

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

จากสถิติในปี 2545 มีผู้ลี้ภัยหญิงที่อยู่ภายใต้การคุ้มครองของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ประมาณร้อยละ 51 ของจำนวนผู้ลี้ภัยทั้งหมดทั่วโลก¹ โดยปกติสตรีนั้นเป็นกลุ่มที่ตกอยู่ในความเสี่ยงภัยได้ง่าย จะเห็นได้จากสถิติของประชาคมยุโรป พบว่า ผู้หญิงมุสลิมจำนวนมากกว่า 20,000 คน ถูกข่มขืนในประเทศบอสเนีย ตั้งแต่เริ่มมีการสู้รบเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. 1992² หรือในแอฟริกาใต้มีการประมาณการว่าทุกๆ 90 วินาที ผู้หญิงถูกข่มขืนหนึ่งคน รวมแล้วมีผู้หญิง 320,000 คนถูกข่มขืนต่อปี และมีเพียงหนึ่งในยี่สิบของคดีเหล่านี้ที่มีการรายงานไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจ³ เหตุที่สตรีเป็นเป้าหมายจากการถูกละเมิดเนื่องจากถูกมองว่าเป็นเพศที่อ่อนแอ ไม่ว่าจะในด้านสภาพความแข็งแรงทางร่างกาย หรือสภาพจิตใจที่ดูจะเปราะบางกว่าเพศชาย โดยปกติผู้ลี้ภัยนั้นถือว่าเป็นกลุ่มที่ควรให้การคุ้มครองปกป้องเนื่องจากเป็นบุคคลที่ต้องหนีจากการถูกประหารชีวิตประหารจากรัฐแห่งสัญชาติของตน และไปพำนักอาศัยอยู่ในรัฐอื่น ซึ่งแต่ละรัฐก็มีมาตรฐานในการให้ความคุ้มครองที่แตกต่างกัน เช่นในบางรัฐผู้ลี้ภัยไม่สามารถทำงานได้ และในบางรัฐประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจว่าผู้ลี้ภัยจะทำให้ชุมชนของเขาแย่ลง จึงเกิดการต่อต้าน หรือในรัฐที่มีไต่เป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และ/หรือพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 มองว่าผู้ลี้ภัยตกอยู่ในสถานะที่ด้อยกว่าเนื่องจากมีสถานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย จึงถูกจับกุมได้ง่าย ไม่ว่าจะเป็นการทำร้ายร่างกาย หรือแสวงประโยชน์ด้านอื่น จะ

¹ สถิติ ณ วันที่ 19 กรกฎาคม 2545

² Heise, Lori, L. with Jacqueline Pitanguy and Adrienne Germain, "Violence against Women : The Hidden Health Burden," World Bank Discussion Papers, No. 255, 1994., cited in Department of Public Information United Nations, The Advancement of Women : Notes for Speakers (New York : UN Reproduction Section, 1995), p. 66.

³ "No to Rape", Speak, South African Women's Quarterly, No. 29, 1990., cited in Ibid., p. 62.

เห็นว่าผู้ลี้ภัยทั่วไปนั้นประสบกับปัญหามากพอแล้วแต่ผู้ลี้ภัยสตรีนั้นต้องประสบกับปัญหามากกว่า ไม่ว่าจะเป็นการถูกเลือกปฏิบัติ ได้รับสิทธิไม่เท่าเทียมบุรุษ การถูกทำร้ายร่างกาย และ/หรือจิตใจ และโดยเฉพาะปัญหาของความรุนแรงทางเพศและเพศสภาพการถูกทำร้ายร่างกาย การข่มขืน กระทำชำเรา การแสวงประโยชน์ทางเพศ ได้กลายเป็นปัญหาใหญ่ที่ประชาคมโลก หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยให้ความสนใจเนื่องจากพบว่า ความรุนแรงทางเพศได้ทวีความรุนแรงมากขึ้น และเพิ่มจำนวนมากขึ้น เช่นกรณีจากรายงานที่ปรากฏในค่ายผู้ลี้ภัยโซมาลี ประเทศเคนยา ได้ ปรากฏอัตราผู้ลี้ภัยสตรีถูกข่มขืนถึง 90 คดีต่อปี ตั้งแต่ปี 1994 -1998 ซึ่งยังมีอีกหลายประเทศทั่วโลกที่ยังมีปัญหาเช่นว่านี้เช่นกัน นอกจากนี้ยังมีปัญหาของการตีความค่านิยมผู้ลี้ภัยอันเกี่ยวเนื่องกับเพศและเพศสภาพที่รัฐแต่ละรัฐตีความแตกต่างกัน เช่น หากเป็นสตรีที่ถูกบีบบังคับให้ทำแท้ง หรือถูกใช้กำลังทำให้เป็นหมัน ถือว่าเข้าลักษณะมีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยได้ตามหลักเกณฑ์ของประเทศแคนาดา และสหรัฐอเมริกา แต่ไม่สามารถใช้ได้กับการพิจารณาตามหลักเกณฑ์ของประเทศอื่น สถานะของสตรีคนนั้นจึงกลายเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง ไม่ใช่ผู้ลี้ภัย และหากประเทศนั้นดำเนินการส่งตัวผู้ขอลี้ภัยสตรีกลับไปประเทศเดิม สตรีคนนั้นอาจต้องกลับไปเจอกับความรุนแรงหรือการประหารชีวิตอีกครั้ง และยังมีปัญหาในเรื่องที่เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทั่วไปซึ่งกระทบต่อผู้ลี้ภัยสตรีด้วยเช่นกัน ก็คือปัญหาความปลอดภัยด้านร่างกาย การปฏิเสธการให้ลี้ภัย การผลักดันกลับ การกลับมาตุภูมิโดยไม่สมัครใจ เป็นต้น ซึ่งจากปัญหาดังที่กล่าวมา ตามหลักมาตรฐานระหว่างประเทศ มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธิของผู้ลี้ภัยไว้อยู่แล้ว เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกผลักดันกลับ และสิทธิที่จะได้รับความปลอดภัย สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมนุษยธรรม แต่สภาพความเป็นจริงที่ปรากฏ ในบางประเทศก็ได้ปฏิบัติตามโดยอ้างสิทธิ หรืออ้างเหตุต่างๆ เช่น สิทธิการรักษาความมั่นคงของประเทศ จารีตประเพณีของประเทศตนไม่ถือว่าเป็นความผิด เป็นต้น

