures in regard to all aspects of the food system, including the production, processing, distribution, marketing and consumption of safe food, as well as parallel measures in the fields of health, education, employment and social security. Care should be taken to ensure the most sustainable management and use of natural and other resources for food at the national, regional, local and household levels.

26. The strategy should give particular attention to the need to prevent discrimination in access to food or resources for food. This should include: guarantees of full and equal access to economic resources, particularly for women, including the right to inheritance and the ownership of land and other property, credit, natural resources and appropriate technology; measures to respect and protect self-employment and work which provides a remuneration ensuring a decent living for wage earners and their families (as stipulated in article 7 (a) (ii) of the Covenant); maintaining registries on rights in land (including forests).

27. As part of their obligations to protect people's resource base for food, States parties should take appropriate steps to ensure that activities of the private business sector and civil society are in conformity with the right to food.

28. Even where a State faces severe resource constraints, whether caused by a process of economic adjustment, economic recession, climatic conditions or other factors, measures should be undertaken to ensure that the right to adequate food is especially fulfilled for vulnerable population groups and individuals.

Benchmarks and framework legislation

29. In implementing the country-specific strategies referred to above, States should set verifiable benchmarks for subsequent national and international monitoring. In this connection, States should consider the adoption of a *framework law* as a major instrument in the implementation of the national strategy concerning the right to food. The framework law should include provisions on its purpose; the targets or goals to be achieved and the time frame to be set for the achievement of those targets; the means by which the purpose could be achieved described in broad terms, in particular the intended collaboration with civil society and the private sector and with international organizations; institutional responsibility for the process; and the national mechanisms for its monitoring, as well as possible recourse procedures. In developing the benchmarks and framework legislation, States parties should actively involve civil society organizations.

30. Appropriate United Nations programmes and agencies should assist, upon request, in drafting the framework legislation and in reviewing the sectoral legislation. FAO, for example, has considerable expertise and accumulated knowledge concerning legislation in the field of food and agriculture. The United Nations Children's Fund (UNICEF) has equivalent expertise concerning legislation with regard to the right to adequate food for infants and young children through maternal and child protection including legislation to enable breastfeeding, and with regard to the regulation of marketing of breast milk substitutes.

Monitoring

31. States parties shall develop and maintain mechanisms to monitor progress towards the realization of the right to adequate food for all, to identify the factors and difficulties affecting the degree of implementation of their obligations, and to facilitate the adoption of corrective legislation and administrative measures, including measures to implement their obligations under articles 2.1 and 23 of the Covenant.

Remedies and accountability

32. Any person or group who is a victim of a violation of the right to adequate food should have access to effective judicial or other appropriate remedies at both national and international levels. All victims of such violations are entitled to adequate reparation, which may take the form of restitution, compensation, satisfaction or guarantees of non-repetition. National Ombudsmen and human rights commissions should address violations of the right to food.

33. The incorporation in the domestic legal order of international instruments recognizing the right to food, or recognition of their applicability, can significantly enhance the scope and effectiveness of remedial measures and should be encouraged in all cases. Courts would then be empowered to adjudicate violations of the core content of the right to food by direct reference to obligations under the Covenant.

34. Judges and other members of the legal profession are invited to pay greater attention to violations of the right to food in the exercise of their functions.

35. States parties should respect and protect the work of human rights advocates and other members of civil society who assist vulnerable groups in the realization of their right to adequate food.

International obligations

States parties

36. In the spirit of Article 56 of the Charter of the United Nations, the specific provisions contained in articles 11, 2.1, and 23 of the Covenant and the Rome Declaration of the World Food Summit, States parties should recognize the essential role of international cooperation and comply with their commitment to take joint and separate action to achieve the full realization of the right to adequate food. In implementing this commitment, States parties should take steps to respect the enjoyment of the right to food in other countries, to protect that right, to facilitate access to food and to provide the necessary aid when required. States parties should, in international agreements whenever relevant, ensure that the right to adequate food is given due attention and consider the development of further international legal instruments to that end.

37. States parties should refrain at all times from food embargoes or similar measures which endanger conditions for food production and access to food in other countries. Food should never be used as an instrument of political and economic pressure. In this regard, the Committee recalls its position, stated in its general comment No. 8, on the relationship between economic sanctions and respect for economic, social and cultural rights.

States and international organizations

38. States have a joint and individual responsibility, in accordance with the Charter of the United Nations, to cooperate in providing disaster relief and humanitarian assistance in times of emergency, including assistance to refugees and internally displaced persons. Each State should contribute to this task in accordance with its ability. The role of the World Food Programme (WFP) and the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), and increasingly that of UNICEF and FAO is of particular importance in this respect and should be strengthened. Priority in food aid should be given to the most vulnerable populations.



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

39. Food aid should, as far as possible, be provided in ways which do not adversely affect local producers and local markets, and should be organized in ways that facilitate the return to food self-reliance of the beneficiaries. Such aid should be based on the needs of the intended beneficiaries. Products included in international food trade or aid programmes must be safe and culturally acceptable to the recipient population.

The United Nations and other international organizations

40. The role of the United Nations agencies, including through the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) at the country level, in promoting the realization of the right to food is of special importance. Coordinated efforts for the realization of the right to food should be maintained to enhance coherence and interaction among all the actors concerned, including the various components of civil society. The food organizations, FAO, WFP and the International Fund for Agricultural Development (IFAD), in conjunction with the United Nations Development Programme (UNDP), UNICEF, the World Bank and the regional development banks, should cooperate more effectively, building on their respective expertise, on the implementation of the right to food at the national level, with due respect to their individual mandates.

41. The international financial institutions, notably the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank, should pay greater attention to the protection of the right to food in their lending policies and credit agreements and in international measures to deal with the debt crisis. Care should be taken, in line with the Committee's general comment No. 2, paragraph 9, in any structural adjustment programme to ensure that the right to food is protected.

ภาคผนวก ค

รายชื่อภาคีสันติสัญญาหลัก และ
รายชื่อประเทศที่รับรองสิทธิด้านอาหารในรัฐธรรมนูญ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

I: STATUS OF RATIFICATION OF RELEVANT TREATIES

The Table shows the status of ratification of three relevant human rights treaties, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR), the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women (CEDAW) and the Convention on the Rights of the Child (CRC). The year refers to the entry into force of the instrument of ratification or accession. The symbol (s) denotes that the country in question has signed, but not ratified the instrument.

Countries	ICESCR	CEDAW	CRC
Afghanistan	1983	2003	1994
Albania	1992	1994	1992
Algeria	1989	1996	1993
Andorra	-	1997	1996
Angola	1992	1986	1991
Antigua and Barbuda	-	1989	1993
Argentina	1986	1985	1991
Armenia	1993	1993	1993
Australia	1976	1983	1991
Austria	1978	1982	1992
Azerbaijan	1992	1995	1992
Bahamas	-	1993	1991
Bahrain	-	2002	1992
Bangladesh	1999	1984	1990
Barbados	1976	1981	1990
Belarus	1976	1981	1990
Belgium	1983	1985	1992
Belize	2000 ^s	1990	1990

Benin	1992	1992	1990
Bhutan	-	1981	1990
Bolivia	1982	1990	1990
Bosnia and Herzegovina	1992	1993	1992
Botswana	-	1996	1995
Brazil	1992	1984	1990
Brunei Darussalam	-	-	1996
Bulgaria	1976	1982	1991
Burkina Faso	1999	1987	1990
Burundi	1990	1992	1990
Cambodia	1992	1992	1992
Cameroon	1984	1994	1993
Canada	1976	1982	1992
Cape Verde	1993	1981	1992
Central African Republic	1981	1991	1992
Chad	1995	1995	1990
Chile	1976	1990	1990
China	2001	1981	1992
Colombia	1976	1982	1991
Comoros	-	1994	1993
Congo	1984	1982	1993
Cook Islands	-	-	1997
Costa Rica	1976	1986	1990
Côte d'Ivoire	1992	1996	1991
Croatia	1991	1992	1991
Cuba	-	1981	1991

Cyprus	1976	1985	1991
Czech Republic	1993	1993	1993
Democratic People's Republic of Korea Republic of Korea Republic of Kores	1981	2001	1990
Democratic Republic of the Congo	1977	1986	1990
Denmark	1976	1983	1991
Djibouti	2003	1999	1991
Dominica	1993	1981	1991
Dominican Republic	1978	1982	1991
Ecuador	1976	1981	1990
Egypt	1982	1981	1990
El Salvador	1980	1981	1990
Equatorial Guinea	1987	1984	1992
Eritrea	2001	1995	1994
Estonia	1992	1991	1991
Ethiopia	1993	1981	1991
Fiji	-	1995	1993
Finland	1976	1986	1991
France	1981	1984	1990
Gabon	1983	1983	1994
Gambia	1979	1993	1990
Georgia	1994	1994	1994
Germany	1976	1985	1992
Ghana	2000	1986	1990
Greece	1985	1983	1993

Grenada	1991	1990	1990
Guatemala	1988	1982	1990
Guinea	1978	1982	1990
Guinea-Bissau	1992	1985	1990
Guyana	1977	1981	1991
Haiti	-	1981	1995
Holy See	-	-	1990
Honduras	1981	1983	1990
Hungary	1976	1981	1991
Iceland	1979	1985	1992
India	1979	1993	1993
Indonesia	-	1984	1990
Iran (Islamic Republic of)	1976	-	1994
Iraq	1976	1986	1994
Ireland	1990	1986	1992
Israel	1992	1991	1991
Italy	1978	1985	1991
Jamaica	1976	1984	1991
Japan	1979	1985	1994
Jordan	1976	1992	1991
Kazakhstan	-	1998	1994
Kenya	1976	1984	1990
Kiribati	-	-	1996
Kuwait	1996	1994	1991
Kyrgyzstan	1994	1997	1994
Lao People's Democratic Republic	2000 (s)	1981	1991

Latvia	1992	1992	1992
Lebanon	1976	1997	1991
Lesotho	1992	1995	1992
Liberia	1967 (s)	1984	1993
Libyan Arab Jamahiriya	1976	1989	1993
Liechtenstein	1999	1996	1996
Lithuania	1992	1994	1992
Luxembourg	1983	1989	1994
Madagascar	1976	1989	1991
Malawi	1994	1987	1991
Malaysia	-	1995	1995
Maldives	-	1993	1991
Mali	1976	1985	1990
Malta	1990	1991	1990
Marshall Islands	-	-	1993
Mauritania	-	2001	1991
Mauritius	1976	1984	1990
Mexico	1981	1981	1990
Micronesia (Federal States of)	-	-	1993
Monaco	1997	-	1993
Mongolia	1976	1981	1990
Morocco	1979	1993	1993
Mozambique	-	1997	1994
Myanmar	-	1997	1991
Namibia	1995	1992	1990
Nauru	-	-	1994

Nepal	1991	1991	1990
Netherlands	1979	1991	1995
New Zealand	1979	1985	1993
Nicaragua	1980	1981	1990
Niger	1986	1999	1990
Nigeria	1993	1985	1991
Niue	-	-	1996
Norway	1976	1981	1991
Oman	-	-	1997
Pakistan	-	1996	1990
Palau	-	-	1995
Panama	1977	1981	1991
Papua New Guinea	-	1995	1993
Paraguay	1992	1987	1990
Peru	1978	1982	1990
Philippines	1976	1981	1990
Poland	1977	1981	1991
Portugal	1978	1981	1990
Qatar	-	-	1995
Republic of Korea	1990	1985	1991
Republic of Republic of Moldova	1993	1994	1993
Romania	1976	1982	1990
Russian Federation	1976	1981	1990
Rwanda	1976	1981	1991
Saint Kitts and Nevis	-	1985	1990
Saint Lucia	-	1982	1993

Saint Vincent and the Grenadines	1982	1981	1993
Samoa	-	1992	1994
San Marino	1986	-	1991
Sao Tome and Principe	1995 (s)	2003	1991
Saudi Arabia	-	2000	1996
Senegal	1978	1985	1990
Serbia and Montenegro	1992	1982	1991
Seychelles	1992	1992	1990
Sierra Leone	1996	1988	1990
Singapore	-	1995	1995
Slovakia	1993	1993	1993
Slovenia	1992	1992	1991
Solomon Islands	1982	2002	1995
Somalia	1990	-	2002 (s)
South Africa	1994 (s)	1996	1995
Spain	1977	1984	1991
Sri Lanka	1980	1981	1991
Sudan	1986	-	1990
Suriname	1977	1993	1993
Swaziland	-	-	1995
Sweden	1976	1981	1990
Switzerland	1992	1997	1997
Syrian Arab Republic	1976	2003	1993
Tajikistan	1999	1993	1993
Thailand	1999	1985	1992
The former Yugoslav Republic of Macedonia	1994	1994	1991

Timor-Leste	2003	2003	2003
Togo	1984	1983	1990
Tonga	-	-	1995
Trinidad and Tobago	1979	1990	1992
Tunisia	1976	1985	1992
Turkey	2003	1986	1995
Turkmenistan	1997	1997	1993
Tuvalu	-	1999	1995
Uganda	1987	1985	1990
Ukraine	1976	1981	1991
United Arab Emirates	-	-	1997
United Kingdom	1976	1986	1992
United Republic of Tanzania	1976	1985	1991
United States of America	1977 (s)	1980 (s)	1995 (s)
Uruguay	1976	1981	1990
Uzbekistan	1995	1995	1994
Vanuatu	-	1995	1993
Venezuela	1978	1983	1990
Viet Nam	1982	1982	1990
Yemen	1987	1984	1991
Zambia	1984	1985	1992
Zimbabwe	1991	1991	1990
Total Remaining Signatures	6	1	2
Total Ratifications	149	175	193

II: CONSTITUTIONAL PROTECTION OF THE RIGHT TO FOOD

The list below lists countries containing constitutional provisions under each category, with reference to the Article or Section of the Constitution in brackets.

Constitutional provisions making direct mention of the right to food, applicable to the whole of the population

Bangladesh (15); Brazil (6); Democratic People's Republic of Korea (25); Ecuador (23); Ethiopia (90); Guatemala (99); Guyana (40); Haiti (22); Iran (Islamic Republic of) (3, 43); Malawi (13, 30); Namibia (95); Nicaragua (63); Nigeria (16); Pakistan (38); Panama (106); Puerto Rico (2); Republic of Moldova (47); South Africa (27); Sri Lanka (25); Suriname (24); Uganda (14, 22); Ukraine (48).

Explicit protection of the right to food of a specific group

Bolivia (8); Brazil (208, 227); Colombia (44,46); Costa Rica (82); Cuba (9, 38); Dominican Republic (8); Ecuador (49,50); Guatemala (51); Honduras (121, 123); Panama (52); Paraguay (54, 57); Philippines (15); Peru (6); South Africa (28, 35); Sri Lanka (22); The former Yugoslav Republic of Macedonia (40); Uruguay (56).

Constitutions protecting a broader right, including the right to food, such as adequate standard of living, or dignified life

Bangladesh (18); Belgium (23.1); Bolivia (158); Brazil (170); Canada (7); Colombia (46); Dem. Rep. of Congo (48); Cyprus (9); Dominican Republic (8); El Salvador (101); Eritrea (Preamble,10); Ethiopia (89); Finland (19); Germany (1); Ghana (36); Guatemala (119); Honduras (150); India (21, 47); Indonesia (28); Ireland (45); Liberia (8); Mozambique (41); Netherlands (20); Nigeria (16, 17); Norway (110 c); Pakistan (38); Paraguay (53); Peru (2); Puerto Rico (2); Republic of Korea (34); Romania (43); Russian Federation (7); Sierra Leone (8); Slovakia (39); Spain (Preamble); Sudan (11); Sweden (2); Switzerland (12); Syrian Arab Republic (44); Tajikistan (1); The former Yugoslav Republic of Macedonia (40); Trinidad and Tobago (Preliminary, Sec. I); Turks and Caicos Islands (2); United Republic of Tanzania (8, 11); Vanuatu (5); Venezuela (3, 299).

Right of the child constitutionally protected

Bahrain (5); Bolivia (199); Brazil (203); Bulgaria (47); Cambodia (48, 73); Capo Verde (71, 86); Colombia (44, 45, 50); Comoros (Preamble); Congo (33,34); Costa Rica (55); Côte d'Ivoire (6); Croatia (62); Cuba (9, 38); Ecuador (50); Egypt (10); El Salvador (35); Ethiopia (36); Guatemala (51); Haiti (260); Honduras (121, 123); Hungary (16); Iceland (76); India (39); Indonesia (28b); Ireland (45); Italy (31); Kuwait (10); Latvia (110); Lesotho (27); Lithuania (39); Namibia (15); Nepal (26); Nicaragua (105); Nigeria (17); Pakistan (35); Panama (52); Paraguay (53, 54); Peru (4); Philippines (15); Poland (72); Portugal (69); Puerto Rico (2); Qatar (22); Republic of Moldova (50); Romania (45); Russian Federation (7); Sao Tome and Principe (51); Seychelles (31); Slovenia (56); South Africa (28); Spain (39); Sri Lanka (22); Sudan (14); Suriname (37); Switzerland (11); Syrian Arab Republic (44); Tajikistan (340); Thailand (53); The former Yugoslav Republic of Macedonia (40, 42); Timor-Leste (18); Turkey (41, 61); Uganda (34); United Arab Emirates 916); Uruguay (41); Venezuela (78); Viet Nam (59, 65).

Constitutions recognizing a right to social security

Albania (59); Algeria (59); Andorra (30); Angola (47); Armenia (33); Azerbaijan (38); Bahrain (3); Bangladesh (15); Belgium (23); Belarus (47); Bolivia (164); Brazil (203, 230); Bulgaria (51); Burkina Faso (18); Cambodia (36, 72, 75); Cape Verde (7, 67, 72); Chile (19); China (45); Hong Kong Province of China (36, 145); Colombia (44, 46, 47, 48, 49); Côte d'Ivoire (6); Croatia (57, 58, 64); Cuba (9, 48); Cyprus (9); Democratic People's Republic of Korea (72); Democratic Republic of the Congo (47, 50); Dominican Republic (8); Ecuador (55, 56, 57); Egypt (17); El Salvador (66, 70); Eritrea (21); Estonia (28); Ethiopia (41, 89); Finland (19); France (Preamble); Gabon (1); Georgia (32); Germany (20); Ghana (37); Greece (21, 22); Guatemala (94); Haiti (22, 260); Honduras (142); Hungary (70e); Iceland (76); India (41); Indonesia (34); Iran, Islamic Republic of (29); Ireland (45); Italy (38); Kazakhstan (24, 28, 29); Kuwait (11); Kyrgyzstan (27); Latvia (109); Liberia (8); Liechtenstein (26); Lithuania (48); Luxembourg (11, 23); Madagascar (30); Malawi (13); Maldives (28); Mali (17); Malta (Sec.17); Marshall Island (Sec. 15); Mexico (123); Mongolia (16); Namibia (95); Nepal (26); Netherlands (20); Nicaragua (82, 105); Nigeria (16, 17); Oman (12); Pakistan (38); Panama (109); Paraguay (58, 70, 95); Peru (4, 10, 11); Philippines (15); Poland (67, 69); Portugal (63, 72); Puerto Rico (2); Qatar (23); Republic of Korea (34); Republic of Moldova (47, 51); Romania (33, 43, 45, 46); Russian Federation (7, 39);

Sao Tome and Principe (27, 43); Saudi Arabia (27); Seychelles (37); Sierra Leone (8, 22); Slovakia (39); Slovenia (50); South Africa (27); Spain (41, 49, 50); Sri Lanka (22, 25); Sudan (11); Suriname (50); Sweden (2); Switzerland (12, 41); Syrian Arab Republic (46); Tajikistan (39); Thailand (52, 54, 55); The former Yugoslav Republic of Macedonia (34, 35, 36); Timor-Leste (20, 21, 56); Togo (33); Turkey (60, 61); Turkmenistan (34); Uganda (35); Ukraine (46); United Arab Emirates (16); United Republic of Tanzania (8, 11); Uruguay (44, 46, 67); Uzbekistan (39); Venezuela (80, 81, 86); Viet Nam (59, 67).

Constitutional provision of minimum wage

Armenia (29); Azerbaijan (38); Belarus (42); Bolivia (157); Brazil (7); Bulgaria (48); Costa Rica (57); Croatia (55); Cuba (9); Democratic Republic of the Congo (37); Ecuador (35); El Salvador (37, 38); Guatemala (102); Honduras (128); India (43); Italy (36); Kazakhstan (28); Kyrgyzstan (29); Lesotho (30); Lithuania (48); Madagascar (63); Mexico (123); Namibia (95); Nicaragua (82); Nigeria (16); Norway (110); Panama (62); Paraguay (92); Peru (24); Portugal (59); Russian Federation (7); Slovakia (39); Spain (35); Turkey (55); Turkmenistan (31); Uzbekistan (39); Venezuela (91).

Constitution provides for State responsibility for food safety, consumers, promotion of agriculture etc.

Andorra (29); Argentina (42); Brazil (200); Bulgaria (21); Cambodia (64); Costa Rica (46); Ecuador (42, 43); El Salvador (69); Germany (74); Guatemala (96); Haiti (247,249); Honduras (146, 347); Iran (43); Nicaragua (105); Panama (114); Paraguay (72); Philippines (13); Republic of Moldova (37); Sierra Leone (7); Spain (51); Ukraine (50); Venezuela (305); Yemen (9).

Broad constitutional provisions on the right to health, which could include the right to food

Albania (59); Bangladesh (18); Burkina Faso (26); Cape Verde (68); Comoros (Preamble); India (47); Philippines (13); Portugal (64); Romania (33); Russian Federation (7); Seychelles (29); Spain (43); Uruguay (44).

State Parties to the ICESCR in which it is constitutionally directly applicable (*Brackets refer to Article or Section of the Constitution, or to the source of the information*)

Albania (122); Algeria (132); Angola (21); Armenia (6); Austria (9); Azerbaijan (148,151); Belarus (21); Belgium (1993/1997 Report to CESCR); Benin (146); Brazil (5); Bulgaria (5:4); Burundi (10); Cambodia (31); Cape Verde (11); Central African Republic (69); Chad (222); Congo (176); Costa Rica (7); Croatia (134); Cyprus (169); Czech Republic (10); Democratic Republic of the Congo (200); Djibouti (37); Ecuador (18); Egypt (151); El Salvador (144); Estonia (3); Ethiopia (9:4); Finland (1999 Report to CESCR); France (55); Gabon (114); Georgia (6); Germany (25); Ghana (37); Greece (28); Guatemala (46); Guinea (49); Honduras (16); Côte d'Ivoire (87); Kyrgyzstan (12); Latvia (89); Lithuania (138); Madagascar (82); Malawi (211); Mali (116); Republic of Moldova (8); Mongolia (10); Namibia (144); Netherlands (93); Nicaragua (46); Niger (132); Norway (110c); Paraguay (141); Peru (55); Philippines (XIII); Poland (91); Portugal (8:2); Republic of Korea (6); Romania (11); Russia (15:4); Rwanda (190); Senegal (79); Serbia and Montenegro (16, 124:2); Seychelles (48); Slovakia (11); Slovenia (8); Spain (10, 96); Sri Lanka (XXVI); Suriname (105, 106); Switzerland (189, 191); Tajikistan (10); The Former Yugoslav Republic of Macedonia (98); Timor-Leste (9); Togo (140); Turkey (90); Ukraine (9); Venezuela (23).

III: ASSESSED LEVEL OF CONSTITUTIONAL PROTECTION

The list below shows the assessment made of whether the constitutional provisions of different countries, taken together, are deemed to be high, medium high, medium, medium low or low, with reference to the Article(s) or Section(s) of the Constitution in brackets.

High level of constitutional protection of the right to food

- These are the constitutions containing explicit provisions relating to the right to food

. Bangladesh (15); Brazil (6); Democratic People's Republic of Korea (25); Ecuador (23); Ethiopia (90); Guatemala (99); Guyana (40); Haiti (22); Iran (Islamic Republic of) (3, 43); Malawi (13, 30); Nicaragua (63); Nigeria (16); Pakistan (38); Panama (106); Puerto Rico (2);

Republic of Moldova (47); South Africa (27); Sri Lanka (25); Suriname (24); Uganda (14, 22); Ukraine (48).

Medium high level of constitutional protection of the right to food

- These constitutions protect the right to food implicitly, through broader provisions dealing with the right to an adequate standard of living, as well as through provisions on either social security or worker's rights - or both, cumulatively, providing a high degree of protection of the right to food. The protection thus afforded may be in one or several sections of the Constitution.

Belgium (1, 23); Bolivia (8, 157, 158, 164, 199); Colombia (44, 46, 47, 48, 49); Congo, Democratic Republic of (37, 47, 48, 50); Cyprus (9); Dominican Republic (8); El Salvador (35, 37, 38, 66, 69, 70, 101); Eritrea (preamble, 10, 21); Finland (19); Germany (1, 20, 74); Ghana (36, 37); Honduras (121, 123, 128, 142, 146, 150, 347); India (21, 39, 41, 43, 47); Indonesia (28, 28b, 34); Ireland (45); Israel (courts); Liberia (8); Netherlands (20); Norway (110, 110c); Paraguay (53, 54, 57, 58, 70, 95); Peru (2, 4, 10, 11, 24); Republic of Korea (34); Romania (33, 43, 45, 46); Russian Federation (7, 39); Sierra Leone (7, 8, 22); Slovakia (39); Spain (Preamble, 35, 39, 41, 43, 49, 50, 51); Sudan (11, 14); Sweden (2); Switzerland (11, 12, 41); Syrian Arab Republic (44, 46); Tajikistan (1, 39, 340); United Republic of Tanzania (8, 11); The former Yugoslav Republic of Macedonia (34, 35, 36, 40, 42); Venezuela (3, 78, 80, 81, 86, 91, 299, 305).