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงมุ่งโดยประมวลสภาพปัญหาเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยสตรีจากแนวทางปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ และวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับมาตรฐานการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้ลี้ภัยสตรี พร้อมศึกษาถึงบทบาทขององค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยสตรี เพื่อนำไปสู่สู่ทางในการให้ความคุ้มครองที่มีประสิทธิผล และเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปแบบเดียวกัน โดยสอดคล้องกับหลักการมาตรฐานระหว่างประเทศให้มากที่สุด

1.1.1 ค่านิยมของผู้ลี้ภัย

1.1.1.1 ผู้ลี้ภัยโดยทั่วไป

หมายถึง “บุคคลที่มีความหวาดกลัว ซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจะถูกประหัตประหาร ด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง และบุคคลผู้นั้นจะต้องอยู่นอกอาณาเขตรัฐแห่งสัญชาติของตน อีกทั้งไม่สามารถ หรือไม่สมัครใจที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐนั้น เนื่องด้วยความหวาดกลัวดังกล่าว” ปรากฏตามอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (Convention Relating to the Status of Refugees 1951)

นอกจากนี้ยังมีคำนิยามของผู้ลี้ภัยภาคพื้นทวีปบางแห่ง ซึ่งเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เช่น อนุสัญญาองค์การรัฐเอกภาพแห่งภาคพื้นทวีปแอฟริกา ว่าด้วยการใช้บังคับในลักษณะเฉพาะของปัญหาผู้ลี้ภัยในภาคพื้นทวีปแอฟริกา ค.ศ. 1969 (OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problem in Africa 1969 : OAU) โดยระบุว่าผู้ลี้ภัย หมายถึง “บรรดาบุคคลผู้ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตประเทศแห่งสัญชาติของตน ด้วยความหวาดกลัวซึ่งมีมูลอันจะกล่าวอ้างได้ว่าจักได้รับการประหัตประหารด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกของกลุ่มเฉพาะทางสังคม หรือทางความคิดเห็นทางการเมือง และบุคคลนั้นไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะขอรับความคุ้มครองจากรัฐนั้น เนื่องจากความหวาดกลัวดังกล่าว หรือเป็นบุคคลไร้สัญชาติ ซึ่งอยู่นอกประเทศซึ่งก่อนหน้านั้นได้มีถิ่นฐานพำนักประจำ แต่ไม่สามารถหรือไม่สมัครใจที่จะกลับสู่ประเทศเดิม ด้วยเหตุแห่งความหวาดกลัวดังกล่าวนั้น”

คำว่า “ผู้ลี้ภัย” จักสามารถใช้ได้เช่นเดียวกันกับบรรดาบุคคลผู้ซึ่งถูกบังคับให้ออกจากถิ่นฐานพำนักประจำอยู่ เพื่อการแสวงหาที่ลี้ภัยในดินแดนอื่นนอกอาณาเขตประเทศเดิมของตน หรือประเทศแห่งสัญชาติของตน ทั้งนี้อันเนื่องมาจากการรุกรานจากภายนอก การยึดครองดินแดน การครอบงำจากต่างประเทศ หรือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุขต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

และ “ผู้ลี้ภัย” ตามปฏิญญาคาร์เทีนาว่าด้วยผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1984 ได้ยึดหลักคำนิยามตามอนุสัญญาว่าด้วยด้านสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1967 ตามที่กำหนดไว้ในข้อ 2 (ก) และ (ข) ของปฏิญญาคาร์เทีนา นอกจากนี้ปฏิญญาคาร์เทีนา ยังพิจารณาขยายแนวความคิดในเรื่องผู้ลี้ภัย โดยคำนึงถึงแนวบรรทัดฐานของอนุสัญญาขององค์การเอกภาพแห่งภาคพื้นทวีปแอฟริกา ที่ว่า “คำว่า ผู้ลี้ภัย จักสามารถใช้ได้เช่นเดียวกัน