Medium level of constitutional protection of the right to food

- These constitutions either protect the right to adequate standard of living, or social security and worker's rights

Armenia (29, 33); Azerbaijan (38); Belarus (42, 47); Bulgaria (48, 51); Croatia (55, 57, 58, 64); Cuba (9, 48); Italy (36, 38); Kazakhstan (24, 28, 29); Kyrgyzstan (27, 29); Lithuania (48); Madagascar (30, 63); Mexico (123); Mozambique (41); Portugal (59, 63, 72); Trinidad and Tobago (1); Turkey (55, 60, 61); Turkmenistan (31, 34); Turks and Caicos Islands (2); Uzbekistan (39); Vanuatu (5).

- *These countries provide for direct applicability of the ICESCR, which is assessed as equivalent to medium level of constitutional protection. Only those countries are listed which would otherwise not be listed at all or would be ranked as having lower level of protection.*

Albania (122); Algeria (132); Angola (21); Austria (9); Benin (146); Burundi (10); Cambodia (31); Cape Verde (11); Central African Republic (69); Chad (222); Congo (176); Costa Rica (7); Côte d'Ivoire (87); Czech Republic (10); Djibouti (37); Egypt (151); Estonia (3); France (55); Gabon (114); Georgia (6); Greece (28); Guinea (49); Latvia (89); Mali (116); Mongolia (10); Niger (132); Philippines (XIII); Poland (91); Rwanda (190); Senegal (79); Serbia and Montenegro (16, 124:2); Seychelles (48); Slovenia (8); Timor-Leste (9); Togo (140).

Medium low level of constitutional protection of the right to food

- *These constitutions protect only the right to social security or the right to minimum wage*

. Andorra (30); Bahrain (3); Burkina Faso (18); Chile (19); China (45); Costa Rica (57); Timor-Leste (20, 21, 56); Hungary (70e); Iceland (76); Kuwait (11); Lesotho (30); Liechtenstein (26); Luxembourg (11, 23); Maldives (28); Malta (17); Marshall Islands (15); Nepal (26); Oman (12); Qatar (23); Sao Tome and Principe (27, 43); Saudi Arabia (27); Thailand (52, 54, 55); United Arab Emirates (16); Uruguay (44, 46, 67); Vietnam (59, 67);

Low level of constitutional protection of the right to food

- *These constitutions have other, less important provisions, such as protection of the rights of the child, or promotion of agriculture, food safety etc.*

Argentina (42); Canada (7)³¹; Comoros (Preamble); Yemen (9).



ภาคผนวก ง

รายงานผลตามเป้าหมายพัฒนาแห่งสหัฐวรรษ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

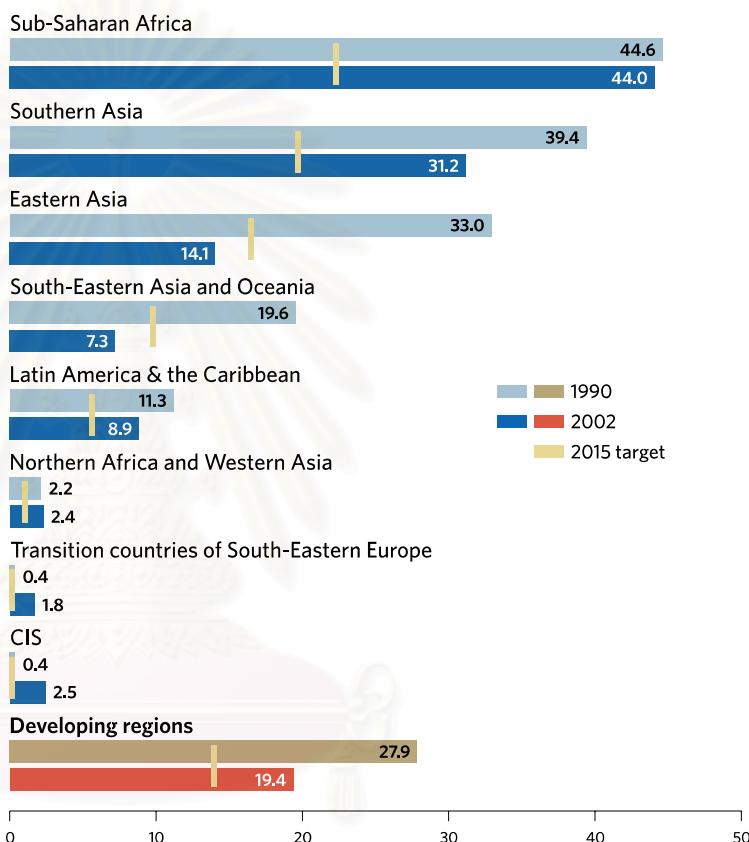
Goal 1 Eradicate extreme poverty & hunger

TARGET

Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people whose income is less than \$1 a day

Asia leads the decline in global poverty

Proportion of people living on less than \$1 a day, 1990 and 2002 (Percentage)



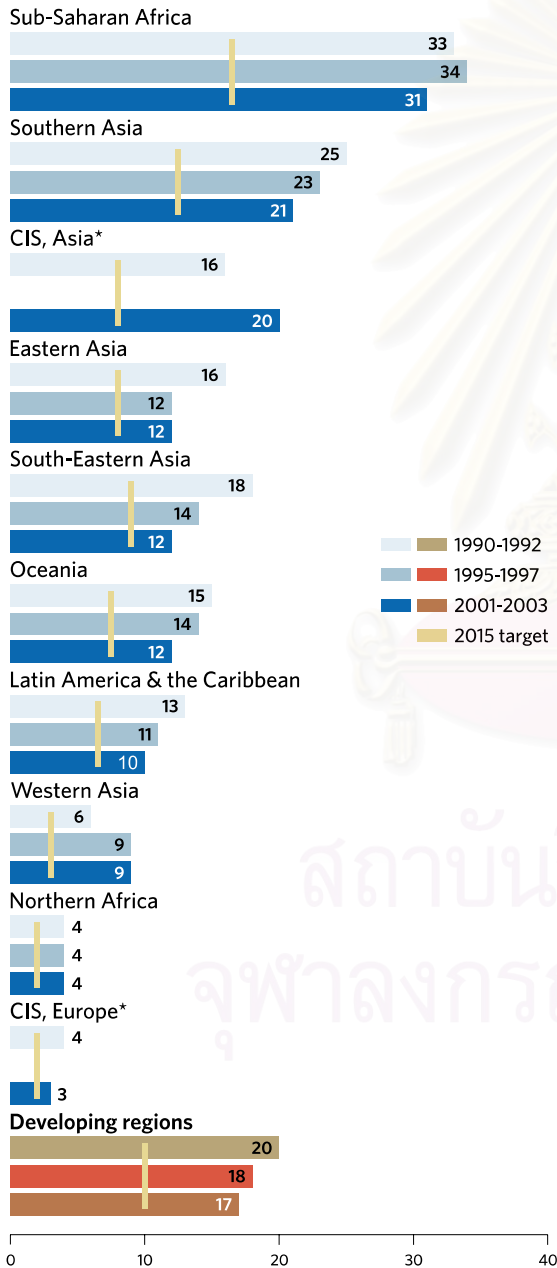
In 1990, more than 1.2 billion people – 28 per cent of the developing world’s population – lived in extreme poverty. By 2002, the proportion decreased to 19 per cent. During that period, rates of extreme poverty fell rapidly in much of Asia, where the number of people living on less than \$1 a day dropped by nearly a quarter of a billion people. Progress was not so rapid in Latin America and the Caribbean, which now has a larger share of people living in poverty than South-Eastern Asia and Oceania. Poverty rates in Western Asia and Northern Africa remained almost unchanged between 1990 and 2002 and increased in the transition economies of South-Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CIS). These two regions had previously nearly eradicated the worst forms of poverty, and recent survey data suggest that their poverty rates are again dropping. In sub-Saharan Africa, although the poverty rate declined marginally, the number of people living in extreme poverty increased by 140 million. Many sub-Saharan countries are now showing potential for long-term growth that could bring up standards of living.

TARGET

Halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger

More people go hungry, even though worst-hit regions show improvement and rates of hunger decline

Proportion of people living with insufficient food 1990-1992, 1995-1997 and 2001-2003 (Percentage)



Chronic hunger - measured by the proportion of people lacking the food needed to meet their daily needs - has declined in the developing world. But progress overall is not fast enough to reduce the number of people going hungry, which increased between 1995-1997 and 2001-2003. An estimated 824 million people in the developing world were affected by chronic hunger in 2003.

The worst-affected regions - sub-Saharan Africa and Southern Asia - have made progress in recent years. But their advances have not kept pace with those of the early 1990s, and the number of people going hungry is increasing. Of particular concern is Eastern Asia: in the early 1990s, the number of hungry people declined; but again it is on the rise.

* Data refer to 1993-1995 and 2001-2003

รายงานผลตามเป้าหมาย

การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ 1-7

เป้าหมายหลักที่ 1 : ขจัดความยากจนและหิวโหย

เป้าหมายย่อยที่ 1 : ลดสัดส่วนประชากรยากจนลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2533 - 2558

ประเมินผลการพัฒนา

บรรลุเป้าหมายแล้ว

ความก้าวหน้า/ผล	2533	2538	2543	2545	เป้าหมายMDG ปี 2558
สัดส่วนประชากรยากจน (%) ^ก	27.2	16.3 (2537)	14.2	9.8	13.6 ^ข

ประเมินข้อมูล

คุณภาพและที่น่าเชื่อถือของข้อมูล	ความต่อเนื่องของข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตัดสินใจนโยบาย
★★★★	★★★★	★★★★

ดูคำอธิบายการประเมินข้อมูลที่ภาคผนวก 3

MDG+

เป้าหมายย่อย	ตัวชี้วัด
ลดสัดส่วนประชากรยากจนให้ต่ำกว่าร้อยละ 4 ภายในปี 2552	<ul style="list-style-type: none"> สัดส่วนประชากรที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ความรุนแรงของความยากจน

ก. เนื่องจากประเทศไทยใช้เส้นความยากจนในการติดตามสถานการณ์ความยากจน จึงใช้ตัวชี้วัดอิงตามเส้นความยากจนดังกล่าวซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์รายได้ 1 เหรียญสหรัฐต่อวันของ MDG¹

ข. เนื่องจากสามารถลดสัดส่วนคนจนได้ตามเกณฑ์ MDG และแผนพัฒนาของชาติแล้ว ประเทศไทยจึงกำหนด MDG+ เพื่อลดสัดส่วนประชากรยากจนให้ต่ำกว่าร้อยละ 4 ภายในปี 2552

¹ เส้นความยากจนของไทยคำนวณโดยคำนึงถึงความต้องการทางโภชนาการและความจำเป็นพื้นฐานด้านอื่นๆ ซึ่งแตกต่างระหว่างประชากรในช่วงอายุต่างๆ พหุศตวรรษการบริโภค และราคาสินค้าในเขตเมืองและชนบทในภาคต่าง ๆ และถือว่าผู้ที่มีรายได้ถึงที่เป็นและไม่เป็นด้วยเงินน้อยกว่าระดับรายได้ที่เพียงพอต่อการอุปโภคบริโภคที่จำเป็นคือคนยากจน ในปี 2547 นี้ จะมีการทบทวนแนวทางการจัดทำเส้นความยากจนให้สอดคล้องกับพหุศตวรรษการบริโภคในปัจจุบันยิ่งขึ้น

รายงานผลการพัฒนา

ประเทศไทยมีความก้าวหน้าในการขจัดความยากจนที่นำชื่นชมยิ่ง ตัวชี้วัดทั้งหมดแสดงว่าความยากจนลดลงอย่างมากในทุกด้าน คุณภาพชีวิตของคนจน (ตามที่จะได้นำเสนอในรายงานด้านการศึกษา สุขภาพ น้ำดื่มสะอาด และสิ่งแวดล้อมสุขลักษณะ และชุมชนแออัด) ดีขึ้น แต่ยังมีช่องว่างระหว่างภูมิภาคต่างๆ และระหว่างกลุ่มประชากร

จำนวนและสัดส่วนคนจนลดลงอย่างรวดเร็ว

ในช่วงปี 2533 ถึง 2545 ทั้งจำนวนและสัดส่วนคนจนต่อประชากรทั้งหมดลดลงอย่างมาก สัดส่วนประชากรยากจนลดลงจากร้อยละ 27.2 เหลือ 9.8 แม้จะเป็นช่วงที่มีวิกฤตเศรษฐกิจ จำนวนคนจนก็ลดลงจาก 15.3 ล้านคน เหลือ 6.2 ล้านคน ซึ่งนับเป็นความสำเร็จที่น่าประทับใจ

ถ้าวัดตามเกณฑ์รายได้ 1 เหรียญสหรัฐต่อวัน (ปรับตามอำนาจการซื้อ) ซึ่งเป็นเกณฑ์สากลของ MDG สัดส่วนคนจนในประเทศไทยได้ลดลงจากร้อยละ 12.5 เหลือ 5.2 ในช่วงปี 2533-2543 ซึ่งหมายความว่าประเทศไทยได้บรรลุเป้าหมาย MDG ด้านการลดความยากจนแล้ว นอกจากนี้ยังได้บรรลุเป้าหมายที่จะลดความยากจนให้ต่ำกว่าร้อยละ 12 ตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ด้วยเป็นการบรรลุเป้าหมายก่อนกำหนดเวลาทั้งสองกรณี

ความยากจนลดลงในทุกภูมิภาค

ในช่วงปี 2533-2545 ความยากจนลดลงในทุกภูมิภาค ความยากจนในกรุงเทพฯ และปริมณฑลลดลงจากร้อยละ 3.3 เหลือ 0.5 ภาคกลางลดลงจากร้อยละ 20.5 เหลือ 4.3 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงจากร้อยละ 43.1 เหลือร้อยละ 17.7 ภาคเหนือร้อยละ 23.2 เหลือ 9.8 และภาคใต้จากร้อยละ 27.6 เหลือร้อยละ 8.7 อัตราการลดลงชะลอตัวในครึ่งหลังของทศวรรษอันเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจ แต่การฟื้นตัวทางเศรษฐกิจก็ช่วยเร่งความก้าวหน้าของการลดความยากจนในทุกพื้นที่ในระยะต่อมา

ตาราง 3.1 ตัวชี้วัดความจนในประเทศไทย ปี 2533-2545

ตัวชี้วัดความยากจน	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545
เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	522	600	636	737	878	822	922
สัดส่วนประชากรยากจน (%)	27.2	23.2	16.3	11.4	13.0	14.2	9.8
จำนวนประชากรยากจน (ล้านคน)	15.3	13.5	9.7	6.8	7.9	8.9	6.2

การจัดสรรทรัพยากรให้ภูมิภาคต่างๆ

ตั้งแต่ต้นทศวรรษ 1980 รัฐบาลไทยใช้ยุทธศาสตร์ความยากจนที่เน้นพื้นที่เฉพาะ ในปี 2545 ร้อยละ 23 ของหมู่บ้านทั้งหมดถูกกำหนดให้เป็นพื้นที่เป้าหมายในการดำเนินงาน ร้อยละ 40 ของจำนวนนี้อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 35, 18 และ 7 อยู่ในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคใต้ตามลำดับ²

ยุทธศาสตร์ความยากจนได้รับงบประมาณจำนวนมาก ในช่วงปี 2543-2546 สัดส่วนงบประมาณที่จัดสรรให้แผนงานโครงการขจัดความยากจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 10.4 เป็น 13.4 แม้ว่างบประมาณจะเพียงพอต่อการดำเนินการ แต่การจัดสรรยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตัวอย่างเช่น ภาคตะวันออกเฉียงเหนือได้รับงบประมาณแก้ไขปัญหาความยากจนต่ำกว่าอัตราเฉลี่ยของประเทศถึง 3.7 เท่า (ต่อหัวประชากรยากจน) และแม้ว่าร้อยละ 60 ของคนจนเป็นเกษตรกร แต่งบประมาณที่แก้ไขปัญหาด้านนี้มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 18 อีกทั้งยังไม่ได้จัดการกับสาเหตุหลักของความยากจนในพื้นที่ทางไกล ได้แก่ การขาดการศึกษาและขาดโอกาสในการประกอบอาชีพ

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นความสำคัญลำดับแรก

ประชากรที่ยากจนส่วนใหญ่อยู่ในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในทศวรรษที่ผ่านมาความก้าวหน้าในการต่อสู้กับความยากจนในพื้นที่ดังกล่าวอย่างน่าชื่นชม อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันภาคตะวันออกเฉียงเหนือยังมีสัดส่วนประชากรยากจนสูงสุด คือร้อยละ 17.7 คิดเป็นสามในห้าของคนจนทั่วประเทศ และความแตกต่างระหว่างพื้นที่ต่างๆ ยังมีสูง ตัวอย่างเช่น ประชากรหนึ่งในห้าคนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือยากจนเปรียบเทียบกับหนึ่งในร้อยที่กรุงเทพฯ และปริมณฑล

² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ: 2 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลง, 2546, หน้า 79

³ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานการวิเคราะห์แนวโน้มของประเทศไทยต่อปัญหาความยากจนปีงบประมาณ 2543-2546, ธันวาคม 2545 นำเสนอผลการวิเคราะห์งบประมาณปี 2546: จากการศึกษาของธนาคารโลก สัดส่วนงบประมาณแก้ไขปัญหาความยากจนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.1 เป็น 4.2 ของงบประมาณแผ่นดินในช่วงปี 2536-2542 การคำนวณนี้ใช้คำนิยาม “แผนงานแก้ไขปัญหาความยากจน” ที่แตกต่างออกไป เช่น ไม่รวมค่าใช้จ่ายบริการสุขภาพ ธนาคารโลก, สถานการณ์ทางสังคมของประเทศไทย: ความยากจนและนโยบายสาธารณะ, พฤศจิกายน 2544 (World Bank, Thailand Social Monitor: Poverty and Public Policy, November 2001), หน้า 72-73.

ด้วยเหตุนี้ การเน้นการขจัดความยากจนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือจึงจะมีผลอย่างมากต่อการลดจำนวนคนจนของทั้งประเทศ นอกจากนั้นการลดความยากจนยังเป็นเรื่องจำเป็นและเร่งด่วนสำหรับพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ถึงแม้ในช่วงปี 2533 - 2545 ความยากจนโดยรวมได้ลดลง แต่ในปี 2545 อัตราคนจนในสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ยังคงสูงเป็นสัดส่วนสองถึงสามเท่า ได้แก่ ยะลา (ร้อยละ 27) ปัตตานี (ร้อยละ 20) และนราธิวาส (ร้อยละ 34) เมื่อเทียบกับสัดส่วนประชากรยากจนเฉลี่ยทั่วประเทศ(ร้อยละ 9.8)

จุดเน้นเชิงยุทธศาสตร์อันดับสอง ได้แก่ กลุ่มคนจนที่สุดและคนด้อยโอกาส

ข้อมูลความยากจนล่าสุดชี้ให้เห็นว่าความยากจนยังกระจุกตัวในชนบท และการศึกษา ขนาดครัวเรือน และขนาดการถือครองที่ดินเป็นปัจจัยความยากจนที่สำคัญที่สุดนโยบายสำคัญ

หนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์และวิสาหกิจชุมชน :

ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและชุมชนต่างๆ เพื่อยกระดับผลิตภัณฑ์ชุมชนให้มีคุณภาพ โดยมีเป้าหมายในการขยายการผลิตและการตลาดให้เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

แปลงสินทรัพย์เป็นทุน : ส่งเสริมให้คนจนใช้สินทรัพย์ที่เดิมไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันให้สามารถกู้ยืมได้มาตรการนี้รวมการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน 30.7 ล้านไร่ภายในปี 2546-2548 ให้สามารถกู้ยืมได้ค่าประกันการกู้ยืมจากธนาคารของรัฐและเอกชน

เน้นกลุ่มคนจนที่สุดและผู้ด้อยโอกาส

ในจำนวนคนจนทั้งหมด 6.2 ล้านคน ปรากฏว่า 3 ล้านคนถูกจัดว่าเป็น “คนจนระดับไม่รุนแรง”⁴ ซึ่งมีโอกาสก้าวข้ามเส้นความยากจนได้ไม่ยากนัก แต่อีก 3.2 ล้านคนนับว่าเป็น “กลุ่มคนยากจนที่สุด” ซึ่งจะต้องเผชิญปัญหา

กรอบข้อความที่ 3.1 : คนจนในประเทศไทย ปี 2545

ความยากจนเป็นเรื่องที่ซับซ้อนและมีหลายมิติ ต้องคำนึงถึงปัจจัยและองค์ประกอบหลายด้าน จำเป็นที่จะต้องใช้ข้อมูลคนจนในประเทศไทยช่วยกำหนดนโยบายที่เหมาะสม

- 5.4 ล้านคนหรือร้อยละ 86 อยู่ในชนบท
- 3 ใน 5 อาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- 1 ใน 5 ของประชากรภาคตะวันออกเฉียงเหนือยากจน เปรียบเทียบกับ 1 ใน 100 ในกรุงเทพฯ และปริมณฑล
- ร้อยละ 70 ของครัวเรือนยากจนเป็นชานานหรือแรงงานรับจ้างภาคเกษตร
- ร้อยละ 60 ของครัวเรือนยากจนมีที่ดินเป็นของตนเอง ร้อยละ 12 เข้าที่ดินทำกิน และร้อยละ 27 ไม่มีที่ดินทำกิน
- 2 ใน 3 ของครัวเรือนยากจนมีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่
- คนจนได้รับการศึกษาในระบบโรงเรียนเพียง 4 ปี
- ร้อยละ 89 ของครัวเรือนยากจนมีขนาดใหญ่กว่า 4 คน
- ร้อยละ 36 ของคนจนคือเด็กและร้อยละ 11 คือคนชรา

ตั้งแต่ปี 2544 รัฐบาลได้ดำเนินตามนโยบายและยุทธศาสตร์สำคัญที่ให้ความสำคัญแก่ภาคชนบทซึ่งน่าจะมีนัยยะสำคัญต่อการขจัดความยากจน ได้แก่

ชะลอหนี้เกษตรกร : ชะลอหนี้เกษตรกรที่กู้ยืมจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ 3 ปี

กองทุนหมู่บ้าน : จัดสรรกองทุนให้หมู่บ้านแห่งละ 1 ล้านบาท ให้หมู่บ้านแต่งตั้งกรรมการบริหารจัดการเองโดยมีวัตถุประสงค์ให้สมาชิกหมู่บ้านกู้ยืมเพื่อประกอบอาชีพ

ธนาคารประชาชน : ให้สินเชื่อขนาดย่อมผ่านธนาคารออมสินแก่ผู้ประกอบการรายย่อย พ่อค้าแม่ค้า ผู้ให้บริการรายย่อยที่ไม่สามารถเข้าถึงสินเชื่อในระบบอื่นๆ

อุปสรรคมากมายในการดำรงชีวิตประจำวัน คนกลุ่มนี้มักอยู่นอกเป้าหมายแผนงานโครงการต่างๆ ของรัฐบาลไม่ได้รับโอกาสทางเศรษฐกิจและมีปัญหาในการเข้าถึงบริการทางสังคม

กลุ่มคนยากจนที่สุดส่วนใหญ่ ได้แก่ เด็กกำพร้า เด็กเร่ร่อน คนชรา คนพิการ ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ความเข้าใจสถานการณ์ของคนกลุ่มนี้และการกำหนดมาตรการพิเศษในการเข้าถึงกลุ่มคนดังกล่าว ตลอดจนการให้บริการเป็นวิธีการสำคัญในการทำให้กลุ่มคนเหล่านี้หลุดพ้นกับดักความยากจน

เด็กกำพร้า ในปี 2542 ในจำนวนเด็กอายุต่ำกว่า 15 ปี มีเด็กกำพร้าประมาณ 290,000 คน เด็กที่ถูกทอดทิ้ง 200,000 คน และเด็กที่ไม่ได้อยู่กับพ่อหรือแม่ 1.2 ล้านคน ส่วนใหญ่อยู่ในครัวเรือนยากจนซึ่งมีปู่ย่าตายายที่ไม่มีการศึกษาหรือมีการศึกษาน้อยเป็นผู้นำครอบครัว เด็กเหล่านี้ต้องช่วยครอบครัวหารายได้และมีแนวโน้มที่จะทำงานก่อนวัยอันควร

⁴ กลุ่มคนยากจนที่สุด ได้แก่ ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่าร้อยละ 80 ของระดับรายได้ที่เส้นความยากจน ส่วนคนจนระดับไม่รุนแรง ได้แก่ ผู้ที่มีรายได้สูงกว่าร้อยละ 80 แต่ต่ำกว่าระดับรายได้ที่เส้นความยากจน

คนชรา ในปี 2545 ร้อยละ 9.4 ของประชากรหรือเกือบ 6 ล้านคนอายุ 60 ปีขึ้นไป คนชราส่วนใหญ่หรือร้อยละ 91 มีการศึกษาเพียง 4 ปี หรือน้อยกว่า 1 ใน 3 เป็นหัวหน้าครัวเรือน และแม้ว่าร้อยละ 99 จะมีรายได้ แต่ผู้สูงอายุเกือบ 2 ล้านคน ยังไม่มีรายได้ ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีวิต ร้อยละ 6.3 อยู่คนเดียว ซึ่งเป็นสัดส่วนที่สูงกว่าปี 2537⁵ ปัจจุบันคนชราที่ยากจน 400,000 คน (ร้อยละ 16) ได้รับเงินอุดหนุนเดือนละ 300 บาทซึ่งช่วยค่าใช้จ่ายได้เพียงเล็กน้อยเท่านั้น⁷