กับบรรดาบุคคลผู้ซึ่งถูกบังคับให้ออกจากถิ่นฐานพำนักประจำอยู่ เพื่อการแสวงหาที่ลี้ภัยในดินแดนอื่นนอกอาณาเขตประเทศเดิมของตน หรือประเทศแห่งสัญชาติของตน ทั้งนี้เนื่องมาจากการรุกรานจากภายนอก การยึดครองดินแดน การครอบงำจากต่างประเทศ หรือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุขต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน”

1.1.1.2 ผู้ลี้ภัยสตรี

คำนิยามของผู้ลี้ภัยโดยทั่วไปที่กล่าวเบื้องต้น ก็คือความหมายโดยรวมที่หมายถึงทั้งเพศชายและเพศหญิง และทุกวัย ดังนั้นความหมายของผู้ลี้ภัยสตรี ก็คือผู้ลี้ภัยโดยทั่วไปคนหนึ่งนั่นเอง เพียงแต่เป็นเพศหญิง โดยหมายรวมถึงเด็กผู้หญิง ซึ่งหมายความถึงมนุษย์เพศหญิงที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแก่เด็กนั้น ปรากฏตามข้อ 1 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child 1989) รวมถึงสตรีในบทบาทของมารดาในครอบครัวและในการเลี้ยงดูบุตร (อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ)

1.2 สมมติฐานของการวิจัย

ปัญหาที่ผู้ลี้ภัยสตรีเผชิญอยู่คือการถูกละเมิดจากรัฐหรือผู้กระทำการที่ไม่ใช่รัฐ และการไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบางรัฐ ทั้งในฐานะผู้ลี้ภัยโดยทั่วไป หรือผู้ลี้ภัยสตรีและเด็กผู้หญิง รัฐจึงควรปฏิบัติตามระบอบการคุ้มครองระหว่างประเทศ รวมถึงตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสตรีและสถานภาพของผู้ลี้ภัย

1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เนื่องจากบทบัญญัติในการคุ้มครองผู้ลี้ภัยสตรีในกฎหมายสิทธิมนุษยชน และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศนั้น มีเพียงหลักการที่ยังไม่มีการปฏิบัติอย่างจริงจังและยังไม่มีการวางมาตรการในการให้ความช่วยเหลือ บรรเทาทุกข์ของผู้ลี้ภัยสตรี ในทางปฏิบัติอย่างจริงจัง ดังนั้นการทำวิจัยในครั้งนี้ก็เพื่อจะแสดงให้เห็นถึง

1. ศึกษาความเป็นมาและลักษณะระบอบการคุ้มครองระหว่างประเทศ สำหรับผู้ลี้ภัยสตรี

2. การประมวลสภาพปัญหาที่ผู้ลี้ภัยสตรีต้องเผชิญกับการไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐบางรัฐ
3. การสำรวจหรือวิเคราะห์ตราสารระหว่างประเทศใดที่เกี่ยวข้องกับผู้ลี้ภัยสตรี
4. นำเสนอแนะแนวทางในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศที่มีประสิทธิผลต่อผู้ลี้ภัยสตรี

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาถึงการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยสตรีตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และกฎหมายสิทธิมนุษยชน ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เพื่อนำมาวิเคราะห์เกี่ยวกับประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองโดยกฎหมายและทางปฏิบัติ และสามารถเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาเกี่ยวกับสถานะที่ผู้ลี้ภัยสตรีต้องเผชิญ โดยเฉพาะด้านความรุนแรงทางเพศ และการเหยียดความเสียหายที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป

1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

เป็นการวิจัยเอกสาร โดยการศึกษา ค้นคว้า วิเคราะห์ข้อมูลจาก อนุสัญญาระหว่างประเทศเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย และตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสตรี หนังสือกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความ วิทยานิพนธ์ วารสารภาษาอังกฤษ เช่น International Journal of Refugee Law ข้อมูลจากอินเทอร์เน็ต เอกสารงานวิจัยและเอกสารอื่นๆ ประกอบกับการติดต่อขอข้อมูลและคำแนะนำ จากหน่วยงานและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ เป็นต้น ทั้งนี้โดยจะได้นำข้อมูลต่างๆ ที่ได้ศึกษา วิเคราะห์ และเรียบเรียงตามโครงร่างที่เสนอไว้

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้ลี้ภัยโดยทั่วไปและผู้ลี้ภัยสตรี
2. ทำให้ทราบและเข้าใจถึงสภาพปัญหาที่ผู้ลี้ภัยสตรีเผชิญอยู่ในภาวะปัจจุบัน
3. ทำให้ทราบและเข้าใจถึง แนวทางในการให้ความคุ้มครองที่มีประสิทธิผลต่อผู้ลี้ภัยสตรี
4. เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