คนพิการ ในปี 2544 มีคนพิการร้อยละ 1.8 ของประชากรชาวไทย หรือ 1.1 ล้านคน 3 ใน 4 หรือร้อยละ 76 ไม่มีการศึกษาหรือมีการศึกษาต่ำกว่าระดับประถมศึกษา น้อยกว่าครึ่งหนึ่งมีงานทำ และคนพิการที่มีงานทำมีรายได้เพียง 2 ใน 3 ของคนปกติ แม้คนพิการที่จดทะเบียนกับกรมประชาสงเคราะห์จะได้รับความช่วยเหลือบางประการ แต่กระบวนการจดทะเบียนก็ซับซ้อนและยุ่งยาก ฉะนั้น ในปี 2546 ทะเบียนคนพิการของทางราชการจึงมีรายชื่อผู้พิการเพียง 357,753 คนเท่านั้น⁸ ผู้ที่มีความพิการมากจนไม่สามารถทำงานได้จะได้รับเงินอุดหนุนเดือนละ 500 บาท⁹

ชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ ในปี 2545 มีชนกลุ่มน้อยและกลุ่มชาติพันธุ์ 900,000 คนในหมู่บ้าน 1,600 แห่งทั่วประเทศ คนกลุ่มนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่อยู่บนพื้นที่สูงภาคเหนือรับยากจนที่สุดประมาณครึ่งหนึ่งอาศัยอยู่ในพื้นที่ห่างไกลและหน่วยงานราชการไม่สามารถเข้าถึงได้ จึงไม่ได้รับบริการพื้นฐานที่สำคัญ¹⁰

บทเรียนจากอดีต — รักษาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม

วิกฤตครั้งล่าสุดทำให้จำนวนประชากรยากจนเพิ่มขึ้นถึง 3 ล้านคน ดังนั้น เป้าหมายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ที่จะลดความยากจนเหลือร้อยละ 10 จึงไม่สัมฤทธิ์ผล

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 จึงปรับเป้าหมายให้มีสัดส่วนประชากรยากจนไม่เกินร้อยละ 12 ภายในปี 2549 ประสบการณ์ครั้งนั้นแสดงให้เห็นว่าประชากรจำนวนไม่น้อยยังมีความเสี่ยงต่อความยากจน

ภาวะเศรษฐกิจที่เข้มแข็งเช่นในปัจจุบันสามารถเป็นปัจจัยเกื้อหนุนการดำเนินงานขจัดความยากจนได้เป็นอย่างดี อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นวิกฤตที่ผ่านมา จึงต้องส่งเสริมและพัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคมให้ดียิ่งขึ้น ปัจจุบันสวัสดิการสังคมครอบคลุมประชากรเพียงร้อยละ 12.6 ซึ่งได้แก่ร้อยละ 20 ของแรงงานทั้งหมดเท่านั้น นอกจากนี้ การประกันสังคมยังไม่ครอบคลุมคนงานภาคเกษตรและคนงานในเศรษฐกิจนอกระบบประมาณการว่ามีแรงงานที่รับงานไปทำที่บ้านกว่า 600,000 คน แรงงานเหล่านี้มีรายได้ไม่แน่นอน และจะไม่ได้รับความคุ้มครองในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ¹¹

อย่างไรก็ดี ในเรื่องนี้มีสัญญาณที่ดี อาทิเช่น ในปี 2542 มีองค์กรชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิการชุมชนที่ให้บริการและความคุ้มครองแก่สมาชิกถึง 51,667 กลุ่ม มีสมาชิกกว่า 7 ล้านคน และมีสินทรัพย์เกือบ 17,000 ล้านบาท หากองค์กรเหล่านี้ได้รับการสนับสนุนให้เข้มแข็งยิ่งขึ้น ก็จะสามารถทำหน้าที่เสมือนกันชนคุ้มครองชุมชนจากผลกระทบรุนแรงจากภายนอกได้

เน้นการกระจายรายได้

ในทศวรรษที่ผ่านมา เกือบไม่มีการเปลี่ยนแปลงด้านการกระจายรายได้เลย ส่วนแบ่งรายได้ครัวเรือนร้อยละ 20 ที่ยากจนที่สุดคงที่ประมาณร้อยละ 4 ปัจจุบันมีการศึกษาเรื่องผลกระทบต่อกระจายรายได้จากการพัฒนาและนโยบายต่างๆ น้อยมาก และควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อใช้เป็นแนวทางการกำหนดนโยบายกระจายรายได้ ที่จริงแล้วการกระจายรายได้ดีนั้นว่าเป็นความยากจนเชิงสัมพัทธ์ และควรเป็นวาระการพัฒนาที่สำคัญของประเทศไทยในระยะต่อไป

สถาบันวิจัยนโยบายการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁵ กรมประชาสงเคราะห์ (ปัจจุบันคือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ), ข้อมูลการสำรวจสวัสดิการสังคมระดับครัวเรือน, 2542.

⁶ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจผู้สูงอายุในประเทศไทย, 2545.

⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย: 2 ปีแห่งการเปลี่ยนแปลง, 2546, หน้า 89

⁸ www.oppd.opp.go.th/regist/stat_regist.htm (22 ธันวาคม 2546).

⁹ สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจสุขภาพและสวัสดิการ, 2544.

¹⁰ www.dsdw.go.th/service/t__mountain.html (22 มกราคม 2547).

¹¹ ในปี 2545 ประมาณการว่า 400,000 ครัวเรือน หรือ 600,000 คน มีอาชีพรับงานไปทำที่บ้าน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, รายงานการสำรวจผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2545) แต่แหล่งข้อมูลไม่เป็นทางการประมาณการว่าจำนวนผู้รับงานไปทำที่บ้านน่าจะสูงถึง 900,000 คน (เครือข่ายพัฒนาแรงงานนอกระบบและศูนย์ศึกษาและพัฒนาผู้รับงานไปทำที่บ้าน, 2545)

ภารกิจที่ท้าทาย

เนื่องจากประเทศไทยประสบความสำเร็จในการขจัดความยากจนและมีภาวะเศรษฐกิจที่ดี รัฐบาลจึงกำหนดเป้าหมาย MDG+ ที่ท้าทายยิ่งขึ้น คือ ลดความยากจนให้ต่ำกว่าร้อยละ 4 ภายในปี 2552 โดยจะดำเนินการที่สำคัญดังนี้

- 1. จัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับพื้นที่และกลุ่มเป้าหมายคนจน** การจัดสรรงบประมาณให้กับเป้าหมายและมาตรการลดความยากจนเป็นเรื่องสำคัญมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับภาคตะวันออกเฉียงเหนือและสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้รวมถึงการกำหนดงบประมาณพิเศษสำหรับเกษตรกรรายย่อยและผู้ไม่มีที่ดินทำกิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่มีครอบครัวขนาดใหญ่ เพื่อขยายโอกาสและการเข้าถึงบริการทางสังคม
- 2. พัฒนาระบบการคุ้มครองทางสังคม** โดยขยายการประกันสังคมให้ครอบคลุมผู้ที่ทำงานในเศรษฐกิจนอกระบบ สนับสนุนระบบชุมชนพึ่งตนเอง สวัสดิการและการคุ้มครองทางสังคม เช่น กลุ่มออมทรัพย์ สหกรณ์ เครดิตยูเนียน ให้สามารถเติบโตและทำหน้าที่เป็นหลักประกันทางสังคมแก่ชุมชนที่ครอบคลุมทั่วประเทศ รวมทั้งควรให้มีการศึกษาเพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการกระจายรายได้ ความท้าทายสำคัญได้แก่การพัฒนาทางเลือกที่เหมาะสมสำหรับคนกลุ่มต่างๆ และมาตรการการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3. การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ เสริมสร้างสมรรถนะในการติดตาม วิเคราะห์ผลการพัฒนา และกำหนดยุทธศาสตร์ความยากจนระดับจังหวัดและท้องถิ่น โดยผสมผสานความชำนาญทางเทคนิคร่วมกับแนวทางการมีส่วนร่วมของชุมชนในการสร้างแผนที่ความยากจน และเครื่องมือการติดตามผลที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ รวมทั้งโอนภารกิจในการให้บริการทางสังคมและการเสริมสร้างศักยภาพของผู้ยากไร้ด้วยโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรพัฒนาเอกชน พร้อมกับพัฒนาระบบการเงินและการให้บริการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้

4. ใช้เครื่องมือในการวิเคราะห์ต่างๆ เพิ่มประสิทธิผลในการเจาะหากลุ่มคนยากจน เครื่องมือที่สำคัญและจำเป็น เช่น แผนที่ความยากจนของทุกภูมิภาคโดยให้ความสำคัญเป็นพิเศษกับภาคตะวันออกเฉียงเหนือและสามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการจัดทำข้อมูลลักษณะเศรษฐกิจ สังคม และปัญหาความยากจนของกลุ่มด้วยโอกาสเพื่อให้ทราบความจำเป็นเร่งด่วนอย่างต่อเนื่อง การจดทะเบียนคนจน ซึ่งรัฐบาลได้ริเริ่มขึ้นในปี 2547 นับเป็นอีกวิธีหนึ่งที่จะช่วยรวบรวมรายชื่อคนจนเพื่อติดตามผลการแก้ไขปัญหาความยากจนในทุกจังหวัด

สถาบันวิทย์บริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เป้าหมายย่อยที่ 2 : ลดสัดส่วนประชากรที่ทิวไทยลงครึ่งหนึ่งในช่วงปี 2533-2558

ประเมินผลการพัฒนา

บรรลุเป้าหมายแล้ว

ตัวชี้วัด	2533	2538	2543	2545	เป้าหมายMDG ปี 2558
สัดส่วนประชากรที่มีรายได้น้อยกว่าเส้นความยากจนด้านอาหาร	6.9	3.6 (2537)	4.2	2.2	3.4
อัตราเด็กอายุต่ำกว่าห้าปีที่มีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์	18.6	11.8	8.5	8.6 ^ก	9.3

ประเมินข้อมูล

คุณภาพและความน่าเชื่อถือของข้อมูล	ความต่อเนื่องของข้อมูล	การวิเคราะห์ข้อมูลประกอบการตัดสินใจนโยบาย
★ ★ ★	★ ★ ★	★ ★ ★ ★

คู่มืออธิบายการประเมินข้อมูลที่ภาคผนวก 3

MDG+

ตัวชี้วัด

- อัตราเด็กชายเขาที่น้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์^ก
- อัตราการขาดสารอาหารบางประเภท (ไอโอดีน เหล็ก วิตามินเอ) ในวัยเรียน^ข
- สัดส่วนประชากรอายุสูงกว่า 20 ปี ที่ได้รับพลังงานอาหารต่ำกว่าเกณฑ์ความต้องการ (วัดจากดัชนีมวลกาย)

ก. ไม่รวมกรุงเทพมหานคร

ข. MDG+ ให้ความสำคัญกับเด็กชายเขา ซึ่งมีภาวะโภชนาการต่ำกว่าเด็กทั่วไป และเนื่องจากขาดโปรตีนและพลังงานไม่เป็นปัญหามากแล้ว จึงเพิ่มเติมเรื่องการขาดสารอาหารประเภทอื่นๆ ได้แก่ ไอโอดีน เหล็ก และวิตามินเอ

ค. รายงานกำหนดให้ดัชนีมวลกายในประชากรกลุ่มที่มีอายุ 20 ปีขึ้นไป เป็นตัวชี้วัด MDG+ เพิ่มเติมจากเกณฑ์เส้นความยากจนด้านอาหาร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

รายงานผลการพัฒนา

ประเทศไทยบรรลุเป้าหมาย MDG ในการลดสัดส่วนประชากรที่ทวีโยลงครึ่งหนึ่งแล้ว เด็กและประชากรมีภาวะโภชนาการดีขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดทศวรรษที่ผ่านมา แต่ปัญหาภาวะโภชนาการเกิน (โรคอ้วน) กำลังเป็นปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเด็กในเขตเมือง

ภาวะการขาดโภชนาการมิใช่ปัญหาอีกต่อไป

สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจนด้านอาหารลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 6.9 ในปี 2543 เป็น 4.2 ในปี 2543¹² แต่เพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ ในปี 2545 สัดส่วนนี้ลดต่ำสุดเหลือร้อยละ 2.2 ทั้งนี้สาเหตุสำคัญของภาวะทุพโภชนาการมิใช่ความยากจนหรือการขาดแคลน แต่เป็นการขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโภชนาการที่ดี

ข้อมูลจากการเฝ้าระวังภาวะโภชนาการด้วยการชั่งน้ำหนักชี้ว่าสัดส่วนเด็กอายุต่ำกว่าห้าปีซึ่งขาดโปรตีนและพลังงานลดลงจากร้อยละ 18.6 ในปี 2533 เป็น 8.6 ในปี 2545¹³ ซึ่งยังสูงกว่าเป้าหมายร้อยละ 7 ในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 9 ของกระทรวงสาธารณสุขอยู่เล็กน้อย

รายงานการสำรวจภาวะอาหารและโภชนาการปี 2538 แสดงว่า แม้อัตราการขาดสารอาหารในระดับที่ 2 และ 3 จะต่ำมาก แต่อัตราการขาดสารอาหารระดับที่ 1 (เกณฑ์น้ำหนักตามอายุ) ในประชากรทั่วไปยังคงค่อนข้างสูง

เด็กชาวเขานับพันที่สูญ :

การเจาะกลุ่มเป้าหมายที่ประสบความสำเร็จ

ในภาพรวม พื้นที่ต่างๆ มีสถานการณ์โภชนาการเด็กไม่แตกต่างกันมากนักแต่เด็กชาวเขานับพันที่สูญในภาคเหนือยังล้าหลังกลุ่มอื่นๆ นับตั้งแต่ปี 2540 สถานการณ์เริ่มดีขึ้นเนื่องจากการติดตามเฝ้าระวังและมาตรการแก้ไขปัญหา เช่น การให้การข้อมูลด้านโภชนาการ และโครงการอาหารกลางวันในโรงเรียน

ภูมิภาคอื่นมีความก้าวหน้าที่น่าพอใจ

ในทศวรรษที่ผ่านมา ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความก้าวหน้าด้านโภชนาการอย่างต่อเนื่อง สัดส่วนประชากรที่อยู่ใต้เส้นความยากจนด้านอาหารลดลงครึ่งหนึ่งจากร้อยละ 9.8 เป็น 4.4 แต่ก็ยังล้าหลังพื้นที่อื่นๆ รายงานการสำรวจภาวะอาหารและโภชนาการยืนยันแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นด้วยเช่นกัน แต่ชี้ว่าร้อยละ 25 ของประชากรยังมีน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ในปี 2538 ทั้งนี้ สัดส่วนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือสูงที่สุดคือร้อยละ 27 ตามมาด้วยภาคเหนือและภาคใต้¹⁴

คนไทยยังมีปัญหาการขาดสารอาหารบางประเภท

ในขณะที่การขาดสารอาหารประเภทโปรตีนและพลังงานไม่เป็นปัญหาที่น่าวิตกอีกต่อไป ประเทศไทยจึงให้ความสำคัญกับการขาดสารอาหารประเภทอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไอโอดีน เหล็ก และวิตามินเอ ซึ่งก็มีแนวโน้มที่ดีขึ้นด้วยเช่นกัน แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 ได้กำหนดเป้าหมายด้านนี้ไว้ 2 ข้อ ได้แก่ อัตราการขาดไอโอดีนในเด็กวัยเรียนไม่เกินร้อยละ 5 และไม่เกินร้อยละ 10 ของเด็กวัยเรียนเป็นโรคโลหิตจางจากการขาดธาตุเหล็ก

ประเทศไทยประสบความสำเร็จในการลดการขาดไอโอดีน เด็กวัยเรียนที่ขาดไอโอดีนลดลงจากร้อยละ 3.3 ในปี 2540 เหลือ 2 ในปี 2544 โดยที่ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือมีอัตราสูงกว่าเฉลี่ยคือร้อยละ 2.9 และ 2.6 ตามลำดับ อย่างไรก็ตามพื้นที่ที่มีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็วเนื่องจากได้มีการใช้เกลือผสมไอโอดีนและน้ำผสมไอโอดีน อัตราการขาดไอโอดีนใน 14 จังหวัดภาคเหนือ และจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนืออีก 1 จังหวัดซึ่งมีปัญหาการขาดไอโอดีนรุนแรงที่สุดลดลงจากร้อยละ 18.8 ในปี 2533 เหลือ 2.8 ในปี 2543¹⁵

การขาดธาตุเหล็ก ลดลงจากร้อยละ 2.5 ในปี 2540 เป็น 8.1 ในปี 2543 ในขณะที่ภาคอื่นๆ สามารถลดอัตราการขาดธาตุเหล็กในเด็กลงครึ่งหนึ่ง แต่ไม่มีความก้าวหน้าในภาคเหนือซึ่งมีอัตราการขาดธาตุเหล็กในเด็กสูงถึงร้อยละ 11

ตาราง 3.2 กุญโภชนาการในเด็กบนพื้นที่สูง

ปี	อัตราการขาดสารอาหารระดับ 1 (%)	อัตราการขาดสารอาหารระดับ 2 และ 3 (%)	อัตราการขาดสารอาหารเฉลี่ยของประเทศ (ระดับที่ 1+2+3) (%)
2540	30.3	10.6	9.6
2541	18.9	2.8	8.5
2542	23.2	2.5	8.2
2543	17.2	2.5	9.2
2544	14.0	3.0	9.4

ที่มา : กระทรวงสาธารณสุข, การสาธารณสุขไทย 2542-2543, 2545, หน้า 185, อ้างถึงกรมอนามัย และสำนักนโยบายและแผน (ปัจจุบันคือสำนักงานนโยบายและยุทธศาสตร์) กระทรวงสาธารณสุข

¹² มีแหล่งข้อมูลและวิธีการประเมินภาวะโภชนาการหลายวิธี รายงานฉบับนี้ใช้เส้นความยากจนด้านอาหารเป็นเกณฑ์ภาวะโภชนาการของประชากร โดยมีสมมติฐานว่าอาหารคิดเป็นสัดส่วนค่าใช้จ่ายร้อยละ 60 ของค่าใช้จ่ายพื้นฐานในการดำรงชีวิต และถือว่าผู้ที่มิอาจได้น้อยกว่าร้อยละ 60 ของเส้นความยากจนอยู่ใต้เส้นความยากจนด้านอาหารและไม่ได้รับอาหารเพียงพอแก่การดำรงชีวิต

¹³ สมดุลทางอาหาร เป็นการประเมินในระดับมหภาคโดยพิจารณาปริมาณการผลิต การกระจายผลิตภัณฑ์อาหาร และความต้องการทางโภชนาการ การสำรวจภาวะอาหารและโภชนาการเป็นการสำรวจที่ซับซ้อนและมีต้นทุนสูง จึงไม่สามารถดำเนินการได้บ่อยๆ โดยทั่วไปจะครอบคลุมเฉพาะครัวเรือนที่สมาชิกเป็นกลุ่มเสี่ยง การเฝ้าระวังและติดตามภาวะโภชนาการด้วยการชั่งน้ำหนักเป็นการติดตามผลในชั้นสุดท้าย โดยพิจารณาจากดัชนีมวลกาย น้ำหนักต่ออายุ น้ำหนักต่อส่วนสูง ฯลฯ

¹⁴ ความคั่งค้างย่ำแย่ประชากรกลุ่มตัวอย่างค่อนข้างยากจน และมีขนาดตัวอย่างเพียง 5,791 คน

¹⁵ ข้อมูลการขาดสารไอโอดีน เหล็ก และวิตามินเอ ได้มาจากการเฝ้าระวัง โดยสถานการณ์ภาวะโภชนาการของประเทศไทยในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 9 พ.ศ. 2540-2544.

การขาดวิตามินเอ ทำให้มีปัญหาด้านสายตาในเวลา กลางคืนและสูญเสียการมองเห็นในที่สุด ในปี 2534 มีทารกและเด็กอายุต่ำกว่าห้าปีที่มีอาการนี้ 34 คนใน ทั้งจังหวัดภาคใต้ แต่ไม่มีรายงานปัญหาดังกล่าวอีก นับแต่นั้นเป็นต้นมา

คนไทยกำลังมีปัญหาโรคอ้วน

ปัญหาโภชนาการสำคัญในปัจจุบันคือ โรคอ้วน ผลการ สสำรวจภาวะอาหารและโภชนาการในปี 2538 ชี้ว่า หนึ่งในสี่ของคนไทยอายุ 20 ปีขึ้นไปมีน้ำหนักสูงกว่า เกณฑ์ และการสำรวจ ครั้งที่ 3 และ 4 ก็แสดงว่า สัดส่วนเด็กที่มีภาวะโภชนาการเกินเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.7 เป็น 5.4 ในช่วงปี 2515 ถึง 2538 และพบปัญหานี้ มากเป็นพิเศษในกลุ่มเด็กในเขตเมือง

ภารกิจที่ท้าทาย

ประเทศไทยได้บรรลุเป้าหมาย MDG ในการลดความ ทิวไทยแล้ว อย่างไรก็ตามยังมีความจำเป็นที่จะต้องติดตาม แนวโน้มและดำเนินมาตรการสำคัญ เช่น การให้การศึกษา ด้านโภชนาการแก่ประชากรบางกลุ่มบางพื้นที่ มาตรการ สำคัญได้แก่

1. พัฒนาระบบข้อมูลภาวะโภชนาการ รวมทั้งระบบ การเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยให้ มีการสำรวจภาวะอาหารและโภชนาการอย่าง สม่ำเสมอ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ทันสมัยและต่อเนื่องพอที่

จะบ่งชี้สถานการณ์ทางโภชนาการของคนไทยได้ นอกจากนี้ ยังจำเป็นต้องมีระบบการเฝ้าระวัง ภาวะโภชนาการในเด็กบนพื้นที่สูงภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือและพื้นที่ห่างไกลอื่นๆ เพื่อจะได้สามารถใช้ มาตรการที่เหมาะสม ทันสถานการณ์

2. วิเคราะห์ปัญหาโภชนาการรูปแบบใหม่ รัฐบาลจะ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันทบทวนสถานการณ์ โภชนาการของประเทศไทยเพื่อพิจารณาช่องว่างทาง ข้อมูลและปัญหาโภชนาการที่เกิดขึ้นใหม่ เช่น ภาวะ โภชนาการเกิน การขาดสารอาหารบางประเภท ในกรณี นี้ จำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรุงเทพมหานครและเทศบาลต่างๆ

3. ผสมผสานความรู้ด้านโภชนาการในการเรียนการสอน ในโรงเรียนและการศึกษาตลอดชีวิต การยกระดับภาวะ โภชนาการของเด็กและคนไทยทุกกลุ่มอายุ ต้องอาศัย แนวทางแบบบูรณาการ การให้การศึกษาด้านโภชนาการ อย่างกว้างขวางและต่อเนื่องจะเป็นประโยชน์แก่ ประชาชนทั่วไป

4. ขยายและพัฒนาประสิทธิภาพของโครงการอาหาร กลางวันในโรงเรียน เพื่อให้เด็กวัยเรียนทุกคนโดยเฉพาะ อย่างยิ่งเด็กกลุ่มเสี่ยงได้รับสารอาหารอย่างพอเพียง และ ควรทบทวนประสิทธิภาพของแผนงานโครงการที่เกี่ยวข้อง ทั้งหมดด้วย





ภาคผนวก จ

สถิติความไม่มั่นคงด้านอาหาร

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

Tables

Table 1. Prevalence of undernourishment and the distance from Millennium Development Goal¹ and World Food Summit² targets in developing countries

DEVELOPING WORLD Region/subregion/country	Total population		Number of people undernourished		Proportion of undernourished in total population		Ratio current/baseline prevalence of undernourished ³ Ratio for MDG ¹ target = 0.5	Ratio current/baseline number of undernourished ³ Ratio for WFS ² target = 0.5
	1990-92 (millions)	2000-02 (millions)	1990-92 (millions)	2000-02 (millions)	1990-92 (%)	2000-02 (%)		
DEVELOPING WORLD	4058.7	4796.7	823.8	814.6	20	17	0.8	1.0
ASIA AND THE PACIFIC*	2815.2	3256.1	569.2	519.0	20	16	0.8	0.9
East Asia	1241.5	1364.5	198.8	151.7	16	11	0.7	0.8
China	1175.7	1292.5	193.5	142.1	16	11	0.7	0.7
Dem. People's Rep. of Korea	20.3	22.4	3.7	8.1	18	36	2.0	2.2
Mongolia	2.3	2.5	0.8	0.7	34	28	0.8	0.9
Rep. of Korea	43.3	47.1	0.8	0.7	-	-	0.9	0.9
Southeast Asia	444.2	522.8	78.4	65.5	18	13	0.7	0.8
Cambodia	10.1	13.5	4.3	4.4	43	33	0.8	1.0
Indonesia	185.2	214.3	16.4	12.6	9	6	0.7	0.8
Lao People's Dem. Rep.	4.2	5.4	1.2	1.2	29	22	0.8	1.0
Malaysia	18.3	23.5	0.5	0.6	3	-	0.9	1.1
Myanmar	41.2	48.2	4.0	2.8	10	6	0.6	0.7
Philippines	62.5	77.1	16.2	17.2	26	22	0.9	1.1
Thailand	55.1	61.6	15.2	12.2	28	20	0.7	0.8
Viet Nam	67.5	79.2	20.6	14.7	31	19	0.6	0.7
South Asia	1125.3	1363.3	291.3	301.1	26	22	0.9	1.0
Bangladesh	112.1	140.9	39.2	42.5	35	30	0.9	1.1
India	863.3	1033.3	215.8	221.1	25	21	0.9	1.0
Nepal	19.1	24.1	3.9	4.0	20	17	0.8	1.0
Pakistan	113.7	146.3	27.7	29.3	24	20	0.8	1.1
Sri Lanka	17.0	18.8	4.8	4.1	28	22	0.8	0.9
LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN	443.4	521.2	59.5	52.9	13	10	0.8	0.9
North America	84.8	100.5	4.6	5.2	5	5	1.0	1.1
Mexico	84.8	100.5	4.6	5.2	5	5	1.0	1.1
Central America	28.8	36.9	5.0	7.4	17	20	1.2	1.5
Costa Rica	3.2	4.0	0.2	0.2	6	4	0.7	0.9
El Salvador	5.2	6.3	0.6	0.7	12	11	0.9	1.1
Guatemala	9.0	11.7	1.4	2.8	16	24	1.5	2.0
Honduras	5.0	6.6	1.1	1.5	23	22	1.0	1.3
Nicaragua	3.9	5.2	1.2	1.4	30	27	0.9	1.2
Panama	2.5	3.0	0.5	0.8	21	26	1.3	1.5
Caribbean	28.5	31.7	7.8	6.7	27	21	0.8	0.9
Cuba	10.7	11.2	0.8	0.4	8	3	0.4	0.4
Dominican Rep.	7.2	8.5	1.9	2.1	27	25	0.9	1.1
Haiti	7.0	8.1	4.6	3.8	65	47	0.7	0.8
Jamaica	2.4	2.6	0.3	0.3	14	10	0.7	0.8
Trinidad and Tobago	1.2	1.3	0.2	0.2	13	12	0.9	1.0
South America	301.3	352.2	42.0	33.6	14	10	0.7	0.8
Argentina	33.0	37.5	0.7	0.6	-	-	0.8	0.9
Bolivia	6.8	8.5	1.9	1.8	28	21	0.8	0.9
Bolivarian Rep. of Venezuela	20.0	24.8	2.3	4.3	11	17	1.5	1.9
Brazil	151.2	174.0	18.5	15.6	12	9	0.7	0.8
Chile	13.3	15.4	1.1	0.6	8	4	0.5	0.6
Colombia	35.7	42.8	6.1	5.7	17	13	0.8	0.9
Ecuador	10.5	12.6	0.9	0.6	8	4	0.5	0.7
Guyana	0.7	0.8	0.2	0.1	21	9	0.5	0.5
Paraguay	4.3	5.6	0.8	0.8	18	14	0.8	1.0
Peru	22.2	26.4	9.3	3.4	42	13	0.3	0.4
Suriname	0.4	0.4	0.1	0.0	13	11	0.8	0.8
Uruguay	3.1	3.4	0.2	0.1	6	4	0.6	0.6

(continued)

Table 1. Prevalence of undernourishment and the distance from Millennium Development Goal¹ and World Food Summit² targets in developing countries

DEVELOPING WORLD Region/subregion/country	Total population		Number of people undernourished		Proportion of undernourished in total population		Ratio current/baseline prevalence of undernourished ³ Ratio for MDG ¹ target = 0.5	Ratio current/baseline number of undernourished ² Ratio for WFS ² target = 0.5
	1990-92 (millions)	2000-02 (millions)	1990-92 (millions)	2000-02 (millions)	1990-92 (%)	2000-02 (%)		
NEAR EAST AND NORTH AFRICA*	322.8	399.4	24.8	39.2	8	10	1.3	1.6
Near East*	202.5	255.0	19.4	33.1	10	13	1.4	1.7
Islamic Rep. of Iran	58.0	67.3	2.1	2.7	4	4	1.1	1.3
Jordan	3.4	5.2	0.1	0.4	4	7	1.9	2.9
Kuwait	2.1	2.3	0.5	0.1	23	5	0.2	0.3
Lebanon	2.8	3.5	0.1	0.1	-	3	1.2	1.5
Saudi Arabia	17.1	22.8	0.7	0.8	4	3	0.8	1.1
Syrian Arab Rep.	13.1	17.0	0.7	0.6	5	4	0.7	1.0
Turkey	58.7	69.3	1.0	1.8	-	3	1.6	1.9
United Arab Emirates	2.1	2.9	0.1	0.1	4	-	0.5	0.6
Yemen	12.5	18.7	4.2	6.7	34	36	1.1	1.6
North Africa	120.4	144.4	5.4	6.1	4	4	1.0	1.1
Algeria	25.6	30.8	1.3	1.7	5	5	1.0	1.2
Egypt	57.0	69.1	2.5	2.4	4	3	0.8	1.0
Libyan Arab Jamahiriya	4.4	5.3	0.0	0.0	-	-	1.2	1.4
Morocco	25.0	29.6	1.5	2.0	6	7	1.1	1.3
Tunisia	8.4	9.6	0.1	0.1	-	-	0.9	1.0
SUB-SAHARAN AFRICA*	477.3	620.0	170.4	203.5	36	33	0.9	1.2
Central Africa	63.4	82.0	22.7	45.2	36	55	1.5	2.0
Cameroon	12.0	15.4	4.0	3.9	33	25	0.8	1.0
Central African Rep.	3.0	3.8	1.5	1.6	50	43	0.9	1.1
Chad	6.0	8.1	3.5	2.7	58	34	0.6	0.8
Congo	2.6	3.5	1.4	1.3	54	37	0.7	1.0
Dem. Republic of the Congo	38.8	49.9	12.2	35.5	32	71	2.3	2.9
Gabon	1.0	1.3	0.1	0.1	10	6	0.7	0.8
East Africa*	167.8	217.7	76.4	86.2	46	40	0.9	1.1
Burundi	5.7	6.4	2.7	4.4	48	68	1.4	1.6
Eritrea**	na	3.9	na	2.8	na	73	na	na
Ethiopia**	na	67.3	na	31.3	na	46	na	na
Kenya	24.4	31.1	10.7	10.3	44	33	0.8	1.0
Rwanda	6.4	8.0	2.8	3.0	44	37	0.9	1.1
Sudan	25.5	32.2	8.0	8.5	32	27	0.8	1.1
Uganda	17.9	24.2	4.2	4.6	24	19	0.8	1.1
United Rep. of Tanzania	27.0	35.6	9.9	15.6	37	44	1.2	1.6
Southern Africa	71.0	90.1	34.1	35.7	48	40	0.8	1.1
Angola	9.6	12.8	5.6	5.1	58	40	0.7	0.9
Botswana	1.4	1.7	0.3	0.6	23	32	1.4	1.7
Lesotho	1.6	1.8	0.3	0.2	17	12	0.7	0.8
Madagascar	12.3	16.4	4.3	6.0	35	37	1.1	1.4
Malawi	9.6	11.6	4.8	3.8	50	33	0.7	0.8
Mauritius	1.1	1.2	0.1	0.1	6	6	0.9	1.0
Mozambique	13.9	18.2	9.2	8.5	66	47	0.7	0.9
Zimbabwe	10.7	12.7	4.9	5.6	45	44	1.0	1.1
Namibia	1.5	1.9	0.5	0.4	35	22	0.6	0.9
Swaziland	0.9	1.1	0.1	0.2	14	19	1.4	1.6
Zambia	8.4	10.6	4.0	5.2	48	49	1.0	1.3
WEST AFRICA	175.1	230.3	37.2	36.4	21	16	0.7	1.0
Benin	4.8	6.4	1.0	0.9	20	15	0.7	1.0
Burkina Faso	9.2	12.3	1.9	2.3	21	19	0.9	1.2
Côte d'Ivoire	12.9	16.1	2.3	2.2	18	14	0.8	1.0
Gambia	1.0	1.4	0.2	0.4	22	27	1.3	1.7

(continued)

Tables

Table 1. Prevalence of undernourishment and the distance from Millennium Development Goal¹ and World Food Summit² targets in developing countries

DEVELOPING WORLD Region/subregion/country	Total population		Number of people undernourished		Proportion of undernourished in total population		Ratio current/baseline prevalence of undernourished ³ Ratio for MDG ¹ target = 0.5	Ratio current/baseline number of undernourished ³ Ratio for WFS ² target = 0.5
	1990-92 (millions)	2000-02 (millions)	1990-92 (millions)	2000-02 (millions)	1990-92 (%)	2000-02 (%)		
Ghana	15.7	20.0	5.8	2.5	37	13	0.3	0.4
Guinea	6.4	8.2	2.5	2.1	39	26	0.7	0.9
Liberia	2.1	3.1	0.7	1.4	34	46	1.3	2.0
Mali	9.3	12.3	2.7	3.6	29	29	1.0	1.3
Mauritania	2.1	2.7	0.3	0.3	15	10	0.6	0.8
Niger	7.9	11.1	3.2	3.8	41	34	0.8	1.2
Nigeria	88.7	117.8	11.8	11.0	13	9	0.7	0.9
Senegal	7.5	9.6	1.8	2.3	23	24	1.0	1.3
Sierra Leone	4.1	4.6	1.9	2.3	46	50	1.1	1.2
Togo	3.5	4.7	1.2	1.2	33	26	0.8	1.0

NOTES

Countries revise their official statistics regularly for the past as well as the present. The same holds for population data of the United Nations.

Whenever this happens, FAO revises its estimates of undernourishment accordingly. Therefore users are advised to refer to changes of estimates over time only within the same *The State of Food Insecurity in the World* publication and refrain from comparing the data published in editions for different years.

Table does not list countries for which there were insufficient data.

¹ Millennium Development Goal 1, target 2: halve, between 1990 and 2015, the proportion of people who suffer from hunger.

² World Food Summit goal: halve, between 1990-92 and 2015, the number of undernourished people.

³ Current refers to 2000-02 estimates and baseline refers to 1990-92 estimates.

* Although not listed separately, provisional estimates for Afghanistan, Iraq, Papua New Guinea and Somalia have been included in the relevant regional aggregates.

** Eritrea and Ethiopia were not separate entities in 1990-92, but estimates of the number and proportion of undernourished in the former People's Democratic Republic of Ethiopia are included in regional and subregional aggregates for that period.

KEY

- proportion less than 2.5% undernourished
- na data not available
- 0.0 zero or less than half the unit shown

SOURCES

Total population: *UN Population Prospects*, 2002 revision.
Undernourishment: FAO estimates.

Table 2. Selected indicators of the Millennium Development Goals in developing countries, classified by category of prevalence of undernourishment

CATEGORY OF PREVALENCE OF UNDERNOURISHMENT in total population 2000–02	Proportion of population below US\$1 PPP per day MDG 1		Prevalence of underweight children under five years of age MDG 4		Net enrolment rate in primary education MDG 6		Ratio of girls to boys in primary education MDG 9		Under-five mortality rate (per 1 000 live births) MDG 13		Maternal mortality ratio (per 100 000 live births) MDG 16		Proportion of land area covered by forest MDG 25	
	1990	2004 (%)	1990	2004 (%)	1990	2002 (%)	1990	2002	1990	2003	1990	2000	1990	2000 (%)
LESS THAN 2.5% UNDERNOURISHED														
Argentina	2	3	na	5	94	na	1.04	1.00	28	20	100	82	14	13
Libyan Arab Jamahiriya	na	na	na	5	96	na	0.94	1.00	42	16	220	97	0	0
Malaysia	2	2	25	12	94	93	1.00	1.00	21	7	80	41	66	59
Rep. of Korea	na	2	na	na	100	100	1.01	1.00	9	5	130	20	64	63
Tunisia	2	2	10	4	94	97	0.89	0.96	52	24	170	120	3	3
United Arab Emirates	na	na	na	7	99	83	0.97	0.97	14	8	26	54	3	4
2.5 TO 4% UNDERNOURISHED														
Chile	6	2	2	1	88	86	0.98	0.98	19	9	65	31	21	21
Costa Rica	5	2	3	5	87	90	0.99	0.98	17	10	55	43	42	39
Cuba	na	na	na	4	92	93	0.97	0.96	13	8	95	33	19	21
Ecuador	2	18	17	12	98	100	0.99	1.00	57	27	150	130	43	38
Egypt	4	3	10	9	84	91	0.83	0.95	104	39	170	84	0	0
Islamic Rep. of Iran	2	2	na	11	92	86	0.90	0.97	72	39	120	76	4	4
Lebanon	na	na	na	3	78	91	0.96	0.97	37	31	300	150	4	4
Saudi Arabia	na	na	na	14	59	54	0.86	0.96	44	26	130	23	1	1
Syrian Arab Rep.	na	na	12	7	92	98	0.90	0.95	44	18	180	160	3	3
Turkey	2	2	10	8	90	86	0.92	0.93	78	39	180	70	13	13
Uruguay	2	2	6	na	92	90	0.99	0.98	24	14	85	27	5	7
5 TO 9% UNDERNOURISHED														
Algeria	2	2	9	6	93	95	0.85	0.93	69	41	160	140	1	1
Brazil	14	8	7	6	86	97	0.94	0.95	60	35	220	260	67	64
Gabon	na	na	na	12	86	78*	0.98	0.99	92	91	500	420	85	85
Guyana	8	3	18	14	89	99	0.98	0.98	90	69	na	170	81	79
Indonesia	17	8	40	26	97	92	0.98	0.98	91	41	650	230	65	58
Jordan	2	2	6	4	94	92	1.01	1.01	40	28	150	41	1	1
Kuwait	na	na	11	2	49	83	0.95	1.00	16	9	29	5	0	0
Mauritius	na	na	24	15	95	97	1.00	1.01	25	18	120	24	8	8
Mexico	8	10	17	8	99	99	0.98	0.99	46	28	110	83	32	29
Morocco	2	2	12	9	57	90	0.69	0.90	85	39	610	220	7	7
Myanmar	na	na	32	35	98	84	0.95	1.01	130	107	580	360	60	52
Nigeria	66	70	35	29	60	67	0.78	0.81	235	198	1 000	800	19	15
10 TO 19% UNDERNOURISHED														
Benin	na	na	35	23	45	58*	0.50	0.72	185	154	990	850	30	24
Bolivarian Rep. of Venezuela	3	14	8	4	88	91	1.03	0.98	27	21	120	96	59	56
Burkina Faso	63	45	33	38	26	36	0.63	0.74	210	207	930	1 000	26	26
China	33**	17**	17**	10**	97**	na	0.93**	1.00**	49**	37**	95**	56**	16	18
Colombia	2	8	10	7	68	87	1.15	0.99	36	21	100	130	50	48
Côte d'Ivoire	10	11	12	21	46	61	0.71	0.80	157	192	810	690	31	22
El Salvador	21	31	15	10	73	90	1.01	0.95	60	36	300	150	9	6
Ghana	18	45	30	22	52	63	0.83	0.95	125	95	740	540	33	28
Jamaica	8	2	7	4	96	95	0.99	0.99	20	20	120	87	35	30
Lesotho	30	36	16	18	73	86	1.21	1.01	120	84	610	550	0	0
Mauritania	47	26	48	32	35	68	0.73	0.97	183	183	930	1 000	0	0
Nepal	na	39	na	48	81	70*	0.61	0.89	145	82	1 500	740	33	27
Paraguay	5	16	4	5	93	89	0.97	0.96	37	29	160	170	62	59
Peru	2	18	11	7	88	100	0.97	1.00	80	34	280	410	53	51
Suriname	na	na	na	13	78	97	1.00	0.98	48	39	na	110	90	90
Swaziland	8	na	na	10	77	75	0.98	0.93	110	153	560	370	27	30

(continued)

Tables

Table 2. Selected indicators of the Millennium Development Goals in developing countries, classified by category of prevalence of undernourishment

CATEGORY OF PREVALENCE OF UNDERNOURISHMENT in total population 2000–02	Proportion of population below US\$1 PPP per day MDG 1		Prevalence of underweight children under five years of age MDG 4		Net enrolment rate in primary education MDG 6		Ratio of girls to boys in primary education MDG 9		Under-five mortality rate (per 1 000 live births) MDG 13		Maternal mortality ratio (per 100 000 live births) MDG 16		Proportion of land area covered by forest MDG 25	
	1990	2004 (%)	1990	2004 (%)	1990	2002 (%)	1990	2002	1990	2003	1990	2000	1990	2000 (%)
Country														
Trinidad and Tobago	4	na	7	6	91	91	0.99	0.97	24	20	90	160	55	50
Uganda	88	85	23	23	53	na	0.80	0.98	160	140	1 200	880	26	21
Viet Nam	15	2	45	33	91	94*	0.93	0.93	53	23	160	130	29	30
20 TO 34% UNDERNOURISHED														
Bangladesh	36	36	66	52	71	84	0.86	1.04	144	69	850	380	9	10
Bolivia	6	14	11	8	91	95	0.91	0.99	120	66	650	420	50	49
Botswana	31	na	na	13	85	81	1.08	1.00	58	112	250	100	24	22
Cambodia	na	34	na	45	67	93	0.81	0.90	115	140	900	450	56	53
Cameroon	na	17	15	21	74	na	0.86	0.85	139	166	550	730	56	51
Chad	na	na	35	28	37	63	0.45	0.64	203	200	1 500	1 100	11	10
Dominican Rep.	4	2	10	5	58	96	1.02	1.02	65	35	110	150	28	28
Gambia	54	na	na	17	48	79	0.68	0.98	154	123	1 100	540	44	48
Guatemala	35	16	33	23	64	87	0.88	0.93	82	47	200	240	31	26
Guinea	na	na	na	23	26	65	0.47	0.77	240	160	1 600	740	30	28
Honduras	38	21	18	17	90	87*	1.05	1.02*	59	41	220	110	53	48
India	42	35	64	47	na	88	0.76	0.94	123	87	570	540	21	22
Kenya	34	23	23	20	74	66	0.95	0.94	97	123	650	1 000	32	30
Lao People's Dem. Rep.	8	26	44	40	63	85	0.79	0.87	163	91	650	650	57	54
Malawi	na	42	28	22	50	na	0.83	0.96	241	178	560	1 800	35	27
Mali	16	na	31	33	20	44	0.60	0.76	250	220	1 200	1 200	12	11
Mongolia	na	27	12	13	90	79	1.02	1.02	104	68	65	110	7	7
Namibia	35	na	26	24	83	78	1.09	1.01	86	65	370	300	11	10
Nicaragua	48	45	11	10	72	85	1.06	0.99	68	38	160	230	37	27
Niger	42	61	43	40	24	38	0.58	0.69	320	262	1 200	1 600	2	1
Pakistan	48	13	40	38	35	59*	na	0.71	130	103	340	500	4	3
Panama	12	7	6	7	92	100	0.96	0.97	34	24	55	160	46	39
Philippines	20	15	34	31	97	94	0.99	0.99	63	36	280	200	22	19
Senegal	45	22	22	23	47	58	0.73	0.92	148	137	1 200	690	35	32
Sri Lanka	4	8	37	29	90	na	0.96	0.99	32	15	140	92	35	30
Sudan	na	na	34	41	43	46*	0.77	0.87	120	93	660	590	30	26
Thailand	18	2	25	18	76	85	0.96	0.96	40	26	200	44	31	29
Togo	na	na	25	25	75	91	0.66	0.83	152	140	640	570	13	9
35% OR MORE UNDERNOURISHED														
Angola	na	na	20	31	58	61*	0.92	0.86*	260	260	1 500	1 700	57	56
Burundi	45	55	38	45	53	57	0.84	0.81	190	190	1 300	1 000	9	4
Central African Rep.	67	na	na	24	54	na	0.63	0.68	180	180	700	1 100	37	37
Congo	na	na	24	14	79	54	0.90	0.93	110	108	890	510	65	65
Dem. People's Rep. of Korea	na	na	na	21	na	na	na	na	55	55	70	67	68	68
Dem. Rep. of the Congo	na	na	na	31	55	na	0.75	0.90*	205	205	870	990	62	60
Eritrea	na	na	41	40	16	45	0.94	0.81	147	85	1 400	630	14	13
Ethiopia	na	23	48	47	23	47	0.66	0.73	204	169	1 400	850	5	4
Haiti	na	na	27	17	22	na	0.94	na	150	118	1 000	680	6	3
Liberia	na	na	na	27	na	70*	na	0.73*	235	235	560	760	38	31
Madagascar	46	61	41	33	65	79	0.98	0.96	168	126	490	550	22	20
Mozambique	na	38	na	24	45	55	0.76	0.81	235	158	1 500	1 000	40	39
Rwanda	na	52	29	27	67	87	0.98	1.00	173	203	1 300	1 400	19	12
Sierra Leone	57	na	29	27	41	na	0.69	0.70*	302	284	1 800	2 000	20	15
United Rep. of Tanzania	49	na	29	29	50	69	0.98	0.97	163	165	770	1 500	45	44
Yemen	4	16	30	46	52	72	0.35	0.69	142	113	1 400	570	1	1
Zambia	65	64	25	28	79	68	0.91	0.93	180	182	940	750	53	42
Zimbabwe	33	56	12	13	86	80	0.99	0.98	80	126	570	1 100	57	49

(continued)

Table 2 . Selected indicators of the Millennium Development Goals in developing countries, classified by category of prevalence of undernourishment

<p>NOTES</p> <p>* Refers to a previous year.</p> <p>** Figures refer only to Mainland China. Other figures include data for Mainland China, Hong Kong Special Administrative Region of China, Macao Special Administrative Region of China and Taiwan Province of China.</p> <p>Proportion of population below US\$1 purchasing power parity (PPP) per day (poverty headcount ratio at US\$1 a day [PPP]): The proportion of people below US\$1 a day is the percentage of the population with average consumption expenditures less than US\$1.08 a day measured in 1993 prices converted using PPP rates. As a result of revisions in PPP exchange rates, poverty rates cannot be compared with poverty rates reported previously for individual countries. All 2% headcount estimates indicate that actual values are less than or equal to 2% and should be treated with caution. Dates of the surveys vary. For each country, data were included for the year closest to 1990 from the decade 1985–94 and for the most recent year from the decade 1995–2004, with at least a period of five years between the surveys.</p> <p>Prevalence of underweight children under five years of age: This is the proportion of children under the age of five whose weight is less than that of two standard deviations below the median weight-for-age for the international reference population aged 0 to 59 months, as adopted by the World Health Organization (WHO). It refers to moderately or severely underweight. Dates of the surveys vary. For each country, data were included for the year closest to 1990 from the decade 1985–94 and for the most recent year from the decade 1995–2004, with at least a period of five years between the surveys. Some surveys may refer to different age groups.</p> <p>Net enrolment rate in primary education: Net enrolment ratio is the ratio of the number of children of official school age (as defined by the national education system) who are enrolled in school to the population of the corresponding official school age. Primary education provides children with basic reading, writing and mathematics skills along with an elementary understanding of such subjects as history, geography, natural science, social science, art and music.</p> <p>Ratio of girls to boys in primary education: Primary education includes both public and private schools. The ratio of girls to boys is calculated as the gross enrolment ratio (GER) of girls divided by the GER of boys. GER refers to enrolment at a given level of education, regardless of age, expressed as a percentage of the population in the theoretical school-age group corresponding to this level of education.</p> <p>Under-five mortality rate: probability that a newborn baby will die before reaching age five, assuming current age-specific mortality rates. Data are from different surveys and hence may reflect different methodologies.</p>	<p>Maternal mortality ratio (per 100 000 live births): Maternal death refers to the death of woman while pregnant or within 42 days of termination of pregnancy, irrespective of the duration and site of the pregnancy, from any cause related to or aggravated by the pregnancy or its management but not from accidental causes. Data are from different surveys and hence may reflect different methodologies. The margin of uncertainty associated with the estimated maternal mortality ratios is very large, and the estimates should not, therefore, be used to monitor trends in the short term. In addition, cross-country comparisons should be treated with considerable circumspection because different strategies are used to derive the estimates for different countries, making it difficult to draw comparisons.</p> <p>Proportion of land area covered by forest: Forest area is land under natural or planted stands of trees, whether productive or not.</p> <p>KEY</p> <p>na data not available</p> <p>SOURCES</p> <p>Data from the United Nations Statistics Division (UNSD) MDG online database have been complemented with more recent data from primary sources, where available.</p> <p>Proportion of population below US\$1 purchasing power parity (PPP) per day: World Bank, <i>World Development Indicators 2005</i>.</p> <p>Prevalence of underweight children under five years of age: United Nations Children's Fund (UNICEF) online database; WHO online database; World Bank, <i>World Development Indicators 2005</i>.</p> <p>Net enrolment rate in primary education: 1990 data from the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), as cited in the UNSD MDG online database; most recent data from UNESCO online database.</p> <p>Ratio of girls to boys in primary education: 1990 data from UNESCO, as cited in the UNSD MDG online database; most recent data from UNESCO online database. Some data are UNESCO Institute for Statistics or national estimates.</p> <p>Under-five mortality rate: UNICEF online database.</p> <p>Maternal mortality ratio (per 100 000 live births): 1990 data from WHO, UNICEF, the United Nations Population Fund, as cited in the UNSD MDG online database; most recent data from UNICEF online database.</p> <p>Proportion of land area covered by forest: FAO, <i>Global Forest Resources Assessment 2000</i>.</p>
--	---

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายทศพล ทรรศนกุลพันธ์ เด็กน้อยจากอนุบาลจังหวัดนครศรีธรรมราช
สุภาพบุรุษสวนกุหลาบรุ่น118 จบชั้นปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เมื่อปี พ.ศ.2545

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับการสนับสนุนจาก ทุนเผยแพร่งานวิจัย ของบัณฑิต
วิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย