

ปัญหาและแนวทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน  
: ศึกษากรณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า



นายชนะชาติ ปาลียะเวทย์

สถาบันวิทยบริการ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

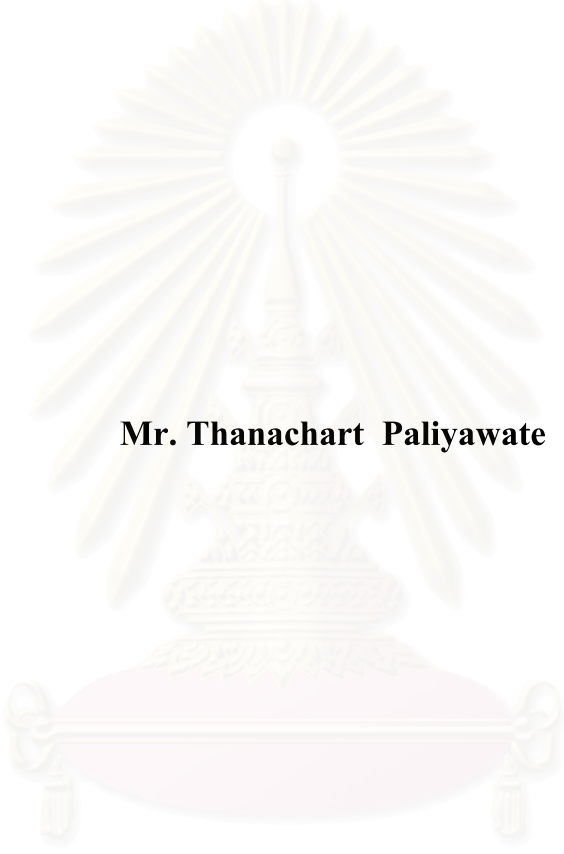
ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-1089-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**Legal Problems and Directions of International Protection relating to  
Internally Displaced Persons : Study of Situation of Internal  
Displacement in the Union of Myanmar**

**Mr. Thanachart Paliyawate**



**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of Requirements for the  
Degree of Master of Law in Laws,  
Department of Law, Faculty of Law  
Chulalongkorn University  
Academic Year 2000  
ISBN 974-13-1089-7**

หัวข้อวิทยานิพนธ์ : ปัญหาและสู่ทางในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่น  
ภายในดินแดน : ศึกษากรณีสถานการณ์พลัดถิ่นภายในดินแดน  
ประเทศ สหภาพพม่า  
โดย : นายธนะชาติ ปาลิยะเวทย์  
สาขาวิชา : นิติศาสตร์  
อาจารย์ที่ปรึกษา : ศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์

---

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการ  
ศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์  
( รองศาสตราจารย์ธงทอง จันทรางศุ )

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ  
( ผู้ช่วยศาสตราจารย์สุผานิต เกิดสมเกียรติ )

.....อาจารย์ที่ปรึกษา  
( ศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์ )

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
.....กรรมการ  
( อาจารย์ ดร. ศารทูล สันติवासะ )

.....กรรมการ  
( อาจารย์พรพิมล ตริไซติ )

.....กรรมการ  
( อาจารย์ทรงสิทธิ์ จารุปาน )

ธนะชาติ ปาปิยะเวทย์ : ปัญหาและลู่ทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายใน  
ดินแดน : ศึกษากรณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า (Legal  
Problems and Directions of International Protection relating to Internally  
Displaced Persons : Study of Situation of Internal Displacement in the Union of  
Myanmar) อ. ที่ปรึกษา : ศ. วิฑิต มันทาภรณ์ ; 248 หน้า ISBN 974-13-1089-7

สืบเนื่องจากความขัดแย้งและการสู้รบอันยืดเยื้อยาวนานระหว่างฝ่ายรัฐบาลทหารและกองกำลัง  
ชนกลุ่มน้อย, การดำเนินโครงการพัฒนา และสภาพการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง ทำให้ประชาชนนับ  
ล้านคนในประเทศสหภาพพม่า โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยมีวิถีชีวิตอยู่กับการพลัดถิ่น หรือโยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่  
สมัครใจอยู่ในดินแดน โดยรัฐบาลพม่าไม่ประสงค์และไม่สามารที่จะให้ความคุ้มครองประชาชนได้ ก่อให้เกิด  
ภาวะสูญญากาศแห่งความคุ้มครองขึ้น

งานเขียนนี้จึงมุ่งศึกษาหาลู่ทางในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน  
ประเทศสหภาพพม่า โดยอาศัยบรรทัดฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่ได้รับ  
การพัฒนาเป็นหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ตลอดจนอาศัยกลไกทางด้านสถาบันทั้งใน  
ระดับหน่วยงานหลักของสหประชาชาติ และองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ซึ่งในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้มีการที่  
จะเข้าถึงความต้องการเฉพาะของคนกลุ่มนี้เห็นได้ชัด เป็นไปตามแนวทางการเข้าไปให้ความคุ้มครองถึง  
ตัวผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนพม่า และการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายจากภายนอก

อย่างไรก็ตามมีปัญหาอุปสรรคสำคัญจากนโยบาย, กฎหมาย, การใช้กฎหมายและกลไกทางสถาบัน  
ภายในประเทศ, การต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายใน, การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศต่อพม่า, ข้อจำกัด  
การดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องอาศัยการพัฒนากลไกบังคับใช้และการประสาน  
งานในการออกมาตรการที่จริงจังและต่อเนื่องอันเกิดผลได้ในทางปฏิบัติ จากกลไกสหประชาชาติ, รัฐและองค์การ  
ระหว่างประเทศต่าง ๆ และที่สำคัญโดยผ่านกลุ่มประเทศอาเซียน ซึ่งอาจแสดงบทบาทการเจรจาทางการทูตที่  
เข้มขันมุ่งให้ลดหรือยุติการกระทำอันเป็นภัยคุกคามประชาชนและมุ่งให้มีการเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้าน  
มนุษยธรรม ควบคู่ไปกับการสนับสนุนบทบาทผู้นำ, การประสานงานด้านมนุษยธรรม, การพัฒนาศักยภาพของ  
องค์กรและบุคลากรต่อไปเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานภาคสนามในภาวะฉุกเฉินได้

ภาควิชา \_\_\_\_\_ นิติศาสตร์ \_\_\_\_\_  
สาขาวิชา \_\_\_\_\_ นิติศาสตร์ \_\_\_\_\_  
ปีการศึกษา \_\_\_\_\_ 2543 \_\_\_\_\_

ลายมือชื่อนิสิต \_\_\_\_\_  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา \_\_\_\_\_  
ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม \_\_\_\_\_

## 4086082834 : MAJOR LAW

KEYWORD: INTERNALLY DISPLACED PERSONS / INTERNAL DISPLACEMENT / INTERNATIONAL PROTECTION / MYANMAR / BURMA  
THANACHART PALIYAWATE : LEGAL PROBLEMS AND DIRECTIONS OF INTERNATIONAL PROTECTION RELATING TO INTERNALLY DISPLACED PERSONS : STUDY OF SITUATION OF INTERNAL DISPLACEMENT IN THE UNION OF MYANMAR. THESIS ADVISOR : PROF. VITIT MUNTARBHORN ; 248 pp. ISBN 974-13-1089-7

Millions of people in the Union of Myanmar suffer so severely that they are unable to endure the conditions and are forced to flee their homes or places of habitual residence without crossing the country's border. The many causes of such incidence include the protracted conflicts and hostilities between the military junta and minority armed groups, development projects and generalized violations of human rights. This reflects the fact that the government of the country is unable and unwilling to protect people under the State jurisdiction and create a vacuum of protection.

This study aims to identify the directions to protect internally displaced persons in the Union of Myanmar through international human rights law and international humanitarian law developed leading to the formation of Guiding Principles of Internal Displacement and through institutional arrangements developed progressively by the principal organs of the UN and various organs and organizations. Both are carried out to access their specific needs with physical protection and legal protection.

To reach such aim, many obstacles need to be tackled such as dysfunctional structure, domestic policy, law, application of law, agencies and mechanisms, resistance to interference in domestic affairs, enforcement of international law, restriction of the work of international organization etc. Nevertheless, development of efficient mechanisms and coordination to lead to multi-level measures should be underlined continuously and manifestly by UN mechanisms and other relevant organizations. In particular, through ASEAN, intensive dialogue is very useful to urge the government of Myanmar to reduce or resolve humanitarian disasters and to facilitate humanitarian assistance. Meanwhile, support for the leading role of humanitarian organizations, coordination in relation to humanitarian affairs and developing the capacity of organizations and their personnel should be conducted to respond efficiently to field work in emergency situations.

Department law

Student's signature \_\_\_\_\_

Field of study law

Advisor's signature \_\_\_\_\_

Academic year 2000

Co-advisor's signature \_\_\_\_\_

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเนื่องจากได้รับความกรุณาจากท่าน ศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์ ในการรับเป็นที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตลอดจนสละเวลาอันมีค่าให้ คำสั่งสอนและข้อเสนอแนะแนวทางอย่างดียิ่งในการทำความเข้าใจเนื้อหา, การคิดและทำเป็นลำดับขั้นตอน, การนำเสนอข้อมูล รวมทั้งได้รับความกรุณาจากอาจารย์พรพิมล ตรีโชตินักวิจัยแห่งสถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในการให้ข้อเสนอแนะในเชิงรัฐศาสตร์ และสถานการณ์พม่า ตลอดจนข้อเสนอแนะอันมีค่าที่ได้รับจากท่านคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน

นอกจากนี้ผู้วิจัยขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่เกี่ยวข้องของสำนักข้าหลวงใหญ่ ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ สำนักภูมิภาคประจำประเทศไทย กัมพูชา และเวียดนาม (UNHCR) ที่ให้โอกาสผู้วิจัยได้ไปเยี่ยมเยียนค่ายผู้ลี้ภัยในประเทศไทย และได้เข้าร่วมเป็นผู้สังเกตการณ์ในการประชุม The Regional Conference on Internal Displacement in Asia จัดขึ้น ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 22-24 กุมภาพันธ์ 2543 ซึ่งมีผู้แทนเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติว่าด้วยผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน, ผู้แทนและผู้เชี่ยวชาญที่ดำเนินงานด้านสิทธิมนุษยชนและด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศในระดับโลก ระดับภูมิภาคและอนุภูมิภาคเข้าร่วม ตลอดจนขอขอบพระคุณแหล่งข้อมูลและเจ้าหน้าที่ทุกท่านที่เกี่ยวข้องของ องค์การเบอรร์มา อิซซุ่, ศูนย์ศึกษาสิทธิมนุษยชนและพัฒนามนุษย์ มหาวิทยาลัยมหิดล, ห้องสมุด ESCAP, สำนักวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ห้องสมุดคณะนิติศาสตร์ และคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

เหนือสิ่งอื่นใดผู้วิจัยกราบขอขอบพระคุณคุณพ่อ-คุณแม่ที่ให้โอกาสทางการศึกษา, ให้ความห่วงใยและความช่วยเหลืออย่างดียิ่งตลอดมา รวมถึงความช่วยเหลือในหลายด้านจากคุณปรียา เกตุถนอม จากมิตรสหาย และบรรดาญาติพี่น้องของผู้วิจัยทุก ๆ ท่าน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ซ
สารบัญภาพ.....	ฅ
บทที่	
1 บทนำ.....	
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์การศึกษาวิจัย.....	4
1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย.....	4
1.4 สมมติฐานการศึกษาวิจัย.....	5
1.5 วิธีการศึกษาวิจัย.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	6
1.7 นิยามศัพท์.....	6
2 สถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า.....	12
2.1 สภาพปัญหาโดยทั่วไปของการพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า.....	13
2.2 จำแนกกลุ่มของคนที่พักพิง.....	16
2.2.1 ชนกลุ่มน้อย.....	16
2.2.1.1 นโยบายของรัฐบาลต่อชนกลุ่มน้อย.....	20
2.2.1.1.1 ในช่วงปี ค.ศ. 1947-1988.....	20
2.2.1.1.2 ในช่วงปี ค.ศ. 1988 ถึงปัจจุบัน.....	25
2.2.1.2 สภาพการแบ่งแยกทางสังคมและความขัดแย้งภายใน.....	28
2.2.1.3 สาเหตุหลักที่นำไปสู่การพลัดถิ่นภายในดินแดน.....	33
2.2.1.3.1 การดำเนินการต่อต้านฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์.....	33
2.2.1.3.2 การบังคับเกณฑ์แรงงานและให้เป็นลูกหาบ.....	38
2.2.1.3.3 การละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบอื่น ๆ.....	43



	หน้า
2.2.2 ประชาชนชาวพม่า.....	45
2.2.2.1 นโยบายของรัฐบาลพม่าต่อประชาชน.....	47
2.2.2.2 สาเหตุหลักที่นำไปสู่การพลัดถิ่นภายในดินแดน.....	49
2.2.2.2.1 การบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน.....	50
2.2.2.2.2 การบังคับเกณฑ์แรงงานและให้เป็นลูกหาบ.....	51
2.2.3 ผู้ที่กลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายนอกดินแดน.....	53
2.2.3.1 นโยบายของรัฐบาลต่อผู้ที่พลัดถิ่นภายนอกดินแดน.....	55
2.2.3.2 สาเหตุหลักที่นำไปสู่การพลัดถิ่นภายนอกดินแดน.....	56
2.3 เหตุจำเป็นที่ต้องพลัดถิ่นอยู่ภายในดินแดน / เหตุที่ไม่อาจข้ามพรมแดนออกไป.....	57
2.4 รูปแบบการพลัดถิ่นภายในดินแดน.....	60
2.5 ผลกระทบจากการพลัดถิ่นภายในดินแดน.....	62
3 บริบททางกฎหมาย : การคุ้มครองสิทธิในทางระหว่างประเทศ.....	65
3.1 หลักการและแนวโน้มการคุ้มครองภายในประเทศ.....	66
3.1.1 ความสำคัญของประชาชนและรัฐ.....	66
3.1.2 บทบาทของรัฐต่อการคุ้มครองประชาชน.....	70
3.2 เหตุผลและความจำเป็นของการคุ้มครองระหว่างประเทศ.....	73
3.3 ระบบของการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ.....	77
3.3.1 กลไกทางสถาบัน /หน่วยงานระหว่างประเทศ.....	77
3.3.1.1 อาณัติด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ.....	77
3.3.1.1.1 หน่วยงานหลักขององค์การสหประชาชาติ.....	78
3.3.1.1.2 หน่วยงานและองค์การที่จัดตั้งภายใต้กฎบัตร- สหประชาชาติ.....	80
3.3.1.1.3 คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้สนธิสัญญา.....	83
3.3.1.1.4 หน่วยงานหรือองค์กรชำนาญพิเศษ.....	84
3.3.1.2 อาณัติด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ.....	85
3.3.1.3 อาณัติด้านผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ.....	87
3.3.2 กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศ.....	87



3.3.2.1	กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ.....	88
3.3.2.1.1	หลักการพื้นฐานของกฎหมาย.....	88
3.3.2.1.2	สิทธิของคนทุกคน.....	91
3.3.2.1.3	สิทธิของชนกลุ่มน้อย.....	96
3.3.2.2	กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ.....	102
3.3.2.3	กฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ.....	104
3.3.2.3.1	สิทธิของผู้ลี้ภัย.....	105
3.4	การคุ้มครองสิทธิในทางระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน.....	109
3.4.1	ลักษณะของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน.....	109
3.4.2	การกำหนดให้เป็นผู้มีความต้องการพิเศษ.....	112
3.4.3	พัฒนาการทางสถาบันระหว่างประเทศในส่วนของผู้พลัดถิ่น.....	114
3.4.3.1	ภายในกรอบของสหประชาชาติ.....	114
3.4.3.2	องค์การและหน่วยงานสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมต่าง ๆ.....	116
3.4.4	พัฒนาการของกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน.....	120
3.4.4.1	สิทธิที่จำเป็นต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน.....	122
4	วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนสหภาพพม่า.....	142
4.1	โครงสร้างภายในประเทศพม่า.....	142
4.2	สถานภาพความเป็นพลเมืองของชนกลุ่มน้อย.....	146
4.3	การต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายใน.....	150
4.4	บรรทัดฐานทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน.....	155
4.5	การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศต่อพม่า.....	159
4.6	ข้อจำกัดการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ.....	164
4.6.1	ข้อจำกัดในส่วนของอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศเอง.....	164
4.6.2	ข้อจำกัดที่เกิดจากการตอบสนองของรัฐบาลทหารพม่า.....	167
4.7	บทบาทของอาเซียนต่อพม่า.....	169

บทที่	หน้า
5	173
5.1	173
5.2	185
5.2.1	185
6	196
รายการอ้างอิง.....	204
ภาคผนวก.....	215
ข-1	219
ข-2	230
ข-3	236
ข-4	247
ประวัติผู้วิจัย.....	250

## สารบัญตาราง

หน้า

- แผนภูมิแสดงจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนโดยรวม.....	216
- ตารางที่ 1 แสดงจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนในทวีปแอฟริกา, เอเชียและยุโรป.....	217
- ตารางที่ 2 แสดงจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (ค.ศ.1992-1998).....	217
- ตารางสถิติตัวเลขจำนวนผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนทั่วโลก : แยกตามรายประเทศ.....	218



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญญภาพ

หน้า

- แผนที่ประเทศพม่า 10
- แผนที่ประเทศพม่าแบ่งตามเขตการปกครองเป็นรัฐและเขต 11
- แผนที่แสดงบริเวณถิ่นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ 19



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลังจากสิ้นสุดสงครามเย็นเกิดการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เป็นการเผชิญหน้าระหว่างประเทศมหาอำนาจและแนวร่วมของโลกเสรีและคอมมิวนิสต์ มาเป็นภาวะที่แต่ละประเทศต้องพึ่งพาตนเอง ปรับตัวกับการจัดระบบระเบียบภายในประเทศท่ามกลางกระแสการเรียกร้องของกลุ่มชนต่าง ๆ จึงส่งผลให้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งภายใน, การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงและการพลัดถิ่นภายในดินแดนอย่างเห็นได้ชัด เกิดสภาวะการพลัดถิ่นที่มีระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้น มีขอบเขตที่กว้างขวางยิ่งขึ้น และมีระยะเวลาการพลัดถิ่นนานขึ้น<sup>1</sup> โดยมีการประเมินในหลายสถานการณ์ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ประมาณว่าในปัจจุบันมีผู้คนที่ต้องตกเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนราว 20-25 ล้านคนใน 35-40 ประเทศหรืออาจมากกว่านั้น เปรียบเทียบกับในปี 1986 ที่มีจำนวนแค่ 11.5-14 ล้านคนใน 20 ประเทศ<sup>2</sup> ขณะที่จำนวนผู้ลี้ภัยทั่วโลกมีแนวโน้มลดลงเพราะมีการปิดกั้นไม่ให้เข้าประเทศมากขึ้น และดำเนินการไม่ให้เกิดที่พักพิงหรือตั้งถิ่นฐานในประเทศที่รับการลี้ภัยเป็นระยะเวลานาน

คนเหล่านี้ส่วนมากเป็นผู้บริสุทธิ์ที่ต้องเผชิญกับโศกนาฏกรรมของความหวาดกลัว สูญเสีย และแร้นแค้นที่ทำอันตรายและกระทบต่อร่างกาย จิตใจ ครอบครัว สังคม วัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข การมีงานทำ ความอยู่รอด ฯลฯ ของพวกเขา ทั้งนี้ U.S. Centers for Disease Control ได้รายงานในปี 1990 ว่าอัตราการตายของบรรดาผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (internally displaced persons –IDPs) สูงกว่าผู้ที่ไม่ได้พลัดถิ่นภายในประเทศเดียวกันสูงถึง 60 เท่าซึ่งเป็นอัตราอันตรายถึงแก่ชีวิตสูงสุดเท่าที่เคยมีมา

<sup>1</sup>จากเดิมที่พลัดถิ่นในระยะเวลานานขึ้นมาเป็นระยะเวลายาวนานขึ้น เช่น ก่อนปี 1990 การพลัดถิ่นภายในส่วนมากกินเวลา 1-2 ปี มี 8% เท่านั้นที่พลัดถิ่น 10 ปีขึ้นไป โดยในปัจจุบันผู้ที่พลัดถิ่นภายในดินแดนน้อยกว่า 5 ปีคิดเป็นประมาณ 6% ส่วนที่พลัดถิ่น 10 ปีขึ้นไปคิดเป็นประมาณ 21% อ้างอิงจาก Norwegian Refugee Council, Internally Displaced People – A Global Survey (London : Earthscan Publications Limited, 1998), p.29.

<sup>2</sup>U.S. Committee for Refugees, “State of the World’s IDPs”, paper presented for Brookings Institution, 1996 referred in Roberta Cohen and Francis M.Deng, Masses in Flight : Global Crisis of Internal Displacement (Washington D.C : Brookings Institution Press, 1998), p.3 ขณะที่รายงาน Global IDP Survey มีข้อมูลว่าสถานการณ์นี้เกิดขึ้นและมี IDPs เป็นจำนวนมากภายในดินแดนของ 56 ประเทศใน 5 ทวีป

ทั้งนี้ทั่วโลกเกิดสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนสืบเนื่องจากความขัดแย้ง, การสู้รบ, การพัฒนาและสภาวะคุกคามต่อการดำรงชีพอื่นๆ โดยเป็นสิ่งที่ยากและอันตรายมากกว่าเมื่อกลุ่มคนที่พลัดถิ่นยังคงอยู่ภายในดินแดนและต้องพึ่งพารัฐบาลของตนอยู่ แต่รัฐขาดความรับผิดชอบที่ต้องควบคุมไปกับอำนาจหน้าที่ของรัฐต่อประชาชน รัฐไม่ประสงค์หรือไม่สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือประชาชนภายในเขตอำนาจของตนได้ โดยเฉพาะบางประเทศที่บริหารปกครองประเทศด้วยระบอบทหาร, มุ่งปราบปรามผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ ไม่เอาใจใส่และไม่ให้ความสำคัญต่อประชาชน แม้กลุ่มคนเหล่านี้จะประสบกับเหตุที่นำไปสู่การพลัดถิ่นทำนองเดียวกับผู้ลี้ภัย แต่เมื่อไม่ได้ข้ามพรมแดนออกไปจึงไม่ตกอยู่ภายใต้ระบอบการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัยที่มีกฎหมายและสถาบันรองรับการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ประกอบกับถูกกีดกันมิให้ยุ่งเกี่ยวกับสถานการณ์นี้โดยรัฐอ้างว่าเป็นกิจการภายในของรัฐโดยแท้ และเมื่อยากที่จะเข้าถึงข้อมูลสถานการณ์ที่ชัดเจนและทั่วถึง สังคมโลกจึงจำเป็นต้องเข้ามาให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือกลุ่มคนเหล่านี้ตามความต้องการและตามสิทธิต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็ชนกลุ่มน้อยหรือประชาชนที่เป็นชนกลุ่มใหญ่ของประเทศ

การพลัดถิ่นหรือการโยกย้ายถิ่นฐานเพราะจำเป็นต้องหนีภัยอันตรายต่าง ๆ ไปอยู่ในที่ที่ปลอดภัยกว่า (Displacement) นั้น เป็นวิถีชีวิตของประชาชนนับล้านคนในประเทศสหภาพพม่ามากกว่า 30 ปีแล้ว ประชาชนหลายกลุ่มชาติพันธุ์นี้ภัยความขัดแย้งและการสู้รบอันยืดเยื้อยาวนานระหว่างกองทัพรัฐบาลกับกองกำลังชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่าง ๆ โดยเฉพาะแถบพื้นที่รัฐฉาน, รัฐมอญ, รัฐคะเรน (คะยาห์), รัฐกะเหรี่ยง ซึ่งเป็นผลจากการปฏิบัติการตามนโยบายต่อต้านฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล, การบริหารปกครองประเทศตามแนวทางสังคมนิยมวิถีพม่า, ขยายกำลังทหารเข้าครอบคลุมนพื้นที่อันไหวและนโยบายกีดกันชาติ นอกจากนี้รัฐบาลพม่ายังดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายเศรษฐกิจแบบตลาดที่ส่งเสริมการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ ตลอดจนพัฒนาส่งเสริมการท่องเที่ยวมากมายขึ้นกว่าแต่ก่อน เพื่อบรรลุสู่เป้าหมายทางเศรษฐกิจและความมั่นคงที่ตั้งไว้โดยไม่คำนึงถึงวิธีการ

รัฐบาลพม่าได้ปฏิเสธการเรียกร้องประชาธิปไตย ปฏิเสธสถานการณ์ภาพพลเมืองของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม และกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางและหลากหลายรูปแบบต่อประชาชนไม่ว่าจะเป็นกลุ่มชนส่วนใหญ่หรือกลุ่มชนส่วนน้อยของประเทศ ทำให้คนเหล่านี้ต้องโยกย้ายถิ่นฐานไปโดยไม่สมัครใจ บางส่วนหลบหนีภัยข้ามพรมแดนออกไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ขณะที่ส่วนใหญ่อังไม่อาจทราบจำนวนที่แน่นอนได้ยังคงย้ายถิ่นฐานหลบซ่อนตัวอยู่ภายในประเทศพม่า เนื่องจากมีหลายเหตุปัจจัยที่ทำให้ยังคงต้องอยู่ภายในดินแดน กลุ่มคนที่หนีภัยข้ามพรมแดนออกไปยังจะได้รับเคราะห์ซ้ำอีกเมื่อในปัจจุบันไม่ว่าประเทศไทยหรือประเทศบังคลาเทศมักจะพยายามผลักดันผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดนให้กลับเข้าไปยังประเทศของตน หรือไม่ยอมรับสถานภาพผู้ลี้ภัย ส่วนที่อนุญาตให้พักพิงในประเทศได้



ก็จะได้รับความช่วยเหลือเฉพาะสิ่งจำเป็นเลี้ยงชีพที่จำกัด, ถูกทหารพม่าและกองกำลังอื่นโจมตีข้ามพรมแดนถึงในค่ายผู้ลี้ภัย, ตกอยู่ในสถานการณ์ต่าง ๆ ที่หาความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตได้น้อย

ขณะที่สาเหตุที่ทำให้ชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อยพลัดถิ่นยังคงมีอยู่และไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุง นโยบายและวิธีการของรัฐบาลทหารพม่าเองก็ยังคงมีส่วนสำคัญทำให้เกิดสถานการณ์นี้ ซึ่ง SLORC / SPDC มักจะอ้างความชอบธรรมในการกระทำของตนและการคงอยู่ในอำนาจบริหารปกครองประเทศ ตลอดจนยังคงทำให้กลุ่มคนนี้และประชาชนทั่วไปเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ ขาดแคลนสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพและสูญเสียโอกาสในชีวิตที่ไม่อาจประเมินค่าได้ ในทุกระยะของการพลัดถิ่น

แสดงให้เห็นปัญหาสำคัญคือ รัฐบาลเพิกเฉยและไม่ประสงค์จะให้ความคุ้มครองประชาชน ยิ่งกว่านั้นยังก่อให้เกิดภัยคุกคามชีวิตประชาชนเสียเองด้วย สวนทางกับพันธกรณีภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ จารีตประเพณีระหว่างประเทศและสนธิสัญญาที่ประเทศพม่าเป็นภาคี ส่วนสำคัญเบื้องต้นคือ รัฐพึงมีความรับผิดชอบเบื้องต้นและเคารพต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนพลเมืองของรัฐ ซึ่งที่ผ่านมาสังคมโลกได้ตอบสนองต่อสถานการณ์พลัดถิ่นภายในพม่าไม่น้อยกว่าประเทศอื่น ได้แก่ การแต่งตั้งผู้แทนพิเศษขององค์การด้านสิทธิมนุษยชนของ UN ให้รายงานสถานการณ์ในพม่า และการทำฐานข้อมูลเฉพาะด้าน IDPs พม่า และนานาชาติพยายามกดดัน ให้มาตรการบังคับให้รัฐบาลทหารพม่าหยุดการละเมิดและปรับปรุงแก้ไขประเด็นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องประชาธิปไตย, การบังคับเกณฑ์แรงงาน, การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง ฯลฯ ซึ่งเกี่ยวพันอย่างมากกับสถานการณ์การพลัดถิ่นภายใน แต่ดูเหมือนว่าจะไม่ค่อยบังเกิดผลคืบหน้าเท่าใดนัก แสดงให้เห็นว่าระบบระหว่างประเทศในส่วนของกฎเกณฑ์ การติดตามตรวจสอบและการบังคับใช้ ไม่ว่าจะในหรือนอกกรอบของ UN เป็นปัญหาอุปสรรคต่อการให้ความคุ้มครอง

การดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศมีข้อจำกัดเช่นกัน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์, องค์การใดมีความรับผิดชอบโดยตรงต่อคนกลุ่มนี้ได้ครอบคลุมทุกสถานการณ์ แม้บางองค์การฯ พยายามจะขยายอาณาเขตและสามารถปฏิบัติงานคุ้มครองและช่วยเหลือได้ แต่ก็ยังอยู่ในระดับหนึ่งเท่านั้น ทั้งนี้ส่วนสำคัญยังคงมาจากการที่รัฐบาลทหารพม่าไม่ให้ความยินยอมและต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายในอย่างแข็งขันเสมอมา แม้พม่าจะเป็นส่วนหนึ่งของ ASEAN แล้วแต่การรวมกลุ่มระดับภูมิภาคเช่นนี้ไม่ได้สร้างแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพม่าแต่อย่างใด

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาหน่วยงานทั้งภายในกรอบและนอกกรอบของ UN, สถาบันอิสระ, ผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ได้ร่วมกันพยายามรวบรวมและวิเคราะห์หาความต้องการและสิทธิที่จำเป็นสำหรับผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน จนสามารถบัญญัติเป็นหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ในปี 1998 สิ่งท้าทายต่อไปของสังคมโลก คือ จะทำอย่างไรให้สามารถนำเอาหลักการข้อแนะนำนี้ไปใช้ให้เกิดประสิทธิผลและพัฒนาเป็นกฎหมายต่อไป ในแง่การคุ้มครองสิทธิ ปัจจุบันยังต้องอาศัยกฎหมาย



สิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมมาใช้บังคับ จากการวิเคราะห์กฎหมายที่มีอยู่ทำให้ทราบได้ว่าสามารถนำมาใช้คุ้มครองคนกลุ่มนี้ได้เพียงพอ แต่ก็ยังมีช่องว่างและให้การคุ้มครองไม่เพียงพอในหลายส่วน ทั้งนี้ต้องอาศัยการยอมรับและการให้ความสำคัญในระดับรัฐอย่างถ้วนทั่วกัน เพื่อนำไปใช้ปกป้องคุ้มครองและช่วยเหลือ นอกจากนี้เพื่อความอยู่รอด มั่นคงปลอดภัยและการพัฒนาของประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานภายในดินแดน ยังเหนียวรั้งป้องกันไม่ให้คนกลุ่มนี้ไปหาที่พักพิงในประเทศอื่น ได้รับผลร้ายจากการที่ประเทศต่าง ๆ ไม่ประสงค์จะรับภาระจากการหลั่งไหลของผู้ลี้ภัยจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างประเทศ, กระทบต่อความมั่นคงระดับภูมิภาคและระดับโลกได้

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาลักษณะ สาเหตุ รูปแบบ และผลกระทบของสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะในประเทศสหภาพพม่า
- (2) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ ทศนคติ แนวนโยบาย วิถีทางการเมือง แนวนโยบาย ทศนคติ และเหตุปัจจัยในด้านต่าง ๆ ที่รัฐบาลพม่ามีต่อชนกลุ่มใหญ่ ชนกลุ่มน้อย ผู้ที่กลายเป็นผู้พลัดถิ่นนอกดินแดน ตลอดจนที่รัฐบาลพม่ามีต่อสังคมระหว่างประเทศ รวมถึงอิทธิพลแนวนโยบายของสังคมระหว่างประเทศในระดับต่าง ๆ ที่มีต่อประเทศพม่า
- (3) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงแนวความคิด เหตุผลและความจำเป็น ตลอดจนหลักการและกฎหมายระหว่างประเทศที่สามารถนำมาใช้เพื่อคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน
- (4) เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงอุปสรรค ข้อขัดข้อง และปัญหาจากการพยายามเข้าไปดำเนินงานแก้ปัญหาการพลัดถิ่นและความคุ้มครองแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ในระดับสากล ระดับภูมิภาค โดยเฉพาะในประเทศสหภาพพม่า
- (5) เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการ แนวทาง ในทางแก้ไข ขจัดปัญหาและอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและสถาบัน ตลอดจนส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน ได้แก่ ในแง่ของอำนาจอธิปไตยของรัฐบาลช่วยเหลือด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม กลไกด้านสิทธิมนุษยชน กลไกประสานงานด้านมนุษยธรรม
- (6) เพื่อหาช่องทางการใช้หลักการและกลไกของทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ และองค์การระหว่างประเทศเพื่อนำมาให้ความคุ้มครอง และช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิผล

## 1.3 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

มุ่งศึกษาถึงสาเหตุ รูปแบบและผลกระทบของการพลัดถิ่นภายในดินแดนที่เกิดขึ้นในประเทศสหภาพพม่าโดยละเอียด รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคการให้ความคุ้มครองภายในประเทศทางด้านกฎหมายและด้านกลไกภายในแก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งจำเป็นต้องเข้าใจภูมิหลัง นโยบาย

ทัศนคติ ปัจจัยทางการเมืองและปัจจัยด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องของรัฐบาลพม่า รวมถึงศึกษาแนวคิดหลักการพื้นฐาน แนวทาง และกลไกการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ พร้อมกับศึกษาวิเคราะห์แนวความคิด พัฒนาการและความมีประสิทธิภาพของการนำเอากลไกด้านทางกฎหมายและสถาบันมาใช้ภายใต้ข้อจำกัดในบางประการ เช่น ข้อจำกัดเขตอำนาจภายในดินแดนของรัฐ ขาดกฎหมายและองค์กรที่มีอำนาจชัดเจน เป็นต้น จากการพยายามเข้าไปให้ความคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่กลุ่มคนพลัดถิ่นภายในดินแดนภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน ประกอบกับแนวทางการดำเนินงานให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศขององค์การระหว่างประเทศต่อสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ ตลอดจนบรรทัดฐานและกฎเกณฑ์ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังศึกษาไปถึงการตอบสนองของประเทศเพื่อนบ้าน ประเทศสมาชิกอาเซียนต่อปัญหาและสถานการณ์พลัดถิ่นทั้งภายในและผู้ลี้ภัย ต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนและปัญหาการเมืองภายในของประเทศพม่า รวมไปถึงการตอบสนองในระดับโลกต่อปัญหาและผลกระทบที่เกิดจากสถานการณ์ดังกล่าว

#### 1.4 สมมติฐานของการศึกษาวิจัย

ความขัดแย้ง การประหัตประหารและการพัฒนาในลักษณะต่าง ๆ นำไปสู่การพลัดถิ่นของประชาชนภายในดินแดน โดยรัฐไม่สามารถแก้ปัญหา หรือ เพิกเฉย หรือแม้แต่เป็นผู้ทำละเมิดสิทธิ เสรีภาพขั้นพื้นฐานเสียเอง ทำให้เกิดภาวะสูญญากาศแห่งความคุ้มครอง จึงจำเป็นต้องอาศัยความคุ้มครองระหว่างประเทศ แต่ทั้งนี้ภายใต้กรอบของกฎหมายและสถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่ยังไม่อาจให้ความคุ้มครองต่อกลุ่มคนดังกล่าวนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ

#### 1.5 วิธีการศึกษาวิจัย

ศึกษาวิจัยจากตัวบทกฎหมาย จารีตประเพณี บรรทัดฐานและหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ ตลอดจนคำตัดสินของศาลระหว่างประเทศ ในรูปของเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่เป็นรายงานสถานการณ์, บทความและบทวิเคราะห์ทางกฎหมาย พร้อมกับข้อมติและข้อคิดเห็นจากการประชุมขององค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) ทำให้ทราบถึงลักษณะ สาเหตุ รูปแบบและผลกระทบของการพลัดถิ่นภายในดินแดน ทำให้ทราบถึงภูมิหลัง แนวนโยบาย ทักษะคนดี และเหตุปัจจัยต่าง ๆ ที่รัฐบาลพม่ามีต่อประชาชน ชนกลุ่มน้อย และสังคมระหว่างประเทศ รวมทั้งที่สังคมระหว่างประเทศมีต่อรัฐบาลพม่า
- (2) ทำให้ทราบถึงแนวความคิด พัฒนาการ หลักการ และกฎหมายระหว่างประเทศที่สามารถนำไปใช้ในการให้ความคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน
- (3) ทำให้ทราบและเข้าใจถึงอุปสรรค และปัญหาที่เกิดขึ้นจากการเข้าไปให้ความคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดการพลัดถิ่นจากกรอบกฎหมายและสถาบันระหว่างประเทศในปัจจุบัน
- (4) ทำให้ทราบถึงแนวทางในการขจัดปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่เกี่ยวกับกฎหมาย ตลอดจนส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อสถานการณ์ในประเทศสหภาพพม่า
- (5) ทำให้ทราบถึงบทบาทของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชนและชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ต่อการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน รวมถึงความพยายามในการแก้ปัญหา
- (6) ทำให้สามารถวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมและข้อขัดข้องของการนำกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องในการเข้าไปแก้ปัญหาทางกฎหมาย เพื่อให้เกิดพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป

## 1.7 นิยามศัพท์

### การพลัดถิ่นภายในดินแดน (Internal Displacement)

หมายถึง การเคลื่อนย้ายของบุคคลโดยไม่สมัครใจ หรือขัดต่อความประสงค์ของตนภายในประเทศของตนเอง ทั้งนี้ถูกบีบบังคับและรัฐไม่อาจให้ความคุ้มครองได้

### ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (Internally Displaced Persons - IDPs)

หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกผลักดันหรือบังคับให้หนี หรือออกจากบ้านเรือน หรือถิ่นฐานพำนักอาศัยของตน โดยเฉพาะอันเนื่องมาจากหรือเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงผลจากการพิพาททางอาวุธ, สถานการณ์ความรุนแรงเป็นปกติ, การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือมหันตภัยทางธรรมชาติหรือจากการกระทำของมนุษย์ โดยไม่ได้ข้ามพรมแดนออกไป

[UN Guiding Principles on Internal Displacement, UN Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2]

### การคุ้มครองระหว่างประเทศ (International Protection)

หมายถึง การดำเนินงานหรือมาตรการที่ทำให้บุคคลพ้นจากภาวะอันตราย ทำให้แน่ใจว่ามีการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน โดยเฉพาะความปลอดภัยและศักดิ์ศรีของพวกเขา มาตรการดังกล่าวยังเลยไปถึงการจัดให้ความช่วยเหลือด้านวัสดุสิ่งของ เพื่อปกป้องความมั่นคงปลอดภัยส่วนบุคคลและสิทธิขั้นพื้นฐานของคนกลุ่มนี้

### ผู้ลี้ภัย (Refugees)

หมายถึง ผู้ที่อยู่นอกประเทศสัญชาติของตน มีความหวาดกลัวที่มีมูลว่าจะถูกประหัตประหาร ด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกในกลุ่มสังคมเฉพาะหรือความเห็นทางการเมือง และไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะถือประโยชน์ที่จะได้รับจากการคุ้มครองของประเทศนั้นหรือกลับคืนไปที่นั่น เพราะกลัวการประหัตประหาร หรือ หมายถึงผู้ซึ่งไม่ได้รับสัญชาติและต้องอาศัยอยู่นอกประเทศที่มีใช้ที่อยู่อาศัยที่คุ้นเคยมาแต่เดิม อันเป็นผลสืบเนื่องจากเหตุการณ์ในลักษณะที่กล่าวมา ทำให้ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะเดินทางกลับประเทศของตนอันเนื่องมาจากความหวาดกลัวนั้น

*[คำจำกัดความในอนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951]*

### การพิพาททางอาวุธที่มีลักษณะระหว่างประเทศ (International Armed Conflict)

หมายถึง สถานการณ์ของสงครามที่มีการประกาศ หรือกรณีพิพาทที่ใช้อาวุธอื่นใดที่เกิดขึ้นระหว่างสองรัฐขึ้นไป ถึงแม้ว่ารัฐใดรัฐหนึ่งจะไม่ยอมรับภาวะสงครามดังกล่าว

*[กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ - ข้อ 2 ของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 ทั้ง 4ฉบับ]*

### การพิพาททางอาวุธที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ (Non-international Armed Conflict)

หมายถึง การพิพาททางอาวุธที่เกิดขึ้นภายในดินแดนของรัฐระหว่างกองทัพของรัฐกับฝ่ายที่แตกแยกหรือกับกลุ่มที่ติดอาวุธ โดยมีระบบอยู่ภายใต้อำนาจการบังคับบัญชาที่รับผิดชอบและสามารถควบคุมส่วนใดส่วนหนึ่งของดินแดนของรัฐถึงขนาดที่ทำให้กลุ่มติดอาวุธเหล่านั้นสามารถดำเนินปฏิบัติการทางทหารที่คงอยู่และร่วมกัน และสามารถที่จะใช้พิธีสารนี้บังคับ

*[Article 1, Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the protection of victims of non-international armed conflicts, 8 June 1977 (Protocol II) ]*

### ความไม่สงบภายใน (Internal Disturbance)

หมายถึง สถานการณ์ที่ไม่มีความขัดแย้งด้านทางอาวุธ แต่มีการใช้กำลัง, มีการเผชิญหน้ากันในประเทศ โดยมีลักษณะหลายรูปแบบ ซึ่งเป็นการต่อสู้ระหว่างกลุ่มที่จัดเป็นองค์กรกับฝ่ายที่มีอำนาจโดยไม่จำเป็นต้องมีการต่อสู้โดยเปิดเผย เช่น การเดินขบวนประท้วง, การก่อกบฏ, การใช้ความรุนแรง

เป็นระยะๆ ต่อต้านปฏิบัติการทางทหารและความขัดแย้งทางเผ่าพันธุ์ที่ไม่ถึงขนาดมีการสู้รบกัน เป็นต้น ทั้งนี้ต้องมีการใช้กำลังตำรวจหรือแม้แต่กองทหารเพื่ออำรงไว้และฟื้นฟูความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม เนื่องจากมีผู้ได้รับเคราะห์กรรมเป็นจำนวนมาก

[รายงานของคณะกรรมการกาชาดสากลเสนอต่อที่ประชุมของรัฐบาลผู้เชี่ยวชาญ ณ กรุงเจนีวา ค.ศ. 1971 และ Francis M. Deng, *Internally Displaced Persons Compilation and Analysis of Legal Norms* (Geneva : United Nations, 1997), p.10]

### **ความตึงเครียดภายใน (Internal Tension)**

หมายถึง สถานการณ์ที่มีความตึงเครียดอย่างรุนแรง ไม่ว่าจะทางการเมือง เชื้อชาติ สังคม เศรษฐกิจ ซึ่งมีลักษณะการจับกุมอย่างกว้างขวาง, มีนักโทษการเมืองจำนวนมาก, มีการปฏิบัติอย่างทารุณหรือการควบคุมตัวที่ไร้มนุษยธรรม, มีการงดเว้นการให้ประกันพื้นฐานด้านความยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นส่วนหนึ่งของการประกาศภาวะฉุกเฉินหรือรวมถึงมีการกล่าวอ้างว่าผู้คนหายตัวไป

[รายงานของคณะกรรมการกาชาดสากลเสนอต่อที่ประชุมของรัฐบาลผู้เชี่ยวชาญ ณ กรุงเจนีวา ค.ศ. 1971]

### **ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance)**

หมายถึง ความช่วยเหลือที่ให้ตามความต้องการทางกายและวัตถุของบุคคล ได้แก่ อาหาร, เสื้อผ้า, ยา, รักษาโรค, ที่พักพิง, วัสดุทางการแพทย์ ฯลฯ เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง การพาณิชย์ และการทหาร ให้ในลักษณะที่เป็นกลาง ปราศจากความลำเอียงในสถานการณ์ที่ประชาชนประสบอันตรายหรือสถานการณ์ฉุกเฉินทำนองเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายและสูญเสียแก่ชีวิตมนุษย์ และทรัพย์สิน รวมถึงมีการอพยพของผู้คนจำนวนมาก ทั้งนี้สมัชชาใหญ่ลงความเห็นว่าจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐที่เกี่ยวข้องก่อน ในทางปฏิบัติของ UNHCR ความช่วยเหลือจะสนับสนุนและเสริมประกอบกับการบรรลุดุวัตถุประสงค์ของความคุ้มครอง

[ประมวลจากมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ 688, 767, 794, 836 (ปี 1992-1993) และแนวทางการดำเนินงานของสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ]

### **การบังคับเกณฑ์แรงงาน / บังคับให้ใช้แรงงาน (Forced Labour)**

หมายถึง "การทำงานหรือบริการซึ่งถูกบังคับจากบุคคลอื่นภายใต้การข่มขู่ว่าจะได้รับโทษ โดยที่ผู้ถูกบังคับไม่สมัครใจ" การเกณฑ์แรงงานนี้ไม่รวมถึงงานบริการที่ถูกบังคับโดย (ก) การเกณฑ์ทหารตามกฎหมาย (ข) เป็นพันธกรณีส่วนหนึ่งตามหน้าที่ของพลเรือนที่มีต่อรัฐบาล (ค) เป็นผลจากการตัดสินของศาลให้ทำงาน หรือบริการภายใต้การตรวจสอบและควบคุมของเจ้าหน้าที่โดยไม่ได้รับค่าจ้างและไม่สามารถโยกย้ายไปทำงานให้กับสมาคม, บริษัทหรือบุคคลเป็นการส่วนตัว (ง) เกิดกรณีฉุกเฉิน (เช่น



สงคราม ภัยธรรมชาติ) (๑) เป็นการลงแรงร่วมกันโดยสมาชิกของชุมชนเพื่อประโยชน์ของชุมชนเอง  
[อนุสัญญาเกี่ยวกับแรงงานที่ถูกต้องบังคับขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ ค.ศ. 1930 ฉบับที่ 29]

### การอพยพ (Migration)

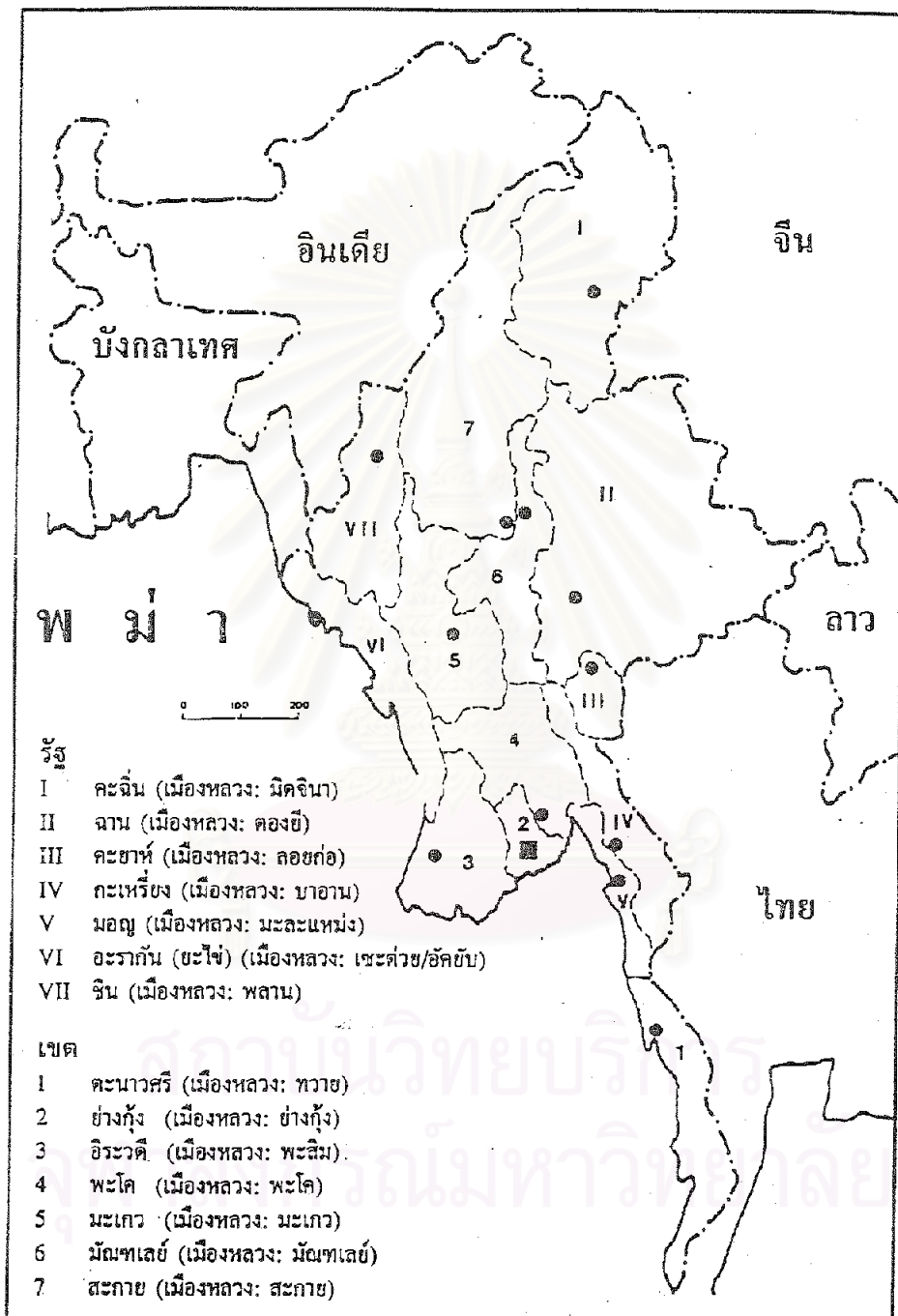
หมายถึง การเคลื่อนย้ายของประชากรจำนวนมากจากถิ่นพำนักของตนไปยังบริเวณอื่นซึ่งมีระยะทาง  
ห่างจากถิ่นพำนักเดิมพอสมควร โดยผู้ย้ายถิ่นมีความตั้งใจจะไปพำนักในถิ่นใหม่เป็นการชั่วคราวหรือ  
ถาวร การย้ายถิ่นอาจย้ายถิ่นข้ามชาติหรือภายในประเทศ ทั้งนี้ผู้ย้ายถิ่นมีทางเลือก สัมครใจ ซึ่งโดย  
มากมักจะไปหาโอกาสที่ดีกว่าทางเศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ มีอิสรภาพที่จะกลับบ้านเมื่อใดก็ได้



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย







## บทที่ 2

### สถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า<sup>1</sup>

เมื่อมองภาพรวมจะเห็นได้ว่า การเคลื่อนย้ายหรือโยกย้ายถิ่นฐานของมนุษย์เกิดขึ้นเป็นปกติทั่วทุกภูมิภาคของโลก โดยมีเหตุปัจจัยหลายประการที่นำไปสู่การย้ายถิ่นฐานและการเลือกที่จะลงหลักปักฐานในที่แห่งใดแห่งหนึ่ง ทั้งนี้หากพิจารณาไปถึงชีวิตมนุษย์และสัตว์ต่าง ๆ ในโลกนี้ ชีวิตทั้งหลายนั้นจะดำรงชีพทนอยู่ได้ในถิ่นฐานที่มั่นคง ปลอดภัย, มีสภาพแวดล้อม, มีสิ่งจำเป็นหล่อเลี้ยง และเอื้อต่อพัฒนาการ รวมทั้งตอบสนองต่อความต้องการของชีวิตได้ แต่หากเมื่อใดก็ตามที่เกิดความเปลี่ยนแปลงสู่สภาวะที่ชีวิตหนึ่งไม่มีความมั่นคงปลอดภัย ผลอยู่อยู่กับภัยอันตรายในการดำรงชีพในที่แห่งนั้น เมื่อนั้นได้เกิดปัญหาที่มีผลต่อชีวิตอันนำไปสู่การพลัดถิ่นต่อไป

สภาพปัญหาการพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศพม่าเกี่ยวข้องกับอย่างมีนัยสำคัญกับรัฐบาลพม่า การพิจารณานโยบายของรัฐบาลต่อประชาชนในแต่ละยุคสมัย จะทำให้ทราบถึงรากฐานของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพม่า ที่สำคัญประการหนึ่งคือ สภาพปัญหาความขัดแย้งภายใน อันเป็นเหตุนำไปสู่การพลัดถิ่น (conflict-induced displacement) และทำให้ประเทศพม่าประสบกับปัญหาการเมืองภายในมาตั้งแต่ประกาศเอกราชจากอังกฤษ รวมทั้งเป็นดินแดนแห่งหนึ่งในโลกที่เกิดโศกนาฏกรรมกับประชาชนอย่างกว้างขวางมาจนถึงปัจจุบัน แนวทางการศึกษาจึงได้จำแนกประชาชนไว้สามประเภทใหญ่ ๆ คือ *ชนกลุ่มน้อย*, *ประชาชนชาวพม่าและผู้ลี้ภัย* เพื่อประโยชน์ในการทำ ความเข้าใจสาเหตุ รูปแบบและผลกระทบของสถานการณ์การพลัดถิ่นที่เกิดขึ้นกับประชาชนสาม

---

<sup>1</sup>เมื่อคราวที่พม่าได้รับเอกราชเมื่อปี ค.ศ.1948 ใช้ชื่อประเทศว่า The Union of Burma ต่อมาเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ 2 ค.ศ.1974 ได้เปลี่ยนชื่อประเทศเป็น The Socialist Republic of Burma หรือสาธารณรัฐสังคมนิยมแห่งสหภาพพม่า จนมาถึงปี ค.ศ.1988 จึงกลับไปใช้ชื่อเดิม คือ The Union of Burma แต่ในปีถัดมา (พฤษภาคม 1989) สภาฟื้นฟูกฎหมายและระเบียบแห่งรัฐในฐานะรัฐบาลของประเทศได้เปลี่ยนชื่อประเทศมาเป็น The Union of Myanmar โดยให้เหตุผลว่า Burma เป็นชื่อที่คนในชาติและต่างชาติเรียกขานกันผิดเพี้ยนมาตลอดตามอย่างอังกฤษซึ่งเคยเป็นเจ้าอาณานิคมของพม่ามาก่อน และชื่อเมียนมาร์เป็นชื่อประเทศที่ถูกต้องอย่างเป็นทางการในภาษาพม่า แม้องค์การสหประชาชาติจะให้การยอมรับ แต่พรรคฝ่ายค้านและผู้เรียกร้องประชาธิปไตยไม่ยอมรับชื่อนี้ เพราะถือว่าการเปลี่ยนชื่อเป็นผลมาจากการใช้อำนาจปฏิเสธผลการเลือกตั้งในปี 1990 และตัดสินใจเปลี่ยนชื่อประเทศแต่ฝ่ายเดียว โดยไม่ถูกต้องตามรัฐธรรมนูญ ประชาชนพม่าควรมีสิทธิเลือกใช้ชื่อประเทศ ส่วนราชบัณฑิตยสถานของประเทศไทยก็ยังคงกำหนดให้ใช้คำว่า “สหภาพพม่า” เป็นชื่อทางการของไทย

ประเภท ดังกล่าว ซึ่งจะได้นำไปสู่การทำความเข้าใจสิทธิที่กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองไว้ในบทต่อไป

## 2.1 สภาพปัญหาโดยทั่วไปของการพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า

ในอดีตประเทศพม่าเองก็เป็นเส้นทางการอพยพย้ายถิ่นฐานของผู้คนจำนวนมากจากอินเดียและจีนชาติพันธุ์ต่าง ๆ เนื่องด้วยต้องการหาเงินและสิ่งจะเป็นเลี้ยงชีพให้มากกว่าที่ตนหาได้จากดินแดนที่เคยอยู่ ตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมาประชาชนในพม่าได้ย้ายถิ่นฐานจากชนบทสู่เมืองเพื่อประโยชน์ทางเศรษฐกิจและความมั่นคงปลอดภัย อันเป็นผลจากกระแสการฟื้นฟูและปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานของบ้านเมืองหลังสงคราม จนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ยังคงเกิดการอพยพย้ายถิ่นตามสถานการณ์ในแต่ละพื้นที่และกาลเวลา ซึ่งแม้จะเกิดผลกระทบต่อโครงสร้างประชากร ทรัพยากร สังคมชุมชน เศรษฐกิจ วัฒนธรรม ฯลฯ ก็ตาม แต่ก็ยังไม่น่าเป็นห่วงเท่ากับการโยกย้ายถิ่นฐานขนาดใหญ่ในประเทศพม่า เนื่องจากประชาชนหนีการประหัตประหารด้วยอาวุธ ภัยการสู้รบ และการบังคับให้ไปตั้งถิ่นฐานในที่แห่งใหม่ซึ่งกระทำโดยรัฐบาลพม่าเอง โดยประชาชนเหล่านี้ไม่มีหลักประกันในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน การหาเลี้ยงชีพใด ๆ เหลือสิ่งอื่นใดมองกันว่าปัญหาการพลัดถิ่นในพม่านั้นซับซ้อนและมีการตีความที่แตกต่างกันไปมากมายซึ่งยากที่จะประเมินสถานการณ์ร่วมกัน<sup>2</sup>

ตั้งแต่ประเทศพม่าเป็นเอกราชจากอังกฤษในปี ค.ศ.1948 เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ กับรัฐบาลที่บริหารประเทศมาตลอด อันเนื่องมาจากกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่างๆ พยายามเรียกร้องและต่อสู้ที่จะปกครองตนเอง ซึ่งตรงกันข้ามกับนโยบายและปฏิบัติการทางทหารของรัฐบาลหลายสมัยที่พยายามจะรวมชนกลุ่มต่าง ๆ เข้ามาอยู่ภายใต้รัฐบาลเดียว และสร้างเอกภาพให้เกิดขึ้นในประเทศ แม้ว่าจะพยายามเจรจาและทำข้อตกลงยุติความขัดแย้งกันหลายครั้ง แต่ความขัดแย้งก็ยังดำเนินอยู่และทำให้ประชาชนจำนวนมากพลัดถิ่นในดินแดนประเทศพม่า ความขัดแย้งหรือปัญหาการเมืองภายในนี้มาจากหลายเหตุปัจจัยซึ่งจะได้พิจารณาถึงต่อไป

หลังจากเหตุการณ์เดินขบวนเรียกร้องประชาธิปไตยครั้งยิ่งใหญ่ในพม่า และตามมาด้วยการที่สภาฟื้นฟูและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) เข้ายึดอำนาจปกครองประเทศในปี ค.ศ.1988 ปรากฏว่าเกิดการพลัดถิ่นภายในดินแดนและการลี้ภัยข้ามพรมแดนเพิ่มมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดเมื่อเทียบกับภาวะสงครามกลางเมืองในพม่าที่ดำเนินมาหลายทศวรรษ ประชาชนมากกว่า 1 ล้านคน

<sup>2</sup>UN Economic and Social Council, Situation of Human Rights in Myanmar, Report of the Special Rapporteur, Judge Rajsooner Lallah, E/CN/4/1997/64 (February 6, 1997)

ต้องถูกบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่มีการจ่ายค่าชดเชยให้ไปอยู่ในเมืองอื่น หมู่บ้านหรือค่ายที่กำหนดไว้ให้เข้าไปตั้งถิ่นฐานใหม่ ภายใต้การควบคุมเข้มงวด<sup>3</sup> ขณะที่รายงานของ The U.S. Committee for Refugees ใน World Refugee Survey ปี 1996, 1997, 1999 รายงานจำนวนผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนอยู่ระหว่างห้าแสนถึงหนึ่งล้านคน The 1998 Global IDP Survey รายงานว่ามีจำนวนแปดแสนถึงหนึ่งล้านคน เลขาธิการใหญ่สหประชาชาติได้อ้างถึงสถานการณ์ภายในดินแดนพม่าทำให้ผู้คนจำนวนประมาณหนึ่ง ล้านคนต้องพลัดถิ่นไปในระหว่างปี 1988-1994<sup>4</sup> และมีอีกหลายข้อมูลที่จะระบุจำนวนประชาชนที่ได้รับผลกระทบต่าง ๆ กันไปอันเนื่องเพราะการเข้าถึงข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่าทำได้ยาก เนื่องจากรัฐบาลพม่าเข้าแทรกแซงกรณีเข้าไปเกี่ยวข้องกับนักการเมืองฝ่ายค้าน หรือกรณีที่พยายามสืบเสาะข้อมูลเพื่อจัดทำเอกสารรายงานสถานการณ์ และกีดกันไม่ให้องค์กรและองค์กรระหว่างประเทศเข้าไปปฏิบัติงานในประเทศ

The Global IDP Survey ได้ให้ข้อสังเกตว่า เมื่อยากที่จะเข้าไปในพม่าก็ยากที่จะประมาณตัวเลขของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนพม่าด้วย แม้จะชัดเจนว่าจำนวนผู้ลี้ภัยในประเทศไทย, จีน, อินเดียและบังคลาเทศยังมีน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนพม่า<sup>5</sup> ขณะที่ระดับการพลัดถิ่นเกิดขึ้นขนานใหญ่แต่ไม่อาจรู้ตัวเลขที่แท้จริงได้และดูเหมือนว่าตัวเลขที่แท้จริงจะสูงกว่าประมาณการมาก<sup>6</sup>

แม้เอกสารรายงานและสถานการณ์ที่รับรู้รับทราบกันมักจะมาสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในเมือง เนื่องจากไม่ค่อยมีข้อมูลจากพื้นที่ชนบท แต่เมื่อประเมินจากปัจจัยต่าง ๆ แล้วพื้นที่ชนบทย่อมจะมีผู้ได้รับผลกระทบกว้างขวางกว่าโดยเฉพาะพื้นที่ตามชายแดนแถบรัฐของชนกลุ่มน้อย จากรายงานหนึ่งชี้ให้เห็นว่าผู้ที่พลัดถิ่นส่วนมากในพม่าเป็นชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ (มีชนกลุ่มน้อยทางศาสนาอยู่บ้าง) ได้แก่ ชาวกะเหรี่ยง, ชาวคะเรนนี่ (คะยาห์), ชาวมอญและชาวทาไวย์น นอกจากนี้

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> U.S. Committee for Refugees, No Way In, No Way Out : Internal Displacement in Burma (Washington D.C. : U.S. Committee for Refugees, 2000), p.14.

<sup>5</sup> Jamie Hampton, ed., Internally Displaced People : A Global IDP Survey (London : Norwegian Refugee Council, Global IDP Survey, 1998), p.130.

<sup>6</sup> Burma Ethnic Research Group and the Friedrich Naumann Foundation, Forgotten Victims of A Hidden War : Internally Displaced Karen in Burma (Chiangmai : Nopburee Press, 1998), p.16.

กลุ่มชนเหล่านี้ยังถูกกองทัพทหารพม่าบังคับเกณฑ์แรงงานในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ เช่น สร้างถนน ทางรถไฟและอุโมงค์ รวมทั้งยังถูกบังคับให้เป็นลูกหาบให้กับกองทัพด้วย<sup>7</sup>

ด้วยสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนมีความซับซ้อนในตัวเองไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศใดก็ตาม โดยเฉพาะในประเทศพม่าการพลัดถิ่นเกิดขึ้นเนื่องมาจากทั้งความขัดแย้ง/ การสู้รบ, การพัฒนา, ความยากจนและการขาดแคลนสิ่งจำเป็นเลี้ยงชีพ ซึ่งมีลักษณะของการผลักดันหรือบังคับให้ต้องโยกย้ายถิ่นฐาน เพื่อหนีหรือหลีกเลี่ยงภัยอันตรายที่ประสบในทุกๆระยะของการพลัดถิ่นไปอยู่ในที่ที่ปลอดภัยกว่าและดำรงชีพอยู่ได้ ในทางปฏิบัติ กลุ่มคนที่พลัดถิ่นไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากสาเหตุใดหรือเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใดมักจะปะปนกันไปหมด รวมทั้งปะปนกันกับกลุ่มคนที่สมัครใจย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ<sup>8</sup> ผู้กลับคืนถิ่น ฯลฯ

ประชาชนมักจะได้หนีภัยกันเป็นกลุ่มใหญ่หรือคลื่นมหาชน (Mass Exodus)<sup>9</sup> แต่มักจะหนีกันเป็นกลุ่มเล็ก ๆ แยกกันหนีด้วยความเจ็บปวดกลัวภัยจะมาถึงตัว นอกจากนี้ไม่ใช่ว่าย้ายถิ่นไปอยู่ในที่ใหม่แล้วจะอยู่กับที่ พบว่ามีการพลัดถิ่นไปเรื่อย ๆ เป็นอุปสรรคต่อการกำหนดสถานภาพ, รวบรวมสถิติข้อมูล, ประเมินสถานการณ์อันเป็นความพยายามที่จะคุ้มครองกลุ่มคนนี้

จากที่กล่าวมาเป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นที่แสดงถึงความสลับซับซ้อนของการพลัดถิ่นภายในดินแดนพม่าที่สร้างผลกระทบต่อประชาชนทั่วประเทศและกระทบไปยังประเทศเพื่อนบ้านตลอดมา ตัวอย่างหนึ่งที่เกิดขึ้นแล้วกับชาวโรฮิงญาที่ต้องถูกรัฐบาลประหารและตกเป็นเป้าหมายการละเมิดสิทธิมนุษยชนมานานตั้งแต่ปี ค.ศ.1942 เป็นต้นมา ในบางช่วงเกิดการพลัดถิ่นภายในดินแดนขนานใหญ่ขึ้น และส่งผลให้ชาวโรฮิงญาจำนวนมากมายังต้องโยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ในบังคลาเทศ 5 ครั้งตั้งแต่ปีดังกล่าว รวมทั้งเหตุการณ์รุนแรงตอนปลายปี 1991-กลางปี1992 ที่ทำให้ชาวโรฮิงญา 250,000-300,000 คนต้องพลัดถิ่นหลังไหลไปในบังคลาเทศซึ่งให้เพียงที่พักพิงชั่วคราว เมื่อ

<sup>7</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight : the Global Crisis of Internal Displacement (Washington D.C. : Brookings Institution Press, 1998), p.60.

<sup>8</sup>เป็นลักษณะของ Voluntary Migration ไม่น่าจะย้ายถิ่นภายในดินแดนหรือข้ามพรมแดนออกไป เช่น การแสวงหางานทำ หรือแสวงหาโอกาสทางสังคมหรือเศรษฐกิจที่ดีกว่า ซึ่งไม่จัดอยู่ในขอบเขตการพิจารณาของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

<sup>9</sup>ในกรณีของ mass exodus เป็นลักษณะของการเคลื่อนย้ายของผู้คนจำนวนมากหรือการเคลื่อนย้ายของผู้คนทั้งชุมชนเมื่อเกิดเหตุการณ์ถึงขั้นวิกฤติจริง ๆ สำหรับเหตุการณ์หนึ่งที่เกิดขึ้นกับประชาชนพม่าซึ่งเห็นได้ชัดว่าเป็น mass exodus ได้แก่ เมื่อครั้งที่ผู้ลี้ภัยชาวมุสลิมหลายแสนคนหนีข้ามพรมแดนไปยังบังคลาเทศเมื่อปี 1991,1992 เพื่อหนีการบังคับเกณฑ์แรงงานและลูกหาบ, ภัยความอดอยาก รวมถึงการบังคับให้ประชาชนหลายหมู่บ้านต้องย้ายออกไปจากพื้นที่ (Forced Relocation)



เหตุการณ์โศกภัยพยายามจะผลักดันกลับ ทั้งนี้รัฐบาลพม่าไม่ยอมรับชาวโรฮิงญาเป็นชนชาติของพม่า  
 อย่างดีที่สุดก็จัดให้เป็นพลเมืองชั้นสอง<sup>10</sup> และถูกเพิกถอนสถานภาพความเป็นพลเมืองเมื่อกระทำผิด  
 จนต้องตกเป็นคนที่ไร้สัญชาติ เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ด้วย<sup>11</sup>

นโยบายและวิธีการของรัฐบาลทหารพม่าเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้ชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่ม  
 น้อยยังคงพลัดถิ่นอยู่ อีกทั้งรัฐบาลพม่าเองมักจะไม่ยอมรับรู้ว่าเกิดสถานการณ์นี้ในดินแดนพม่าและ  
 มักอ้างเหตุแห่งความชอบธรรมจากกระทำของตน หากไม่ได้รับการแก้ไขปรับปรุงผลร้ายก็จะตกอยู่  
 กับประชาชนกลุ่มนี้ และยังคงนำไปสู่การหลั่งไหลของคนกลุ่มนี้ไปยังประเทศเพื่อนบ้านรอบประเทศ  
 พม่าอยู่เรื่อย ๆ ขณะที่สาเหตุ และยิ่งจะได้รับเคราะห์ซ้ำอีก เมื่อในปัจจุบันไม่ว่าประเทศไทยหรือ  
 ประเทศบังคลาเทศมักจะพยายามผลักดันผู้พลัดถิ่นข้ามพรมแดนให้กลับเข้าไปยังประเทศถิ่นกำเนิด

## 2.2 จำแนกกลุ่มคนที่พลัดถิ่น

### 2.2.1 ชนกลุ่มน้อย

ในปัจจุบันประเทศพม่าประกอบด้วยประชาชนหลายหลากชาติพันธุ์ด้วยกันกว่า  
 135 ชาติพันธุ์ นักประวัติศาสตร์และนักรัฐศาสตร์ต่างเห็นว่าในประเทศพม่ามีความสลับซับซ้อนทาง  
 ชาติพันธุ์ การจะศึกษาพม่าต้องเริ่มต้นศึกษาจากชาติพันธุ์ ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาแทบจะไม่พบ  
 เลยว่ายุคใดสมัยใดที่พม่าเป็นสังคมชาติพันธุ์เดียว แต่มักจะสะท้อนให้เห็นเสมอว่าเป็นสังคมหลาย  
 ชาติพันธุ์ปะปนกัน โดยมีความแตกต่างหลักอยู่ที่ด้านวัฒนธรรมและภาษาพูด พบว่ามีการใช้ภาษา  
 แตกต่างกันมากกว่า 100 ภาษา<sup>12</sup>

สำหรับจำนวนชนกลุ่มน้อยนั้นไม่อาจจะระบุจำนวนได้แน่นอน แม้จะมีการสำรวจอยู่บ้างก็  
 ตาม<sup>13</sup> นอกจากนี้ข้อมูลประชากรกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ หลังพม่าประกาศเป็นเอกราชหาได้ยาก อาจไม่

<sup>10</sup>ได้แก่ สถานภาพ Associate Citizenship และ Naturalized Citizenship ตามกฎหมาย  
 พลเมืองพม่าปี ค.ศ.1982

<sup>11</sup>U.S. Committee for Refugees, The Return of the Rohingya Refugees to Burma :  
 Voluntary Repatriation or Refoulement ? (Washington D.C. : U.S. Committee for Refugee,  
 Immigration and Refugee Services of America, 1995), p. 1,3.

<sup>12</sup>Martin Smith, Burma : Insurgency and the Politics of Ethnicity (London : Zed  
 Books, 1991), p.34

<sup>13</sup>การสำรวจจำนวนชนกลุ่มน้อยครั้งสำคัญ โดยการทำสำมะโนประชากรของอังกฤษในปี  
 1931, การสำรวจของชาวญี่ปุ่นในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 และอีกไม่กี่ครั้งในเวลาต่อมา แต่ครั้งใช้  
 เกณฑ์ต่างกันและไม่ได้ตัวเลขที่แท้จริงนัก

นำเชื้อถือและมีความลำเอียงอยู่ ในการสำมะโนและรายงานต่าง ๆ ของรัฐบาลพม่าเองได้ใช้เกณฑ์อย่างแคบในการระบุจำนวนกลุ่มชาติพันธุ์ทำให้มีจำนวนชนกลุ่มน้อยน้อยกว่าที่ควรจะเป็น อย่างไรก็ดีพอจะประมาณได้ว่าชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ รวมกันมีจำนวน 1 ใน 3 ของจำนวนประชากรทั้งหมดในพม่า<sup>14</sup> ชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ จะมีจำนวนประชากรในระดับพันคนไปจนถึงล้านคน กลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุด คือ กะเหรี่ยง (Karen) รองลงมาคือ ไทยใหญ่ (Shan), ะไข่ (Rakhine), มอญ (Mon), จีน (Chin) ฯลฯ ตามลำดับ โดยมักจะมีถิ่นฐานตามรอบขอบประเทศ บริเวณเทือกเขาสูง ที่ราบสูงและป่าที่บริเวณชายแดน ซึ่งปัจจุบันภูมิประเทศลักษณะนี้ยังคงทำหน้าที่เสมือนเส้นแบ่งแดนที่แยกชนกลุ่มน้อยออกจากชาวพม่า รวมทั้งเสมือนแบ่งอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลางด้วย ประกอบกับแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์มีโครงสร้างทางสังคมและการปกครองเป็นของตนเองด้วย

ชนกลุ่มน้อยรวมตัวกันอยู่หนาแน่นในเขตรัฐของตน<sup>15</sup> ขณะเดียวกันก็มีถิ่นฐานอยู่ในเขตรัฐและภาคอื่นด้วย นอกจากนี้รัฐของชนกลุ่มน้อยยังประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ย่อย ๆ อีก ชื่อที่ใช้เรียกขานรัฐเป็นชื่อกลุ่มชาติพันธุ์หลัก ๆ ในดินแดนเท่านั้น เช่น ชาวกะเหรี่ยงประกอบไปด้วย 17 กลุ่มย่อย ๆ, ชาวกะเหรี่ยงแดง (Karenni) ยังประกอบไปด้วย 7-9 กลุ่มย่อย ๆ

วัฒนธรรม, ความเป็นชาติพันธุ์และภาษาเป็นคุณลักษณะเฉพาะของแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์ แต่ละกลุ่มพยายามธำรงรักษาคุณลักษณะของตนไว้ ซึ่งคุณลักษณะต่าง ๆ ในตัวมันเองสะท้อนถึงความแตกต่างกับกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ <sup>16</sup> ขณะเดียวกันกลุ่มชาติพันธุ์ต่างก็มีการสืบเชื้อสาย, ดำเนินวิถีชีวิต, ตั้งถิ่นฐานและมีบทบาททางสังคมทั้งแบ่งแยกกันและปะปนกัน มีการเปลี่ยนแปลงต่อเนื่องและวิวัฒนาการไปตามการเมือง สังคม เศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาในแง่ของภาษา กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ จะยอมรับและปรับตัวในการใช้ภาษาให้สามารถใช้ภาษาของชนกลุ่มใหญ่ (ภาษาพม่า) ได้ และใช้ภาษาของชนกลุ่มน้อยเพื่อความรู้สึกปรองดองเป็นมิตรต่อกันไปจนถึงเพื่อความอยู่รอด ดังนั้นจึงไม่แปลกที่จะเห็นประชาชนพม่าจำนวนมากพูดได้หลายภาษา บางส่วนพูดได้มากกว่า 3 ภาษา ขณะเดียวกัน

<sup>14</sup>Martin Smith, *Burma : Insurgency and the Politics of Ethnicity*, p.30., David I. Steinberg, *Burma : A Socialist Nation of Southeast Asia* (Colorado : Westview Profile, 1982), p.86.

<sup>15</sup>รัฐธรรมนูญพม่าปี 1974 ได้กำหนดเขตการปกครองในประเทศพม่าออกเป็น 7 รัฐ (States) และ 7 ภาค (Divisions) แต่ละรัฐและภาคจะมีเมืองเอกของตน บริเวณที่เป็นภาคส่วนใหญ่แล้วประชาชนชาวพม่าอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น บริเวณพื้นที่ที่เป็นรัฐจะมีชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น จากการสำมะโนประชากรปี 1983 ในรัฐ Karenni มีชาวคะยาห์อาศัยอยู่ 56%, ชาวพม่า 17%, ชาวจาน 16%, ชาวกะเหรี่ยง 6% ฯลฯ

<sup>16</sup>Burma Issues, "Ethnicity Nationalism and Social Change : Part I", *Burma Issues News, Analysis & Peoples' Stories*, 9, 5 (May 1999) : 6-7.



ผลจากอิทธิพลของภาษาชนกลุ่มใหญ่และนโยบายของรัฐบาลทำให้เกิดการละทิ้งและไม่นำพาวัฒนธรรมภาษาของชนกลุ่มน้อยขึ้น

ส่วนที่ปะปนกันจะเห็นได้จากชาวกะเหรี่ยงที่อาศัยอยู่แถบแม่น้ำอิระวดีจำนวนมากพูดภาษาพม่าได้ แต่กลับพูดภาษากะเหรี่ยงได้น้อยมากหรือไม่ได้เลย, ชาวพม่าและทหารในกองทัพพม่าเป็นชาวกะเหรี่ยงจากภูเขา ซึ่งพูดภาษาพม่าเป็นภาษารอง, ตัวแทนของพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (CPB) และสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ที่เข้าร่วมประชุมกันต่างก็เป็นชาวยะไข่, ชาวอะร่ากันเป็นอาสาสมัครสู้รบให้กับฝ่ายกะเหรี่ยงและให้กับฝ่ายตรงข้ามกับกะเหรี่ยง<sup>17</sup> เป็นต้น

ในแง่ของศาสนา ดินแดนพม่านั้นเป็นฐานสำคัญของพุทธศาสนาแห่งหนึ่งของโลก ส่วนใหญ่ทั้งชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อยในพม่านับถือศาสนาพุทธ ผู้ที่ตั้งถิ่นฐานบนพื้นที่ราบมักจะนับถือศาสนาพุทธ มีกลุ่มคนที่ไม่ได้นับถือศาสนาพุทธแต่นับถือผี (animism) และนับถือศาสนาคริสต์ เช่น ชาวกะเหรี่ยง, ชาวว้า, ชาวคะฉิ่น ฯลฯ เนื่องจากได้รับอิทธิพลทางการศึกษาและศาสนาจากหมอสอนศาสนาตะวันตก อย่างไรก็ตามอาศัยอยู่ด้านตะวันตกของประเทศเป็นส่วนมากเพราะสืบเชื้อสายและได้รับอิทธิพลจากชาวบังคลาเทศ อิทธิพลของศาสนาในประเทศพม่านั้นมีผลต่อสถานะทางสังคมซึ่งอาจนำไปสู่การแบ่งแยกทางสังคม ดังจะเห็นได้จากผู้ที่ไม่ได้นับถือศาสนาพุทธในพม่าจะได้รับการยอมรับ มีสถานะทางสังคมและเจริญรุ่งเรืองน้อยกว่าผู้ที่ไม่ได้นับถือศาสนาพุทธ<sup>18</sup>

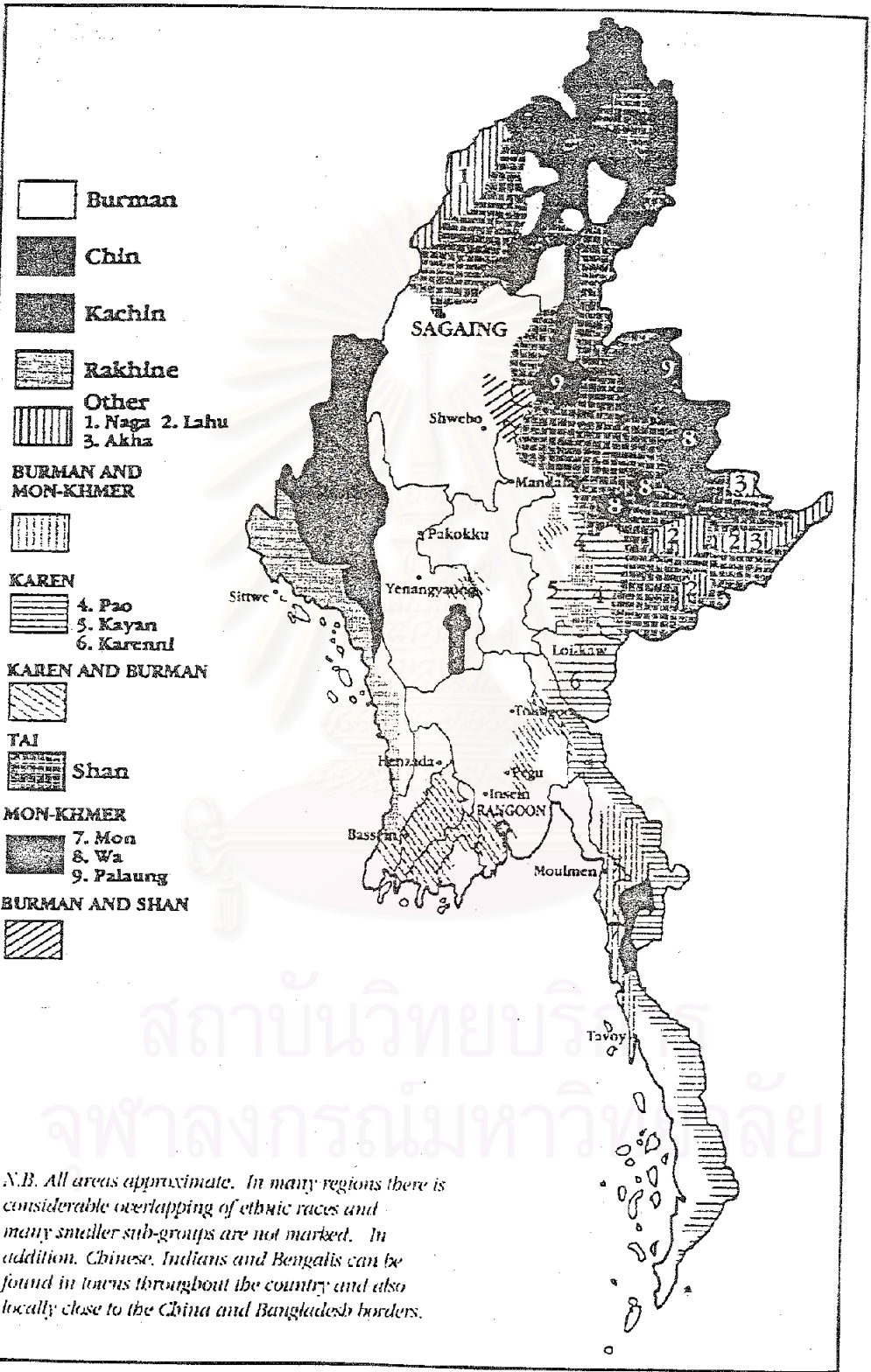
จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น แสดงถึงความหลากหลายซับซ้อนของกลุ่มชาติพันธุ์ ซึ่งบางส่วนผสมผสานปะปนกัน สัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน และบางส่วนมีความแปลกแยกจากกัน สำหรับพื้นฐานของความสัมพันธ์ที่ชาวพม่ามีต่อบรรดาชนกลุ่มน้อยจะเป็นรูปลักษณะใดนั้นก็แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับว่าชนกลุ่มนั้นหรือบุคคลนั้นเป็นชนกลุ่มน้อยกลุ่มใด (ความสัมพันธ์ระดับกลุ่มและระดับปัจเจกชน) ทั้งนี้ไม่มีความสัมพันธ์แบบเดียวตายตัวกับชนกลุ่มน้อย<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Martin Smith, Burma : Insurgency and the Politics of Ethnicity, p.35.

<sup>18</sup> Ronald D. Renald, Minorities in Burmese History, paper to be presented at the Regional Workshop on Minorities in Buddhist Policies : Sri Lanka, Burma and Thailand, 25-28 June 1985 : 10-13.

<sup>19</sup> F. K. Lehman, "Ethnic Categories in Burma and the Theory of Social Systems", Southeast Asian Tribes Minorities and Nations (Princeton : Center of International Studies, Princeton University, 1967), p.120-121.

แผนที่แสดงบริเวณถิ่นที่อยู่ของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ



Source : Martin Smith, Burma.: Insurgency and the Politics of Ethnicity, (London: Zed Books Ltd., 1991)

### 2.2.1.1 นโยบายของรัฐบาลพม่าต่อชนกลุ่มน้อย

ในเบื้องต้นพอจะให้ข้อสังเกตในการพิจารณาสภาพปัญหาการพลัดถิ่นของประชาชนได้ว่า นโยบายของรัฐบาลต่อประชาชนมีผลอย่างมากต่อสถานการณ์ความไม่สงบ ความขัดแย้งภายในประเทศ มีผลอย่างมากต่อการยอมรับหรือการต่อต้านจากประชาชนและจากนานาชาติหรืออาจกล่าวได้ว่าปัญหาทางชาติพันธุ์ การเมือง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ จะได้รับการแก้ไขหรือกลายเป็นปัญหาเรื้อรังก็ขึ้นอยู่กับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล

#### 2.2.1.1.1 ในช่วงปี ค.ศ.1947-1988

นโยบายในแต่ละยุคสมัยที่หยิบยกมาชี้ให้เห็นนี้ทำให้เราได้ทราบภูมิหลัง, ความเป็นไปภายในประเทศพม่า ผู้นำรัฐบาลพม่าที่มีความสำคัญหลังจากที่พม่าได้รับเอกราชแล้ว ได้แก่ นายพลอองซาน, อู นุ และนายพลเนวิน ซึ่งต่างก็มีทัศนคติต่อการรวมชาติ, ความเป็นเอกภาพของประเทศ, นโยบายต่อปัญหาชนกลุ่มน้อยที่ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน ถึงแม้ว่าทั้งสามคนนี้จะเป็นคนคล่องตัวร่วมกัน เคยผ่านร้อนผ่านหนาว มีประสบการณ์ร่วมกันในการต่อสู้เพื่อเรียกร้องเอกราชจากอังกฤษมาด้วยกัน และมีชีวิตอยู่ท่ามกลางปัญหาความขัดแย้งเรื่องกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มาด้วยกันก็ตาม<sup>20</sup>

#### สมัยนายพลออง ซาน

อังกฤษได้ทิ้งปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์เอาไว้ รวมถึงปัญหาการรวมรัฐต่าง ๆ ของชนกลุ่มน้อยเข้าเป็นประเทศพม่า ซึ่งเป็นที่มาของข้อตกลงปางโหลง<sup>21</sup> อันมีสาระสำคัญให้ชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยรวมกันในรูปแบบสหภาพ และจากเงื่อนไขการเป็นเอกราชจึงเกิดการประชุมสมัชชาและการร่างรัฐธรรมนูญขึ้น โดยรัฐธรรมนูญพม่าค.ศ.1947 เป็นฉบับสร้างชาติในรูปแบบสหภาพ ได้บัญญัติให้สิทธิแก่รัฐของชนกลุ่มน้อยสามารถแยกตัวเป็นอิสระออกจากสหภาพหลัง

<sup>20</sup>พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า (กรุงเทพฯ : กองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2542), หน้า 36.

<sup>21</sup>ผู้นำพม่ากับผู้นำของชาวไทยใหญ่ ชาวจีน และคะฉิ่นประชุมกันที่เมืองปางโหลง รัฐฉาน และได้ร่วมกันลงนามกันเมื่อ 12 กุมภาพันธ์ ค.ศ. 1947 (2490) โดยผู้แทนจากชาวกะเหรี่ยงและชาวมอญเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์แต่ไม่ได้ร่วมลงนาม ข้อตกลงนี้มีสาระสำคัญให้รัฐต่าง ๆ รวมกันโดยมีรัฐบาลเดียว ส่วนการปกครองแต่ละรัฐของชนกลุ่มน้อยเป็นเรื่องภายในของรัฐนั้น ๆ ให้เสรีภาพแก่ชนกลุ่มน้อยที่จะคงเอกลักษณ์เผ่าพันธุ์ของตนไว้ได้, จะต้องเคารพประเพณี วัฒนธรรม ชาติพันธุ์ซึ่งกันและกัน รัฐที่แยกตัวออกจะกลับเข้ามารวมกับ สหภาพก็ได้โดยอยู่ภายใต้คะแนนเสียงให้ความเห็นชอบ

จาก 10 ปี นับตั้งแต่วันรับรองประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดและให้ผู้แทนชนกลุ่มน้อยเข้าร่วมในสภาชนชาติด้วย

นายพลองซานเป็นผู้มีบทบาทสำคัญมากในการปลดแอกพม่าให้เป็นอิสระและได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบิดาแห่งอิสรภาพของพม่า ท่านผู้นี้เป็นผู้นำระดับสูงในพรรคสันนิบาตเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์ (AFPFL)<sup>22</sup> อันเป็นส่วนสำคัญในขบวนการปลดแอกพม่า นายพลองซานมีส่วนสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวฉบับแรกสุดท้ายของชีวิตและพยายามแก้ปัญหาให้เกิดการรวมชาติพม่าให้เป็นปึกแผ่น ท่านมีทัศนคติต่อชนกลุ่มน้อยโดยเน้นถึงความเท่าเทียมกันของประชาชนในเขตพม่าแท้และในเขตชายแดน เชื่อในเรื่องของเอกภาพในความต่าง (Unity in diversity) และคำนึงถึงนโยบายการปกครองของอังกฤษที่ได้ทำให้ความแตกแยกระหว่างกลุ่มเผ่าพันธุ์ยิ่งขยายใหญ่ขึ้น ดังนั้นหากรัฐบาลใหม่ของพม่าไม่มีความละเอียดอ่อนในการแก้ปัญหานี้แล้วปัญหาความแตกแยกของประเทศก็จะยังคงอยู่ต่อไป<sup>23</sup>

ดังนั้นนโยบายขององซานต่อชนกลุ่มน้อยก็คือ การยอมรับความแตกต่างของกลุ่มชาติพันธุ์ ตลอดจนความต้องการที่แตกต่างกัน เปิดโอกาสให้กลุ่มชาติพันธุ์สามารถมีอิสระในการดูแลปกครองท้องถิ่นของตน, ปกครองรัฐของตนเองได้ ส่วนชนกลุ่มน้อยใดที่ยังไม่มีคุณสมบัติพอจะปกครองตนเองได้ก็ควรรวมเข้ากับพลเมืองชาวพม่า แต่ต้องมีการรองรับสิทธิของชนกลุ่มน้อย ซึ่งในข้อตกลงปางโหลงเองก็เป็นภาพสะท้อนของนโยบายนี้

สำหรับการตอบสนองของชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ต่อนโยบายนี้เป็นไปในด้านบวก เมื่อพิจารณาในภาพรวม โดยเฉพาะกลุ่มชาติพันธุ์ที่ร่วมลงนามในข้อตกลงปางโหลง คือ ไทยใหญ่, คะฉิ่นและฉิ่น เพราะการรณรงค์ขอความร่วมมือจากชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ ให้เข้าร่วมเป็นรัฐหนึ่งในสหภาพพม่าของนายพลองซานและพรรคสันนิบาตเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์ เป็นไปด้วยความเข้าใจในความเท่าเทียมกันและสิทธิในการปกครองตนเองโดยปราศจากการแทรกแซง แต่สำหรับชนชาวกะเหรี่ยงและชาวมอญบางกลุ่มมีจุดยืนที่ต้องการแยกรัฐเป็นอิสระ, ปฏิเสธอำนาจปกครองของรัฐพม่า, หวาดระแวงต่อชนชาวพม่าและรัฐบาลพม่ามาตลอด จะเห็นได้จากในช่วงระหว่างการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประกาศอิสรภาพจากอังกฤษนั้น กลุ่มสหภาพแห่งกะเหรี่ยง (KNU) และกลุ่มกะเหรี่ยง

<sup>22</sup> พรรค Anti-Fascist People's Freedom League ถูกก่อตั้งขึ้นโดยผู้นำกองทัพพม่าและผู้นำกลุ่มพลเรือนใต้ดินไม่นานก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 เพื่อต่อต้านขับไล่ญี่ปุ่นออกจากพม่าภายใต้การนำของอู อองซาน พรรคนี้มีบทบาทสำคัญต่อการลงนามข้อตกลงกับอังกฤษครั้งแรก เพื่อประกาศอิสรภาพของพม่า และเป็นพรรคที่ได้รับความช่วยเหลือในการเลือกตั้งทั่วไปจนได้เป็นแกนนำในการประชุมสมัชชาและร่างรัฐธรรมนูญในเดือนเมษายน ค.ศ.1947 นำไปสู่การลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพระหว่างนายกรัฐมนตรีแอตลีของอังกฤษกับอู นู ผู้แทนรัฐบาลพม่าเมื่อ 17 ตุลาคม ค.ศ.1947

<sup>23</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 38.



พื้นราบในบริเวณพม่าแท้เคลื่อนไหวเรียกร่องให้ตั้งรัฐกะเหรี่ยงขึ้น แต่มีอุปสรรคเรื่องความยากในการกำหนดเขตแดน และผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองแตกออกเป็นหลายกลุ่ม

ช่วงนี้ (ค.ศ.1947-1948) ความไม่สงบภายในดินแดนจากปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ในพม่าเพิ่งเริ่มขึ้นเท่านั้น อย่างไรก็ตามก็หลายชาติพันธุ์ยอมรวมอยู่ภายใต้การปกครองของรัฐบาลกลาง ให้ความร่วมมืออันดีในการบริหารประเทศและเตรียมแยกตัวเป็นอิสระหลังจากรวมอยู่ภายใต้สหภาพพม่าครบ 10 ปี (ในปี 1958)

### นโยบายสมัยอนุ

รัฐบาลพม่าภายใต้การบริหารของอนุพยายามแก้ไขปัญหาการเรียกร้องและความขัดแย้งกัน แต่ไม่ค่อยประสบผลสำเร็จเท่าไร ทั้งนี้สิ่งที่น่าพิจารณาถึงก็คือ ทศนคติและแนวนโยบายของผู้นำของประเทศหลังจากนายพลอองซานถูกลอบสังหาร และในความเป็นรัฐบาลพลเรือนสมัยอนุ

อนุขึ้นดำรงตำแหน่งผู้นำประเทศในช่วงที่กำลังร่างรัฐธรรมนูญและเป็นผู้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพกับอังกฤษซึ่งนำไปสู่การประกาศเอกราชของพม่า อนุมีทศนคติที่ดีต่อกลุ่มชาติพันธุ์โดยเห็นว่าชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยมีความเสมอภาคกันในฐานะพลเมืองของชาติ แต่ไม่เห็นด้วยกับการใช้กำลังและการต่อสู้ของกองกำลังชนกลุ่มน้อยเพื่อเรียกร้องจัดตั้งรัฐอิสระ อนุไม่เชื่อในเรื่องการแยกตัวของชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ แต่เน้นในเรื่องรัฐเดี่ยวที่ซึ่งบุคคลที่มีความสามารถเท่านั้นจึงจะสามารถเข้ามาเป็นผู้บริหารได้<sup>24</sup>

ในขณะที่เดียวกันอนุพยายามประสานความแตกต่างทางศาสนา วัฒนธรรมโดยพยายามนำกระบวนการศึกษาและกิจการสงฆ์ของชาวพม่าเข้าไปเผยแพร่ในหมู่ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ แต่ผลกลับกลายเป็นว่าทำให้ชนกลุ่มน้อยรู้สึกว่าการเอกลัทธิของเผ่าพันธุ์ของตนกำลังถูกวัฒนธรรมของชาวพม่ากลืนเข้าไปทุกขณะ และตอกย้ำความหวาดกลัวว่าจะถูกชาวพม่าครอบงำในทุกเรื่องให้เด่นชัดขึ้น เพราะทำในสิ่งตรงกันข้ามกับสมัยนายพลอองซาน คือแทนที่จะรักษาเอกลักษณ์และวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยไว้ กลับเข้าไปแทรกซึม แทรกแซงกิจการภายในของชนกลุ่มน้อย

ดังที่ปรากฏให้เห็นในรัฐคะฉิ่น รัฐบาลพม่าเข้ามาใช้อำนาจตัดสินใจการภายในและเปลี่ยนตัวผู้นำภายในรัฐแทนที่จะให้สภาแห่งรัฐตัดสินใจเอง สำหรับในกิจการในรัฐฉาน ได้แก่ รัฐบาลกลางพยายามเข้าไปครอบงำผู้นำจันผู้นำรัฐฉานแทบจะไม่มีสิทธิ์ หรือมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารรัฐฉานเลย, พยายามยึดอำนาจและถ่ายโอนอำนาจของบรรดาเจ้าฟ้าทั้งหลายให้เข้าสู่รัฐบาล

<sup>24</sup> Josef Silverstein, Burma Politics (New Jersey : Rutgers University Press, 1980), p.30. อ้างถึงในพรพิมล ตริไซติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 44.

กลาง, พยายามเข้าไปทำลายโครงสร้างการปกครองระบบเจ้าฟ้า รวมทั้งส่งกำลังทหารเข้ามาเพื่อขับไล่กองกำลังของก๊กมินตั๋ง<sup>25</sup>

นโยบายและการปฏิบัติของรัฐบาลพม่าต่อชนกลุ่มน้อยในช่วงแรก หลังประกาศอิสรภาพเป็นมูลเหตุสำคัญของความวุ่นวายภายในประเทศจากการที่ประกาศว่ากลุ่มกะเหรี่ยงและกลุ่มมอญเป็นกลุ่มที่ผิดกฎหมาย จากพฤติการณ์ภายหลังประกาศเอกราชได้สามเดือนเกิดการจลาจลจากพรรคคอมมิวนิสต์พม่า (CPB) ที่ประกาศตัวเป็นปรปักษ์กับรัฐบาล และกองกำลังร่วมของชาวกะเหรี่ยงและมอญจนเข้ายึด 2 เมืองสำคัญของพม่าได้ในปี ค.ศ. 1948 นับเป็นการเริ่มต้นของสงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลพม่ากับชนกลุ่มน้อยตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา<sup>26</sup> รวมทั้งการปะทะกันกับกองกำลังชาวดานและคะฉิ่นซึ่งต่างก็ต้องการแยกตัวเป็นอิสระด้วยเช่นกัน<sup>27</sup> แม้ภายหลัง 10 ปีนับแต่ประกาศเอกราชตามข้อตกลงปางโหลง แล้วรัฐบาลก็ไม่สามารถจัดการกับปัญหาได้และไม่ได้ตอบสนองต่อชนกลุ่มน้อยในเรื่องสิทธิการแยกตัว มีผลกระทบไปถึงความรู้สึกของชนกลุ่มน้อยอื่นอยู่ไม่น้อย ประกอบกับการขาดความจริงใจในการแก้ปัญหาได้เร่งเร้าให้ชนกลุ่มน้อยหลายชาติพันธุ์ไม่ลงรอยกับรัฐบาล แม้แต่กลุ่มชาติพันธุ์ที่เคยตกลงเข้าไปรวมอยู่ในสหภาพต้องการแยกตนเป็นอิสระมากขึ้น

#### *สมัยนายพลเนวิน (ค.ศ.1962-1988)*

รัฐบาลอนุญุมมองว่าขาดความเด็ดขาด และขาดความมุ่งมั่นในการปราบปรามผู้ก่อความไม่สงบได้ ไม่เหมือนกับรัฐบาลของนายพลเนวินซึ่งปฏิวัติยึดอำนาจในปี 1962 หลังจากได้จัดข้าราชการทหารและคนของกองทัพเข้าไปดำรงตำแหน่งในรัฐบาลและตำแหน่งบริหารในรัฐวิสาหกิจ รวมทั้งพยายามเข้าไปปกครองดินแดนในส่วนภูมิภาคต่างๆ นอกจากนี้การปฏิวัติยึดอำนาจเป็นผลจากสถานการณ์ที่กลุ่มชาติพันธุ์ต่างๆ นัดประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาให้มีการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 เรื่องการอนุญาตให้รัฐชาติพันธุ์มีสิทธิเลือกที่จะอยู่ในปกครองของสหภาพหรือเป็นรัฐอิสระ ครั้นเมื่อปฏิวัติยึดอำนาจนายพลเนวินได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญพม่า ค.ศ.1947 ซึ่งเท่ากับปฏิเสสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่จะแยกตัวออกจากสหภาพพม่าหลังปีค.ศ.1958 และตัดสิทธิรัฐชนกลุ่มน้อยในการบริหารรัฐของตนโดยเด็ดขาด อย่างไรก็ตามนายพลเนวินเองก็พยายามยุติปัญหาโดยเรียกประชุมและหาทางประนีประนอมกับผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ในปีค.ศ.1963 แต่ก็ประสบกับความล้มเหลวเพราะเงื่อนไขที่ให้อาวุธและให้กลับเข้าไปอยู่ภายใต้กฎระเบียบของสหภาพ<sup>28</sup> ผลก็คือทำให้ผู้นำ

<sup>25</sup>พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 62-65, 139.

<sup>26</sup>พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 33.

<sup>27</sup>Far Eastern Economic Review, 1984 Yearbook : 136.

<sup>28</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 46.

และกองกำลังของชนกลุ่มน้อยรับไม่ได้ ออกมาลุกฮือเคลื่อนไหวกองกำลังและสู้รบกับรัฐบาลกลางเรื่อยมา

จากที่กล่าวมาข้างต้นสะท้อนให้เห็นนโยบายของรัฐบาลทหารปฏิบัติว่าต้องการรวมอำนาจปกครองและบริหารประเทศไว้ที่ส่วนกลางเท่านั้น ไม่เห็นด้วยที่ชนกลุ่มน้อยจะแยกตัวเป็นอิสระและปฏิเสธความเป็นผู้นำของท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่านายพลเนวินมีนโยบายรวมชาติ พร้อมกับใช้ทหารเข้าปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยจนวาระสุดท้ายของการเป็นผู้นำ เนื่องจากมองว่านโยบายและวิธีการที่รัฐบาลยุคก่อนใช้ไม่มีประสิทธิภาพในการยุติความไม่สงบภายในประเทศ รวมทั้งไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองได้ ขณะที่นายพลเนวินมุ่งหมายให้เกิดเสถียรภาพจึงให้ความสำคัญมากกับสถาบันทหารและได้ริเริ่มดำเนินกลยุทธ์ตัดสี่ (Four Cuts) ในปี 1969 อันได้แก่ การตัดอาหาร, งบประมาณ, การข่าวและกำลังพล โดยนำกำลังทหารเข้าบังคับให้ประชาชนโยกย้ายถิ่นฐาน, เข้ายึดและทำลายที่อยู่อาศัยและสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพและละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งกลยุทธ์นี้เป็นมูลเหตุสำคัญของการพลัดถิ่น อันจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

ภายใต้ระบอบสังคมนิยมวิถีพม่า<sup>29</sup> นายพลเนวินและพรรคโครงการสังคมนิยมพม่า (BSPP) ควบคุมทุกสิ่งทุกอย่างในพม่า, มีสิทธิพิเศษเหนือประชาชนทั่วไป, มีกำลังทหาร อาวุธ ยุทโธปกรณ์ไว้ปราบปรามกลุ่มผู้ต่อต้านโดยไม่มีใครกล้าท้าทายอำนาจ ทำให้ยังสะสมปัญหาชนกลุ่มน้อยไม่เสร็จและครุครุ่นอยู่ แม้จะมีการออกรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปีค.ศ.1974 ขึ้นมาแต่ก็เป็นรัฐธรรมนูญแนวสังคมนิยมของพรรคเดียวและร่างขึ้นแต่ฝ่ายเดียว รวมทั้งจัดให้มีการเลือกตั้ง แต่ก็เปิดโอกาสให้ผู้สมัครจากพรรคของตนเข้าสู่สภา ขณะที่พรรคคอมมิวนิสต์และองค์กรทางการเมืองของกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลก็ยังคงอยู่นอกระบบ<sup>30</sup>

นอกจากนี้รัฐบาลพม่ายังได้ออกกฎหมายพลเมืองพม่าปี ค.ศ.1982 กีดกันมิให้กลุ่มชนบางจำพวกเป็นพลเมืองพม่า อย่างดีก็อาจได้เป็นพลเมืองชั้นที่สองซึ่งจะถูกเพิกถอนสัญชาติได้ง่ายและขาดสิทธิหลายประการ เช่น การถือครองที่ดิน, การประกอบวิชาชีพ, การเข้ารับราชการ ฯลฯ รวมทั้งดำเนินการกับผู้ที่ไม่ใช่เอกสารแสดงตัวซึ่งจะถูกสันนิษฐานว่าเป็นฝ่ายตรงกันข้ามกับรัฐบาล ทั้งนี้

<sup>29</sup> ผู้นำพม่าไม่ประสงค์จะใช้ระบอบบริหารปกครองแบบสังคมนิยมตามอย่างประเทศอื่น แต่เป็นแบบของพม่าเอง ระบบนี้มีผลกระทบต่อทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของพม่าอย่างมาก พื้นฐานแนวคิดสังคมนิยมที่นายพลเนวินนำมาใช้มีเจตนาลึก ๆ ที่จะต่อต้านจักรวรรดินิยมอังกฤษ ระบบทุนนิยม การเข้ามาครอบครองเศรษฐกิจ ดังนั้นสังคมนิยมวิถีพม่าจึงหลอมรวมเอาแนวคิดหลักในเรื่องชาตินิยม, สังคมนิยมและพุทธนิยม อ่างถึงใน เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าผ่าเมือง, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2536), หน้า 69.

<sup>30</sup> Burma Ethnic Research Group and Friedrich Naumann Foundation, Forgotten Victims of A Hidden War : Internally Displaced Karen in Burma ,p.22.



ชนกลุ่มน้อยที่ได้รับผลกระทบชัดเจนคือ ชาวโรฮิงยาซึ่งบรรพบุรุษของพวกเขาส่วนใหญ่จะอพยพเข้ามาหลังปี ค.ศ.1823 จึงกลายเป็นบุคคลไร้สัญชาติหลังการประกาศใช้กฎหมายนี้

ผลของนโยบายของนายพลเนวิน คือ ทำให้เกิดสงครามกลางเมืองอย่างต่อเนื่องระหว่างชนกลุ่มน้อยและรัฐบาล หลากหลายวิธีการที่รัฐบาลนำมาใช้ปราบปรามส่งผลต่อวิถีชีวิต สภาพสังคมของประชาชนชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ตั้งแต่ระดับล่างไปจนถึงระดับบน สังคมนิยมวิถีพม่าถูกมองว่าล้มเหลวโดยสิ้นเชิงส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำถึงขั้นวิกฤติในปี 1988 อันเป็นชนวนให้เกิดเหตุการณ์การประท้วง, ความรุนแรงและตึงเครียดขึ้นเรื่อย ๆ ในทุกส่วนของประเทศ

#### 2.2.1.1.2 ในช่วงปี ค.ศ. 1988 ถึงปัจจุบัน

สภาวะเศรษฐกิจตกต่ำและเกิดกระแสความไม่พอใจของนักศึกษา ประชาชนต่อระบบเศรษฐกิจ การเมือง สังคมที่ล้มเหลว ทำให้หลายล้านคนเดินขบวนก่อการจลาจลต่อต้านรัฐบาลทั่วประเทศ รัฐบาลพม่าได้นำกำลังทหารเข้าปราบปรามอย่างโหดเหี้ยม ส่งผลให้ประชาชนนับพันถูกทหารฆ่าตายและอีกจำนวนมากต้องหลบหนีไปเข้ากับกองกำลังชนกลุ่มน้อย บริเวณชายแดนและหนีออกไปต่างประเทศ

เนื่องด้วยสถานการณ์ความแตกแยกและความวุ่นวายภายในประเทศ คณะทหารจึงได้จัดตั้งสภาฟื้นฟูกฎและระเบียบแห่งรัฐ (State Law and Order Restoration Council-SLORC)<sup>31</sup> ขึ้นบริหารประเทศในปี ค.ศ.1988 เป็นที่น่าสังเกตว่า คณะนายทหารที่เข้าร่วมใน SLORC เป็นผู้บัญชาการทหารประจำภาคต่าง ๆ ที่มีประวัติการต่อสู้กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยมาอย่างโชกโชน และที่สำคัญคณะรัฐบาลทหารชุดนี้ยังคงอยู่ภายใต้คำแนะนำของนายพลเนวิน

ดังนั้นนโยบายของ SLORC ต่อชนกลุ่มน้อยจึงไม่แตกต่างจากเดิม คือ การรวมรัฐของชนกลุ่มน้อยเข้ามาอยู่ภายใต้รัฐบาลเดียวของพม่า ไม่อนุญาตให้ชนกลุ่มน้อยแยกตัวเป็นอิสระได้และประเทศพม่าจะต้องมีเอกภาพไม่สามารถแบ่งแยกได้<sup>32</sup> เห็นได้จากเมื่อ SLORC ขึ้นสู่อำนาจได้เสริมกำลังพลและยุทธโศปกรณ์อย่างมากมายอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน<sup>33</sup> กำลังเหล่านี้นำมาปราบปราม

<sup>31</sup>ในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ.1997 ได้เปลี่ยนชื่อเป็น “สภาสันติภาพและการพัฒนาแห่งรัฐ” (State Peace and Development Council – SPDC)

<sup>32</sup>พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 175.

<sup>33</sup>หลังจากยึดอำนาจเพียงหนึ่งปีกำลังพลประจำกองทัพพม่าขยายตัวจาก 170,000 เป็น 200,000 นาย ในปี 1997 มีรายงานว่ามียากำลังพลราว 321,000 คนพร้อมกับมีการขยายกำลังรบและปรับโครงสร้างการบังคับบัญชาไปยังพื้นที่ชายแดนมากขึ้น รวมทั้งจัดหาทั้งอาวุธหนักและอาวุธเบาจากจีนเป็นส่วนใหญ่ รวมถึงจากปากีสถาน, เกาหลีเหนือ และสิงคโปร์ซึ่งเป็นนายหน้าส่งอาวุธจากเบลเยียมและอิสราเอลด้วย อ้างอิงจาก เบอร์มา อิชชู, สายใยไทย-พม่า, 2, 3 (มกราคม 2542) :3.,

กองกำลังชนกลุ่มน้อยขนาดใหญ่และอย่างจริงจังต่อไปด้วย ยุทธวิธีตัดสี่ ที่ใช้ตั้งแต่สมัยนายพลเนวิน ซึ่งนอกจากจะพยายามสลายความแข็งแกร่งของกองกำลังชนกลุ่มน้อยแล้วยังเข้าไปครอบครองควบคุมพื้นที่อิทธิพลของชนกลุ่มน้อย เช่น ในปี 1990 กองทัพพม่าเข้าโจมตีและยึดที่มั่นของชาวมอญบริเวณด่านเจดีย์สามองค์, ปี 1994 ส่งทหารเข้าโจมตีเผาทำลายบ้านเรือนและจับชาวบ้าน ทำให้ชาวมอญหวาดกลัวจนต้องหนีข้ามพรมแดน, ตั้งแต่ปี 1988 กองทัพพม่าเข้าโจมตีพื้นที่ยุทธศาสตร์ หมู่บ้านและสำนักงานใหญ่ของสหภาพแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) ด้วยอาวุธหนัก พร้อมเสริมกำลังไปยังแนวหน้าอยู่เรื่อย ๆ พร้อมกันนี้ยังได้ปฏิบัติการแยกประชาชนและกองกำลังชนกลุ่มน้อยมิให้เกี่ยวข้องกันอย่างต่อเนื่องและรุนแรง เป็นต้น

โดยสอดคล้องกับนโยบายข้างต้น รัฐบาลทหารพม่ายังได้ใช้นโยบายหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นยุทธวิธี การก่อกวนชาติ (Burmanization) ซึ่งเป็นการรณรงค์อย่างเป็นระบบเพื่อลดล้างความหลากหลายทางชาติพันธุ์โดยการสร้างวัฒนธรรมของชนชาติเดียว เช่น กำหนดไม่ให้สอนและใช้ภาษากะเหรี่ยงในโรงเรียน แม้นักเรียนส่วนใหญ่จะเป็นชาวกะเหรี่ยงก็ตาม

นอกจากนี้ มีพฤติการณ์บางอย่างที่รัฐบาลพม่าก็ดักกันมิให้ชนกลุ่มน้อยเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ได้แก่ รัฐบาลทหารได้กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในปี 1990 ไว้ว่า “ต้องไม่เคยมีความสัมพันธ์ติดต่อกับชนกลุ่มน้อยมาก่อน, ไม่เป็นสมาชิกขององค์กรศาสนา” และเห็นว่ารัฐธรรมนูญ ค.ศ.1947 นำมาซึ่งปัญหาในส่วนของชนกลุ่มน้อยชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีสิทธิ์ปกครองตนเอง

สำหรับทางด้านเศรษฐกิจ สืบเนื่องมาจากความล้มเหลวของระบอบสังคมนิยมวิถีพม่าต่อระบบการเมืองและเศรษฐกิจ, การสูญเสียงบประมาณ กำลังคน เวลาไปกับการปราบปรามฝ่ายที่ต่อต้านรัฐบาลมานาน, ประกอบกับประเทศจีนหันมามุ่งให้ความสำคัญต่อเศรษฐกิจและการค้าเสรีมากขึ้นด้วย “โครงการสี่ทันทสมัย” ที่มุ่งประสานระหว่างรัฐบาลลาว, พม่าและไทยเพื่อเปิดเส้นทางการค้าและการคมนาคมเชื่อมถึงกันสู่ทะเลอันดามันในเขตพม่า รัฐบาล SLORC จึงได้หันมาเร่งพัฒนาเศรษฐกิจเป็นการใหญ่ โดยหันมาปฏิรูปเศรษฐกิจแบบตลาด, เชื้อเชิญต่างชาติให้เข้ามาลงทุนภายใต้กฎหมายการลงทุนของต่างชาติและยกเลิกกฎหมายที่เคยควบคุมการค้าของเอกชนและสหกรณ์ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นต้องปรับปรุงภาพลักษณ์ในสายตาของต่างประเทศ ให้ประเทศกลายเป็นดินแดนที่สงบและสร้างบรรยากาศที่ดึงดูดการค้าและการลงทุน อีกทั้งการรณรงค์กดดันพม่าทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศตะวันตกที่หันมามุ่งเน้นเรื่องประชาธิปไตยและการละเมิดสิทธิ

มนุษยชนหลังสงครามเย็นยุติส่งผลให้รัฐบาลทหารพม่าหันมาใช้วิธีการเจรจา (Dialogue) และเสนอวิธีการหยุดยิงโดยทำเป็นข้อตกลง (Ceasefire Agreements) กับฝ่ายกองกำลังชนกลุ่มน้อยมากขึ้น เพื่อยุติการสู้รบ

แนวทางใหม่ที่รัฐบาลทหารพม่านำมาใช้นี้เป็นรูปเป็นร่างในช่วงปี 1992 หลังจากที่มีการเปลี่ยนตัวผู้นำ SLORC ในเดือนเมษายน ซึ่งทำให้ภาพที่ชุมชนโลกมองพม่าดูนุ่มนวลขึ้น อีกทั้งผู้นำใหม่ได้ประกาศว่าจะยุติการปราบปรามรัฐกะเหรี่ยง ผู้สังเกตการณ์ตะวันตกให้ความเห็นว่า เริ่มเห็นว่ารัฐบาล SLORC พยายามบรรเทาข้อขัดแย้งให้เหลือน้อยที่สุดเพื่อคลายแรงกดดันระหว่างประเทศ<sup>34</sup>

อย่างไรก็ตามก่อนหน้านี้ในปี 1989 รัฐบาล SLORC ได้นำรองการใช้นโยบายหยุดยิงมาแล้ว โดยที่สำคัญได้เสนอข้อตกลงฯ กับกองกำลังที่ที่ตั้งมั่นอยู่ในป่ารัฐฉาน แลกกับให้กองกำลังติดอาวุธได้และมีสภาพที่ปกครองตนเองภายในพื้นที่ที่ระบุได้<sup>35</sup> นอกจากนี้ยังแลกกับโครงการพัฒนาท้องถิ่นในบริเวณที่กองกำลังว่าและจีนโกกั๋งครอบครองอยู่ รวมทั้งให้มีเสรีภาพในการค้ากับจีนและกิจการค้ายาเสพติด

โดยตั้งแต่ปี ค.ศ.1989-1995 รัฐบาลทหารพม่าประสบผลสำเร็จในการเจรจาและทำข้อตกลงหยุดยิงกับองค์กรหรือกองกำลังชนกลุ่มน้อย 13-16 กลุ่ม<sup>36</sup> แต่ก็ยังมีกองกำลังชนกลุ่มน้อยและแนวร่วมต่อต้านรัฐบาลที่ยังไม่สงบศึกกับรัฐบาลอยู่หลายกลุ่มด้วยกัน แม้มีการเจรจกันแล้วก็ตาม เนื่องจากไม่อาจตกลงเงื่อนไขที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการให้ปลดอาวุธและกลับไปอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐบาล ขณะที่ฝ่ายชนกลุ่มน้อยต้องการให้รัฐบาลปฏิบัติตามเงื่อนไขว่าด้วยการให้สิทธิในการบริหารรัฐชนกลุ่มน้อย, การมีอิสระดำเนินธุรกิจในพื้นที่ของตน เป็นต้น

<sup>34</sup> Josef Silverstein, "Burma in an International Perspective", *Asian Survey*, 33,10 (October 1992), p.962.

<sup>35</sup> Burma Ethnic Research Group and Friedrich Naumann Foundation, *Forgotten Victims of A Hidden War : Internally Displaced Karen in Burma* p.26.

<sup>36</sup> Jamie Hampton, ed., *Internally Displaced People : A Global IDP Survey*, p. 129 ระบุว่าทำข้อตกลงกับ 16 กลุ่ม, พรสุข เกิดสว่าง และกฤตยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า : จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ (นครปฐม : มหาวิทยาลัยมหิดล, สถาบันวิจัยประชากรและสังคม, 2540), หน้า 60 ระบุไว้ว่ามีด้วยกัน 15 กลุ่ม (ไม่ยืนยัน 2 กลุ่ม) และ Burma Debate (December 1994/January 1995) : 32 อ้างถึงในพรพิมล ตริโซติ, *ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า*, หน้า 213 ระบุไว้ว่ามีด้วยกัน 15 กลุ่ม

### 2.2.1.2 สภาพการแบ่งแยกทางสังคมและความขัดแย้งภายใน

รากฐานสำคัญประการหนึ่งของการพลัดถิ่นของชนกลุ่มน้อยและชนกลุ่มใหญ่ภายในดินแดนและข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน ได้แก่ การแบ่งแยกทางสังคมและความขัดแย้งภายในอันยืดเยื้อยาวนาน โดยมีข้อสังเกตว่า หากสังคมมีการจัดการกับปัญหาอย่างเหมาะสม มีเอกภาพแบ่งแยกหรือแตกแยกกัน ย่อมยากที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง แม้สังคมนั้น ๆ จะประกอบไปด้วยหลายกลุ่มหลายฝ่าย

กลุ่มชนในประเทศพม่าถือกันว่ากลุ่มชาวพม่า กลุ่มคะฉิ่น กลุ่มอะวากันและกลุ่มชินเป็นชนชาติเดียวกัน ในขณะที่กลุ่มฉาน กลุ่มกะเหรี่ยงและกลุ่มมอญเป็นชนชาติเดียวกันและแตกต่างจากกลุ่มชนชาติที่กล่าวถึงข้างต้น<sup>37</sup> แต่ทั้งนี้ชนกลุ่มน้อยไม่ค่อยมีความสัมพันธ์ในแง่บวกกับรัฐบาลจากส่วนกลาง เนื่องด้วยมูลเหตุหลายประการที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางเชื้อชาติ / ชาติพันธุ์และเกิดความไม่เป็นเอกภาพของประเทศ

ประเด็นหลักที่กล่าวถึงในส่วนนี้ ได้แก่ ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาติพันธุ์ภายในพม่าหรืออาจเรียกได้ว่าเป็น *ปัญหาชนกลุ่มน้อย* ซึ่งแต่เดิมมีสภาพของการแข่งขันและความรู้สึกไม่เป็นมิตรต่อกันตั้งแต่ก่อนตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ แต่สภาพดังกล่าวได้หยุดลงชั่วคราวเมื่อตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และกลับมาเกิดขึ้นให้เห็นเด่นชัดมาตั้งแต่พม่าประกาศเอกราชจากอังกฤษ (ค.ศ. 1948) ซึ่งปรากฏในรูปของการก่อจลาจล, การรบพุ่ง, การเข้าครอบครองและควบคุมของกองกำลังติดอาวุธกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งส่วนมากมักแล้วมักจะเกิดขึ้นระหว่างกองทัพของรัฐบาลกับกลุ่มชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อย โดยมีส่วนน้อยเท่านั้นที่ปรากฏความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มน้อยติดอาวุธกลุ่มต่างๆ ด้วยกัน กลุ่มติดอาวุธจะอาศัยกองกำลังในท้องถิ่นที่สามารถเรียกให้มาร่วมต่อสู้เมื่อถึงเวลา และมักจะเกิดสงครามในหมู่บ้านที่มีการรณรงค์แก้เผ็ดตอบโต้ฝ่ายรัฐบาลและหมู่บ้านที่เกิดการย้ายถิ่นที่มุ่งแยกชุมชนและกลุ่มติดอาวุธออกจากกัน<sup>38</sup>

โดยเมื่อพิจารณาถึงมูลเหตุแล้วพบว่า มีเหตุปัจจัยหลายประการที่ก่อให้เกิดการแบ่งแยกทางสังคมและความขัดแย้งภายใน ทั้งนี้หากมองแค่เหตุปัจจัยในปัจจุบันไม่อาจเข้าใจพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นได้แจ่มชัด จะต้องย้อนไปพิจารณาอดีตอันยาวนานของประเทศพม่าด้วย

<sup>37</sup> สมปอง สงวนสรรพ, "พม่า : มีอะไรที่ไทยควรให้ความสนใจ", *สรณธรรมย์* (กรุงเทพฯ : อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2541), หน้า 105.

<sup>38</sup> Burma Ethnic Research Group, *Conflict and Displacement in Karenni : The Need for Considering Approaches* (Chiangmai : Nopburee Press, 2000), p.5.



ปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้เกิดการแบ่งแยกทางสังคมและความขัดแย้งภายใน ได้แก่

1) อิทธิพลจากการตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ

ในสมัยที่อังกฤษได้ยึดพม่าเป็นอาณานิคมของตนโดยผนวกพม่าเข้าเป็นส่วนหนึ่งของอินเดีย<sup>39</sup> และปกครองพม่าตามหลักการแบ่งแยกแล้วปกครอง (Divide and Rule) ตามลักษณะความแตกต่างของชนชาติ คือ ส่วนพม่าแท้ (Proper Burma) ซึ่งมีชาวพม่าตั้งถิ่นฐานอยู่เป็นส่วนใหญ่ให้อยู่ภายใต้การปกครองของข้าหลวงใหญ่อังกฤษที่อินเดีย ส่วนของชาวเขาและชนกลุ่มน้อยซึ่งอยู่บริเวณชายแดนให้แบ่งออกเป็นรัฐตามเชื้อชาติ โดยขึ้นตรงต่อกระทรวงอาณานิคมที่อังกฤษ

เจ้าอาณานิคมอังกฤษไม่อาจดูแลชนกลุ่มน้อยในพม่าซึ่งอยู่ในที่ห่างไกลได้อย่างทั่วถึง ชนกลุ่มน้อยเหล่านี้ยังดำรงตนเสมือนเป็นกลุ่มอิสระที่แยกตัวเอง ไม่ได้ขึ้นอยู่กับศูนย์อำนาจที่กรุงย่างกุ้ง แม้เมื่อพม่าได้รับอิสรภาพจากอังกฤษแล้วสภาพเช่นนี้ไม่เปลี่ยนแปลงไป ชนกลุ่มน้อยยังต่อต้านการแผ่อิทธิพลครอบครองจากรัฐบาลส่วนกลาง

อังกฤษยังคงดูแลไม่ให้รัฐบาลของชาวพม่าแผ่อิทธิพลทั้งด้านการเมืองและวัฒนธรรมเข้าไปในเขตของกลุ่มชาติพันธุ์ มักจะใช้ทหารและตำรวจชนกลุ่มน้อยทำการปราบปราม ชนกลุ่มน้อย ผูกพันและภักดีต่ออังกฤษมากกว่าโดยเฉพาะชาวไทยใหญ่และชาวกะเหรี่ยง ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงไม่ให้ความร่วมมือกับขบวนการกู้ชาติของชาวพม่าแต่อย่างใด กลับช่วยเหลืออังกฤษต่อต้านทหารญี่ปุ่นที่ยึดครองพม่าอยู่ทำให้อังกฤษได้กลับมาปกครองพม่าได้สำเร็จ<sup>40</sup> ประสพการณ์จากสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างพม่ากับชนกลุ่มน้อยแยกห่างออกจากกัน และมองเห็นแต่ละฝ่ายเป็นศัตรู อีกทั้งอังกฤษได้สร้างความหวังให้กับชนกลุ่มน้อยว่าจะสามารถปกครองตนเองเป็นอิสระจากรัฐบาลกลางของพม่าหลังจากที่อังกฤษได้ถอนตัวออกจากพม่าได้แล้ว

อย่างไรก็ตามอังกฤษได้ทุ่มเทการพัฒนาด้านการศึกษา สาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณพม่าแท้มากกว่าส่วนที่เป็นบริเวณชายแดน ทำให้เศรษฐกิจของชาวพม่าเจริญรุ่งเรืองกว่าเศรษฐกิจบริเวณชายแดนมาก เป็นการไม่เท่าเทียมกัน นอกจากนี้จะไม่สนับสนุนให้

<sup>39</sup>อังกฤษได้ยึดพม่าเป็นดินแดนอาณานิคมตั้งแต่ปี ค.ศ. 1824 และได้ผนวกพม่าเข้าเป็นมณฑลหนึ่งของอินเดียเมื่อ ค.ศ.1886 ภายหลังเกิดความขัดแย้ง การใช้กำลังปะทะกันอยู่เสมอระหว่างชาวอินเดียและชาวพม่า เนื่องจากชาวอินเดียเข้ามาแย่งงานจากกรรมกรพม่า ในที่สุดอังกฤษได้ยินยอมให้พม่าแยกตัวออกจากอินเดียไม่รวมเป็นอาณาเขตเดียวกันอีกต่อไปในปีค.ศ.1937.

<sup>40</sup>ขจัดภัย บุรุษพัฒน์, ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิตยา, 2540), หน้า 19.



ประชากรภายในดินแดนพม่ารวมตัวกันแล้วยังไม่สนับสนุนให้มีการผสมผสานระหว่างวัฒนธรรมต่างเผ่าพันธุ์อีกด้วย<sup>41</sup>

ในด้านหนึ่งการที่สังคมแตกแยกกันก็ยากที่จะรวมตัวกันขึ้นต่อรองต่อต้านเจ้าอาณานิคม แต่การดำเนินนโยบายเช่นนี้ของอังกฤษได้สร้างและเสริมความเกลียดชัง, ความไม่ไว้วางใจและความรู้สึกไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันด้านเชื้อชาติ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองให้เกิดขึ้นระหว่างชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยกลุ่มต่าง ๆ เรื่อยมา เป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศในระยะยาว

## 2) ด้านประวัติศาสตร์

ประวัติศาสตร์พม่ายุคโบราณแสดงถึงความพยายามของชนชาติพม่าที่จะต้องยืนหยัดให้อยู่ได้อย่างมั่นคงในดินแดนท่ามกลางชนชาติที่มีความเข้มแข็งทางวัฒนธรรมและทางทหารค่อนข้างเท่าเทียมกัน ที่สำคัญที่สุดคือ ชนชาติมอญและชนชาติไทยใหญ่<sup>42</sup> ที่ได้เข้ามาตั้งถิ่นฐานในดินแดนพม่ามานานนับพันปีในระยะเวลาใกล้เคียงกับการอพยพเข้ามาของชนชาติพม่า จึงเป็นเหตุผลที่แสดงว่าชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มรู้สึกที่ดินแดนที่ตนตั้งถิ่นฐานอยู่เป็นดินแดนของพวกเขา

นอกจากนี้กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ต่างก็มีถิ่นกำเนิดและวัฒนธรรมต่างกัน รวมทั้งต่างก็มีอาณาจักรที่เป็นอิสระต่อกัน เกิดการรบราฆ่าฟันเพื่อช่วงชิงความเป็นใหญ่ในแผ่นดิน เกิดการกวาดต้อนผู้คนมาเป็นเชลย รัฐบาลกลางมิได้พยายามจะรวมชุมชนที่กระจัดกระจายเข้าไว้ด้วยกันและดำเนินนโยบายค่อนข้างจะให้มื่ออิสระปกครองตนเองในช่วงก่อนตกเป็นอาณานิคม, ช่วงยุคอาณานิคมส่งผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลของชาวพม่าและกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ มีน้อยมาก ไม่เกื้อกูลและเอื้ออำนวยต่อการมีเอกภาพระหว่างประชาชนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งต่อการอยู่ภายใต้การปกครองร่วมกันในฐานะประเทศ

## 3) สภาพภูมิศาสตร์

ภายในประเทศพม่าประกอบไปด้วยเทือกเขา ป่าทึบ แม่น้ำเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะเทือกเขาและภูเขาสูงกินอาณาเขตประมาณ 2 ใน 3 ของเนื้อที่ประเทศทั้งหมด การคมนาคมและการติดต่อสื่อสารระหว่างกลุ่มชนเป็นไปได้ยากลำบาก เกิดความแตกต่างหลายหลากระหว่างวัฒนธรรมและภาษาของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ และเมื่อพิจารณาจากการตั้งถิ่นฐานระหว่างชนกลุ่ม

<sup>41</sup>พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 17, 19.

<sup>42</sup>D.P. Singhal, British Diplomacy and the Annexation of Upper Burma (New Delhi : South Asian Publishers, 1981), p.7. อ้างถึงในพันธู์สุรย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า (กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ, 2542), หน้า 6.

ใหญ่และชนกลุ่มน้อยจะเห็นได้ว่าในบริเวณพม่าแท้ (Proper Burma) คือ บริเวณลุ่มน้ำอิระวดี หรือ Lower Delta ทางแถบตอนกลางของประเทศเป็นพื้นที่สำคัญพื้นที่หนึ่งที่ชาวพม่าส่วนใหญ่ตั้งถิ่นฐานอยู่ ขณะที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ในที่ที่ห่างไกล พื้นที่ในป่า พื้นที่เทือกเขาสูงบริเวณชายแดน รวมทั้งระหว่างบริเวณพม่าแท้และบริเวณชายแดนจะมีเทือกเขาสูงอยู่ตรงกลาง เหล่านี้เป็นการแบ่งแยกชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยออกจากกันเป็นเวลานาน จึงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการติดต่อสัมพันธ์ การผสมผสานทางวัฒนธรรม การเรียนรู้ การยอมรับและการสร้างความเข้าใจกันระหว่างชาวพม่าและชนกลุ่มน้อย<sup>43</sup>

#### 4) ด้านการเมืองการปกครอง

จากการที่รัฐบาลกลางพยายามจะรวบรวมรัฐต่าง ๆ ของกลุ่มชาติพันธุ์ให้เข้ามาเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายใต้การบริหารของรัฐบาลชาวพม่าโดยเฉพาะหลังประกาศเอกราชเป็นต้นมา รัฐบาลพม่าไม่เห็นด้วยที่จะให้รัฐของกลุ่มชาติพันธุ์แยกตัวออกไปเป็นอิสระ ยึดมั่นในเอกภาพการรวมเป็นรัฐหนึ่งเดียว ยืนหยัดในหลักการแบ่งแยกไม่ได้ และไม่ให้ออกาสแก่ผู้นำกลุ่มชาติพันธุ์เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองประเทศ รวมทั้งพยายามเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในอาณาเขต เข้าไปควบคุมพื้นที่ของชนกลุ่มน้อยภายใต้วิถีทางการทหาร ทำให้ผู้นำชนกลุ่มน้อยและราษฎรชนกลุ่มน้อยไม่ยอมรับและต่อต้านผู้นำชาวพม่า ตลอดจนการปฏิเสธข้อเรียกร้องของทั้งประชาชนชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยให้รัฐบาลทหารพม่าพัฒนาการเมืองสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น เกิดเป็นความขัดแย้งและพัฒนาขึ้นเป็นสงครามกลางเมือง<sup>44</sup> อันยาวนาน

นอกจากนี้แม้ว่านโยบายสังคมนิคมที่รัฐบาลพม่าใช้มีเป้าหมายที่จะกำจัดความไม่เท่าเทียมกันในทางสังคม เศรษฐกิจของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ แต่ผลที่ปรากฏให้เห็นคือ นโยบายที่อยู่บนพื้นฐานทัศนคติที่ยังคงมองว่าชนกลุ่มน้อยเป็นภัยความมั่นคง, ความสงบเรียบร้อยภายใน สภาพการเลือกปฏิบัติอย่างกว้างขวาง, การจำกัดอิสรภาพและสิทธิในการดำรงชีพนานาประการ ไม่ว่าจะ เป็นภาพของการลดอิทธิพลและจำกัดบทบาททางการเมืองของชนกลุ่มน้อยทั้งในระดับท้องถิ่นและส่วนกลาง ชาวนาและประชาชนในดินแดนที่เป็นเขตพม่าแท้ได้รับผลประโยชน์มากกว่าประชากรที่อยู่ในเขตห่างไกลและเขตของกลุ่มชาติพันธุ์อื่น ๆ ส่งผลให้เพิ่มความไม่พอใจแก่กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่จะต้องอยู่ร่วมกันเป็นชนชาติภายใต้การชี้นำและการปกครองของรัฐบาลชาวพม่า

<sup>43</sup> พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 234.

<sup>44</sup> รัฐบาลของนายพลเนวินหลัง ค.ศ. 1962 จะเรียกสถานการณ์เช่นนี้ว่า “การก่อการร้าย”, สมาชิกของพรรคคอมมิวนิสต์จะเรียกว่าเป็น “สงครามกลางเมือง”, ส่วนชนชาติต่าง ๆ ที่ถูกรวมอยู่ในสหภาพพม่าจะเรียกการต่อสู้ของตนว่าเป็น “สงครามปลดปล่อย” อ้างจากพันธุ์สุรีย์ ไลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 18.

### 5) การแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

เนื่องจากพม่านั้นอุดมสมบูรณ์ไปด้วยทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นแร่ธาตุ , ป่าไม้, น้ำมัน, ก๊าซธรรมชาติ, อัญมณี ฯลฯ ซึ่งส่วนใหญ่กระจายอยู่ในดินแดนที่ชนกลุ่มน้อยอาศัยอยู่ รัฐบาลพม่าพยายามที่จะแผ่อำนาจครอบคลุมพื้นที่ เข้าไปแทรกแซงอิทธิพลของกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่มีอิทธิพลในบริเวณนั้น และใช้อำนาจทางทหารที่เหนือกว่าจัดการแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรอย่างไม่เป็นธรรม เช่น กรณีที่รัฐบาลทหารพม่าละเมิดข้อตกลงหยุดยิงที่ทำไว้กับกองกำลังแห่งชาติคะยาห์กั๋วหน่า (KNPP) ในปี 1995 เพราะความไม่ลงตัวเรื่องการแบ่งปันผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอันสมบูรณ์ในรัฐคะยาห์ จนกลายเป็นสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างกันอีก

สาเหตุของการแก่งแย่งเนื่องจากเศรษฐกิจของประเทศ (ส่วนกลาง) ตกต่ำและไม่พอ จะสนับสนุนการดำเนินงานของกองทัพได้ กองกำลังชนกลุ่มน้อยก็เช่นกันไม่อาจหากำลังเสปียง, กำลังเงินสนับสนุนได้ ทั้งสองส่วนจึงต้องพึ่งพาทรัพยากรและสร้างฐานสนับสนุนพิเศษ (an extra-legal state economy) คือ พึ่งตนเองโดยไม่อาศัยหรือไม่ต้องรอให้รัฐบาลส่งมาสนับสนุน เพื่อให้กิจกรรมของทั้งฝ่ายกองทัพรัฐบาลและกิจกรรมของฝ่ายกองกำลังติดอาวุธต่างดำเนินต่อไปได้<sup>45</sup> เนื่องจากการกระทำเช่นนี้ไม่ต้องการอาศัยปัจจัยหรือกระบวนการทางเศรษฐกิจที่ซับซ้อน ผลตอบแทนที่ได้รับจากการจำหน่ายทรัพยากรนั้นได้มาโดยตรง ทางฝ่ายรัฐบาลมีรายได้จากทรัพยากรนำมาสนับสนุนปฏิบัติการทางทหาร เพิ่มความเข้มแข็งให้สามารถกดดันชนกลุ่มน้อยได้ง่ายขึ้น รวมทั้งเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวที่มีมูลค่ามหาศาลของนายทหารในคณะรัฐบาลและกองทัพทหารพม่า

ขณะที่ทรัพยากรหมดเปลืองไปเร็วเท่าใดก็ดูเหมือนจะเพิ่มการแข่งขันที่จะควบคุมครอบครองทรัพยากรและนำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งสื่อให้เห็นว่าจะเกิดการพลัดถิ่นของประชาชนในอนาคตและเกิดความแตกแยกของกลุ่มติดอาวุธต่าง ๆ ต่อไป<sup>46</sup>

ปัจจัยทุกประการข้างต้นล้วนแล้วแต่ส่งผลให้ชนกลุ่มน้อยยืนหยัดต่อสู้เรียกร้อง ภายใต้สภาพพหุสังคม สภาพความแปลกแยกทางชาติพันธุ์ที่ฝังรากลึกมานาน เพื่อจะได้ปกครองตนเองตามที่ได้มุ่งหมายมาแต่เดิม หลังจากที่รัฐบาลพม่าลดการแทรกแซงและคุกคาม, ยอมรับและให้ความสำคัญกับชนกลุ่มน้อยมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งยังคงเป็นภาพลางเลือนในสภาพความเป็นจริงใน

<sup>45</sup> Mary P. Callahan, "Cracks in the Edifice : Changes in Military Society Relations in Burma since 1988", Burma/ Myanmar, Strong Regime, Weak State (Bothurst : Crawford House Publishing, 1999), p.22.

<sup>46</sup> Burma Ethnic Research Group, Conflict and Displacement in Karenni : The Need for Considered Approaches , p.8.

ปัจจุบัน จากทัศนคติและนโยบายที่รัฐบาลมีต่อชนกลุ่มน้อยที่กล่าวถึงมาทั้งหมด ปรากฏเป็นกระทำที่นำไปสู่การพลัดถิ่นภายใน ดังนี้

### 2.2.1.3 สาเหตุหลักที่นำไปสู่การพลัดถิ่นภายในดินแดน

มูลเหตุพื้นฐานของการพลัดถิ่นนั้น ได้แก่ การที่พื้นที่ใด ๆ ก็ตามไม่อยู่ในสภาพหรือสภาวะที่บุคคลจะดำรงชีพของตนอยู่ได้ ซึ่งอาจประสบภัยที่เกิดขึ้นและ/หรือหวาดกลัวภัยที่อาจจะเกิดขึ้นกับตน ในกรณีที่เกิดการพลัดถิ่นจึงพิจารณาถึงการโยกย้ายถิ่นฐานโดยไม่สมัครใจเป็นสำคัญ

ในประเทศพม่าประชาชนชนกลุ่มน้อยต้องเผชิญอยู่กับสถานการณ์การสู้รบ สงครามกลางเมืองโดยไม่มีหลักประกันความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตมานาน ดังนั้นสาเหตุหลักประการหนึ่งของการพลัดถิ่นจึงย่อมาจากความขัดแย้ง (Conflict-induced Displacement) ซึ่งเกี่ยวพันอย่างมากกับพื้นฐานด้านนโยบายของรัฐบาลต่อชนกลุ่มน้อยดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยรัฐบาลมุ่งปราบปรามชนกลุ่มน้อยที่เป็นปฏิปักษ์อย่างต่อเนื่องและรุนแรง ด้วยปฏิบัติการทางทหารและด้วยวิธีการวิศวกรรมสังคมต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นปฏิปักษ์ และที่พลัดถิ่นตั้งแต่ยุคแรกที่รัฐบาลทหารครองเมือง อีกทั้งเพิ่มขึ้นมากหลังจากที่ SLORC ขึ้นครองอำนาจในเดือนกันยายน 1988 (2531)

รัฐบาลพม่ายังมุ่งมั่นพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศที่ตกต่ำและล่าหลังมานานจึงดำเนินโครงการพัฒนาทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่ (Development-induced displacement) ซึ่งนอกจากส่งผลต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการค้า, การลงทุนและการท่องเที่ยวแล้วยังเป็นการแผ่ขยายกำลังทหารเข้าไปดำเนินกลยุทธ์ในเขตของกลุ่มชนกลุ่มน้อยด้วย

อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าส่วนมากแล้วสาเหตุที่นำไปสู่การพลัดถิ่นก็เป็นผลจากการพลัดถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งการพลัดถิ่นเป็นทั้งผลและเหตุของการละเมิดสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่าง ๆ และข้อสังเกตเพิ่มเติมก็คือ ข้อมูลสถานการณ์ที่ระบุถึงสาเหตุต่าง ๆ ของการพลัดถิ่นภายในดินแดนที่ปรากฏในงานเขียนนี้มาจากรายงานและเอกสารจากหลากหลายองค์กร มาจากการรวบรวมข้อมูลการสัมภาษณ์จากประสบการณ์ตรงของผู้ลี้ภัยในประเทศไทยที่ได้ประสบกับเหตุการณ์ต่าง ๆ มาแล้วด้วยตนเอง ดังจะได้กล่าวถึงรายละเอียดดังนี้

#### 2.2.1.3.1 การบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน (Forced Relocation)

เป็นการดำเนินการด้วยวิธีการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานนี้เป็นการดำเนินการต่อต้านฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล เป็นกลยุทธ์ทางทหารที่เจตนาจะให้พลเรือนจำนวนมากออกจากพื้นที่ที่ตั้งถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่น โดยมีเป้าหมายที่จะแยกประชาชนมิให้เข้ามาเชื่อมโยงเกี่ยวข้องสนับสนุนซึ่งกันและกันกับกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ อันเป็นการทำให้กองกำลังเหล่านั้นอ่อนแอลง เพื่อเข้าไปควบคุมพื้นที่นั้น ๆ ประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งคือ มีเป้าหมายทางเศรษฐกิจในแง่ของการ



พัฒนาพื้นที่ซึ่งมักจะทับซ้อนกันระหว่างการใช้วิธีนี้ในการต่อต้านผู้ที่เป็นปฏิปักษ์และในโครงการพัฒนา

ในเบื้องต้นนั้นพอจะชี้ให้เห็นได้ว่า โดยส่วนใหญ่มักจะใช้วิธีนี้ต่อต้านฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ (counter-insurgency) ซึ่งเชื่อว่ามาจากโครงการต่อต้านคอมมิวนิสต์ที่อังกฤษใช้ในประเทศมาเลเซียหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หรือเมื่อช่วงทศวรรษที่ 1950 และมาจากโครงการหมู่บ้านยุทธวิธีที่ทหารอเมริกันใช้ในการต่อสู้ในเวียดนามในช่วงทศวรรษที่ 1960 ซึ่งพิสูจน์ให้เห็นมาแล้วว่ามีประสิทธิผลสูงในการต่อต้านผู้ที่เป็นปฏิปักษ์<sup>47</sup>

ในปี ค.ศ.1958 รัฐบาลทหารนำโดยนายพลเนวินให้ความสำคัญเป็นลำดับ ต้น ๆ ที่จะพัฒนาเมืองที่กระจายอยู่ตามรอบนอกเมืองอย่างกว้าง ระหว่างปี 1958-1960 ประชาชน 62,000 คน ครัวเรือนหรือหนึ่งในสี่ของประชาชนในเมืองถูกบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ทางด้านตะวันออกของเมือง และเมื่อมีการต่อต้านรัฐบาลมากขึ้นจากทั่วประเทศในปี 1962 รัฐบาลจึงได้ริเริ่มหลายโครงการต่อต้านฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ซึ่งนำไปสู่การพลัดถิ่นของประชาชนและบังคับให้ไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในพื้นที่ชนบท<sup>48</sup>

ทางปฏิบัติในพม่าเหมือนในเวียดนาม คือ โดยหลักจะเป็นการดำเนินกลยุทธ์ทางทหารบังคับให้ชาวนา ชาวบ้านในชนบทและชาวเขาย้ายไปอยู่ที่อื่น เพื่อแยกและกำจัดผู้ที่เป็นปฏิปักษ์/กบฏจะได้เข้าไปควบคุมทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมเหนือพื้นที่นั้น ๆ<sup>49</sup> ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นพื้นที่ของชนกลุ่มน้อย โดยมีข้อสังเกตว่าก่อนยุครัฐบาล SLORC/SPDC การพลัดถิ่นที่เป็นผลมาจากความขัดแย้ง (conflict-induced displacement) ไม่ว่าจะโดยการออกคำสั่งของรัฐบาลหรือด้วยผลร้ายจากสถานการณ์จึงหวาดกลัว, หนีภัยการสู้รบนั้น ไม่ค่อยปรากฏให้เห็นมากนัก แต่อย่างไรก็ดีกลยุทธ์ที่ SLORC/SPDC ใช้นั้นมีรากฐานมาจากนโยบายและปฏิบัติการของรัฐบาลนายพลเนวินต่อชนกลุ่มน้อย

การบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานนี้เป็นส่วนหนึ่งของยุทธการตัดสี่ (Four Cuts) ที่ริเริ่มขึ้นในสมัยนายพลเนวิน อันเป็นการตัดการเชื่อมโยงสิ่งสำคัญ 4 ประการคือ มุ่งโจมตีและทำลายแหล่งเสบียงอาหารของกองกำลัง, ทำลายแหล่งที่มาของรายได้ที่นำไปสู่การมีอาวุธยุทธโปกรณ์,

<sup>47</sup> Martin Smith, *Burma : Insurgency and the Politics of Ethnicity*, p.22., Burma Ethnic Research Group, *Internal Displacement in Myanmar* (Chiangmai : Nopburee Press, 1999), p.4 cited in U.S. Committee for Refugees, *No Way In, No Way Out : Internal Displacement in Burma*, p.5.

<sup>48</sup> Burma Ethnic Research Group and Friedrich Naumann Foundation, *Forgotten Victims of A Hidden War : Internally Displaced Karen in Burma*, p. 15.

<sup>49</sup> Martin Smith, *Burma : Insurgency and the Politics of Ethnicity*, p.259.



ทำลายเครือข่ายการให้ข่าวและการติดต่อสื่อสารระหว่างชาวบ้านและกองกำลัง ตลอดจนการทำลายโอกาสระดมกำลังทหารไปสู่กับฝ่ายรัฐบาล โดยทั้งกองกำลังชนกลุ่มน้อยและประชาชนโดยทั่วไปจะตกเป็นเป้าหมายในการดำเนินกลยุทธ์นี้

สืบเนื่องจากยุทธการข้างต้นรัฐบาลพม่าได้แบ่งพื้นที่บังคับบัญชาทางทหารระดับภูมิภาคเป็น 6 พื้นที่และแบ่งเป็น 3 สีด้วยกันได้แก่ พื้นที่สีดำ เป็นพื้นที่ที่กลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ควบคุมอยู่โดยสิ้นเชิง, พื้นที่สีน้ำตาลเป็นพื้นที่ที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้ว่า กองทัพฝ่ายรัฐบาลหรือกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ควบคุมพื้นที่อยู่ และพื้นที่สีขาวเป็นพื้นที่ที่ปลอดภัยจากการควบคุมของกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ ฝ่ายรัฐบาลมุ่งอาศัยเทคนิควิธีการต่าง ๆ ขจัดการควบคุมและอิทธิพลของกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ออกไปจากพื้นที่ที่ละกลุ่มที่ละฝ่ายจนแผนที่ของประเทศพม่าเป็นพื้นที่สีขาวหมด<sup>50</sup>

นอกจากนี้ด้วยเทคนิคที่ทำให้เหตุผลว่าเป็นการจัดการและคุ้มครองประชาชนนำไปสู่การกำหนดพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ (Relocation Sites) ซึ่งปกติมักจะเป็นพื้นที่ราบภายใต้การควบคุมของกองทัพหรือพื้นที่ภูเขาใกล้ค่ายทหารของรัฐบาล ชาวบ้านที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือหนีไปแล้วถูกจับได้เสี่ยงที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างผู้ที่เป็นปฏิปักษ์/กบฏ และอาจถูกยิงตายเมื่อพบตัว<sup>51</sup>

เมื่อรัฐบาล SLORC ขึ้นครองอำนาจได้สืบทอดการใช้กลยุทธ์ตัดสี่ที่ใช้กันมาแต่เดิมแต่ด้วยวิธีการที่รุนแรงและเข้มข้นมากขึ้นภายใต้ลักษณะการตั้งถิ่นฐานของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ผสมผสานปะปนกัน บางคราวก็ยากที่จะแยกว่าเป็นกลุ่มชาติพันธุ์ใดและยากที่จะแยกระหว่างกองกำลังติดอาวุธและประชาชน รัฐบาลทหารจึงได้บังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานเพื่อแยกประชาชนมิให้มาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับกองกำลังชนกลุ่มน้อย สร้างความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่, ลดผลกระทบจากกลุ่มติดอาวุธและเพื่อเข้าไปควบคุมพื้นที่และกวาดล้างกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ต่อไป จากรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่าระดับการบังคับให้ย้ายถิ่นฐานได้เพิ่มสูงขึ้นหลังจากปี 1988 และทุกวันนี้ก็ยังคงเกิดขึ้นกับชาวนาและสมาชิกของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ได้แก่ ชาวกะเหรี่ยง, ชาวคะเรน (คะยาห์), ชาวจานและชาวมอญที่อยู่ในพื้นที่ดำเนินกลยุทธ์<sup>52</sup> รวมทั้งรายงานของ Human Rights Watch ระบุว่ารัฐบาลมุ่งเป้าไปที่ชาวบ้านผู้ต้องสงสัยว่าสนับสนุนกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล มีการบังคับให้ย้ายถิ่นฐานทั่วไปทางตอนกลางและตอนใต้ของรัฐฉาน, รัฐคะยาห์, รัฐกะเหรี่ยงและภาคตะนาวศรี

<sup>50</sup> Ibid.

<sup>51</sup> Burma Ethnic Research Group and Friedrich Naumann Foundation, Forgotten Victims of A Hidden War : Internally Displaced Karen in Burma, p.23.

<sup>52</sup> UN Economic and Social Council, Situation of Human Rights in Myanmar, E/CN.4/1999/35 (January 22, 1999), E/CN/4/1997/64 (February 6, 1997).

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นผลจากความล้มเหลวในการเจรจาสันติภาพและหยุดยิง<sup>53</sup> เช่น ในรัฐฉาน พื้นที่ประมาณ 5,000 ตารางไมล์ตกอยู่ในสภาพโหดเหี้ยมตั้งแต่มีนาคม 1996 เนื่องจากกองกำลัง SURA ที่แยกตัวจากกองทัพเมืองไตของชนเผ่าได้ปฏิบัติการต่อต้านรัฐบาล SLORC ส่วนพื้นที่ตอนกลางของรัฐฉาน SLORC ได้เข้าไปปฏิบัติการโดยข่มขู่ด้วยปืนให้ประชาชนมากกว่า 100,000 คนจาก 600 หมู่บ้านไปอยู่ในพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่หลัก ๆ 45 แห่ง, ในปี 1997 มีการดำเนินโครงการโยกย้ายถิ่นฐานขึ้นใหม่ด้วยวิธีการรุนแรงขึ้นคือ มีการฆ่าตามอำเภอใจขนาดใหญ่ทำให้ผู้ที่ต้องพลัดถิ่นมากกว่าเดิม คือจำนวนประมาณ 12,500 คนในเดือนมีนาคมเพียงเดือนเดียว จากรายงาน Uprooting the Shan ระบุว่าระหว่างมีนาคม 1996-เมษายน 1998 มีการบังคับให้ประชาชนกว่า 300,000 คนเข้าไปในพื้นที่กลยุทธ์ที่ตั้งถิ่นฐานและมักจะบังคับให้ย้ายเป็นครั้งที่ 2 ครั้งที่ 3, ในรัฐคะเรนนีระหว่างเดือนเมษายน-มิถุนายน 1996 ประชาชน 20,000-30,000 คนได้รับคำสั่งให้โยกย้ายถิ่นฐานออกไปจากหมู่บ้านไปอยู่ที่ Shadaw และ Ywathit ซึ่งอยู่ใกล้กับค่ายทหาร SLORC และยังมีการบังคับเช่นนี้ต่อไปในปี 1997<sup>54</sup>

ทั้งนี้จะได้ชี้ให้เห็นต่อไปว่ารัฐบาลทหารพม่าบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานด้วยวิธีการในลักษณะใดบ้าง ซึ่งส่งผลให้เกิดการพลัดถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม

รัฐบาล SLORC/ SPDC มีแผนควบคุมพื้นที่ที่มีการต่อต้านตามขั้นตอนดังนี้ คือ นำกำลังทหารเข้ายึดพื้นที่เป้าหมาย จากนั้นบังคับให้หมู่บ้านทั้งหมดย้ายถิ่นฐานไปยังพื้นที่มีกำลังทหารควบคุมโดยตรงและทำลายหมู่บ้านเดิมเสียในลักษณะของการจัดตั้งหมู่บ้านใหม่ให้อยู่ล้อมรอบที่ตั้งทางทหารและอาจมีการกำหนดเขตห้ามยิงขึ้นในบริเวณใกล้เคียง แล้วจึงบังคับให้ชาวบ้านที่โยกย้ายไปและคนอื่น ๆ เป็นแรงงาน, ลูกหาบและสร้างถนนทางเข้าสู่พื้นที่ที่มีบ้านเรือนอยู่ แล้วจึงเคลื่อนพลและบังคับให้ชาวบ้านใช้แรงงานสร้างฐานที่มั่นทางทหารตามทาง จากนั้นจึงให้ชาวบ้านกลับไปยังหมู่บ้านของพวกเขา ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพและจะบังคับให้หมุนเวียนกันจ่ายเงินและไปใช้แรงงานตามที่กองทัพต้องการ

กองทัพรัฐบาลพม่าหรือ Tatmadaw จะออกคำสั่งให้ย้ายไปภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยแจ้งกับชาวบ้านว่าถ้าไม่เคลื่อนย้ายออกไปจะถือว่าเป็นกลุ่มที่ต่อต้านรัฐบาล แม้ว่าใน

<sup>53</sup> Human Rights Watch World Report 1999 (New York : Human Rights Watch, 1999), p.67.

<sup>54</sup> Jamie Hampton, ed., Internally Displaced People : A Global IDP Survey, pp. 131-132 and Shan Human Rights Foundation, Dispossessed (Chiangmai : the Shan Human Rights Foundation, 1998), pp.2-3.

พื้นที่ที่ไม่มีมีการเคลื่อนไหวทางการเมืองของกลุ่มติดอาวุธใด ๆ<sup>55</sup> และหากสงสัยประชาชนบางส่วนหรือทั้งหมดจะถูกบังคับข่มขู่ด้วยปืนให้ไปอยู่ในที่ใหม่จนกว่ากลุ่มต่อต้านจะยอมแพ้จึงจะกลับได้<sup>56</sup> ในคำสั่งจะระบุว่าจะใช้ความรุนแรงหากยังคงอยู่ในพื้นที่หลังจากวันที่ระบุไว้ นอกจากนี้เพื่อไม่ให้ชาวบ้านต้องอยู่หรือกลับมายังหมู่บ้านของตนทหารจะเผาหมู่บ้านและตรวจลาดตระเวนบ่อยครั้ง หรือบางครั้งจะสั่งให้ชาวบ้านหรือทำลายบ้านของตนแล้วให้ไปอยู่ในที่ใหม่ นอกเสียจากบางกรณีหากพระรับประกันได้ว่าชาวบ้านจะไม่ช่วยกลุ่มติดอาวุธชาวบ้านอาจไม่ต้องย้ายถิ่นไป<sup>57</sup>

นอกจากนี้กองทัพรัฐบาลจะเข้าไปควบคุมโครงการพัฒนา, บังคับให้ชาวบ้านปลูกพืชและนำผลผลิตที่ได้มาเลี้ยงกองทัพ ฯลฯ โดยหากจะมีการต่อต้านกันอยู่จะฆ่าผู้สูงอายุในหมู่บ้าน, เผาทำลายบ้านเรือน<sup>58</sup>, คั่นหาดัว, ยึดที่ดินทรัพย์สินและอาหาร, บังคับให้เคลื่อนย้ายไม่ว่าจะชั่วคราวหรือถาวร โดยปฏิบัติไม่แตกต่างกันระหว่างกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์และผู้ที่มีส่วนในการสู้รบ<sup>59</sup>

กลุ่มคนที่พลัดถิ่นจากการดำเนินวิธีการนี้จะเข้าไปอยู่ในพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ ซึ่งจะเห็นได้ว่าส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่ถูกกำหนดไว้แล้วและอยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพรัฐบาล ซึ่งมักจะเป็นพื้นที่ที่มีสภาพแย่กว่าเดิม ไม่อยู่ในสภาพที่ดำรงชีพอยู่ได้ ไม่ได้มีการจัดเตรียมสุขภาพหรือเสบียงอาหารและงานไว้รองรับ ส่วนชาวบ้านที่หลงเหลืออยู่บนดอยถูกทหารไล่ล่า หากพบเห็นก็จะถูกยิง ตอนนี้อยู่บ้านเหล่านี้ถูกเรียกว่า Internally Displaced Persons มีชีวิตอย่างไร้จุดหมายเพราะต้องย้ายอยู่เรื่อย ๆ จนกว่าจะเจอที่ปลอดภัย<sup>60</sup> ชนกลุ่มน้อยจะถูกบังคับให้ปลูกพืชผล จัดเตรียมเสบียงอาหาร ทำงานลักษณะต่าง ๆ ให้กับกองทัพรัฐบาลทหารพม่าโดยไม่ได้รับสิ่งตอบแทนใด ๆ ทำให้ ชนกลุ่มน้อยต้องตกอยู่ในสภาพกดดัน ทนทุกข์ ทวาดกมล

<sup>55</sup>U.S. Committee for Refugees, No Way In, No Way Out : Internal Displacement in Burma, p.15.

<sup>56</sup>NCGUB, Human Rights Yearbook 1997-98, (Nonthaburi : NCGUB, Human Rights Documentation Unit, 1998),pp. 192-193.

<sup>57</sup>Burma Ethnic Research Group, Conflict and Displacement in Karenni : The Need for Considered Approaches, p. 56.

<sup>58</sup>NCGUB, Human Rights Yearbook 1998-99 (Nonthaburi : NCGUB, Human Rights Documentation Unit, 1999), p.121.

<sup>59</sup>UN Economic and Social Council, Situation of Human Rights in Myanmar, E/CN/4/1997/64 (February 6, 1997).

<sup>60</sup>เบอร์ม่าอิชซู, “เรื่องเล่า...ผู้อพยพพม่า”, สายใยไทย-พม่า, ปีที่ 2 ฉบับที่ 8 (มิถุนายน 2542) : 4.

รัฐบาลทหารพม่ามีการดำเนินโครงการพัฒนามากขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องพลัดถิ่นไป หลังจากถูกยึดที่ดินไปสร้างสาธารณูปโภค, โครงสร้างพื้นฐาน และเร่งผลิตผลทางการเกษตรเพื่อรองรับการลงทุนและการค้า โดยมักจะปฏิบัติการทางทหารมากกว่าทำตามขั้นตอนทั่วไป หรือแม้จะถูกยึดที่ดินและให้ผู้อื่นเข้ามาตั้งถิ่นฐานแทน การกำจัดผู้ที่เข้าข่ายว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับกลุ่มต่อต้านออกไปจากพื้นที่ล่อแหลม สัดส่วนผู้ที่ต้องโยกย้ายถิ่นฐานแตกต่างกันไปตามพื้นที่ เช่น พื้นที่ในรัฐคะเรนนี้เป็นผืนดินที่แห้งแล้งส่วนใหญ่ และประชาชนประสบกับความยากจน ขาดแคลนทรัพยากรมาตั้งแต่อดีต จึงไม่ค่อยมีการดำเนินโครงการพัฒนาเท่าใด แต่ในทางตรงกันข้ามสำหรับพื้นที่ก่อสร้างโครงการวางท่อส่งก๊าซธรรมชาติจากแหล่งยาดานา (กรกฎาคม 1992-พฤษภาคม 1997) ที่มีระยะวางท่อฝังพม่า 413 กิโลเมตรเข้าสู่ประเทศไทย เพื่อขายทรัพยากรธรรมชาติและพัฒนาแหล่งพลังงานเพื่อประโยชน์ต่อทั้งไทยและพม่า กองทัพรัฐบาลพม่าปฏิบัติการกวาดล้างชุมชนชาติมอญ กะเหรี่ยงและทวายที่อยู่ในรัศมี 5 กิโลเมตรจากแนวท่อก๊าซ ให้ย้ายออกไปจากพื้นที่ เช่น สั่งให้ผู้นำหมู่บ้านกะเหรี่ยงนำลูกบ้านย้ายไปอยู่ในพื้นที่ที่ไม่ใช่ถิ่นฐานของชาวกะเหรี่ยง, เผาบ้านเรือนที่ว่างเปล่าไม่ให้เหลือซาก, ลงโทษและตัดเส้นทางลำเลียงเสบียงของผู้เกี่ยวข้อง ติดต่อกับกองกำลังกะเหรี่ยงและมอญ, มีรายงานว่าทำเช่นนี้เพื่อเตรียมพื้นที่สำหรับวางท่อก๊าซ และพร้อมกับลดการคุกคามโครงการนี้ของกลุ่มติดอาวุธและชาวบ้านที่ไม่พอใจ โดยได้ปฏิบัติการทางทหารตามเส้นทางโครงการตั้งแต่อยู่ระหว่างเจรจาโครงการในช่วงต้นปี 1991 ตามกลยุทธ์ที่ได้วางแผนไว้และให้สอดคล้องกับแผนการลงทุนในโครงการ<sup>61</sup>รวมไปถึงโครงการก่อสร้างทางรถไฟ Ye-Tavoy ทางตอนใต้ของพม่าโดยบังคับเด็กผู้หญิงและคนชราในรัฐมอญและภาคตะนาวศรีด้วยวิธีรุนแรงและทรมาน ให้สร้างทางรถไฟนี้เพื่อลำเลียงเครื่องมือและอุปกรณ์เข้าไปก่อสร้างแนวท่อก๊าซ<sup>62</sup>

จากพฤติการณ์ทั้งหลายที่รัฐบาลทหารพม่าปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยทั้งหลายทำให้ชาวบ้านต้องหวาดกลัว ทนทุกข์และย้ายแยกจากการสูญเสียต่าง ๆ นานา ไม่มีหลักประกันของการดำรงชีพอยู่อย่างเป็นปกติสุขหรือแม้แต่มีชีวิตรอดทั้ง ๆ ที่อยู่ในประเทศที่ลงหลักปักฐานมานาน ส่งผลให้ต้องลี้ภัยไปอยู่ที่อื่นที่ปลอดภัยกว่า ทั้งนี้จะได้ชี้ให้เห็นต่อไปถึงรายละเอียดของรูปแบบและผลกระทบจากการพลัดถิ่นภายในดินแดนต่อไป

#### 2.2.1.3.2 การบังคับเกณฑ์แรงงานและให้เป็นลูกหาบ

ประเทศพม่าเป็นประเทศหนึ่งที่ปรากฏการณ์บังคับประชาชนให้ใช้แรงงานอย่างกว้างขวาง เนื่องด้วยเหตุผลในสองด้านด้วยกัน ด้านหนึ่งคือ รัฐบาลทหาร SLORC บริหารประเทศโดย

<sup>61</sup>Earth Rights International and Southeast Asian Information Network, Total Denial: A Report on the Yadana Pipeline Project in Burma (n.p. : EAI and RAIN, 1996), pp. 41-43.

<sup>62</sup>NCGUB, Human Rights Yearbook 1997-98, p.193.



เน้นการฟื้นฟูเศรษฐกิจและนำรายได้เข้าประเทศ แต่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ โครงสร้างพื้นฐานและภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาของต่างประเทศยังอ่อนด้อยอยู่ ทำให้มีการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศน้อย ขณะที่รัฐบาลยังขาดแคลนเงินงบประมาณบริหารประเทศอยู่มาก การที่จะใช้เครื่องจักร, อุปกรณ์ก็เป็นไปได้ยาก จึงจำเป็นต้องใช้แรงงานคนจำนวนมาก แต่อยู่ภายใต้การควบคุมของกองทัพด้วยการกำหนดค่าจ้างแรงงานในระดับต่ำ อีกทั้งในอีกด้านหนึ่งยังคงจำเป็นต้องปฏิบัติการทางทหารปราบปรามกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ, กำลังพล, โครงสร้างพื้นฐานและพื้นที่ปฏิบัติการที่ทุรกันดาร

ในภาพรวมมีทั้งการที่รัฐบาลทหารพม่าบังคับและหลอกล่อชาวบ้านชนกลุ่มต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นชาย หญิง นักโทษ และหากขาดแคลนยังมีการเกณฑ์แรงงานจากผู้สูงอายุ, คนป่วย, เด็ก และหญิงมีครรภ์อีกด้วย เพื่อประโยชน์ทางด้านการพัฒนาและดำเนินกลยุทธ์ต่อต้านกลุ่มที่เป็นปฏิปักษ์ไปพร้อม ๆ กัน โดยเขาเหล่านั้นไม่ได้รับค่าจ้างหรือได้รับเพียงเล็กน้อย ตลอดจนตกอยู่ในสภาพแร้นแค้น ยากลำบาก เสี่ยงที่จะได้รับอันตรายถึงชีวิต ทั้งนี้ปรากฏว่าทั้งชนกลุ่มน้อยและชาวพม่าต่างก็ถูกบังคับเกณฑ์แรงงานทั้งสิ้น โดยได้รับการปฏิบัติที่ไม่แตกต่างกันมากนัก ซึ่งต่อไปจะได้พิจารณาถึงการบังคับเกณฑ์แรงงานและลูกหาบเอาจากชนกลุ่มน้อยเป็นสำคัญ

จากรายงานขององค์การนิรโทษกรรมสากลระบุว่า กองทัพพม่าบังคับเกณฑ์แรงงานโดยไม่จ่ายค่าจ้างให้อย่างกว้างขวางมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1988 ถึงแม้ที่ผ่านมาการบังคับเกณฑ์แรงงานทางตอนกลางของพม่าจะลดลง แต่ยังคงมีรายงานว่าเกิดขึ้นขนานใหญ่ใน 7 รัฐชนกลุ่มน้อยรอบดินแดนตอนกลางที่ประชาชนชาวพม่าอาศัยอยู่ โดยมีการบังคับเกณฑ์แรงงานโดยไม่จ่ายค่าจ้างเอา กับชนกลุ่มน้อยมากกว่าประชาชนชาติพันธุ์พม่า<sup>63</sup>

โดยการบังคับเกณฑ์แรงงานยังเกี่ยวข้องกับการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน ดังที่ได้ชี้ให้เห็นข้างต้นแล้วว่าปฏิบัติการของทหารรัฐบาลพม่าในขั้นตอนหนึ่ง คือ เมื่อบังคับให้ชนกลุ่มน้อยเข้าไปอยู่ยังถิ่นฐานใหม่ (Relocation Sites) แล้ว จากนั้นจะบังคับให้คนเหล่านี้และผู้ที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงทำงานให้กับกองทัพ โดยกองทัพไม่ได้จ่ายค่าจ้างตอบแทนและไม่ปล่อยยให้ไปทำงานหาเลี้ยงชีพที่อื่น หรือแม้แต่ไม่ให้ออกไปจากบริเวณที่กำหนด มีรายงานว่าส่วนใหญ่จะบังคับเกณฑ์แรงงานจากในพื้นที่ที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ให้มาสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดเล็กไปจนถึงขนาดใหญ่ทุกส่วนในประเทศพม่าซึ่งจะได้ชี้ให้เห็นบางส่วนดังต่อไปนี้

<sup>63</sup>Amnesty International, “Myanmar, the Kayin (Karen) State : Militarization and Human Rights”, Amnesty International Report, ASA 16/12/99, (June 1999), URL : <http://www.amnesty.org>.



จากความจำเป็นที่ต้องเร่งผลิตผลิตผลทางการเกษตรเพื่อสร้างรายได้จากการพาณิชย์และนำไปพัฒนาอุตสาหกรรมจึงจำเป็นต้องอาศัยพื้นที่ที่เป็นถิ่นฐานเดิมของชนกลุ่มน้อย ซึ่งทางฝ่ายรัฐบาลจะเข้าไปใช้ประโยชน์หลังจากประชาชนออกไปอยู่ยังพื้นที่อื่นแล้ว โดยชาวบ้านในหมู่บ้านใกล้ค่ายทหารถูกบังคับให้เพาะปลูกข้าว, เลี้ยงปลา, ปลูกพืชผลต่าง ๆ เช่น อ้อย, ยางขนาดใหญ่ ในที่ดินของตนที่ถูกทหารยึดมา พร้อมกับมีการยึดเครื่องมืออุปกรณ์และผลิตผลต่าง ๆ ชาวบ้านต้องจัดหา, ซ่อมเมล็ดพันธุ์เอง สูญเสียที่ดิน, เสียแรงงานไปโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนใด ๆ ชาวบ้านยังถูกบังคับให้ตัดไม้เนื้อแข็งที่มีราคาเป็นสูงเข้าโรงเลื่อย ถูกบังคับให้เอาอิฐ, ถูกบังคับให้ออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างด้วย บางกรณีทหารผ่อนผันให้ชาวบ้านจ่ายเงินให้แก่กองทัพแทนการใช้แรงงาน แต่แทนที่จ่ายไปแล้วจะไม่ต้องทำงาน ในที่สุดก็ต้องถูกบังคับให้ใช้แรงงานซึ่งไม่เพียงแต่ตนเองเท่านั้น ยังรวมไปถึงสมาชิกคนอื่น ๆ ในครอบครัวด้วย ในกรณีที่ชาวบ้านจัดหาสิ่งดังกล่าวไม่พอเพียงยังถูกคุกคาม ชูเชิญเอาyingกว่านั้นยังบังคับให้เด็ก ๆ ใช้แรงงานหรือเด็ก ๆ จะถูกทิ้งไว้ลำพังเมื่อผู้ใหญ่ต้องถูกบังคับให้ทำงาน ตลอดจนมีสภาพที่ย่ำแย่ในพื้นที่ที่ทำงาน ปฏิบัติอย่างไร้มนุชยธรรม ประชาชนถูกบังคับให้ใช้แรงงานโดยไม่ได้รับ อาหารและยาอย่างเพียงพอ (รายงานของ Karen Human Rights Group - KHRG)

มีการบังคับเกณฑ์แรงงานในโครงการพัฒนา, สร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สร้างและบำรุงรักษาถนน, ทางรถไฟ, สะพาน, สนามบิน, โรงงานไฟฟ้าพลังน้ำและโครงการเพื่อการท่องเที่ยว แม้ในระหว่างปี 1996 SLORC/SPDC จะได้ริเริ่มใช้บุคลากรทางทหารมาสร้างโครงสร้างพื้นฐานและใช้เครื่องมืออุปกรณ์ก่อสร้างขนาดหนักทำให้ลดการใช้แรงงานได้ โดยเฉพาะโครงการชลประทานและโครงการสร้างทางรถไฟ<sup>64</sup> แต่ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมาก็ยังคงมีการบังคับเกณฑ์แรงงานในลักษณะเดิมอยู่ดังที่มีรายงานหนึ่งระบุว่า กองบัญชาการสนับสนุนปฏิบัติการทางทหารที่ 8 (หรือที่เรียกว่า No.8 Command) ของกองทัพรัฐบาลพม่าได้รับคำสั่งให้ปฏิบัติการต่อต้านกองกำลัง KNU, กลุ่มติดอาวุธมอญ, รักษาความมั่นคงปลอดภัยในพื้นที่แถบอำเภอทวายในภาคตะนาวศรี รวมถึงพื้นที่บนบกของโครงการวางท่อก๊าซจากยาดานา นอกจากนั้นยังได้รับมอบหมายให้ดำเนินการสร้างทางหลวงสายเยทวายตั้งแต่ปี 1994-98 และขยายถนนสายนี้ในปี 1999 โดยได้รับคำสั่งให้เกณฑ์แรงงานในพื้นที่ที่เป็นที่อยู่ของชาวมอญ, ชาวกะเหรี่ยงและชาวบ้านในอำเภอทวายหลายคนโดยไม่จ่ายค่าจ้างให้และบังคับให้ไปเป็นลูกหาบให้ทหารในกองทัพด้วย<sup>65</sup>

นอกจากนี้เนื่องด้วยรัฐบาลอ้าแขนเปิดรับอุตสาหกรรมท่องเที่ยวอย่างเต็มที่โดยจัดตั้งกระทรวงการท่องเที่ยวและการท่องเที่ยวในปี 1992 รัฐบาลจึงเริ่มลงมือปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้าง

<sup>64</sup> NCGUB, *Human Rights Yearbook 1997-98*, p.154-155.

<sup>65</sup> *The Mon Forum*, Issue No.5/2000 (May 30,2000) : 5-6.

พื้นฐานเพื่อตั้งคุณักท่องเที่ยวจำนวนมากโดยเฉพาะกลุ่มทัวร์จากที่ได้ประกาศให้ปี 1995 เป็นปีการท่องเที่ยวของพม่า รายงานของ Human Rights Watch / Asia ระบุว่านับตั้งแต่ปี 1992 (2535) เป็นต้นมา SORC ได้บังคับเกณฑ์พลเมืองไปกว่าล้านคนเป็นแรงงานพัฒนา,ปรับปรุงทางรถไฟ ถนน สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว,ซ่อมแซมสถานที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ เช่น พระราชวังมณฑลทะเล<sup>66</sup> รวมทั้งยังมีการหาประโยชน์โดยนำภาพลักษณ์ของชุมชน, การแต่งกายและวัฒนธรรมของชนกลุ่มน้อยมาโฆษณาดึงดูดการท่องเที่ยว

### การบังคับเกณฑ์ให้เป็นลูกหาบ

เป็นรูปแบบหนึ่งของการบังคับให้ใช้แรงงานโดยให้แบกอาวุธยุทโธปกรณ์, อาหาร และเครื่องมืออื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการทางทหารเนื่องจากสภาพถนนและโครงสร้างพื้นฐานอื่นในประเทศมักจะไม่ค่อยดี มักจะเคลื่อนกำลังพลและเสบียงด้วยการเดินเท้า แม้ว่าในหลายกรณีจะใช้รถบรรทุกขนย้ายแต่กองทัพ SORC/SPDC ก็ยังใช้กำลังแรงงานจากพลเรือนเพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายและไม่ยุ่งยาก

การบังคับให้เป็นลูกหาบนั้นมีรูปแบบดังนี้ คือ กรณี “operations portering” เกิดขึ้นเมื่อ SORC/SPDC ปฏิบัติการทางทหารเป็นหลัก ในปฏิบัติการแต่ละครั้งใช้กำลังทหารไม่เกิน 20,000 คนแต่โดยเฉลี่ยทหารแต่ละคนต้องใช้ลูกหาบ 2-5 คน เพื่อแบกขนอาวุธหนัก, กระสุน, ข้าวห่อ และของอื่น ๆ นอกจากนี้ชาวบ้านต้องไปเป็นลูกหาบในลักษณะ “permanent portering” คือแต่ละหมู่บ้านต้องจัดหาลูกหาบตามจำนวนที่กำหนดไปให้แต่ละค่ายทหาร และเป็นลูกหาบหมุนเวียนกันไป โดยไม่ได้รับค่าจ้างและต้องนำอาหารของตนเอง ไปอยู่ในค่าย 5-7 วัน เมื่อกลับมาต้องจัดคนไปแทนหมุนเวียนกันไป (เกิดขึ้นทั้งใน conflict areas และ non-conflict areas) เมื่อต้องการแรงงานเพิ่มจะมีคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมาถึงหมู่บ้าน ชาวบ้านจะต้องทำงานของตนไปใช้แรงงาน พร้อมกับนำคำสั่งไปแจ้งหมู่บ้านอื่นๆ ด้วย

วิธีการที่ใช้คือ กองทัพ SORC/SPDC, ตำรวจ, เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะเริ่มกวาดล้อมพื้นที่ที่มีประชาชนอยู่มาก เช่น ตลาดชุมชน, สถานีรถไฟ, สถานที่ฉายภาพยนตร์ เพื่อให้ได้พลเรือนตามจำนวนที่ต้องการ โดยจะห้อมล้อมผู้ชายที่หน่วยก้านดีทั้งหมดแล้วต้อนขึ้นรถบรรทุกนำไปเข้าห้องขัง, สถานีตำรวจท้องถิ่นหรือคุกทหาร คือให้อยู่รวมกับกลุ่มที่ทางการจับกุมตัวได้มาด้วยเหตุอื่น จากนั้นจึงส่งไปสมรภูมิแนวหน้า หรือนำเข้าไปในบ้านเรือนกลางดึกจับกุมผู้ที่ทหารอ้างว่าไม่จ่ายภาษี, ผู้อยู่อาศัยโดยไม่ได้จดทะเบียน ฯลฯ

<sup>66</sup> เบอว์มา อิชซู, พม่ากับทางเลือกเพื่อการท่องเที่ยว (กรุงเทพฯ : กลุ่มต่อสู้เพื่อพม่า, 2539), หน้า 14-15, 20-21.

ณ สมรภูมิแนวหน้าประชาชนจะได้รับคำสั่งให้ชนของชั้นเนินสูง, ภูเขาโดยปกติตัวทหารเองจะไม่ทำอะไรติดตัวไปยกเว้นอาวุธประจำกายและถุงเครื่องมือขนาดเล็ก ขณะที่ลูกหาบต้องขนของหนัก 30-50 กิโลกรัมด้วยหาบไม้ไผ่แบกไว้บนบ่าและหลัง ประชาชนที่เป็นลูกหาบมักมีแค่เสื้อผ้าติดตัว, ได้รับการปันส่วนอาหารน้อยมากหรือไม่ได้รับเลย, ได้กินอาหารแค่ 1-2 กำมือต่อวัน, ถูกห้ามไม่ให้ดื่มน้ำตามทาง เพราะจะทำให้เดินทางได้ช้าลง, มักจะถูกส่งไปแนวหน้าให้กวาดทุ่นระเบิดและใช้เป็นโล่ห่มมนุษย์ บางกรณีถูกบังคับให้เปลี่ยนเสื้อผ้ากับทหารเพื่อเป็นเป้าล่อ

นอกจากนี้ลูกหาบจำนวนมากต้องบาดเจ็บและตายไปเนื่องจากไม่ได้รับการรักษา และถูกทิ้งไว้ตามทางอย่างง่ายดาย, ถูกลงโทษ ถูกทุบ ถูกเขียนตีอย่างรุนแรงจนสลบ, ถูกบังคับให้ทำงานตามต้องการแม้เมื่อยล้าหรือหิวโหยอย่างมาก ทหารจะยิงลูกหาบที่พยายามหนีและหากหนีแล้วไปจับตัวมาได้จะต้องถูกทรมานหรือฆ่าทิ้งต่อหน้าคนอื่นเพื่อเป็นตัวอย่าง ทหารมักจะใช้เป็นลูกหาบประมาณ 3 เดือนหรือมากกว่านั้น ลูกหาบที่หนีมาได้ให้ข้อมูลว่าลูกหาบครึ่งหนึ่งได้ตายไป แม้ปฏิบัติการจะสิ้นสุดลงทหารจะปล่อยตัวให้กลับไปโดยไม่ช่วยเหลือให้เดินทางกลับบ้าน ต้องกลับเองแม้จะอยู่ในภูมิประเทศแบบโคดหรือไกลเพียงโคด โดยทั่วไปจะไม่มีเงินใช้เดินทางกลับ ระหว่างทางกลับก็เสี่ยงที่จะถูกจับกุมอีกครั้งเพราะไม่มีเอกสารแสดงตัวใด ๆ<sup>67</sup>

อย่างไรก็ดียังมีการบังคับเกณฑ์แรงงานทางทหารอีกหลายรูปแบบที่นอกเหนือจากบังคับให้เป็นลูกหาบ เช่น ผู้หญิงยังต้องไปเป็นคนรับใช้ในค่ายทหารเพื่อทำงานแม่บ้าน ซึ่งตลอดเวลาต้องอยู่ในภาวะหวาดกลัวว่าจะถูกข่มขืน, ถูกบังคับให้นวด, ร้องเพลงให้ทหารฟังก่อนที่จะใช้ปืนข่มขู่เพื่อจะข่มขืน หากไปบอกใครจะต้องถูกฆ่า, ตลอดจนในพื้นที่ที่อาจเกิดความขัดแย้งหรือการสู้รบขึ้น ชาวบ้านจะต้องไปทำหน้าที่เป็นยามบอกเหตุ เผายาม, ต้องนำต้นไม้หรือสิ่งกีดขวางอื่น ๆ ออกจากทางที่กองทหารจะผ่าน หากพบสิ่งผิดปกติต้องส่งสัญญาณให้ทหารทราบ, ผู้หญิงและเด็กจะถูกบังคับให้กวาดถนนด้วยกิ่งไม้เพื่อตรวจดูกับระเบิด หากยังมีกับระเบิดผู้ชายจะถูกบังคับให้บังคับวัวเทียมเกวียนที่บรรทุกหิน หรือบรรทุกเด็กและผู้หญิงเคลื่อนไปตามทางที่คาดว่ามักกับระเบิด บางกรณีหากเกิดระเบิดขึ้นทหารจะลงโทษชาวบ้านโทษฐานที่ปล่อยให้มีการวางกับระเบิด KHRG รายงานว่าชาวบ้านเจ้าของพาหนะต้องเตรียมพาหนะของตนไว้เสมอสำหรับการเดินทางของทหาร ไม่ว่าจะป็นวัวเทียมเกวียน, เรือ, พาหนะที่ใช้เครื่องยนต์ เมื่อทหารใช้แล้วจะไม่มีกรจ่ายค่าพาหนะ ค่าชดเชยให้โดยมากทหารมักจะไม่คืนพาหนะ แต่จะคืนก็ต่อเมื่อเสียหายมากแล้ว<sup>68</sup>

ทั้งหลายเหล่านี้ทำให้ประชาชนต้องจบตัวเองลงด้วยการเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (IDPs) ที่ไกลจากถิ่นฐานบ้านเรือนเดิมของตน หรือไม่ก็ลี้ภัยข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

<sup>67</sup> NCGUB, *Human Rights Yearbook 1997-98*, pp.152-153.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 153-155.

และเมื่อพิจารณาจากสถานการณ์ข้างต้นแล้วพบว่านอกจากการบังคับเกณฑ์แรงงานและให้เป็นลูก  
หาบเป็นสาเหตุนำไปสู่การพลัดถิ่นแล้ว การพลัดถิ่นยังก่อให้เกิดการบังคับเกณฑ์แรงงานและให้เป็น  
ลูกหาบ ผู้ที่ต้องพลัดถิ่นจะประสบกับการกระทำในลักษณะนี้ในทุกๆระยะของการพลัดถิ่น คือ ไม่ว่าจะ  
อยู่ระหว่างเดินทางหรือเข้าไปตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ใหม่แล้วหรือกลับมายังถิ่นฐานเดิมแล้วก็ตาม

### 2.2.1.3.3 การละเมิดสิทธิมนุษยชนรูปแบบอื่น ๆ

รายงานสถานการณ์ในพม่าหลายส่วนได้ชี้ให้เห็นว่า ประชาชนจำนวนมากได้หนีภัย  
และพยายามหลบหนีภัยจากการสังหารโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (extra-judicial killings), การ  
ประหารโดยรวบรัด, การปฏิบัติที่ย่ำแย่, ข่มขืน, กักขังตามอำเภอใจ, การทรมาน, การยึดอาหาร น้ำ  
และสิ่งจะเป็นในการดำรงชีพ ฯลฯ ซึ่งกระทำโดยทหารกองทัพรัฐบาลอย่างกว้างขวางต่อชนกลุ่มน้อย  
ในทุกๆระยะของการพลัดถิ่นเช่นกัน<sup>69</sup> ไม่น้อยกว่าการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานและการบังคับเกณฑ์  
แรงงานและลูกหาบ อย่างไรก็ตามก็ยังพบว่าเกิดจากการกระทำของกองกำลังชนกลุ่มน้อยต่อประชาชน  
ชนกลุ่มน้อยอื่น ได้แก่ กองกำลังกะเหรี่ยงพุทธ (DKBA), กองกำลังชาวนากาที่ช่วยเหลือฝ่ายรัฐบาล  
ทหารพม่า รวมถึงกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU)

สำหรับกรณี Extra-judicial Killing นั้นรัฐบาลทหารพม่าเช่นฆ่าประชาชนโดยมิชอบ  
ด้วยกฎหมาย ซึ่งมักจะมีลักษณะของการบังคับใช้ที่ไม่สมเหตุสมผลกับภัยคุกคามที่รัฐบาลอ้างว่ากอง  
กำลังชนกลุ่มน้อยก่อให้เกิดขึ้น SLORC/SPDC ให้เหตุผลว่าการฆ่ากระทำภายใต้ “counter  
insurgency” เป็นปกติ อย่างน้อยก็เกิดขึ้นตั้งแต่ปี 1986 (ก่อนที่ SLORC/SPDC จะขึ้นครองอำนาจ)  
โดยทหารรัฐบาลได้ฆ่าประชาชนที่พยายามหนีให้ถึงตายตามนโยบาย shoot-to-kill รวมทั้งฆ่าผู้ที่ต้อง  
สงสัยว่าสนับสนุนกลุ่มชาติพันธุ์ติดอาวุธโดยรวบรัดและสุ่มฆ่า ซึ่งมุ่งที่จะแยกการเชื่อมโยงระหว่าง  
ชาวบ้านและกลุ่มติดอาวุธ หากฝ่าฝืนคำสั่งบังคับให้ชนกลุ่มน้อยโยกย้ายถิ่นฐานจะถูกฆ่าในลักษณะ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>69</sup>International Labor Organization, Report of the Director-General to the members of  
the Governing Body on Measures taken by the Government of Myanmar following the  
recommendations of the Commission of Inquiry established to examine its observance of  
the Forced Labor Convention, 1930 (No.29), Geneva, May 21, 1999 , UN Economic and  
Social Council, Situation of Human Rights in Myanmar, E/CN/4/1997/64 (February 6, 1997),  
Human Rights Watch World Report 1999 , pp.166-167.



นี้ โดยเท่าที่มีข้อมูลในปี 1997 ตลอดทั้งปีมีผู้ถูกฆ่าในลักษณะนี้ 664 คน<sup>70</sup> แล้วส่วนที่ต้องตายไปโดยไม่ปรากฏข้อมูลยังไม่ทราบว่ามีอีกมากมายเพียงใด

ในรายงานขององค์การนิรโทษกรรมสากลระบุว่า รัฐบาลทหารฆ่าสังหารชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ในลักษณะนี้ในรัฐกะเหรี่ยง, รัฐคะยาห์ และรัฐฉานที่ยังไม่ได้บรรลุข้อตกลงหยุดยิงกับรัฐบาล โดยมักจะฆ่าขณะที่ชนกลุ่มน้อยอยู่ในหมู่บ้านของตน ขณะที่กำลังหนีหรือซ่อนตัวอยู่ในป่าด้วยเหตุที่ไม่สามารถเป็นลูกหาบได้และต้องสงสัยว่าเป็นผู้สนับสนุนกลุ่มต่อต้านรัฐบาล ตลอดจนมักจะพบว่าชนกลุ่มน้อยถูกฆ่าขณะอยู่ในพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ รวมทั้งจากการที่พยายามขยายการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานออกไปในปี 1997 กองทัพรัฐบาลได้เริ่มฆ่าชาวบ้านที่จับตัวได้นอกพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่อย่างเป็นระบบเพื่อขัดขวางไม่ให้คนเหล่านั้นและคนอื่น ๆ กลับไปยังหมู่บ้าน, ถิ่นฐานเดิมของตน รวมถึงฆ่าชนกลุ่มน้อยที่กำลังหาหรือเก็บเกี่ยวผลผลิตนอกพื้นที่อีกด้วย<sup>71</sup>

นอกจากจะมีการสังหารผู้ที่เข้าข้ายดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังรวมไปถึงข่มขู่, สังหารและแสวงหาประโยชน์จากคนในครอบครัว, มิตรสหายและคนรอบข้างของผู้นั้นอีกด้วยบ้างก็เพื่อให้เปิดเผยข้อมูลของกองกำลังที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล บ้างก็เพราะความเกลียดชัง ดูหมิ่นดูแคลน ฯลฯ ทั้งนี้จากข้อมูลที่ยังคงมีอยู่ต่าง ๆ ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัยในประเทศไทย พบว่ามีพฤติการณ์หลากหลาย โดยทั่วไปแล้วพบว่าชนกลุ่มน้อยทั้งทางชาติพันธุ์และศาสนาหวาดกลัวว่าจะต้องถูกฆ่า หรือตกอยู่ในสถานการณ์ทำนองนี้จากตนเองหรือรับรู้ว่าจากคนรอบข้าง

รายงานต่าง ๆ ได้ระบุว่ารัฐบาลทหารฆ่าทรมานและปฏิบัติย่ำแย่ต่อชนกลุ่มน้อยในรัฐฉาน, รัฐมอญ, รัฐกะเหรี่ยงและภาคตะนาวศรี จากการที่รัฐบาลทหารมักจะบังคับเกณฑ์แรงงานและลูกหาบเป็นปกติอยู่แล้ว เมื่อผู้ใดไม่สามารถยกขนสิ่งของที่ทหารฆ่าต้องการจะถูกทุบตีด้วยไม้ไผ่หรือพันท้ายปืน ตลอดจนลงโทษด้วยการจำกัดอาหาร น้ำ การพักผ่อนและการรักษาพยาบาล ข้ำร้ายหากผู้ใดทำงานจนเหนื่อยล้าอ่อนแรงก็จะถูกทรมาน ทุบตีจนตายและทิ้งไว้ในป่าหรือตามรยทาง ลูกหาบที่พยายามหนีจะถูกตี ไม่ได้รับอาหารและยาไปจนถึงถูกฆ่าตายตามอำเภอใจ ยังมีรายงานอีกว่าลูกหาบหญิงชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในพื้นที่สู้รบถูกข่มขืนหมู่และกระทำทารุณทางเพศลักษณะอื่น ๆ

นอกจากนี้ยังพบว่ากองกำลังกะเหรี่ยงพุทธและกองกำลังนากาได้เป็นแนวร่วมกับรัฐบาลพม่าในการเข้าไปค้นบ้าน ทรัพย์สิน จับกุมตัว ข่มขู่ผู้ที่ติดต่อหรือมีความสัมพันธ์กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยที่ต่อต้านรัฐบาล ตลอดจนทรมานและสังหารตามอำเภอใจ สำหรับในส่วนของกองกำลัง

<sup>70</sup>NCGUB, Human Rights Yearbook 1997-98, pp.47-48. นอกจากระบุจำนวนแล้วในรายงานยังระบุวันที่, พื้นที่ถูกฆ่า, ชื่อ ที่อยู่ อายุของผู้ตาย, ตายจากกระทำในลักษณะใด และจากการกระทำของทหารพม่าหน่วยใด

<sup>71</sup>Shan Human Rights Foundation, Dispossessed, pp.5-8.



แห่งชาติกะเหรี่ยงยังได้ทราบ, ปฏิบัติที่ย่ำแย่กับบุคคลที่ถูกคุมตัวอยู่, สักรชาวบ้านตามอำเภอใจตามแถบชายแดนไทย-พม่า หรือแม้แต่ในเขตประเทศไทย

เหตุผลอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้ประชาชนต้องพลัดถิ่นไป ทั้งในแง่ปริมาณและคุณภาพนั้นได้แก่ สภาพของความแห้งแล้ง อดอยาก ขาดแคลนอาหาร น้ำและสิ่งจำเป็นเลี้ยงชีพอื่น ๆ ขาดแคลนสิ่งทั้งหลายที่สะอาด ถูกสุขลักษณะ ปลอดภัยในการอุปโภคบริโภค เมื่อรัฐบาลได้ปฏิบัติการต่อต้านฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์ด้วยการบังคับเกณฑ์แรงงานและบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน ยิ่งทำให้สภาพปัญหาเหล่านั้นทวีความรุนแรงขึ้น อย่างเช่นที่เกิดขึ้นในรัฐคะเรนนี่ในปี 1996 หลังจากความล้มเหลวของข้อตกลงหยุดยิงระหว่าง SLORC และ KNPP รัฐบาลได้เริ่มโครงการบังคับโยกย้ายถิ่นฐานทำให้ประชาชน 96 หมู่บ้านต้องย้ายไปอยู่ที่ค่าย Shadaw ซึ่งพื้นที่นั้นและพื้นที่อื่นที่ปลูกพืชผลได้ก็จะถูกบังคับให้ปลูกพืชหลายครั้งต่อปี ทั้ง ๆ ที่ขาดแคลนเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ยและระบบชลประทาน ผลสุดท้ายคือผลิตผลออกมาน้อย ไม่พอกิน ไม่พอใช้แล้วยังถูกยึดอาหาร พืชผล, ถูกเก็บภาษีและถูกควบคุมเข้มงวด<sup>72</sup>

## 2.2.2 ประชาชนชาวพม่า

ประชาชนเชื้อสายพม่า (Burman population) เป็นประชากรประมาณ 2 ใน 3 ของประชากรทั้งหมดในประเทศพม่า ส่วนใหญ่อาศัยอยู่บริเวณที่ราบตอนกลางของประเทศ อาศัยอยู่ในภาค (Divisions)<sup>73</sup> หรือที่เรียกได้ว่าเป็นเขตพม่าแท้ (Proper Burma) ในส่วนพม่าแท้จะประกอบไปด้วยชาวพม่าเป็นส่วนใหญ่และมีชาวมอญ ชาวไทยใหญ่และชาวกะเหรี่ยงผสมผสานอยู่บ้าง ขณะที่รัฐของชนกลุ่มน้อยก็มีชาวพม่าปะปนอยู่บ้าง<sup>74</sup>

สิ่งที่ได้พิจารณาในเบื้องต้นมาจากความคิดพื้นฐานที่ว่า ประชาชนชนชาติใดก็ตามย่อมมีความสำนึก ผูกพันและรักชาติของตน ดังนั้นจึงมาพิจารณาตรงจุดที่ว่า ชาวพม่าซึ่งเป็น

<sup>72</sup>Burma Issues, "Hunger in Karenni State", Burma Issues : News, Analysis & Peoples' Stories, Vol.9, No.4 (April 1999 : 7-8 and Burma Ethnic Research Group, Conflict and Displacement in Karenni : the Needs for Considered Approach, pp.70-72.

<sup>73</sup>เขตการปกครองที่เป็นภาคหรือเขตของประเทศพม่าแบ่งเป็น 7 ภาค ได้แก่ ภาคย่างกุ้ง, ภาคพะโค, ภาคมัณฑะเลย์, ภาคอิรวดี, ภาคซาเกียง (สกาย), ภาคตะนาวศรี, ภาคมากวี (มะเกว)

<sup>74</sup>ยกตัวอย่างเช่น จากการสำมะโนปี 1983 สัดส่วนของประชากรชาติพันธุ์พม่าในรัฐคะเรนนี่คิดเป็น 17.6% ขณะที่มิชชาวคะยาร์ (คะเรนนี่) อยู่คิดเป็น 56% จากจำนวนประชากรทั้งหมดในรัฐคะเรนนี่

ชนกลุ่มใหญ่ของประเทศต่อสู้เพื่อความเป็นชาติ ภายใต้สำนึกชาตินิยมมาเพียงใด ชาวพม่ามีบทบาทใดต่อปัญหาทางการเมืองและเศรษฐกิจที่รุมเร้าประเทศตลอดมา

ทั้งนี้การศึกษาภูมิหลังของชนชาวพม่ามีประโยชน์อย่างมากต่อการเข้าใจถึงที่มา, ความเป็นไปของสภาพปัญหาภายในดินแดน รวมทั้งบทบาทของชาวพม่ากลุ่มต่าง ๆ ต่อความเป็นชาติของตน ต่อการเมือง, สังคม, เศรษฐกิจ, ชาติพันธุ์, วัฒนธรรม ฯลฯ , นโยบายของรัฐบาลต่อประชาชนพม่า ตลอดจนการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศของพม่าและการตอบสนองของพม่าต่อการวิพากษ์วิจารณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศ

หลังจากพม่าตกเป็นอาณานิคมของอังกฤษ มีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างมาก เนื่องจากอังกฤษมีนโยบายที่จะทำให้พม่าเป็นอยู่ชาว ผู้นำในภูมิภาคนี้จึงจำเป็นต้องใช้แรงงานจำนวนมากมาพัฒนา ชาวจีนและชาวอินเดียจึงหลั่งไหลเข้ามาเป็นแรงงานถูก, เข้ารับราชการ, ให้กู้ดอกเบี้ยยสูง, ทำธุรกิจค้าปลีกจนชาติพันธุ์พม่ามองว่าต่างชาติเข้ามาครอบงำทางเศรษฐกิจ แย่งงานแย่งอาชีพชาวพม่าประกอบกับกลัวว่าต่างชาติจะเข้ามาครอบงำทางเศรษฐกิจ วัฒนธรรมทำให้เกิดความรู้สึกชาตินิยมขึ้นในหมู่ประชาชนพม่า ชาตินิยมนี้ยังสั่งสมมากขึ้นเรื่อย ๆ จากปัจจัยด้านความไม่มั่นคงทางสังคมที่ง่ายต่อการแทรกแซงจากภายนอก อันมีสาเหตุจากไม่มีสถาบันกษัตริย์ค้ำจุนพุทธศาสนาเหมือนแต่ก่อน และบทบาทของสงฆ์ต่อการศึกษารดำเนินชีวิตของสังคมชาวพม่าน้อยลงไปมาก ลัทธิจักรวรรดินิยมและระบบทุนนิยมที่อังกฤษนำเข้ามาครอบงำเศรษฐกิจพม่า ประกอบกับลักษณะของชนชาติที่มีความหยิ่งอยู่ในตัว, มีความเชื่อมั่นในตนเองสูง, ยึดมั่นในวัฒนธรรมประเพณีของตนอย่างมั่นคง, ไม่ค่อยยอมรับวิถีโลกภายนอกมาตั้งแต่อดีตกาล และการโดดเดี่ยวไม่ค่อยยุ่งเกี่ยวกับต่างประเทศ<sup>75</sup>

ความรู้สึกชาตินิยมของชาวพม่านั้นมีอยู่ตลอดเวลาที่อยู่ภายใต้อาณานิคมของอังกฤษ โดยได้รับอิทธิพลจากนโยบายแบ่งแยกและปกครอง รวมทั้งความแปลกแยกทางชาติพันธุ์มาตั้งแต่ในอดีต ชาตินิยมนี้สะท้อนให้เห็นจากการก่อกบฏชายาซัน (ค.ศ.1930) มุ่งขับไล่อังกฤษออกจากดินแดน, การก่อตั้งกลุ่ม 30 สหายของชาวพม่าร่วมมือกับญี่ปุ่นขับไล่ทหารอังกฤษออกจากพม่าในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (แม้จะถูกมองว่ามีได้เป็นสำนึกร่วมของประชากรส่วนใหญ่ในพม่าก็ตาม), บทบาทขององค์การสันนิบาตเสรีชนต่อต้านฟาสซิสต์ในการขับไล่ญี่ปุ่นออกจากพม่าและบทบาทของนักการเมืองพม่า ปัญญาชน และประชาชนชาวพม่าที่เดินขบวนประท้วงคณะผู้ปกครองอังกฤษหลายครั้ง (เมื่ออังกฤษเข้ามาปกครองพม่าอีกครั้งเมื่อสิงหาคม 1945) เพราะต้องการปลดปล่อยให้ประเทศเป็นอิสระ ที่ยังคงเป็นความพยายามของชาวพม่าเท่านั้นเพราะไม่ได้รับความร่วมมือจากชนกลุ่มน้อย

<sup>75</sup> พันธุ์สุรีย์ ลดาวัลย์, การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า, หน้า 10-11, 16.

ที่สำคัญบางกลุ่ม จนในที่สุดสิ่งที่ชาวพม่าได้พยายามมาตลอดสัมฤทธิ์ผลลงด้วยการประกาศอิสรภาพ, ประกาศใช้รัฐธรรมนูญสหภาพพม่า ค.ศ.1947 และมีสหภาพชาติที่เป็นรัฐสภาของตน

ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าแทนที่ประกาศเอกราชแล้วจะสร้างชาติเป็นปึกแผ่นรวมเป็นชาติเดียวโดยสันติวิธีระหว่างประชาชนชาวพม่าและชาติพันธุ์ชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ แต่สิ่งที่เกิดขึ้นกลับเป็นตรงกันข้ามประเทศพม่ามีปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของประเทศ ซึ่งนักวิชาการบางท่านเห็นว่ามีต้นตอมาจากความหลากหลายของพลเมืองภายในประเทศประกอบกับนโยบายแก้ปัญหาที่ไม่สม่ำเสมอ ไม่ไปในทิศทางเดียวกัน<sup>76</sup>

### 2.2.2.1 นโยบายของรัฐบาลต่อประชาชน

ภาพสะท้อนนโยบายของรัฐบาลต่อประชาชนชาวพม่าซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศไม่ได้ปรากฏให้เห็นโดดเด่นเหมือนเช่นนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อชนกลุ่มน้อยดังที่ได้กล่าวถึงมาแล้ว ภาพของการพิจารณาจะมาอยู่ที่พื้นฐานโครงสร้าง, ความสำคัญของผู้นำของประเทศ, แนวทางการบริหารประเทศในทางเศรษฐกิจและการเมือง, การให้ความสำคัญกับประชาชนซึ่งสิ่งเหล่านี้มีผลกระทบโดยตรงต่อผู้คนที่มีความสัมพันธ์กัน

พื้นฐานโครงสร้างของประเทศพม่า ที่เห็นได้ชัดคือ เป็นดินแดนที่มีคนหลากหลายชาติพันธุ์ตั้งถิ่นฐานอยู่ ซึ่งผู้คนเหล่านี้มีภูมิหลังการต่อสู้ แข่งขัน ไม่เป็นมิตรต่อกัน โดยเฉพาะชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อย ทั้งนี้ได้ชี้ให้เห็นมาแล้วว่าจากหลาย ๆ ปัจจัยทำให้เกิดความแปลกแยกทางชาติพันธุ์ขึ้นในดินแดนแห่งนี้

ผู้นำในอดีตให้ความสำคัญต่ออุดมคติและเป้าหมายตามแนวทางสังคมนิยม กิจกรรมต่าง ๆ ภายในประเทศอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐ ประชาชนแทบจะไม่ได้มีส่วนร่วมด้วย โดยตามหลักการแล้วพยายามจะกำจัดความไม่เท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจแก่ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ รัฐดูแลปกป้องประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติ จำกัดบทบาทของภาคเอกชน เนื่องจากคณะทหารที่ปกครองพม่าไม่พอใจการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยมองว่าการปกครองแบบนี้ไม่สามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจและการเมืองของพม่าได้ ขณะที่ต้องการจะปกครองอย่างมีอำนาจมาก เพื่อให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ และคณะทหารพยายามทำให้เป็นที่เข้าใจกันว่า สังคมนิยมวิถีพม่ามีความเป็นประชาธิปไตยด้วย ให้ทุกคนมีส่วนร่วมในการทำงานและวางแผนที่มุ่งสร้างความพึงพอใจให้แก่ทุกคน ซึ่งได้หลอมรวมเอาแนวคิดชาตินิยม สังคมนิยมและพุทธนิยม<sup>77</sup> ในอดีตรัฐบาลพม่าได้พัฒนาเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมโดยปฏิรูปที่ดินโดยโอนที่ดินผืนใหญ่มาเป็นของรัฐ, โอนที่ดินเกษตร

<sup>76</sup>พรพิมล ตริโชติ, ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า, หน้า 35.

<sup>77</sup>เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าผ่าเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มติชน, 2536), หน้า 69.

กรรมมาเป็นของรัฐ จากนั้นให้เลิกเช่าที่ดิน, จำกัดเนื้อที่ที่ดินซึ่งชาวนามีสิทธิครอบครองได้ ส่งผลให้ประชาชนทำประโยชน์ทางการเกษตรบนที่ดินได้น้อยลง, ผลผลิตและรายได้ลดลง, สูญเสียโอกาสและส่งผลกระทบไปถึงคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไป

นอกจากนี้รัฐบาลพม่ายังได้โอนกิจการต่าง ๆ มาเป็นของรัฐ โดยเฉพาะกิจการและบริษัทของชาวต่างชาติที่จะถูกโอนมาให้ชาวพม่าเป็นเจ้าของและผู้ดำเนินงาน แม้จะสร้างโอกาสในการทำธุรกิจและประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนของตน แต่ได้สร้างความเสียหายให้แก่ชาวต่างชาติอย่างมากมาย ทำให้การค้าและการลงทุนของต่างชาติในพม่าลดลงมากในเวลาต่อมา และส่งผลให้เศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง ประกอบกับการจัดระบบเศรษฐกิจแบบวางแผน (*Planned Economy*) และพยายามหันมาพัฒนาอุตสาหกรรมหนักขณะที่ยังไม่พร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตามรัฐบาล SLORC/SPDC ได้ยกเลิกระบบเศรษฐกิจแบบสังคมนิยมและหันมาใช้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดที่เปิดรับการค้าและการลงทุนจากต่างประเทศ แต่ความเป็นสังคมนิยมยังคงอยู่

สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าพื้นฐานโครงสร้างและแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองเป็นแบบ *บริหารจัดการโดยภาครัฐ* เป็นสำคัญ ภาครัฐเท่านั้นที่มีศักยภาพริเริ่มและดำเนินโครงการที่มีความสำคัญ เกี่ยวโยงกับพื้นฐานโครงสร้างของ *การให้ความสำคัญกับผู้นำ* ซึ่งในประเทศที่มีบริบททางวัฒนธรรมและประสบการณ์ทางประวัติศาสตร์ เช่นสหภาพพม่า ผู้นำมีบทบาทและความสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของแผนงานและโครงการต่าง ๆ ต่อการกำหนดนโยบายและความเป็นไปของประเทศรวมทั้งต่อความสามัคคีและมีเอกภาพของคณะผู้บริหารประเทศ<sup>78</sup>

นอกจากนี้พื้นฐานโครงสร้างที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ *ระบอบทางทหารเริ่มมีบทบาททางการเมือง* มาตั้งแต่ช่วงทศวรรษที่ 1950 ในช่วงเวลานั้นเกิดความแตกแยกและความขัดแย้งภายในพรรครัฐบาลพม่านำไปสู่การสะสมกำลังพลและยุทธโศปกรณ์ของฝ่ายต่าง ๆ จนเกิดความวุ่นวายภายในประเทศ ในที่สุดกองทัพซึ่งนำโดยนายพล เนวินได้ปฏิวัติยึดอำนาจปกครองประเทศ โดยให้เหตุผลว่าเพื่อปราบปรามศัตรูภายในประเทศ จากนั้นมาประชาชนชาวพม่าก็ตกอยู่ภายใต้การบริหารงานที่เข้มงวดจากบัญชาการของเบื้องบนลงมา (*rigid top-down administration*), ต้องเชื่อฟัง

<sup>78</sup> การให้ความสำคัญกับผู้นำสะท้อนให้เห็นจากการยอมรับนับถือในบทบาทของอู อองซานที่สามารถนำความเป็นเอกภาพมาสู่ประเทศพม่าจนได้รับฉายานามว่า “บิดาแห่งเอกราช” และบทบาทของสมาชิกพรรคของอองซานได้รับเลือกตั้งเข้าสมาชิกสภาแห่งชาติมากที่สุด, การมีส่วนร่วมสำคัญในการร่างรัฐธรรมนูญ ในทางตรงกันข้ามผู้นำประเทศระดับนายพลเนวิน, นายพลเส่งสวิน, นายทหารระดับสูงของ SLORC ก็มีบทบาทสำคัญต่อกิจการภายในประเทศพม่าและกิจการต่างประเทศ ตลอดจนเป็นที่กล่าวขานถึง แต่ในที่สุดก็ต้องประสบกับวิกฤติศรัทธาของประชาชน



และโต้แย้งไม่ได้ ประกอบกับผู้นำทหารมองว่าโลกภายนอกเป็นศัตรูตัวฉกาจจึงจะล้มล้างพม่าด้วยวิธีการต่าง ๆ<sup>79</sup>

พื้นฐานการปกครองประเทศด้วยทหารสืบต่อมาตั้งแต่สมัยนายพลเนวินซึ่งมีนโยบายปราบปรามผู้ที่ประท้วงต่อต้านรัฐบาลด้วยวิธีการเด็ดขาดและรุนแรงตามวิถีทางของทหาร ไม่ว่าจะเป็นประชาชน, นักศึกษา, พระสงฆ์ที่เป็นชาวพม่าหรือชนกลุ่มน้อย มีนโยบายปิดกั้นและจำกัดแสดงความคิดเห็น, การเคลื่อนไหวทางการเมืองและการติดต่อกับโลกภายนอก ในครั้งนั้นนโยบายเหล่านี้ส่งผลให้เกิดภาวะความขัดแย้ง, ความตึงเครียดไปทั่ว, ประชาชนอดอยาก ขาดแคลนสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพและวิถีชีวิตของประชาชนเปลี่ยนไป, ประชาชนถูกครอบงำไม่ได้รับรู้การเปลี่ยนแปลงในโลก, การศึกษาล่าช้า, ปัญญาชนหายไปจากสังคม, ข้าราชการและประชาชนอยู่ด้วยความหวาดระแวง, ไม่สามารถแสดงความคิดเห็น, เกิดวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงจนถึงขั้นมีสถานะเป็นประเทศที่ยากจนที่สุด ยกเลิกระบบพรรคการเมืองเดียว, ให้อำนาจการกดขี่เสรีภาพของประชาชน, ปลดปล่อยนักโทษการเมืองที่ถูกคุมขังไว้

ความกดดันจากภาวะข้างต้นนำไปสู่การเดินขบวนก่อการจลาจลเรียกร้องประชาธิปไตยและประเด็นทางการเมืองอื่น ๆ ของประชาชนทั่วประเทศ รัฐบาลได้ใช้กองกำลังติดอาวุธเข้าปราบปรามอย่างรุนแรง ทำให้นักศึกษาและประชาชนถูกสังหารเป็นพัน ๆ คน สร้างความโกรธแค้นและหวาดกลัวไปทั่ว นำไปสู่การขึ้นสู่อำนาจของคณะฟื้นฟูบูรณะและระเบียบแห่งรัฐ (SLORC) ซึ่งได้รับอิทธิพลจากนายพลเนวิน และมีการสืบทอดแนวทางเดิมของการปฏิบัติต่อประชาชนและอุดมการณ์ทางการเมืองต่อมาจนถึงปัจจุบัน และรัฐบาลทหารพม่าถูกมองว่าพยายามสร้างความชอบธรรมที่จะครองอำนาจต่อไปโดยดำรงสภาพสงครามกลางเมืองไว้, จัดให้มีการประชุมสมัชชาแห่งชาติ (ตั้งแต่ปี 1993-ปัจจุบัน) เพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่หลังจากยกเลิกรัฐธรรมนูญปี 1974 และปฏิเสธผลการเลือกตั้งของประชาชนในปี 1990

### 2.2.2.2 สาเหตุหลักที่นำไปสู่การพลัดถิ่นภายในดินแดน

ตั้งแต่อดีตประชาชนชาวพม่าจำนวนมากไม่พอใจการบริหารและปกครองประเทศของรัฐบาลทหาร ภาพของความขัดแย้งจึงออกมาในรูปของการเรียกร้องให้เปลี่ยนแปลงทางการเมืองมากกว่าการดำเนินกลยุทธ์ทางทหารหรือใช้กองกำลังติดอาวุธเข้าสู้รบประหัตประหารกันดังที่ได้ปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย ดังนั้นภัยส่วนใหญ่ที่เป็นสาเหตุของการพลัดถิ่นจะมาจากเหตุผลทางเศรษฐกิจและการกระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่าง ๆ ของรัฐบาลทหารพม่า

<sup>79</sup>“In Step with Militarization”, *Burma Issues : News & People’ Stories*, Vol. 9 No.8 (August 1999) : 3.



### 2.2.2.2.1 การบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน

ส่วนใหญ่จะเป็นลักษณะของโครงการจัดสรรพื้นที่ในเขตเมืองและชานเมืองเกิดขึ้นอย่างเด่นชัดในช่วงรัฐบาลนายพลเนวินซึ่งมุ่งเน้นพัฒนาเมืองรายล้อมพื้นที่ชานเมืองอย่างถาวร จึงบังคับให้คนเมืองไปตั้งถิ่นฐานในที่แห่งใหม่ที่กำหนดไว้ และเมื่อ SLORC ขึ้นครองอำนาจสถานการณ์ได้รุนแรงและมีผลกระทบต่อประชาชนมากขึ้น เนื่องจากกระทำโดยมีเป้าหมาย รูปแบบและขอบเขตที่มากมายและกว้างขวางกว่าแต่ก่อน

หลังจากเหตุการณ์นองเลือดในปี 1988 รัฐบาลทหาร SLORC เห็นว่าปัญหาใหญ่ของรัฐบาลคือ กลุ่มคนที่ไม่ใช่พลเมืองของตนเอง<sup>80</sup> ซึ่งจากที่ได้ศึกษาไม่ปรากฏในรายงานอย่างชัดเจนว่าเป็นชนกลุ่มน้อยหรือชาวพม่า รัฐบาลทหารพม่าจึงได้ดำเนินโครงการบังคับให้ประชาชนย้ายถิ่นฐานอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง โดยมีวัตถุประสงค์ทางเศรษฐกิจ, นโยบายวางแผนเมืองและพัฒนาพื้นที่แถบเมืองอย่างถาวร, มณฑลและเมืองอื่น ๆ โดยพยายามให้เหตุผลว่าเป็นการพัฒนาพื้นที่เมืองในระดับชาติ, ช่วยเหลือที่อยู่ให้กับประชากรที่อยู่ในเขตสลัม แต่ในอีกหลายส่วนถูกมองว่าเป็นการบังคับให้ประชาชนอยู่ในกรอบสอดคล้องกับความเห็นของผู้ที่ศึกษาประเทศพม่าซึ่งระบุว่า จุดมุ่งหมายซ่อนเร้นคือ หมู่บ้านเหล่านั้นเป็นที่ตั้งซึ่งเป็นจุดยุทธศาสตร์กลางเมืองและในช่วงที่มีเหตุการณ์ประท้วง หมู่บ้านเหล่านี้คือแหล่งซุ่มซ่อนอย่างดีของผู้ทำการประท้วงต่อต้านรัฐบาล นำไปสู่ปฏิบัติการบังคับให้คนถึง 500,000 คนต้องโยกย้ายบ้านเรือนของตนเองออกไป<sup>81</sup> และสอดคล้องกับรายงานที่ระบุว่า รัฐบาล SLORC ไม่มีนโยบายที่แท้จริงในเรื่องการจัดสรรที่อยู่อาศัย เพราะรัฐบาลในยุคก่อนเคยดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยแล้ว ซึ่งต้องใช้งบประมาณและเสียค่าใช้จ่ายสูงแต่ผลที่ได้รับอยู่ในขั้นต่ำ<sup>82</sup> และมีข้อสังเกตว่ามีการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานเกิดขึ้นไม่กี่เดือนก่อนการเลือกตั้งปี 1990 วิธีการนี้ทำให้ประชาชนที่ต่อต้านรัฐบาลต้องแตกสลายและเกิดความหวาดระแวงโดยทั่วไป

ปัจจุบันรัฐบาลยังดำเนินการขยับขยายการตั้งถิ่นฐาน, แปลงโฉมบริเวณที่คาดหมายว่าจะสถานที่ท่องเที่ยวให้สวยงาม ขจัดบริเวณที่เป็นแหล่งทูดโทรมให้พ้นไปจากสายตานักท่องเที่ยว เช่น พื้นที่บริเวณเมืองมณฑลพะโล่ ตองยี เมย์เมียวและเมืองประวัติศาสตร์พะกัน ตลอดจนต้องการ

<sup>80</sup> กลุ่มคนนี้เรียกว่า *Squatter population* หรือมีลักษณะของการตั้งบ้านเรือนเป็นชุมชนแออัด (สลัม) เป็นกลุ่มคนที่พบได้บนท้องถนนไม่ว่าจะมาจากที่ใดก็ตาม เมื่อทหารรัฐบาลมาถึงกลุ่มคนนี้จะหายตัวไปอยู่ในแหล่งชุมชนแออัดบริเวณใกล้เคียง เหมือนกับเป็นศัตรูที่มองไม่เห็นตัว ซึ่งมีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงยุคของ SLORC

<sup>81</sup> เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์, พม่าผ่าเมือง, หน้า 260.

<sup>82</sup> Burma Ethnic Research Group and Friedrich Naumann Foundation, *Forgotten Victims of A Hidden War : Internally Displaced Karen in Burma*, p.16.

พื้นที่ไปสร้างสนามกอล์ฟ แม้ชาวบ้านจะอาศัยมานาน 30-40 ปี ก็ต้องถูกบังคับให้ย้ายออกไป ทั้งนี้ รัฐบาลอ้างว่าบางพื้นที่จุดจาดตาต้องการปรับปรุงสถานที่รองรับปีการท่องเที่ยว ค.ศ. 2539 (1996)<sup>83</sup>

รัฐบาลพม่ายังดำเนินโครงการโยกย้ายถิ่นฐานกับประชาชนในชนบท หรือที่รัฐบาล เรียกว่าเป็นโครงการพัฒนาพื้นที่ชายแดนควบคู่กันไปในพื้นที่อ่อนไหวที่มีการสู้รบกับชนกลุ่มน้อยตาม ชายแดน

สำหรับวิธีการที่ใช้นั้น ได้แก่ ออกคำสั่งโดยไม่ได้ปรึกษาหรือจัดเตรียมพื้นที่ที่จะให้ ประชาชนย้ายเข้าไปอยู่ โดยจะกำหนดพื้นที่ให้แล้วสั่งให้จ่ายเงินซื้อพื้นที่นั้น หากไม่จ่ายจะถูกบังคับ ให้ออกไปอยู่ในที่ไกล ๆ แม้แต่ไปยังบริเวณเขตรัฐชนกลุ่มน้อยแถบรัฐอะวากัน, รัฐคะฉิ่น เป็นต้น , บังคับให้ชนย้ายสัมผัสภาวะไปยังสถานที่กันดารไม่มีร่มเงา เป็นเขตที่ไม่มีสาธารณูปโภคที่จำเป็น, บาง คนได้รับคำสั่งให้ย้ายออกไปภายใน 2 สัปดาห์แต่บางคนเพียง 10 ชั่วโมงเท่านั้น มีส่วนน้อยเท่านั้นที่ สามารถรื้อถอนวัสดุที่เป็นส่วนประกอบของบ้านออกไป มีรายงานด้วยว่าทางราชการเริ่มด้วยการตัด น้ำตัดไฟในพื้นที่เดิมแล้วทำลายบ้านเรือนให้มากองอยู่ที่พื้น โดยแทบจะไม่ชดเชยความสูญเสียและ ช่วยสร้างบ้านหลังใหม่ให้ บ้างได้ค่าชดเชยเพียงเล็กน้อย บ้างไม่ได้ค่าชดเชยเลย หากจำเป็นจะใช้ วิธีเผาไล่ที่ไปอยู่ในเมืองบิรวารใหม่ โดยไม่อนุญาตให้เข้ามาอยู่ในที่ที่เคยอยู่หรือที่อื่นก็ตาม เมื่อ เผาไล่แล้วแทบจะไม่ได้คืนผืนดินให้กับเหยื่อที่ถูกเผาไล่ที่เลย<sup>84</sup> ผู้ใดคัดค้านจะถูกทหารปิดล้อม, ถูก จับกุมและคุมขังเป็นเดือน ๆ

จากพฤติการณ์ของรัฐบาลทหารพม่าที่พยายามดำเนินการโยกย้ายถิ่นฐานประชาชน โดยเฉพาะในเขตสลัม/ชุมชนแออัด นอกจากมุ่งประโยชน์ในการพัฒนาปรับปรุงพื้นที่แถบเมืองและ ชานเมืองเพื่อประโยชน์ทางการพัฒนาและการท่องเที่ยวแล้ว ยังมุ่งควบคุมประชาชน, สร้าง ความมั่นคงปลอดภัยในบริเวณเขตพื้นที่ที่เป็นที่ทำการของรัฐบาลพม่าและฐานที่มั่นของกองทัพรัฐ บาลทหารอีกด้วย

#### 2.2.2.2.2 การบังคับเกณฑ์แรงงานและให้เป็นลูกหาบ

สืบเนื่องมาจากรัฐบาล SLORC/SPDC มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อ รองรับการค้า, การลงทุนและการท่องเที่ยว ขณะเดียวกันยังคงจำเป็นต้องปฏิบัติการทางทหารเพื่อปราบปรามผู้ที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาล จึงจำเป็นต้องอาศัยกำลังคนจำนวนมากที่เป็นประชาชน

<sup>83</sup> เบอร์ม่า อีชชู, พม่ากับทางเลือกของการท่องเที่ยว, หน้า 27-28.

<sup>84</sup> Jamie Hampton, ed., *Internally Displaced People : A Global IDP Survey*, p. 133,

ชาวพม่ามาทำงานตามโครงการพัฒนาและมาเป็นลูกหาบในพื้นที่ที่ชาวพม่าอาศัยอยู่เป็นส่วนใหญ่ ภายใต้งบประมาณที่จำกัดและภายใต้ได้แนวทางการแสวงประโยชน์จากประชาชนด้วยอีกส่วนหนึ่ง

ลักษณะของการเกณฑ์แรงงานในพม่า นั้น ส่วนหนึ่งมาจากธรรมเนียมปฏิบัติหรือเป็นลักษณะของวัฒนธรรมที่ประชาชนพลเมืองจะพึงอาสาเข้าทำงานในโครงการต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชนแทนการเสียภาษี ประกอบกับรัฐบาลเองก็มองว่าประชาชนชาวพม่าควรจะมีส่วนร่วมด้วยช่วยกันในการพัฒนาประเทศโดยถ้วนทั่วกัน แต่ในความเป็นจริงรัฐบาลทหารพม่าบังคับเกณฑ์แรงงานจากประชาชนเยี่ยงทาส โดยไม่จ่ายค่าตอบแทนให้ ทำให้ประชาชนต้องล้มตายไปเป็นจำนวนมาก ประเทศพม่าจึงถูกมองว่าเป็นแหล่งที่บังคับเกณฑ์แรงงานอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นเด็ก สตรี คนชรา นักโทษ คนป่วยไข้ ฯลฯ และถูกมองว่าใช้ระบบทหารร่วมประกอบอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชน ดังที่ปรากฏในรายงานของแกลงการณ์ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ แม้จะมีรายงานว่ามีการใช้แรงงานน้อยลงทางตอนกลางของประเทศ

ประชาชนชาวพม่าจำนวนไม่น้อยถูกบังคับเกณฑ์แรงงานไปซ่อมแซม ปรับปรุง สร้างสถานที่ท่องเที่ยวและโครงการสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่รัฐบาลทหารพม่าบังคับเอาไปชนกลุ่มน้อยในเมืองใหญ่ ๆ ประชาชนก็ต้องไปเป็นอาสาสมัครให้กับทางราชการและยังต้องจัดหาแรงงานและเงินมาตกแต่งบ้านเรือน บริเวณทางเดิน หน้าบ้านและบริเวณใกล้เคียงตามข้อกำหนด หากไม่ทำตามจะถูกปรับ ส่วนที่ไม่มีเงินดำเนินการหรือไม่มีเงินจ่ายค่าปรับจะถูกขับไล่ไปยังเมืองบริวารที่กำลังเพิ่มมากขึ้นทั่วประเทศ ในย่างกุ้งรัฐบาลพม่ามีคำสั่งให้ทำความสะอาดพระราชวังมัณฑะเลย์ เกณฑ์แรงงานไปทำโครงการขยายถนนบริเวณพระราชวัง, ขุดลอกคูเมือง, สร้างโรงแรม, ซ่อมแซมปรับปรุงสาธารณสมบัติ, สร้างรางล้อเลื่อน บันไดเลื่อน, ปูกระเบื้องบนยอดเขาสำหรับเป็นจุดชมวิว เป็นต้น ยิ่งกว่านั้นยังมีการหยุดจ่ายน้ำที่ใช้ในการหุงหาอาหารและน้ำอาบของประชาชนในท้องถิ่นโดยไม่มีทดแทน<sup>85</sup>

นอกจากนี้ยังเกณฑ์ประชาชนให้เป็นลูกหาบให้กับกองทัพ โดยเฉพาะในช่วงที่มีการปฏิบัติการทางทหารขนาดใหญ่ ลักษณะการบังคับเป็นไปทำนองเดียวกับที่ปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยคือหลัก ๆ จะมีทั้งบังคับให้เป็นลูกหาบเป็นครั้งคราวและประจำถาวรทั้งนี้มีการเกณฑ์ทหารเด็ก ลูกหาบเด็กรวมอยู่ด้วย ตลอดจนมักจะบังคับให้เป็นอาสาสมัครโดยไม่จ่ายค่าตอบแทนให้ ประชาชนจำนวนมากถูกบังคับด้วยวิธีการต่างๆ และถูกลงโทษอย่างรุนแรงหากไม่ปฏิบัติตามที่ทหารรัฐบาล (Tatmadaw) ต้องการ ยิ่งกว่านั้นยังยึดเอาพืชผล เสี่ยงมาเลี้ยงกองทัพและบังคับให้จ่ายเงินบำรุงปฏิบัติการทางทหารของกองทัพ ด้วยเหตุผลที่หยิบยกขึ้นมากล่าวอ้างว่า ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการปราบปรามผู้ที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศและเพื่อความสงบสุขของประชาชน

<sup>85</sup> เบอร์มา อิชซู, พม่ากับทางเลือกของการท่องเที่ยว, หน้า 22-23.

ผลกระทบจากการกระทำของรัฐบาลทั้งสองประการ ตลอดจนผลต่อเรื่องที่ประชาชนต้องตกอยู่ในสภาพยากจน แร้นแค้น ไม่มีเงิน ไม่มีสิ่งจำเป็นเลี้ยงชีพ สิ่งที่จะถูกจับกุม คุมขังลงโทษด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การทรมาน, ข่มขืน, ให้อุดอาหารและน้ำ, บังคับให้ทำงานจนหมดแรงซ้ำแล้วซ้ำเล่า ฯลฯ ประชาชนชาวพม่าจำนวนมากไม่น้อยตกอยู่ในสภาพเดียวกับที่รัฐบาลทหารพม่าปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย ทั้งหลายเหล่านี้ส่งผลให้ประชาชนหวาดกลัวและหลีกเลี่ยงที่จะไม่ตกอยู่ในสภาวะดังกล่าวอีก จึงหนีไปยังที่ที่หาเลี้ยงชีพได้มากกว่าหรือปลอดภัยกว่า ไม่ว่าจะภายในประเทศหรือหนีข้ามพรมแดนออกไปด้วยความจำเป็นและแทบจะไม่มีหนทางให้เลือก

นโยบายและปฏิบัติการทั้งหลายที่กล่าวถึงข้างต้น สะท้อนให้เห็นอยู่ในตัวเองแล้วว่า รัฐบาลให้ความสำคัญต่อประชาชนเพียงใด แม้ในปัจจุบันจะหันมาปรับเปลี่ยนยุทธศาสตร์ทางทหารใหม่ โดยหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าไม่เท่ากับฝ่ายใด แต่ก็ยังมีการเตรียมพร้อมต่อปฏิบัติการปราบปรามอยู่เสมอ พยายามลดเขตอิทธิพลของชนกลุ่มน้อยเพื่อจะขยายชุมชนชาวพม่าออกไปให้บรรลุตามเป้าหมายของการสร้างรัฐของคนเชื้อสายพม่าแท้ขึ้น และแสวงหาประโยชน์จากประชาชนอย่างกว้างขวางตามแนวทางมุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ นำรายได้เข้าประเทศ เหนือสิ่งอื่นใดสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลพม่าให้ความสำคัญกับความมั่นคง และผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจจะดับมหภาคเหนือกว่าการให้ความสำคัญอย่างแท้จริงกับชีวิตของประชาชนในระดับรากหญ้า แม้จะเป็นคนเชื้อสายเดียวกันก็ตาม

### 2.2.3 ผู้ที่กลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายนอกดินแดน

กลุ่มคนเหล่านี้ได้หนีภัยข้ามพรมแดนออกจากประเทศพม่ามายังประเทศเพื่อนบ้านโดยไม่สมัครใจ ซึ่งมีทั้งชนกลุ่มน้อยต่าง ๆ และชนชาติพม่า ต่างกับกลุ่มคนที่อพยพข้ามแดนโดยสมัครใจด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจในดินแดนอื่น อันไม่อยู่ในขอบเขตการพิจารณาถึง แต่อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติพบว่าปะปนกัน ไม่ง่ายที่จะแยกกลุ่มคนพลัดถิ่นด้วยเหตุต่าง ๆ ออกจากกัน

ผู้ลี้ภัย (Refugees) เป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงหรือจากความหวาดกลัวหรือต้องการหลีกเลี่ยงจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยไม่ได้รับความคุ้มครองจากประเทศที่ตนมีสัญชาติอยู่จึงข้ามพรมแดนไปหาที่พักพิงในประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งผู้ลี้ภัยทั้งหลายก็ประสบภัยเหล่านี้เช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน โดยมากมักจะเป็นชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ชาวกระเหรี่ยง, ชาวมอญ, ชาวจานและชาวคะเรนนี่ที่หนีมายังประเทศไทย, ชาวโรฮิงยาหนีไปยังประเทศบังคลาเทศ, ชาวจีนหนีไปยังประเทศอินเดียและชาวคะฉิ่นหนีไปยังมณฑลยูนนานของประเทศจีน

นอกจากนี้จากเหตุการณ์คลื่นไทฟไคร็องประชาธิปไตย และกองทัพรัฐบาลพม่าเข้าปราบปรามจนเกิดเหตุการณ์นองเลือดในปี 1988 ส่งผลให้ผู้เรียกร้องประชาธิปไตยชาวพม่าทั้งที่



เป็นนักศึกษา ประชาชน และพระสงฆ์หลายพันคนต้องหลบหนีจากตอนกลางของประเทศพม่าไปหลบอยู่กับกองกำลังชนกลุ่มน้อยภายในประเทศและหนีมายังประเทศไทย, อินเดียและบังคลาเทศ นอกจากนี้ยังรวมถึงกลุ่มผู้เคลื่อนไหวทางการเมืองต่อต้านรัฐบาลทหารพม่าหลังจากปี 1988 มาจนถึงปัจจุบัน

ทั้งนี้จะได้พิจารณาถึงผู้พลัดถิ่นภายนอกดินแดนหรือผู้ลี้ภัยมายังประเทศไทยและประเทศบังคลาเทศเป็นหลัก โดยพบว่ามาอยู่ตามพื้นที่แถบชายแดนทั้งที่อยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยและอยู่กระจัดกระจายนอกค่าย จากการสำรวจผู้ลี้ภัยในค่ายพบว่า 10% หนีมาอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยตั้งแต่ช่วงปี 1984 และมากกว่าครึ่งหนึ่งหนีมาอยู่ในค่ายตอนปลายปี 1994 สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) พบว่าผู้ลี้ภัยเหล่านี้เป็นพลเรือนและผู้ที่มีได้มีส่วนร่วมในการสู้รบ โดยในปัจจุบัน<sup>86</sup> จำนวนผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าที่หนีมาลี้ภัยและยังคงอยู่แถบชายแดนไทย-พม่าเป็นจำนวน 101,746 คนโดย 84% (ข้อมูล ณ วันที่ 30 มิถุนายน 2543) เป็นชาวกะเหรี่ยง นอกนั้นเป็นชาวคะฉาย (คะเรนนี่หรือกะเหรี่ยงแดง) และชนชาติพันธุ์อื่น ๆ และยังมีผู้ลี้ภัยที่เป็นนักศึกษาชาวพม่าอีกกว่า 2,000 คนที่ศูนย์มณีนีลอยจังหวัดราชบุรี<sup>87</sup> ทั้งนี้ยังมีผู้ลี้ภัยที่หนีกระจัดกระจายไปอยู่ในที่ต่าง ๆ อีกเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ปี 1988 รัฐบาลไทยและ UNHCR ได้แบ่งผู้ลี้ภัยที่มาจากพม่าเป็น 2 กลุ่มหยาบ ๆ คือ กลุ่มนักศึกษาและชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ที่หนีภัยการสู้รบ การแบ่งเช่นนี้ก่อให้เกิดปัญหาการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่ไม่จัดอยู่ในสองจำพวกดังกล่าว ได้แก่ ชาวพม่าที่หนีการประหัตประหารจากการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหลังปี 1988 และชาวบ้านที่หนีจากการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานแต่ไม่ได้หนีภัยการสู้รบมา

ผู้ลี้ภัยจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระยะเวลาและความรุนแรงของสถานการณ์ความขัดแย้ง, การสู้รบและภัยการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ มิได้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลให้ความคุ้มครองสนองตอบต่อสถานการณ์เพียงใดแต่ขึ้นอยู่กับนโยบายที่รัฐบาลมีต่อชนกลุ่มน้อยแต่ละกลุ่ม เช่น ในช่วงที่กองทัพรัฐบาลทหารพม่าระดมกำลังประหัตประหารและละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นรุนแรงนานาประการต่อชาวโรฮิงยา ในช่วงปลายปี 1991 ถึงกลางปี 1996 ส่งผลให้ผู้ลี้ภัยจำนวนมหาศาลรวมกันราว 250,000-300,000 คนต้องหนีภัยจากรัฐอะระกัน (Rakhine) ไปยังประเทศบังคลาเทศเพื่อหาที่พักพิง

<sup>86</sup>U.S. Committee for Refugees, No Way In, No Way Out : Internal Displacement in Burma, p.10.

<sup>87</sup>UNHCR, "Briefing Note", UNHCR Activities at the Thai / Myanmar Border (30 June 2000) : 1-2.



ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ลี้ภัยจากประเทศพม่าโดยองค์กรต่าง ๆ ซึ่งชี้ให้เห็นว่า กลุ่มคนเหล่านี้บางส่วนเพิ่งจะหนีข้ามแดนมายังประเทศไทย ขณะที่บางส่วนนั้นเคยต้องหนีภัยหรือโยกย้ายถิ่นฐานภายในดินแดน เพราะมีอาชญากรรมต่อภัยคุกคามชีวิตและการดำรงชีพได้ สอดคล้องกับรายงานสิทธิมนุษยชนที่ระบุว่าประชาชนที่เป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนพม่ามีจำนวนมากกว่าผู้ลี้ภัย มีส่วนน้อยที่ตัดสินใจหนีข้ามแดนมา การข้ามพรมแดนมาเป็นทางเลือกสุดท้ายของพวกเขา ทั้งนี้เป็นผลมาจากปัจจัยหลายประการที่ทำให้ไม่อาจข้ามแดนมาได้ ซึ่งจะได้กล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

ภายใต้ข้อจำกัดในแง่การตอบสนองและภาวะเศรษฐกิจของประเทศเพื่อนบ้านทำให้ผู้ลี้ภัยต้องทนใช้ชีวิตอย่างลำบากในที่พักพิง ถูกปฏิเสธสถานภาพผู้ลี้ภัย และถูกผลักดันกลับ ขณะที่บางส่วนแม้จะอยู่ในค่ายผู้ลี้ภัยยังถูกกองกำลังและแนวร่วมฝ่ายรัฐบาลบุกข้ามพรมแดนเข้ามาโจมตีถึงในค่าย นอกจากนี้เมื่อได้กลับไปในดินแดนพม่าแล้วกลับถูกโจมตี, ถูกปฏิเสธสถานภาพพลเมือง และแม้ได้กลับไปถึงถิ่นฐานเดิมของตน แต่พบว่าพื้นที่นั้นถูกควบคุมโดยกองกำลังทหารรัฐบาลไม่มั่นคงปลอดภัยที่จะดำรงชีพอยู่ได้ จากหลายเหตุปัจจัยทำให้ต้องพลัดถิ่นไปอยู่ที่อื่นภายในดินแดนเรื่อยไป หรือแม้ว่าเลือกที่จะหนีข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้านอีกเมื่อสถานการณ์เลวร้ายลง

### 2.2.3.1 นโยบายของรัฐบาลที่มีต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน

ในส่วนนี้จะมุ่งไปที่นโยบายของ SLORC/SPDC ต่อผู้ลี้ภัยที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามกฎหมายกับรัฐบาลทหารพม่า และชนกลุ่มน้อยที่ถูกปฏิเสธความเป็นพลเมือง รัฐบาลทหารพม่ามีนโยบายคงไว้ซึ่งสภาพสงครามกลางเมืองและการปฏิบัติทางทหารปราบปรามกองกำลังกะเหรี่ยง, ฉาน, ฉิ่น, โรฮิงยา ฯลฯ พร้อมกับดำเนินกลยุทธ์ต่าง ๆ กับกลุ่มนักรบเมืองที่ต่อต้านรัฐบาลและกับชนกลุ่มน้อยดังกล่าว ตามแนวทางการตัดการเชื่อมโยงระหว่างประชาชนและกลุ่มที่ต่อต้าน รัฐบาล เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงและทำให้พม่าเป็นดินแดนที่ชาวพม่าเย็นหยัดอยู่ได้ พร้อมกับคงระบอบทหารเอาไว้ได้

ดังนั้นจึงพบว่าภายใต้ภาวะสงครามกลางเมือง เมื่อผู้ลี้ภัยพบว่าสถานการณ์ยังไม่สงบจึงไม่ข้ามพรมแดนกลับมา พื้นที่ที่ผู้ลี้ภัยเคยอยู่ถูกทหารรัฐบาลและกองกำลังแนวร่วมเข้าแทรกแซงครอบครอง ควบคุม แสวงประโยชน์หรือจัดสรรเสียใหม่ ปฏิบัติการมิให้ผู้ลี้ภัยข้ามพรมแดนกลับหรือกีดกันมิให้กลับสู่ถิ่นฐานเดิมตามแนวทางตัดการเชื่อมโยง ส่วนที่รับกลับเข้าประเทศ หากว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายต่อต้านก็จะได้รับความปลอดภัยกลับมาตั้งถิ่นฐานในประเทศได้ แต่หากรัฐบาลมีนโยบายต่อต้านชาติพันธุ์นั้น อาจประสบกับภัยอันตรายต่าง ๆ นานา เดือดร้อนไปถึงประเทศเพื่อนบ้านที่ให้ที่พักพิงต้องมาเจรจาและทำข้อตกลงรับกลุ่มคนเหล่านี้กลับด้วยความปลอดภัย ตลอดจน

การทำลายความน่าเชื่อถือของการเผยแพร่ข่าวโจมตีของชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยที่อยู่ในต่างประเทศ ด้วยการตอบโต้และอ้างเหตุผลความชอบธรรมของตน

นอกจากนี้รัฐบาลทหารพม่ายังมีนโยบายกีดกันชาติและปฏิเสธสถานภาพพลเมืองของชนกลุ่มน้อย ซึ่งมักเกิดกับกลุ่มคนชาติพันธุ์โรฮิงยาและฉานที่หนีข้ามพรมแดนไปยังไทยหรือบังคลาเทศ วิธีการหนึ่งก็คือ ยึดบัตรประจำตัวประชาชนไว้เพื่อแลกกับการยอมให้ข้ามพรมแดนออกไป เมื่อคนเหล่านี้กลับมา SLORC / SPDC มักจะปฏิเสธว่ากลุ่มผู้ลี้ภัยเหล่านี้ไม่เคยอยู่ในพม่าเพราะไม่มีบัตรประจำตัวประชาชนมาแสดง ผลที่ตามมาคือคนเหล่านี้เป็นคนต่างด้าว และดำรงชีพอยู่อย่างไร้สิทธิที่พึงมีในฐานะพลเมืองตกเป็นเป้าการประหัตประหารและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบอื่น ๆ

### 2.2.3.2 สาเหตุหลักที่นำไปสู่การพลัดถิ่นภายนอกดินแดน

จากสาเหตุต่าง ๆ ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นสาเหตุของการพลัดถิ่นหนีข้ามพรมแดนทั้งสิ้น โดยอาจจำแนกได้เป็นการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน, ความขัดแย้งหรือการสู้รบ, การบังคับเกณฑ์แรงงานเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการท่องเที่ยว, การบังคับให้เป็นลูกหาบและการละเมิดสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่าง ๆ

ประเด็นสำคัญที่นำไปให้ความสนใจ คือ รัฐบาลในประเทศที่ต้นมีสัญชาติอยู่ไม่ให้ความคุ้มครองช่วยเหลือประชาชนให้พ้นจากภัยคุกคามทั้งในเชิงของการป้องกันและการแก้ไขเยียวยา ประชาชนจึงต้องไปแสวงหาความปลอดภัยและความช่วยเหลือในรัฐอื่น ๆ จากพฤติกรรมทั้งหลายอาจมองได้ว่า อันที่จริงกลุ่มคนเหล่านี้อาจไม่ได้คาดหวังว่าจะได้รับสิ่งที่เหมาะสมจากประเทศเพื่อนบ้านหรือกลไกระหว่างประเทศ แต่ต้องการเพียงหนีให้พ้นจากสภาพ/ สภาวะที่ย่ำแย่ นั้น ๆ อยู่ อีกประการหนึ่งที่สำคัญก็คือ รัฐบาลเป็นผู้ก่อให้เกิดภัยคุกคามเหล่านั้นกับประชาชนเอง ประชาชนไม่อยู่ในฐานะที่จะลดทอน, เรียกร้อง, ระวังคำสั่ง หรือ ปฏิบัติการทางทหารใด ๆ ได้ จึงต้องยอมรับสภาพไป หากหลีกเลี่ยงและปรับตัวได้ก็ดำรงตนอยู่ได้ ไม่ว่าจะอยู่ภายในหรือภายนอกดินแดน

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าจำนวนผู้ลี้ภัยจะมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระยะเวลาและระดับความรุนแรงของสถานการณ์ที่เป็นสาเหตุให้พลัดถิ่น อย่างเช่น ในกรณีของรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังแห่งชาติกะเหรี่ยง (KNU) กองทัพรัฐบาลได้เปิดฉากโจมตีครั้งยิ่งใหญ่ตอนช่วงต้นปี 1990 ทำให้กว่า 6,000 คนต้องหนีไปลี้ภัยในประเทศไทย เหตุการณ์ก็ได้รุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนตอนปลายปีนั้นเองมีผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงพุ่งสูงขึ้นไปถึง 31,330 คน จากนั้นมาทหารรัฐบาลก็ยังคงดำเนินยุทธการต่อสู้อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง ประกอบกับใช้วิธีบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐาน, ทำให้ตกอยู่ในสภาพต้องพึ่งพาเสบียงอาหาร, น้ำ, ที่กำบังของทหารรัฐบาล, บังคับเกณฑ์แรงงานและให้เป็นลูกหาบ, บังคับให้ค้นหากระบะเปิด, ใช้คนกำบังรับการโจมตี ฯลฯ แม้อยู่ในช่วงทำข้อตกลงหยุดยิงกับชาติพันธุ์กลุ่มอื่น ๆ

จำนวน ผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงในไทยก็ยิ่งเพิ่มสูงขึ้นกว่า 62,200 คนในปี 1994 จากความล้มเหลวในการเจรจาตกลงหยุดยิงกัน นำไปสู่การเข้าโจมตี, ฐานที่มั่นและสำนักงานใหญ่ของ KNU ในปี 1995 จนสามารถยึดฐานที่มั่นได้ทำให้ค่ายมาเนอพลอร์และคอมมูล่าแตก เป็นผลให้คลื่นผู้ลี้ภัยกว่า 10,000 คนหลังไหลเข้าสู่ประเทศไทยทันที จากนั้นก็เกิดการโจมตี KNU และผู้ลี้ภัยก็มากขึ้นเรื่อย ๆ จนถึง 91,000 คนตอนปลายปี 1997<sup>88</sup> โดยในช่วงกลางปี 2000 สถิติตัวเลขจาก UNHCR ระบุว่าเหลือผู้ลี้ภัยชาวกะเหรี่ยงในค่าย ผู้ลี้ภัยอยู่ประมาณ 85,000 คน เหล่านี้แสดงให้เห็นว่าเมื่อภัยการสู้รบยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องส่งผลให้จำนวนผู้ลี้ภัยเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ

มีข้อสังเกตว่า การลี้ภัยเข้ามาอยู่ในประเทศเพื่อนบ้านจะส่งผลให้วิถีชีวิตของผู้ลี้ภัยต้องเปลี่ยนไป ไม่ว่าจะมากหรือน้อย ไม่ว่าจะในทางที่ดีขึ้นหรือแย่ลง และไม่อาจสรุปลงไปได้ว่าพวกเขาพึงพอใจต่อการหนีภัยข้ามพรมแดนมากกว่าหรือน้อยกว่าการพลัดถิ่นภายในดินแดน ภายใต้ข้อจำกัดด้านนโยบายและการปฏิบัติของประเทศที่ให้ที่พักพิงในปัจจุบัน อย่างไรก็ตามสถานการณ์การพลัดถิ่นข้ามแดนส่งผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากประเทศที่ให้ที่พักพิงต้องรับภาระด้านความมั่นคง , จัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพให้, ควบคุมการระบาดของโรคภัยไข้เจ็บ, การแย่งงานแย่งอาชีพคนท้องถิ่นทำ เป็นต้น ซึ่งก็ยังเป็นปัญหาที่ควรดูแลเอาใจใส่ร่วมกันกับตัวทำการของสังคมโลกต่อไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับประเทศที่ต้นกำเนิดการลี้ภัย

## 2.3 เหตุจำเป็นที่ต้องพลัดถิ่นอยู่ในดินแดน / เหตุที่ไม่อาจข้ามพรมแดนออกไป

สถานการณ์การพลัดถิ่นของประเทศพม่ามีลักษณะที่ไม่แตกต่างจากหลายประเทศในโลกที่เกิดสถานการณ์นี้ คือ มีจำนวนประชาชนที่พลัดถิ่นภายในดินแดนสูงกว่าประชาชนที่ลี้ภัยข้ามพรมแดน<sup>89</sup> ขณะที่ทั้งสองกลุ่มมักจะประสบเหตุที่ทำให้ต้องหนีออกจากถิ่นฐานของตนอย่างเดียวกัน ดังนั้นจึงน่าพิจารณาว่าปัจจัยใดที่มีส่วนทำให้ประชาชนในพม่าตัดสินใจหนีภัยในประเทศ แต่ไม่ตัดสินใจที่จะหนีภัยข้ามพรมแดนออกไป

<sup>88</sup> Karen Ethnic Research Group and Friedrich Naumann Foundation, Forgotten Victims of A Hidden War, p.27.

<sup>89</sup> จากที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าในปี 1999 จำนวน IDPs ในพม่าอยู่ในช่วงประมาณ 500,000 – 1,000,000 คน ขณะที่จำนวนผู้ลี้ภัยซึ่งรวบรวมได้จากผู้ลี้ภัยในระบบที่ยังคงอยู่ในไทยประมาณหนึ่งแสนคนและในบังคลาเทศประชาชนสองหมื่นคน ทั้งนี้มีแนวโน้มว่าจะมีจำนวนลดลง [อ้างอิงจากรายงานของ UNHCR Global Report 1999, U.S. Committee for Refugees และ NCGUB, Human Rights Yearbook 1997-98, 1998-99]

ปัจจัยหลักประการแรก ได้แก่ สภาพภูมิประเทศที่เต็มไปด้วยเทือกเขา, แม่น้ำและ  
ระยะทางไกล การคมนาคมไม่สะดวก ทำให้ยากลำบากต่อการเดินทางไปยังพื้นที่บริเวณชายแดน  
โดยเฉพาะชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยที่อยู่ทางตอนกลางของประเทศที่มีสมาชิกในครอบครัวที่เดินทาง  
ลำบากและมีหลายคน

ประการที่สองได้แก่ ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อยมักจะพยายามหา  
ที่ปลอดภัยที่มีสภาพแวดล้อมคล้ายคลึงกัน ซึ่งพวกเขาสามารถอยู่อาศัยและทำงานกับกลุ่มคนที่มี  
ชาติพันธุ์, วัฒนธรรม, ภาษาและศาสนาเหมือน ๆ กัน ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากชนกลุ่มน้อยส่วนใหญ่  
แม้ชน กลุ่มน้อยบางกลุ่มเลือกที่จะหนีข้ามพรมแดนมากกว่า แต่ก็อาศัยเหตุนี้เป็นมูลฐานในการ  
ตัดสินใจ ได้แก่ ชาวโรฮิงยาที่หนีถือศาสนาอิสลามพลัดถิ่นข้ามแดนไปยังบังกลาเทศที่มีชนเชื้อสาย  
และศาสนาเดียวกันอาศัยอยู่

ประการที่สาม คือ จากการที่กองทัพรัฐบาลทหารพยายามควบคุมการเคลื่อนที่และ  
การตั้งถิ่นฐานของประชาชนจึงกีดกัน / ปิดกั้นมิให้ประชาชนหนีไปยังพื้นที่อื่น หรือไปยังพื้นที่บริเวณ  
ชายแดน<sup>90</sup> โดยมีการวางกำลังและตั้งจุดตรวจ / ฐานที่มั่นอยู่เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในพื้นที่อ่อน  
ไหว ดังเช่น ชาวกะเหรี่ยงจำนวนมากถูกกีดกันมิให้ไปยังชายแดนจึงต้องหนีไปซ่อนตัวอยู่ในป่าเท่าที่  
จะทำได้ เพราะกลัวจะเกิดอันตรายหากฝ่าฝืนคำสั่ง, พยายามหลบหนีหรือติดต่อกับคนอื่นทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ  
สถานการณ์ว่ารุนแรงและต่อเนื่องยาวนานเพียงใด อีกทั้งเป็นพื้นที่เป้าหมายปฏิบัติการเพียงใด

ข้อมูลจากผู้ลี้ภัยในไทยซึ่งได้ถ่ายทอดเรื่องราวที่ตนประสบมาว่า คนใดที่พยายาม  
หนีจะถูกทหารพม่าคุกคามหรือถูกห้ามไม่ให้หนี การพยายามหนีเท่ากับว่ามีส่วนร่วมหรือเอาใจของ  
ตนไปเข้ากับผู้ที่ปฏิบัติกับรัฐบาล หรือพยายามจะไปถ่ายทอดการปฏิบัติของทหารรัฐบาลพม่า  
ต่อประชาชนให้โลกภายนอกรับรู้ ผู้ที่ผ่านข้ามพรมแดนไปได้อย่างปลอดภัยยังต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียม  
เนียมจำนวนมากที่จุดตรวจจุดสอบ และมีรายงานด้วยว่ามีผู้หญิงและเด็กหลายคนถูกยิงขณะหนีไปยัง

## สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>90</sup>ไม่กี่ปีที่ผ่านมารัฐบาลในหลายประเทศได้ใช้วิธีทางทหารเมืองและการทหารปิดกั้นมิให้ผู้  
พลัดถิ่นข้ามพรมแดนออกไป เช่น ในบอสเนีย - ทหารได้กำหนดข้อจำกัดการเดินทางและตั้งจุด  
ตรวจตามรายทาง ในศรีลังกา - ชาวทมิฬในพื้นที่ผู้รับถูกจำกัดการเคลื่อนที่ในบางคราว จากทั้งฝ่าย  
กบฏติดอาวุธและทหารฝ่ายรัฐบาล รวมถึงเหตุการณ์สำคัญในปี 1991 ที่ชาวเคิร์ดในอิรักราว 5 แสน  
คนถูกกันมิให้ไปหาที่พักพิงในตุรกีจึงจำต้องอยู่ตามภูเขาแถบชายแดน อ้างอิงจาก UNHCR, the  
State of the World's Refugees 1997-98 : A Humanitarian Agenda (New York : Oxford  
University Press, 1998), 112.



พื้นที่บริเวณชายแดนไทย<sup>91</sup> ผู้ที่มีความสามารถและมีเงินตัดสินใจจะเดินทางข้ามพรมแดนไปยังประเทศไทย แต่กว่าจะเดินทางข้ามผ่านไปได้อาจต้องเดินทางอย่างลำบาก เสี่ยงอันตรายและต้องจ่ายเงินจำนวนมากตามรายทางให้กับทหารของกองทัพรัฐบาล ตลอดจนบางส่วนต้องถูกยึดบัตรประจำตัวประชาชน ฯลฯ แต่สำหรับคนจำนวนมากที่ไม่มีเงินจึงไม่มีโอกาสจึงต้องทนอยู่ในสภาพที่ย่ำแย่ภายในประเทศต่อไป

ประการที่สี่ คือ ประชาชนพลัดถิ่นจำนวนมากถูกทางราชการของประเทศที่พวกเขาตั้งใจจะไปหาที่พำนักปิดกั้นมิให้เข้าประเทศและถูกบังคับให้กลับมาตุภูมิ (Forced Repatriation) เช่น กรณีของประเทศไทยที่มีนโยบายจำกัดการอพยพหลบหนีภัยเข้าประเทศภายใต้ข้อพิจารณาเรื่องผลกระทบที่จะเกิดกับประเทศไทย ทางกรมการทูตของไทยปฏิเสธมิให้ข้ามพรมแดนเข้ามาแม้จะผ่านกระบวนการทางการทูตแล้วก็ตาม โดยเฉพาะส่วนที่เข้ามาใหม่, ตามเขตผ่านแดนยังมีกระบวนการตรวจผ่านที่เข้มงวด จัดรวมกลุ่มผู้ที่เดินทางมายังบริเวณชายแดนแต่ไม่อนุญาตให้เข้าไปอยู่ในค่ายฝั่งไทย, ไม่ยอมรับให้ผู้หนีภัยข้ามพรมแดนมีสถานภาพเป็นผู้หนีภัยสงครามได้ง่ายดาย, ไม่มีความแน่นอนและต่อเนื่องในเรื่องเขตปลอดภัย<sup>92</sup> ตลอดจนพยายามผลักดันให้ออกไปเท่าที่จะทำได้

ประการที่ห้า คือ สภาพแวดล้อมของค่ายผู้ลี้ภัยในไทย มีจำนวนและพื้นที่ค่ายที่จำกัด ตลอดจนสภาพความเป็นอยู่, ความปลอดภัย, การยอมรับตัวตนและการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นไปอย่างจำกัดและไม่แน่นอน, ถูกจำกัดสิทธิในฐานะเป็นผู้หลบหนีเข้าเมือง, ผู้ที่อยู่นอกค่ายเสี่ยงที่จะถูกจับกุม ถูกกักตัวและดำเนินคดีไปจนถึงถูกส่งตัวกลับ

นอกจากนี้ยังพบว่าชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม เช่น ชาวกะเหรี่ยง, ชาวโรฮิงยา, ชาวฉานที่ถูกรัฐบาลทหารพม่าต่อต้านอย่างจริงจังเสมอมา คนเหล่านี้กลัวว่า หากออกหนีข้ามพรมแดนออกไปแล้วจะไม่ได้กลับมาอยู่ในชุมชนชาติพันธุ์เดียวกัน และสูญเสียสถานภาพพลเมือง ขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเองก็พยายามให้ประชาชนโยกย้ายไปอยู่ในที่ที่กำหนด, ยึดที่ดิน บ้านเรือนเพื่อเข้าแสวงประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ จัดสรรพื้นที่เสียใหม่ ไม่ว่าจะในพื้นที่อันเป็นถิ่นฐานของชาวพม่าหรือของชนกลุ่มน้อย

<sup>91</sup> UN Economic and Social Council, Situation of Human Rights in Myanmar, Report of the Special Rapporteur, Judge Rajsooner Lallah, E/CN.4/1997/64 (February 6, 1997) : Part III, D.

<sup>92</sup> เกิดขึ้นมาตั้งแต่ช่วงปี 1988-89 หลายคราวต้องรอการสนับสนุนด้านการเงินและอื่น ๆ จาก UNHCR ขณะที่ผู้ลี้ภัยจำนวนมากที่อยู่ในเขตปลอดภัยนี้จะจำกัดอยู่เฉพาะกลุ่มนักศึกษา บางคราวรัฐบาลไทยต้องเข้ามาแก้ปัญหาที่กลุ่มผู้ลี้ภัยเหล่านี้ก่อให้เกิดขึ้น ในช่วงปัจจุบันไม่เปิดให้กับผู้ลี้ภัยใหม่เข้าไปอยู่และมีการควบคุมดูแลที่เข้มงวดมากขึ้นไปตามสภาวะเหตุการณ์และนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย



เมื่อประชาชนในพม่าประสบภาวะที่กล่าวถึงข้างต้นมาด้วยตัวเองหรือรับรู้รับทราบข่าวจากบุคคลอื่นถึงสภาวะที่อาจต้องประสบต่าง ๆ แล้ว ย่อมจะส่งผลถึงการตัดสินใจเลือกใช้ชีวิตโดยซึ่งน้ำหนักกันระหว่างภัยอันตรายหรือการถูกแสวงประโยชน์ที่ต้องประสบในประเทศของตน กับโอกาสและสภาพแวดล้อมที่จำกัดในประเทศเพื่อนบ้าน ตลอดจนหากพบว่ามีโอกาสที่จะมีชีวิตรอดภายในประเทศพม่าแล้ว การหนีข้ามพรมแดนออกไปจึงจะเป็นทางเลือกสุดท้าย

#### 1.4 รูปแบบของการพลัดถิ่นภายในดินแดน

ภายใต้สถานการณ์การพลัดถิ่นภายในที่มีความสลับซับซ้อนในตัวเอง และสภาวะที่มีแต่ภัยรอบด้านรุมเร้าประชาชนชนกลุ่มน้อยและชนชาวพม่าอยู่ตลอด สามารถสะท้อนให้เห็นได้จากรูปแบบของการพลัดถิ่นโดยจะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่และสภาวะการณ์ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบหลัก ๆ คือ <sup>93</sup>

- 1) ผู้ที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐานไปยังพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ (Relocation Sites) ภายใต้การควบคุมของกำลังทหารรัฐบาลพม่า
- 2) หลบหนีซ่อนตัวไปอยู่ตามภูเขาหรือในป่า หรือที่อื่นที่ปลอดภัยโดยอิสระ ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของกำลังทหารรัฐบาลพม่าและกองกำลังกลุ่มต่อต้านรัฐบาล แต่ทั้งนี้อาจอยู่ภายใต้การคุ้มครองของกองกำลังชนกลุ่มน้อย
- 3) เดินทางไปยังพื้นที่ชายแดนแล้วจึงหนีข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน

รูปแบบแรกนั้น ทหารกองทัพจะปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลทหารพม่าโดยเริ่มตั้งแต่ออกคำสั่งบังคับให้ออกไปจากพื้นที่ภายในเวลาที่กำหนด พร้อมกับข่มขู่ด้วยปืน, ใช้ความรุนแรง, ทำลายทรัพย์สิน ฯลฯ ทั้งเพื่อแยกการเชื่อมโยงระหว่างพลเรือนออกจากกองกำลังกลุ่มต่อต้าน และเพื่อเตรียมพื้นที่ไว้ดำเนินโครงการพัฒนาและการท่องเที่ยว ประชาชนจึงจำต้องโยกย้ายไปอยู่ยังใจกลางหมู่บ้านใกล้ฐานที่มั่นของทหารรัฐบาลพม่า หรือไปยังพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ที่กำหนดไว้และอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐบาล / กองทัพทหารพม่า แม้ว่าที่นั่นจะไกลเพียงใดก็ตามก็ต้องไปอยู่เพราะไม่อาจทนการข่มขู่บังคับ, ใช้ความรุนแรงได้ ในพื้นที่แห่งใหม่ทั้งชาวพม่าและชนกลุ่มน้อยถูกบังคับให้ใช้

<sup>93</sup>สรุปรวมจาก U.S.Committee for Refugees, No Way In, No Way Out, Internal Displacement in Burma, p.15., Amnesty International, Myanmar, The Kayin (Karen) State : Militarization and Human Right, Amnesty International Report, ASA 16/12/99 (June 1999) URL : <http://www.amnesty.org>, BERG and Friedrich Naumann Foundation, pp. 4-5, 36-37, NCGUB, Human Rights Yearbook 1989-99 : Burma, pp. 124-129., Burma Ethnic Research Group, Conflict and Displacement in Karenni : The Need for Considered Approaches, pp.62-63.

แรงงาน, ให้เป็นลูกหาบและผู้กวาดทุ่นระเบิด โดยไม่ได้รับค่าจ้างตอบแทน, แอปไม่มีอาหารจะกิน, อยู่อย่างทนทุกข์ในพื้นที่ที่มีสภาพย่ำแย่, ปลูกพืชผลได้น้อยและถูกควบคุมการเคลื่อนที่ หากฝ่าฝืนคำสั่งจะถูกลงโทษด้วยวิธีรุนแรง มีรายงานด้วยว่าทหารเข้าไปยึดที่ดิน ทรัพย์สิน พืชผล สัตว์เลี้ยงหรือทำลายสิ่งเหล่านั้นทิ้งเสียจากสภาพพื้นที่เดิมที่แทบจะไม่มีอะไรเหลือ รวมทั้งการใช้วิธีทางทหารก็ด้วยกันทำให้ชาวบ้านกลับไปจึงทำให้ชาวบ้านต้องทนอยู่ในพื้นที่แห่งใหม่ต่อไป นอกจากนี้จากสภาวะที่เลวร้ายเหล่านี้จึงนำไปสู่การหนีไปอยู่ที่อื่นแม้จะเสี่ยงอันตรายเพียงใด หนีไปซ่อนตัวในป่า, ลี้ภัยข้ามพรมแดนต่อไป

สำหรับรูปแบบที่สองนั้นเกิดขึ้นเพราะชาวบ้านรู้ว่าจะมีทหารรัฐบาลพม่ามาหรือมีการข่มขู่ คุกคาม ใช้อำนาจรุนแรง ซึ่งชาวบ้านรู้ว่าตนต้องอยู่ในสภาพใดจึงหลบหนีออกไปจากถิ่นฐานเดิมของตน หรือจากถิ่นฐานแห่งใหม่ไปยังภูเขา ป่า หมู่บ้านหรือเมืองอื่น หรือที่อื่นที่ปลอดภัย โดยมีลักษณะการเคลื่อนย้ายดังนี้คือ *ประการแรก* มีทั้งที่ไปกันเป็นกลุ่มเล็ก ไปเป็นครอบครัวและหนีกันไปเป็นรายบุคคลกระจัดกระจายแยกย้ายกันหนีแต่จะหนีกันเป็นจำนวนมากหรือกลุ่มใหญ่เหมือนกรณีถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่ที่กำหนด *ประการที่สอง* คือ หนีโดยพยายามหลบหลีกมิให้ทหารรัฐบาลพม่าหรือกองกำลังแนวร่วมพบตัว จึงพยายามอำพรางไม่เปิดเผยตัวและไม่ให้ผู้ใดรู้ว่าตนและพวกตนกำลังจะหนีหรือเดินทางหนีอยู่ *ประการที่สาม* คือ ช่วงกลางวันจะออกไปซ่อนตัวในที่ปลอดภัย แล้วในตอนกลางคืนลักลอบกลับเข้ามายังถิ่นฐานเดิมเพื่อหาอาหาร น้ำและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ *ประการที่สี่* คือ โดยทั่วไปจะไม่อยู่รวมกันเป็นกลุ่มใหญ่ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ใกล้ฐานที่มั่นหรืออาจมีกำลังทหารรัฐบาลหรือกองกำลังแนวร่วมอยู่ แต่จะรวมกันเป็นกลุ่มเมื่ออยู่ในพื้นที่ปลอดภัยแถบชายแดน หรือมีกองกำลังชาติพันธุ์เดียวกันและเป็นพวกเดียวกันที่ยังคงมีกำลังเข้มแข็งอยู่ เป็นต้น *ประการที่ห้า* คือ กลุ่มคนที่พลัดถิ่นในลักษณะนี้จะสร้างกระท่อมหลังเล็ก ๆ แคร่ไม้ไผ่หรือที่อยู่แบบต่าง ๆ ที่ไม่ถาวรสามารถรื้อถอนได้ง่ายและไม่เป็นที่สังเกตของทหารรัฐบาลพม่า ทั้งนี้จะเคลื่อนที่โยกย้ายหนีไปเรื่อย ๆ อาจจะถูก 2-3 วัน หากพบสิ่งผิดสังเกตหรือในพื้นที่นั้นไม่ปลอดภัยพอ, ไม่อาจมีชีวิตอยู่รอดได้ แม้จะเดินทางทั้งวันทั้งคืนโดยไม่ได้พักผ่อนก็ตาม

สำหรับรูปแบบที่สาม ได้แก่ การพลัดถิ่นมายังพื้นที่ชายแดน แล้วมาตั้งบ้านเรือนรอโอกาสข้ามพรมแดนออกไป หรือรอการอนุญาตให้เข้าประเทศ หรือรอดูสถานการณ์ ทั้งนี้กลุ่มคนเหล่านี้อาจจะพลัดถิ่นในรูปแบบทั้งสองมาแล้ว ไม่มากก็น้อยแต่ยังพบว่าตกอยู่ในสภาพไม่ปลอดภัย, เสี่ยงที่จะถูกกระทำด้วยประการทั้งปวงจากทหารรัฐบาลและแนวร่วมอยู่

ทั้งนี้สถานการณ์ภายในประเทศมีส่วนเร่งเร้าอย่างสำคัญให้พวกเขาลี้ภัยข้ามพรมแดนออกไป ในบางกรณีผู้พลัดถิ่นอาจข้ามพรมแดนออกไปหาที่พักพิงในประเทศเพื่อนบ้านเลยไม่ได้ตั้งบ้านเรือนรอ โดยอาจเข้าไปอยู่ในค่ายหรืออยู่กระจัดกระจายกันในประเทศเพื่อนบ้าน อย่างไรก็ดี

ดีเมื่อมีโอกาสกลับเข้ามาในประเทศไทยมาแล้วประสบกับสภาวะเช่นเดิมซึ่งเป็นไปได้มากที่จะพลัดถิ่นในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งหรือหลายรูปแบบรวมกันอีก หมุนเวียนกันไปเช่นนี้เมื่อปัญหาที่ก่อให้เกิดการพลัดถิ่นยังไม่ได้รับการแก้ไขที่สาเหตุและรัฐบาลพม่าไม่ได้ให้ความคุ้มครองประชาชนภายในดินแดนของตน

## 1.5 ผลกระทบจากการพลัดถิ่นภายในดินแดน

ข้อพิจารณาเบื้องต้นในเรื่องผลกระทบว่ามากน้อยเพียงใดนั้นมาจากปัจจัยเรื่องระยะเวลาและระดับความรุนแรงของสถานการณ์การพลัดถิ่น, สาเหตุที่นำไปสู่การพลัดถิ่นตลอดจนการตอบสนองของรัฐบาลต่อสิ่งดังกล่าวที่เกิดขึ้นภายในประเทศ

ดังนั้นเมื่อเกิดสถานการณ์ขึ้นยาวนานและเกิดการพลัดถิ่นขนานใหญ่ในประเทศพม่าโดยรัฐบาลใช้กำลังอำนาจและวิธีการอันเป็นสาเหตุสำคัญก่อให้เกิดสถานการณ์เสียเองและมักจะไม่นิยมรับรู้ที่เกิดสถานการณ์ในประเทศ จึงส่งผลกระทบมากมายและเป็นวงกว้างไม่เพียงในประเทศยังกระทบไปถึงประเทศเพื่อนบ้านและประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคดังกล่าวถึงต่อไปนี้

สำหรับผลกระทบที่เป็นรูปธรรม ได้แก่ ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนต้องสูญเสียที่ดิน ทรัพย์สิน พืชผล สัตว์เลี้ยง สิ่งจำเป็นอื่น ๆ ในการเลี้ยงชีพจากการถูกยึดหรือทำลายเพื่อข่มขู่บังคับให้ออกจากพื้นที่และ/หรือหลังจากที่ย้ายออกไปแล้วโดยไม่ได้ค่าชดเชยใด ๆ ข้ำร้ายบางครั้งยังต้องถูกเก็บภาษีค่าบำรุงอีก นอกจากนี้ยังแทบไม่ได้สิ่งเหล่านี้กลับคืนมา เมื่อถูกกีดกันไม่ให้กลับเข้าไปหรือถูกโอนสิทธิความเป็นเจ้าของไปยังผู้อื่นแล้ว เป็นต้น

เมื่อกลายเป็นผู้พลัดถิ่นแล้ว ในทุกระยะยังขาดแคลนปัจจัย 4 และที่สำคัญในนั้นคือขาดแคลนอาหาร แม้จะเข้ามาอยู่ในพื้นที่ตั้งถิ่นฐานแห่งใหม่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนต้องอยู่อย่างแร้นแค้นและแออัด สภาพพื้นที่ที่ไม่อาจปลูกพืชผลได้มีทรัพยากรและสาธารณูปโภคที่จำกัดและไม่ดีพอ รวมทั้งห่างไกลจากแหล่งชุมชน แม้ว่าจะมีผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนบางส่วนที่โชคดีได้รับอาหาร น้ำ ฯลฯ ซึ่งต่อมาก็ต้องไปพึ่งพาผู้ให้เพื่อความอยู่รอด ผลที่ตามมาทำให้กลุ่มคนที่ได้รับอยู่ร่วมกับกลุ่มคนที่ไม่ได้รับไม่ได้ เพราะหวาดระแวงสงสัยซึ่งกันและกัน แม้จะเป็นคนชาติพันธุ์เดียวกันก็ตาม สภาพที่กล่าวมาในด้านหนึ่งทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม ในอีกด้านหนึ่งซึ่งเกี่ยวพันกันก็คือจะแสวงหาสิ่งจำเป็นเลี้ยงชีพได้ลำบากยิ่งขึ้นส่งผลให้ขาดโภชนาการที่ดี เกิดปัญหาโรคภัยไข้เจ็บต่อไปอีก

โดยเฉพาะในที่ห่างไกลที่เต็มไปด้วยโรคระบาด เช่น โรคมาลาเรีย, โรคเรื้อน, โรคเอดส์ ฯลฯ<sup>94</sup> ซึ่งเสี่ยงที่จะเสียชีวิตโดยเฉพาะกลุ่มผู้พลัดถิ่นที่เป็นคนชรา, เด็ก, ผู้ที่ป่วยไข้อยู่แล้ว เมื่อในประเทศพม่ายังขาดความสามารถทางด้านสาธารณสุขอยู่ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่ให้ความสนใจ ไม่มียา ไม่มีบุคลากรพอและเลือกปฏิบัติ ถึงกระนั้นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนยังต้องเสี่ยงที่จะเสียชีวิต ได้รับอันตรายและเสียโอกาสที่จะหารายได้ เพราะภัยจากการสู้รบ ปฏิบัติการทางทหาร การบังคับเกณฑ์แรงงานและถูกหาบอย่างเอาเป็นเอาตาย

นอกจากนี้การพลัดถิ่นทำให้วิถีชีวิตของบุคคลแต่ละคน ครอบครัวและชุมชนเปลี่ยนไปในทางที่แยลงถึงแยลงมาก โดยเปลี่ยนไปทั้งโครงสร้างและขนาดทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางสังคม เช่น สมาชิกในครอบครัวต้องกระจัดกระจายกันไป, เดิมผู้ชายเป็นผู้นำทำงานหาเงินเลี้ยงครอบครัว แต่บทบาทนี้ตกเป็นของผู้หญิงเพียงลำพังเพราะความจำเป็นที่ผู้ชายต้องถูกเกณฑ์ไปเป็นแรงงานและถูกหาบให้กับกองทัพ, แทนที่สังคมบ้านเรือน ชุมชนจะได้ดำเนินชีวิตหรือสัมพันธ์เกื้อกูลไปตามครรลอง แต่ต้องกลายมาเป็นตรงกันข้ามในสภาพที่หลบซ่อน หรือหนีแยกย้ายกันไป ไม่มีความมั่นคงปลอดภัย ขาดการเชื่อมโยงติดต่อและหาสิ่งจำเป็นเลี้ยงชีพเมื่อต้องไปอยู่ในที่ไกล ๆ, ผู้มีความสามารถด้านอาชีพ วิชาชีพต้องละทิ้งหรือขายเครื่องมือของตนไป ไม่ว่าจะเพราะไม่อาจขนไปด้วยได้, ขายเพื่อให้ได้เงินมา, ไม่อาจหาเลี้ยงชีพด้วยสิ่งเดิมได้แล้ว ฯลฯ หรือแม้แต่นักศึกษาที่ถูกกีดกันมิให้เข้ารับการศึกษาต่อไป ต้องสูญเสียโอกาสและความสามารถของตนไป

วิถีชีวิตของหน่วยทางสังคมที่เปลี่ยนไปมีผลกระทบไปถึงเด็กอย่างมาก ในแง่ที่เด็กจะสูญเสียหรือขาดแคลนสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพและด้านพัฒนาการ ไม่ว่าจะเป็นปัจจัย 4, ความอบอุ่นในครอบครัว, การศึกษา, สาธารณสุข, ความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย, สุขภาพจิต ฯลฯ โดยเฉพาะหากเด็กพลัดถิ่นเป็นเวลานาน ทั้งนี้ปรากฏด้วยว่าเด็กจำนวนมากกลายเป็นผู้มีส่วนร่วมในการสู้รบ, มีส่วนรู้เห็นในการกระทำอันโหดเหี้ยมต่อครอบครัวตน หรือเป็นผู้กระทำการดังกล่าวต่อผู้อื่น อันเป็นการปลุกฝังแนวทางการดำเนินชีวิตที่ไม่ดีให้กับเด็กและมีผลเสียต่อครอบครัว ชุมชน สังคมในระยะยาว

การพลัดถิ่นภายในดินแดนก่อให้เกิดผลกระทบทั้งในด้านรูปธรรมและนามธรรมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว, กระทบกับผู้คนทุกกลุ่มในสังคมและจะกระทบไม่เพียงในระดับจุลภาคแต่ยังกระทบไปถึงระดับมหภาค ตราบใดที่ต้นเหตุของปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไขก็ยิ่งจะเกิดผลกระทบยาวนานและเป็นวงกว้างขึ้นไปเรื่อย ๆ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่าทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นมีความ

<sup>94</sup>ในปัจจุบันมีรายงานว่า พม่าและกัมพูชาเป็นสองประเทศในเอเชียที่มีระดับการเจ็บป่วยด้วยโรคติดต่อ HIV / AIDS หรือโรคภูมิคุ้มกันบกพร่องในอัตราสูงมากรวมทั้ง โรคระบาดอื่น ๆ ซึ่งกำลังลุกลามมายังประเทศไทยผ่านแรงงานลักลอบเข้าเมือง, การให้บริการทางเพศ ฯลฯ

เกี่ยวพันกันและสลับซับซ้อน คือ จากจุดหนึ่งไปมีผลกระทบยังจุดอื่น ๆ ด้วยไม่มากนักน้อย ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้ว่าจำเป็นต้องแก้ปัญหการพลัดถิ่นภายในดินแดน ส่วนสำคัญคือ ต้องให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอย่างเร่งด่วน

จากสถานการณ์ในประเทศกรณีศึกษาข้างต้นชี้ว่านโยบายของรัฐบาลในแต่ละยุคสมัย ได้ส่งผลกระทบต่อปัญหาไว้จนกลายเป็นเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดการพลัดถิ่นทั้งภายในและภายนอกดินแดน ซึ่งมีความสลับซับซ้อนในตัวเองและก่อให้เกิดผลกระทบมากมายต่อประชาชน แสดงให้เห็นว่าสิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ รัฐบาลพม่าปฏิบัติไม่สอดคล้องกับหลักการที่รัฐต้องมีความรับผิดชอบต่อประชาชน และไม่สอดคล้องกับการรับรองสิทธิในทางระหว่างประเทศ ตามประเภทของปัจเจกชนซึ่งจะได้พิจารณาถึงต่อไป



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



### บทที่ 3

## บริบททางกฎหมาย : การคุ้มครองสิทธิในทางระหว่างประเทศ

ข้อพิจารณาในเรื่องความคุ้มครอง หรืออาจเรียกว่าการปกป้อง หรือการพิทักษ์นั้น มาจากพื้นฐานที่ว่าหากสิ่งต่าง ๆ มีความสมบูรณ์อยู่ในตัวเอง อยู่เป็นเอกเทศ ไม่กระทบหรือถูกกระทบกับสิ่งอื่นใด สิ่งนั้นคงดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงปลอดภัย เป็นปกติสุข มีพัฒนาการ แต่ในความเป็นจริงของโลกทุกสิ่งทุกอย่างย่อมมีปฏิสัมพันธ์กัน ให้คุณให้โทษ มีอิทธิพลต่อกัน เมื่อใดก็ตามที่สิ่งต่าง ๆ ได้รับอันตราย, ถูกละเมิด, ได้รับความเดือดร้อน เป็นทุกข์, ลดจำนวนลงอย่างมาก, ไม่มีหลักประกัน, ถูกเอารัดเอาเปรียบ, ถูกเลือกปฏิบัติ, สูญเสียประโยชน์ที่พึงได้รับ, ถูกแสวงประโยชน์โดยมิชอบ, มีการใช้ความรุนแรง, มีการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม, ตกอยู่ในสภาพอ่อนแอ, ตกอยู่ในสภาพเสี่ยงต่อสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้นโดยไม่อาจที่จะแก้ไขให้กลับคืนสู่สภาวะปกติได้ด้วยตนเอง เมื่อนั้นสิ่งนั้นต้องการการคุ้มครองปกป้อง ทั้งนี้พอจะหยิบยกความคุ้มครองสิ่งต่าง ๆ ที่ปรากฏให้เห็นไม่ว่าทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะ ได้แก่ การคุ้มครองสตรี เด็ก คนพิการ คนชรา, คุ้มครองแรงงาน, คุ้มครองทางการทูต, คุ้มครองชีวิตสัตว์ป่า พืชหายากธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม, คุ้มครองการลงทุน, คุ้มครองตลาด การผลิต, คุ้มครองผู้บริโภค, คุ้มครองผู้ประกอบการ, คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ความลับทางการค้า เป็นต้น

ปัญหาสำคัญที่น่าพิจารณาก็คือ อะไรจะมาคุ้มครองบรรดาสิ่งต่าง ๆ ที่ตกอยู่ในสภาวะดังกล่าวข้างต้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในส่วนของผู้พลัดถิ่น คำตอบน่าจะเป็นรัฐนั้น ๆ เองซึ่งมีอำนาจ มีภารกิจต่อสิ่งที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตนโดยผ่านทางนโยบาย กฎหมาย สถาบันและการติดตามประเมินผล ในบางกรณีก็สภาพปัญหาอยู่นอกเหนือความสามารถของรัฐใดรัฐหนึ่ง หรือกรณีของรัฐนั้น ๆ ไม่ประสงค์ หรือเป็นผู้กระทำการละเมิดต่อประชาชนของตนเสียเอง จึงเป็นสิ่งที่สังคมโลกให้ความสนใจและเป็นห่วงวอดมนุษย์ที่ผจญกับภัยพิบัติที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

โดยที่สำคัญ คือ หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ผลจากความรุนแรงโหดร้ายในช่วงสงครามโลกไปมีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก ประกอบกับมีหลายดินแดนที่เคยตกเป็นอาณานิคมของประเทศมหาอำนาจได้ประกาศเอกราชซึ่งเป็นการปลดปล่อยประชาชนและกำเนิดรัฐใหม่มากมาย ตลอดจนระเบียบโลกผ่านการยึดถือปฏิบัติเป็นหลักการทั่วไป, ข้อตกลงระหว่างประเทศ, ธรรมเนียมปฏิบัติในทางระหว่างประเทศ, คำตัดสินของศาลระหว่างประเทศ ได้ให้ความสำคัญกับสิทธิขั้นพื้นฐานในความเป็นมนุษย์อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้น ทำให้ประเด็นเรื่องความคุ้มครองระหว่างประเทศต่อปัจเจกชนเป็นส่วนหนึ่งของหลักการและกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐต่าง ๆ พึงยึดถือปฏิบัติ อีกทั้งเป็นหัวข้อพิจารณาขององค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้การให้ความคุ้มครองระหว่าง

ประเทศต้องอาศัยนโยบาย, กฎหมาย, สถาบันและการเมืองระหว่างประเทศมาเป็นเครื่องมือ ตามแนวทางความร่วมมือ, การประเมินสภาพปัญหา, การปฏิบัติการ, การติดตามตรวจสอบโดยฉบับล้นเพียงพอและมีประสิทธิผล

อนึ่งก่อนจะเริ่มต้นพิจารณาการคุ้มครองสิทธิในทางระหว่างประเทศซึ่งกันและกันระหว่างประชาชนและรัฐ หลักการเบื้องต้นและเครื่องมือในการคุ้มครองภายในที่รัฐมีต่อประชาชนเสียก่อน ไม่ว่าจะในแง่ของตัวบุคคลหรือในแง่ของทรัพย์สิน เพื่อจะได้ทราบว่าประชาชนที่พลัดถิ่นภายในดินแดนประสบปัญหากับการให้ความคุ้มครองภายในประเทศเพียงใด ภายใต้ข้อสังเกตที่ว่า การคุ้มครองสิทธิในทางระหว่างประเทศเกิดขึ้นจากการที่รัฐให้ความคุ้มครองภายในได้ไม่เพียงพอ, ไม่เท่าเทียมกันและไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำที่ควรจะเป็น

### 3.1 หลักการและแนวโน้มการคุ้มครองภายในประเทศ

*ความคุ้มครองภายในประเทศ* ในที่นี้หมายถึง รัฐคุ้มครองประชาชนที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตน สิ่งสำคัญที่หยิบยกมาพิจารณาในเบื้องต้นและเป็นเป้าหมายการให้ความคุ้มครองก็คือ ประชาชน ทั้งนี้รัฐหรือประเทศใดนั้นกำเนิดขึ้น ดำรงอยู่ และพัฒนาก้าวหน้าไปไม่ได้ หากไม่มีประชาชนอยู่ภายในดินแดนและประชาชนไม่ได้รับความคุ้มครอง ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็อยู่ไม่ได้หากไม่มีรัฐและองค์ประกอบของรัฐบริหารจัดการกิจการภายในและภายนอกดินแดนแทนประชาชน

#### 3.1.1 ความสำคัญของประชาชนและรัฐ

“ประชาชน” นั้นจัดได้ว่าเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่ประกอบขึ้นเป็นรัฐ ไม่ว่าจะ เป็นกลุ่มคนที่มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในทางชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนามารวมตัวกันเป็นชาติ หรือกลุ่มที่รวมตัวกันเป็นชาติ โดยมุ่งหมายที่จะมีชีวิตร่วมกันหรือความผูกพันกันในทางจิตใจที่จะมีชีวิตอยู่ร่วมกันเป็นหมู่คณะเดียวกัน มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ มีประโยชน์ส่วนได้เสีย มีสำนึกร่วมกันในความเป็นชาติเดียวกัน<sup>1</sup> ดังนั้นประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชาติจึงมีทั้งกลุ่มคนที่มีลักษณะเดียวกันและมีจิตสำนึกร่วมกันเป็นสังคมเดียวกัน ทั้งนี้ชนชาติเดียวกันอาจถูกจัดตั้งขึ้นเป็นหลายรัฐได้ เช่น ประเทศ ออสเตรเลีย และประเทศเยอรมัน หรือหลายชนชาติอาจถูกจัดตั้งเป็นรัฐเดียวได้ เช่น ประเทศ ยูโกสลาเวีย, ประเทศสหภาพพม่า

นอกจากนี้คุณลักษณะของประชาชนเป็นส่วนสำคัญต่อความมั่นคงและการพัฒนาของรัฐ ไม่ว่าจะชนชาติ, ภาษา, ศาสนา, วัฒนธรรม, ลักษณะนิสัย ฯลฯ จะเห็นได้จากในหลาย

<sup>1</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536), หน้า 109-110.

ประเทศประกอบไปด้วยหลายชนชาติ / ชาติพันธุ์ อยู่ในสภาพพหุสังคม จากปัจจัยความแตกต่างหลายหลายมักจะไม่มี ความมั่นคงถาวร สงบเรียบร้อยเพราะชนส่วนน้อยจะรู้สึกว่าการปกครองโดยชนชาติอื่น มักจะคอยหาโอกาสเรียกร้อง สิทธิประโยชน์ จนเกิดความขัดแย้ง ต่อสู้ ทำลายล้างกันหรือไปจนถึงจะตั้งตนเป็นรัฐอิสระ<sup>2</sup> ขณะเดียวกันก็มีหลายประเทศในโลกที่ประกอบด้วยประชาชนหลายชาติพันธุ์ ศาสนา ภาษา วัฒนธรรมก็ยังสามารถอยู่ร่วมกัน ประสานกำลังกันและพัฒนาไปในเชิงสร้างสรรค์ได้ มีการจัดการความขัดแย้งส่งผลดีต่อส่วนรวม

นักรัฐศาสตร์บางท่านมีความเห็นว่า รัฐบาลถือกำเนิดจากการรวมตัวของประชาชน เพื่อแสวงหาความคุ้มครองปลอดภัย อันเป็นวัตถุประสงค์ร่วมกัน ดังนั้นจึงมีการจัดตั้งรัฐบาลขึ้นโดยมีการแบ่งหน้าที่แบ่งอำนาจกัน โดยประชาชนมีหน้าที่เสียภาษีอากรและปฏิบัติตามกฎหมายของรัฐบาลที่บัญญัติออกมา<sup>3</sup> ประชาชนควรจะมีสิทธิบางประการที่รัฐบาลไม่อาจที่จะละเมิดได้ และทำนองเดียวกันการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลก็ต้องอยู่ภายในขอบเขตอันเหมาะสมเพื่อประโยชน์สุขของสมาชิกแห่งรัฐ<sup>4</sup>

การจะมีรัฐบาลขึ้นได้นั้นจำเป็นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชน รัฐบาลจะยืนยงอยู่ได้ก็ด้วยการตอบสนองของความต้องการของประชาชน, สามารถรักษาผลประโยชน์, ให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนและป้องกันการรุกรานจากประเทศอื่นได้<sup>5</sup> ไม่ว่าจะเป็นระบอบทางการเมืองใด ๆ รัฐบาลต้องได้รับความร่วมมือจากประชาชนเป็นส่วนใหญ่ หากประชาชนพร้อมใจกันเรียกร้อง ต่อต้านหรือทำผิดกฎหมายอย่างกว้างขวาง เมื่อนั้นก็ยากที่รัฐบาลจะดำรงอยู่ได้ยาวนานและเป็นปกติสุข

ในความหมายทางกฎหมายนั้น **“ประชาชน”** เป็นกลุ่มคนที่ถูกจัดตั้งอยู่ภายใต้อำนาจรัฐและเป็นสมาชิกของรัฐ เป็นบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐนั้น ๆ นั่นคือ มีความผูกพันในทางกฎหมายระหว่างรัฐกับบุคคลที่เป็นสมาชิกของรัฐ ดังนั้นประชาชนจึงเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ ในความเป็นพลเมืองหลาย ๆ ประเทศเห็นว่าเขาเหล่านั้นพึงได้รับความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ, มีสิทธิเสรีภาพในการเมืองอย่างเต็มที่และมีความภาคภูมิใจต่อรัฐ นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ไม่ใช่พลเมืองอาศัยอยู่ในรัฐด้วย ได้แก่ กลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ ที่ไม่ได้มีสัญชาติของรัฐ, คนต่างด้าวซึ่งถูกสันนิษฐานไว้ว่าอาจจะไม่ภักดีต่อรัฐเท่าพลเมืองของรัฐ

<sup>2</sup>Rodolfo Stavenhagen, The Ethnic Question : Conflicts, Development and Human Rights (Hong Kong : United Nations University Press, 1990), p.30.

<sup>3</sup> โกวิท วงศ์สุวรรณ, รัฐศาสตร์กับการเมือง (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ตะเกียง, 2534), หน้า 36.

<sup>4</sup> จุฑา สุภาพ, หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร : แนวทฤษฎีและประยุกต์ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2518)

<sup>5</sup> โกวิท วงศ์สุวรรณ, รัฐศาสตร์กับการเมือง, หน้า 35.

ประชาชนเป็นตัวทำการตามกฎหมายภายใน เป็นผู้มีส่วนได้เสียต่อการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐ ประชาชนจึงเป็นแกนสำคัญที่พึงได้รับการตอบสนองจากรัฐบาล ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า หลักการและการดำเนินงานของรัฐจะแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจไม่ยึดถือเป้าหมายการสนองตอบความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ

ในการพิจารณาความสำคัญของ “รัฐ” นั้น กฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่ หรือความสามารถของรัฐไว้ว่า เมื่อรัฐนั้นเป็นรัฐเอกราชหรือรัฐอธิปไตย รัฐหรือประเทศนั้นก็จะมีขีดความสามารถเต็มที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเกณฑ์พิจารณาความเป็นรัฐบัญญัติไว้ใน Montevideo Convention on Rights and Duties of States, 1933 มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่ารัฐควรมีองค์ประกอบคือ มีประชากรถาวร มีดินแดนที่กำหนดได้ มีการปกครองโดยรัฐบาลและมีความสามารถเข้าทำความสัมพันธ์กับรัฐอื่น<sup>6</sup> ในปัจจุบันเกณฑ์ดังกล่าวถือว่ามีคุณค่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วย โดยทั่วไปแล้วรัฐที่มีเอกราชหรืออธิปไตยเป็นของตนเองมีความสามารถดังนี้ คือ<sup>7</sup>

- 1) สามารถให้สัญชาติ (Nationality) แก่พลเมืองของรัฐ<sup>8</sup> และให้ความคุ้มครองทางการทูตแก่คนชาติ
- 2) มีและปกครองดินแดน รวมถึงการใช้อำนาจบงการทางกฎหมาย (Jurisdiction) ภายในดินแดนและกับสิ่งที่มีสัญชาติรัฐแม้ภายนอกดินแดน
- 3) ติดต่อกับรัฐและองค์การอื่น, ทำสนธิสัญญา รวมทั้งได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันอันเป็นผลจากความเสมอภาคระหว่างกัน
- 4) ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศโดยสุจริตใจ
- 5) ไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐอื่น รวมทั้งไม่คุกคามว่าจะใช้กำลังหรือใช้กำลังกับรัฐอื่น

<sup>6</sup>Harris, Cases and Materials on International Law (3<sup>rd</sup> ed., 1983), p.304 and The Encyclopedia of the United Nations and International Agreements (1985), p. 392 อ้างถึงใน ดำรง ธรรมารักษ์, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539) หน้า 51.

<sup>7</sup>เนื้อหาส่วนมากปรากฏในร่างปฏิญญาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐ 1949 จัดทำโดย International Law Commission และปฏิญญาว่าด้วยหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ปี 1970, อ้างถึงในเรื่องเดียวกัน, หน้า 51-52.

<sup>8</sup>คำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (PCIJ) เมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 1923 เกี่ยวกับ กฤษฎีกาสัญชาติในตุนิเซียและโมร็อกโก ซึ่งเห็นว่า การให้สัญชาติหรือปฏิเสธไม่ให้สัญชาติแก่คนต่างชาตินั้นเป็นกิจการภายในของรัฐโดยแท้



- 6) เรียกร้องระหว่างประเทศ
- 7) รับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศ
- 8) ร่วมกับรัฐอื่นในการทำและเปลี่ยนแปลงกฎหมายระหว่างประเทศ
- 9) มีเอกราชใช้เขตอำนาจของรัฐ โดยไม่มีรัฐอื่นบงการ และเลือกรูปแบบการปกครองตนเอง

**อำนาจรัฐ** ถูกกำหนดให้เป็นการดำเนินงานระหว่างรัฐกับประชาชนของตน หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นอำนาจมหาชน เป็นอำนาจเหนือเอกชนทุกคนที่เป็นสมาชิกของรัฐ ความสามารถในการก่อตั้งและรักษาป้องกันหน่วยทางการเมืองนับเป็นอำนาจรัฐโดยแท้ โดยรัฐไม่ได้รับโอนมาจากผู้อื่นและผู้ใดจะมาเรียกคืนไม่ได้ อำนาจนี้ใช้ในการจัดระเบียบภายในรัฐ มีผลบังคับในหมู่ประชาชน และมีความมั่นคงพอสมควร ภายในดินแดนรัฐมีแต่รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจบังคับประชาชน ส่วนอำนาจปกครองที่บุคคลหรือองค์การอื่นใช้อยู่ภายในดินแดนเป็นอำนาจที่ได้รับมอบไปจากรัฐทั้งสิ้น<sup>9</sup> ส่วนเอกชนนั้นก็ยังมีอำนาจแต่เป็นคนละส่วนและอยู่ภายใต้กฎหมายของรัฐที่กำหนดไว้

โดยทั่วไปรัฐมีอำนาจบงการที่ใช้กับบรรดาคน สิ่งของ และเหตุการณ์ภายในดินแดนของรัฐอย่างเต็มที่ มีทั้งอำนาจในการออกกฎหมายและบังคับตามกฎหมายโดยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ในทุกส่วนของดินแดนไม่ว่าจะเป็นพื้นน้ำหรือห้วงอากาศ รัฐอาจห้ามการลี้ภัย การเข้ามา ควบคุม จับกุม ปราบปราม พิจารณาพิพากษา ดำเนินการลงโทษใด ๆ ที่กระทบผลประโยชน์ตามกฎหมายของรัฐ ซึ่งจัดได้ว่ามีเขตอำนาจเหนือดินแดน (territorial jurisdiction) แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่ารัฐจะมีอำนาจบงการเหนือดินแดนโดยไม่มีข้อจำกัด รัฐพึงต้องใช้อำนาจโดยมีข้อจำกัดการปฏิบัติบางประการ และต่อบุคคลบางประเภท เช่น ประมุขหรือตัวแทนทางการทูตของรัฐต่างชาติ, เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศภายใต้ข้อตกลงให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน, รัฐไม่อาจใช้อำนาจเกิดขอบเขตจนกลายเป็นผิด (Abuse of rights)<sup>10</sup>

นอกจากนี้รัฐยังมีเขตอำนาจทางกฎหมายนอกดินแดน (extraterritorial jurisdiction) อันได้แก่ การควบคุมและให้ความคุ้มครองทางการทูตแก่คนชาติ หรือนิติบุคคลที่มีสัญชาติของรัฐนั้น เป็นต้น

<sup>9</sup> สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 115-116.

<sup>10</sup> อนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศระบุว่า “รัฐไม่มีสิทธิใช้หรืออนุญาตให้ใช้ดินแดนในลักษณะที่ก่อให้เกิดความเสียหายจากควันในหรือต่อดินแดน หรือทรัพย์สิน หรือบุคคลในดินแดนของรัฐอื่น” ในกรณีที่แคนาดาปล่อยให้โรงงานในดินแดนของตนปล่อยควันพิษเข้าไปทำความเสียหายแก่เกษตรกรรมปศุสัตว์ ทรัพย์สิน และธุรกิจที่ดินแดนของสหรัฐฯ.



ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้น รัฐมีอำนาจบงการเหนือทรัพย์สินภายในดินแดนของรัฐ โดยมีหลักการที่ว่ารัฐบาลจะกำหนดและให้หลักประกันสิทธิและพันธะที่เกี่ยวข้องกับการครอบครอง (possession) และกรรมสิทธิ์ (ownership) ในทรัพย์สิน นั่นคือ กฎหมายให้หลักประกันรับรองความเป็นเจ้าของ, ให้อำนาจในการหวงกัน, ใช้ประโยชน์, เปลี่ยนกรรมสิทธิ์, ติดตามเอาคืน, ฟ้องเรียกค่าเสียหายจากการละเมิดกรรมสิทธิ์อันชอบด้วยกฎหมาย

มีข้อสงสัยกันว่า ไม่มีสังคมใดที่ปล่อยให้บุคคลทุกคนมีสิทธิในการมี, ใช้, จำหน่าย, จ่ายแจกทรัพย์สินโดยปราศจากข้อจำกัดใด ๆ รัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามากำหนดระเบียบแห่งทรัพย์สินคุ้มครองทรัพย์สิน และจำกัดทรัพย์สิน เพื่อไม่ให้ใช้อำนาจตัดสินความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพย์สินระหว่างบุคคล<sup>11</sup> โดยในประเทศต่าง ๆ ได้ระบุหลักประกันทรัพย์สินของบุคคล/เอกชนในรัฐธรรมนูญโดยบัญญัติให้สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินและการสืบทอดกรรมสิทธิ์ได้รับความคุ้มครอง<sup>12</sup> รัฐไม่อาจลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลโดยปราศจากกระบวนการอันเที่ยงธรรมของกฎหมาย<sup>13</sup> การที่รัฐจะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์และไม่ชดเชยค่าทดแทนที่เป็นธรรมภายในเวลาอันควรย่อมจะทำได้ เมื่อการกระทำดังกล่าวอยู่นอกวัตถุประสงค์ที่รัฐจะอ้างได้ตามกฎหมาย

ทั้งนี้อำนาจสูงสุดเด็ดขาดหรืออำนาจอธิปไตยของรัฐยังคงเป็นข้อความคิดในทางกฎหมายและทางรัฐศาสตร์ต่อไป โดยเฉพาะในทฤษฎีของรัฐ เมื่อพิจารณาในแง่กฎหมายและสถานการณ์ที่เป็นจริงแล้ว อำนาจย่อมอยู่ภายในขอบเขตจำกัด อันเนื่องมาจากรัฐอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศและข้อความคิดทางกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ ที่พัฒนาการขึ้นมา ซึ่งสิ่งนี้ทำให้อำนาจสูงสุดนั้นมีความหมายในทางกฎหมายมากขึ้น

### 3.1.2 บทบาทของรัฐต่อการคุ้มครองประชาชน

เมื่อพิจารณาในแง่อำนาจหน้าที่การให้ความคุ้มครองต่อประชาชน รัฐมีเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งคือ *สัญชาติ* สัญชาติเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความมั่นคงของมนุษย์ แสดงถึงคุณลักษณะและความสัมพันธ์เกี่ยวข้องของระหว่างบุคคลนั้น ๆ กับรัฐ ทำให้บุคคลมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และเป็นฐานทางกฎหมายภายในในการใช้สิทธิทางแพ่งและการเมืองมากมาย<sup>14</sup> รวมทั้งสัญชาติกำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงสายสัมพันธ์อันแท้จริงหรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับรัฐมากกว่า

<sup>11</sup> จรูญ สุภาพ. *หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร : แนวทฤษฎีและประยุกต์*, หน้า 55.

<sup>12</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 48.

<sup>13</sup> รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ 14 ค.ศ. 1866.

<sup>14</sup> UNHCR, *State of the World Refugees, 1997-98 : An Humanitarian Agenda*, (London : Oxford University Press, 1997) p. 225.

รัฐอื่น<sup>15</sup> อันเป็นความสัมพันธ์ทั้งทางปกครองและทางกฎหมายของบุคคลต่อรัฐ นำไปสู่ภาระหน้าที่ที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองภายในดินแดนแก่ผู้ที่สัญชาติของรัฐตน และให้ความคุ้มครองทางการทูตเมื่อบุคคลนั้นไปอยู่นอกดินแดน

บุคคลในฐานะที่เป็นประชาชนที่มีสายสัมพันธ์อันแท้จริงกับรัฐในฐานะที่เป็นคนชาติ และบุคคลที่ไม่ได้มีสายสัมพันธ์อันแท้จริงกับรัฐในฐานะที่เป็นคนต่างด้าว ย่อมต่างได้รับความคุ้มครองตามนิติบัญญัติและพจนานุกรมจากตัวทำการต่าง ๆ ภายในประเทศโดยมีกฎหมายภายในบัญญัติรับรองไว้ สำหรับคนต่างด้าวนั้นโดยทั่วไปแล้วรัฐไม่ถูกบังคับให้ต้องรับบุคคลใดก็ตามที่ไม่ใช่คนชาติของตนเข้ามาในดินแดน แต่เมื่อรับเข้ามาแล้วต้องขยายความคุ้มครองให้แก่คนต่างด้าวโดยสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศ ซึ่งการประติบัติต่อคนต่างด้าวนี้รัฐได้กระทำติดต่อกันมาเป็นเวลามากกว่า 200 ปีแล้ว และถือว่ามีฐานเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ<sup>16</sup>

ส่วนที่มีอิทธิพลและผลักดันการคุ้มครองภายในประเทศมาตั้งแต่ในอดีตได้แก่ วิวัฒนาการของกฎเกณฑ์และสถาบันระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนการเมืองระหว่างประเทศ ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายภายในจำนวนมากถูกปรับแก้ให้สอดคล้องกับแนวทางการคุ้มครองปัจเจกชนที่เป็นมาตรฐานระหว่างประเทศ ส่งผลให้คนจำนวนมากได้รับความคุ้มครองมากขึ้นในระดับหนึ่ง

จะเห็นได้จากกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ที่บัญญัติให้ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรเป็นการทั่วไปและจำแนกเป็นสิทธิเสรีภาพหลากหลายประการ รัฐไม่อาจจำกัดสิทธิเสรีภาพซึ่งกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธินั้น ๆ โดยบุคคลย่อมเสมอกันในทางกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน<sup>17</sup> ทั้งนี้มาจากหลักการพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐมีหน้าที่รัฐมีความรับผิดชอบเบื้องต้นต้องคุ้มครองบุคคล (ไม่ว่าจะเป็นคนชาติและคนต่างด้าว) ที่อยู่ภายในดินแดนหรืออยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐ<sup>18</sup> จากการที่รัฐมีอำนาจเหนือบุคคล สิ่งของ หรือเหตุการณ์ที่เกิด

<sup>15</sup>ICJ, คำพิพากษาคดี Nettlebohm ลงวันที่ 6 เมษายน 1955.

<sup>16</sup>Erica-Irena A. Daes, Status of the Individual and Contemporary International Law : Promotion, Protection and Restoration of Human Rights at National, Regional and International Levels (Geneva : United Nations, Centre for Human Rights, 1992), pp.35-36 and Michael Akehurst, A Modern Introduction to International Law, 4<sup>th</sup> ed., (1984), p.87.

<sup>17</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 4, 29, 30.

<sup>18</sup>B.G. Ramcharan, The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights : Forty Years after the Universal Declaration (Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1992) p.10.

จากการกระทำของบุคคลหรือการใช้สิ่งของดังกล่าวภายในดินแดนของตน แม้ว่าจะอยู่หรือเกิดขึ้นเพียงชั่วคราวภายในดินแดนก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายภายใน<sup>19</sup>

รัฐพึงต้องตระหนักขอบเขตภารกิจในฐานะผู้คุ้มครอง หรือผู้พิทักษ์ (Protector) ซึ่งตรงนี้ศาสตราจารย์ W.Freidman เห็นว่ารัฐมีภารกิจในการป้องกันความมั่นคงประเทศ และรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ<sup>20</sup> สอดคล้องกับนักกฎหมายมหาชนที่เห็นว่าเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐที่จะต้องป้องกันมิให้สิทธิหรือสวัสดิภาพที่มีอยู่แล้วได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากการประทุษร้ายในลักษณะต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมไปถึงภารกิจของรัฐในฐานะผู้จัดหา (Provider) ได้แก่ การจัดทำบริการและสวัสดิการขั้นต่ำให้แก่ประชาชนเพื่อรักษามาตรฐานการดำรงชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่<sup>21</sup> อันสอดคล้องกับแนวคิดภารกิจลำดับรองของรัฐในการเพิ่มเติมหรือปรับปรุงวิถีชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นกว่าเดิมและกระจายสิทธิและสวัสดิภาพสู่ประชาชนอย่างทั่วถึง

โดยหลักการที่รัฐบาลแต่ละประเทศจะพึงกระทำเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน ได้แก่ จะต้องคุ้มครองโดยฉับพลัน, พอเพียงและมีประสิทธิผล ตลอดจนต้องดำเนินการในเชิงป้องกัน, เยียวยาแก้ไขและชดเชยความเสียหาย<sup>22</sup> โดยอาศัยกลไกด้านกฎหมายและด้านสถาบันที่รัฐมีอยู่ให้เกิดประโยชน์มากที่สุด รวมทั้งต้องพัฒนากลไกเหล่านั้นให้สอดคล้องกับมาตรฐานอันเป็นที่ยอมรับในระดับสากลและตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน

จุดมุ่งหมายของความคุ้มครองภายในดินแดน คือ รัฐให้ความคุ้มครองประชาชนได้โดยตอบสนองความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเพียงพอ ให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน, ได้รับความเป็นธรรมในการดำรงชีพ, มีและใช้สิทธิเสรีภาพในการดำเนินกิจกรรมภายใต้กฎหมายได้อย่างเป็นปกติสุข หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ารัฐสามารถประกันสิทธิเสรีภาพอย่างน้อยก็ขั้นพื้นฐานให้กับประชาชน ซึ่งนอกจากจะก่อประโยชน์กับประชาชนแล้วยังส่งผลดีในด้านต่าง ๆ แก่รัฐด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

เมื่อพิจารณาจากสภาพความเป็นจริง ระดับการให้ความสำคัญหรือการคุ้มครองบุคคลแตกต่างกันไปตามระบอบหรือลัทธิการเมืองที่แตกต่างกัน ผู้ศึกษาไม่ได้มีเจตนาจะตัดสินลงไปว่าบทบาทของรัฐต่อประชาชนในลัทธิการเมืองใดดีกว่า แต่ขอหยิบยกแนวทางในระบอบประชาธิปไตยที่มีหลักการคุ้มครองบุคคลอยู่หลายประการ เช่น ประชาธิปไตยไม่ต้องการให้รัฐบาลมี

<sup>19</sup>Rebecca Wallace, International Law (London : Sweet & Maxwell, 1985), p.102.

<sup>20</sup>สมยศ เชื้อไทย, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น, หน้า 126.

<sup>21</sup>เรื่องเดียวกัน, หน้า 37.

<sup>22</sup>B.G. Ramcharan, The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights : Forty Years after the Universal Declaration, p.335.

อำนาจเหลืออันจนอาจละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชน, การมีและใช้สิทธิเสรีภาพจะต้องไม่ละเมิดประโยชน์ของบุคคลอื่น, การใช้หลักกฎหมาย, หลักนิติรัฐเพื่อให้เกิดความยุติธรรมแก่บุคคลอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันและการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองและด้านอื่น ๆ เป็นต้น

อย่างไรก็ดีในทางปฏิบัติ ไม่ใช่ว่าหลักการเหล่านี้จะสมบูรณ์แบบและมีประสิทธิผลเพียงพอในการให้ความคุ้มครองเนื่องจากรัฐต้องบริหารปกครองโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของส่วนรวมด้านความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ในบางกรณีรัฐจำต้องแทรกแซง, รุกล้ำ, จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ โดยบังคับให้กระทำการหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ตามที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายภายใน

นอกจากนี้ยังพบว่ายังมีปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลต่อระดับการให้ความคุ้มครอง ได้แก่ การมีสัญชาติ, สถานภาพทางเศรษฐกิจของรัฐ, สถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจของประชาชน เช่น คนรวยได้รับความคุ้มครองมากกว่าคนจน, ชนกลุ่มน้อยและชนพื้นเมืองได้รับการปฏิบัติที่ไม่ทัดเทียมกับชนกลุ่มใหญ่ ตลอดจนปัจจัยความสมานฉันท์หรือความขัดแย้งของกลุ่มชาติพันธุ์, กลุ่มศาสนากับรัฐบาล, อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์, กลุ่มอิทธิพล, พรรคการเมืองและบริษัทข้ามชาติ, ความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้เจตนารมณ์ในการคุ้มครองประชาชนถูกบิดเบือนไปและก่อให้เกิดผลร้ายกับส่วนรวม

### 3.2 เหตุผลและความจำเป็นของการคุ้มครองระหว่างประเทศ

อันที่จริงข้อความคิดของความคุ้มครองระหว่างประเทศ (International Protection) ไม่แตกต่างจากความคุ้มครองภายในประเทศ (domestic protection) มากนัก นั่นคือ เป็นการดำเนินการเพื่อให้แน่ใจว่าเกิดความมั่นคงปลอดภัยกับประชาชน มุ่งหมายให้มีการเคารพสิทธิของปัจเจกชนอย่างเต็มที่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมาย<sup>23</sup>

ขณะที่ไม่มีกฎหมายที่ระบุว่าความคุ้มครอง หมายถึงประการใดอย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามก็ตีการพิจารณาในประเด็นนี้จำต้องรู้ความหมายของ*ความคุ้มครองระหว่างประเทศ* จากการเทียบเคียงกับมาตรฐานทางกฎหมายผู้ลี้ภัย, สิทธิมนุษยชน, มนุษยธรรม และจากกิจกรรมของ UNHCR และองค์การ, องค์กรอื่น ๆ ให้ความคุ้มครองแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน พอจะให้ความหมายโดยสรุปได้ว่า “เป็นการดำเนินมาตรการเพื่อให้แน่ใจว่ามีการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน โดยเฉพาะความมั่นคงปลอดภัยและศักดิ์ศรีของพวกเขา มาตรการดังกล่าวยังเคยไป

<sup>23</sup>ระบุถึงในการประชุม The Third Workshop on Protection for Human Rights Organization, hosted by ICRC, Geneva, 18-20 January 1999.



ถึงการจัดให้มีความช่วยเหลือด้านวัสดุสิ่งของเพื่อปกป้องความมั่นคงปลอดภัยส่วนบุคคลและสิทธิขั้นพื้นฐานของคนกลุ่มนี้”<sup>24</sup>

ทั้งนี้เป็นที่ชัดเจนว่า ข้อความคิดของ “ความคุ้มครอง” มีที่มาจากบริบทด้านสิทธิมนุษยชน<sup>25</sup> ซึ่งมุ่งคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งปวง โดยมีฐานะทางกฎหมายดังนี้ ประการแรก มาจากคำตัดสินศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (ICJ) ใน Nettlebohm Case<sup>26</sup> ซึ่งศาลได้อ้างถึงสถาบันที่ให้ความคุ้มครองทางการทูต และให้ความเห็นว่า “การให้ความคุ้มครองอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งได้กำหนดว่ารัฐมีสิทธิให้ความคุ้มครองหรือไม่” ประการที่สอง คือ มาจากคดี the Reparations Case ซึ่งศาลเห็นว่าใช้หลักการเดียวกับที่กล่าวถึงข้างต้นกับองค์การระหว่างประเทศ ศาลรับรองชัดเจนว่าองค์การสหประชาชาติมีความสามารถที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ<sup>27</sup> ประการที่สาม มาจากคดี Barcelona Traction Case ซึ่งศาลให้ความสนใจกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดพันธกรณีต่อสังคมโลกทั้งหมด ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิพื้นฐานของมนุษย์ อันได้แก่ การคุ้มครองมิให้นำคนไปเป็นทาสและเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ โดยสิทธิในหลายส่วนกลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไป<sup>28</sup> ทั้งนี้การเคลื่อนไหวในทางระหว่างประเทศให้มีการเลิกทาสก็เป็นพัฒนาการหนึ่งของความคุ้มครองระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ยังพิจารณาได้จากกรรมาธิการกำเนิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มุ่งคุ้มครองผู้ประสบภัยและบุคคลพลเรือนในสถานการณ์การพิพาททางอาวุธ, กรรมาธิการกำเนิดกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งส่วนหนึ่งถูกนำมาใช้เป็นฐานในการแทรกแซงด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม ในสถานการณ์ที่คุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจนการกำหนดมาตรฐานระหว่างประเทศด้านแรงงานและสังคมขององค์กรแรงงานระหว่างประเทศ เป็นต้น

พื้นฐานทางกฎหมายทั้งหลายได้ชี้ให้เห็นว่าข้อความคิดของความคุ้มครองระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งโดยหลักแล้วสังคมโลกอันประกอบด้วย

<sup>24</sup>Roberta Cohen and Francis M.Deng, Masses in Flight : Global Crisis of Internal Displacement, p.256-7.

<sup>25</sup>B.G. Ramcharan, The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights : Forty Years after the Universal Declaration, p.9 and Francis M. Deng, “The International Protection of the Internally Displaced”, International Journal of Refugee Law, Special Issue (1995) : 80.

<sup>26</sup>ICJ Reports, 1955, para.4 at pp. 20-21.

<sup>27</sup>ICJ Reports, 1949, para. 174 at 183.

<sup>28</sup>ICJ Reports, 1970, para. 1, p.32.



รัฐและองค์การระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญต่อสิ่งนี้โดยตรง รวมตลอดถึงต้องอาศัยความร่วมมือ และแม้จะบังคับตามกฎหมายไม่ได้จาก องค์การเอกชน, บัณฑิตเอกชน, กลุ่มบุคคล, สถาบันการศึกษา ฯลฯ ที่พึงจะคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งก็คือ สิทธิ เสรีภาพของคนทุกคน โดยไม่เลือกปฏิบัติและไม่ว่า จะด้วยเหตุผลใดก็ตาม

โดยข้อความคิดของ “ความคุ้มครอง” ยังเกี่ยวข้องสัมพันธ์กับ “การส่งเสริม” (promotion) ดังปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 1, 55, 56 การส่งเสริมสิทธิมนุษยชนนี้เป็นการ ดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดผลดีในอนาคต เช่น สร้างความเข้าใจในสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ให้เกิดกับรัฐบาลและหน่วยต่าง ๆ ไม่ว่าจะจัดประชุม, ฝึกอบรมหรือให้การศึกษา ฯลฯ โดยเฉพาะใน สถานการณ์ที่ประชาชนไม่ได้รับการปฏิบัติที่พอเพียงหรือถูกละเมิดอยู่ตลอดเวลา อย่างไรก็ตามข้อ สังเกตว่า ทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ หากมีการดำเนินงานทั้งในส่วนของส่งเสริม และการคุ้มครองควบคู่กันไปจะทำให้บรรลุเป้าหมายด้านสิทธิมนุษยชนได้ ในทางปฏิบัติจึงไม่ อาจแยกออกจากกันได้

ส่วนสำคัญที่จะชี้ให้เห็น คือ เมื่อความคุ้มครองภายในประเทศล้มเหลวจากพฤติกรรม ทั้งหลายนำไปสู่การให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ พฤติการณ์ทั้งหลายดังกล่าวได้แก่ รัฐบาล กระทำการอันก่อให้เกิดผลร้ายกับบุคคลที่อยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐเสียเอง, กฎหมายและกลไก บริหารปกครองประเทศขัดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศ, ระบบงานตุลาการภายในล้มเหลว เมื่อ บุคคลไม่ได้รับการเยียวยาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน, เกิดความขัดแย้งภายในสถานการณ์ฉุกเฉิน, เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ก่อให้ เกิดการปฏิบัติที่ไม่ใช่การปฏิบัติของมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกัน, มีการกระทำหรือก่อเกิดผลกระทบกับ กลุ่มคนที่เสี่ยงจะรับอันตรายได้ง่าย (vulnerable groups)<sup>29</sup>

พฤติการณ์หนึ่ง ๆ หรือหลายพฤติการณ์ข้างต้นได้เกิดขึ้นในประเทศที่มีการละเมิด สิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง และเกิดการพลัดถิ่นภายในดินแดนอย่างกว้างขวาง เช่น ชูदान, ตูร์กี, โมซัมบิก, อังโกลา, อัฟกานิสถาน, กัมพูชา, กัวเตมาลา, อดีตกองโกลาเวีย, รวันดาและพม่า เป็นต้น ซึ่งรัฐอาศัยกลไกภายในประเทศและอำนาจอธิปไตยของรัฐเป็นฐานในการเพิกเฉยต่อการกระทำของ กลุ่มหรือฝ่ายที่ไม่ใช่ฝ่ายของรัฐบาล หรือแม้แต่เป็นฐานการกระทำของรัฐบาลเอง ประชาชนจึง ประสบปัญหาการให้ความคุ้มครองภายในซึ่งอาจเกิดขึ้นในทางกฎหมาย (de jure) เช่น กรณีเป็นคน

<sup>29</sup>B.G. Ramcharan, The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights : Forty Years after the Universal Declaration, p.11.

ไร้สัญชาติ หรือ ในทางปฏิบัติ (de facto) คือ บังเอิญคนไม่สามารถหรือไม่ประสงค์ได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลหรือทั้งสองประการ ผลที่ตามมาคือ เกิดภาวะสูญญากาศแห่งความคุ้มครอง

นอกจากนี้แม้ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนจะประสบกับเหตุที่นำไปสู่การพลัดถิ่นทำนองเดียวกับผู้ลี้ภัย แต่เมื่อไม่ได้ข้ามพรมแดนออกไปจึงไม่ตกอยู่ภายใต้ระบอบการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัยที่มีทั้งกฎหมายและสถาบันรองรับ ผลร้ายยิ่งเกิดกับประชาชนภายในดินแดน อีกเมื่อหลายประเทศไม่อาจยุติปัญหาภายในกันเองได้โดยง่าย และมักจะไม่ยอมรับว่าเกิดสถานการณ์เหล่านี้ในประเทศของตน

สังคมโลกจึงพยายามตอบสนองต่อสถานการณ์ภายในดินแดนของประเทศนั้น ตามหลักการคือ ยึดถือประชาชนที่ได้รับผลกระทบเป็นเป้าหมายการดำเนินงาน โดยทั้งนี้มีการดำเนินงานให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศเป็นเป้าหมายการดำเนินงาน โดยทั้งนี้มีการดำเนินงานให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศเป็น 2 ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

1. **Physical Protection** คือ ให้ความคุ้มครองโดยเข้าถึงตัวผู้ที่ตกเป็นเหยื่อ หรือได้รับผลกระทบ ซึ่งผู้ที่เข้าไปอาจเป็นกองกำลังรักษาสันติภาพ หรือ องค์การระหว่างประเทศ ฯลฯ บางกรณีหากจำเป็นอาจมีการต่อสู้, ใช้กำลังเพื่อปราบ หรือ ยุติการกระทำละเมิดต่อประชาชน อันก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยแก่ประชาชนภายในประเทศนั้น ๆ ซึ่งความคุ้มครองนี้รวมไปถึง การนำสิ่งของจำเป็นในการเลี้ยงชีพเข้าไปช่วยเหลือให้ผู้คนดำรงชีพอยู่ได้ท่ามกลางความยากลำบาก และทนต่อผู้กับการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้

2. **Legal Protection** คือ ให้ความคุ้มครองจากภายนอกประเทศที่เกิดสถานการณ์ โดยกำหนดและพัฒนากฎหมายหรือบรรทัดฐาน, ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายหรือบรรทัดฐานระหว่างประเทศ และให้การเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น

ทั้งนี้จะใช้การดำเนินงานทั้ง 2 ลักษณะดังกล่าวเป็นหลักในการนำเสนอข้อมูลและวิเคราะห์ในงานเขียนนี้ นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการให้ความคุ้มครองในลักษณะอื่น ๆ ด้วย เช่น ความคุ้มครองที่ดำเนินงานโดยสื่อสารมวลชนระหว่างประเทศที่เฝ้าสังเกตการณ์และถ่ายทอดเรื่องราวผลกระทบที่เกิดขึ้นให้สังคมโลกได้รับรู้รับทราบ จัดได้ว่าเป็นความคุ้มครองที่จับต้องไม่ได้ หรือ คุ้มครองโดยทำให้ปรากฏสู่สาธารณชน (protection by publicity)<sup>30</sup> การให้ความคุ้มครองทางจิตวิทยา เป็นการมุ่งเน้นกับการวิเคราะห์และบำบัดรักษาทางจิตใจแก่กลุ่มเด็กที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งที่

<sup>30</sup> Report submitted to the Security Council by the Secretary-General in accordance with Resolution 605 (1987), UN Doc. S/19443, 21 January 1988, p.10, para. 38.

ผ่านมาโครงการของ UNICEF ได้ให้ความคุ้มครองแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ส่วนหนึ่งคือ ดูแลสภาพจิตใจ โดยจัดกิจกรรมสำหรับเด็กเพื่อดูแลทางจิตสังคม (Psychosocial Care) เพื่อสร้างเสริมให้เด็กเป็นส่วนหนึ่งของครอบครัวที่มั่นคงและเป็นปกติสุข หลังจากบำบัดภาวะตื่นตระหนก, หวาดกลัวในเด็กแล้ว<sup>31</sup>

### 3.3 ระบบของการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ

ในสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามประชาชนภายในประเทศ โดยไม่มีหลักประกันใด ๆ ทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศ ในทางกลับกันแม้จะไม่ได้ร้องขอ แต่ก็เป็นเรื่องที่เกิดที่เกี่ยวข้อซึ่งต้องเข้าไปให้ความคุ้มครอง โดยอาศัยข้อความคิดและลักษณะการดำเนินงานดังที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วในหัวข้อที่ผ่านมา โดยกลไกหรือระบบที่ให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศที่จะชี้ให้เห็นประกอบด้วย กลไกด้านสถาบัน (Institutional Arrangements) และกรอบทางกฎหมาย (Legal Framework) ซึ่งประเด็นหลังนี้นำไปสู่การพิจารณาหลักการและสิทธิที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองไว้

เป็นที่น่าสังเกตว่าการพิจารณาให้หัวข้อนี้ไม่ได้ระบุลงไปว่าเป็นระบบความคุ้มครองระหว่างประเทศ เนื่องจากในทางระหว่างประเทศไม่มีระบบนี้ที่จะปรากฏว่ามีฐานและกรอบชัดเจนดังเช่นระบอบสิทธิมนุษยชนหรือระบอบผู้ลี้ภัย จึงพิจารณาไปในส่วนของสถาบันและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และทำหน้าที่ให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศได้ ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ครอบคลุมถึงบทบาทขององค์การระหว่างประเทศเท่านั้น รัฐต่าง ๆ ,องค์กรที่ไม่ใช่รัฐ, ปัจเจกชนก็อาจแสดงบทบาทความคุ้มครองระหว่างประเทศได้เช่นกัน

#### 3.3.1 กลไกทางสถาบัน / หน่วยงานระหว่างประเทศ

##### 3.3.1.1 อาณัติด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานจำนวนมากมีอาณัติต่อสิทธิมนุษยชน (ในแง่การส่งเสริมและการคุ้มครอง) ขณะเดียวกันในหลายส่วนก็ไม่ได้มีอาณัติต่อสิทธิมนุษยชน แต่ก็มีภารกิจรื้อให้หันมาให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนมากขึ้น ในที่นี้องค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานที่มีอาณัติต่อสิทธิมนุษยชน และเป็นองค์ประกอบของกลไกสิทธิมนุษยชนแห่งองค์การสหประชาชาติ ตามลำดับโครงสร้างของกลไก ดังนี้

<sup>31</sup>Bo Viktor Nyland, Jean Claude Legrand and Peter Hottberg, "The role of art in psychosocial care and protection for displaced children", *Forced Migration Review*, 6 (December 1999) : 16-19.

### 3.3.1.1.1 หน่วยงานหลักขององค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติจัดตั้งขึ้นเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ.....ก่อให้เกิดความร่วมมือในการส่งเสริมและกระตุ้นให้มีการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของคนทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางประสานการปฏิบัติงานระหว่างชาติต่าง ๆ<sup>32</sup> องค์การสหประชาชาติจึงมีหน่วยงานหลักที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ได้แก่

คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) มีความรับผิดชอบเบื้องต้นในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และอำนาจเฉพาะในการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี, วินิจฉัยว่าสถานการณ์ที่เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพ หรือเป็นการรุกรานหรือไม่ เพื่อจะได้ให้ความเห็นแนะนำ (recommendation) ไปจนถึงขั้นวินิจฉัยตัดสิน (decision) ให้ใช้มาตรการบังคับ ซึ่งอาจจะไม่ถึงขั้นใช้กำลัง หรือถึงขั้นใช้กำลัง<sup>33</sup>

การที่คณะมนตรีความมั่นคงออกข้อมติในลักษณะความเห็นแนะนำ รัฐสมาชิกจะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ แต่สำหรับข้อมติในลักษณะคำตัดสิน รัฐสมาชิกต้องให้ความเคารพและมีผลผูกพันตามกฎหมาย

มีข้อสังเกตว่าสถานการณ์ในแต่ละประเทศที่เข้าสู่กระบวนการของคณะมนตรีความมั่นคงอันนำไปสู่การออกข้อมติในลักษณะต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนในระดับรุนแรงและขอบเขตกว้างขวางไม่ใช้น้อย เช่น กรณีสงครามอิรัก-คูเวต (ค.ศ. 1990)<sup>34</sup>, สถานการณ์การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในรวันดา (ค.ศ. 1994)<sup>35</sup> ฯลฯ การตอบสนองของคณะมนตรีความมั่นคง คือ ใช้ทุกวิถีทางที่จำเป็นให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้ วิถีทางที่สำคัญ คือ การใช้กำลังทางทหาร ไม่ว่าจะโดยกองกำลังของสหประชาชาติ, ประเทศอื่นหรือองค์การระดับภูมิภาคเข้าแทรกแซงประเทศที่เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง อันเป็นการให้ความคุ้มครองในลักษณะ Physical Protection โดยในปัจจุบันยังเป็นที่ถกเถียงถึงความชอบธรรมในการใช้วิธีนี้ ในข้อความคิด “Humanitarian Intervention” ซึ่งถูกมองว่าขัดต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ

<sup>32</sup>Article 1, 55 of UN Charter, entered into force on 24 December 1945

<sup>33</sup>Article 24, 34, 39, 41, 42 of the UN Charter

<sup>34</sup>SC Res. 660 of 2 August 1990, SC Res. of 6 August 1990.

<sup>35</sup>SC Res. 925 (1994), 929 (1994)

สมัชชาใหญ่ (General Assembly) เป็นเวทีของการประชุมและออกเสียงลงคะแนนของประเทศสมาชิกสหประชาชาติทั้งปวง มีอำนาจในการพิจารณาอภิปรายและแนะนำหลังจากได้รับเรื่องหรือรายงานจากเลขาธิการใหญ่ หรือหน่วยงานของ UN เกี่ยวกับปัญหาใด ๆ ซึ่งรวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนภายในขอบเขตของกฎบัตรสหประชาชาติ สมัชชาไม่มีอำนาจที่จะวินิจฉัยว่ามี การคุกคามหรือละเมิดต่อสันติภาพในลักษณะที่เป็นการผูกมัดแก่รัฐสมาชิก

มติที่สมัชชาออกเป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของรัฐสมาชิกในลักษณะที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้บรรดารัฐสมาชิกปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อรักษาหรือกลับคืนมาซึ่งสันติภาพหรือความมั่นคงระหว่างประเทศ ข้อมติจึงมีผลผูกพันในทางการเมืองและทางศีลธรรมเท่านั้น<sup>36</sup> มติมากมายต่อการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ มีส่วนผลักดันและกระตุ้นให้มีการพัฒนาปรับปรุงสภาพการณ์, แก้ไขปัญหา, ส่งเสริมพัฒนาการและประมวลกฎหมายระหว่างประเทศ ฯลฯ อันมีผลต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนทั่วโลก

คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) มีอำนาจในการริเริ่มศึกษา, รายงาน ตลอดจนทำความเข้าใจและแนะนำเพื่อส่งเสริมให้มีการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน รวมถึงร่างกฎหมายเสนอต่อสมัชชาใหญ่ ฯลฯ<sup>37</sup> อย่างไรก็ตามก็ตีตมกันว่าคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมไม่ค่อยแข็งแกร่งเท่าใดนัก บทบาทด้านสิทธิมนุษยชนไปปรากฏให้เห็นเด่นชัดในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (UN Commission on Human Rights) มากกว่าซึ่งจะกล่าวถึงในรายละเอียดต่อไป

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) โดยทั่วไปมีเขตอำนาจครอบคลุมกฎหมายระหว่างประเทศทั้งปวง มีบางกรณีที่จะเข้าไปเกี่ยวข้องกับประเด็นสิทธิมนุษยชน เนื่องจากมีข้อจำกัดตรงที่ เรื่องที่จะขึ้นสู่ศาลได้ขึ้นอยู่กับความยินยอมของรัฐที่พิพาทในการยอมรับเขตอำนาจศาล จากนั้นจึงนำไปสู่คำตัดสินที่มีผลผูกพันได้ ทั้งนี้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้บังคับให้รัฐต้องยอมรับเขตอำนาจของศาล ICJ อย่างไรก็ตามศาลมีอำนาจที่จะออกความเห็นในเชิงแนะนำ (Advisory Opinion) ซึ่งไม่มีผลผูกพันรัฐ แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งของพัฒนาการหลักการ

<sup>36</sup> นพมาศ คมขำ, ข้อมติของสหประชาชาติเกี่ยวกับสถานการณ์ในกัมพูชา, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ปีการศึกษา 2536), หน้า 62-63 และชุมพร ปัจจุบันนท์, “กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ”, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ, หน่วยที่ 7-15 (นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2538), หน้า 138, 168.

<sup>37</sup> Article 62 of the UN Charter



และกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ รวมทั้งหน่วยงานของ UN และองค์การชำนาญพิเศษสามารถหยิบยกความเห็นนี้ไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานได้

นอกจากนี้หน่วยงานหลักต่าง ๆ ของ UN จะทำงานได้ก็ต้องมีสำนักเลขาธิการ ซึ่งมีเลขาธิการใหญ่ (UN Secretary-General) เป็นหัวหน้า ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ โดยคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง เลขาธิการใหญ่มีบทบาทสำคัญด้านสิทธิมนุษยชน โดยประสานงานระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในองค์กรระหว่างประเทศ บริหารงานให้เกิดประสิทธิผลตามข้อมติ และสามารถเสนอความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับวาระการประชุมได้ทุกเมื่อ รวมทั้งประเด็นด้านสิทธิมนุษยชนและการพลัดถิ่นภายในดินแดน ดังตัวอย่างเช่น บทบาทของอดีตเลขาธิการใหญ่ Broutos Broutos Ghali ในความคิดที่จะให้มีการศึกษาสภาพปัญหาและบรรทัดฐานกฎหมายในเชิงลึกของการพลัดถิ่นภายในดินแดน ตลอดจนการเข้าร่วมในภารกิจของผู้แทนพิเศษที่ทำหน้าที่รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศต่าง ๆ

### 3.3.1.1.2 หน่วยงานและองค์การที่จัดตั้งภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (UN Commission on Human Rights) เป็นหน่วยงานหลักด้านสิทธิมนุษยชนที่ประกอบด้วย 53 รัฐสมาชิก มีอำนาจหน้าที่หลักในการให้ข้อแนะนำด้านนโยบายโดยรวมทั้งหมด, ศึกษาปัญหาสิทธิมนุษยชน, พัฒนาและประมวลบรรทัดฐานระหว่างประเทศใหม่และติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนทั่วโลก ตลอดจนเป็นเวทีระหว่างองค์กรระหว่างรัฐและองค์กรเอกชนในประเด็นสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชน กลุ่มน้อยเข้ามารับผิดชอบด้านสิทธิมนุษยชนต่อชนกลุ่มน้อยตั้งแต่ปี 1948 ด้วย<sup>38</sup> คณะกรรมการฯ มี 3 กระบวนการหลักในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนอกกรอบสนธิสัญญา ดังนี้

ประการแรก คือ The 1503 Procedure ริเริ่มขึ้นจากมติที่ 1503 ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม ในปี 1970 โดยมีการรับเรื่อง (Communications) จากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิและจะกดดันให้รัฐที่เกี่ยวข้องเยียวยาแก้ไข กระบวนการนี้เป็นกระบวนการนับตั้งแต่รับข้อร้องเรียนไปจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ จากนั้นจึงจะเผยแพร่เอกสารที่เกี่ยวข้องได้เรื่องจะเข้าสู่กระบวนการเฉพาะสถานการณ์ “ที่มีรูปแบบการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อเนื่องรุนแรงและพิสูจน์ได้ว่า

<sup>38</sup>United Nations, Human Rights Today : A United Nations Priority (New York , Department of Public Information, United Nations, 1998), pp. 14-15.

เกิดสถานการณ์เช่นนั้นต้องการให้คณะกรรมการพิจารณา<sup>39</sup> คือ นอกจากชี้ให้เห็นว่าเกิดการละเมิดแล้วยังต้องพิสูจน์ / รูปแบบสถานการณ์นั้น ๆ ด้วย กระบวนการนี้อยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่จะทำให้ข้อร้องเรียนนั้นรับฟังได้ บางเรื่องได้รับการพิจารณาและสิ้นสุดลงด้วยดี แต่ส่วนใหญ่มีปัญหาอุปสรรคหลายประการทำให้เรื่องค้างค้ำอยู่เป็นจำนวนมาก<sup>40</sup>

ประการที่สอง คือ The 1235 Procedure วิเริ่มขึ้นจากมติคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมที่ 1235 (ปี 1967) เป็นกระบวนการเปิดที่นำไปสู่การถกอภิปรายทั่วไปประจำปีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, นำไปสู่การออกข้อมติต่อรัฐและการตั้งกลไกติดตามตรวจสอบและหาข้อเท็จจริงในรูปของผู้แทนพิเศษในสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ ซึ่งจะเป็นผู้จัดทำรายงานในภาระหน้าที่ดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และต่อมานำเรื่องขึ้นสู่สมัชชาใหญ่ต่อไป<sup>41</sup> อย่างไรก็ตามก็ดีกระบวนการนี้ก็มีปัญหาอุปสรรคเช่นกัน ที่สำคัญคือ อิทธิพลและอำนาจที่เหนือกว่าของประเทศมหาอำนาจหรือประเทศใหญ่ ๆ

ประการที่สาม คือ Thematic Procedures เป็นกระบวนการที่มีการตั้งกลไกขึ้นรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนตามเรื่อง หรือตามประเด็นที่ตั้งไว้ โดยกำหนดให้ผู้แทนพิเศษ (Special Rapporteur) หรือคณะทำงาน (Working Group) ทำหน้าที่นี้ เช่น การตั้งผู้แทนพิเศษเป็นการเร่งด่วนเพื่อทำหน้าที่รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในอดีตยูโกสลาเวีย (1992) และในรวันดา (1994) รวมทั้งมอบหมายให้ผู้แทนพิเศษในชุดาน, คองโกและพม่า รายงานข้อมูลเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน, การบังคับให้พลัดถิ่นและการขัดขวางการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

นอกจากนี้ยังมีการกำหนดให้เป็นอาณัติของเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติโดยตรง ซึ่งนำไปสู่การตั้งผู้แทนพิเศษเลขาธิการใหญ่ว่าด้วยเด็กและการพิพาททางอาวุธ, ผู้แทนพิเศษเลขาธิการใหญ่ว่าด้วยผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน เป็นต้น ผู้ที่ทำหน้าที่จะต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หรือในบางกรณีเสนอต่อสมัชชาใหญ่

<sup>39</sup>H.J Steiner and P. Alston, International Human Rights in Context (Oxford : Clarendon Press, 1996), p. 377 referred in V. Muntarborn, "Human Rights Protection System of the United Nations of its Specialized Agencies", lectures for the International Institute of Human Rights, Strasbourg, 2001, pp.8-9.

<sup>40</sup>V. Muntarborn, *ibid.*,p. 10.

<sup>41</sup>*Ibid.*

กระบวนการนี้อาจนำไปสู่การเจรจาโดยเร่งด่วนระหว่างกลไกและประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันหรือหยุดการละเมิดที่ใกล้จะมาถึงหรือที่เกิดขึ้นแล้ว ที่ผ่านมามีการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพในหลายเรื่อง หลายประเด็น แต่อย่างไรก็ตามก็ยังคงมีปัญหาคอขวดหลายด้านเช่นกัน ซึ่งโดยหลัก ๆ แล้วกระบวนการทั้ง 3 ประการต่างก็มีปัญหาคอขวดในส่วนของระบบงานและทรัพยากรของกลไกสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาตินั้นเอง

### สำนักข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชน (Office of the High Commissioner for Human Rights)

ข้าหลวงใหญ่ฯ คนแรกได้รับการแต่งตั้งในปี 1994 ด้วยการร้องขอของ สหประชาชาติที่มีอาณาเขตกว้างขวางในการป้องกัน, ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ได้ผนวกรวมเอา the Center for Human Rights เข้าไว้ด้วยในปี 1997 ข้าหลวงใหญ่คนปัจจุบันได้แสดงเจตนาที่จะเสริมสร้างความสามารถในการปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>42</sup> ซึ่งที่ผ่านมามีความสามารถเข้าไปสนับสนุนโครงการและหน่วยงานทั้งหลายภายในระบบของสหประชาชาติได้ โดยผ่านโครงการความร่วมมือทางเทคนิค แม้จะดำเนินการภายใต้งบประมาณที่จำกัดก็ตาม ตัวอย่างเช่น โครงการได้เข้าไปช่วยเหลือปฏิบัติการในอันโกลา, กัมพูชา, โมซัมบิก, ไฮติและอดีตยูโกสลาเวีย เป็นต้น รวมทั้งแสดงบทบาทในการให้คำแนะนำ ซึ่งมักจะนำมาซึ่งความรู้ความชำนาญด้านสิทธิมนุษยชน, การวิเคราะห์ทางกฎหมายและการฝึกอบรมบุคลากร<sup>43</sup> ทั้งหมดที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าสำนักข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนมีบทบาทสำคัญในการให้ความคุ้มครองทั้ง 2 รูปแบบ คือ *physical protection* และ *legal protection*

อย่างไรก็ดียังมีองค์กรย่อยอื่น ๆ ที่แต่แรกเริ่มไม่มีอาณาเขตเกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนโดยตรง แต่ได้ตระหนักถึงงานส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เห็นได้จากหลายองค์กรได้ดำเนินงานโดยอยู่บนพื้นฐานแห่งสิทธิ (rights-based approach) เช่น UNHCR, UNICEF, UNIFEM เป็นต้น<sup>44</sup>

<sup>42</sup>Mary Robinson, statement to the Executive Committee of UNHCR, Geneva, October 14, 1997.

<sup>43</sup>United Nations, Human Rights Today : A United Nations Priority, p.14.

<sup>44</sup>V. Muntarhorn, "Human Rights Protection System of the United Nations of its Specialized Agencies", p. 11.

### 3.3.1.1.3 คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้สนธิสัญญา<sup>45</sup>

สืบเนื่องจากมีสนธิสัญญาหลัก ๆ ด้านสิทธิมนุษยชนขึ้น 6 ฉบับ จึงนำมาซึ่งการจัดตั้งกลไกติดตามตรวจสอบรัฐภาคีในแง่การปฏิบัติตามมาตรฐานระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ในสนธิสัญญา แต่ละกรรมการมีการดำเนินงาน<sup>46</sup> พอจะสรุปคร่าว ๆ ได้ดังนี้

ประการแรก ได้แก่ การจัดทำรายงานแต่ละคณะกรรมการจะรับรายงานที่แต่ละรัฐภาคีจัดทำตามโครงสร้างและระยะเวลาที่กำหนดไว้ รวมทั้งรับรายงานจากองค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนต่าง ๆ ซึ่งต่อมาอาจพยายามหาข้อมูลเพิ่มเติมจากรัฐภาคี หรือเชิญผู้แทนของรัฐภาคีมาหารือกับคณะกรรมการโดยตรง จนในที่สุดจะมีการออก recommendations ที่เรียกว่า Concluding Observations ต่อประเด็นปัญหาให้รัฐปฏิบัติตาม

ประการที่สอง ได้แก่ กฎหมายเปิดโอกาสให้รัฐภาคีอื่นร้องทุกข์รัฐใด ๆ ได้ และคณะกรรมการก็มีอำนาจรับคำร้องทุกข์ที่ระบุว่ามีการละเมิดสิทธิภายใต้สนธิสัญญา แต่มักไม่ค่อยเกิดขึ้น เพราะจะกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ นอกจากนั้นยังเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนร้องทุกข์ต่อ

<sup>45</sup> คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นในแต่ละสนธิสัญญา ได้แก่

- 1) *The Human Rights Committee* ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและทางการเมือง ค.ศ. 1966, พิธีสารเลือกรับ ค.ศ. 1966 และพิธีสารเลือกรับฉบับที่ 2 ค.ศ. 1989
- 2) *The Committee on Economic, Social and Cultural Rights* ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ, สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966
- 3) *The Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD Committee)* ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ค.ศ. 1945 (CERD)
- 4) *The Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW Committee)* ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดการเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อสตรี ค.ศ. 1979 (CEDAW) และเพิ่มเติมโดยพิธีสารเลือกรับ ค.ศ. 1999
- 5) *The Committee Against Torture (CAT Committee)* ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการลงโทษหรือการปฏิบัติอื่น ๆ ที่ทารุณโหดร้าย, ต่ำช้าหรือไร้มนุษยธรรม ค.ศ. 1984 (CAT)
- 6) *The Committee on the Rights of the Child (CRC Committee)* ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989, เพิ่มเติมโดยพิธีสารเลือกรับว่าด้วยการเข้าร่วมของเด็กในการพิพาททางอาชญา ค.ศ. 2000 และพิธีสารเลือกรับว่าด้วยการขายเด็ก, การค้าประเวณีเด็กและการกระทำอนาจารต่อเด็ก ค.ศ. 2000

<sup>46</sup>V. Muntarhorn, op cit, pp. 14, 17-19

คณะกรรมการสำหรับการกระทำของรัฐภาคี ภายใต้เหตุผลที่ว่าปัจเจกชนหมดหนทางที่จะได้รับการเยียวยาแก้ไขจากรัฐแล้ว

ประการที่สาม คือ การสืบสวน, การหาข้อเท็จจริงและการไกล่เกลี่ย โดยทั่วไป กฎหมายให้คณะกรรมการกระทำโดยได้รับความยินยอมจากรัฐที่ถูกร้องเรียน ยกเว้น CAT Committee และ CEDAW Committee ที่สามารถสืบสวนได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากรัฐล่วงหน้า ในทางปฏิบัติมีปัญหาอุปสรรคหลายประการที่ทำให้การดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ คือ การให้ความเห็นทั่วไป (General Comments) คณะกรรมการส่วนมาก (ยกเว้นคณะกรรมการสิทธิเด็ก) สามารถให้ความเห็นทั่วไปต่อบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในสนธิสัญญา อันเป็นการช่วยในการตีความ, การทำความเข้าใจและช่วยในการปฏิบัติตามสิทธิในบทบัญญัติต่าง ๆ ได้เป็นบทบาทในการสร้าง Jurisprudence

ในท้ายที่สุดเมื่อคณะกรรมการต่าง ๆ ได้ออกความเห็นแนะนำ (recommendations) แต่อย่างไรก็ดีไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย ต้องไปอาศัยแรงกดดันของสังคมโลกให้รัฐภาคีปฏิบัติตามสนธิสัญญา ซึ่งมักจะไม่ค่อยมีการติดตามผลภายหลังจากการออกความเห็นแนะนำดังกล่าว

#### 3.3.1.1.4 หน่วยงานหรือองค์กรชำนาญพิเศษ

ในส่วนนี้จะขอหยิบยกมาเฉพาะหน่วยงานที่มีอภินิติในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเกี่ยวข้องกับงานเขียนนี้ ซึ่งได้แก่ องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ (ILO)

องค์กรแรงงานระหว่างประเทศใช้ระบบไตรภาคี คือ มีฝ่ายรัฐบาล, ตัวแทนนายจ้าง และตัวแทนสหภาพแรงงาน ส่วนสำคัญคือ มีการดำเนินงานผ่านกลไกติดตามตรวจสอบและยื่นข้อร้องเรียนเมื่อมีการละเมิด สองหน่วยงานติดตามตรวจสอบได้แก่ Committee of Experts ซึ่งทำหน้าที่รับรายงานจากรัฐบาลที่เป็นภาคี, สอบสวนและแนะนำในประเด็นปัญหาต่าง ๆ อีกส่วนคือ the Conference Committee on the Application of Conventions and Recommendations ซึ่งมีอำนาจเรียกรัฐบาลมาให้ข้อมูล, แสดงความคิดเห็นและรายงานต่อที่ประชุม ILO

นอกจากนี้ยังมีกระบวนการร้องเรียนต่อ ILO ตามกระบวนการตามมาตรา 24 โดยกำหนดให้ฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง (แต่ไม่เปิดโอกาสให้รัฐบาล) ยื่นข้อร้องเรียนด้วยเหตุที่ว่ารัฐไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา ILO ที่รัฐเป็นภาคี ซึ่งเรื่องก็จะเข้าสู่การให้ความเห็นและให้ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิเศษ ไปยังหน่วยงานบริหาร ILO ที่เรียกว่า Governing Body จนออกมาเป็นคำตัดสิน ซึ่งไม่มีผลผูกพันตามกฎหมายต้องอาศัยแรงกดดันต่อรัฐบาล และการติดตามตรวจสอบของหน่วยงานทั้งสองข้างต้น



นอกจากนี้ยังมีการร้องเรียนตามกระบวนการมาตรา 26 รัฐบาล,ตัวแทนของที่ประชุม ILO และ Governing Body สามารถใช้กระบวนการนี้ยื่นข้อร้องเรียนด้วยเหตุผลที่ว่า “ไม่ได้ประกันว่าจะปฏิบัติมีประสิทธิผลตามอนุสัญญา ILO” ในการนี้ Governing Body จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Commission on Inquiry) ที่มีอำนาจร้องขอข้อมูลจากรัฐบาล, รับฟังพยานหลักฐาน และไปตรวจเยี่ยมพื้นที่ จากนั้นจึงมีการออกความเห็นแนะนำและรายงานไปยัง Governing Body เพื่อติดตามการปฏิบัติต่อไป ในกรณีที่รัฐบาลไม่ปฏิบัติตามและเมื่อเจรจาแล้วก็ยังไม่เป็นผล จะมีการเสนอความเห็นแนะนำสู่ที่ประชุม ILO เพื่อดำเนินงานตามความเหมาะสมต่อไป

### 3.3.1.2 อาณัติด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศที่จัดได้ว่ามีความสามารถในการให้ความคุ้มครองได้มาก องค์การหนึ่ง คือ คณะกรรมการกาชาดสากล (ICRC) จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1863 เป็นส่วนหนึ่งของ the International Red Cross and Red Crescent Movement<sup>47</sup> มีอาณัติชัดเจนในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากการพิพาททางอาวุธ, เป็นองค์การอิสระ ที่ไม่ใช่ของค์การของรัฐและไม่อยู่ภายใต้องค์การสหประชาชาติและมีความรับผิดชอบในการส่งเสริมและก่อให้เกิดการเคารพและปฏิบัติตามอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 ฉบับที่ 1-4 และพิธีสารเพิ่มเติม ค.ศ. 1977 ฉบับที่ 1 และ 2 ซึ่งเป็นกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มุ่งคุ้มครองบุคคลในสถานการณ์การพิพาททางอาวุธที่มีลักษณะและไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า คณะกรรมการกาชาดสากล มีบทบาทสำคัญในการให้ความคุ้มครองทั้ง 2 รูปแบบควบคู่กันไป คือ physical protection และ legal protection โดยในการดำเนินงานจะยึดมั่นในหลักการต่าง ๆ อย่างมั่นคง เช่น หลักความเป็นกลาง, หลักการรักษาความลับและหลักการตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

ในการนี้คณะกรรมการกาชาดสากลมีมาตรการหลายประการที่จะปฏิบัติในสถานการณ์พิพาททางอาวุธให้บรรลุผลตามกฎหมาย ดังนี้

- 1) มาตรการป้องกัน ประกอบด้วย การเผยแพร่กฎหมายมนุษยธรรม, ฝึกบุคลากรให้มีความสามารถและแต่งตั้งที่ปรึกษากฎหมายในกองกำลังติด

<sup>47</sup>ประกอบไปด้วย

- 1) The International Committee of the Red Cross (ICRC)
- 2) The National Red Cross and Red Crescent Societies
- 3) The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (The Federation) อ้างจาก ICRC, International Humanitarian Law : Answers to your questions (Geneva : ICRC, 1998), p.2.

อาวุธ, รับรองบทบัญญัติจัดตั้งและกฎหมายให้สอดคล้องตามกฎหมายมนุษยธรรม

- 2) *มาตรการในการติดตามตรวจสอบ* ในช่วงเวลาที่เกิดการพิพาท ICRC ปฏิบัติงานเยี่ยมเยียนบุคคลที่ถูกลิดรอนเสรีภาพ (เช่น เชลยศึก), เตือนรัฐและผู้เป็นฝ่ายสงครามให้ตระหนักถึงพันธกรณีด้านมนุษยธรรม, เป็นตัวกลางจัดการพูดคุยเจรจา<sup>48</sup>, ฟื้นฟูสภาพครอบครัว, ปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์และด้านสุขภาพ, ส่งเสริมความรู้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ, จัดตั้งเครือข่ายสืบเสาะ, เอื้ออำนวยให้มีการสร้างพื้นที่มนุษยธรรมและพื้นที่หยุดยิง, จัดหาความช่วยเหลือด้านสิ่งของจำเป็นต่อการมีชีวิตอยู่รอด<sup>49</sup>
- 3) *มาตรการการปราม* โดยผ่านกลไกต่าง ๆ ได้แก่ โดยศาลภายในตามพันธกรณีที่จะต้องปรามปรามการละเมิดรุนแรงที่มีลักษณะอาชญากรรมสงคราม (รวมถึงโดยองค์คณะระหว่างประเทศ), ความรับผิดชอบทางอาญาและวินัยของผู้บังคับบัญชา, ผู้บัญชาการทหารที่จะปรามและประณามการกระทำผิด, ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐต่อการกระทำผิดทางอาญา
- 4) *มาตรการอื่น* ที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน คือ ป้องกัน, ควบคุมและปราม โดยเริ่มจาก ICRC รายงานโดยตรงไปยังฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ถึงการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรม ภายใต้หลักการรักษาความลับ ซึ่งในที่สุดแล้วอาจให้มีกระบวนการสอบสวน ตามหลักการกระบวนการนี้จะนำไปสู่ข้อสรุปอันเป็นการประณามหรือยกประโยชน์ให้แก่ฝ่ายที่ถูกกล่าวหา ในทางปฏิบัติทำให้เกิดบรรยากาศไม่ดีและยากที่ฝ่ายเกี่ยวข้องจะยอมรับผลได้ ICRC อาจตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศเพื่อหาข้อเท็จจริงภายนอกกรอบ หากฝ่ายที่มีส่วนได้เสียร้องขอ

นอกจากนี้ยังมีการดำเนินกระบวนการตรวจสอบเกี่ยวกับการใช้และการตีความบทบัญญัติกฎหมาย และร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้อาจใช้ความพยายามทางการทูตและอาศัยสื่อมวลชนและความคิดเห็นสาธารณะชนกดดันร่วมด้วย

### 3.3.1.3 อาณัติด้านผู้ลี้ภัย

<sup>48</sup>Ibid., p.36.

<sup>49</sup>Roberta Cohen and Francis M.Deng, *Masses in Flight*, p.132.

สืบเนื่องจากผู้ลี้ภัยเป็นผู้ที่จำต้องหนีภัยคุกคามต่อชีวิตข้ามพรมแดนไปอยู่ในที่ที่ปลอดภัยในประเทศอื่น คนเหล่านี้ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศทั้งในด้านกฎหมายและสถาบันที่รับผิดชอบมานานแล้ว ในเบื้องต้นเมื่อพิจารณาด้านสถาบัน (Institutional Arrangements) สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นหน่วยงานที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติที่ 319A (IV) (1950) เป็นหน่วยงานที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางการเมืองและทำงานเพื่อมนุษยธรรม, คุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้ลี้ภัยและส่งเสริมหาทางแก้ไขปัญหาที่ถาวรต่อปัญหาผู้ลี้ภัยโดยปฏิบัติงานร่วมกับรัฐบาล, องค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนต่าง ๆ UNHCR มีข้าหลวงใหญ่เป็นหัวหน้าและมีคณะกรรมการบริหาร (Executive Committee) ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบต่อโครงการความช่วยเหลือของข้าหลวงใหญ่, ให้คำแนะนำต่อข้าหลวงใหญ่ในการปฏิบัติหน้าที่ (โดยหลักคืองานให้ความคุ้มครอง) และตรวจพิจารณาด้านบริหารและด้านการเงินขององค์กร<sup>50</sup>

บทบาทสำคัญในการให้ความคุ้มครองยังรวมถึงการให้ความช่วยเหลือในกรณีฉุกเฉินโดยส่วนของการแสวงหาลู่ทางแก้ปัญหาต่าง ๆ ภายใต้กรอบที่กำหนดโดยคณะกรรมการบริการของ UNHCR โดยหลัก ๆ แล้วมีบทบาทดำเนินงานส่งตัวผู้ลี้ภัยกลับสู่มาตุภูมิด้วยความสมัครใจ, การตั้งถิ่นฐานของผู้ลี้ภัยในประเทศที่ลี้ภัย และการตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม

การปฏิบัติงานของ UNHCR ในฐานะเป็นสถาบันเป็นส่วนที่ประกอบเข้ากับกฎหมายและข้อตกลงต่าง ๆ เพื่อกำหนดกฎเกณฑ์และยุติปัญหาผู้ลี้ภัย ซึ่งรวมกันเรียกว่าเป็น ระเบียบผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ

โดยในปัจจุบันบุคคลผู้อยู่ในความดูแลของ UNHCR ได้ลดลงจาก 27 ล้านคนในปี 1995 เหลือ 21.5 ล้านคนในเดือนมกราคม 1999 บุคคลดังกล่าวได้แก่ ผู้ลี้ภัย (11.5 ล้านคน), ผู้แสวงหาที่พักพิง (1.3 ล้านคน), ผู้กลับคืนถิ่น (1.9 ล้านคน), ผู้ผลักดันภายในดินแดนและบุคคลอื่น ๆ (0.7 ล้านคน)<sup>51</sup>

### 3.3.2 กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศ

เนื่องด้วยงานเขียนนี้มุ่งศึกษาในประเด็นการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชน (Individual rights) ของบุคคลที่จำต้องตกเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (แม้ในบทนิยามจะบ่งชี้ว่าคนเหล่านี้มีลักษณะเป็นกลุ่มคนอยู่ด้วยก็ตาม) ซึ่งจะได้พิจารณาหลักการ, ฐานทางกฎหมายและสิทธิตาม

<sup>50</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, ตราสารระหว่างประเทศ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย (กรุงเทพฯ : สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2542), หน้า 2-9.

<sup>51</sup> UNHCR, the 2000 Global Appeal (Switzerland : UNHCR, 1999), p.13

ประเภทบุคคลที่ได้จำแนกไว้ในบทที่ผ่านมามีว่าชนกลุ่มใหญ่ (สิทธิของคนทุกคน), ชนกลุ่มน้อย (สิทธิปัจเจกชนชนกลุ่มน้อย), ผู้พลัดถิ่นภายนอกดินแดน (สิทธิผู้ลี้ภัย) โดยอาศัยกรอบกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ, กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นสำคัญ รวมถึงบรรทัดฐานและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 3.3.2.1 กฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

กฎหมายสิทธิมนุษยชนมีข้อความคิดในเรื่องความเท่าเทียมกัน, สิทธิที่ไม่อาจพรากไปได้, ความเป็นสากลของสิทธิและสร้างภาพขั้นพื้นฐานของคนทุกคนและสืบเนื่องไปถึงสิทธิในลำดับขั้นสูงขึ้นไป จึงมีการมุ่งเน้นให้มีการเคารพและปฏิบัติตาม ตลอดจนส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยคนทุกคนและชาติทุกชาติ โดยไม่เลือกปฏิบัติ<sup>52</sup> ซึ่งสิ่งนี้เป็นวัตถุประสงค์สำคัญประการหนึ่งของกฎหมายสิทธิมนุษยชนซึ่งมีที่มาจากจารีตประเพณีระหว่างประเทศ, สนธิสัญญา, คำตัดสินของศาล ฯลฯ

ในยุคปัจจุบันกฎหมายระหว่างประเทศมีการพัฒนาการในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากขึ้น และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับกฎหมายระหว่างประเทศใกล้ชิดกัน จึงทำให้เห็นภาพว่าสังคมโลกให้ความสำคัญกับปัจเจกชนมากขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันก็มีการเรียกร้องให้ปัจเจกชนมีบทบาทสำคัญมากขึ้นในฐานะที่จะกลายเป็นตัวทำการของสิทธิและความรับผิดชอบระหว่างประเทศ ปัจเจกชนอาจจะสามารถเรียกร้องสิทธิได้โดยตรง หรือทันทีทันใดตามกฎหมายระหว่างประเทศ แม้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศจะยังไม่ได้กำหนดชัดเจนในเรื่องนี้<sup>53</sup> มีการล่วงรู้และรับรู้ถึงคุณค่าขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ดังปรากฏในกฎหมายภายใน, คำตัดสินของศาลในประเทศต่าง ๆ พัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองสิทธิ, การเรียกร้องสิทธิ, กลไกติดตามตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกกรอบ UN ตลอดจนการก่อกำเนิดของศาลอาชญากรรมระหว่างประเทศที่มีแต่อำนาจต่อการกระทำผิดต่อมวลมนุษยชาติกว้างขวางขึ้น

#### 3.3.2.1.1 หลักการพื้นฐานของกฎหมาย

ฐานทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือนำไปสู่การให้ความคุ้มครองทางกฎหมาย (Legal Protection) ปรากฏอยู่ในกฎบัตรขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งกฎบัตรนี้มีความสำคัญอย่างน้อย 2 ประการคือ เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีซึ่งเกือบทุกประเทศในโลกเป็นภาคีและผูก

<sup>52</sup> อารัมภบทในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน, มาตรา 1(3) ของกฎบัตรสหประชาชาติ

<sup>53</sup> Erica-Jrene A. Daes, Status of the Individual and Contemporary International Law: Promotion Protection and Restoration of Human Rights at National, Regional and Informational Level (Geneva : Centre for Human Rights, United Nations, 1992), p.iii.



พันต้องปฏิบัติตาม และเป็นตราสารทางกฎหมายที่ระบุหน่วยงานและองค์กรของสหประชาชาติมีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ประการใดบ้าง ส่วนสำคัญประการแรกในฐานะที่เป็นสนธิสัญญา ก็คือ กำหนดว่ารัฐมีพันธกรณีที่จะต้องเคารพและปฏิบัติตาม สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยไม่เลือกปฏิบัติ (UN Charter, Article 1(3), 55, 56) แม้จะไม่มีกำหนดไว้ว่าสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานได้แก่ประการใดบ้าง แต่ก็เป็นพันธกรณีในส่วนที่รัฐจะต้องร่วมมือในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังที่ได้ชี้ให้เห็นในหัวข้อเหตุผลและความจำเป็น

การคุ้มครองระหว่างประเทศทั้งนี้พันธกรณีดังกล่าวมีฐานกฎหมายสนับสนุนจากคำตัดสินของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดี Corfu Channel ซึ่งศาลได้รับรองในปี 1949 ว่า “ข้อพิจารณาเบื้องต้นด้านความเป็นมนุษย์จะต้องได้รับการเคารพ ไม่ว่าจะในยามสันติหรือยามสงคราม”<sup>54</sup>, จากคำตัดสินของศาล ICJ ในปี 1970 ที่รับรองว่า “รัฐมีพันธกรณีต่อสังคมระหว่างประเทศโดยรวม พันธกรณีนี้รัฐได้จาก.....หลักการและกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ซึ่งบางส่วนก็กลายเป็นหลักการทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศ และโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคนทุกคน เมื่อปรากฏว่าเกิดภาวะสูญญากาศแห่งความรับผิดชอบของรัฐ”<sup>55</sup>

มาตรฐานสิทธิมนุษยชนที่ได้กำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศยังปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งแม้จะไม่มีผลผูกพันตามกฎหมาย แต่มีคุณค่าในฐานะเป็นเครื่องมือในการตีความที่มีน้ำหนัก (an authoritative interpretation) ต่อพันธกรณีของรัฐที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลที่ระบุถึงสิทธิพลเรือน, ทางการเมือง, เศรษฐกิจ, สังคมและวัฒนธรรมซึ่งสิทธิบางส่วนก็มีคุณค่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วย เนื่องจากหลายสิทธิที่รับรองไว้ผ่านการปฏิบัติของรัฐ (State practice) และยึดถือว่าเป็นกฎหมาย (opinio juris) อันมีผลผูกพันรัฐทุกรัฐ ทั้งนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดต่อไป

<sup>55</sup> แม้มีการใช้คำต่าง ๆ กันไป เช่น สิทธิมนุษยชน, เสรีภาพ, สิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน, สิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน แต่ก็มีอาจชี้หรือจำแนกให้เห็นความแตกต่างในทางกฎหมายของคำเหล่านี้ คำว่าสิทธิมนุษยชนก็ไม่ได้ด้อยไปกว่าสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยคำเหล่านี้มีความหมายเหมือน ๆ กัน และไม่ได้มีการกำหนดนิยามเอาไว้เฉพาะเจาะจง อ้างอิงจาก Theodor Meron, “On a Hierarchy of International Human Rights”, Philip Alston, ed., Human Rights Law (Great Britain : Dartmouth Publishing, 1996), p.81 และวิฑิต มันทาภรณ์, “สิทธิมนุษยชนและประเทศไทย : ทศนคตริรากูฐาน”, วิมลศิริ ชำนาญเวชและวิฑิต มันทาภรณ์, บรรณาธิการ, สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 1-15.



นอกจากนี้กฎหมายสิทธิมนุษยชนยังมีที่มาจากสนธิสัญญาทั้งในระดับโลก<sup>56</sup> และในระดับภูมิภาค<sup>57</sup> โดยเมื่อรัฐใดให้สัตยาบันในสนธิสัญญาใดก็เท่ากับต้องปฏิบัติตามสิทธิที่สนธิสัญญานั้น ๆ รับรองไว้

ทั้งหลายเหล่านี้ประกอบกันเป็นกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีหลักการพื้นฐานและการนำไปใช้ โดยมุ่งคุ้มครองปัจเจกชนในยามสงบ, มีลักษณะของการที่บุคคลเรียกร้องต่อรัฐ, เกี่ยวข้องกับคนทุกคน และทุกสถานการณ์ แม้บางสิทธิอาจถูกระงับใช้ไปช่วงเวลาหนึ่ง, นอกจากนี้คุ้มครองในลักษณะเปิดกว้างแล้วยังก่อให้เกิดการพัฒนาต่อไป, พยายามป้องกันมิให้มีการกระทำตามอำเภอใจ รวมทั้งข้อความคิดว่ากฎเกณฑ์สิทธิมนุษยชนพัฒนาไปในแนวทางที่จำกัดอำนาจอธิปไตยของรัฐมากขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจอธิปไตยไม่อาจเป็นอุปสรรคต่อพัฒนาการของสังคมโลกด้านสิทธิมนุษยชน

พันธกรณีตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนใช้บังคับกับรัฐ ไม่ผูกพัน non-state actors รวมทั้งผูกพันเฉพาะรัฐที่ให้สัตยาบัน หากไม่ใช่ส่วนที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ, มีการระงับใช้สิทธิได้ชั่วคราวในภาวะฉุกเฉิน

อย่างไรก็ดีหน่วยงานหลักของสหประชาชาติ, หน่วยงาน/องค์กรย่อยไม่ว่าจะจัดตั้งภายใต้กฎบัตร หรือสนธิสัญญาต่างก็มีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (ดังที่ชี้ให้เห็นแล้วในหัวข้อกลไกทางสถาบัน) ซึ่งได้มีการนำบรรทัดฐาน, กฎหมายระหว่างประเทศไปใช้โดยตรงและเป็นฐานในการออกข้อมติ, recommendations, decisions และส่งผลดีต่อพัฒนาการของกฎหมาย ตัวอย่างเช่น ทำให้เห็นแนวทางการปรับใช้, การตีความ, การบังคับใช้และนำไปสู่สถานะกฎหมายจารีตประเพณีต่อไป เป็นต้น

<sup>56</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและทางการเมือง ค.ศ.1966, พิธีสารเลือกรับ ค.ศ. 1966 และพิธีสารเลือกรับฉบับที่ 2 ค.ศ.1989, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ, สังคมและวัฒนธรรม ค.ศ. 1966, อนุสัญญาว่าด้วยการค้าและการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ค.ศ. 1945 (CERD), อนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดกาเลือกปฏิบัติทุกรูปแบบต่อสตรี ค.ศ. 1979 (CEDAW) และเพิ่มเติมโดยพิธีสารเลือกรับ ค.ศ. 1999, อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการลงโทษหรือการปฏิบัติอื่นๆ ที่ทารุณโหดร้าย, ต่ำช้าหรือไร้มนุษยธรรม ค.ศ. 1984 (CAT), อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989, อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและการลงโทษอาชญากรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ค.ศ. 1948

<sup>57</sup> อนุสัญญายุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ค.ศ. 1950, อนุสัญญาอเมริกาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1969

### 3.3.2.1.2 สิทธิของคนทุกคน

สืบเนื่องจากการที่ชี้ให้เห็นแล้วว่า สิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในบริบทของสิทธิมนุษยชนเป็นของคนทุกคน ที่สำคัญสิทธิและเสรีภาพ เป็นประโยชน์ที่กฎหมายรับรองคุ้มครองให้ เป็นสิ่งที่กำหนดในเบื้องต้นว่าบุคคลกระทำการใดได้และบุคคลไม่อาจกระทำการใดได้ตลอดจนไม่อาจถูกระทำได้เช่นกัน จึงจำเป็นต้องมาศึกษาว่าสาระสำคัญของสิทธิเป็นประการใดบ้าง

ทั้งนี้เหตุที่หยิบยกสิทธิที่มาชี้ให้เห็นเป็นอันดับแรก เนื่องจากผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนต่างก็อยู่บนฐานความเป็นมนุษย์ด้วยกัน จึงมีสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานเช่นบุคคลทุกคน และเป็นสิทธิเสรีภาพที่นำไปสู่การอธิบายสิทธิอื่น ๆ ที่กฎหมายรับรองให้ตามประเภทของบุคคลต่อไป

สิทธิของคนทุกคนที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองไว้นั้นมีอยู่มากมาย มีที่มาจากทั้งจารีตประเพณีระหว่างประเทศและสนธิสัญญา เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาจะจำแนกสิทธิออกเป็นกลุ่มสิทธิที่ไม่อาจถูกระงับใช้ได้ (non-derogable rights) และกลุ่มสิทธิที่อาจถูกระงับใช้ได้ (derogable rights)

เหตุที่ต้องเปิดโอกาสให้มีการระงับใช้สิทธิต่าง ๆ ได้โดยชอบด้วยกฎหมายในบางสถานการณ์ เนื่องจากเป็นความจำเป็นของรัฐเอง ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดเหตุการณ์ความตึงเครียด, ความไม่สงบหรือการประท้วงต่อผู้ก่อกวนรุนแรงภายในประเทศ รัฐบาลมีความจำเป็นจะต้องคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะหรือฟื้นฟูความสงบเรียบร้อย และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่นทั่วไป ดังนั้นรัฐบาลจึงอาจประกาศห้ามประชาชนออกจากเคหสถานชั่วคราวในเวลาที่กำหนด แม้ว่าโดยหลักการของกฎหมายแล้วเป็นการละเมิดต่อเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายเป็นอย่างน้อย

กรณีข้างต้นกฎหมายระหว่างประเทศบัญญัติรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและทางการเมือง ข้อ 4 (1) แต่อย่างไรก็ดีการระงับการใช้สิทธิไว้ชั่วคราวนั้นไม่อาจกระทำโดยเสรี ต้องอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กฎหมายและหลักการที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะไม่อาจระงับใช้สิทธิบางประเภทได้

#### 1) กลุ่มสิทธิที่ไม่อาจระงับใช้ได้ (non-derogable rights)

สิทธิกลุ่มนี้ได้แก่ สิทธิที่จะดำรงตนอยู่, สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า, สิทธิที่จะไม่ถูกนำไปเป็นทาส, สิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่อาจปฏิบัติตามภาระหน้าที่ตามสัญญา, สิทธิที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญา

ย้อนหลัง, สิทธิที่ได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายและสิทธิที่จะมีเสรีภาพทางความคิด, มโนธรรมและศาสนา<sup>58</sup>

สิทธิเหล่านี้จัดได้ว่าเป็นสิทธิที่ชัดเจน (Droit defini) ที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงเป็นอย่างอื่นได้<sup>59</sup> สิทธิบางประการเห็นได้ชัดว่าสำคัญมากกว่าสิทธิอื่น ๆ อย่างไรก็ตามก็ยากที่จะพิสูจน์ว่าสิทธิหนึ่ง ๆ สำคัญกว่าสิทธิอื่น ๆ (เว้นแต่ สิทธิที่จะดำรงตนอยู่ หรือสิทธิที่จะไม่ถูกรุกราน เป็นต้น)<sup>60</sup> และหากมีการละเมิดสิทธิบางประเภทที่ระบุไว้ก็จัดได้ว่าเป็นการละเมิดที่รุนแรง (gross violations)<sup>61</sup> ทั้งนี้กฎหมายมีแนวทางชัดเจนในเรื่องขอบเขตการคุ้มครองขั้นต่ำแก่ประชาชนที่มีสิทธิในภาวะฉุกเฉิน<sup>62</sup>

เมื่อสิทธิกลุ่มนี้ได้รับการรับรองในสนธิสัญญา มีปัญหาว่าฐานกฎหมายของกลุ่มสิทธินี้คือประการใดและเมื่อไม่ได้เป็นภาคีสนธิสัญญาจึงไม่ต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติว่าด้วยการห้ามระงับใช้สิทธิบางประการไว้ชั่วคราว หรือระงับใช้สิทธิบางประการได้ชั่วคราวโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นนั้นหรืออย่างไร

เมื่อมาพิจารณาดูบางสิทธิเป็น jus cogens, บางสิทธิเป็น Customary law และบางสิทธิไม่มีสถานภาพข้างต้น

<sup>58</sup>กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1977 ข้อ 4 (2),6,7,8 (ข้อย่อยที่ 1,2), 11,15,16,18 อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 ทั้ง 4 ฉบับ ข้อ 3 ร่วม , อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 1 ข้อ 12, 50, อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 2 ข้อ 12,51, อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 3 ข้อ 17, 87, 130, อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ข้อ 27, 31, 32, 34, 100, พิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ค.ศ. 1977 ของอนุสัญญาเจนีวา ข้อ 75 และ พิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ค.ศ. 1977 ของอนุสัญญาเจนีวา ข้อ 4 ตลอดจนบัญญัติไว้ในอนุสัญญายุโรปและอนุสัญญาอเมริกาด้วย อ้างอิงจาก Francis M. Deng, Internally Displaced Persons Compilation and Analysis of Legal Norms, para.34. และคริสตอฟ สวินนาร์สกี, “กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับสิทธิมนุษยชน”, แปลและเรียบเรียงโดย ประสิทธิ์ เอกบุตร, วารสารนิติศาสตร์, 27, 4 (ธันวาคม 2540) : 1172.

<sup>59</sup>กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, หน้า 52.

<sup>60</sup>Theodor Meron, “On a Hierarchy of International Human Rights”, the American Journal of International Law, 80 (1986) : 4 in Philip Alston, ed., Human Rights Law (Aldershot : Dartmouth Publishing, 1996), p.80.

<sup>61</sup>Richard Falk, “Comparative Protection of Human Rights in Capitalist and Socialist Third World Countries”, Universal Human Rights, 1, No.2 (1979) : 17 in Philip Alston, ed.,p.63.

<sup>62</sup>APT, “Protecting Human Rights in Times of Emergency”, 24 June 1999, URL : <http://www.apt.ch/un/pphr.htm>

ประการแรก jus cogens เป็นกฎเกณฑ์ที่ต้องห้ามละเมิดเด็ดขาด ปราบกฏข้อความคิดของบรรทัดฐานที่ละเมิดไม่ได้ (peremptory norms) ในอนุสัญญาเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญาข้อ 53 และ ข้อ 64 โดยข้อ 53 บัญญัติว่า “หากขณะที่เข้าร่วมเป็นภาคี หากสนธิสัญญาใดขัดแย้งกับบรรทัดฐานที่ละเมิดมิได้ให้สนธิสัญญาเป็นโมฆะ บรรทัดฐานดังกล่าวเป็นบรรทัดฐานที่สังคมโลกโดยรวมทั้งหมดยอมรับและรับรองว่าเป็นบรรทัดฐานที่ไม่อนุญาติให้ระงับใช้ชั่วคราวได้ และหากจะมีการแก้ไขก็ทำได้แต่เฉพาะบรรทัดฐานภายหลังของกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปอันมีลักษณะอย่างเดียวกัน”

ทั้งนี้ที่มาของ jus cogens มาจากการกำหนดหลักการโดยชัดแจ้ง หรือผ่านการที่รัฐทั้งหลายในสังคมโลกยอมรับมาเรื่อย ๆ ว่ามีผลผูกพันและเป็นบรรทัดฐานที่ละเมิดไม่ได้ โดยที่ jus cogens ไม่ใช่จารีตประเพณีระหว่างประเทศที่บัญญัติในตราสารจัดตั้งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ<sup>63</sup> อย่างไรก็ดีแม้มีที่มาและสถานะต่างกัน แต่สิทธิที่เป็นสิทธิแกนกลาง (core rights) ก็เป็นสิทธิทับซ้อนกัน มีคุณค่าในการผูกพันรัฐทุกรัฐและไม่อาจละเมิดได้เช่นเดียวกัน

โดยทั่วไปแล้วไม่ค่อยปรากฏว่ามีภาระระบุว่าสิทธิใดมีลักษณะดังกล่าวข้างต้น แต่ทั้งนี้พอจะบ่งชี้ได้จากบทบัญญัติที่มีการอ้างถึงกันว่าเป็นรายการสิทธิที่กฎเกณฑ์จารีตประเพณีที่มีลักษณะห้ามละเมิด เนื่องจากใช้หลักเกณฑ์เป็นทางการในการพิจารณาการกระทำอันเป็นที่ประณาม โดยสากลว่าละเมิดต่อข้อความคิดพื้นฐานเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์<sup>64</sup> บทบัญญัตินั้นคือ The Restatement ซึ่งระบุสิทธิที่ต้องห้ามละเมิดและดูเหมือนจะเป็นที่ยอมรับกันในทางระหว่างประเทศ ได้แก่ การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์, การนำไปเป็นทาส, การฆาตกรรมหรือทำให้บุคคลหายไป, การทรมาน หรือการลงโทษหรือการปฏิบัติที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า, การจำคุกตามอำเภอใจโดยยึดเยื้อ, การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติเป็นระบบ<sup>65</sup>

<sup>63</sup>Bruno Simma and Philip Alston, “The Sources of Human Rights Law : Custom, Jus Cogens and General Principles”, Australian Yearbook of International Law : 104, in Philip Alston, ed., Human Rights Law, pp. 25.

<sup>64</sup>Schachter O., “International Law in Theory and Practice : General Course in Public International Law”, 178 Recue des cours, 21 (1982) : 336 referred in Ibid., p.14.

<sup>65</sup>The Restatement of the Foreign Relations Law of the United States (Revised), section 703 (1987).



หากรัฐมีนโยบายขัดต่อสิทธิทั้งหลายข้างต้นก็จัดได้ว่าเป็นการละเมิด โดยสิทธิทั้งหลายเป็น jus cogens เป็นบรรทัดฐานที่ละเมิดไม่ได้ ไม่ว่าจะรัฐหรือข้อตกลงระหว่างประเทศซึ่งหากละเมิดข้อตกลงนั้นจะเป็นโมฆะ<sup>66</sup>

นอกจากนี้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยังได้ชี้ให้เห็นว่า เนื่องจากลักษณะกฎหมายที่เป็นจารีตประเพณี รัฐจึงไม่สามารถสงวนสิทธิที่จะนำคนไปเป็นทาส, ทรมาน, ทำให้บุคคลตกอยู่ในภายใต้การกระทำทารุณโหดร้าย ลงโทษหรือปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า, ละเมิดตามอำเภอใจต่อการดำรงชีพของผู้อื่น, จับกุมหรือคุมขังบุคคลตามอำเภอใจ, ปฏิเสธเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา สันนิษฐานว่ามีความผิดหากพิสูจน์ไม่ได้ว่าตนบริสุทธิ์ ฯลฯ<sup>67</sup>

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาได้ให้ความเห็นเชิงแนะนำไว้ว่า “การตั้งข้อสงวนที่ทำให้รัฐสามารถระงับสิทธิพื้นฐานที่ระงับใช้ไม่ได้ นั้น ถือว่าไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และเป้าหมายของอนุสัญญา ซึ่งศาลก็ไม่อาจอนุญาตให้ทำได้”<sup>68</sup>

มีข้อสังเกตว่า การห้ามกักตัวตามอำเภอใจโดยยึดถือ แม้จะเป็น jus cogens แต่ก็ได้มีระบุว่าเป็นสิทธิที่ระงับใช้ไม่ได้ และสิทธิที่ระงับใช้ไม่ได้ก็ไม่จำเป็นต้องเป็น jus cogens

นอกจากนี้อนุสัญญาอเมริกา และอนุสัญญายุโรปได้บัญญัติรับรองสิทธิที่ระงับใช้ไม่ได้เช่นกัน โดยบัญญัติรับรองสิทธิแกนหลักไว้เหมือนกัน แต่ระบุถึงสิทธิอื่น ๆ ไว้แตกต่างกัน จึงแสดงให้เห็นว่าสิทธิที่ไม่ใช่แกนหลักอาจเปิดโอกาสให้ระงับใช้สิทธิได้ และการที่ไม่ได้รับรองสิทธิที่เหมือนกันอาจเกิดการปฏิบัติที่แตกต่างออกไป

กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศได้ระบุสิทธิที่เป็น non-derogable rights ไว้ด้วย (แม้จะไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรงว่าเป็นสิทธิในลักษณะนี้) โดยเฉพาะในข้อ 3 ร่วมของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 มีข้อสังเกตอีกเช่นกันว่า แต่ละกฎหมายบัญญัติถึงสิทธิประเภทนี้ไว้ไม่เหมือนกัน เช่น ในข้อ 3 ร่วมไม่บัญญัติถึง การห้ามมิให้นำคนไปเป็นทาสหรือค้าทาส, ห้ามจำคุกเพียงเพราะเหตุไม่อาจชำระหนี้ตามสัญญา เป็นต้น แต่ข้อ 3 ร่วมบัญญัติห้ามมิให้นำคนไปเป็นตัวประกัน เป็นต้น

โดยในแง่การนำมาใช้ มีการนำกฎหมายทั้งสองมาใช้ในสถานการณ์ที่ต่างกันอยู่แล้ว การห้ามละเมิดสิทธิตามกฎหมายมนุษยธรรมทำได้ในสถานการณ์การพิพาททางอาวุธทั้งมีและไม่มี

<sup>66</sup>Theodor Meron, “ On a Hierarchy of International Human Rights”, p.15. referred in Philip Alston, ed., Human Rights Law, p.91.

<sup>67</sup>General Comment 24/52 of 2 November 1994, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, para. 8.

<sup>68</sup>Advisory Opinion No. OC-3/83 of September 8, 1983, Inter-American Court of Human Rights, series A : Judgements and Opinions No.3, para. 61 (1983).



ลักษณะระหว่างประเทศ ส่วนสถานการณ์ที่รุนแรงน้อยลงก็นำกฎหมายสิทธิมนุษยชนมาใช้บังคับ แต่กฎหมายมนุษยธรรมอาจมาช่วยเสริมในส่วนที่ไม่อาจใช้กับ non-State actors ได้, ใช้กับรัฐที่ไม่ได้เป็นภาคีและคุ้มครองสิทธิที่ไม่ใช่ jus cogens หรือ customary law

## 2) กลุ่มสิทธิที่อาจระงับใช้ได้ (Derogable rights)

สิทธินี้จัดได้ว่าเป็นสิทธิที่ไม่ชัดเจน (Droit non defini) ซึ่งรัฐอาจมีข้อยกเว้นได้ตามความจำเป็น<sup>69</sup> สิทธิกลุ่มนี้ ได้แก่ สิทธิอื่น ๆ นอกเหนือจากสิทธิที่ไม่อาจถูกยกเว้นหรือถูกระงับใช้ ยกตัวอย่างเช่น สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการรวมกลุ่ม, สิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยที่พอเพียง, สิทธิที่จะได้รับการรักษาพยาบาลขั้นพื้นฐาน, สิทธิที่จะปลอดจากความหวาดหวั่น, สิทธิที่จะได้รับการศึกษาเบื้องต้น เป็นต้น

ในบทบัญญัติข้อ 4 (1) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมืองอนุญาตให้รัฐภาคีระงับการใช้สิทธิหรือประกันสิทธิของประชาชนได้ชั่วคราว หรือยอมให้การกระทำของรัฐละเมิดสิทธิปัจเจกชนที่กฎหมายรับรองไว้ เนื่องจากตกอยู่ในเหตุการณ์ฉุกเฉินซึ่งคุกคามต่อการดำรงอยู่ของชาติ ทั้งนี้การระงับใช้สิทธินั้นเป็นการกระทำเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยสาธารณะหรือสาธารณสุขและศีลธรรม, เพื่อฟื้นฟูความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่น

เมื่อพิจารณาถึงภาวะฉุกเฉิน กฎหมายที่เข้ามาใช้ให้ความคุ้มครองอย่างมากคือกฎหมายสิทธิมนุษยชน โดยใช้ในสถานการณ์ตึงเครียดหรือความไม่สงบขึ้นภายในรัฐ แต่ไม่ถึงเป็นการพิพาททางอาวุธ ซึ่งรัฐและสังคมโลกจึงพึงคุ้มครองสิทธิที่รับรองไว้ในกฎหมายนี้ อย่างไรก็ตามเมื่อย้อนไปถึงตอนร่างกฎหมาย ผู้ร่างกติการะหว่างประเทศฯ, อนุสัญญายุโรปและอนุสัญญาอเมริกาที่ดีถึงอันตรายที่ภาวะฉุกเฉินจะก่อให้เกิดขึ้นและมีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชน แต่ก็คำนึงถึงความจำเป็นของรัฐเช่นกัน<sup>70</sup> ในการปฏิบัติหน้าที่และความรับผิดชอบต่อประชาชนซึ่งอาจต้องใช้มาตรการที่ลดรอนสิทธิอยู่บ้าง แต่ก็พึงทำได้โดยชอบหากมีเหตุอันอ้างกฎหมายได้ ทำนองเดียวกับกฎหมายมนุษยธรรมที่อาจถูกอ้างเพื่อระงับใช้สิทธิที่ปัจเจกชนมีไว้ชั่วคราวจนกว่าจะลับคืนสู่สภาวะที่ปลอดภัยเพียงพอ

โดยทั้งนี้ไม่อาจมีการระงับใช้สิทธิได้ตามอำเภอใจ ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด ในเบื้องต้นคือ ต้องสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ และต้องไม่เลือกปฏิบัติ

<sup>69</sup> กุลพล พลวัน, พัฒนาการสิทธิมนุษยชน, หน้า 52.

<sup>70</sup> Richard B. Lillich, International Human Rights : Problems of Law, Policy and Practice, 2nd ed., (Boston : Little , Brown & Company, 1991), p.849.

โดยเฉพาะต้องระงับใช้ non-derogable rights ทั้งนี้จากกล่าวได้ว่าเป็นการประนีประนอมที่ไม่ง่ายนักระหว่างการคุ้มครองสิทธิปัจเจกชนและการคุ้มครองสิทธิที่จำเป็นต่อรัฐในยามเกิดวิกฤติการณ์<sup>71</sup>

เกณฑ์ที่กำหนดไว้เพิ่มเติม คือ เกิดสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ปกติขึ้นอันคุกคามต่อสาธารณชน หรือความคงอยู่เป็นปกติของชาติ หากมีการดำเนินมาตรการใดที่ระงับใช้สิทธิแล้วจะต้องเป็นไปตาม “หลักสัดส่วน” หรือตามขอบเขตอันสอดคล้องกับสถานการณ์อย่างเคร่งครัด<sup>72</sup> หรืออีกนัยหนึ่งคือ ดำเนินการในช่วงระยะเวลาหนึ่งและดำเนินมาตรการในระดับที่เป็นชั่วคราว หรือที่กฎหมายให้กระทำได้ ซึ่งหลักการนี้เป็นที่ยอมรับในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและศาลยุโรปมาช้านานแล้ว<sup>73</sup>

### 3.3.2.1.3 สิทธิชนกลุ่มน้อย

การคุ้มครองชนกลุ่มน้อยในทางระหว่างประเทศนั้นเกิดขึ้นมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ในกรอบของสันนิบาตชาติ<sup>74</sup> แต่ก็หยุดชะงักไปและกลับมามีความสำคัญอีกหลังยุคสงครามเย็น และการล่มสลายของสหภาพโซเวียตเดิมและยูโกสลาเวียเดิม<sup>75</sup> การตอบสนองด้านสิทธิมนุษยชนในกรอบขององค์การสหประชาชาติไม่เคยคืบหน้าเท่าใดนัก เพราะไม่ได้มีการนำพาประเด็นการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยเข้าสู่ระบบสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง และเป็นประเด็นอ่อนไหวทาง

<sup>71</sup>Angela Hegarty and Siobhan Lionard, Human Rights : An Agenda for the 21<sup>st</sup> Century (London : Cavendish Publishing, 1999), p.91.

<sup>72</sup>ตีความจากบทบัญญัติ derogable clause, Ibid., 92.

<sup>73</sup>Lawless v. Republic of Ireland (Appl. 332/57) : (1960-61) 1E Ct HR, Series B. 56, para. 82, (1960-1961) 3E Ct HR Series A.3 (Court) และ the Greek Case (1969) 12 YB ECHR 45.

<sup>74</sup>สันนิบาตชาติได้ให้ความสำคัญโดยทั้งยอมรับถึงสิทธิชนกลุ่มน้อย และรับรองให้ความคุ้มครองต่อชนกลุ่มน้อยเป็นเรื่องระหว่างประเทศจนได้จัดทำตราสารที่มีสถานะเป็นความตกลงระหว่างประเทศถึง 14 ฉบับด้วยกัน แต่เพราะไม่ได้มีการยอมรับในระดับสากล ส่วนมากอยู่ในกลุ่มประเทศยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก อีกทั้งประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายกลัวว่าการรับรองกลุ่มน้อยอาจนำไปสู่การเรียกร้อง, การแยกตัวออก, ทำให้เกิดความยุ่งยากในการบริหารปกครองและการรวมชาติ จึงทำให้การคุ้มครองชนกลุ่มน้อยล้มเหลว อ้างถึง Patrick Thonberry, International Law and the Rights of Minorities (New York : Oxford University Press, 1991), p.38. and Malcolm N. Shaw “The Definition of Minorities in International Law” in V. Dinstein and M. Taboly, eds., The Protection of Minorities and Human Rights (Netherlands : Kluwer Academic Publishers, 1992), pp.30-31.

<sup>75</sup>สหภาพโซเวียตและยูโกสลาเวียเป็นผู้สนับสนุนในการริเริ่มให้ความสำคัญกับสิทธิชนกลุ่มน้อย โดยเฉพาะ collective rights of self-determination เห็นได้จากร่างและความคิดของทั้งสองประเทศเป็นต้นแบบของการอ้างสิทธิปัจเจกชนเพื่อแก้ปัญหาที่เกี่ยวกับชาติพันธุ์ ทั้งนี้ยูโกสลาเวียยังได้เสนอ UN Declaration on Minority Rights ในปี 1978 ต่อองค์การสหประชาชาติด้วย

คุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยเข้าสู่ระบบสิทธิมนุษยชนอย่างต่อเนื่อง และเป็นประเด็นอ่อนไหวทางการเมืองและนโยบายความมั่นคงของหลายประเทศที่ผจญอยู่กับสภาพพหุสังคม, สภาพแตกต่างหลายหลาก ซึ่งยังคงสร้างปัญหาระดับชาติขยายออกไปเป็นปัญหาระหว่างประเทศด้วย ในสภาพความเป็นจริงมีไม่กี่รัฐที่ยอมรับกลุ่มชนในดินแดนของตนอย่างชัดเจนว่า เป็นชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์หรือทางศาสนา หรือไม่ยอมรับว่ามีชนกลุ่มน้อยอยู่ในดินแดนของตนเลย<sup>76</sup> ขณะที่มีการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อยแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศและในแต่ละกลุ่มชน

ในทางกฎหมายไม่ได้มีบัญญัติถึงชนกลุ่มน้อยไว้เฉพาะเจาะจง ไม่ว่าจะในกฎบัตรสหประชาชาติหรือปฏิญญาสากล อย่างไรก็ตามก็ดีสมัชชาใหญ่ได้ออกข้อมติที่ 217C (III) ระบุว่าองค์การสหประชาชาติไม่สามารถที่จะไม่เอาใจใส่โดยดีต่อชะตากรรมของชนกลุ่มน้อยได้<sup>77</sup> นำมาซึ่งการที่คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมให้ความเห็นชอบต่อการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย เป็น term of reference ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนสหประชาชาติ<sup>78</sup>

ในปัจจุบันยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับชนกลุ่มน้อยและมีผลผูกพันตามกฎหมายอยู่ น้อย ตราสารที่ไม่มีผลผูกพันเป็นข้อแนวทางในเรื่องสิทธิของชนกลุ่มน้อยได้ดีกว่า อย่างไรก็ตามก็ยังคงต้องการความชัดเจนในประเด็นบทนิยาม, บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิที่มีผลผูกพัน, กลไกติดตามตรวจสอบ ฯลฯ

โดยมีเพียงข้อ 27 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (ต่อไปในที่นี้เรียกว่า “กติการะหว่างประเทศ”) ที่ระบุถึงชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะเจาะจงอันมีผลผูกพันตามกฎหมายและเป็นบทบัญญัติสำคัญในการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย และมีการรับรองสิทธิไว้ในปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยทางชนชาติหรือเผ่าพันธุ์, ทางศาสนา และทางภาษา ปี ค.ศ.1992 (ต่อไปในที่นี้ขอเรียกว่า “ปฏิญญาปี 1992”) ด้วย ซึ่งได้แก่

“ให้รัฐทั้งหลายซึ่งมีชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ศาสนา หรือภาษา บุคคลผู้เป็นชนกลุ่มน้อยดังกล่าวจะไม่ถูกปฏิเสธสิทธิในอันที่จะมีวัฒนธรรมของตนเอง ในอัน

<sup>76</sup>เช่น ประเทศฝรั่งเศสระบุในรายงานที่เสนอต่อ Human Rights Committee ภายใต้ข้อ 40 แห่ง ICCPR ที่บัญญัติไม่ให้ปฏิบัติแตกต่างต่อพลเมืองในชาติด้วยเหตุทางถิ่นกำเนิด, เชื้อชาติ, ศาสนา ฝรั่งเศสอ้างว่าเมื่อไม่มีชนกลุ่มน้อยอยู่ในดินแดน จึงไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 27 ของ ICCPR

<sup>77</sup>Patrick Thonberry, International Law and the Rights of Minorities (Oxford : Clarendon Press, 1992), Chapter 3 Part II referred in Angela Hegarty and Siobhan Lionard, Human Rights : An Agenda for the 21<sup>st</sup> Century, p.359.

<sup>78</sup>GA Res. 5 (I) February 1946, amended by GA Res. 9 (II) June 1948.

ที่จะนับถือและปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา หรือใช้ภาษาของตนเองภายในชุมชนร่วมกับสมาชิกอื่น ๆ ของชนกลุ่มน้อยด้วยกัน”

นอกจากนี้กฎหมายระหว่างประเทศยังไม่มีคำจำกัดความเป็นทางการของคำว่า “ชนกลุ่มน้อย” (Minorities) แม้แต่ในกรอบของสหประชาชาติก็ตาม คณะอนุกรรมการแห่งสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย<sup>79</sup> ได้พยายามเสนอมาที่จะผลักดันให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติยอมรับคำจำกัดความ แต่ก็ยังไม่มีค่านิยามที่มีผลผูกพันตามกฎหมาย อย่างไรก็ตามที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางทั้งในทางทฤษฎีและทางปฏิบัติ คือ คำจำกัดความในรายงานการศึกษาสิทธิของบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์, ศาสนา และภาษา (persons belonging to ethnic, religions, or linguistic minorities) ของผู้แทนพิเศษ Francesco Capotorti ที่เสนอต่อคณะกรรมการฯ ดังกล่าวในปี ค.ศ.1977 อันได้แก่

*“A group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose numbers-being nationals of the State-possess ethnic, religions or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language”.*

ข้อพิจารณาสำคัญ 2 ประการของการคุ้มครองสิทธิชนกลุ่มน้อยในขอบข่ายของงานเขียนนี้ คือ

1) มุ่งพิจารณาถึงการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน

2) ขอบข่ายของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ

ประการแรก จากบทบัญญัติข้อ 27 ระบุถึง “บุคคลที่เป็นสมาชิกของชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์ ภาษาหรือศาสนา” บุคคลที่อยู่ในกลุ่มดังกล่าวได้รับความคุ้มครอง ซึ่งแสดงถึงลักษณะของปัจเจกชนมากกว่ากลุ่ม ข้อ 27 จึงใช้ถ้อยคำดังกล่าว โดยไม่ได้ใช้ถ้อยคำว่า สิทธิชนกลุ่มน้อย ทั้ง ๆ

<sup>79</sup>ในสมัยประชุมที่ 55 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน (22 มีนาคม – 30 เมษายน 1999) ระบุว่า คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมได้รับการร้องขอให้เห็นชอบข้อเสนอแนะให้เปลี่ยนชื่อคณะกรรมการว่าด้วยการป้องกันการเลือกปฏิบัติ และการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย และในปัจจุบันได้รับการปฏิรูปและเปลี่ยนชื่อเป็น “คณะอนุกรรมการว่าด้วยการส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (Sub-commission on Promotion and Protection of Human Right)”.



ที่ตอนร่างกติการะหว่างประเทศนี้ได้ใช้คำว่า “ชนกลุ่มน้อย” แต่ต่อมาได้แก้ไขโดยใช้ถ้อยคำที่ปรากฏในปัจจุบัน

เหตุผลที่มุ่งคุ้มครองปัจเจกชนชนกลุ่มน้อย เนื่องจากไม่ประสงค์ให้มีสถานภาพทางกฎหมาย<sup>80</sup> ในทางระหว่างประเทศเพื่อที่จะให้บุคคลดังกล่าวเข้าถึงคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้โดยตรง ซึ่งตรงกันข้ามกับสิทธิกำหนดอนาคตตนเองของกลุ่มชนที่เป็นชนกลุ่มน้อย (the right of peoples to self-determination) ซึ่ง “Peoples” หรือกลุ่มชนเป็นผู้กล่าวอ้างสิทธิ นอกจากนี้ยังมุ่งเน้นให้เข้าสู่ระบบสิทธิมนุษยชนที่คุ้มครองปัจเจกชนในกลไกสหประชาชาติ รวมทั้งยังหวังว่าวิธีนี้จะทำให้ความแตกแยกระหว่างรัฐและชนกลุ่มน้อยลดลง โดยในทางปฏิบัติการรับรองสิทธิปัจเจกชนเห็นได้จาก *Loveless V. Canada* ที่ขึ้นสู่การพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน<sup>81</sup> และมีความเกี่ยวข้องกับสิทธิของชนพื้นเมือง (Indigenous Rights)

ถึงกระนั้นก็ยังต้องคำนึงถึงการใช้สิทธิของบุคคลในแง่ของสิทธิกลุ่มชน (collective rights) เนื่องจากบทบัญญัติระบุถึง “การใช้สิทธิภายในชุมชนร่วมกับสมาชิกอื่น ๆ ของชนกลุ่มน้อยด้วยกัน” และองค์ประกอบของความเป็นกลุ่มชนเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิชนกลุ่มน้อย ซึ่งจะนำไปสู่การคุ้มครองชนกลุ่มน้อยที่สัมฤทธิ์ผล เช่น การที่ชุมชนมีสิทธิที่จะดำรงรักษาประเพณีวัฒนธรรม, สถาบันการศึกษาและศาสนา เป็นต้น

ประการที่สอง คือ ขอบข่ายของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ จากคำนิยามชนกลุ่มน้อยของ Francesco Capotorti เห็นได้ชัดว่าไม่รวมถึงชนกลุ่มน้อยที่ไม่ใช่พลเมือง ต้องเป็นกลุ่มชนที่เป็นคนชาติของรัฐนั้น<sup>82</sup> อย่างไรก็ดีข้อ 27 บัญญัติว่า “บุคคลทุกคน” ขณะที่ข้อ 25 บัญญัติว่า “พลเมืองทุกคน” ในที่นี้จึงน่าจะหมายถึง คนทุกคน ไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นพลเมืองหรือคนชาติของรัฐเท่า

<sup>80</sup>Patrick Thonberry, *International Law and the Rights of Minorities*, p.673 and Jelena Pejic, “Minority Rights in International Law”, *Human Rights Quarterly*, 19 (1997) : 673

<sup>81</sup>Communications No.24/1977, UN Doc. A/36/40 (1981) at 166, the discussion in the Human Rights Committee of indigenous groups in Mexico under Article 27 of the Covenant, UN Doc. A/44/40 (1989), at 30. อ้างถึงใน Malcolm N. Shaw, “ The Definition of Minorities in International Law”, p. 23. ประเด็นในกรณีนี้คือ Meliscet Indian Group เป็นชนกลุ่มน้อยตามข้อ 27 และถือเป็นผู้ร้องเป็นสมาชิกของชนกลุ่มน้อยดังกล่าวหรือไม่

<sup>82</sup>Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religions and Linguistic Minorities* (New York : Centre for Human Rights, 1991), p.96.



นั้น สอดคล้องกับความเห็นทั่วไปที่ 15 และ 23 ของ Human Rights Committee<sup>83</sup> รวมถึงคนต่างด้าวก็อยู่ในความหมายของชนกลุ่มน้อยตามข้อ 27 เช่นเดียวกัน

นอกจากนี้สมาชิกที่เป็นชนกลุ่มน้อยไม่จำเป็นต้องมีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐ ดังนั้นคนงานอพยพ หรือแม้แต่นักท่องเที่ยวในรัฐภาคีก็เป็นชนกลุ่มน้อยเช่นเดียวกัน จึงไม่อาจถูกปฏิเสธการใช้สิทธิดังกล่าวตามข้อ 27 Human Rights Committee ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า การจะทราบว่ามีชนกลุ่มน้อยอยู่ในรัฐใด ๆ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับ การรับรองชนกลุ่มน้อย โดยรัฐบาลของรัฐนั้น ๆ เอง แต่จะต้องมีการกำหนดเกณฑ์เป็นรูปธรรมให้ปฏิบัติ<sup>84</sup> อันเป็นประเด็นข้อเท็จจริงมากกว่าประเด็นกฎหมาย

สิทธิต่าง ๆ ของชนกลุ่มน้อยที่ได้อ้างถึงข้างต้น ได้แก่

1) สิทธิที่จะดำรงรักษาเอกลักษณ์ของชนกลุ่มน้อย (right to identity) เอกลักษณ์ต่าง ๆ ได้แก่ วัฒนธรรมของตนเอง, การนับถือและปฏิบัติกิจทางศาสนาของตนเองและการใช้ภาษาของตนเอง ซึ่งได้บัญญัติไว้ในกติการะหว่างประเทศข้อ 27 ที่มีผลผูกพันรัฐ ตลอดจนระบุไว้ในปฏิญญาปี 1992 ข้อ 2(1) และระบุไว้ในปฏิญญาเวียนนาจากการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี 1993 ซึ่งเน้นถึงสิทธิที่เป็นอิสระและปราศจากการแทรกแซง หรือการเลือกปฏิบัติด้วยรูปแบบใด ๆ โดยตามกติการะหว่างประเทศข้อ 27 ไม่ได้กำหนดให้รัฐต้องอุดหนุนการใช้สิทธิที่ได้รับ ความคุ้มครอง ไม่จำเป็นต้องจัดให้เป็นพิเศษเพราะถ้อยคำที่บัญญัติไว้ว่า “ชนกลุ่มน้อยจะต้องไม่ถูกปฏิเสธสิทธิ” อันมีลักษณะออกไปในเชิง Passive

ทั้งนี้ผู้แทนพิเศษ Francesco Capotorti เห็นว่าสิทธิที่ระบุไว้ในกติการะหว่างประเทศห้ามรัฐมิให้กระทำการใด ๆ อันเป็นผลร้ายต่อปัจเจกชน นั่นคืออย่างน้อยที่สุดรัฐไม่ควรเข้าไปแทรกแซงการดำเนินการใด ๆ ของชนกลุ่มน้อยที่จะดำรงเอกลักษณ์ของตนไว้ และควรหามาตรการที่จำเป็นเพื่อช่วยให้ชนกลุ่มน้อยได้รักษาคุณค่าของเอกลักษณ์นั้นไว้<sup>85</sup> มาตรฐานระหว่างประเทศเรียก

<sup>83</sup>HRC General Comment No.15, adopted 22 July 1986, 27, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1 (1989) and HRC General Comment No.23, adopted 6 April 1994, 50, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994) อ้างถึงใน Jelene Pejic, “Minority Rights in International Law”, p.671-672.

<sup>84</sup>HRC General Comment No.23

<sup>85</sup>Patrick Thonberry, International Law and the Rights of Minorities, pp.185-186.

ร้องให้มีการเคารพประเพณีดั้งเดิมและจารีตธรรมเนียม หากว่าการปฏิบัติของชนกลุ่มน้อยไม่ขัดต่อหลักการด้านสิทธิมนุษยชน<sup>86</sup>

2) สิทธิที่จะดำรงตนอยู่ (right to existence) หมายถึง สิทธิที่จะอยู่กันเป็นกลุ่มก้อนในฐานะเป็นชนกลุ่มน้อยในเขตแดนของประเทศใดประเทศหนึ่ง ซึ่งระบุไว้ในปฏิญญา ปี 1992 ข้อ 1 มีวิวัฒนาการจากพฤติการณ์ฆ่าล้างสมาชิกของกลุ่มเผ่าพันธุ์ ซึ่งชนกลุ่มน้อยจำนวนมากต้องถูกบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ที่อื่น ถูกแยกกลุ่มชนหรือชุมชนก่อนที่จะมีการทารุณสังหารตามอำเภอใจ โดยในรายงานฉบับสมบูรณของผู้แทนพิเศษ Al-Khasawneh ที่เสนอต่อคณะอนุกรรมการในสมัยที่ 49 ยืนยันว่า เป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่จะอยู่อาศัยและคงอยู่ในถิ่นฐานบ้านเรือนของตน ซึ่งนำไปสู่การมีสิทธิอื่น ๆ ต่อไป<sup>87</sup>

สิทธินี้เกี่ยวข้องกับสิทธิที่จะดำรงรักษาเอกลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยไว้นั้นคือ เอกลักษณ์ของชนกลุ่มน้อยต้องอาศัยการถ่ายทอดและแลกเปลี่ยนของชุมชนในสังคมที่มีคุณลักษณะเดียวกัน เช่น บทบาทของชุมชนในการให้การศึกษาด้านความรู้, ภาษา, วัฒนธรรม, การธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันการศึกษาและสถาบันทางศาสนา ตลอดจนพิธีกรรม, หลักการและความเชื่อทางศาสนา ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการสืบทอดต่อไป ซึ่งจะไม่เกิดขึ้นหากไม่มีการอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม เป็นชุมชน สอดคล้องกับบทบัญญัติข้อ 27 ที่ให้ชนกลุ่มน้อยมีสิทธิต่าง ๆ ภายในชุมชนร่วมกับสมาชิกอื่น ๆ ของชนกลุ่มน้อยเดียวกัน และสิทธิที่ระบุไว้ในปฏิญญาปี 1992 ข้อ 2,3

3) สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ (right not to be discriminated) อย่างน้อยที่สุดห้ามมิให้รัฐเลือกปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย รัฐต้องทำให้แน่ใจได้ว่าบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยภายในเขตแดนหรือภายใต้เขตอำนาจของรัฐจะมีสิทธิและเสรีภาพที่กฎหมายประกันไว้แก่ชนปัจเจกชนอื่นทั้งปวง

<sup>86</sup>UN Doc. E/CN/4/Sub.2/1997/10 the follow up report on Traditional Practices affecting the Health of Women and children, Mrs. Halima Embarek Wazzazi, special rapporteur referred in Angela Hegarty and Siobhan Leonard, eds., p.369.

<sup>87</sup>E/CN.4/Sub.2/1997.23 and Corr.1, August 1997 อ้างจาก "Population transfers and the UN Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights", UNHCHR, Human Rights, 1 (1999) : 30.

โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ และอยู่บนพื้นฐานของความเท่าเทียมกัน<sup>88</sup> ตลอดจนการห้ามการเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ<sup>89</sup>

บทบัญญัติข้อ 27 อาจทำให้สับสนกับข้อ 2.1 ในเรื่องการใช้สิทธิในกติการะหว่างประเทศโดยไม่เลือกปฏิบัติ และทุกคนย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน ตามข้อ 26 ทั้งนี้ข้อ 27 นั้นใช้คุ้มครองสิทธิปัจเจกชนชนกลุ่มน้อย ไม่คำนึงถึงว่าชนกลุ่มน้อยมีถิ่นที่อยู่ถาวรในรัฐนั้น ๆ หรือเป็นพลเมืองของรัฐหรือไม่ ซึ่งสอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติที่จะต้องคุ้มครองชนกลุ่มน้อยเช่นเดียวกับคุ้มครองต่อปัจเจกชนทั้งปวงภายในดินแดนและเขตอำนาจของรัฐ เว้นแต่ สิทธิทางการเมืองที่จำกัดการมีและใช้เฉพาะพลเมืองเท่านั้น

ที่สำคัญคือ กฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นประเด็นทางกฎหมายซึ่งจะต้องอาศัยการยอมรับไปปฏิบัติ เนื่องจากโดยพื้นฐานชนกลุ่มน้อยมักจะถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลต่าง ๆ อยู่แล้ว การรับรองสิทธิจึงเป็นการยกระดับการปฏิบัติต่อชนกลุ่มน้อย เพื่อก่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกัน อันเป็นข้อความคิดเดียวกับผู้ด้อยโอกาสในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ (รวมถึงผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนด้วย) ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศพยายามบัญญัติให้เป็นหลักการพื้นฐานของบุคคลที่ตกอยู่สภาวะเช่นนี้

กฎหมายระหว่างประเทศพยายามจะกำหนดให้เป็นพันธกรณีของรัฐต่อชนกลุ่มน้อย แต่ไม่ค่อยยึดหน้าเท่าใดนัก อย่างไรก็ตามได้พยายามกำหนดไว้เป็นมาตรฐานไว้ในตราสารระหว่างประเทศที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย ปრაกฏทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาค ได้แก่ UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (1992) และ the OSCE Copenhagen Document of the Human Dimension (1990) ซึ่งตราสารทั้งสองต่างก็รับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยอย่างชัดเจน และกำหนดเป็นมาตรการพิเศษในการคุ้มครองคนกลุ่มนี้ อันจะนำไปสู่การพัฒนาเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศต่อไป

### 3.3.2.2 กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

กฎหมายมนุษยธรรมเป็นกฎหมายหนึ่งที่กำหนดกฎเกณฑ์กระทำที่เป็นปฏิบัติ / การสู้รบ และมุ่งคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการพิพาททางอาวุธ ซึ่งเป็นฐานของสถาบันและกฎหมายคุ้มครองทั้งรูปแบบ physical protection และ legal protection กฎหมายนี้ประกอบด้วย กฎเกณฑ์ที่เป็นจารีตประเพณีและสนธิสัญญา โดยมีคณะกรรมการกาชาดสากล

<sup>88</sup> กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง ค.ศ.1966 ข้อ 2 และข้อ 26 ตลอดจนอนุสัญญาในข้อ 3(1), ข้อ 4(1) ของปฏิญญาฯ ค.ศ.1992.

<sup>89</sup> อนุสัญญาว่าด้วยเรื่องการขจัดกาเลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติในทุกรูปแบบ ค.ศ.1965, ข้อ 1.

(ICRC) ทำหน้าที่ส่งเสริมและติดตามตรวจสอบการใช้กฎหมายนี้ ดังที่ชี้ให้เห็นแล้วในกลไกสถาบันที่มีอาณาเขตด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (ข้อ 2.3.1.2)

อาจเรียกกฎหมายนี้ว่าเป็นกฎหมายการพิพาททางอาวุธ (the law of armed conflict) หรือกฎหมายสงคราม (the law of war) ซึ่งได้แก่ อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 ฉบับที่ 1-4<sup>90</sup> และพิธีสารฉบับที่ 1 และ ฉบับที่ 2 ค.ศ. 1977 โดยบางบทบัญญัติมีสถานะภาพเป็นกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไปและกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐทุกรัฐ<sup>91</sup> ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศลงความเห็นว่า ข้อ 3 ร่วมของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1949เป็นกฎหมายจารีตประเพณี<sup>92</sup>

นอกจากนี้ในบทบัญญัติตั้งศาลระหว่างประเทศในอดีตยูโกสลาเวีย ได้ระบุถึงการคุ้มครองบุคคล โดยห้ามมิให้ละเมิดรุนแรงต่ออนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1949, ห้ามละเมิดกฎหมายหรือจารีตประเพณีสงคราม, ห้ามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์และห้ามประกอบอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ซึ่งจัดได้ว่าเป็นกฎหมายมนุษยธรรมและเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณี<sup>93</sup>

กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเข้าถึงความเป็นจริงในสงครามโดยไม่ได้พิจารณาเหตุผลหรือความชอบธรรมตามกฎหมายในการใช้กำลัง แต่กำหนดกฎเกณฑ์การพิพาทกันที่คำนึงถึงมนุษยธรรม ดังที่เรียกว่า *jus in bello* (law in war) และโดยที่กฎหมายนี้มุ่งคุ้มครองผู้ประสบภัยจากสงครามจึงกำหนดกฎเกณฑ์การใช้กำลังหรือการป้องกันมิให้เกิดสงคราม หรือที่เรียกว่า *jus ad bellum* ด้วย

<sup>90</sup> อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้บาดเจ็บและป่วยไข้ในกองทัพในสนามรบมีสถานะดีขึ้น ลงวันที่ 22 สิงหาคม ค.ศ.1949, อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้สังกัดในกองทัพขณะอยู่ในทะเลซึ่งบาดเจ็บป่วยไข้และเรือต้องอับปางมีสถานะดีขึ้น ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ.1949, อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949, อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลพลเรือนในเวลากลางคืน สงคราม ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ.1949, พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยในสถานการณ์การพิพาททางอาวุธที่มีลักษณะระหว่างประเทศ ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ.1977 [พิธีสารฉบับที่ 1] และพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยในสถานการณ์การพิพาททางอาวุธที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ ลงวันที่ 8 มิถุนายน ค.ศ.1977 [พิธีสารฉบับที่ 2]

<sup>91</sup> In the Request of the Secretary General pursuant to para.2 of Security Council resolution 808 (1993) UN Doc. S/25704, 3 May 1993, para. 35, and the United States of America v.von Leeb et al. (the High Command Case) XI Trials of War Criminals before the Nuremberg Military Tribunal under Control Council Law No.10 at 532 (1950).

<sup>92</sup> Nicaragua v. the United States of America, merits, ICJ Reports 1986, para. 218.

<sup>93</sup> In the Report of the Secretary General, op cit, para. 34.

โดยกฎหมายนี้มีหลักการสำคัญ ได้แก่ การกำหนดกฎเกณฑ์ที่จำกัดวิถีทางและวิธีการของการสงคราม และกำหนดหลักการด้านมนุษยธรรม ซึ่งคู่สงครามไม่ควรก่อให้เกิดการทรมานทุกข์และการทำลายที่เกิดสัดส่วนแห่งวัตถุประสงค์ของสงคราม (Unnecessary suffering and military necessity), ห้ามฆ่าหรือทำให้บาดเจ็บแก่คู่ปฏิบัติที่ยอมแพ้หรือไม่ได้มีส่วนร่วมในการสู้รบ รวมทั้งบุคคลดังกล่าวจะต้องได้รับการปฏิบัติและคุ้มครองด้วยหลักมนุษยธรรม โดยไม่ให้เกิดความแตกต่างที่ไม่เป็นคุณ, ผู้ที่เป็นฝ่ายในการพิพาทต้องแยกระหว่างประชาชนพลเรือนและผู้ที่ทำกรสู้รบโดยตลอด ต้องไม่โจมตีเป้าหมายทางพลเรือนทั้งที่เป็นกลุ่มชนและปัจเจกชน โจมตีได้เฉพาะเป้าหมายทางทหารเท่านั้น<sup>94</sup>

ในแง่การใช้กฎหมาย กฎหมายนี้ใช้กับรัฐต่าง ๆ ซึ่งเป็นภาคีสถิติสัญญาและไม่ได้เป็นภาคีซึ่งผูกพันในจารีตประเพณี ใช้บังคับกับภาคีที่เป็นคู่สงครามอื่น ๆ ที่ยอมรับสนธิสัญญาและใช้บทบัญญัติของสนธิสัญญานั้น ๆ อีกนัยหนึ่งคือ ใช้บังคับทั้งในระดับรัฐและตัวทำการที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งมีขอบเขตการใช้บังคับกว้างขวางกว่ากฎหมายสิทธิมนุษยชน แต่อย่างไรก็ดีในแง่สถานการณ์กฎหมายนี้ใช้บังคับได้เฉพาะสถานการณ์การพิพาททางอาวุธที่มีและไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ (ดูความหมายในส่วนนิยามศัพท์)

### 3.3.2.3 กฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศ

ระบอบคุ้มครองผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศเกิดขึ้นและรับรองสิทธิต่าง ๆ ของผู้ลี้ภัยไว้ในอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1951 และพิธีสารเกี่ยวกับสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ.1967 ซึ่งระบุนิยามของ “ผู้ลี้ภัย” ว่าเป็น

“ผู้ใดที่มีความหวาดกลัวที่มีมูลว่าจะถูกประหารชีวิตเพราะเชื้อชาติ, ศาสนา, สัญชาติ, สมาชิกในกลุ่มสังคมนเฉพาะ หรือความคิดเห็นทางการเมือง จึงอยู่นอกประเทศที่ตนมีสัญชาติอยู่ เพราะไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะได้รับประโยชน์จากความคุ้มครองของประเทศนั้น หรือกลับคืนไปที่นั่นเพราะกลัวการประหารชีวิต”

นิยามนี้จะเจาะจงไปที่ผู้ลี้ภัยที่มีเหตุจากสงคราม ขณะที่นิยามของอนุสัญญาองค์การรัฐเอกภาพภาคพื้นทวีปแอฟริกา (OAU) ค.ศ. 1969 ขยายครอบคลุมบุคคลที่ถูกบังคับให้ออกจากประเทศเนื่องจากการรุกรานจากภายนอกประเทศ, การครอบครอง, การครอบงำของต่างชาติหรือเหตุการณ์ใด ๆ ที่รบกวนความสงบเรียบร้อย...รวมทั้งในปฏิญญาคาร์ตาฮีนนา ค.ศ. 1985 ที่รวมถึงการลี้ภัยจากความขัดแย้งภายในและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง อันแสดงให้เห็นว่า

<sup>94</sup>ICRC, International Humanitarian Law : Answer to your question, p.6.



การคุ้มครองระหว่างประเทศที่มีทั้งระดับสากลและระดับภูมิภาค ซึ่งไม่จำเป็นว่าจะต้องมีขอบเขตที่ทำให้บุคคลมีสถานภาพผู้ลี้ภัยเหมือนกัน อย่างไรก็ตามเมื่อบุคคลตกเป็นผู้ลี้ภัยแล้วย่อมจะได้รับการประกันสิทธิต่าง ๆ และการคุ้มครองภายใต้หลักการงานองเดียวกัน

จากการที่คนกลุ่มนี้จำนวนมากจะถูกบังคับให้ไปพึ่งพาความคุ้มครองระหว่างประเทศมากกว่าการคุ้มครองภายในประเทศ เป้าหมายของการให้ความคุ้มครองในเบื้องต้นมี 2 ประการ คือ เพื่อปกป้องการดำรงชีวิตและอิสรภาพของบุคคล ซึ่งสิทธิขั้นพื้นฐานของพวกเขาถูกคุกคามในประเทศต้นกำเนิด ประการที่สอง คือ เพื่อปกป้องประโยชน์ของพวกเขาโดยทำให้แน่ใจว่าการเคลื่อนย้ายของประชาชนจำนวนมากเป็นไปในลักษณะที่คาดการณ์ได้และสอดคล้องกับหลักการที่ตกลงไว้<sup>95</sup>

อย่างไรก็ดีกฎหมายนี้จะเป็กฎหมายเฉพาะที่ให้ความคุ้มครองแก่คนกลุ่มนี้ แต่ในฐานะที่เป็นปัจเจกชนซึ่งมีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ย่อมได้รับความคุ้มครองด้วยเช่นเดียวกับบุคคลอื่นทั่วไป ไม่อาจแยกการคุ้มครองสิทธิผู้ลี้ภัยออกจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เนื่องจากเกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อคนกลุ่มนี้ตั้งแต่เกิดเหตุที่ทำให้พลัดถิ่น และเสี่ยงที่จะถูกละเมิดไปทุกระยะการพลัดถิ่นด้วยเช่นกัน ดังนั้นการที่ได้มีการรับรองสิทธิเฉพาะสำหรับคนกลุ่มนี้ ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป จึงไม่อาจจะเลยที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของคนทุกคนได้

### 3.3.2.3.1 สิทธิของผู้ลี้ภัย

- 1) สิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงในประเทศอื่น ๆ เพื่อลี้ภัยจากการประหัตประหาร

การแสวงหาที่พักพิงในประเทศอื่น (seek asylum) นั้นมักจะเกิดขึ้นเมื่อผู้คนตกอยู่ในสภาวะหวาดกลัว หรือประสบภัยคุกคามต่อชีวิตและเสรีภาพภายในประเทศ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่กฎหมายรับรองไว้ เนื่องจากมีโอกาสจะเกิดขึ้นได้กับทุกคนที่ประสบสภาวะเช่นนี้ สิทธินี้ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ.1948 ข้อ 14<sup>96</sup> ซึ่งไปเกี่ยวข้องกับสัมพันธ

<sup>95</sup>UNHCR, the State of the World's Refugees 1997-98 : A Humanitarian Agenda, (New York : Oxford University Press, 1998), pp.52-53.

<sup>96</sup>Executive Committee of the High Commission's Programme, Note on International Protection, submitted to the 3<sup>rd</sup> Meeting of the Standing Committee, Doc. No. A/AC. 96/882 (2 July 1997), para. 12.

กับสิทธิที่จะออกจาก ประเทศของเจ้าของสัญชาติ หรือประเทศถิ่นฐานเดิมได้ไปยังประเทศอื่น<sup>97</sup> ใน การนี้เป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะกำหนดรัฐปลายทางอันเป็นที่ได้รับการประกันตามกฎหมาย<sup>98</sup>

พฤติการณ์ข้างต้นสะท้อนให้เห็นภาพของการพลัดถิ่นได้ว่าผู้คนเหล่านี้เดินทางออก จากประเทศของตน โดยไม่สมัครใจที่จะกระทำเช่นนั้น ซึ่งสิทธินี้อาจมีข้อจำกัดและไม่ได้รับการเคารพ มากกว่า หากเป็นการแสวงหาที่พักพิงด้วยเหตุผลทางการเมืองหรือทางเศรษฐกิจ ในทำนองเดียวกัน มีการใช้ข้อความคิดเรื่องนี้ เพื่อแสดงถึงการให้ความคุ้มครองของรัฐหนึ่งแก่บุคคลที่ต้องการความ คุ้มครองระหว่างประเทศโดยอนุญาตให้ที่พักพิงในอาณาเขตของตนแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งยังคงยึดโยงอยู่กับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ<sup>99</sup> จนกว่าสถานการณ์ไม่ถึงขั้นคุกคามหรือไม่ได้ก่อให้เกิดความหวาดกลัว ต่อการประหารชีวิต, ก่อขังและไม่ควรถือว่า การให้ที่พักพิงเป็นการกระทำที่ไม่เป็นมิตรต่อกัน

ประเทศที่ให้ที่พักพิงมีพันธกรณีที่จะทำให้แน่ใจว่าผู้ลี้ภัยใช้สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย สอดคล้องกับที่ปรากฏในอารัมภบทของ อนุสัญญาสถานะภาพผู้ลี้ภัยที่ระบุว่า “ผู้ที่ถูกบังคับให้ออกจากถิ่นกำเนิดและแสวงหาที่พักพิงที่อื่นได้ รับการรับรองว่าสามารถใช้สิทธิที่เป็นไปได้กว้างขวางที่สุด ดังที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน”

ตามกฎหมายเกณฑ์ทั่วไปแล้วผู้แสวงหาสถานะที่ลี้ภัยไม่ควรจะถูกขัง, การแสวงหาสถานะที่ลี้ ภัยไม่ใช่เป็นความผิดทางอาญา บุคคลเหล่านี้จึงไม่ควรถูกลงโทษทางอาญาด้วยเหตุแห่งการ เข้า เมืองหรือการปรากฏตัวโดยผิดกฎหมาย<sup>100</sup> แต่เนื่องจากสิทธิและหลักการนี้ไม่ได้ผูกพันรัฐให้ต้อง ปฏิบัติตามโดยปราศจากข้อจำกัด การรับผู้ลี้ภัยยังคงอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตย กฎหมาย ข้อบังคับ และมาตรการในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยต่อส่วนรวมของรัฐที่รับผู้ลี้ภัย ในทาง ปฏิบัติแต่ละรัฐจึงมีกระบวนการพิจารณาสถานะภาพผู้ลี้ภัยและหลักเกณฑ์วิธีการการเข้าเมืองที่ส่งผล ให้การเข้าไปในประเทศที่ลี้ภัยเป็นไปอย่างยากลำบาก คนจำนวนมากถูกปฏิเสธคำขอหรือสถานะ-

<sup>97</sup>ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 13 และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือน และสิทธิทางการเมือง ข้อ 12

<sup>98</sup>HRC General Comment No.27, UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (November 1999)

<sup>99</sup>หลักการที่เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อผู้ลี้ภัย ค.ศ.1966 รับรองโดยคณะกรรมการที่ปรึกษา กฎหมายเอเชีย-แอฟริกาในการประชุมวาระที่ 8 ซึ่งจัดขึ้นที่กรุงเทพฯ ระหว่างวันที่ 8-17 สิงหาคม ค.ศ. 1966 และ OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problem in Africa 1969 (the 1969 OAU Convention)

<sup>100</sup>อนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ข้อ 31

ภาพที่ชายแดน, ไม่มีเอกสารประจำตัวหรือเอกสารเดินทางที่ถูกต้อง, ตกเป็นผู้เข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย

2) สิทธิที่ไม่ถูกบังคับให้กลับคืนหรือถูกผลักดันกลับไปยังอาณาเขตของผู้ลี้ภัยได้นี้มา<sup>101</sup> (Non-Refoulement)

สืบเนื่องจากหลักการห้ามผลักดันกลับอันเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ รัฐทั้งหลายจึงต้องเคารพต่อหลักการและคุ้มครองสิทธินี้โดยไม่ผลักดันไปยังบริเวณชายแดนหรือประเทศถิ่นกำเนิดของผู้ลี้ภัยที่ยังคงมีภัยคุกคามต่อชีวิตหรือเสรีภาพหรือทำให้ผู้ลี้ภัยเหล่านี้ตกอยู่ในสภาพหวาดกลัวการประหัตประหารหรือกดขี่ข่มเหง ไม่ว่าพวกเขาจะได้รับการยอมรับว่ามีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยอย่างเป็นทางการแล้วหรือไม่ก็ตาม การส่งกลับควรทำด้วยความสมัครใจของผู้ลี้ภัยเนื่องจากความสมัครใจเป็นหัวใจของการคุ้มครองระหว่างประเทศ การกีดกันไม่ให้ผู้แสวงหาที่พึ่งพิงความปลอดภัย, กีดกันไม่ให้เข้าถึงกระบวนการหรือลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานอาจเทียบเท่ากับเป็นการผลักดันกลับซึ่งละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>102</sup>

นอกจากนี้ในแง่การเคารพต่อหลักการและรับรองสิทธินี้ยังเป็นข้ออธิบายถึงการรับผู้ลี้ภัยและให้ที่พักพิงชั่วคราว อันเป็นการแบ่งปันภาระที่มีต่อผู้ที่ต้องการความคุ้มครองประเทศ ในแง่ที่ว่าพวกเขาต้องการการยอมรับและมีตัวตน โดยเฉพาะบุคคลจะต้องได้รับการปกป้องจากการผลักดันกลับไปยังที่ใดก็ตามที่เสี่ยงเหลือเกินที่จะถูกทรมาน<sup>103</sup>

3) สิทธิที่จะกลับคืนถิ่น

ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองข้อ 12 ระบุว่า “บุคคลจะถูกลิดรอนสิทธิในการเดินทางกลับเข้าประเทศของตนโดยพลการหาได้ไม่” โดยพื้นฐานแล้วผู้ลี้ภัยมักจะกลับสู่ถิ่นฐานโดยสมัครใจเมื่อพวกเขาแน่ใจว่าปลอดภัยแล้ว ทั้งระหว่างเดินทางกลับและสถานการณ์ในถิ่นฐานเดิมของตน แต่มีบางกรณีที่ผู้ลี้ภัยจำต้องกลับคืนถิ่นด้วยเหตุผลทางการเมือง หรือเหตุผลของครอบครัวแม้ว่าสถานการณ์ในประเทศถิ่นกำเนิดยังคงไม่ปลอดภัย และ

<sup>101</sup> อนุสัญญาว่าด้วยสถานภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 ข้อ 33 “รัฐภาคีผู้ทำสัญญาจะไม่ขับไล่หรือผลักดันกลับผู้ลี้ภัยในลักษณะใด ๆ ไปยังชายแดนของอาณาเขต ซึ่งชีวิตหรือเสรีภาพของผู้ลี้ภัยจะถูกคุกคามด้วยสาเหตุทางเชื้อชาติ ศาสนา สัญชาติ สมาชิกภาพของกลุ่มทางสังคมใด ๆ หรือทางความคิดเห็นทางการเมือง”

<sup>102</sup> Executive Committee of the High Commission’s Programme, op cit, para. 14.

<sup>103</sup> Ibid., para. 16-17.

ไม่ควรที่จะถูกกีดกันไม่ให้กลับด้วย<sup>104</sup> อีกทั้งการกลับจะต้องปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี คือ ไม่ถูกโจมตี, เส้นทางปลอดภัยกับระเบิด, สามารถเข้าถึงที่ดินบ้านเรือนและวิถีชีวิตดั้งเดิมของตนได้ โดยไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างหยาบคายหรือโดยมีเงื่อนไข<sup>105</sup> ใดๆที่ตีในกรณีที่เหมาะสมอาจมีการเข้าไปตั้งถิ่นฐานอยู่อาศัยในประเทศที่สามหรือแม้แต่ประเทศที่รับการลี้ภัยนั่นเอง และสามารถใช้สิทธิอันเนื่องมาจากความคุ้มครองของรัฐนั้น

ผลของการกลับคืนถิ่นด้วยความสมัครใจเข้าไปอยู่ในความคุ้มครองของรัฐ เจ้าของสัญชาติของผู้ลี้ภัย (รวมทั้งกรณีบุคคลไร้สัญชาติเมื่อกลับสู่รัฐที่ตนมีถิ่นฐานพำนักประจำได้) ทำให้สถานการณ์ผู้ลี้ภัยสิ้นสุดลง

#### 4) สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ ศาสนา หรือประเทศที่อยู่เดิมก็ยังคงจำเป็นต่อผู้ลี้ภัยพอ ๆ กับสิทธิที่จะเลือกที่อยู่อาศัยและสิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ออกไปจากดินแดน แม้ในความเป็นผู้ลี้ภัยโดยทั่วไปแล้วจะได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างไม่มากนักน้อย เมื่อเทียบกับคนชาติและคนต่างด้าว อนุสัญญาผู้ลี้ภัยได้บัญญัติให้รัฐให้ผลปฏิบัติเยี่ยงคนชาติในส่วนของ การปันส่วน, การบรรเทาทุกข์สาธารณชนและการศึกษาขั้นพื้นฐาน สำหรับส่วนอื่น ๆ ให้มีการปฏิบัติลดหลั่นกันไปตามความสำคัญ

กล่าวโดยสรุปก็คือ เป็นที่ยอมรับกันว่า การกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจและการผสมผสานกลมกลืนกับท้องถิ่นได้ (Voluntary Repatriation and Reintegration) เป็นการแก้ปัญหาและแนวทางการดำเนินงานที่เหมาะสมในการคุ้มครองผู้ลี้ภัย แม้ไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนในอนุสัญญาผู้ลี้ภัยแต่ในกรอบการดำเนินงานของสำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย (UNHCR) คณะกรรมการบริหารของ UNHCR ได้กำหนดมาตรการให้ความคุ้มครองไว้<sup>106</sup> ซึ่งครอบคลุมการสนับสนุนช่วยเหลือ อำนวย

<sup>104</sup> ในบางสถานการณ์มีการพยายามป้องกันชัดเจนไม่ให้ผู้ลี้ภัยกลับเพราะผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจหรือเหตุผลทางการเมือง

<sup>105</sup> ในการนี้ UNHCR และองค์กรด้านมนุษยธรรมมีบทบาทสำคัญในการประเมินสาเหตุ, สถานการณ์, สนับสนุนและอำนวยความสะดวกต่อการกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจด้วยความปลอดภัยและมีศักดิ์ศรี อ้างอิงจาก UNHCR, การคุ้มครองผู้ลี้ภัย : ข้อเสนอแนะภาคสนามสำหรับองค์กรเอกชน (กรุงเทพฯ : สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติสำนักงานภูมิภาคประจำประเทศไทย กัมพูชา และเวียดนาม, 2542), หน้า 60-61.

<sup>106</sup> UNHCR, the State of the World's Refugees 1995 : In search of solutions (New York : Oxford University Press, 1995), pp. 82-83 and UNHCR, the State of the World's Refugees 1997-98 : A Humanitarian Agenda, pp.67-68.

ความแตกต่างต่าง ๆ เช่น ในกรณีรับเข้าประเทศและไม่ผลักดันออกไป, การปฏิบัติต่อผู้แสวงหาสถานะที่พึงพิงที่ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศได้ชั่วคราว หรือ ระหว่างรอการดำเนินการตามระเบียบขั้นตอน กำหนดสถานภาพผู้ลี้ภัย, การออกเอกสารสำคัญที่จำเป็นแก่ผู้ลี้ภัย, การส่งกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจ, การติดตามตรวจสอบสถานการณ, การร่วมมือประสานงานกับองค์การและองค์กรอื่น ฯลฯ ภายใต้โครงการทั่วไปและโครงการพิเศษมากมาย

โดยการจะบรรลุถึงการคุ้มครองคนกลุ่มนี้ได้ โดยเฉพาะในแง่ของ physical protection จำต้องมีการรับสิทธิในลักษณะ *lex ferenda* ให้ UNHCR มีสิทธิเข้าถึงบุคคลที่อยู่ในความดูแลได้ และผู้ลี้ภัยและบุคคลที่อยู่ในความดูแลมีสิทธิที่จะเข้าถึง UNHCR ได้เช่นกัน การปฏิเสธสิทธินี้เท่ากับเป็นอันตรายต่อการคุ้มครองผู้ลี้ภัย ซึ่งต้องการการติดตามตรวจสอบความปลอดภัย และต้องการการเคารพสิทธิ ส่วนหนึ่งคือ ทำให้แน่ใจได้ว่าผู้ลี้ภัยสามารถได้รับประโยชน์จากกิจกรรมให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ด้วย

### 3.4 การคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน

ข้อพิจารณาเบื้องต้นคือ การที่กฎหมายระหว่างประเทศได้รับรองสิทธิไว้ตามประเภทบุคคล เพื่อยกระดับการคุ้มครองสิทธิตามความต้องการเป็นพิเศษของบุคคลนั้น ๆ รวมถึงผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนด้วย เพื่อให้กลุ่มคนนี้มีสิทธิเช่นเดียวกับคนทุกคนที่อยู่ในประเทศเดียวกัน แต่จะไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปของคนทุกคน สิทธิชนกลุ่มน้อย และสิทธิผู้ลี้ภัย (กรณีการกลับคืนถิ่น) ที่กล่าวถึงข้างต้น และไม่นำไปสู่การเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคลแต่อย่างใด

#### 3.4.1 ลักษณะของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน

กลุ่มคนประเภทนี้ประสบกับภัยคุกคามนานาประการ การกำหนดนิยามนำไปสู่การตั้งมาตรฐานทางกฎหมายและเครื่องมือให้ความคุ้มครอง ตลอดจนการจัดสรรหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างเหมาะสมแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันยังเป็นที่ถกเถียงกันอยู่และยังไม่มีนิยามที่ยอมรับกันเป็นทางการสำหรับกลุ่มคนที่เป็น **ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน** (*Internally Displaced Persons – IDPs*) แต่นิยามที่องค์การสหประชาชาติใช้อยู่ได้แก่

“บุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่จำต้องหนีหรือออกจากบ้านเรือนหรือถิ่นที่ตนอาศัยอยู่โดยเฉพาะเป็นผลมาจาก หรือเพื่อที่จะหลีกเลี่ยงผลกระทบจากการพิพาททางอาวุธ สถานการณ์ความ



รุนแรงที่กว้างขวาง การละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น และยังเป็นผู้ที่ยังไม่ได้ข้ามเขตแดนอันเป็นที่ยอมรับระหว่างประเทศ”<sup>107</sup>

สำหรับการพลัดถิ่นในลักษณะนี้มีองค์ประกอบสำคัญอยู่ที่เกิดการเคลื่อนย้ายที่ขัดกับความต้องการของตน หรือโดยไม่สมัครใจ ประกอบกับมีการบังคับหรือบีบบังคับให้ออกจากบ้านเรือน พื้นที่หรือถิ่นฐานของตน สำหรับการถูกบังคับนั้นมีทั้งลักษณะของสถานการณ์บีบบังคับให้จำเป็นต้องออกจากถิ่นฐานเดิม และรัฐบาลบังคับโดยตรงให้โยกย้ายออกไปจากถิ่นฐานเดิม โดยมีการใช้กำลังเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย อันเป็นปัจจัยผลักดันมากกว่าปัจจัยดึงดูด เช่น จากนโยบายต่อต้านผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ของรัฐบาลพม่า หรือส่วนหนึ่งของปฏิบัติการรบทางทหารในอัฟกานิสถาน, การพยายามที่จะทำลายล้างเผ่าพันธุ์ในพื้นที่หนึ่งของบอสเนีย หรืออาจเป็นการบังคับให้ไปอยู่ที่อื่น ซึ่งที่นั่นประชาชนถูกจำกัดการเคลื่อนที่ อย่างเช่นที่เกิดขึ้นในจีน, เกาหลีเหนือ, พม่า อีกประการหนึ่งที่สำคัญคือกลุ่มคนเหล่านี้ยังคงอยู่ภายในเขตแดนประเทศที่ตนมีสัญชาติหรือเป็นพลเมืองอยู่

อีกทั้งนิยามนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดการพลัดถิ่นในปัจจุบันแต่ยังรวมถึงสถานการณ์ในอนาคตด้วย จะเห็นได้จากนิยามนี้ถูกแก้ไขจากนิยามเดิมในปี 1992 ที่มีขอบเขตแคบเกินไป<sup>108</sup> ซึ่งแต่เดิมระบุว่า กลุ่มคนนี้จำต้องหนีออกจากบ้านเรือนของตน “เป็นจำนวนมากโดยฉับพลันหรือโดยไม่ได้คาดการณ์มาก่อน” จากจุดนี้แสดงให้เห็นว่าการพลัดถิ่นภายในเกิดขึ้นกับคนจำนวนน้อยได้ เช่น สถานการณ์ในโคลัมเบีย หรืออาจเกิดขึ้นอย่างยืดเยื้อในระยะเวลาต่าง ๆ กัน เช่น สถานการณ์ในอิรัก ที่รัฐบาลบังคับให้ชาวเคิร์ทโยกย้ายถิ่นฐานในทศวรรษที่ 1970, 1980 และ 1990 และสถานการณ์ในปาเลสไตน์<sup>109</sup>

<sup>107</sup> ตามหลักการขอแนะนำเรื่องการพลัดถิ่นภายในดินแดน (Guiding Principles on Internal Displacement) ปี ค.ศ.1998 “Persons or group of persons who have been forced to flee or to leave their homes or place of habitual residence as a result of, or in order to avoid, in particular, the effects of armed conflict, situation of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border”

<sup>108</sup> เป็นนิยามในรายงานเชิงวิเคราะห์ของผู้แทนเลขาธิการในส่วนของ IDPs ที่เสนอต่อเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติในขณะนั้น (Broutos Broutos-Ghali), Commission on Human Rights, Analytical Report of the Secretary-General on Internally Displaced Persons, E/CN.4/1992/23 (United Nations, 14 February, 1992), para.17.

<sup>109</sup> Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight : Global Crisis of Internal Displacement, p.17.

ลักษณะของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน พอจะชี้ให้เห็นในสถานการณ์การพิพาทกันด้านชาติพันธุ์ IDPs อาจเป็นกลุ่มคนที่อาศัยอยู่ในชนบทและอาศัยอยู่ในเมือง รวมทั้งผู้ที่มีฐานะและพื้นฐานการศึกษาแตกต่างกันไป แต่กลุ่มที่เห็นว่าจะมากที่สุด คือ กลุ่มคนที่ยากจนในชนบท นอกนั้นเป็นชนพื้นเมือง ประการต่อมา คือ ส่วนใหญ่ผู้พลัดถิ่นฯ มักจะเป็นผู้หญิงและเด็ก ๆ เพราะผู้ชายมักจะเลือกให้ผู้หญิงและเด็กหนีไปก่อน มีบางกรณีที่ผู้หญิงจำเป็นต้องเป็นหัวหน้าครอบครัว เพราะผู้ชายถูกเกณฑ์ไปเป็นทหาร, ไปใช้แรงงาน, ถูกฆ่าหรือกลายเป็นคนพิการ ฯลฯ แต่ผู้หญิงเหล่านี้ไม่อาจทนต่อการถูกข่มเหง, ข่มขืน, ใช้ความรุนแรงได้ สำหรับเด็กนั้นได้รับผลร้ายจากการขาดแคลนปัจจัย 4, การศึกษา, สาธารณสุข, ถูกเกณฑ์เป็นทหาร เป็นลูกหาบ, ถูกบังคับให้เป็นคนอนและเป็นโล่หมนุษย์ เช่นที่เกิดขึ้นในช่วงสงครามกลางเมืองในโมซัมบิกและไลบีเรีย<sup>110</sup>

กลุ่มคนประเภทนี้ตกอยู่ในสถานการณ์คล้ายคลึงกับ ผู้ลี้ภัย เพียงแต่เขาเหล่านี้ไม่ได้ข้ามพรมแดนประเทศของตนออกไป และพลัดถิ่นด้วยเหตุที่กว้างขวางกว่าผู้ลี้ภัย คือ พลัดถิ่นภายในเนื่องจากภัยพิบัติธรรมชาติหรือ ภัยพิบัติที่มนุษย์สร้างขึ้น เหตุผลที่ได้รวมเหตุดังกล่าวเอาไว้ในนิยามด้วยเพราะรัฐบาลบางประเทศเลือกปฏิบัติไม่ใส่ใจคุ้มครองช่วยเหลือบางกลุ่มคน/กลุ่มชาติพันธุ์ไปจนถึงละเมิดสิทธิมนุษยชนโดยอาศัยเหตุจากภัยพิบัติและมีปัจจัยทางชนชาติ, ชาติพันธุ์, การเมือง, ศาสนา, สังคม ฯลฯ เข้ามาเกี่ยวข้อง<sup>111</sup> แต่ในบางสถานการณ์อาจรุนแรงเกินกว่าความสามารถของรัฐบาลนั้น ๆ ดังเช่นที่เกิดขึ้นในเอธิโอเปียและซูดาน

จากขอบเขตของนิยามนี้ส่งผลไปถึงการปฏิบัติงานขององค์การที่ปฏิบัติงานด้านผู้ลี้ภัย ภายใต้อาณัติที่มีอยู่ UNHCR ยังคงมุ่งปฏิบัติงานครอบคลุมเฉพาะผู้ที่ตกอยู่ในสถานการณ์เฉกเช่นผู้ลี้ภัย โดยให้นำหนักไปที่ผู้ที่ไม่ได้รับความคุ้มครองเต็มที่จากรัฐบาลของตน

กลุ่มที่จัดว่าเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนยังรวมถึงผู้ลี้ภัยที่กลับคืนถิ่นโดยไม่สมัครใจ และไม่ได้กลับไปยังบ้านเรือนถิ่นฐานเดิม รวมทั้งไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐบาลหรือจาก UNHCR, กลุ่มคนที่ถูกส่งกลับข้ามแดนแต่พบว่าตนไม่อาจกลับเข้าไปอยู่ในถิ่นฐานเดิมได้เพราะยังคงมีการสู้รบ จึงยังคงอยู่ในค่ายภายในประเทศแม้จะได้รับความช่วยเหลือจากสังคมโลกอยู่ก็ตาม

นอกจากนี้ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนยังแตกต่างจากผู้ที่อยู่อาศัยถิ่นฐานโดยสมัครใจโดยที่มีเหตุของการถูกประหารชีวิตและไม่ได้ได้รับความคุ้มครองภายในประเทศหรือจากรัฐบาลของประเทศเป็นเหตุแบ่งแยกกลุ่มคนนี้ออกจากผู้อพยพย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ หรือต้องการที่จะแสวงหาสิ่งที่ดีกว่าทางวัตถุในการดำรงชีพ อันเป็นผลจากปัจจัยดึงดูดมากกว่าปัจจัยผลักดัน ใน

<sup>110</sup>David A. Korn, Exodus within Borders : An Introduction to the Crisis of Internal Displacement (Washington D.C : Brookings Institution Press, 1999), p.17.

<sup>111</sup>Roberta Cohen and Francis M.Deng, op cit, p. 16.

สภาพความเป็นจริงค่อนข้างยากที่จะแบ่งแยกความแตกต่างให้เห็นชัดเจน เพราะเหตุผล/ที่มาของการโยกย้ายถิ่นฐานเกี่ยวเนื่องหรือไม่ก็ผสมปนเปกัน รวมทั้งต่างก็เคลื่อนย้ายตามช่องทางเดียวกัน

ดังนั้นผู้พลัดถิ่นฯ จึงมักปะปนกับผู้อพยพด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ, ผู้ที่กลับจากการลี้ภัยหรือผู้คืนถิ่น (Returnees) , ทหารที่วางอาวุธ ปลดประจำการ ฯลฯ ตัวอย่างเช่น ในกรณีของการอพยพจากชนบทเข้าสู่เมืองคูเวิน ฯ แล้วเข้าใจว่าผู้ย้ายถิ่นมีเสรีที่จะเลือกได้ว่าจะอยู่หรือจะย้าย แต่อันที่จริงแล้วพวกเขาเผชิญกับสถานการณ์ที่มีทางเลือกน้อยหรือไม่มีทางเลือกเลย เพราะทนสภาพอดอยากอันสืบเนื่องจากเศรษฐกิจที่ย่ำแย่จากสถานการณ์การสู้รบไม่ไหว ในทางตรงกันข้ามผู้พลัดถิ่นฯ แม้จะตกอยู่ในสถานการณ์ที่ไม่สมควรใจจะออกจากถิ่นฐาน แต่ก็อาจหวังที่จะหาโอกาสทางเศรษฐกิจที่ดีกว่าในภายภาคหน้า <sup>112</sup>

สถานการณ์การพลัดถิ่นภายในมีความสลับซับซ้อนในตัวเองขึ้นอยู่กับปัจจัยและสภาพสถานการณ์ในแต่ละประเทศ ประเด็นหนึ่งคือ นิยามที่กำหนดขึ้นยังขึ้นอยู่กับการตีความ หากระบุเหตุของการพลัดถิ่นของบุคคลใดไม่ชัดเจน บุคคลนั้นอาจไม่เข้าข่ายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนและอยู่นอกกรอบกฎหมาย แต่ทั้งนี้ก็อาจอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ด้านสิทธิมนุษยชน <sup>113</sup>

แม้ข้อสันนิษฐานที่เข้าใจโดยทั่วไปว่าการพลัดถิ่นภายในสิ้นสุดลงเมื่อผู้พลัดถิ่นสมัครใจกลับเข้ามาอยู่ในถิ่นฐานเดิม แต่ภายใต้ข้อจำกัดด้านต่าง ๆ อาจยากที่จะระบุว่า การเป็นผู้พลัดถิ่นฯ นี้สิ้นสุดลงเมื่อใด <sup>114</sup> เช่น กลับถิ่นฐานเดิมไม่ได้เพราะสถานการณ์ไม่แน่นอนหรือเพราะบ้านหรือที่ดินของตนถูกผู้อื่นครอบครอง ยึดหรือทำลายไป หรือในกรณีที่กลับไปแต่ไม่อาจอยู่รอดในถิ่นฐานเดิมของตน ในหลายกรณียังอาจถือได้ว่าเป็นผู้พลัดถิ่นภายในอยู่เป็นเวลาหลายปีหรืออาจนานเป็นทศวรรษสำหรับผู้ลี้ภัยเมื่อกลับคืนถิ่นแล้วอาจตกอยู่ในสภาวะข้างต้นและกลายเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน และหากสถานการณ์รุนแรงขึ้นย่อมมีโอกาสสูงที่จะหนีภัยข้ามพรมแดนได้อีก

### 3.4.2 การกำหนดให้เป็นผู้มีความต้องการพิเศษ

สถานการณ์การพลัดถิ่นภายในมีแนวโน้มขยายตัวออกไปและรุนแรงขึ้น ซึ่งส่งผลให้จำนวนผู้พลัดถิ่นและผลกระทบที่ได้รับมากขึ้น ระยะเวลาเกิดสภาวะนานขึ้น หากไม่ได้รับการแก้ไขจะทำให้คนกลุ่มนี้กลายเป็นผู้ลี้ภัย (พลัดถิ่นข้ามพรมแดน) เป็นปัญหาความมั่นคงภายในประเทศ และอาจกระทบไปเป็นปัญหาของประเทศเพื่อนบ้าน, ระดับภูมิภาค และระดับโลก

<sup>112</sup>Mike Parnwell, Population Movements and the Third World (London : Routledge, 1993), pp. 24-25.

<sup>113</sup>Tuke T. Lee, "Internally Displaced Persons and Refugees : Toward a Legal Synthesis ?", Journal of Refugee Studies, (9), 1996 :

<sup>114</sup>Roberta Cohen and Francis M.Deng, op cit, p.36.

ข้อมูลในหลายส่วนพบว่า กลุ่มคนนี้ต้องได้รับผลกระทบนานับประการนับตั้งแต่ก่อนที่จะออกจากถิ่นฐานของตนไปจนถึงหลังจากไปตั้งถิ่นฐานแห่งใหม่ หรืออีกนัยหนึ่งคือเสียงที่จะได้รับอันตราย และแทบจะไม่มีหลักประกันในทุกระยะการพลัดถิ่น ต้องขาดแคลนสูญเสียสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพและสาธารณูปโภคต่าง ๆ, วิถีของชีวิต ชุมชน สังคมเปลี่ยนแปลงไป หยุดยั้งขัดขวางการพัฒนาทางสังคม เศรษฐกิจ, เสียงที่จะได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ อนามัย ฯลฯ ของประชาชนทุกระดับทุกกลุ่มไม่มากนักน้อย โดยเฉพาะผลร้ายที่เกิดกับกลุ่มคนที่เปราะบางหรือเสียงที่จะได้รับอันตรายได้ง่าย (Vulnerable Groups) ได้แก่ สตรี, ผู้สูงอายุ และที่น่าเป็นห่วงที่สุดก็คือ เด็ก ซึ่งต้องขาดแคลนปัจจัย 4, สูญเสียครอบครัว การศึกษา, สูญเสียโอกาสที่จะพัฒนาการด้านร่างกาย จิตใจ สังคม ถูกแสวงหาประโยชน์ และถูกทำร้าย ซึ่งเหล่านี้เป็นความเสียหายที่ไม่อาจประเมินค่าได้

ดังนั้นการกำหนดให้เป็นผู้มีความต้องการความคุ้มครองพิเศษในแง่การจำแนกแยกประเภทกลุ่มคนพลัดถิ่นภายในดินแดนออกจากกลุ่มอื่น ๆ จึงเป็นประเด็นที่น่าพิจารณาถึงผลดีผลเสียของการจำแนกดังกล่าว

เมื่อพิจารณาสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในที่เกิดขึ้นทั่วโลกจะเห็นได้ว่า หากการพิพาททางอาวุธที่เห็นได้ชัดรุนแรงและมีลักษณะทำลายล้าง ซึ่งทำให้ผู้คนจำนวนมากหลบหลีกหนีภัยมักจะได้รับความสนใจจากสังคมโลกมาก แต่ในขณะที่สถานการณ์ที่มีความรุนแรงต่ำ ยืดเยื้อเป็นเวลานาน และกลุ่มคนนี้มีจำนวนไม่มาก กระจัดกระจายกันไปไม่ได้เป็นผลจากการละเมิดเป็นระบบ มักจะไม่ได้รับความสนใจเท่าใดนัก ซึ่งสถานการณ์ลักษณะหลังนี้ยังนำไปสู่ความเป็นห่วง เมื่อพิจารณาประกอบกับกลุ่มคนเหล่านี้มีความต้องการผจญอยู่ในสถานการณ์ที่ต่างจากกลุ่มคนอื่น จึงควรได้รับความคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ที่จำเป็นโดยเฉพาะเมื่อไม่ได้รับความสนใจที่จะคุ้มครองและช่วยเหลือภายในประเทศ

เหตุผลที่คนกลุ่มนี้มีความต้องการพิเศษอีกประการหนึ่ง คือ สภาพสถานการณ์ที่เกิดขึ้นภายในประเทศและการขัดขวางมิให้ภายนอกเข้ามายุ่งเกี่ยวกิจการภายใน ส่งผลให้การหาและการได้มาซึ่งข้อมูลรายละเอียดของสถานการณ์ในแง่มุมมองต่าง ๆ ที่ชัดเจนและทั่วถึงทำได้ยากลำบาก และยิ่งลำบากขึ้นเมื่อพิจารณาจากรูปแบบลักษณะการพลัดถิ่นภายในที่มักจะสลับซับซ้อนอยู่ในตัวเอง เช่น การหลีกเลี่ยงที่จะแสดงตัวและย้ายถิ่นกันเป็นกลุ่มใหญ่, มีการเคลื่อนย้ายไปเรื่อย ๆ ตามสถานการณ์ ซึ่งประเด็นเรื่องข้อมูลเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนนี้ ผู้แทนของเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เนื่องจากข้อมูลเป็นเครื่องมือนำไปสู่การประเมินสถานการณ์การแก้ปัญหาและการให้ความคุ้มครอง เมื่อมีอุปสรรคเรื่องข้อมูลจึงต้องกระตุ้นให้สังคมโลกเห็นถึงความสำคัญของปัญหา และผลักดันให้การคุ้มครองสิทธิคนกลุ่มนี้เป็นรูปธรรมขึ้น



นอกจากนี้ กลุ่มคนที่ไม่ได้รับการปฏิบัติที่สอดคล้องและเท่าเทียมกับกลุ่มผู้ลี้ภัย แม้ในบางครั้งตกอยู่ในสถานการณ์เดียวกัน ประสบเหตุที่ทำให้ต้องพลัดถิ่นลักษณะเดียวกัน โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติเห็นว่า จะมีประสิทธิผลมากกว่าที่จะให้กลุ่มคนเหล่านี้เป็นกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกัน หลายส่วนเห็นว่ากระบวนการแยกนี้ไม่ได้มุ่งให้มีสถานภาพอันมีสิทธิพิเศษ แต่เพื่อให้แน่ใจว่าจะสามารถเข้าถึงความต้องการที่ไม่เหมือนกับคนกลุ่มอื่น สามารถจะเรียกร้องหรือกดดันในนามผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนให้รัฐบาลรับผิดชอบต่อพวกเขาได้ง่ายกว่า<sup>115</sup>

ในทางตรงกันข้ามส่วนที่ไม่เห็นด้วยที่จะแยกประเภทกลุ่มคนนี้ให้เหตุผลว่า อาจทำให้คนกลุ่มนี้ไม่ได้รับผลดี เพราะกลุ่มคนเหล่านี้มักจะไม่ใช่ผู้ที่แสดงตัวหรือติดต่อกับหน่วยงานในรัฐของตนและมักจะย้ายถิ่นฐานไปในที่ที่ปลอดภัยด้วยตนเอง รวมทั้งไม่สอดคล้องสภาพความเป็นจริงที่ไม่อาจแยกบุคคลแต่ละประเภทออกจากกัน และโดยลักษณะบุคคลที่ทับซ้อนกัน โดยเฉพาะเมื่อเกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เช่น ผู้ลี้ภัยคืนถิ่น, ทหารปลดประจำการ, ผู้อพยพทางเศรษฐกิจ อาจทำให้ประชาชนกลุ่มที่ไม่จัดว่าเป็น IDPs ไม่พอใจ รู้สึกถึงความช่วยเหลือที่ไม่ทั่วถึง เลือปฏิบัติ แม้ว่า IDPs จะเป็นคนกลุ่มใหญ่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ก็ตาม<sup>116</sup> ควรจะเป็นการเข้าถึงสถานการณ์โดยไม่สนใจว่าจะเป็นกลุ่มชนประเภทใด ใช้ได้ทุกสถานการณ์โดยเฉพาะเหมาะสมกับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่ซับซ้อน และห้ามการบังคับให้พลัดถิ่นทุกรูปแบบ

### 3.4.3 พัฒนาการทางสถาบันระหว่างประเทศในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน

#### 3.4.3.1 ภายในกรอบของสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติเกี่ยวข้องกับผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในปี 1972<sup>117</sup> แต่ไม่ได้ให้คำจำกัดความแก่คนกลุ่มนี้ ตั้งแต่ช่วงปลายทศวรรษที่ 1980 องค์การสหประชาชาติเข้ามาตอบสนองต่อสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในประเทศมากขึ้น ได้มี

<sup>115</sup>Roberta Cohen and Francis M.Deng, op cit, pp.27-29 and UNHCR Brookings Institution and OAU, Internal Displacement in Africa, Report of a Workshop held in Addis Ababa, Ethiopia, 19-20 October 1998 : 7 (para 15).

<sup>116</sup>Commission on Human Rights, Profiles in Displacement in Mozambique, Report of the Representative of the Secretary General, Mr. Francis M. Deng, E/CN. 4/1997/43 Add.1 (United Nations, February 1997) para.51, 74.

<sup>117</sup>ECOSOC Res. 1655 (LII), 1 June 1972, ECOSOC Res. 1705 (LIII), 27 June 1972, para.1 referred in Nils Feissler, "The International Protection of Internally Displaced Persons", *International Journal of Refugee Law*, 2, No.3 (1999) : 453.



การประชุมหลัก ๆ 2 ครั้ง อันได้แก่ the 1988 Conference on the Plight of Refugees, Returnees and Displaced Persons in Southern Africa (SARRED) และ Internal Conference on Central American Refugees (DIREFCA), May 1989 ต่อมาในปี 1990 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้มอบหมายให้มีผู้ทำหน้าที่ประสานงานช่วยเหลือภาคสนามแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน และในปีต่อมาได้ตั้งผู้ประสานงานบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (ERC) ขึ้น

ด้วยการร้องขอภายใต้มติที่ 1992/73 ของคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน ในปี 1992 เลขานุการใหญ่ฯ ได้แต่งตั้ง Mr. Francis M. Deng<sup>118</sup> ขึ้นเป็นผู้แทนเลขานุการใหญ่สหประชาชาติในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน เพื่อมุ่งเน้นไปยังมิติสิทธิมนุษยชนของปัญหานี้และชี้ให้เห็นหนทางและวิธีการปรับปรุงการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ในเดือนเมษายน 1992 เลขานุการใหญ่สหประชาชาติได้จัดตั้ง *The Department of Humanitarian Affairs (DHA)*<sup>119</sup> นอกจากนี้องค์การสหประชาชาติยังแต่งตั้ง *the Inter-Agency Standing Committee (IASC)* โดยมีผู้ประสานงานบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินเป็นประธานและประกอบด้วยหน่วยงานด้านมนุษยธรรมและการพัฒนาของสหประชาชาติเพื่อให้มีการประสานงานในยามฉุกเฉินแน่นแฟ้นขึ้น หนึ่งในสถานการณ์นั้นคือ การพลัดถิ่นภายในดินแดน

IASC ได้ตั้ง task force on internally displaced persons ซึ่งดำเนินงานจนถึงปี 1997 และกำหนดให้ ERC เป็น “จุดศูนย์รวม (reference point)” ในการร้องขอความช่วยเหลือและความคุ้มครองโดยฉับพลัน หรือ พัฒนาสถานการณ์ผู้พลัดถิ่นภายใน ผลจากการปฏิรูปสหประชาชาติในปี 1997 เลขานุการใหญ่ยังคงยืนยันบทบาทของ ERC ที่จะรับผิดชอบให้ระบบสามารถเข้าไปให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่ IDPs ได้ ERC ต้องแสดงบทบาทในการช่วยเหลือในการนำพาทรัพยากร, ระบุช่องว่าง, มอบหมายความรับผิดชอบในการจัดการเครือข่าย, พัฒนาระบบข้อมูล, สนับสนุนงานภาคสนามและเข้าไปเจรจากับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อจะสามารถเข้าถึงคนกลุ่มนี้ได้ ฯลฯ<sup>120</sup>

<sup>118</sup> เป็นนักวิชาการแห่ง Brookings Institution อดีตนักการทูตชาวซูดาน ซึ่งเคยปฏิบัติปฏิบัติหน้าที่ทูตประจำแคนาดา, กลุ่มประเทศแอฟริกาตะวันออก, สหรัฐอเมริกาและเป็นอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ นาย Broutos Broutos – Ghali อดีตเลขานุการใหญ่สหประชาชาติกล่าวได้ว่า เหตุที่เลือก Deng เป็นผู้แทนพิเศษ เพราะเขาเคยทนทุกข์อยู่กับสภาวะพลัดถิ่นร่วมกับผู้คนจำนวนมากในสถานการณ์สงครามกลางเมืองมาก่อน จึงย่อมรู้สภาพปัญหา

<sup>119</sup> เหตุผลเบื้องหลังในการตั้ง DHA ขึ้นก็เพราะจำเป็นจะต้องมีการประสานงานกันให้ดีขึ้นในภาวะฉุกเฉินที่มีความสลับซับซ้อนอยู่ในตัว ต่อมาได้มีการปฏิรูป DHA และได้ตั้งชื่อใหม่เป็น the Office for the Coordinator of Humanitarian Affairs (OCHA) ในช่วงปลายปี 1997

<sup>120</sup> Roberta Cohen and Francis M. Deng, op cit, pp.127, 145-146.

### 3.4.3.2 ภายในกรอบหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชน และด้านมนุษยธรรมต่าง ๆ

ข้อสรุปจาก the Compilation and Analysis of Legal Norms ระบุว่า หน่วยงานหลัก ๆ ด้านมนุษยธรรม, ด้านสิทธิมนุษยชนและด้านการพัฒนาสามารถเข้าไปปฏิบัติงาน ในยามฉุกเฉินในสถานการณ์การพลัดถิ่นภายใน ขณะที่ผู้คนจำนวนยังไม่ได้รับผลที่พอเพียงและไม่ อาจคาดหมายการตอบสนองจากการปฏิบัติงานขององค์กรต่าง ๆ เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานใดที่มี อาณัติตอบสนองความต้องการของคนกลุ่มนี้ได้โดยตรง การดำเนินงานขององค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นไป ในลักษณะชั่วคราวและมีช่องว่างในระบบอยู่

องค์กรระหว่างประเทศด้านปฏิบัติการหลัก ๆ ที่มีบทบาทต่อการดำเนินงานต่อ IDPs ได้พยายามขยายอาณาเขต, ทรัพยากร, พัฒนาความสามารถของบุคลากร, จัดสรรโครงการและงบประมาณในการปฏิบัติงานภาคสนามและตอบสนองความต้องการในภาวะฉุกเฉิน เพื่อเข้าถึงความ ต้องการของกลุ่มนี้

#### 1) สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)

UNHCR มีบทบาทกว้างขวางที่สุดในการเข้าถึงปัญหา IDPs ทั้งเสนอให้ ความคุ้มครอง, ความช่วยเหลือและสนับสนุนให้มีการผสมกลมกลืนเข้าพื้นที่ (Reintegration) ในปี 1993 สมัชชาใหญ่ตระหนักว่า สามารถขยายกิจกรรมของ UNHCR ไปสู่ IDPs ได้ เมื่อผู้ลี้ภัยและ IDPs ต่างก็มีความเกี่ยวพันกันมากจนในทางปฏิบัติไม่อาจช่วยเหลือกลุ่มหนึ่งโดยไม่ช่วยเหลืออีกกลุ่ม หนึ่งได้<sup>121</sup> แม้ธรรมนูญจะไม่ได้ให้อาณัติไว้ โดยอาศัยข้อ 9 ของธรรมนูญจัดตั้ง UNHCR ก็ได้เข้า ร่วมในสถานการณ์พลัดถิ่นภายในมากขึ้นภายใต้การร้องขอของเลขาธิการใหญ่ หรือสมัชชาใหญ่ สหประชาชาติ และด้วยความยินยอมของรัฐที่เกี่ยวข้อง

ในปี 1993 อีกเช่นกัน UNHCR ได้ออกชุดข้อแนะนำแนวทางเพื่อระบุสถานะที่จะเข้าไป รับผิดชอบในนาม IDPs ให้ชัดเจน โดยระบุว่า UNHCR พยายามเข้าไปรับผิดชอบเบื้องต้นต่อ IDPs เมื่อมี IDPs อยู่หรือกลับไปยังพื้นที่เดียวกับผู้ลี้ภัยกลับคืนถิ่น, UNHCR เข้าไปทำงานได้หากว่า IDPs อยู่ในพื้นที่เดียวกับที่ผู้ลี้ภัยอยู่ และต้องการความคุ้มครองและความช่วยเหลือเช่นเดียวกัน, สถาน การณ์ที่เป็นปัจจัยต่อการพลัดถิ่นทั้งภายในและภายนอกดินแดน และในสถานการณ์ที่เข้าข่ายว่าจะมี

<sup>121</sup>General Assembly, "Office of the United Nations High Commissioner for Refugees", Resolution 48/116 (United Nations, December 20, 1993).

การเคลื่อนย้ายข้ามพรมแดน หรือการปฏิบัติงานที่จะทำให้ IDPs คงอยู่อย่างปลอดภัยในประเทศของตนเอง<sup>122</sup> แต่ทั้งนี้ไม่ได้ครอบคลุมผู้พลัดถิ่นเนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

จากอาณัติของ UNHCR และจากมติของสมัชชาใหญ่ที่มีออกมาจนถึงปัจจุบันระบุให้ UNHCR เข้าไปปรับผิชอบที่จะสนับสนุนในนามของ IDPs, นำพาการสนับสนุนไปให้คนกลุ่มนี้, เพิ่มความสามารถให้แข็งแกร่งที่จะตอบสนองต่อปัญหาของคนกลุ่มนี้ และเป็นผู้นำในการให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ในบางสถานการณ์<sup>123</sup>

## 2) คณะกรรมการกาชาดสากล (ICRC)

จากอาณัติที่ชัดเจนในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบจากสงครามและความขัดแย้งภายใน ซึ่งรวมถึงผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนด้วย เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมา ICRC ได้ขยายการดำเนินงานสู่พลเรือน ทั้งปวงที่ประสบภัยความขัดแย้งไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะถูกบังคับให้เคลื่อนย้ายหรือไม่ มากกว่าที่จะปฏิบัติต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนเป็นพิเศษ การปฏิบัติงานยังคงทำให้สัมฤทธิ์ผลตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมนุษยธรรมซึ่งบัญญัติให้ความคุ้มครองแก่พลเรือน (รวมถึง IDPs ด้วย) ในสถานการณ์การพิพาททางอาวุธที่มีและไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม ICRC ได้จัดสรรงบประมาณกว่า 80% ของงบประมาณภาคสนามไปกับงานคุ้มครองและช่วยเหลือพลเรือนในสถานการณ์ความขัดแย้งภายในและเสนอต่อรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ขอเข้าไปดำเนินงานในกรณีที่เกิดความไม่สงบหรือความตึงเครียดภายใน<sup>124</sup>

แนวทางการดำเนินงานของ ICRC มีจุดเด่นที่ทำให้เข้าไปคุ้มครองและช่วยเหลือ (ICRC ไม่ได้แยกความแตกต่างระหว่างงานทั้งสองส่วนนี้) คนกลุ่มนี้ได้ดี เช่น มีความเป็นกลางเคร่งครัดและรักษาความลับจึงมักจะได้รับขอมอบให้เข้าไปทำงานกับทั้งสองฝ่ายที่ขัดแย้งซึ่งหน่วยงานอื่นไม่อาจทำเช่นนี้ได้ นอกจากนี้ ICRC ยังมุ่งเน้นสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานด้านมนุษยธรรมอื่น ๆ ไม่ว่าจะด้านการประสานงานหรือการแบ่งทรัพยากรบุคคล ฯลฯ

<sup>122</sup>UNHCR, the State of the World's Refugees 1997-98 : A Humanitarian Agenda, p.117.

<sup>123</sup>UNHCR, Internally Displaced Persons : the Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (6 March 2000) URL : <http://www.unhcr.ch>

<sup>124</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, op cit, pp. 131-132 and UNHCR, the State of the World's Refugees 1997-98 : A Humanitarian Agenda, pp. 117-118.

### 3) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP)

ในปี 1990 สมัชชาใหญ่ได้มอบหมายให้ UN Resident Coordinator (แต่งตั้งจาก UNDP resident representatives) ทำหน้าที่ประสานงานการให้ความช่วยเหลือภาคสนามต่อ IDPs กับบรรดารัฐบาล, ผู้แทนของรัฐบาลผู้ให้การสนับสนุนและหน่วยงานสหประชาชาติ

ในสถานะที่เป็นหน่วยงานด้านการพัฒนา ปัญหาหลายประการได้เกิดขึ้น เช่น เกิดความสับสนในระบบงาน โดย UN resident coordinator ส่วนมากไม่เห็นวาทิถิมมนุษยชนและงานให้ความคุ้มครองสอดคล้องกับความรับผิดชอบของผู้แทน UNDP ที่มีหน้าที่ประสานงานด้านการพัฒนา และไม่มีความชำนาญในงานฉุกเฉิน ไม่ได้รับการฝึกฝนมาให้ความคุ้มครอง IDPs

ถึงกระนั้นก็ดี UNDP พยายามแก้ปัญหาและอุดช่องว่างระหว่างบทบาทด้านการพัฒนาระยะยาวในประเทศและการให้ความช่วยเหลือ IDPs ในยามฉุกเฉิน โดยผู้แทน UNDP พยายามริเริ่มโครงการโดยคำนึงถึง IDPs UNDP มีบทบาทสำคัญในการบุกเบิกการพัฒนาเป็นพื้นที่ ๆ ไป ซึ่งไปก่อประโยชน์ให้กับ IDPs ในระยะของการตั้งถิ่นฐานใหม่ ที่ผ่านมามีดำเนินการมาแล้วในหลายประเทศ

ในปี 1995 UNDP ได้จัดสรรเงินงบประมาณ 5% (ราว 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) เพื่อดำเนินงานด้านการพัฒนาในยามฉุกเฉิน และ UN resident coordinator ได้ใช้เงินทุนสนับสนุนก้อนใหญ่ราว 35 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในการเฝ้าอำนวยความสะดวกตั้งถิ่นฐานใหม่ของ IDPs และผู้พลัดถิ่นอื่น ๆ, เพิ่มความสามารถในการประสานงานยามฉุกเฉิน, สร้างกลไกในเชิงป้องกันภายในประเทศ<sup>125</sup>

### 4) กองทุนเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF)

UNICEF ได้เข้าไปมีส่วนร่วมต่อ IDPs โดยผ่านการจัดหาด้านดูแลสุขภาพ, โภชนาการ, การศึกษา, น้ำและสุขอนามัยให้กับเด็กและสตรี แม้ว่าโดยหลักแล้ว UNICEF จะเป็นหน่วยงานด้านการพัฒนา แต่กิจกรรมราว 1 ใน 4 เป็นการดำเนินงานในสถานการณ์ฉุกเฉิน

แต่แรกเริ่ม จากการที่ UNICEF ระบุให้ IDPs เป็นประเภทบุคคลที่มีความต้องการพิเศษ ซึ่งมีข้อโต้แย้งว่าอาจส่งผลเป็นการเลือกปฏิบัติต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบอื่น ๆ UNICEF จึงดำเนินงานเพื่อสร้างประโยชน์ให้กับสังคมโดยรวมและเสริมสร้างความแข็งแกร่งในท้องถิ่น โดยได้เข้าร่วมในสถานการณ์ฉุกเฉินมากขึ้น ถึงกระนั้น UNICEF ก็ยังกระตุ้นให้มีการพัฒนานโยบายและโครงการสำหรับ IDPs

ในปี 1995 UNICEF ได้ทำบันทึกความเข้าใจกับ UNHCR ให้ UNICEF รับผิดชอบต่อเด็กที่อยู่ตามลำพังภายในประเทศถิ่นกำเนิดผู้ลี้ภัย ต่อมา UNICEF ได้รายงานว่ามีเด็ก IDPs

<sup>125</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, op cit, pp. 133-135.

จำนวนมาเป็นเด็กที่ไม่ได้รับความคุ้มครองใด ๆ เลย UNICEF จึงพยายามส่งเสริมสิทธิของเด็กและสตรีที่พลัดถิ่นเพื่อประโยชน์ของความอยู่รอด, การคุ้มครองและการพัฒนา รวมทั้ง UNICEF ได้ยอมรับนโยบายให้ความคุ้มครองต่อเด็กในเหตุการณ์ที่ยากลำบาก และได้เข้าไปเจรจากับผู้ที่ขัดแย้งกัน ซึ่งก่อให้เกิดสถานการณ์อันเป็นอันตรายต่อเด็ก เพื่อให้ UNICEF สามารถเข้าถึงเด็กเหล่านั้นได้<sup>126</sup>

ในปี 1996 คณะกรรมการบริหารของ UNICEF ได้เสริมสร้างการประสานงานมากขึ้นกับ UNHCR ในส่วนของเด็กที่พลัดถิ่นภายในและให้มีการขยายการดูแลเด็กและกิจกรรมให้ความคุ้มครองออกไปสู่เด็กเหล่านั้น<sup>127</sup>

นอกจากหน่วยงาน/ องค์การระหว่างประเทศที่กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังมี *โครงการอาหารโลก (WFP)* ที่ตอบสนองโดยช่วยเหลือด้านอาหารให้แก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนอย่างเป็นระบบมากขึ้นในหลายประเทศ ทั้งในระหว่างที่พลัดถิ่นและระยะฟื้นฟูสภาพตั้งถิ่นฐานใหม่, *องค์การอนามัยโลก (WHO)* สามารถตอบสนองโดยจัดหาความช่วยเหลือในยามฉุกเฉินในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่โดยตรงและประสานงานด้านสุขภาพระหว่างประเทศ ซึ่งรวมไปถึงผู้ลี้ภัยและ IDPs, ซึ่งได้มีการพัฒนาการปฏิบัติในภาวะฉุกเฉิน, งานภาคสนาม และทำงานใกล้ชิดกับองค์กรเอกชนมากขึ้น *International Organization for Migration (IOM)* ดำเนินงานครอบคลุม IDPs เนื่องจากตกอยู่ในนิยาม “ผู้พลัดถิ่น” ซึ่งเป็นอาณัติของ IOM อยู่แล้ว IOM ได้ทำข้อตกลงร่วมมือกับหลายหน่วยงานเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือ IDPs ด้านการทำให้ผู้คนพ้นจากภาวะและพื้นที่อันตราย รวมทั้งขนส่งผู้คนไปยังพื้นที่เดิม หรือพื้นที่ตั้งถิ่นฐานใหม่และช่วยเหลือให้มีชีวิตอยู่รอดได้

<sup>126</sup>UNICEF, “UNICEF Position on Internally Displaced Persons (IDPs)”, (February 15), 1996, p.2. and Inter-Agency Task Force on Internally Displaced Persons, “UNICEF’s Capacity to Provide Support to Internally Displaced Persons”, Geneva (November 15) 1996 referred in Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight*, p.138.

<sup>127</sup>Economic and Social Council, Children and Women in Emergencies : Strategic Priorities and Operational Concerns for UNICEF, Executive Board, E/ICEF/1997/7 (United Nations, November 11, 1996), para. 35 referred in Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight*, p.138



### 3.4.4 พัฒนาการกฎหมายระหว่างประเทศในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน<sup>128</sup>

ในปี 1990 คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนได้ร้องขอให้เลขาธิการใหญ่สหประชาชาติได้จัดทำรายงานเชิงวิเคราะห์ว่าด้วยผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน และเช่นเดียวกันด้วยการร้องขอของคณะกรรมาธิการฯ นำมาซึ่งการแต่งตั้งผู้แทนเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายใน ดินแดนในปี 1992

ในระยะเริ่มแรกผู้แทนฯ ดังกล่าวได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่เพียงหนึ่งปี ผู้แทนฯ ได้จัดทำ *Comprehensive Study* เสนอคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนในสมัยประชุมที่ 49 ในปี 1993 ต่อมาโดยมติที่ 1993/95 ได้มีการขยายอาณัติของผู้แทนฯ ออกไปอีก 2 ปีเพื่อประโยชน์ในการทำ ความเข้าใจสภาพปัญหาได้ดีขึ้นและหาหนทางแก้ปัญหาในระยะยาว และในปี 1995 ได้ขยายอาณัติ ออกไปอีก 3 ปี นอกจากนี้จะขยายอาณัติแล้วยังร้องขอให้ผู้แทนฯ จัดทำรายงานการปฏิบัติงาน เสนอต่อคณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนทุกปีและสมัชชาใหญ่ 2 ปีต่อหนึ่งครั้ง

ตั้งแต่ได้รับแต่งตั้งผู้แทนฯ ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามอาณัติที่ได้รับโดยพยายามพัฒนา บรรทัดฐานและกรอบสถาบันที่เหมาะสมกับการให้ความคุ้มครองและการช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายใน ดินแดน, เข้าไปเยือนประเทศต่าง ๆ เพื่อเจรจากับรัฐบาลและองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน, ด้าน มนุษยธรรมและด้านการพัฒนาที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนส่งเสริมให้สังคมโลกรับรู้และตอบสนองต่อ สถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดน

กลุ่มผู้เชี่ยวชาญระหว่างประเทศด้านกฎหมายได้จัดทำ *the Compilation and Analysis of Legal Norms (pertaining to Internally Displaced Persons)*<sup>129</sup> เสนอต่อคณะกรรมา- ธิการฯ สมัยประชุมที่ 51 ในปี 1996 งานศึกษานี้ได้ศึกษากฎหมายสิทธิมนุษยชน, กฎหมาย มนุษยธรรมระหว่างประเทศรวมทั้งศึกษากฎหมายผู้ลี้ภัยในเชิงเปรียบเทียบ โดยพบว่ากฎหมายที่มี อยู่มีขอบข่ายครอบคลุมความต้องการของผู้พลัดถิ่นฯ โดยรวมแล้วมีไม่กี่สถานการณ์ที่ให้ความคุ้ม ครองทางกฎหมายได้เพียงพอซึ่งจำเป็นเป็นส่วนที่มีบรรทัดฐานอยู่แต่ยังมีความสำคัญในลำดับรอง และส่วนที่เป็นช่องว่างที่ชัดเจน โดยประเด็นที่เข้าข่ายอย่างหลังมีน้อยกว่าอย่างแรก

<sup>128</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight*, pp. ix, 126-127, 152-153, 156-157, Francis M. Deng, "The International Protection of the Internally Displaced" , *International Journal of Refugee Law Special Issue*, Oxford University Press (1995) : 74-76 and Daniel Helle, "Enhancing the protection of internally displaced persons", Wendy Davies, ed., *Rights Have No Borders : Internal Displacement Worldwide*, Norwegian Refugee Council / Global IDP Survey, 1998 URL : <http://www.nrc.no/engindex.htm>

<sup>129</sup>UN Document E/CN.4/1996/52/Add.2, 5 December 1995.

ผลจากงานศึกษาดังกล่าวข้างต้นสมัชชาใหญ่และคณะกรรมการฯ ได้ขอให้ผู้แทนฯ เผยแพร่และพัฒนารอบที่เหมาะสมต่อการคุ้มครองและช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ โดยเน้นถึงการแก้ไขข้อบกพร่องของกฎหมายที่มีอยู่ ระหว่างปี 1996-1997 คณะทำงานด้านกฎหมายจึงร่วมกันร่างหลักการข้อแนะนำโดยปรึกษากับผู้แทนสหประชาชาติ, องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนต่าง ๆ เช่น สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR), คณะกรรมการกาชาดสากล (ICRC), สำนักประสานงานกิจการมนุษยชน (OCHA) ฯลฯ โดยรวบรวมข้อมูลที่เป็นการวิเคราะห์ในเชิงลึก, สถิติตัวเลข, ข้อเท็จจริงจากในส่วนของการศึกษาสถานการณ์ที่ซับซ้อนและพื้นที่ที่สังคมระหว่างประเทศยากจะเข้าถึงด้วยความร่วมมือจากสถาบันวิจัยอิสระ, นักวิชาการและผู้เชี่ยวชาญด้านสิทธิมนุษยชน และมนุษยธรรมมากมาย ตัวอย่างเช่น the Brookings Institution Project on Internal Displacement ที่ได้ร่วมกับ the Refugee Policy Group (RPG) และ U.S. Committee for Refugees (USCR) รวมทั้งองค์กรอื่น ๆ ที่สำคัญ, โครงการ Global IDP Survey ของ Norwegian Refugee Council โครงการศึกษาที่จัดทำโดย Ms Maria Stavropoulou เป็นต้น โดยหน่วยงานที่ได้ร่วมกันศึกษาวิเคราะห์ยังได้ร่วมกันเฉพาะกิจเพื่อสานต่อประเด็นนี้ต่อไปพร้อมกับเผยแพร่หลักการข้อแนะนำให้กว้างขวางออกไปยิ่งขึ้น

ร่างหลักการข้อแนะนำได้ผ่านการปรึกษาหารือ และการถกอภิปรายในการสัมมนา โดยเฉพาะการประชุมผู้เชี่ยวชาญหน่วยงานของ UN, องค์กรระดับโลก, ระดับภูมิภาคและองค์กรเอกชนที่เมืองเวียนนาในเดือนมกราคม 1998 ก่อนที่จะมีการยื่นเสนอหลักการข้อแนะนำนี้ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในเดือนเมษายนปีเดียวกัน ซึ่งต่อมาคณะกรรมการได้มีมติรับหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายใน (Guiding Principles on Internal Displacement) และรับรู้ว่าคุณแทนจะนำหลักการข้อแนะนำนี้ไปใช้ในการปฏิบัติงานของตน

หลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดนนี้มีผลต่อองค์การระหว่างประเทศและองค์การเอกชนแล้ว Inter-Agency Standing Committee ได้ตอบรับต่อหลักการฯ นี้และกระตุ้นให้สมาชิกนำไปใช้, UNHCR ได้พัฒนาคู่มือสำหรับการปฏิบัติงานต่อ IDPs, รวมทั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอเมริกาแห่งองค์การรัฐอเมริกา, องค์กรเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือในยุโรปและองค์การเอกภาพแอฟริกา (OAU) ได้รับรู้ถึงหลักการและแสดงเจตนาที่จะนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน<sup>130</sup>

<sup>130</sup>David A. Korn, Exodus within Borders : An Introduction to the Crisis of Internal Displacement, pp. 90-91.

นอกจากนี้ยังได้มีการจัดประชุม<sup>131</sup> ขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลก อันมีวัตถุประสงค์ เพื่อส่งเสริมให้มีการเผยแพร่และนำหลักการข้อแนะนำ ไปใช้, แบ่งปันข้อมูลปัญหาการพลัดถิ่นภายในประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาค และชี้ให้เห็นหนทางในการตอบสนองต่อปัญหาดังกล่าวให้มากขึ้น

#### 3.4.4.1 สิทธิที่จำเป็นต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน

จากที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่างานศึกษาวิเคราะห์เชิงลึกได้นำเอากฎหมายสิทธิมนุษยชน, กฎหมายมนุษยธรรมและกฎหมายผู้ลี้ภัยระหว่างประเทศมาวิเคราะห์ภายใต้อาณัติของผู้แทนเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติในส่วนของ IDPs เพื่อหากรอบที่เหมาะสมในการให้ความคุ้มครองและตอบสนองความต้องการแก่คนกลุ่มนี้ทั้งในยามสงบและยามสงคราม โดยพิจารณาจากผลร้ายที่คนกลุ่มนี้ได้รับในทุกระยะการพลัดถิ่น

ทั้งนี้สิทธิบางส่วนที่พึงได้รับความคุ้มครองก็ปรากฏอยู่แล้วในกฎหมายที่มีผลผูกพัน (hard law) แต่บางส่วนก็ยังขาดบรรทัดฐานและเป็นช่องว่างในเรื่องสิทธิ แล้วเหตุใดจึงพยายามพัฒนาบรรทัดฐานขึ้นใหม่และให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษแก่คนกลุ่มนี้ที่ระบุว่าเป็นกลุ่มที่แตกต่าง เมื่อตอนที่ร่างหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายใน (ต่อไปในนี้ที่จะเรียกว่า “หลักการข้อแนะนำ”) ที่มีการหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นมาถกอภิปรายกัน จนสรุปเหตุผลได้ว่าไม่ได้พยายามแยกประเภทบุคคลไปเป็นพิเศษ หรือกำหนดสถานภาพให้แตกต่างออกไป กลุ่มคนนี้อยู่ภายในประเทศใด ๆ ก็ย่อมจะมีสิทธิและเสรีภาพเช่นกับที่คนอื่นมี แต่พยายามมุ่งเข้าถึงความต้องการเฉพาะของคนกลุ่มนี้ มุ่งเสริมความเข้มแข็งให้ความคุ้มครองที่มีอยู่โดยนำบรรทัดฐานมารวมไว้ในเอกสารเดียวกันนั้น จะกระจัดกระจายไปไร้ประสิทธิผล โดยให้มีมาตรการพิเศษขึ้นเพื่อให้พวกเขาได้รับการคุ้มครองปกป้องมากขึ้น จะเป็นการดีกว่าหากมีการใช้กรอบบรรทัดฐานโดยเฉพาะเจาะจง (ซึ่งจะพัฒนาไปเป็นกฎหมายต่อไป) เช่นเดียวกับที่ผ่านมาที่กฎหมายระหว่างประเทศพยายามคุ้มครองพิเศษกับผู้ลี้ภัย, คนพิการ, ชนกลุ่มน้อย, ชนพื้นเมือง, สตรีและเด็ก

อีกทั้งหลักการข้อแนะนำนี้มุ่งใช้คุ้มครองคนทุกคนมิให้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ และคุ้มครองในทุกระยะการพลัดถิ่น ซึ่งได้แก่ ช่วงก่อนที่จะพลัดถิ่น, ช่วงระหว่างที่พลัดถิ่นอยู่และช่วงกลับคืนถิ่น ผลสมกลมกลืนเข้ากับท้องถิ่น (Reintegration)

<sup>131</sup>The Brookings Institution –UNHCR-OAU Workshop on Internal Displacement in Africa, held in Addis Ababa, Ethiopia, October 19-20, 1998, A Workshop on Implementing the Guiding Principles on Internal Displacement held in Bogotá, Columbia, May 27-29, 1999 and the Regional Conference on Internal Displacement in Asia, held in Bangkok, Thailand, February 22-24, 2000.

เหนือสิ่งอื่นใดจากสภาพปรากฏการณ์พลัดถิ่นที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เมื่อระบอบรัฐธรรมนูญในเรื่องสิทธิที่จำเป็นได้แล้ว ยังจำเป็นจะต้องพยายามให้ตัวทำการต่าง ๆ ภายในประเทศ เคารพซึ่งกันและกัน ไม่ใช่เพียงเป็นพันธกรณีของรัฐที่จะต้องเคารพสิทธิตามพันธกรณีในกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้นหลักการข้อแนะนำจึงระบุให้หน่วยงาน, เจ้าหน้าที่ภาครัฐ, กลุ่มบุคคลหรือบุคคลไม่ว่าจะมีสถานภาพทางกฎหมายใดก็ตามพึงต้องเคารพสิทธิที่ระบุไว้

### 1) สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ

ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนมักจะตกอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ผิดแปลกไปจากคนอื่น ถูกลดทอนความมั่นคงปลอดภัย, อ่อนไหวและเสี่ยงที่จะถูกเลือกปฏิบัติได้ง่าย ไม่ว่าจะด้วยเหตุทางเชื้อชาติ, ชาติพันธุ์, ศาสนา, ภาษา, การเมือง, เพศ, สีผิว, ถิ่นกำเนิด ฯลฯ จะเห็นได้จากประเทศที่มีความขัดแย้งกันด้วยเหตุข้างต้นพยายามแบ่งแยกกลุ่มชน, ลดหรือขจัดอิทธิพลของฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์หรือแตกต่างในดินแดนเดียวกันหรือใกล้เคียง ไม่ว่าจะโดยวิถีทางการสู้รบ, ทำลายล้างเผ่าพันธุ์และเลือกปฏิบัติกันอย่างกว้างขวางระหว่างรัฐบาลและชนกลุ่มน้อย หรือ ระหว่างกลุ่มชาติพันธุ์ที่แตกต่างกัน ดังเช่น ในประเทศตุรกี ซึ่งมีจำนวน IDPs มากเป็นอันดับ 2 ของโลก รัฐบาลตุรกีจึงบังคับให้ประชาชนย้ายถิ่นฐาน, ใช้นโยบายกีดกันและเลือกปฏิบัติต่อชนชาว Kurds เช่น ไม่ให้สอนภาษาเคิร์ท, การกระจายเสียงภาษาเคิร์ทเป็นสิ่งผิดกฎหมาย, ห้ามและลวงละเมิดกิจกรรมทางการเมืองของชาวเคิร์ท, ทหารรัฐบาลเผาบ้านและพื้นที่ทำมาหากิน ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงต่อชาวเคิร์ท, ไม่มีการศึกษา สาธารณสุขและสุขภาพที่เหมาะสมในถิ่นที่ชาวเคิร์ทอยู่<sup>132</sup> ซึ่งมีพฤติกรรมที่ไม่แตกต่างกับในประเทศพม่า ส่วนในประเทศศรีลังกา รัฐบาลชาวสิงหล (Sinhalese) มีประวัติการเลือกปฏิบัติและการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อชาว Tamil มาช้านาน ในดินแดน Kosovo ของอดีตยูโกสลาเวียรัฐบาลชาวเซิร์บไม่จัดสรรความช่วยเหลือมายังประชาชนที่ได้รับผลร้ายจากการสู้รบและบังคับให้พลัดถิ่น, กองขบวนชาวอัลบาเนียถูกคุกคามจากการประท้วงประท้วงรายวัน, ร้านค้าของชาวเซิร์บไม่ขายอาหารให้, ไม่ได้ความช่วยเหลือด้านการรักษาพยาบาล, ถูกบังคับให้ไปใช้แรงงาน ฯลฯ<sup>133</sup>

สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติเป็นพื้นฐานอันเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปและมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย (equality before the law) และการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน (equal protection of the law) โดยทั้งกฎหมายสิทธิมนุษยชน,

<sup>132</sup>Roberta Cohen, "Hard cases : internal displacement in Turkey, Burma and Algeria", *Forced Migration Review*, 6 (December 1999) : 25.

<sup>133</sup>Roberta Cohen and David A. Korn, "Failing the internally displaced", *Forced Migration Review*, 5 (August 1999) : 11-12.



กฎหมายมนุษยธรรม รวมถึงได้รับการรับรองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติต่างก็ระบุถึงสิทธินี้<sup>134</sup> แต่ไม่ค่อยให้ความสำคัญความ “การเลือกปฏิบัติ (Discrimination)” เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า “เป็นการทำให้เกิดความแตกต่าง, การกีดกัน, การจำกัดหรือการปฏิบัติที่พิเศษต่อสิ่งหนึ่งมากกว่าอีกสิ่งหนึ่งอันมาจากเหตุโดยเฉพาะเจาะจงใด ๆ และมุ่งให้เกิดหรือส่งผลกระทบต่อทำให้การรับรอง, การมีหรือใช้สิทธิและเสรีภาพทั้งปวงของคนทุกคนบนพื้นฐานความเท่าเทียมกันต้องเสื่อมเสียหรือไร้ผลไป” ทั้งนี้ไม่ใช่ว่าการทำให้เกิดความแตกต่างทั้งหมดจะเป็นการเลือกปฏิบัติ แต่จะเป็นการเลือกปฏิบัติเมื่อไม่ได้อยู่บนเกณฑ์ที่สมเหตุสมผลและเป็นรูปธรรม<sup>135</sup>

เมื่อมีการปฏิบัติที่แตกต่าง กีดกัน ริดรอนสิทธิใด ๆ ก็ตามกับประชาชน ที่ผูกพันทางการเมืองและจิตใจอยู่กับรัฐ ย่อมจะส่งผลทั้งทางกายและใจแก่ผู้ถูกเลือกปฏิบัติ ขยายเป็นวงกว้างไปยังชุมชน สังคมที่มีคุณลักษณะเดียวกัน ยิ่งมีการเลือกปฏิบัติรุนแรงและยาวนานเท่าใด ยิ่งส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำ, ความไม่เข้าใจ, ความแตกแยกและความขัดแย้งกันกับผู้กระทำมากขึ้นเท่านั้น ซึ่งอาจก้าวไปเป็นภัยต่อความมั่นคงในระดับชาติได้ ในทางตรงกันข้ามหากให้ความสำคัญและเคารพต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติและความเท่าเทียมกันในทุกการกระทำต่อคนทุกคน ไม่ว่าจะเขาเหล่านั้นจะมีคุณลักษณะที่แตกต่างออกไปอย่างไรก็ตาม ย่อมจะส่งผลดียิ่งต่อบุคคลและสถาบันที่เกี่ยวข้องทั้งปวง ทั้งนี้ในทางระหว่างประเทศมุ่งเน้นไปที่การปฏิบัติต่อผู้ที่มีความเสี่ยงเปรียบโดยธรรมชาติ และเสี่ยงที่จะได้รับอันตรายได้ง่าย ดังปรากฏในปฏิญญาและอนุสัญญาที่เกี่ยวกับการกำจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบ, การเลือกปฏิบัติต่อสตรีและสิ่งที่พึงปฏิบัติต่อเด็ก เป็นต้น

ในสถานการณ์พลัดถิ่นภายใน คนบางกลุ่มอาจอ่อนไหวและเสี่ยงที่จะถูกละเมิดได้ง่าย หลักการข้อแนะนำจึงได้ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองและการช่วยเหลือเด็ก โดยเฉพาะเด็กที่

<sup>134</sup> ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ ข้อ 1, 13, 55 และ 76, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 7, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและทางการเมือง ข้อ 26, กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ข้อ 2 (2), มาตรา 3 ร่วมแห่งอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949, พิธีสารฉบับที่ 2 ของอนุสัญญาเจนีวาดังกล่าวข้อ 2 (1), 4 (1)

<sup>135</sup> General Comments adopted by Human Rights Committee, No. 18, para. 7, Note by the Secretariat, Compilation of Geneva Comments and General Recommendations adopted by Human Rights Treaty Bodies, UN Doc. No. HRI/ GEN/1/Rev.1 (29 July 1994) ใช้คำจำกัดความนี้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและทางการเมืองโดยอ้างถึงคำจำกัดความในข้อ 1 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติทุกรูปแบบและอนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี (1980) อ้างถึงใน Francis M. Deng, *Internally Displaced Persons. Compilation and Analysis of Legal Norms*, p.14.



อยู่ตามลำพัง, กลุ่มสตรี โดยเฉพาะผู้ที่กำลังจะเป็นแม่คน, สตรีที่มีลูก, สตรีที่เป็นหัวหน้าครอบครัว, คนพิการและผู้สูงอายุ โดยคำนึงถึงสภาพและความต้องการพิเศษของพวกเขา<sup>136</sup>

หลักการข้อแนะนำจึงได้ระบุเป็นหลักการทั่วไปมิให้มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าด้วยเหตุใดก็ตามและให้มีการปฏิบัติต่อผู้พลัดถิ่นภายในเท่าเทียมกับบุคคลอื่นภายในประเทศ ภายใต้กฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ จะต้องไม่เลือกปฏิบัติเพียงเพราะว่าเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน

โดยในรายงานรวบรวมการวิเคราะห์บรรทัดฐานกฎหมาย และจากการพิจารณาฐานกฎหมายข้างต้นพบว่า กฎหมายระหว่างประเทศสามารถให้ความคุ้มครองได้อย่างเพียงพอแก่ IDPs ไม่ว่าจะเป็กฎหมายสิทธิมนุษยชนหรือกฎหมายมนุษยธรรม เพียงแต่ต้องระบุให้ชัดเจนในกฎหมายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

## 2) สิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ

ในหลายสถานการณ์รัฐบาลได้บังคับหรือออกคำสั่งตามอำเภอใจให้ประชาชนโยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ในที่แห่งใหม่ โดยขัดต่อความประสงค์ของพวกเขา อันเนื่องมาจากนโยบายแบ่งแยกสีผิว (apartheid), การลงโทษหมู่ (collective punishment), การต่อต้านผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ (counter-insurgency), ล้างเผ่าพันธุ์ (ethnic cleansing) เพื่อเปลี่ยนโครงสร้างประชากร, ควบคุม, แสวงประโยชน์จากพื้นที่และประชาชน รวมทั้งการปราบปรามหรือตอบโต้ด้วยเหตุผลทางเผ่าพันธุ์ ศาสนาหรือเชื้อชาติ

นอกจากนี้การพลัดถิ่นภายใต้พฤติการณ์ข้างต้นยังเกิดขึ้นจากการกระทำของตัวทำการภายในประเทศที่ไม่ใช่รัฐ ซึ่งปรากฏให้เห็นในสถานการณ์ความไม่สงบภายใน, การพิพาททางอาวุธ, การดำเนินโครงการพัฒนาและสาธารณูปโภค ฯลฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ไกลตัว คนทุกคนจึงมีโอกาสที่จะตกอยู่ในสถานการณ์เช่นนี้ มีโอกาสที่จะถูกละเมิดสิทธินี้โดยเลือกปฏิบัติหรือตามอำเภอใจได้ ที่ผ่านมามชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์, ศาสนา มักตกอยู่ในสถานการณ์เช่นที่เกิดขึ้นในแอฟกานิสถาน UNHCR บันทึกไว้ว่ามีผู้พลัดถิ่น 114,000 คนในเมือง Kabul คนเหล่านี้ถูกสั่งให้ออกจากบ้านของตนและอพยพเคลื่อนย้ายไปยังเมืองหลวงเพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติการของทหาร Taliban ทางตอนเหนือของประเทศใน Burundi, Kuantemala และพม่า มีการบังคับให้ประชาชนไปอยู่ในที่แห่งใหม่อย่างเป็นระบบเพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายต่อต้านไปติดต่อกับเชื่อมโยงเคลื่อนไหวกว่ร่วมกับประชาชนในพื้นที่ที่กำหนด<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Guiding Principles on Internal Displacement (1998), principle 4.

<sup>137</sup> UNHCR, the State of the World's Refugees 1997-98, pp. 101-102.

การบังคับให้บุคคลออกไปจากถิ่นฐานของเขาและการบังคับให้บุคคลโยกย้ายไปอยู่ในที่แห่งอื่น (Forced Removal and Forced Relocation) อาจอาศัยเหตุที่ถูกต้องตามกฎหมายภายในก็ได้ แต่อาจไม่สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นการกระทำตามอำเภอใจ โดยในรายงานการศึกษาลักษณะทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลจากการบังคับให้พลัดถิ่นได้ระบุไว้ว่า โดยหลักการแล้วมีการละเมิดอยู่ 4 ลักษณะ ประการแรก การทำให้บุคคลพลัดถิ่นจะไม่ชอบด้วยกฎหมายหากว่าอาศัยเหตุที่ไม่อาจทำได้ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ ลักษณะของสิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ (the rights not to be arbitrarily displaced) จึงมาจากเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่โดยปริยาย ประการที่สอง คือ การละเมิดอาจเกิดขึ้นเมื่อปฏิบัติไม่สอดคล้องในส่วนของการระงับการขึ้นต่ำ ประการที่สาม คือ การบังคับให้บุคคลพลัดถิ่นอาจละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ด้วย เช่น สิทธิที่จะดำรงชีพอยู่, อิสรภาพส่วนบุคคล, สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติที่ต่ำช้าหรือไร้มนุษยธรรม ประการสุดท้าย คือ เกิดผลกระทบในทางลบต่อสิทธิมนุษยชน ซึ่งส่งผลให้รัฐต้องมีมาตรการใด ๆ ภายใต้พันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ<sup>138</sup>

นอกจากนี้จากการศึกษาของผู้แทนเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติในประเด็นทางกฎหมายพบว่าการบัญญัติ “ห้ามมิให้บังคับให้บุคคลพลเรือนพลัดถิ่น” เฉพาะในกฎหมายชนพื้นเมืองและกฎหมายมนุษยธรรม<sup>139</sup> ซึ่งมีข้อจำกัดการใช้เฉพาะบุคคลที่พลัดถิ่นอันเนื่องมาจากการพิพาททางอาวุธ, ใช้บังคับเฉพาะรัฐภาคีอนุสัญญาพิธีสารฉบับที่ 2 และไม่ครอบคลุมการพลัดถิ่นอันเนื่องมาจากความไม่สงบภายใน สำหรับกฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้นมีการบัญญัติไว้โดยปริยายเท่านั้น ในส่วนของเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย, การเลือกถิ่นที่อยู่, การไม่ถูกแทรกสอดตามอำเภอใจในเรื่องที่อยู่อาศัยและสิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัย ทั้งนี้สิทธิเหล่านี้เป็นฐานของสิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นซึ่งไม่อาจครอบคลุมกว้างขวางพอในทุกสถานการณ์ เพราะบางสถานการณ์อาจถูกจำกัดหรือระงับการใช้สิทธิไว้ชั่วคราวได้ (derogable rights) อาจมีการเลียงโดยทำให้พลัดถิ่นโดยไม่เลือกปฏิบัติ, ไม่ได้ทำตามอำเภอใจ, กระทำไปด้วยความจำเป็นและเป็นสัดส่วนกับเหตุที่เกิดขึ้น<sup>140</sup> แม้กำหนดไว้ชัดว่าใน

<sup>138</sup> Commission on Human Rights, “Compilation and Analysis of Legal Norms, Part II : Legal Aspects Relating to the Protection against Arbitrary Displacement”, E/CN.4/1998/53/Add.1 (11 February 1998).

<sup>139</sup> ใช้บังคับในสถานการณ์พิพาททางอาวุธที่ไม่ลักษณะระหว่างประเทศ จากพิธีสารฉบับที่ 2 ของอนุสัญญาเจนีวา ข้อ 17 บัญญัติห้ามการบังคับให้พลเรือนเคลื่อนย้ายหรือให้โยกย้ายไปตั้งถิ่นฐานที่อื่น (Forced movement and relocation of civilians) หากไม่มีความมั่นคงปลอดภัยเพียงพอต่อพลเรือนนั้น ๆ

<sup>140</sup> Commission on Human Rights, Report on Internally Displaced Persons, UN Doc. E/CN.4/1998/53 (11 February 1998), Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight*,

ภาวะฉุกเฉินห้ามไม่ให้ระงับใช้ non-derogable rights อย่างไรก็ตามก็เมื่อมีข้อยกเว้นหรือทางออกให้สามารถทำให้ประชาชนพลัดถิ่นได้หลายประการจึงไม่ควรถือเป็นกฎเกณฑ์ต่อไป แต่ควรจะสร้างบรรทัดฐานขึ้นมาใหม่ ไม่ให้สิทธินี้ถูกละเมิดได้ง่าย ๆ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องบัญญัติรับรองสิทธินี้ให้ชัดเจนและสามารถบังคับได้ในทุกสถานการณ์และทุกพฤติการณ์

ฐานทางกฎหมายที่นำมาใช้อธิบายถึงสิทธิที่จำเป็นนี้คือ สิทธิมนุษยชนที่มีสถานะภาพเป็นจารีตประเพณีและ jus cogens ซึ่งได้แก่ สิทธิจะดำรงชีพอยู่, การห้ามมิให้ทรมาน ปฏิบัติหรือลงโทษที่ต่ำช้าและไร้มนุษยธรรม, ห้ามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์, ห้ามนำคนไปเป็นทาส เป็นต้น (เป็นสิทธิส่วนหนึ่งที่กำหนดไว้ว่าเป็น non-derogable rights) โดยหลักการทั่วไปการทำให้บุคคลหรือกลุ่มพลัดถิ่นเป็นสิ่งที่ถูกต้องตามกฎหมาย เมื่อกระทำไปด้วยความยินยอมของคนเหล่านั้น แม้จะมีข้อยกเว้นอยู่บ้างในภาวะฉุกเฉินที่อาจระงับใช้สิทธิบางประการไว้ชั่วคราว แต่อย่างไรก็ตามไม่ถือข้อยกเว้นเหนือกว่ากฎเกณฑ์ โดยจะต้องให้ข้อยกเว้นอยู่ภายใต้เหตุอันจะอ้างกฎหมายได้ และบรรทัดฐาน jus cogens<sup>141</sup> ดังนั้นเมื่อไม่ได้รับความยินยอม, ไม่มีเหตุอ้างตามกฎหมายที่จะบังคับให้พลัดถิ่นได้ รัฐที่ทำให้ประชาชนพลัดถิ่นโดยบังคับ อาจละเมิดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศ ซึ่งกำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องให้ความคุ้มครองบุคคลภายในดินแดนบนฐานของสิทธิมนุษยชน

ในยุคของสิทธิมนุษยชน เป็นที่ชัดเจนว่าห้ามมิให้ทำให้กลุ่มประชาชนพลัดถิ่น โดยทำให้คนเหล่านี้ได้รับผลปฏิบัติเท่ากับการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์, ทรมาน, ปฏิบัติที่ทารุณโหดร้ายหรือต่ำช้า, การกักขังทางชาติพันธุ์หรือใช้ความรุนแรงมุ่งกำจัดชนกลุ่มน้อย หรือกลุ่มชาติพันธุ์ออกจากถิ่นกำเนิดของพวกเขา สอดคล้องกับข้อเขียนของ Ian Brownlie<sup>142</sup> ที่ระบุว่า

“ โดยไม่ได้อาศัยกฎหมายภายใน หากรัฐไม่พยายามเนรเทศประชาชนบางส่วนที่มีภูมิลำเนาถาวรในประเทศออกไป ลักษณะนี้ชัดเจนว่าจะผิดต่อหน้าที่ตามกฎหมายและอาจทำให้รัฐบาลที่กระทำเช่นนี้ ต้องได้รับโทษฐานฆ่าล้างเผ่าพันธุ์”

p.92 and Walter Kalin, Introduction to the Guiding Principles on Internal Displacement, paper presented to the Regional Conference on Internal Displacement in Asia, Bangkok 22-24 February 2000 : 3.

<sup>141</sup>J. Oraa, Human Rights Standards in States of Emergency in Public International Law (Oxford, 1992), C. Beyani, Restrictions on Internal Freedom of Movement and Residence in International Law, D.Phil. Thesis, Oxford (1992) referred in Chaloka Beyani, “Prevention and Resolution of Forced Population Displacement” , International Journal of Refugee Law, Special Issue (1995) : 135.

<sup>142</sup>Ian Bronlie, “The Relations of Nationality in Public International Law” , 39 BYIL (1964) 284, 318.

ทั้งนี้ มีบรรทัดฐานที่ระบุการบังคับให้ประชาชนเคลื่อนย้ายถิ่นฐานจำนวนมากเป็นส่วนหนึ่งของการกระทำ genocide

อีกนัยหนึ่งสิทธินี้เกี่ยวข้องกับ สิทธิที่จะคงอยู่ (right to remain) ในบ้านเรือนถิ่นฐานของตนโดยไม่โยกย้ายถิ่นฐานไปที่อื่น เมื่อพิจารณาอย่างสมเหตุสมผลแล้วหากบุคคลยังคงมีสิทธิเลือกที่จะคงอยู่ในถิ่นฐานของตนก็จัดได้ว่าเป็นการเคลื่อนย้ายโดยสมัครใจ แต่เมื่อไม่มีสิทธิที่เลือกจะคงอยู่ก็จัดได้ว่าเป็นการพลัดถิ่น สำหรับในส่วนของผู้ลี้ภัย คือ อยู่ภายในประเทศโดยไม่หนีข้ามพรมแดนออกไปยังประเทศอื่น คณะกรรมการการเลือกปฏิบัติและการคุ้มครองชนกลุ่มน้อยได้แสดงความเห็นห่วงจำนวน IDPs ที่เพิ่มมากขึ้นทั่วโลกพร้อมกับยืนยันสิทธิที่ไม่ใช่เพียงสิทธิที่คงอยู่แต่ต้องเป็นสิทธิที่จะคงอยู่ด้วยความปลอดภัยหรืออยู่ด้วยความสงบสุขในบ้าน, ฝืนดินและประเทศของตน<sup>143</sup> รวมไปถึงข้อเสนอแนะที่จะให้ผู้พลัดถิ่นอยู่ในหรือกำหนดให้เป็นพื้นที่ปลอดภัย (safe havens, security zones) ภายในประเทศมากกว่าที่จะได้รับที่พักพิงในประเทศอื่น

ทั้งนี้ การบังคับให้พลัดถิ่นโดยการขับไล่หรือใช้กำลังบังคับด้วยวิธีอื่น ๆ โดยปราศจากเหตุที่กระทำภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศไม่ว่าจะเพื่อการล้างเผ่าพันธุ์, การทรมาน, การปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า ฯลฯ เข้าข่ายกระทำผิดฐานประกอบอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ผู้ที่กระทำจะต้องถูกตรวจสอบและมีความรับผิดชอบทางอาญาในระดับปัจเจกชน (Individual Criminal Responsibility)<sup>144</sup>

จากกฎหมายที่มีอยู่นั้นไม่อาจให้ความคุ้มครองสิทธินี้ได้เพียงพอยังมีโอกาสที่จะก่อให้เกิดการละเมิดสิทธินี้ จึงจำเป็นต้องเน้นพัฒนาเป็นบรรทัดฐานกฎหมายที่ชัดเจนขึ้นมา (lex ferenda)

### 3) สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่

บุคคลเสี่ยงที่จะถูกจำกัดสิทธิเมื่อพลัดถิ่นซึ่งเห็นได้ชัดกรณีถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐานและบังคับให้ไปอยู่ในพื้นที่ที่กำหนดโดยไม่ให้เดินทางไปที่ยื่นง่าย ๆ ซึ่งแสดงถึงถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพตั้งแต่ออกจากบ้านหรือถิ่นที่อยู่อาศัยของตน, ขณะพลัดถิ่นอยู่, ไปพักพิงชั่วคราวในค่ายหรือ

<sup>143</sup>Report of the Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities on its 46<sup>th</sup> session, Geneva, 1-26 August 1994, UN Document E/CN.4/Sub.2/1994/56, 28 October 1994 and its 47<sup>th</sup> Session, Geneva, 25-31 August 1995, UN Document E/CN.4/Sub.2/1995/L./11/Add.3. referred in Francis M.Deng, Internally Displaced person : Compilation and Analysis of Legal Norms, para. 225.

<sup>144</sup>Article 7, 25 of Rome Statute of the International Criminal Court, adopted by the United Nations Diplomatic Conference of Plenipotentiaries, 17 July 1998.



ไปตั้งถิ่นฐานในที่แห่งใหม่ กลุ่มคนนี้จะไม่มีอิสระ ซึ่งการจำกัดสิทธินี้จะส่งผลร้ายต่อการหาที่พักพิงในที่ที่ปลอดภัยกว่า เมื่อตกอยู่ในภาวะอันตรายฉบับพลัน

สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานนี้จำเป็นต่อคนทุกคนที่ยังดำรงชีพอยู่ซึ่งต้องมีการเดินทางหรือเคลื่อนย้ายด้วยเหตุต่าง ๆ มากมาย สิทธินี้ได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญา บรรทัดฐานระดับสากล และระดับภูมิภาค (lex lata) เป็นวิถีชีวิตของบุคคลทั่วไปได้รับการพัฒนาไปสู่สิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ ทั้งนี้ส่วนที่น่าพิจารณาก็คือ เมื่อเกิดภาวะฉุกเฉิน อันได้แก่ ความตึงเครียดและความไม่สงบภายในหรือเกิดภัยพิบัติ ซึ่งภาวะเหล่านี้มักจะนำไปสู่การพลัดถิ่น กฎหมายบัญญัติไว้ว่า รัฐบาลสามารถระงับการใช้สิทธินี้ไว้ชั่วคราวได้เพื่อจะรักษาความมั่นคงของชาติ, ความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม สาธารณสุขหรือศีลธรรม<sup>145</sup>

เนื่องจากเป็นอำนาจและดุลยพินิจของรัฐที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพนี้ไว้ ภายใต้บทบัญญัติกฎหมาย, สภาพความจำเป็นของสถานการณ์, ผลกระทบต่อส่วนรวม ฯลฯ ซึ่งจะพบว่าไม่มีความแน่นอนว่ากลุ่มคนนี้จะได้รับความคุ้มครองหรือไม่ เพียงใด รัฐสามารถออกคำสั่งหรือใช้มาตรการต่าง ๆ มาจำกัดพื้นที่อยู่ เขตเดินทาง หรือมีการกักตัวไว้ตามที่รัฐเห็นสมควร แม้มีข้อคิดเห็นในทางระหว่างประเทศหลายประการพยายามจะวางหลักเกณฑ์การใช้ข้อจำกัดดังกล่าวของรัฐไว้ก็ตาม (lex ferenda) เช่น ต้องอาศัยเหตุที่บัญญัติไว้ในกฎหมายชัดเจน, กฎหมายต้องมีระดับความแน่นอนเพียงพอ, การจำกัดสิทธิต้องสอดคล้องกับสิทธิอื่น, หลักของความเท่าเทียมกับและการไม่เลือกปฏิบัติ, การแทรกแซงในยามจำเป็นของรัฐต้องอาศัยหลักการสัดส่วนหรือสมดุลที่แน่ชัดระหว่างสิทธินี้และผลที่ตามมาของบรรดาสิ่งต่าง ๆ ที่ได้รับความคุ้มครองจากการแทรกแซงดังกล่าว<sup>146</sup>

ทั้งนี้หากปล่อยให้มีการใช้ข้อยกเว้นตามกฎหมายเข้ามามีอิทธิพลเหนือประโยชน์ที่กฎหมายรับรองไว้ให้แก่บุคคลทุกคน ซึ่งผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนก็คือ บุคคลดังกล่าวด้วยเช่นกัน เมื่อนั้นจะทำให้กฎหมายสิ้นผลบังคับไป / ไร้ความศักดิ์สิทธิ์ในการคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนไป จึงควรยึดถือหลักการที่สำคัญต่อการคุ้มครองสิทธินี้เป็นพื้นฐานความคิดเห็นทั่วไปที่ 27 ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ระบุว่า การใช้สิทธินี้จะต้องไม่ขึ้นอยู่กับการเป่าหมาย หรือ เหตุผลโดยเฉพาะสำหรับบุคคลที่ต้องการเคลื่อนย้ายหรืออยู่อาศัยในที่แห่งหนึ่ง ๆ บุคคลต้องได้รับการประกันสิทธินี้ และได้รับความ

<sup>145</sup>กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและทางการเมือง ข้อ 12 (3), อนุสัญญาอเมริกา ข้อ 22 (3), พิธีสารฉบับที่ 4 ของอนุสัญญา ยุโรป ข้อ 2 (3), กฎบัตรแอฟริกา ข้อ 12 (2) ที่บัญญัติคล้ายคลึงกัน

<sup>146</sup>Commission on Human Rights, "Compilation and Analysis of Legal Norms" (Part II : Legal Aspects relating to the Protection against Arbitrary Displacement), E/CN.4/1998/53/Add.1 (11February 1998) and General Comment No.27 of Human Rights Committee, UN Doc.CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (2 November 1999), para. 14, 16,18.



คุ้มครองจากการแทรกแซงของทางราชการและภาคเอกชน<sup>147</sup> รวมทั้งการคุ้มครองมิให้ถูกบังคับให้พลัดถิ่นภายในก็เป็นการคุ้มครองสิทธิที่จะเลือกถิ่นที่อยู่อาศัยในดินแดน โดยไม่ควรกีดกันมิให้มีการเข้ามาหรือการอยู่อาศัยของบุคคลในพื้นที่ที่กำหนด<sup>148</sup>

หลักการข้อแนะนำนี้ จึงระบุว่า ผู้พลัดถิ่นภายในทุกคนมีสิทธิที่จะมีอิสรภาพในการเคลื่อนย้ายและมีเสรีภาพที่จะเลือกถิ่นที่อยู่ของตน โดยเฉพาะมีสิทธิที่จะเคลื่อนย้าย เคลื่อนที่เข้าออกค่าย หรือถิ่นฐานในลักษณะอื่นได้อย่างเสรี<sup>149</sup> ทั้งนี้เนื่องจากตระหนักว่าสิทธินี้ถูกลิดรอนไปเมื่อมีการเนรเทศโดยบีบบังคับ, การขับไล่มวลชน, การล้างเผ่าพันธุ์และรูปแบบการบังคับให้พลัดถิ่นอื่น ๆ ยังผลให้คนจำนวนมากต้องพลัดถิ่นภายในประเทศหรือข้ามพรมแดนออกไป<sup>150</sup>

#### 4) สิทธิที่จะดำรงตนอยู่ และมีความปลอดภัยส่วนบุคคล

สืบเนื่องจากเหตุที่ทำให้บุคคลต้องพลัดถิ่นและสถานะที่บุคคลเหล่านั้นเผชิญอยู่ เช่น การพิพาททางอาวุธ, การใช้ความรุนแรงอย่างกว้างขวาง เสี่ยงที่จะได้รับอันตรายจากการถูกฆ่าล้างเผ่าพันธุ์, ฆาตกรรม, ประหารชีวิตโดยรวบรัด, การสังหารหมู่, ถูกกระทำทารุณ, ถูกโจมตีหรือกระทำด้วยความรุนแรงอื่น ๆ ต่อผู้ที่มิได้มีส่วนในการกระทำที่เป็นปรปักษ์ ไม่ว่าจะโดยให้อาหาร, ใช้กับระเบิด, ให้เป็นโล่คุ้มมนุษย์, โจมตีโดยไม่เลือกเป้าหมาย รวมถึงอันตรายจากการใช้อาวุธบางประเภทที่สร้างความเสียหายรุนแรงโดยไม่จำเป็น ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนจำนวนมากเป็นเหยื่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ในอดีตยูโกสลาเวียและรวันดา

สิทธิที่จะดำรงตนอยู่ โดยปลอดภัยจากภัยคุกคามความปลอดภัยทั้งปวงได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญาป้องกันและลงโทษอาชกรรมฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ค.ศ. 1948 ซึ่งหากการกระทำใดที่เข้าข่ายก็ถือได้ว่าเป็นการละเมิดที่รุนแรงต่อสิทธิที่จะดำรงตนอยู่เป็นการประกอบอาชญากรรมระหว่างประเทศ ตลอดจนได้รับการรับรองไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรม<sup>151</sup>

<sup>147</sup>HRC General Comment No.27 , UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (2 November 1999), para.5-6.

<sup>148</sup>HRC General Comment No.15, para. 9 in UN Doc.HRI/GEN/1/Rev.3 (15 August 1997), p.21.

<sup>149</sup>Guiding Principles on Internal Displacement, principle 14.

<sup>150</sup>The Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, Sub-Commission resolution 1994/24 “the right to freedom of movement”, 36<sup>th</sup> Meeting (26 August 1994)

<sup>151</sup>ข้อ 3 แห่งปฏิญญาสากลฯ, ข้อ 6(1) แห่งกติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิการเมือง, ข้อ 1 แห่งปฏิญญาอเมริกา, มาตรา 4(1) แห่งอนุสัญญาอเมริกา, มาตรา 2(1) แห่งอนุสัญญา ยุโรป, ข้อ 4 แห่งกฎบัตรแอฟริกา และข้อ 6(1) แห่งอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก, ข้อ 3 ร่วม

ซึ่งสิทธินี้และสิทธิอื่น ๆ ที่กระทบต่อความปลอดภัยส่วนบุคคล เช่น ห้ามไม่ให้ทรมาน ลงโทษหรือปฏิบัติที่ต่ำช้า ทารุณโหดร้าย, ห้ามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ซึ่งต่างก็มีสถานะเป็นบรรทัดฐานที่ต้องห้ามละเมิดเด็ดขาด (jus cogens)<sup>152</sup> และเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งใช้บังคับกับทุกคนและในทุกสถานการณ์ รวมถึงเป็นสิทธิที่ต้องห้ามไม่ให้มีการระงับใช้ชั่วคราว (non-derogable rights) แม้กระทั่งในภาวะฉุกเฉิน<sup>153</sup>

รวมตลอดถึงการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะมีความปลอดภัยส่วนบุคคลมิให้ต้องถูกละเมิดสิทธิต่าง ๆ ข้างต้นมีปรากฏทั้งในรูปสนธิสัญญา<sup>154</sup> และจารีตประเพณีระหว่างประเทศ อีกทั้งบัญญัติคุ้มครองสิทธิที่พิจารณานี้แก่ IDPs ในหลักการข้อแนะนำหลายข้อด้วยกัน<sup>155</sup>

ในสถานการณ์ปกติอาจมีการพรากชีวิตไปโดยชอบ (เช่น การลงโทษประหารชีวิตต่อผู้กระทำผิดร้ายแรง) แต่ไม่เคยมีการอนุญาตให้พรากชีวิตไปตามอำเภอใจ ไม่ว่าจะกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศ คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนเห็นว่า การบังคับใช้กฎหมายโดยมีการใช้กำลังมากเกินไปไม่สอดคล้องกับหลักการความจำเป็นและหลักสัดส่วน เป็นการละเมิดต่อสิทธิที่จะดำรงตนอยู่<sup>156</sup> ทั้งนี้รัฐมีหน้าที่สำคัญที่จะป้องกันมิให้เกิดสงคราม, การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการกระทำอื่น ๆ ที่ใช้ความรุนแรงต่อมวลชน ทำให้ผู้คนจำนวนมากต้องสูญเสียชีวิต<sup>157</sup>

ในการทำงานเดียวกัน คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนเห็นว่าไม่มีเหตุผลอันจะอ้างโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อนำไปสู่การละเมิดต่อการห้ามไม่ให้ทรมาน ลงโทษ หรือปฏิบัติที่ต่ำช้า ไร้

---

แห่งอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949, ข้อ 27 แห่งอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ค.ศ. 1949, ข้อ 4 แห่งพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ฯลฯ

<sup>152</sup>Vienna Convention on the Law of Treaties 1969, Art. 53 and 64, Article 1, 2 of Genocide Convention 1948

<sup>153</sup>HRC Comment No.6, para. 1 in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (29 July 1994), Recommendations of the OAU/UNHCR Symposium on Refugees and Forced Population Displacements in Africa, EC/1994/SCP/CRP.7/Add/1, 21 September 1994, Recommendation No. 13.

<sup>154</sup>ข้อ 5 แห่งปฏิญญาสากลฯ, ข้อ 7 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง, ข้อ 37 (a) แห่งอนุสัญญาสิทธิเด็ก, ข้อ 5 (2) แห่งอนุสัญญาอเมริกา, ข้อ 3 แห่งอนุสัญญายุโรปและข้อ 5 แห่งกฎบัตรแอฟริกา

<sup>155</sup>Guiding Principles on Internal Displacement 1998, principle 8,10,11, 12

<sup>156</sup>HRC General Comment No.6, para. 3 in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (29 July 1994).

<sup>157</sup>Ibid.

มนุษยธรรมไม่ว่าเหตุใดก็ตาม เจ้าหน้าที่ระดับสูง ข้าราชการใด ๆ ไม่อาจออกคำสั่งเพื่อละเมิดสิทธินี้ได้ รวมถึงไม่อาจจะบังคับใช้สิทธิชั่วคราวในยามฉุกเฉิน<sup>158</sup>

นอกจากนี้ ยังมีภัยอันเกิดจากการใช้อาวุธบางประเภทที่คุกคามต่อชีวิตของคนกลุ่มนี้อย่างมาก การคุ้มครองสิทธินี้ต่อ IDPs จึงจำต้องอาศัยบางบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งที่เป็นสนธิสัญญา และจารีตประเพณี อันได้แก่ การห้ามใช้อาวุธเคมี และอาวุธชีวภาพ<sup>159</sup> การห้ามใช้กับระเบิดสังหารบุคคลพลเรือน<sup>160</sup> ซึ่งหากไม่ได้นำมาใช้คุ้มครองย่อมจะทำให้ผู้คนจำนวนมากต้องเสียชีวิต, เสื่อมวัยหรือทุพพลภาพ และพลัดถิ่นเป็นจำนวนมาก ขณะที่เกิดการพิพาทด้วยอาวุธ การสู้รบต่อเนื่องไปจนถึงเป็นภัยมหันต์ ในยามสงบหลังจากการต่อสู้ที่ใช้กลวิธีดังกล่าวแล้ว

เหนือสิ่งอื่นใดจากการพิจารณาบรรทัดฐานกฎหมายที่มีอยู่ พอลจะประเมินได้ว่าสามารถให้ความคุ้มครองสิทธินี้ ซึ่งเป็นสิทธิที่เป็นส่วนสำคัญต่อเป้าหมายความคุ้มครอง คือ ก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ได้อย่างเพียงพอและครอบคลุมทุกสถานการณ์และใช้บังคับแก่บุคคลทั้งปวง ทั้งนี้ต้องอาศัยกลไกในการบังคับใช้คุ้มครองคนกลุ่มนี้ให้เกิดประสิทธิผลในทางปฏิบัติ

#### 5) สิทธิที่มีมาตรฐานในการดำรงชีพที่พอเพียง

เมื่อบุคคลใดก็ตามเผชิญเหตุจนทำให้ต้องพลัดถิ่นย่อมจะได้รับผลกระทบ นอกจากในแง่ความมั่นคงปลอดภัยแล้ว สิ่งที่เห็นได้ชัดคือ ย่อมทันทู้ออกจากการขาดแคลนสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานในการเลี้ยงชีพไม่มากนักน้อย ขึ้นอยู่กับความรุนแรงและสภาพสถานการณ์ ตลอดจนระยะเวลาการพลัดถิ่น โดยเฉพาะได้รับผลกระทบมากขึ้นเมื่อรัฐบาลไม่สามารถ หรือไม่ประสงค์ที่จะจัดหาสิ่งจำเป็นเหล่านี้ให้เพียงพอและมีคุณภาพแก่ประชาชนได้ รวมตลอดถึงการใช่วิธีปล่อยให้อดอยาก, การโจมตี, ทำลาย, เคลื่อนย้ายพืชผล พื้นที่เพาะปลูก, เครื่องมืออุปกรณ์, ระบบชลประทาน ฯลฯ สิ่งจำเป็นในลำดับต้น ๆ คือ อาหาร, น้ำ, เสื้อผ้า, ที่อยู่อาศัย (ที่กำบัง) ฯลฯ

<sup>158</sup>HRC General Comment No.20, para. 3 (10 April 1992).

<sup>159</sup>The 1972 Convention on the Prohibition of the Development, Production and Stockpiling of Bacteriological (Biological) and Toxin Weapons and on their Destruction, The 1993 Convention on the Prohibition of the Development, Production, stockpiling, and Use of Chemical Weapons and on their Destruction.

<sup>160</sup>The Amended Protocol II to the UN Convention on Prohibitions or Restrictions on the use of certain Conventional Weapons which may be deemed to be Excessively Injurious or to have Indiscriminate effects 1981 (1996) and Convention on the Prohibition of the use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction 1997.

ในแง่ของกฎหมายปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 (1) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ข้อ 11 (1), อนุสัญญาสิทธิเด็ก ข้อ 27, ได้ยืนยันถึงสิทธินี้ของคนทุกคนว่าเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน พึ่งได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งมีความสำคัญในระดับที่ไม่อาจละเมิดได้ ดังที่รับรองไว้ใน Genocide Convention, Article 2 (c) ซึ่งเน้นให้เห็นว่า หากมีการกระทำใดที่ละเมิด / ลิดรอนสิทธิในอาหารก็จัดได้ว่าเป็นการประกอบอาชญากรรมระหว่างประเทศ ดังเช่นการยึดเสบียงหรือกระทำการอื่น ๆ ให้ประชาชนอดอยาก ขาดน้ำ ฯลฯ นอกจากนี้ยังรับรองสิทธินี้ในระดับภูมิภาค เช่น พิธีสาร San Salvador ข้อ 17<sup>161</sup>

ในส่วนของอนุสัญญาสถานภาพผู้ลี้ภัยได้รับรองให้เกิดผลปฏิบัติเช่นเดียวกับคนชาติ โดยเฉพาะในส่วนของอาหาร, น้ำ, ที่กำบัง, ไม้ ซึ่งเด็กและสตรีที่พลัดถิ่นพึ่งจะได้รับในพื้นที่พักพิง สิ่งนี้ทำให้เห็นว่าแม้กฎหมายที่คุ้มครองกลุ่มคนที่อยู่นอกอาณาเขตของรัฐยังให้ความสำคัญกับสิทธิในสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพแล้ว สิทธิของกลุ่มคนในดินแดนยังไม่ควรถูกละเลยหรือถูกละเมิด

ในกฎหมายมนุษยธรรมก็เช่นกัน ได้บัญญัติรับรองสิทธินี้ในข้อ 3 ร่วมของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 โดยปริยาย จากการที่จะให้มีการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมต่อผู้ที่ไม่หรือไม่อาจมีส่วนร่วมในการสู้รบ ซึ่งรวมถึง IDPs ด้วย โดยสันนิษฐานได้ว่า การที่บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับอาหาร น้ำ ฯลฯ ก็เท่ากับเป็นการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม นอกจากนี้ยังปรากฏรายละเอียดของกฎเกณฑ์ข้อ 14 แห่งพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ที่ห้ามมิให้ใช้วิธีทำให้พลเรือนอดอยากเป็นวิธีในการสู้รบ เช่นเดียวกับผู้ที่ถูกกักกันในคุกหรือค่ายจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมในเรื่องสิ่งจำเป็นต่อการดำรงชีพ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้เป็นฐานสู่การคุ้มครอง IDPs ในฐานะพลเรือนได้ โดยเฉพาะข้อ 3 ร่วมแห่งอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949

คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมให้ความเห็นทั่วไปอย่างชัดเจนว่า เป็นพันธกรณีหลักขั้นต่ำที่จะตอบสนองในระดับที่จำเป็นขั้นต่ำที่สุดของแต่ละสิทธิที่กฎหมายรับรองไว้ การที่มีผู้คนจำนวนมากขาดอาหารที่จำเป็น การดูแลสุขภาพที่จำเป็น ที่อยู่อาศัยและที่กำบังพื้นฐานหรือการศึกษาขั้นพื้นฐานที่สุด เป็นที่สันนิษฐานในเบื้องต้นว่ารัฐนั้นล้มเหลวที่จะปฏิบัติตามพันธกรณีในกติกา<sup>162</sup>

<sup>161</sup>Francis M. Deng, *Internally Displaced Persons Compilation and Analysis of Legal Norms*, p.35.

<sup>162</sup>CESCR General Comments, No. 3. Para.10 (5<sup>th</sup> session, 1990)



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ชี้ให้เห็นด้วยว่า การคุ้มครองสิทธิที่จะดำรงตนอยู่ ต้องการมาตรการด้านบวก ส่วนหนึ่งคือ การจัดหาอาหาร และสิ่งยังชีพอื่นให้แก่ประชาชนอย่างสมเหตุสมผล<sup>163</sup>

จากการวิเคราะห์ดังกล่าวพบว่า กฎหมายให้ความคุ้มครองเพียงพอในทุกสถานการณ์เช่นกัน แต่ปัญหาอุปสรรคอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมาย และการกระทำของฝ่ายที่ไม่ใช่รัฐ (non-state actors) หลักการข้อแนะนำจึงชี้ให้เห็นว่า ผู้พลัดถิ่นพึงมีสิทธิไต่หาสิ่งจำเป็นและได้รับความปลอดภัย ไม่ว่าในพฤติการณ์ใด และโดยไม่เลือกปฏิบัติ สิ่งจำเป็นเหล่านั้นได้แก่ อาหารและน้ำที่ดื่มได้, ที่กำบังและบ้านชั้นพื้นฐาน, เสื้อผ้าที่เหมาะสมและการรักษาพยาบาลสุขอนามัยที่จำเป็น ตลอดจนการรักษาพยาบาลและการให้ความสนใจกับความต้องการของบุคคลที่บาดเจ็บ ป่วยไข้ สตรี และตามชนิดของโรคที่ระบาดได้ง่ายและรักษาให้หายได้ยาก<sup>164</sup>

#### 6) สิทธิที่จะมีเอกสารประจำตัว, จัดทำเอกสาร และลงทะเบียน

สืบเนื่องจากเมื่อจำต้องพลัดถิ่น เดินทางออกจากถิ่นที่อยู่เดิมของตนไปอยู่กระจัดกระจายกันไป โดยมักจะทำเอกสารหลักฐานประจำตัวสูญหาย หรือไม่ก็ไม่นำติดตัวไป, ถูกทำลาย, ถูกยึด ฯลฯ ถึงแม้ว่าจะมีการลงทะเบียนในค่ายและที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ แต่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนจำนวนมากไม่ชอบที่จะถูกจัดว่าเป็นผู้พลัดถิ่นฯ เพราะกลัวว่าส่งผลให้ถูกเลือกปฏิบัติ จึงมักทำให้เขาเหล่านั้นขาดความคุ้มครองทางกฎหมาย และสิทธิพิเศษที่ทางการขยายให้แก่ผู้ถือเอกสารแสดงตัว อนุญาตเอกสาร ฯลฯ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและสิทธิทางการเมือง รับรองว่า คนทุกคนเป็นบุคคลที่เสมอภาคกันในทางกฎหมาย ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกันโดยปราศจากการปฏิบัติใด ๆ อันชี้ให้เห็นถึงสถานภาพของบุคคล โดยเฉพาะในทางกฎหมายที่มีสิ่งผูกพันที่เรียกว่า สัญชาติ หรือความเป็นพลเมือง รวมถึงข้อมูลพื้นฐานส่วนบุคคลสามารถแสดงให้ปรากฏหรือได้รับการรับรองก็โดยทางการมีเอกสารประจำตัวบุคคล

ในเมื่อบุคคลต้องพลัดถิ่นสิ่งนี้ก็ยังคงมีความสำคัญติดตัวผู้นั้นไป อย่างน้อยก็แสดงว่ามีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐเจ้าของสัญชาติ ในทางตรงกันข้ามหากไม่มีเอกสารทางทะเบียนบุคคลอาจนำไปสู่การได้รับผลปฏิบัติที่ย่ำแย่ลงไปจนถึงไม่ได้รับความคุ้มครองเลย

<sup>163</sup>HRC Comment No.6, para. 5 in UN Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 (29 July 1994).

<sup>164</sup>Guiding Principles on Internal Displacement 1998, principle 18, ข้อ 25(1) แห่งปฏิญญาสากลฯ, ข้อ 11(1) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม.



โดยปกติรัฐมีหน้าที่ให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่คนชาติหรือพลเมืองของตนซึ่ง  
ส่วนสำคัญ รัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้บุคคลมีหลักฐานทางทะเบียนและเอกสารประจำตัว ดังที่กติกา  
ระหว่างประเทศฯ บัญญัติว่าการที่ยอมรับว่าบุคคลมีสถานภาพได้รับความคุ้มครองทางกฎหมาย  
กฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ได้รับรองพันธกรณีของรัฐที่จะลงทะเบียนเด็กทันทีที่เกิด และคุ้มครอง  
สิทธิของบุคคลที่มีชื่อระบุไว้ นับจากนั้นเป็นต้นไป<sup>165</sup>

จากการวิเคราะห์บรรทัดฐานกฎหมาย ได้สรุปเอาไว้ว่า กฎหมายในปัจจุบันไม่ได้คุ้มครอง  
ต่อความต้องการของผู้พลัดถิ่นฯ ในเรื่องนี้อย่างเพียงพอ<sup>166</sup> ไม่ได้ประกันว่าทุกคนมีสิทธิที่จะทำ  
เอกสารและลงทะเบียน กฎหมายมนุษยธรรมก็ไม่ได้บัญญัติไว้ชัดเจนว่าในสถานการณ์การพิพาททาง  
อาวุธที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศพลเรือน, ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนมีสิทธิที่จะมีเอกสารที่เหมาะสม  
ได้ หลักการข้อแนะนำจึงระบุว่าทุกคนมีความเสมอภาคกันในทางกฎหมาย เจ้าหน้าที่จะต้องออก  
เอกสารทั้งหมดที่จำเป็นต่อการใช้สิทธิตามกฎหมาย และอำนวยความสะดวกแก่การนั้นโดยไม่ตั้ง  
เงื่อนไขที่ไม่สมเหตุสมผล เช่น ต้องกลับคืนถิ่นที่อยู่อาศัยก่อนจึงจะได้เอกสารที่ต้องการ<sup>167</sup>

7) สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองมิให้ถูกบังคับให้กลับหรือให้  
ไปตั้งถิ่นฐานในที่ที่เสี่ยงภัย

สิทธินี้พึงได้รับความคุ้มครองในระยาะที่คนกลุ่มนี้กำลังพลัดถิ่นอยู่ ไม่ว่าจะ  
เป็นถิ่นฐานเดิม หรือที่ตั้งถิ่นฐานใหม่ หากมีสถานะที่เสี่ยงต่อชีวิต, ความปลอดภัย, อิศรภาพ, สุขภาพ  
พึงจะไม่ถูกบังคับให้ไปอยู่ในสภาพเช่นนั้น<sup>168</sup> ขณะที่ผู้ลี้ภัยได้รับความคุ้มครองจากหลักการไม่ผลักดัน  
กลับ และมีบทบัญญัติในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานที่ระบุในการทำงานองเดียวกัน ไม่ให้ผลักดัน เนรเทศ  
บุคคลไปยังรัฐอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ในอันตรายจากการถูกทรมาน<sup>169</sup> แต่  
กฎหมายมนุษยธรรม และกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศไม่ได้ระบุให้ความคุ้มครองทาง

<sup>165</sup> ข้อ 24 (2) แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเรือนและทางการเมือง, ข้อ 7 (1) แห่ง  
อนุสัญญาสิทธิเด็ก, ข้อ 8 แห่งปฏิญญาว่าด้วยหลักการทางกฎหมายและทางสังคมที่เกี่ยวกับการ  
คุ้มครองและสวัสดิภาพเด็ก

<sup>166</sup> Francis M. Deng, Compilation and Analysis of Legal Norms, para.50.

<sup>167</sup> Francis M. Deng, Compilation and Analysis of Legal Norms, para.20(2).

<sup>168</sup> Guiding Principles on Internal Displacement 1998, principle 15(d).

<sup>169</sup> Article 3(1) of Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading  
Treatment or Punishment 1985, Article 7 of ICCPR and Article 3 of the European  
Convention.

กฎหมายต่อคนกลุ่มนี้อย่างชัดเจน มีเพียงการเทียบเคียงบางบทบัญญัติจากคดี<sup>170</sup> ซึ่งได้อ้างถึงการห้ามไม่ให้บังคับให้กลับไปยังที่ที่เสี่ยงภัยด้วย แต่มุ่งไปที่การกลับข้ามพรมแดน อย่างไรก็ตามมีข้อถกเถียงกันว่า ควรคุ้มครองขยายไปถึงไม่ให้บังคับกลับสู่ถิ่นฐานที่มีสภาวะดังกล่าวภายในประเทศนั้น ๆ ด้วย

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาสิทธิที่จำเป็นข้างต้นเปรียบเทียบกับเสรีภาพการเคลื่อนย้ายและสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่ พบว่า จากสาระแห่งคดีแล้วการนำกฎหมายไปใช้บังคับว่า สิทธิที่จำเป็นข้างต้นไม่อาจถูกระงับให้ชั่วคราวหรือมีข้อจำกัดได้ ขณะที่เสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและสิทธิในการเลือกถิ่นที่อยู่อาจถูกระงับได้ เพราะสิทธิที่ชี้ให้เห็นนี้สำคัญต่อการให้ความคุ้มครองคนกลุ่มนี้เพราะมีผลคุกคามต่อชีวิต ความปลอดภัยอย่างมาก ผู้พลัดถิ่นจึงพึงได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกบังคับให้กลับหรือไปอยู่ในที่มีสภาพไม่ปลอดภัยในประเทศ ไม่ให้ต้องได้รับการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมและต่ำช้า เพราะจะทำให้การคุ้มครองสิทธิอื่น ๆ พลอยได้รับผลไปด้วย และอาจเสี่ยงที่จะพลัดถิ่นต่อไปเรื่อย ๆ ไม่จบสิ้น

#### 8) สิทธิที่จะกลับไปยังบ้านหรือถิ่นที่อยู่เป็นปกติของตน

ในหลายประเทศโดยเฉพาะดินแดนที่ประกอบด้วยหลายเผ่าพันธุ์และมีความขัดแย้งกัน จำต้องโยกย้ายไปอยู่ที่อื่นโดยไม่สมัครใจ และไม่อาจกลับมาอยู่ในบ้าน, ที่ดิน, ถิ่นที่พำนักของตนได้ เพราะถูกขัดขวางจากกำลังทหาร หรือเจ้าหน้าที่รัฐมอบหมาย หรือมีผู้อื่นอยู่อาศัยหรือครอบครองที่แห่งนั้นอยู่ อย่างเช่น ใน Bosnia and Herzegovina ชนกลุ่มใหญ่เข้ามาอยู่ในถิ่นฐานของชนกลุ่มน้อย ผนวกกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ได้มีคำสั่งขับไล่ให้ออกไป แต่กลับกีดกันไม่ให้ชนกลุ่มน้อยกลับเข้ามาอยู่ในถิ่นที่อยู่เดิมของพวกเขา เพื่อพยายามให้พื้นที่นั้น ๆ มีเฉพาะชนเชื้อสายหรือเผ่าพันธุ์เดียวอาศัยอยู่ โดยมีตั้งแต่ปี 1996 มีชนกลุ่มน้อยที่กลับคืนถิ่นแล้วเพียง 120,000 คน ขณะที่กว่า 800,000 คน ยังคงพลัดถิ่นอยู่เนื่องจากถูกกีดกันมิให้กลับเข้าไปอยู่ในถิ่นที่อยู่เดิม<sup>171</sup> เป็นต้น ในบางกรณีส่งผลให้กลุ่มคนที่ไม่ประสงค์จะกลับถิ่นฐานเดิม โดยเลือกที่จะตั้งถิ่นฐานในที่แห่งใหม่เนื่องจากหวาดกลัวอันตรายและหาเลี้ยงชีพในที่เดิมไม่ได้ เช่นเดียวกับ ที่เกิดขึ้นในประเทศพม่า นอกจากนี้ แม้ไม่ถูกกีดกันขัดขวางส่วนมากไม่มีผู้พลัดถิ่นใดที่สามารถกลับบ้านในทันที เนื่องจากบ้านและที่

<sup>170</sup>Cruz Varas Case, judgment of 20 March 1991, Series A. No.201 para.69, quoting Soering Case, judgement of 7 July 1989, Series A. No.161, para.91 referred in Francis M. Deng, Compilation and Analysis of Legal Norms, P.47.

<sup>171</sup>Catherine Phuong, "At the heart of the return process : solving property issues in Bosnia and Herzegovina", Forced Migration Review, 7 (April 2000) : 5-7.

ดินของพวกเขาถูกทำลาย หรือไม่มีผู้อื่นเข้ามาครอบครองที่ดินของเขา<sup>172</sup> ดังนั้นสิทธิที่จะกลับคืนถิ่นจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยความมั่นคงปลอดภัย, ความกลัว, สภาพของถิ่นฐานเดิม และสิทธิในทรัพย์สิน เป็นต้น

ในบางกรณี การพลัดถิ่นเกิดจากการดำเนินโครงการพัฒนาสาธารณูปโภค ส่งผลให้ประชาชนไม่อาจกลับเข้าไปยังผืนดินอันเป็นที่อยู่เป็นปกติของตนได้ ดังเช่น ประเทศอินเดียซึ่งมีจำนวนประชาชน ชนเผ่าพื้นเมืองที่ได้รับผลกระทบจากการดำเนินโครงการพัฒนากว่า 9 ล้านคน รวมถึงชนกลุ่มน้อยเผ่าพันธุ์ต่าง ๆ ในพม่า แม้ไม่อาจใช้สิทธินี้ได้แต่ก็พึงได้รับความคุ้มครองสิทธิในที่ดิน, ทรัพย์สินและได้รับการชดเชย เนื่องจากที่ดินเป็นแหล่งดำรงชีพหลักของประชากรในโลกที่สามกว่า 2 ใน 3 นั้นหมายถึง ประชากรส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาดำรงชีพอยู่บนผืนดินมากกว่าอาคาร

แม้จะไม่มีบรรทัดฐานของสิทธิที่ชัดเจน แต่เมื่อจำต้องหนีไปโดยไม่สมัครใจ และได้รับผลร้ายจากการพลัดถิ่นในทำนองเดียวกัน พึงที่จะได้รับความคุ้มครองสิทธิที่จะกลับมายังบ้านหรือถิ่นที่อยู่เป็นปกติของตน<sup>173</sup> โดยหลักการข้อแนะนำกำหนดให้กลุ่มคนนี้กลับโดยปลอดภัยและโดยมีศักดิ์ศรี แม้จะไปตั้งถิ่นฐานใหม่ที่อื่นที่ไม่ใช่ถิ่นที่อยู่เดิมก็ตาม ตลอดจนมติของคณะอนุกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ 1998/26 ได้เชื้อเชิญ OHCHR และ UNHCR มาร่วมกันพัฒนาข้อแนะนำด้านนโยบายเพื่อส่งเสริมและอำนวยความสะดวกต่อสิทธิที่จะกลับสู่บ้าน หรือถิ่นที่อยู่เป็นปกติของตนโดยอิสระ ปลอดภัย และสมัครใจ<sup>174</sup>

#### 9) สิทธิที่จะไม่ถูกรีดรอนสิทธิในทรัพย์สินตามอำเภอใจ

จากพฤติการณ์การพลัดถิ่น ซึ่งโดยปกติแล้วเมื่อหนีภัยมักจะไม่ค่อยนำทรัพย์สินติดตัวไปมาก ส่วนใหญ่จึงมักจะทิ้งเอาไว้กับบ้านหรือถิ่นที่อยู่เป็นปกติของตน ปราภฏว่า ทางภาครัฐหรือเอกชนไม่ว่าจะด้วยตนเองหรือปล่อยให้คนอื่นกระทำไต่ยึดครอบครอง ลักขโมย, เผา, ระเบิด หรือทำลายด้วยวิธีการต่าง ๆ หรือถูกบังคับให้ลงนามโดยทรัพย์สินเป็นของท้องถิ่น, การเวนคืนที่ดิน ทรัพย์สิน วัว ควาย พืชผล บ้านเรือน และทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นของรัฐ เกิดข้อพิพาททางทรัพย์สินขึ้นส่งผลเป็นอุปสรรคต่อการกลับคืนถิ่นอย่างมาก เช่น *สถานการณ์ในบอสเนีย* ผลจากการที่รัฐไม่อาจยุติข้อพิพาทเรื่องทรัพย์สินได้ ทำให้ชนกลุ่มน้อยจำนวนมากไม่อาจกลับมายังบ้านหรือถิ่นที่

<sup>172</sup> รายงานของผู้แทนพิเศษด้านสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่า, Mr. Rajsoomer Lallah เมื่อมกราคม ปี 1999.

<sup>173</sup> Guiding Principles on Internal Displacement 1998, principle 28.

<sup>174</sup> Bret Thiele, "Housing and Property Issues : recent developments", *Forced Migration Review*, 8 (August 2000) : 39.

อยู่เป็นปกติของตน<sup>175</sup> ซึ่งมีผลต่อการกลับมาเป็นสังคมหลายเผ่าพันธุ์เช่นเดิมในพื้นที่ถิ่นฐานเดิมไม่ได้ , ในแอฟริกาใต้ รัฐบาลใหม่ไม่อาจยุติปัญหาที่ดินอันเนื่องมาจากยุคเหยียดสีผิว การพลัดถิ่นจึงเกิดขึ้นเนื่องเรื่อยมา เปลี่ยนจากสภาพปัญหาการเมืองมาเป็นปัญหาที่ดินและทรัพย์สิน, ในกัวเตมาลา มีผู้พลัดถิ่นจำนวนมากเสี่ยงที่จะกลับบ้าน แต่กลับพบว่า ผู้พลัดถิ่นคนอื่นเข้ามาครอบครองที่ดินของตนอยู่ และพบว่ารัฐบาลได้สร้างหมู่บ้านที่กำหนดรูปแบบไว้บนที่ดินของตน พร้อมให้ชาวนาเข้ามาอยู่ ผู้ที่พยายามอ้างสิทธิถูกคัดค้านอย่างแข็งขันจากผู้ครอบครองรายใหม่<sup>176</sup> ผู้คนจำนวนมากต้องร่อนเร่ รัฐมีกระบวนการพิสูจน์กรรมสิทธิ์และการสืบสวนการใช้ความรุนแรงที่ล่าช้าจึงทำให้ผู้พลัดถิ่นไม่อาจกลับเข้าไปอยู่ในที่ดินที่ถูกยึดได้ เพราะกลัวถูกทำร้ายร่างกายจากผู้ครอบครองทรัพย์สินของตนอยู่<sup>177</sup>

ยังไม่มีบรรทัดฐานทางกฎหมายที่ชัดเจนในส่วนของสิทธินี้ ถึงกระนั้นหลักการข้อแนะนำก็ได้ระบุว่า ในทุกสถานการณ์ฟังกุ่มครองทรัพย์สินของผู้พลัดถิ่นมิให้ถูกช่วงชิงไป, โจมตี หรือใช้ความรุนแรงโดยตรงหรือไม่เลือกเป้าหมาย, ใช้ทรัพย์สินเป็นเกราะป้องกันทางทหาร, แก่ผิดต่อทรัพย์สิน ใช้วิธีทำลาย หรือยึดเป็นการลงโทษหมู่ และไม่ให้ทำลาย เวนคืน ครอบครอง หรือใช้ประโยชน์โดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งทรัพย์สินที่ผู้พลัดถิ่นได้ทิ้งไว้<sup>178</sup>

จากสภาพความเป็นจริง ผู้พลัดถิ่นประสบอุปสรรคที่จะกลับเข้าไปอยู่ และกลับเข้าไปใช้ และครอบครองทรัพย์สินที่อยู่เป็นปกติของตน ด้วยเหตุที่มีผู้อื่นครอบครองอยู่, สูญหาย, เสียหาย, ถูกทำลาย, ถูกเวนคืน รวมถึงกรณีเอกสารสิทธิสูญหาย, ถูกทำลายไประหว่างที่พลัดถิ่น หลักการ ข้อแนะนำจึงระบุให้เป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจที่จะช่วยเหลือในการคืน, ฟันฟูให้สิ่งดังกล่าวกลับสู่สภาพเดิม หรือหากเป็นไปไม่ได้ก็ให้กลุ่มคนเหล่านี้ได้รับการชดใช้ชดเชยความเสียหายอย่างเป็นธรรม<sup>179</sup> ทั้งนี้การจำกัดให้มีที่อยู่อาศัยและการชดใช้ความเสียหายเป็นองค์ประกอบสำคัญมากที่สุดประการหนึ่งของการฟื้นฟูสภาพหลังจากความขัดแย้ง

ตลอดจนมติของคณะกรรมการที่เกี่ยวกับ IDPs (UN Doc. E/CN.4/RES/2000/53) ได้ร้องขอให้เลขาธิการใหญ่เผยแพร่มติของคณะอนุกรรมการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่ 1998/26 ว่าด้วย “Housing and property restitution in the context of

<sup>175</sup>Catherine Phuong, “At the heart of the return process : solving property issues in Bosnia and Herzegovina”, *Forced Migration Review*, 7 (April 2000) : 6.

<sup>176</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight : Global Crisis of Internal Displacement*, pp.36-37.

<sup>177</sup>Cecilia Bailliet, “Unfinished business : the IDP land question”, *Forced Migration Review*, 7 (April 2000) : 17-18.

<sup>178</sup>Guiding Principles on Internal Displacement 1998, principle 21.

<sup>179</sup>Guiding Principles on Internal Displacement 1998, principle 29.



*the return of refugees and internally displaced people*” ซึ่งได้ตั้งผู้แทนขึ้นศึกษา, รายงาน, พัฒนาหนทางรองรับ หรือทำให้บรรลุผลตามสิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัย และสิทธิที่จะได้รับการชดเชย ความเสียหาย สูญหายของทรัพย์สินแก่กลุ่มคนพลัดถิ่น<sup>180</sup>

#### 10) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

เนื่องจากผู้พลัดถิ่นตกเป็นผู้ประสบภัยอยู่ในดินแดน, อยู่ภายใต้เขต อำนาจอธิปไตยของรัฐบาลของรัฐ เมื่อรัฐบาลเป็นผู้ละเมิดตัวเอง หรือไม่สามาร ไม่ประสงค์ให้ ความคุ้มครอง ช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ (จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่ากิจกรรมในการให้ความคุ้มครองและให้ ความช่วยเหลือมีความเกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน) ในเบื้องต้นก็ถือได้ว่าเป็นการละเลยหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อประชาชน ทั้งในด้านช่วยให้ประชาชนอยู่รอดและมีมาตรฐานการดำรงชีพที่เหมาะสม สืบเนื่องไปจนเป็นหน้าที่เบื้องต้นด้วยเช่นกันที่จะต้องร้องขอความช่วยเหลือ ความช่วยเหลือจากสังคม โลก ในเมื่อรัฐทำให้เกิดปัญหาการให้ความคุ้มครองภายในประเทศ หรือไม่อาจช่วยเหลือประชาชน ของตนได้

ทั้งนี้ เป็นสิ่งที่กฎบัตรสหประชาชาติบัญญัติไว้ในข้อ 1 (3), 55 และ 56 รวมทั้ง สมัชชาใหญ่ได้มีมติที่ 43/131 ยืนยันถึงความรับผิดชอบเบื้องต้นที่จะให้ความช่วยเหลือต่อผู้ประสบ ภัยธรรมชาติและสถานการณ์ฉุกเฉินทางเดียวกันที่เกิดขึ้นภายในอาณาเขตของรัฐ<sup>181</sup> แม้คณะมนตรี ความมั่นคงยังออกข้อมติที่ให้รัฐเปิดโอกาสให้กองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปปฏิบัติงานช่วยเหลือใน สถานการณ์การพิพาททางอาวุธและการละเมิดสิทธิมนุษยชนในหลายประเทศ (ดูในบทที่ 5) และ อาจชี้ให้เห็นโดยปริยายว่ารัฐมีหน้าที่รับความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้วยเมื่อมีการเสนอหรือเป็นที่ ต้องการ

ในเรื่องการรับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมยังไม่เป็นที่แน่ชัด เนื่องจากหลาย ประเทศระมัดระวังที่จะยอมรับหลักการนี้เพราะในหลายส่วนกระทบต่อกิจการภายในและอำนาจ อธิปไตยของรัฐ จากมติของสมัชชาใหญ่ที่ 46/182 จะต้องให้ความเคารพต่ออำนาจอธิปไตย, บูรณ ภาพเหนือดินแดนและความเป็นเอกภาพของชาติสอดคล้องกับกฎบัตรสหประชาชาติ ดังนั้นการให้

<sup>180</sup>Bret Thiele, “Housing and property issues : recent developments, “*Forced Migration Review*, 8 (August 2000) :39.

<sup>181</sup>General Assembly resolution 131, United Nations, Official Records of the General Assemble, 43<sup>rd</sup> session, Supplement No.49, at 207, UN Doc. A/43/49 (1989).



ความช่วยเหลือดังกล่าวจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐที่ได้รับผลกระทบ และโดยหลักการแล้วรัฐที่ได้รับผลกระทบจะต้องเป็นผู้ร้องขอ<sup>182</sup>

องค์การระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการนี้ จึงมีการเรียกร้องให้องค์การระหว่างประเทศมีสิทธิเข้าไป (access to IDPs) ให้ความช่วยเหลือและรัฐที่รับความช่วยเหลือไม่ควรปฏิเสธและต่อต้านโดยไม่มีเหตุผลอันควร จากมติที่ 43/131 และมติที่ 45/100 แสดงให้เห็นว่าต้องการเชื้อเชิญให้รัฐอำนวยความสะดวกต่อการปฏิบัติงานขององค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนทั้งหลาย ที่จะช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมโดยจัดหาอาหาร, น้ำ, การรักษาพยาบาล, เครื่องนุ่งห่มและสิ่งจำเป็นอื่น ๆ

ทั้งนี้เห็นได้จากธรรมเนียมขององค์การกาชาดและเสี้ยววงเดือน (the International Red Cross and Red Crescent Movement) ได้ระบุสิทธิที่จะริเริ่มเสนอที่จะช่วยเหลือเหยื่อในสถานการณ์ความตึงเครียดและความไม่สงบภายใน ซึ่งรวมทั้งผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนด้วย อย่างไรก็ตามก็ไม่ใช่เป็นการบังคับให้รัฐต้องรับข้อเสนอของคณะกรรมการกาชาดสากลที่จะให้ความช่วยเหลือนี้และอาจปฏิเสธโดยชอบด้วยกฎหมายมิให้เข้ามาดำเนินงานในประเทศได้<sup>183</sup> โดยในที่นี้จะเห็นได้ว่า ICRC ได้พัฒนาความสามารถในการปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากการพิพาททางอาวุธ (และสถานการณ์ฉุกเฉินอื่น ๆ) เป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ดีการจะระบุว่าเป็นพันธกรณีที่รัฐต้องรับความช่วยเหลือ จากประสบการณ์ในหลายประเทศพบว่ายังเป็นข้อถกเถียงกันอยู่และมีผลกระทบในหลายส่วน ถึงกระนั้นประเทศที่ให้ความยินยอมและเปิดโอกาสให้องค์การระหว่างประเทศเข้าไปปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือสามารถระงับข้อพิพาทได้ รวมถึงคลี่คลายภาวะทวนทุข์ของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนได้เป็นอย่างดี

โดยสรุปก็คือ อย่างน้อยก็ควรจะเป็นสิทธิของคนกลุ่มนี้ที่จะได้รับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมไม่ว่าทางใดก็ตามหนึ่ง แม้บางกรณีจำเป็นต้องอาศัยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยร่วมด้วย โดยเฉพาะเมื่อพฤติการณ์ของรัฐบาลเป็นเช่นดังกล่าวข้างต้น

จากที่ได้กล่าวถึงสิทธิต่าง ๆ ข้างต้น แม้จะไม่ได้ชี้ให้เห็นถึงสิทธิทั้งหมดที่มีการรับรองและปรากฏอยู่แล้วในกฎหมาย (lex lata) และสิทธิที่ควรจะได้รับรับรองเป็นกฎหมาย (lex ferenda) ซึ่งจำเป็นต่อคนกลุ่มนี้ แต่ก็พอจะเห็นภาพมาตรฐานระหว่างประเทศ ทั้งที่มีผลผูกพันและไม่มีผลผูกพัน

<sup>182</sup>Guiding Principles in the Annex to General Assembly resolution 46/182, para. 5-7.

<sup>183</sup>Francis M. Deng, *Internally Displaced Persons Compilation and Analysis of Legal*

อันจะถูกนำมาใช้ให้ความคุ้มครองในลักษณะ physical protection รวมทั้งพัฒนาไปเป็นกลไกอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อคนกลุ่มนี้ต่อไป

สังคมโลกมีพัฒนาการในการตอบสนองอย่างเห็นได้ชัดในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ทั้งด้านสถาบันและด้านกฎหมายที่จะให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ซึ่งสิ่งที่คุณเหล่านี้เผชิญอยู่นั้นเกินกว่าที่จะปล่อยให้ได้อยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐและเขตอำนาจของรัฐนั้น ๆ เท่านั้น จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นจะเห็นได้ว่า สังคมโลกได้พยายามรวบรวม พัฒนาและใช้บรรทัดฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศทั้งที่มีผลผูกพันและไม่มีผลผูกพันมาเป็นเครื่องมือในการให้ความคุ้มครองคนกลุ่มนี้ แต่เมื่อพิจารณามูลเหตุ, สภาพสถานการณ์, โครงสร้างภายในและการตอบสนองของรัฐบาลพม่าต่อสิ่งที่เกิดขึ้นภายในประเทศ, ต่อกฎหมายและสถาบันระหว่างประเทศพบว่ามีปัญหาอุปสรรคหลายประการในการเข้าไปภายในดินแดนเพื่อดำเนินงานให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ รวมทั้งให้ความคุ้มครองทางกฎหมายจากภายนอก ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของสารบัญญัติ, การบังคับใช้และการใช้มาตรการลงโทษ



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ ต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนสหภาพพม่า

สถานการณ์พลัดถิ่นภายในดินแดนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในประเทศใดก็ตามย่อมเป็นที่ปรากฏให้เห็นว่าเกิดภัยคุกคาม เกิดความไม่มั่นคงปลอดภัยต่อชีวิตของผู้คนภายในรัฐนั้น ตลอดจนเกิดผลกระทบรุนแรงตามมาไม่ถ้วน อย่างไรก็ตาม ภายใต้อิทธิพลของสถานการณ์จะคลี่คลายและได้รับการเยียวยาให้กลับเป็นปกติสุขเมื่อรัฐตระหนักถึงความรับผิดชอบเบื้องต้นต่อประชาชน, พยายามเข้าไปแก้ปัญหาทุกวิถีทาง, ให้ความคุ้มครองโดยทั่วถ้วนกัน แต่สภาพความเป็นจริง (de facto) ที่เกิดขึ้นในประเทศ สหภาพพม่ากลับเป็นตรงกันข้ามกับที่กล่าวถึงข้างต้นมาเนิ่นนานแล้ว และจนถึงปัจจุบันก็ไม่มีที่ท่าว่าสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในจะดีขึ้น<sup>1</sup> จึงเป็นที่มาของความเป็นห่วงจากสังคมโลกที่จะมุ่งกำจัดการละเมิดสิทธิมนุษยชนและการให้ความคุ้มครองและพลิกฟื้นความล้มเหลวภายในประเทศให้เป็นโอกาสของคนทุกคนที่จะมีชีวิตอยู่และดำรงชีพอยู่ด้วยความมั่นคงปลอดภัย แต่ทั้งนี้ก็ต้องผนวกรับอุปสรรคต่อการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศนานาประการ

อนึ่งการวิเคราะห์จะเริ่มจากการมองปัญหาที่สาเหตุในเชิงโครงสร้างภายใน ได้แก่ นโยบาย, กฎหมาย, กลไก/องค์การ และเจตนารมณ์ทางการเมืองว่าเอื้ออำนวยต่อการเข้าไปคุ้มครองระหว่างประเทศ หรือในแง่ของการให้การคุ้มครองภายในทำงานได้เป็นปกติอย่างที่ควรจะเป็นได้เพียงใด ไปจนถึงปัญหาอุปสรรคการคุ้มครองสิทธิในแง่ของบรรทัดฐานทางกฎหมายที่นำมาใช้คุ้มครองสิทธิคนกลุ่มนี้ และในแง่การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ ซึ่งมีหน่วยงานและองค์การด้านสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมทั้งภายในและภายนอก UN เกี่ยวข้องต่อการบังคับใช้และการดำเนินงานให้ความคุ้มครองประชาชนในประเทศ ตลอดจนพิจารณาถึงบทบาทในระดับอนุภูมิภาคของอาเซียนว่าเอื้ออำนวยต่อการให้ความคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนเพียงใด

#### 4.1 โครงสร้างภายในประเทศสหภาพพม่า

เมื่อความคุ้มครองมุ่งให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน แต่ในทางตรงกันข้ามสิ่งเหล่านี้ยากจะเกิดขึ้น เพราะแทนที่รัฐบาลจะคุ้มครองภายในประเทศ แต่รัฐบาลเป็นผู้

---

<sup>1</sup> สอดคล้องกับการประเมินผลมาจนถึงสถานการณ์ในช่วงครึ่งปีแรกของ ค.ศ.2000 (2543), Norwegian Refugee Council, Global IDP Database, Myanmar (Burma) : Profile Summary, URL : <http://www.idpproject.org>

กระทำการอันก่อให้เกิดการพลัดถิ่นเสียเองและได้กระทำตลอดมาจนถึงปัจจุบัน อันส่งผลมาจากนโยบาย, กฎหมาย, กลไก/องค์การภายในประเทศและเจตนารมณ์ทางการเมือง

นโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาลทหารพม่าที่ได้ชี้ให้เห็นในบทแรกยากที่จะเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะสืบเนื่องจากรัฐบาลมีทัศนคติที่ว่าผู้ที่ต่อสู้ ผู้ที่เป็นปฏิปักษ์กับ รัฐบาลเป็นผู้ก่อการร้าย บ่อนทำลายชาติ เป็นภัยต่อความมั่นคงด้วยประการทั้งปวง ตลอดจนมองว่าผู้ที่ให้การสนับสนุนบุคคลดังกล่าวเป็นผู้มีส่วนร่วมในการก่อการร้ายและเป็นภัยจึงต้องปราบปราม แม้จะมีการทำข้อตกลงหยุดยิงกับหลายกลุ่มชน หลายกองกำลังก็ตาม รัฐบาลพม่าก็ยังคงอาศัยข้อตกลงเป็นเพียงหนทางระงับการตอบโต้ด้วยอาวุธจากกองกำลังชนกลุ่มน้อย แต่อันที่จริงแล้วกลับเป็นหนทาง ในการเข้าถึง และไปควบคุมพื้นที่อิทธิพล รวมทั้งเป็นหนทางของการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ, แรงงาน ฯลฯ การปล่อยรัฐบาลยึดมั่นที่จะปราบปรามประชาชนโดยใช้กำลังทหารก็เท่ากับปล่อยให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเกิดการพลัดถิ่นได้ตามอำเภอใจ

เมื่อ SLORC/ SPDC ขึ้นครองอำนาจปกครองประเทศได้ระงับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญพม่าปี 1974 และประกาศใช้กฎอัยการศึก ด้วยเหตุผลที่รัฐธรรมนูญไม่สอดคล้องกับแนวทางรักษาความสงบเรียบร้อย, ความเป็นเอกภาพและความมั่นคงของชาติ ซึ่งถูกมองว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการกระทำเพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ผู้ปกครองต้องการ คณะผู้บริหารปกครองประเทศที่เป็นทหารมักจะแสวงหาความชอบธรรมในการคงอยู่ในอำนาจและกระทำการใด ๆ ตัวอย่างหนึ่งที่รัฐบาลมักจะอ้างคือ ขณะที่ยุทธการบ้านเมืองยังมีภัยคุกคามความมั่นคง ความสงบสุข และการพัฒนาอยู่จำเป็นต้องอาศัยผู้นำและกำลังพลที่เด็ดขาด เข้มแข็งและพอเพียง เพื่อปฏิบัติการปราบปราม พัฒนา พื้นฟูให้ประเทศที่ประกอบด้วยหลากหลายชาติพันธุ์แห่งนี้ เกิดความมั่นคงทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้รัฐบาลพลเรือนไม่มีความสามารถที่จะทำเช่นนี้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าผลจากวิถีทางการทหารที่เจือด้วยความขัดแย้งทางชาติพันธุ์และผลประโยชน์ไม่ได้เป็นผลดีต่อประชาชนโดยส่วนรวมเลย

กฎหมายภายในของพม่าบางฉบับยังเปิดโอกาสให้มีการผ่านคำสั่งตามที่จำเป็นเพื่อจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล หากมีเหตุผลที่เชื่อได้ว่า พลเรือนใดกระทำหรือกำลังจะกระทำการใด ๆ ที่ละเมิดอำนาจอธิปไตยและความมั่นคงของรัฐ หรือสันติภาพและความสงบสุขส่วนรวม<sup>2</sup> รวมทั้งกฎหมายที่ให้ปราบปรามลงโทษแก่ผู้ที่เป็นสมาชิก, ได้รับ, หรือขอความสนับสนุน, จัดการ, หรือช่วยเหลือในการจัดให้มีการรวมตัวกัน อันกระตุ่นหรือช่วยเหลือบุคคลให้ใช้ความรุนแรง หรือข่มขู่หรือการรวมตัวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>3</sup> ตลอดจนอาจอ้างกฎอัยการศึกและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

<sup>2</sup>The 1975 State Protection Law, amended in 1991 (Law to Safeguard the State against the Dangers of Those Desiring to Cause Subversive Acts)

<sup>3</sup>The 1957 Unlawful Association Act

ซึ่งกฎหมายเหล่านี้เป็นฐานของการกระทำตามอำเภอใจ, การเลือกปฏิบัติและการใช้ความรุนแรง  
 ท่วมเทกับการปราบปรามการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ของกลุ่มต่อต้านติดอาวุธชนกลุ่มน้อยไปจนถึง  
 สหภาพ นักศึกษา, พรรคฝ่ายค้าน, กลุ่มศาสนาและกลุ่มวิชาชีพ

อีกทั้งภาพสะท้อนในแง่ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ เมื่อมองในระดับประเทศซึ่งเสื่อม  
 ถอยทางเศรษฐกิจและมีสภาพแตกแยก รัฐบาลทหารพม่าจึงจำเป็นต้องอาศัยแรงงาน ที่ดิน เงินทุน  
 ผู้ประกอบการรวมถึงโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ หาเงินเข้าประเทศ, สร้างความแข็งแกร่ง  
 ทางการเงินการคลัง และสร้างเสถียรภาพทางการเมือง ความมั่นคง โดยเมื่อมองในระดับประชาชน  
 เมื่อประชาชนตกอยู่ในสภาพอ่อนแอทางเศรษฐกิจ, สังคม, การเมืองในรูปแบบต่าง ๆ ทำให้ประชาชน  
 ไม่มีพลังต่อต้านการดำเนินนโยบายพัฒนาเศรษฐกิจ กระแสทุนนิยมและความมั่นคงทางการเมืองได้  
 จึงยอมตามและทนอยู่ในสภาพเช่นนี้ เมื่อทนไม่ได้ก็ต้องหนีและพลัดถิ่นไปเรื่อย ๆ

ในรัฐธรรมนูญ 1974 แสดงให้เห็นว่ามีการตั้งเงื่อนไขกับสิทธิที่พึงมีให้ขึ้นอยู่กับ  
 เป้าหมายของรัฐ, ประชาชนพลเมืองไม่อาจอ้างสิทธิที่ขัดแย้งกับอำนาจอธิปไตยและความมั่นคงของ  
 รัฐ รัฐเป็นผู้กำหนดสิทธิและหน้าที่ที่ไม่มีผู้ใดสามารถหยิบยกขึ้นมาแย้งรัฐได้ รวมถึงยึดต่อความ  
 เป็นเอกภาพ, ความสงบสุขและศีลธรรมอันดี นั้นแสดงให้เห็นว่า รัฐบาลยังขาดการรับรองสิทธิของ  
 บุคคล โดยทั่วไปไม่มีการรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยและประชาชนในดินแดนพม่า คนเหล่านี้จึงไม่มี  
 สิทธิเรียกร้อง / ร้องขอให้หยุดการกระทำละเมิดและให้คุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

อีกทั้งในส่วนของการบังคับประชาชนให้ใช้แรงงานและให้เป็นลูกหาบตามอำเภอใจ  
 และอย่างกว้างขวางเป็นผลจากกฎหมาย The Village Act of 1908 และ The Towns Act of 1907<sup>4</sup>  
 ซึ่งบัญญัติถ้อยคำไว้กว้าง ๆ จึงทำให้เกิดการตีความและการบังคับใช้กฎหมายทั้งสองตามแนวทาง  
 ของ รัฐบาลทหารพม่าเอง ส่งผลให้รัฐบาลทหารพม่าและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถบังคับเกณฑ์  
 แรงงานจากประชาชนได้และดำเนินการกับผู้ปฏิเสธคำสั่งของทางราชการที่ใช้กำลังแรงงาน  
 โดยสมัครใจ ตลอดจนรัฐบาลทหารพม่าอ้างว่าเนื่องจากประเทศชาติกำลังตกอยู่ในภาวะยากจน  
 เศรษฐกิจ ตกต่ำ ประชาชนในชาติจึงพึงมีส่วนร่วมกับรัฐบาลในการพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ เพื่อ  
 ประโยชน์สุขประชาชนโดยส่วนรวม ในภาวะเช่นนี้รัฐไม่มีเงินงบประมาณสำหรับจ่ายค่าจ้าง, ค่า

<sup>4</sup>กฎหมายทั้งสองฉบับประกาศใช้โดยเจ้าอาณานิคมอังกฤษ หลังจากพม่าได้รับเอกราชในปี  
 ค.ศ.1948 รัฐบาลพม่าก็ยังคงไม่ยกเลิกและใช้บังคับอยู่เรื่อยมา โดยอ้างถึงอำนาจตามกฎหมายที่  
 บัญญัติไว้กว้าง ๆ ว่าแรงงานคือผู้ที่ได้รับการจ้างงาน, มีสภาพร่างกายเหมาะสมและได้รับค่าจ้างตาม  
 สมควรตามที่ตกลงกันไว้ล่วงหน้า ส่วนการดำเนินการกับผู้ปฏิเสธคำสั่งของทางราชการให้สร้างถนน  
 ทางรถไฟและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ มีบัญญัติไว้ในมาตรา 12 แห่ง the Village Act of 1908 อ้างถึงใน  
 NCGUB, Human Rights Yearbook 1997-98 : Burma, pp.151-152.



ชดเชยและสวัสดิการให้แก่ประชาชนทุกคน หรือสำหรับจัดซื้อ จัดหาเครื่องมือ เครื่องจักรกลมาอำนวยความสะดวกในการทำงานได้ รัฐจึงจำเป็นต้องอาศัยกำลังแรงงานจากประชาชนจำนวนมาก

นอกจากนี้ในประเด็นการยึดที่ดินและทรัพย์สินต่าง ๆ ของประชาชนตามอำเภอใจก็เช่นกัน กฎหมายพม่าบัญญัติเป็นหลักการทำไปให้รัฐมีสิทธิเข้าครอบครองและโอนที่ดินเกษตรกรรมมาเป็นของรัฐได้เสมอ หากผู้ครอบครองที่ดินอยู่ไม่ได้สิทธิยกเว้น<sup>5</sup> รวมถึงกรณีทหารของกองทัพรัฐบาลและกองกำลังแนวร่วมเข้าทำลายทรัพย์สินหรือปล่อยให้ผู้อื่นเข้ามาครอบครอง ซึ่งเกิดขึ้นทั้งก่อนการพลัดถิ่นและช่วงกลับคืนถิ่น โดยยิ่งไปกว่านั้นประชาชนไม่อาจพึ่งพากระบวนการทางศาลได้ เนื่องจากไม่มีระบบงานยุติธรรมในประเทศพม่า และส่วนที่มีอยู่ก็ไม่ได้ทำงานเป็นอิสระ<sup>6</sup> คือ มีการก้าวท้าวกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายตุลาการอยู่เสมอ โดยตั้งแต่ที่รัฐบาลทหารเข้าบริหารปกครองประเทศในปี 1962 ระบบตุลาการได้ถูกทำลายเสียสิ้นในแง่ความเป็นเอกเทศและบูรณภาพ จนศาลทำหน้าที่ผิดแผกไปจากที่ควรจะเป็นเรื่อยมา<sup>7</sup>

ทั้งนี้สืบเนื่องจากกฎหมายหลายฉบับของพม่ามีความคลุมเครือและไม่อาจเข้าถึงได้ รัฐบาลทหารพม่าจึงได้อาศัยจุดด้อยนี้มาเป็นประโยชน์ในการบริหารปกครอง โดยมักจะอ้างถึงและนำมาใช้เพียงชั่วคราว ตลอดจนจนทางราชการไม่ค่อยจะตอบสนองต่อการร้องขอข้อมูลและขอให้ชี้แจงผลร้ายจึงเกิดกับผู้ที่ถูกฟ้องร้องในคดีแพ่งและผู้ต้องหาในคดีอาญา อีกทั้งทำให้การเข้าไปศึกษาระบบกฎหมายและรับรู้ข้อมูลทำได้ยาก<sup>8</sup>

กล่าวโดยสรุปก็คือ นโยบาย, กฎหมาย, การใช้กฎหมายและกลไกต่าง ๆ ภายในประเทศพม่า แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลไม่ได้เอาใจใส่ที่จะรับผิดชอบประชาชน, ไม่ได้รับรองสิทธิ, ไม่เปิดโอกาสให้เรียกร้องสิทธิและไม่มีหลักประกันให้แก่ประชาชน ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเครื่องยืนยันว่ารัฐบาลยังไม่มีเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะแก้ไขปัญหาและคุ้มครองประชาชนโดยทั่วไป และผู้พลัดถิ่นภายใน

<sup>5</sup>The 1954 Agricultural Land Naturalization Act, the Mon Forum, 8 (August 1999) : 5-7. สำหรับผู้มีสิทธิได้รับการยกเว้นในกฎหมายนี้คือ ผู้ที่เป็นชาวนาที่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ มีสิทธิปลูกพืชบนที่ดิน, มีสิทธิโดยสมบูรณ์บนผืนดินนั้น, สามารถขาย จำนองหรือแลกเปลี่ยนที่ดินเกษตรกรรมได้แต่ยังคงต้องปฏิบัติตามไม่ให้ขัดกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

<sup>6</sup>Commission on Human Rights, Situation of human rights in Myanmar, E/CN.4/1999/35 (22 January 1999), para. 60.

<sup>7</sup>Acts of Oppression : Censorship and the law in Burma, (London : Article 19, 1999)pp.11-12.

<sup>8</sup>ibid.

ในดินแดนเช่นเดียวกัน นั้นหมายถึง เกิดภาวะสูญญากาศการให้ความคุ้มครอง อันเป็นที่มาของการ ให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ เมื่อพินิจพิเคราะห์ให้ดีแล้วความคุ้มครองระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะ ในรูปแบบ physical protection และ legal protection ล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยช่องทางด้านนโยบาย, กฎหมาย, การใช้กฎหมายและกลไกภายในประเทศ แต่กลับปรากฏว่าช่องทางเหล่านี้ไม่ได้เอื้ออำนวยให้เกิดการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงสถานการณ์ไปสู่รูปโฉมของการเอาใจใส่และคุ้มครองผู้ประสบภัยภายในประเทศมากนัก และยังสร้างปัญหาให้กับความพยายามที่จะให้ความคุ้มครอง หรือแม้เพียงการพยายามยื่นมือเข้าไปให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่คนกลุ่มนี้ก็ตาม ทั้ง ๆ ที่ประเทศพม่ามีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

#### 4.2 สถานภาพความเป็นพลเมืองของชนกลุ่มน้อย

เมื่อบุคคลเป็นพลเมือง<sup>9</sup> ของประเทศโดยอ้อมมีสิทธิหน้าที่ต่อรัฐโดยเฉพาะมีสิทธิได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐหรือประเทศที่ให้อสัญชาติแก่ตน แต่หากบุคคลใดที่ไม่ได้เป็นหรือไม่มีคุณสมบัติเข้าข่ายเป็นพลเมืองของรัฐก็ย่อมอยู่ในสถานภาพที่ด้อยกว่า ไม่ได้ได้รับการปฏิบัติ ไม่ได้ได้รับความคุ้มครองทัดเทียมกับพลเมืองหรือคนชาติ แม้ว่าเขาเหล่านั้นจะอยู่อาศัยในดินแดนของรัฐนั้นมานานก็ตาม

ในประเทศพม่ามีชนบางกลุ่มที่ไม่มีคุณสมบัติเข้าข่ายเป็นพลเมืองพม่าตามกฎหมายภายในของพม่าบัญญัติไว้ ที่เห็นได้ชัดและเกิดผลกระทบรุนแรง ได้แก่ ชาวโรฮิงยา<sup>10</sup> โดยตลอดเวลาที่ผ่านมาชาวโรฮิงยาต้องทนทุกข์กับการประท้วงประท้วงทางการเมืองและสังคมจากการดำเนินนโยบาย “de-Muslimization” หรือกลืนชาติในลักษณะปฏิเสธสถานภาพพลเมือง, ไม่ให้มีสิทธิ

<sup>9</sup>จากถ้อยแถลงกฎหมายได้ว่า คือ สัญชาติซึ่งหมายถึง สิ่งผูกพันทางการเมืองและทางจิตใจที่ผูกมัดบุคคลไว้กับรัฐใดรัฐหนึ่ง การที่บุคคลจะมีสัญชาติใดนั้นก็จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยสัญชาติของประเทศบัญญัติให้เขามีสัญชาติของประเทศนั้น สัญชาติเป็นแต่เครื่องผูกมัดบุคคลไว้กับประเทศในทางกฎหมายเท่านั้น การมีสัญชาติเป็นความจำเป็นของรัฐนั่นเอง เป็นความต้องการของบุคคล และเป็นความจำเป็นระหว่างประเทศ, กมล สนธิเกษตริณ, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2535), หน้า 35-36. (บางแห่งมีขึ้นให้เห็นแล้วในหัวข้อ 2.1.2)

<sup>10</sup>ชาวโรฮิงยามีจำนวนประมาณ 1.4 ล้านคนจากประชาชนทั้งหมดในรัฐอะระกานประมาณ 3-3.5 ล้านคน ชาวโรฮิงยามีความแตกต่างทางชาติพันธุ์และศาสนาเมื่อเทียบกับชาวพม่าแท้และชาวยะไข่ที่อยู่ในรัฐอะระกานเช่นกัน อันที่จริงชาวโรฮิงยารวมตัวกันอยู่ในรัฐ Bengalis ของบังคลาเทศซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของกลุ่มชนที่มีภาษา, ศาสนาและวัฒนธรรมเหมือน ๆ กับชาวโรฮิงยาในพม่า ซึ่งนับถือศาสนาอิสลาม ใช้ภาษามุสลิมและประกอบกิจการทางศาสนาเช่นเดียวกัน

อย่างพลเมืองพม่าทั่วไป, ถูกปฏิเสธมิให้ปกครองตนเอง, ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ, ไม่มีเสรีภาพในการเดินทาง การเคลื่อนย้ายส่งผลให้เกิดการพลัดถิ่นไปอยู่ที่อื่นทั้งภายในและภายนอกดินแดนประเทศพม่าเป็นจำนวนมาก

เหตุที่ประเด็นนี้เป็นอุปสรรคต่อการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ เนื่องจากชนบางกลุ่มกำลังประสบปัญหากับการให้ความคุ้มครองภายในถึงสองชั้น ชั้นแรก คือ รัฐปฏิเสธสถานภาพพลเมืองแก่บุคคลใดในทางกฎหมายอาจทำให้บุคคลนั้นเป็นคนไร้สัญชาติ ซึ่งจะทำให้ไม่ได้รับความคุ้มครองจากรัฐได้เลย ชั้นที่สอง คือ เมื่อประชาชนไม่มีทางเลือกมากนักจำต้องอยู่ภายในดินแดนของรัฐ จึงอยู่ภายในเขตอำนาจบงการของรัฐ แต่รัฐที่พวกเขาไม่มีถิ่นฐานอยู่ไม่ประสงค์จะให้ความคุ้มครองทั้งในยามปกติหรือในยามพลัดถิ่น และพวกเขาเองก็ไม่ประสงค์จะอยู่ภายใต้อำนาจบงการของรัฐ ต้องการปกครองตนเองแต่กลับถูกปฏิเสธ ทำให้บุคคลที่ตกอยู่ในสภาวะเช่นนี้เสี่ยงที่จะตกอยู่ในภาวะสูญญากาศแห่งความคุ้มครองอย่างมาก นอกจากนี้การคุ้มครองระหว่างประเทศที่พยายามกระตุ้นให้รัฐบาลคุ้มครองภายในให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลจะยิ่งทำงานได้ยากขึ้นเมื่อชนบางกลุ่มที่เป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนไม่มีสิ่งผูกพันทางการเมืองในทางกฎหมายอยู่กับรัฐ ซึ่งรับผิดชอบเบื้องต้นในฐานะเป็นผู้จัดหาและผู้ปกป้องคุ้มครองแก่บุคคลที่อยู่ในดินแดนของรัฐนั้น ๆ

กฎหมายสถานภาพพลเมืองพม่า ค.ศ. 1982<sup>11</sup> ได้บัญญัติไม่ยอมรับชาวโรฮิงยาเป็นชนชาติหรือพลเมือง โดยมีชาวโรฮิงยาจำนวนน้อยเท่านั้นที่มีคุณสมบัติเข้าข่ายเป็นพลเมืองพม่าเต็ม

<sup>11</sup>กฎหมายพลเมืองฉบับเดิมคือ the Union Citizenship Act 1948, กฎหมายฉบับที่ใช้บังคับอยู่คือ the 1982 Burma Citizenship Law (Pyithu Hluttaw Law No. 4 of 1982) จำแนกสถานภาพพลเมืองพม่าเป็น 3 จำพวก คือ **พลเมืองเต็มขั้น (Full Citizen)** ได้แก่ บุคคลที่เกิดจากพ่อและแม่ที่เป็นคนชาติ (Nationals) ซึ่งคนชาติได้แก่ ชาวคะฉิ่น, คะยาห์, กะเหรี่ยง, ฉิ่น, พม่า, มอญ, ยะไข่หรือฉาน และกลุ่มชาติพันธุ์ที่ตั้งถิ่นฐานถาวรภายในอาณาเขตของรัฐก่อนปี ค.ศ.1823 คนเหล่านี้เป็นพลเมืองพม่า พ่อแม่ของเขารวมทั้งตัวเขาเองกำเนิดในดินแดนส่วนใดส่วนหนึ่งในพม่า เป็นต้น **Associate Citizen** ได้แก่ คนต่างชาติที่อาศัยอยู่ในพม่าอย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 5 ปีหรือผู้ที่เกิดในดินแดนใด ๆ ในเครือจักรภพอังกฤษและผู้ที่ย้ายมาในพม่าเป็นเวลา 8-10 ปี ก่อนปี 1842 (ปีที่พม่าประสบภาวะสงครามโลกครั้งที่ 2) หรือก่อนปี 1948 (ปีที่ได้รับเอกราช) รวมถึงคนต่างชาติที่มีคุณสมบัติเป็นพลเมืองภายใต้กฎหมายฉบับเดิม (1948) แต่ไม่มีคุณสมบัติตามกฎหมายฉบับนี้ หากได้ยื่นขอเป็นพลเมืองตามกฎหมายฉบับเดิมไว้แล้ว เป็นต้น **Naturalized Citizens** ได้แก่ ผู้ที่มีพ่อแม่คนหนึ่งเป็นพลเมืองเต็มขั้นและอีกคนเป็น associate citizen หรือมีคุณสมบัติเป็นพลเมืองตามกฎหมายปี (1948), กรณีเกิดในพม่าและพ่อแม่ของตนเข้ามาตั้งถิ่นฐานในพม่าก่อน 4 มกราคม 1948 หรืออย่างน้อยมีพ่อหรือแม่ได้รับการยอมรับเป็น naturalized citizen โดยต้องพูดภาษาประจำชาติได้ดี 1 ภาษา, ประพฤติดีและมีจิตเป็นปกติ เป็นต้น Aung Kin, "Burma in 1982 : on the road to recovering", *Southeast Asian Affairs* (Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1983), pp. 93-94,

ขึ้น อย่างดีที่สุดก็จัดให้เป็นพลเมืองชั้นสอง คือ associate citizen หรือ naturalized citizen โดยมีข้อสังเกตว่ามีการประกาศใช้กฎหมายนี้ภายในเวลาไม่กี่ปีหลังจากผู้ลี้ภัยชาวโรฮิงญากลับจากการลี้ภัยในบังคลาเทศในปี 1978 และเป็นการปฏิเสธสถานภาพพลเมืองแก่ชาวโรฮิงญาโดยเฉพาะ ภายใต้กฎหมายฉบับนี้บุคคลที่จะเป็นพลเมืองพม่าได้จะต้องพิสูจน์บรรพบุรุษของตนเข้ามาตั้งถิ่นฐานถาวรในพม่าตั้งแต่ก่อนปี ค.ศ. 1823 ซึ่งเป็นปีก่อนที่พม่าจะสูญเสียเอกราชให้แก่อังกฤษ<sup>12</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติก็ยากจะพิสูจน์

ในฐานะเป็นพลเมืองชั้นสอง ชาวโรฮิงญาขาดสิทธิหลายประการเช่น การถือครองที่ดิน, สิทธิปกครองอาชีพแพทย์, วิศวกร, ครูเอกชน, สิทธิทำงานกับบริษัทและองค์กรต่างชาติ, ไม่ได้รับอนุญาตให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ, ไม่ให้เข้าเรียนเกินกว่าชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เป็นต้น<sup>13</sup> อีกทั้งยังถูกเพิกถอนสถานภาพได้ง่ายเมื่อพบว่ากระทำผิดดังนี้ กรณีทำการค้าขายหรือติดต่อกับองค์กรหรือสมาชิกขององค์กรที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐ, กรณีกระทำการอันก่ออันตรายต่อความมั่นคงและสันติภาพของส่วนรวมหรือมีเหตุผลอันเชื่อได้ว่ากระทำการดังกล่าว, กรณีที่แสดงว่าไม่เป็นมิตรและไม่จงรักภักดีต่อรัฐจากการกระทำหรือการกล่าวถ้อยคำ หรือ กระทำการในลักษณะอื่นใด, กรณีกระทำความผิดอันเลวทรามต่ำช้าทางศีลธรรมในความผิดซึ่งจะต้องได้รับโทษจำคุกอย่างต่ำ 1 ปี หรือปรับไม่ต่ำกว่า 1,000 จ๊าด<sup>14</sup>

รัฐบาลทหารพม่าได้กระทำละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงและยาวนานต่อชาวโรฮิงญาไม่ต่างไปจากที่กระทำต่อชนกลุ่มน้อยอื่น ๆ ยิ่งกว่านั้นยังกระทำด้วยเหตุผลทางศาสนาโดยทำลายสุเหร่า มัสยิด ป่าช้าฝังศพ สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ของชาวมุสลิมในรัฐอะระกันและที่อื่น ๆ, ห้ามประกอบกิจการทางศาสนา, ประหารชีวิตชาวโรฮิงญาและสาวกที่นับถืออิสลาม, ยึดที่ดิน บ้าน วัวควายของ

---

Asia 1984 Yearbook, Far Eastern Economic Review (1984) : 138 and NCGUB, Human Rights Yearbook 1997-98 : Burma, p.410.

<sup>12</sup>Human Rights Watch/Asia Report, Burma : the Rohingya Muslims, ending a cycle of exodus, 8,9 (1996), the National Coalition Government of Union of Burma, Human Rights Yearbook 1997-98 : Burma, p.410 and U.S. Committee for Refugees, No Way In, No Way Out : internal displacement in Burma, p.5. การเสียชีวิตและการสูญหายของชาวต่างชาตินับล้านคนในพม่าเป็นจำนวนมาก คนเหล่านี้ได้เข้ามาแสวงหาประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาล สร้างความเกลียดชังและไม่ไว้วางใจให้แก่ชาวพม่าแท้ตลอดมา รวมทั้งอิทธิพลของชาตินิยม

<sup>13</sup>พรสุช เกิดสว่างและกฤตยา อาชวนิจกุล, การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า : จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ, 2540, NCGUB, Human Rights Yearbook 1997-98 : Burma, p. 249.

<sup>14</sup>มาตรา 35 และมาตรา 58 ของกฎหมายสถานภาพพลเมืองพม่า ค.ศ. 1982.



ชาวโรฮิงยาแล้วนำไปแจกจ่ายให้แก่ชาวยะไข่ที่ไม่ได้นับถืออิสลาม, รั้งความผู้นำศาสนาและสื่อที่แสดงถึงศาสนาอิสลาม เป็นต้น<sup>15</sup>

การกระทำทั้งหลายเหล่านี้ต่อชาวโรฮิงยาส่งผลให้ชนชาติพันธุ์นี้หลายแสนคนพลัดถิ่นไปลี้ภัยในบังคลาเทศตั้งแต่ปีที่ SLORC / SPDC ครองอำนาจ (1988) เมื่อข้ามพรมแดนออกไปแล้วคนเหล่านี้ยังโชคดีที่ได้รับความคุ้มครองตามระบอบผู้ลี้ภัยภายใต้การดำเนินการโดย UNHCR

สิ่งที่น่าสนใจอีกประการหนึ่ง คือ ปรากฏว่าก่อนที่ชาวโรฮิงยาจะหนีข้ามพรมแดนไปได้ถูกทหารพม่ายึดบัตรประจำตัวประชาชน โดยแจ้งว่าจะส่งคืนให้เมื่อกลับเข้ามาในเขตแดนพม่าแล้ว เมื่อผู้ลี้ภัยพยายามกลับสู่ถิ่นฐานเดิมกลับถูก SPDC ปฏิเสธว่ากลุ่มผู้ลี้ภัยเหล่านี้ไม่เคยอยู่ในพม่าเพราะไม่มีบัตรประจำตัวแสดง วิธีการนี้ยังใช้ควบคู่กับการเปลี่ยนระบบบัตรประจำตัวประชาชนใหม่ในปี 1989 โดยใช้สีแสดงสถานภาพพลเมืองที่ต่าง ๆ กันไป<sup>16</sup> เพื่อควบคุมการเคลื่อนที่ภายในดินแดนพม่าและเพื่อให้แน่ใจว่าพลเมืองชั้นที่ 2 ตลอดจนชาวต่างชาติจะไม่สามารถได้รับประโยชน์มากไปกว่าที่พวกเขาพึงมี<sup>17</sup> เนื่องจากในประเทศพม่าจะต้องมีการแสดงบัตรประจำตัว และการจดบันทึกหมายเลขบัตร เมื่อประชาชนทำธุรกรรมติดต่อกับหน่วยงานชื่อตัวเดินทางสัญจรไปมาและเรื่องอื่นๆ แม้เป็นเรื่องเล็กน้อยก็ตาม หากถูกตรวจพบว่าไม่มีบัตรฯ ติดตัวจะต้องถูกจับกุม

นอกจากนี้วิธีการยึดบัตรฯ การกำหนดให้ใช้บัตรฯ ตามระบบที่เปลี่ยนแปลงใหม่แล้วหากบัตรฯ สูญหายหรือหมดอายุก็ยากที่เจ้าหน้าที่จะทำให้ใหม่ เมื่อไม่มีบัตรฯ ก็ยากที่จะไปไหนต่อไหนได้สะดวก ในเดือนตุลาคม 1998 มีรายงานว่าเจ้าหน้าที่ได้เริ่มตรวจดูรายชื่อบุคคลในทะเบียนบ้านและขีดฆ่าชื่อของคนที่ไม่อยู่ออก จึงนำวิตกังวลว่าผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ถิ่นฐานใหม่หรือผู้ที่พลัดถิ่นไปยังประเทศอื่นอาจสูญเสียสถานภาพทางกฎหมายได้<sup>18</sup> อีกทั้งมีข้อมูลว่าวิธีการทั้งหลายข้างต้นเกิดขึ้นกับชาวจานและชาวกะเหรี่ยงด้วยเช่นกัน

<sup>15</sup>U.S. Committee for Refugees, the Return of the Rohingya Refugees to Burma : Voluntary Repatriation or Refoulement ? (Washington D.C. : USCR, 1995), pp. 3-4.

<sup>16</sup>New Citizenship Scrutiny Cards : กำหนดให้บัตรสีชมพูสำหรับพลเมืองเต็มขั้น, บัตรสีฟ้าสำหรับ Associate Citizen, บัตรสีเขียวสำหรับ Naturalized Citizen, บัตรสีขาวสำหรับบัตรลงทะเบียนของชาวต่างชาติ (FRC)

<sup>17</sup>NCGUB, Human Rights Yearbook 1998-99 : Burma, pp. 124, 128.

<sup>18</sup>The Shan Human Rights Foundation, A Report on the Conditions of Internally Displaced Persons in Shan State of Burma, April 1999 referred in Norwegian Refugee Council, Global IDP Database, "No Reports of ID Cards being permanently confiscated when villagers were relocated in the Shan State (1999)", URL : <http://www.idpproject.org>



พฤติกรรมทั้งหลายนี้สะท้อนให้ถึงการเลือกปฏิบัติ, การละเมิดสิทธิต่าง ๆ เช่น เสรีภาพในการเคลื่อนย้าย, การถือสัญชาติ, เสรีภาพในความเชื่อและทางศาสนา, การได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันทางกฎหมาย, การมีเอกสารประจำตัวเพื่อแสดงตน ซึ่งทั้งนี้ไม่ได้สอดคล้องกับความพยายามที่จะคุ้มครองสิทธิที่จำเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ไม่มีหลักประกันใดต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินในทุกขณะที่อยู่ภายในดินแดน แม้ไปเป็นผู้ลี้ภัยแล้วกลับคืนถิ่น แต่ก็อาจพลัดถิ่นไปเรื่อย ๆ และวนเวียนไปเป็นผู้ลี้ภัยนอกประเทศได้เสมอ

เหนือสิ่งอื่นใดเมื่อไม่มีสถานภาพพลเมือง นั้นหมายถึง ไม่ได้รับสิทธิและความคุ้มครองทางกฎหมาย ทำให้เกิดผลปฏิบัติเช่นเดียวกับหรืออาจต่ำกว่าชาวต่างชาติเสียด้วยซ้ำ เพราะ ตกเป็นเป้าการประหัตประหารอยู่เสมอ โดยในปัจจุบันมีความคืบหน้าเล็กน้อยในการให้สถานภาพพลเมืองแก่ชาวมุสลิม<sup>19</sup>

#### 4.3 การต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายใน

ในส่วนนี้พยายามชี้ให้เห็นต่อเนื่องจากปัญหาอุปสรรคจากโครงสร้างภายในประเทศพม่า โดยนำเสนอในเชิงของนโยบายและการตอบสนองของรัฐบาลต่อการเข้ามาเกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ, องค์การระหว่างประเทศ, องค์การเอกชน และนานาชาติ ไม่ว่าจะในระดับโลกหรือในระดับภูมิภาค ที่ต่างเห็นถึงภัยคุกคามร้ายแรงที่เกิดกับประชาชนในพม่า จึงได้พยายามชี้ให้เห็น, หารือ, กระตุ้น, เสนอแนะ, กดดัน ไปจนถึงใช้มาตรการบังคับ (sanction) แก่รัฐบาลทหารพม่า อันเป็นลักษณะความพยายามของสังคมโลก<sup>20</sup>ที่จะเข้าถึงความต้องการในแง่การให้ความคุ้มครอง และความช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหาการให้ความคุ้มครองภายในจากรัฐบาลของตนที่ยังคงก่อให้เกิดภัยคุกคาม ไม่มีระบบการเรียกร้องสิทธิ และไม่มีกระบวนการสิทธิขั้นพื้นฐาน และสิทธิที่จำเป็นสำหรับสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดน ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้รัฐบาลทหารพม่ามองว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน

ประเทศพม่าเป็นประเทศที่ต่อต้านการเข้ามายุ่งเกี่ยวของสังคมโลกอย่างแข็งขัน และสัมฤทธิ์ผล รวมทั้งไม่ได้ร้องขอความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เมื่อเกิดสถานการณ์การละเมิดสิทธิ

<sup>19</sup>UNHCR, Country Profiles – Myanmar, (September 1999), URL :

<http://www.unhcr.ch/world/asia/myanmar.htm>

<sup>20</sup>พิจารณาในแง่การเข้าไปเกี่ยวข้องในสถานการณ์ของประเทศใดประเทศหนึ่งในระดับนโยบายและกฎหมาย โดยใช้การเมืองระหว่างประเทศและระบอบของกฎหมายระหว่างประเทศเป็นสำคัญ ซึ่งรวมไปถึงการเข้าไปยังประเทศหนึ่งในทางกายภาพเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลในประเทศนั้น ซึ่งความหมายอย่างหลังจะได้พิจารณาถึงในหัวข้อต่อไป

มนุษยชนและการพลัดถิ่น ทั้งนี้อาจพิจารณาย้อนไปตั้งแต่อดีต จากการดำเนินวิถีทางของสังคมนิยม วิถีพม่า และนโยบายโดดเดี่ยวตนเองจากโลกภายนอกในสมัยนายพลเนวิน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่ประเทศ พม่าแทบจะไม่ได้มีปฏิสัมพันธ์กับประเทศต่างๆมากนักทั้งในเชิงรุกและเชิงรับ จนมาถึงยุคของ SLORC/SPDC ก็ยังคงรังเกียจการแทรกแซงระหว่างประเทศ จึงยึดถือนโยบายต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายในโดยเฉพาะทางการเมือง แม้ว่าจะเปิดประเทศมากขึ้น ทางด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว และนโยบายความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

รัฐบาลทหารพม่ายังคงให้ความสำคัญกับอำนาจอธิปไตย และกิจการภายในที่ขึ้นอยู่กับระบบทหาร นโยบายกฎหมายและหน่วยงานของรัฐเอง ตลอดจนวิถีทางและเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับสังคมโลกที่กำลังเน้นให้มีการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน โดยไม่อาจหยิบยกเรื่องเขตแดนและอำนาจอธิปไตยมาเป็นอุปสรรคต่อการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ แต่ SLORC/SPDC ก็ยังพยายามบอกกับประชาชนพม่าและชาวโลกว่า สิทธิมนุษยชนเป็นค่านิยมของตะวันตก ปัญหาภายในของพม่าเป็นปัญหาเฉพาะที่มีเอกลักษณ์ไม่เหมือนกับใคร ดังนั้นคนภายนอกจึงไม่ควรเกี่ยวข้องเพราะไม่เข้าใจปัญหา<sup>21</sup> รัฐบาลทหารพม่ายืนยันที่จะแก้ปัญหาด้วยวิถีทางของตนเอง การเข้ามาแทรกแซงจะเป็นการขัดหรือทำให้การดำเนินตามนโยบายของรัฐเสื่อมเสียไป

สำหรับประเด็นที่รัฐบาลทหารพม่าต่อต้านอย่างเห็นได้ชัดก็คือ การกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติตามให้เกิดความคืบหน้าในการปรับปรุงเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนและความเป็นประชาธิปไตย รวมทั้งการเข้ามาตรวจการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐอเมริกา ได้แก่ การหยุดให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ, ถอนการให้สิทธิพิเศษทางศุลกากร และโครงการบริษัทเอกชนลงทุนไต้หวันทะเล (OPIC), คัดค้านการให้ความช่วยเหลือของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ, การลดระดับชั้นทูตพม่า การห้ามซื้อขายอาวุธ จำกัดการออกวีซ่าให้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงและครอบครัว อีกทั้งห้ามบุคคลอเมริกันเข้าไปลงทุนใหม่<sup>22</sup>

นอกจากนี้ที่สำคัญคือ สหภาพยุโรปยังร่วมคว่ำบาตรด้วย โดยในปี 1996 ได้ห้ามซื้อขายอาวุธ, ระงับความช่วยเหลือที่ไม่ใช่ด้านมนุษยธรรมไว้ชั่วคราว, ไม่ออกวีซ่าให้กับสมาชิกของ

<sup>21</sup> พันธุมวดี เกตะวันตี, ผู้แปล, ออง ซาน ซูจี วีรสตรีประชาธิปไตย (กรุงเทพฯ : ริเวอร์บุ๊กส์, 2535), หน้า 4

<sup>22</sup> สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมาย Cohen Amendment ในปี 1986 เพื่อลงโทษประเทศพม่าเมื่อประธานาธิบดีประเมินแล้วว่าไม่มีความคืบหน้าเรื่องสิทธิมนุษยชน และมีรัฐบาลประชาธิปไตย และหลังจากที่ประธานาธิบดีคลินตันออกคำสั่งฝ่ายบริหารในเดือนพฤษภาคม 1997 ภาควงศ์กรของสหรัฐฯ ได้ผ่านมติห้ามลงทุนใหม่ในพม่า โดยไม่ได้ครอบคลุมการลงทุนที่มีอยู่เดิมก่อนหน้านี้ อ้างอิง U.S. Committee for Refugees, No Way In, No Way Out : Internal Displacement in Burma, pp.30-31 และเบอร์มา อีชชู้, สายใยไทย-พม่า, 1 (พฤศจิกายน 2541) : 6.

SLORC/SPDC และครอบครัวเดินทางเข้ามาในประเทศสมาชิก EU ในปี 1997 สหภาพยุโรปได้ ระบุว่าให้สิทธิพิเศษทางศุลกากร และได้ขยายการห้ามออกวีซ่าให้แก่เจ้าหน้าที่ทหารและเพื่อการเดินทางท่องเที่ยว แต่ทั้งนี้ไม่ได้มีการห้ามลงทุนในพม่า ตลอดจนในปี 1998, 1999 มีการกีดกันไม่ให้ พม่าเข้าร่วมประชุมอาเซียน-ยุโรป และเข้าร่วมข้อตกลงความร่วมมือ<sup>23</sup>

ซึ่งพฤติการณ์เหล่านี้รัฐบาลพม่ามองว่าเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน รัฐบาลทหาร พมายังยืนยันกรานว่า ไม่จำเป็นจะต้องตามสิ่งที่ชาติมหาอำนาจซึ่งนี้บังคับให้ทำในสิ่งที่พวกเขาต้องการ เพื่อ แลกกับการให้ความช่วยเหลือแก่พม่า และพยายามกระตุ้นเตือนต่อกลุ่มประเทศ ASEAN ให้ยึดถือ หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในที่เป็นหลักการพื้นฐานสำคัญมาตั้งแต่เริ่มก่อตั้งการรวมกลุ่ม ซึ่ง หลักการนี้มีส่วนสำคัญในการดึงดูดพม่าเข้าเป็นสมาชิก ASEAN ทั้งนี้ พม่าพยายามกั้นมิให้อิทธิพล ของประเทศและกลุ่มประเทศที่แทรกแซงกิจการภายในของพม่าเข้ามาแทรกซึม หรือเปลี่ยนท่าทีของ กลุ่มประเทศในภูมิภาคเดียวกับพม่าไป

จากการยึดมั่นที่จะต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายใน เหตุผลสำคัญน่าจะมาจาก ภูมิ-หลังตั้งแต่อดีตของชนชาติพม่าที่ต่อต้านอิทธิพลของต่างชาติ, ไม่ชอบการเอาวัดเอาเปรียบ, มีความเป็นชาตินิยมอยู่มาก, พึ่งพอใจกับความเป็นเอกราช และลักษณะทางชนชาติที่มีความหยิ่งอยู่ใน ตัวเอง จากพฤติการณ์ทั้งหลายเหล่านี้ส่งผลกระทบอย่างสำคัญต่อการให้ความคุ้มครองแก่ผู้พลัดถิ่น ภายในดินแดน ในประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้

*ประเด็นแรก* คือ ยิ่งรัฐบาลทหารพม่าแสวงหาความชอบธรรมจากการกระทำ และการครองอำนาจของตนทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศได้มากเท่าใดยิ่งขจัดอิทธิพลหรือการ แทรกแซง กิจการภายในได้สัมฤทธิ์ผลเท่าใด จะยิ่งเปลี่ยนแปลงสภาวะเลวร้ายที่เป็นอยู่ให้ดีขึ้นได้ยาก ที่สำคัญปัญหาการพลัดถิ่นภายในส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของรัฐบาลพม่า ในเมื่อรัฐบาลสามารถ กระทำ ใช้อำนาจ ใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่มีอยู่ได้ตามอำเภอใจ ปราศจากการทักท้วง คัดค้าน ประณาม และลงโทษใด ๆ จากภายนอก จะยิ่งทำให้คนกลุ่มนี้ทนทุกข์รุนแรงและยาวนานขึ้น ทำนองเดียวกันยิ่ง ระบอบระหว่างประเทศอ่อนแอ ไม่จริงจัง และไม่สามารถเข้าไปแทรกแซงมากขึ้นเท่าใด จะยังเป็น อุปสรรคต่อการเปลี่ยนแปลงปรับปรุงการคุ้มครองคนกลุ่มนี้ และผู้คนอื่น ๆ ที่เสี่ยงจะพลัดถิ่นมากขึ้น เท่านั้น ทั้งในเชิงของการป้องกันและการเยียวยาแก้ไขด้วย

*ประเด็นที่สอง* คือ ภายใต้ระบอบทหาร, ความขัดแย้งทางชาติพันธุ์, การเลือกปฏิบัติ, ขาดระบบการรับรองสิทธิ และเรียกร้องสิทธิของประชาชน และผู้ปกครองประเทศพม่าไม่ใส่ใจคุ้มครอง ประชาชนจากภัยคุกคามต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน พฤติการณ์เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีผล

<sup>23</sup> Ibid.

กระทบก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของคนกลุ่มนี้ในลักษณะต่าง ๆ ทั้งนี้ ผู้มีอำนาจภายในรัฐน่าจะแสดงบทบาทสำคัญในการแก้ปัญหาและรับผิดชอบต่อประชาชน ซึ่งสอดคล้องกับหลักการหลายข้อที่บัญญัติไว้ในหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายใน<sup>24</sup>

ประชาชนในดินแดนพม่าไม่มีสิทธิเรียกร้อง / ร้องขอความคุ้มครองหรือขอให้หยุดการกระทำละเมิด, ไม่มีการรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อย, ไม่มีทางเลือกอื่นใด การต่อต้านการแทรกกิจการภายในจึงเป็นผลร้ายต่อคนกลุ่มนี้ ทำให้พวกเขายังคงถูกละเลยและถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน และที่จำเป็นสำหรับพวกเขา เพราะเมื่อพิจารณาสถานการณ์ทั้งในอดีตและปัจจุบันดูเหมือนว่าลำบากที่รัฐบาลทหารพม่าจะเริ่มปรับปรุงการคุ้มครอง และช่วยเหลือประชาชนด้วยตัวของรัฐบาลทหารพม่าเอง ขณะที่กฎหมายระหว่างประเทศเองก็ยังมีปัญหาเรื่องสภาพบังคับ และการบังคับใช้กฎหมายกับประเทศพม่า โดยเฉพาะข้อจำกัดด้านบรรทัดฐานกฎหมายและสถาบันในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน

*ประเด็นที่สาม* คือ การให้ความคุ้มครองยังมีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันกับให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน นอกจากการต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายในเป็นอุปสรรคการให้ความคุ้มครองแล้วยังเป็นอุปสรรคต่อการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมด้วย เมื่อปรากฏว่า รัฐบาลทหารพม่าแทบจะไม่ได้ให้ความช่วยเหลือในการโยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ในที่แห่งใหม่ ไม่ได้จัดหาอาหาร, ที่กำบัง, ยารักษาโรค, น้ำ, สุขภาพบาล หรือการศึกษา ในที่แห่งใหม่และคนที่พลัดถิ่นโดยทั่วไปยากที่จะเข้าถึงสิ่งดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะในแง่คุณภาพจึงทำให้อัตราการตายของประชาชนพม่าอยู่ในระดับสูง และมีมาตรฐานการดำรงชีพที่ย่ำแย่ ยิ่งกว่านั้นรัฐบาลทหารพม่าแทบจะไม่อนุญาตให้องค์กร, องค์กรต่าง ๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้พลัดถิ่นภายในพม่า โดยให้เหตุผลด้านความมั่นคง, หวั่นเกรงในความเป็นกลางขององค์กรที่จะเข้ามา<sup>25</sup> หวั่นเกรงการนำข้อมูลภายในไปเผยแพร่ให้โลกภายนอกรู้ แม้มีการเรียกร้องในระดับองค์กรสหประชาชาติเรื่อยลงมาก็ตาม ในเมื่อการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจำต้องอาศัย

<sup>24</sup>ได้แก่ ผู้มีอำนาจภายในรัฐมีหน้าที่และความรับผิดชอบเบื้องต้นที่จำกัดให้มีความคุ้มครองและความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ซึ่งผู้พลัดถิ่นภายในเขตอำนาจรัฐก็มีสิทธิจะร้องขอ และได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือดังกล่าวจากผู้มีอำนาจภายในรัฐด้วย (ดูรายละเอียดในหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายใน ข้อ 1-5 [ภาคผนวกของงานเขียนนี้])

<sup>25</sup>Jack Dunford, "Principles related to humanitarian Assistance : dealing with sovereignty : Burma", the paper presented to the Regional Conference on Internal Displacement in Asia, Bangkok, 22-24 February 2000 : 2.



ความยินยอมและความร่วมมือจาก รัฐบาล และตัวทำการภายในประเทศ แต่เมื่อประสบกับการตอบรับเช่นนี้จึงเป็นอุปสรรคต่องานด้านนี้และงานด้านอื่นด้วย

*ประเด็นที่สี่* คือ เรื่องข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์และคนกลุ่มนี้มีความสำคัญมากต่อการให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่บุคคลภายในประเทศ เพราะเป็นฐานนำไปสู่ความกระตือรือร้นให้เกิดการปรับปรุง, เปลี่ยนแปลง, การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ, การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ที่กล่าวมาข้างต้น ฯลฯ จากการปฏิเสธไม่ให้ผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศเข้าไปหาข้อมูลหรือตรวจสอบสถานการณ์การพลัดถิ่นภายใน ตลอดจนกำหนดข้อจำกัดมิให้ภายนอกเข้าไปยุ่งเกี่ยว และการจำกัดสิทธิเสรีภาพประชาชนพม่าในการแสดงความคิดเห็น, เผยแพร่ข้อมูล ภาพ และเสียง เชื่อมโยงเครือข่ายคอมพิวเตอร์ หากฝ่าฝืนจะถูกลงโทษทางอาญา ซึ่งบางกรณีใช้บังคับกับนักการทูตต่างประเทศและหน่วยงานของ UN ด้วย ซึ่งเป็นไปในการทำงานเดียวกับข้อมูลของประเทศอื่นที่มักจะเป็นข้อมูลที่ได้มาจากระดับบนลงไประดับล่าง (Top-down process), ตัวเลขและข้อมูลที่มาจากหน่วยงานให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และเป็นข้อมูลที่แทบจะไม่ได้จำแนกคุณลักษณะของบุคคล เช่น เพศ, อายุ<sup>26</sup>, แทบจะไม่มีสื่อสารมวลชนในพม่าที่ให้ความสำคัญโดยเฉพาะในเรื่องการพลัดถิ่นภายในพม่า รวมทั้งข้อมูลที่มาจากกลุ่มชาติพันธุ์และองค์กรเอกชนต่าง ๆ

อย่างไรก็ดี จะมีข้อจำกัดการได้มาซึ่งข้อมูลและคุณภาพของข้อมูล โดยนอกจากจะไม่ครอบคลุมทั่วถึงและไม่ได้ให้รายละเอียดที่เพียงพอเมื่อพิจารณาจากรูปแบบการพลัดถิ่นแล้ว เช่น ข้อมูลมักจะมาจากรายการบัญชีการบังคับให้โยกย้ายถิ่นฐานเป็นรายหมู่บ้านอาจไม่ตรงกับความเป็นจริงหรือไม่ถึงระดับการล่วงละเมิดที่เกิดขึ้นไปและไม่แสดงถึงความต้องการเร่งด่วนของคนกลุ่มนี้<sup>27</sup> ยังอาจเป็นข้อมูลที่เกินความจริงและไม่เป็นกลาง แต่ทั้งนี้อาจใช้เป็นฐานพิจารณาสถานะโดยทั่วไปได้ ดังนั้นจะเห็นได้ว่าเมื่อรัฐบาลทหารพม่าต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายใน หรือกีดกันไม่ให้องค์กรหรือองค์กรต่าง ๆ ปฏิบัติภารกิจในประเทศพม่าย่อมส่งผลถึงการได้มาซึ่งข้อมูลที่เหมาะสม ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ อันจะส่งผลไปเป็นอุปสรรคการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศต่อคนกลุ่มนี้ต่อไป

#### 4.4 บรรทัดฐานทางกฎหมายในการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน

<sup>26</sup> Jamie Hampton, ed., *Internally Displacement People : A Global Survey*, p. xvi.

<sup>27</sup> U.S. Committee for Refugees, *No Way In, No Way Out : Internal Displacement in Burma*, p.4.



เมื่อพิจารณาในแง่บรรทัดฐานทางกฎหมายในการการคุ้มครองสิทธิที่ได้กล่าวถึงในบทที่ผ่านมา ประเด็นสถานะของบุคคล, สถานการณ์บางสถานการณ์, การมีช่องว่างและขาดบรรทัดฐานทางกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิคนกลุ่มนี้ได้เพียงพอ ต่างก็เป็นอุปสรรคในการให้ความคุ้มครองประชาชนในดินแดนพม่า ขณะที่ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนอันมีผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม

ได้มีการนำกฎหมายสิทธิมนุษยชนซึ่งมุ่งคุ้มครองคนทุกคน ไม่ว่าจะในยามสงบหรือยามสงคราม และกฎหมายมนุษยธรรมที่คุ้มครองบุคคลพลเรือนในสถานการณ์การพิพาททางอาวุธมาใช้เป็นฐานการพัฒนากรอบบรรทัดฐานสำหรับคนกลุ่มนี้ อย่างไรก็ตามหากไม่ใช่จารีตประเพณีระหว่างประเทศ<sup>28</sup> กฎหมายระหว่างประเทศนั้นผูกพันเฉพาะรัฐที่ให้สัตยาบัน ในที่นี้ ปรากฏว่าประเทศพม่าเป็นภาคีเฉพาะอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1949 ว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลพลเรือนในยามสงคราม โดยไม่ได้เป็นภาคีกฎหมายสิทธิมนุษยชนใด ๆ เมื่อพิจารณาอนุสัญญาที่ประเทศพม่าไม่เป็นภาคีประกอบกับสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในแล้วพบว่า พฤติการณ์การสู้รบระหว่างกองทัพรัฐบาลทหารพม่ากับกองกำลังติดอาวุธชนกลุ่มน้อย ในบางครั้งเข้าข่ายสถานการณ์พิพาททางอาวุธที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ (ดูนิยามศัพท์) จึงมีผลให้เฉพาะมาตรา 3 ร่วมของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 มีผลผูกพันภาคีคู่พิพาทแต่ละฝ่ายตามสถานการณ์ที่เกิดขึ้นมิใช่ทั้งอนุสัญญา

ยิ่งกว่านั้นพฤติการณ์ส่วนใหญ่ที่เป็นเหตุให้พลัดถิ่นไม่อาจนำกฎหมายมนุษยธรรมมาใช้ได้ ได้แก่ กรณีพฤติการณ์ไม่ถึงระดับสถานการณ์ดังกล่าวเป็นเพียงความตึงเครียดหรือความไม่สงบภายใน (ดูนิยามศัพท์), การดำเนินโครงการพัฒนาทางเศรษฐกิจ, การบังคับเกณฑ์แรงงาน ฯลฯ ซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายสิทธิมนุษยชน ในแง่ของหลักการของกฎหมาย ประเทศพม่าไม่ได้อยู่ในฐานะรัฐภาคีที่ผูกพันต้องเคารพและประกันสิทธิต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนรวมทั้งไม่มีผลผูกพันไปถึงกลุ่มต่อต้าน, กองกำลังติดอาวุธและตัวทำการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่รัฐ

ทั้งนี้ในเบื้องต้นพึงพิจารณาถึงสถานการณ์พลัดถิ่นภายในกับการกำหนดสถานภาพผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนเสียก่อน ทั้งนี้เพราะในแง่กฎหมาย ก่อนพิจารณาไปถึงสาระสำคัญของกฎหมายจะต้องศึกษานियามและสถานภาพสิ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายเสียก่อน

จากนิยามผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ถึงแม้จะยังไม่ผูกพันรัฐให้ต้องยึดถือ แต่ก็น่าจะนำมาใช้เพราะผ่านการวิเคราะห์ วิพากษ์วิจารณ์ในระดับสากลมาแล้ว และมีการใช้กันในองค์การสหประชาชาติ ที่สำคัญคือ ประชาชนในพม่ากำลังเผชิญอยู่กับหลายพฤติการณ์ที่ระบุไว้ใน

<sup>28</sup>ได้แก่ right to life, the prohibition of torture and cruel and inhuman or degrading treatment and punishment, the prohibition of slavery and the prohibition of retroactive application of penal law ซึ่งผูกพันรัฐในทุกสถานการณ์

นิยามนี้ อย่างไรก็ตามในทางระหว่างประเทศยังคงเป็นที่ถกเถียงกันว่าจะบัญญัตินิยามให้มีลักษณะเป็นคำจำกัดความหรือในเชิงสารายรายละเอียด, ให้มีความกระชับหรือให้มีความยืดหยุ่น, มีข้อเสนอให้แยกเหตุเนื่องจากการพัฒนาและภัยพิบัติออกมา, มีแนวคิดที่แตกต่างกันอยู่ว่าจะรวมหรือไม่รวมคนประเภทใด อีกทั้งการด่วนสรุปลงไปย่อมไม่ส่งผลดีต่อความคุ้มครองในสถานการณ์ที่มีความซับซ้อนอยู่ในตัวเอง<sup>29</sup> เหล่านี้แสดงให้เห็นว่ายังหาสรุปเรื่องนิยามไม่ได้

เมื่อพิจารณาลงไปในรายละเอียดของสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชน จากการรวบรวมและวิเคราะห์บรรทัดฐานกฎหมายของคณะผู้เชี่ยวชาญตามแนวทางของผู้แทนเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน มีข้อค้นพบในเชิงสาระของสิทธิว่า “มีบรรทัดฐานกฎหมายอยู่แต่ไม่ได้เป็นบรรทัดฐานที่ชัดเจนสำหรับใช้กับคนกลุ่มนี้ (insufficient) และส่วนที่เป็นช่องว่าง (gaps) ชัดเจน”<sup>30</sup>

พฤติการณ์ที่ทำให้เกิดการพลัดถิ่นภายในประเทศพม่ากระทบต่อสิทธิหลายประการ ส่วนที่ขอหยิบยกมากล่าวถึงบางประการดังนี้

**ประการแรก** การบังคับให้ประชาชนในประเทศพม่าพลัดถิ่น ไม่ว่าจะด้วยเหตุของความขัดแย้งหรือโครงการพัฒนา มักจะดำเนินการตามอำเภอใจ ไม่เป็นตามหลักความจำเป็นและหลักสัดส่วน กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้บัญญัติรับรองสิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นไว้ชัดเจน แม้จะปรากฏในพิธีสารฉบับที่ 2 ของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ.1949 ข้อ 17 แต่ก็บังคับได้เฉพาะสถานการณ์ที่ถึงระดับการพิพาททางอาวุธภายในประเทศและพม่าก็ไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารฉบับนี้ อีกทั้งสิทธินี้

<sup>29</sup> ข้อถกเถียงในการประชุมภูมิภาคว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในของภูมิภาคเอเชีย ณ กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 22-24 กุมภาพันธ์ 2543 และอ้างอิงจาก Marc Vincent, “IDPs : rights and status”, *Forced Migration Review*, 8 (August 2000) : 30.

<sup>30</sup> **ส่วนที่เป็นช่องว่างของกฎหมาย** ได้แก่ การทำให้หายตัวไป, การค้นหาผู้ที่หายตัวและตายไป, การใช้กับระเบิด, การกักคุมตัวในบางสถานการณ์, การมีเอกสารประจำตัว, สิทธิในทรัพย์สิน, การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่และองค์กรบรรเทาทุกข์ **ส่วนที่ให้ความคุ้มครองไม่เพียงพอ** ได้แก่ การเลือกปฏิบัติ (ประเด็นสถานภาพบุคคล), การมีชีวิตอยู่, การใช้ความรุนแรง, การใช้บุคคลเป็นโล่ให้มนุษย์, การจำกัดการเคลื่อนย้าย, การรักษาพยาบาล, มีสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ, กิจทางศาสนา, การศึกษา, การทำงาน, การบังคับเกณฑ์คน, การกักตัวในค่ายปิด, การอยู่เป็นครอบครัว, การใช้ภาษาของตนเอง, การรวมตัวกัน, การมีส่วนร่วมทางการเมือง, การได้รับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ อ้างอิงจาก Commission on Human Rights, *Compilation and Analysis of Legal Norms (Report of the Representative of the Secretary - General)*, E/CN.4/1996/52/Add.2 (5 December 1995), Francis M. Deng, *Internally Displaced Persons Compilation and Analysis of Legal Norms* (Geneva : United Nations, 1997), pp.77-78.

พัฒนามาจากสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเลือกที่อยู่ของตน แต่เมื่อเกิดสภาวะที่กระทบต่อความปลอดภัยสาธารณะและศีลธรรม รัฐบาลอาจกำหนดข้อจำกัดหรือระงับการใช้สิทธิไว้ชั่วคราวเพื่อฟื้นฟูคำสั่งทางปกครอง และรักษาความมั่นคงปลอดภัยต่อส่วนรวม ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศก็เปิดโอกาสให้กระทำเช่นนั้นได้ จึงทำให้การคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนอาจไม่มีประสิทธิผลพอเพียงทั้งในแง่ครอบคลุมทุกสถานการณ์และตัวทำการ

ประการต่อมาที่สำคัญคือ ปัญหาอุปสรรคจากการเลือกปฏิบัติในลักษณะต่าง ๆ และขาดการรับรองสิทธิชนกลุ่มน้อย แม้กฎหมายระหว่างประเทศจะเน้นถึงความเสมอภาคกันตามกฎหมายและสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ของบุคคลทั้งปวง แต่ในหลายประเทศรวมทั้งพม่าได้ให้ความสำคัญกับความมั่นคงและบรรลุป่าหมายที่ตั้งไว้เหนือการคุ้มครองสิทธิทั้งปวงของประชาชนด้วยนโยบายแยกชาติพันธุ์, กลืนชาติ, ลดชาติพันธุ์ในพื้นที่หนึ่ง ๆ โดยที่สำคัญคือ บังคับให้ชนกลุ่มน้อยย้ายไปอยู่ที่อื่น กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้บัญญัติห้ามไว้ชัดเจนตรงจุดนี้ เว้นเสียแต่จะเข้าข่าย ethnic cleansing และหากเป็นการบังคับให้พลัดถิ่นโดยไม่เลือกปฏิบัติ, มีกฎเกณฑ์ที่สมเหตุสมผล และเป็นรูปธรรมก็อาจกระทำได้<sup>31</sup>

นอกจากการเลือกปฏิบัติแล้วยังสืบเนื่องไปยังประเด็นสิทธิของชนกลุ่มน้อย ซึ่งเป็นเรื่องที่ย้อนไหวสำหรับประเทศพม่า นอกจากจะไม่รับรองสิทธิแล้วยังปฏิเสธสิทธิชนกลุ่มน้อยที่จะมีวัฒนธรรมของตนเอง, ใช้ภาษาของตนเองและนับถือปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาภายในชุมชนร่วมกับชนกลุ่มน้อยด้วยกัน ภายใต้เขตอำนาจรัฐรัฐบาลทหารพม่าสามารถอ้างเหตุผลทั้งหลายที่กล่าวถึงข้างต้นมากระทำต่อชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าจะกระทำต่อชาวกะเหรี่ยง, ชาวมอญ, ชาวฉาน, ชาวโรฮิงยาทำให้เขาเหล่านั้นไม่อาจอยู่รอดและพัฒนาคุณลักษณะของตนไปได้ ขณะที่ในทางระหว่างประเทศก็ยังคงมีการรับรองสิทธิของบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยทางชนชาติ, ชาติพันธุ์, ศาสนาและภาษาไว้อย่างจำกัด ในบางส่วนก็ไม่ได้มีผลผูกพันให้รัฐและตัวทำการภายในประเทศต้องปฏิบัติตาม ตลอดจนมีแนวโน้มที่จะคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนเป็นการทั่วไป ไม่แยกว่าเป็น ชนกลุ่มน้อยหรือชนกลุ่มใหญ่

ในหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในได้ระบุถึงหลักปฏิบัติและสิทธิเสรีภาพที่พึงได้รับความคุ้มครอง ในขณะที่กำลังอยู่ในช่วงพัฒนาการเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศปรากฏว่ายังเป็นที่ยกเถียงกันอยู่หลายประเด็นในเชิงสาระของหลักการ อันได้แก่ องค์การด้านมนุษยธรรมมีสิทธิเข้าไปเสนอความช่วยเหลือและรัฐจะต้องอนุญาตหรืออำนวยความสะดวกต่อการเข้าไปช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ย้อนไหวและยากจะเกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ, ในกรณีที่กลับไม่ได้จะไม่ได้จะไม่ได้ได้รับการ ชดเชยความเสียหายหรือสูญเสียของทรัพย์สิน, ไม่มีรายละเอียดการ

<sup>31</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight : Global Crisis of Internal Displacement (Washington D.C. : Brookings Institution Press, 1998), p.86.

คุ้มครองเด็กและสตรีมากนัก ทั้ง ๆ ที่ผู้พลัดถิ่นส่วนใหญ่เป็นเด็กและสตรี, โดยเฉพาะไม่มีกลไกการติดตามตรวจสอบหลักการ เป็นต้น

ในทางระหว่างประเทศได้พยายามจะให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่คนกลุ่มนี้ แม้จะมีข้อจำกัดในเชิงสถานภาพและสาระของกฎหมายอยู่ ซึ่งเป็นงานที่ยากขึ้นในการจำแนกประเภทบุคคล, กำหนดสถานภาพเมื่อรัฐบาลทหารพม่าไม่ยอมรับรัฐสถานการณ์และเป็นผู้ก่อให้เกิดการพลัดถิ่นเสียเอง โดยเฉพาะรูปแบบการพลัดถิ่นภายในที่พบว่ามีกรณีหลบซ่อนตัวในป่าหรือตามชายแดนไม่ประสงค์จะแสดงตัวเพราะกลัวภัยคุกคาม, กระจัดกระจายกันไปอยู่ที่ต่าง ๆ, ผู้คนปะปนกันไม่ว่าจะผู้ที่เป็นผู้ลี้ภัยแล้วกลับคืนถิ่น, ผู้ย้ายถิ่นฐานด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจ, ผู้พลัดถิ่นภายใน ฯลฯ นอกจากนี้ในประเด็นการพลัดถิ่นอันเนื่องมาจากการพัฒนา (Development-induced displacement) ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในลักษณะของการบังคับประชาชนให้ไปตั้งถิ่นฐานในที่แห่งใหม่ (Forced Relocation) โดยส่วนใหญ่ยังมีลักษณะของกิจการภายในรัฐอยู่มาก และอาจมองเป็นเรื่องธรรมดา เมื่อรัฐสามารถใช้อำนาจและดำเนินการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาประเทศและคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยส่วนรวม ในทางระหว่างประเทศมักไม่ค่อยมีการศึกษาหรือการตอบสนองที่เป็นแก่นสารมากนัก และรัฐเองก็มักอ้างเหตุโดยชอบต่อต้านการเข้ามายุ่งเกี่ยวจากภายนอก

ในทางกฎหมายเองก็ยังไม่ได้มีการคุ้มครองที่ชัดเจนต่อภัยคุกคามที่มาจากการพัฒนา โดยในกรอบขององค์การสหประชาชาติได้มีการศึกษาและอ้างถึงการบังคับให้ย้ายถิ่นฐานในหลายลักษณะที่คล้ายคลึงกันโดยใช้คำที่ต่าง ๆ กันไป ได้แก่ forced evictions, population transfers, mass exoduses, internal displacement ซึ่งทั้งหมดมักจะอ้างถึงปรากฏการณ์ที่บุคคลเคลื่อนย้ายออกจากบ้านและ/หรือที่ดินโดยขัดต่อความต้องการของบุคคลนั้นเอง<sup>32</sup> ทำให้เกิดความสับสนในการทำความเข้าใจและการนำไปใช้

ในส่วนของพัฒนาจะเกี่ยวกับทั้งการพลัดถิ่นภายใน (internal displacement) และ forced eviction ซึ่งเอกสารของ UN ระบุว่า “Forced Eviction” หมายถึง การให้บุคคลเคลื่อนย้ายโดยไม่สมัครใจออกจากบ้านหรือที่ดินของตน โดยเป็นผลจากการกระทำของรัฐไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม โดยปรากฏในรูปแบบของโครงการพัฒนาและโครงการโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การสร้างเขื่อนและโครงการพลังงานอื่น ๆ, การพัฒนาเมืองเสียใหม่และสร้างความสวยงามให้กับพื้นที่, การได้มาหรือการเวนคืนที่ดิน, การให้ประชาชนจำนวนมากไปอยู่ในที่แห่งใหม่ ฯลฯ อีกทั้งเอกสารนี้ยังระบุว่า

<sup>32</sup> Maria Stavropoulou, “Displacement and Human Rights : Reflections on UN Practices”, Human Rights Quarterly, 20 (1998) : 517.



“evictees มักจะไม่จัดอยู่ในประเภท internally displaced person ถึงแม้ว่าจะเกิดสภาวะที่เข้าข่าย เป็นบุคคลประเภทหลังก็ตาม<sup>33</sup> ซึ่งก็ไม่ได้ระบุให้ชัดเจนว่า กรณีใดเข้าข่ายเป็นบุคคลที่กล่าวถึง

อย่างไรก็ดีพอจะแยกได้ว่า forced eviction เป็นการออกคำสั่งของฝ่ายบริหารให้มีการเคลื่อนย้ายโดยมุ่งเน้นไปที่การดำเนินโครงการพัฒนา แต่สำหรับการพลัดถิ่นภายในมุ่งเน้นไปที่ การพิพาททางอาวุธ, การประท้วงประท้วงทางชาติพันธุ์หรือศาสนา โดยทั้งนี้กลับปรากฏว่านิยามผู้ พลัดถิ่นภายในดินแดนก็ได้ระบุเหตุอันเนื่องมาจากการพัฒนาไว้ และในเอกสารรายงาน, การ วิเคราะห์ต่าง ๆ เกี่ยวกับ การพลัดถิ่นภายในแทบจะไม่ได้การกล่าวถึง forced evictions เท่าใดนัก

สำหรับในแง่ของสิทธิ การกระทำ forced eviction ละเมิดสิทธิที่จะมีที่อยู่อาศัยที่ เพียงพอซึ่งระบุรับรองไว้ในหลายสนธิสัญญา<sup>34</sup> โดยไม่มีบัญญัติชี้แจงรับรองสิทธิที่จะไม่ถูกไล่ออก จากพื้นที่ (not to be evicted) ในทำนองเดียวกันยังไม่ได้มีการรับรองสิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการพัฒนาไว้ในกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามในหลักการข้อ แนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ข้อ 6 ระบุว่าในกรณีโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ซึ่งมิได้ทำ เพื่อประโยชน์ของส่วนรวม ห้ามทำให้บุคคลพลัดถิ่นตามอำเภอใจ ดังนั้นจึงมักปรากฏว่าโครงการ พัฒนาก่อให้เกิดการละเมิดสิทธิมนุษยชน เกิดผลกระทบต่อร่างกาย จิตใจ โอกาสทางสังคมและการ พัฒนาของบุคคล, ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ฯลฯ โดยไม่ใช่เพียงรัฐเท่านั้นที่เป็นสาเหตุ ยังรวมถึง ผู้ให้การสนับสนุนทางการเงินไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือภาคเอกชน นอกจากนี้หากเป็นโครงการพัฒนา ที่มีเป้าหมายต่อต้านฝ่ายที่เป็นปฏิปักษ์หรือกำจัดชนกลุ่มน้อยออกจากพื้นที่แอบแฝงอยู่ เช่น โครงการ วางท่อส่งก๊าซจากแหล่งยาดานาที่พาดผ่านพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงใต้, รัฐมอญและรัฐกะเหรี่ยงของพม่าเข้าสู่ ประเทศไทย จะมีหนทางในการคุ้มครองสิทธิผู้ที่ได้รับผลกระทบประการใด

#### 4.5 การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศต่อพม่า

ในทางระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐมีหน้าที่ต้องเคารพและ ปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนภายใต้กฎหมายจารีตประเพณี และสนธิสัญญาที่รัฐเป็นภาคี รวมทั้งรัฐมี พันธกรณีตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติที่จะต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ซึ่งผูกพันรัฐทุกรัฐ และก่อให้เกิด ความรับผิดชอบของรัฐ โดยรัฐต้องร่วมมือกับรัฐอื่นในการแก้ปัญหาด้านมนุษยธรรม ซึ่งผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนเป็นส่วนหนึ่งที่กำลังเผชิญกับปัญหาด้านมนุษยธรรมนี้

<sup>33</sup>United Nations, Forced Eviction and Human Rights, Fact Sheet No. 25.

<sup>34</sup>ได้แก่ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 25 วรรค 1, กติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ข้อ 11 วรรค 1, อนุสัญญาว่าด้วยการกำจัดกาเลือกปฏิบัติ ทางชนชาติทุกรูปแบบ ข้อ 5 เป็นต้น



รัฐบาลพม่าพึ่งต้องปฏิบัติตามหลักการข้างต้นและพันธกรณีในสนธิสัญญาที่พม่าเป็นภาคีเช่นกัน แต่ในทางตรงกันข้ามรัฐบาลทหารพม่ากลับละเมิดเป็นระบบและรุนแรงต่อสิทธิทางแพ่ง, ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมมาตั้งแต่ปฏิเสศผลการเลือกตั้งทั่วไปในปี 1990 ซึ่งผู้แทนพิเศษของสหประชาชาติได้ลงความเห็นว่าเป็นเพราะรัฐบาลทหารพม่าไม่ไยดีที่จะบริหารปกครองแบบประชาธิปไตย และมีโครงสร้างทางอำนาจเอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายรัฐบาลเอง จึงเป็นสาเหตุสำคัญของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในพม่า ซึ่งก็น่าจะเป็นเหตุผลที่ถูกต้อง แต่ทั้งนี้ น่าจะมาจากปัญหาการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศด้วย เพราะลำพังแต่มีบทบัญญัติที่ผูกพันรัฐ โดยที่ยังไม่มีกลไกบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิผลย่อมส่งผลให้การคุ้มครองทางกฎหมายไร้ความหมาย และเป็นอุปสรรคการให้ความคุ้มครองแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนด้วยเช่นกัน

ประเทศพม่าเป็นภาคีหลายสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนสนธิสัญญาหนึ่ง คือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ.1989 พม่าเข้าเป็นภาคีเมื่อสิงหาคม ค.ศ.1991 และได้ออกกฎหมายเด็กฉบับใหม่เมื่อกรกฎาคม ค.ศ.1993 เพื่ออนุวรรตการตามอนุสัญญาที่คุ้มครองสิทธิเด็ก แต่ปรากฏว่าจนถึงปัจจุบันยังคงมีเด็กจำนวนมากถูกบังคับให้เป็นลูกหาบแก่กองทัพ, ถูกเกณฑ์ไปเป็นทหารติดอาวุธ, จับกุมตัวและกักตัวตามอำเภอใจ โดยมักไม่มีการตั้งข้อหาหรือสอบสวน, ไม่ได้รับการศึกษาและบริการทางการแพทย์อย่างเพียงพอ<sup>35</sup> ถูกบังคับให้ไปใช้แรงงาน, ถูกแสวงประโยชน์ทางเพศ, มีการเลือกปฏิบัติต่อเด็กที่เป็นสมาชิกของชนกลุ่มน้อยทางชาติพันธุ์และศาสนา, อัตราการตายของแม่และทารกเพิ่มสูงขึ้น และเกิดภาวะขาดอาหารในเด็ก<sup>36</sup>

การกระทำทั้งหลายเหล่านี้ละเมิดสิทธิเด็กชัดเจน แม้จะมีคณะกรรมการตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายแล้วก็ตาม แม้รัฐมีพันธกรณีต้องรายงานสถานการณ์เด็กต่อคณะกรรมการฯ เป็นระยะ ๆ และแม้ประเทศพม่าเองจะได้ออกกฎหมายเด็กฉบับใหม่มาแล้ว แต่เป็นที่คาดหมายได้ว่า กฎหมายและการบังคับใช้อาจไม่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มีบทบัญญัติอันเป็นจารีตประเพณีรวมอยู่ด้วย ก็ยังถูกละเมิด เช่น สิทธิที่จะดำรงชีวิต, ห้ามทรมาน, ห้ามปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมและต่ำช้า ฯลฯ ซึ่งโดยหลักการแล้วผูกพันรัฐทุกรัฐแม้ไม่ได้เป็นรัฐภาคี ตลอดจนอนุสัญญาว่าด้วย

<sup>35</sup>NCGUB, Human Rights Yearbook 1997-98 : Burma, p.138.

<sup>36</sup>Commission on Human Rights resolution 2000/23, situation of human rights in Myanmar, UN Doc. E/CN.4/RES/2000/23 (United Nations, 18 April 2000)

การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ค.ศ.1948 ซึ่งยังขาดกลไกการบังคับใช้และเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะหยุดการ  
ใช้ความรุนแรงต่อกลุ่มชาติพันธุ์ ต้องไปอาศัยกลไกภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ

อนุสัญญาอีกส่วนที่ประเทศพม่าเป็นภาคี<sup>37</sup> คือ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่าง  
ประเทศ ฉบับที่ 29 ว่าด้วยการบังคับให้ใช้แรงงาน โดยเป็นภาคีมาตั้งแต่ปี ค.ศ.1955 แต่ตลอดเวลาที่  
SLORC / SPDC ครองอำนาจมีการบังคับเกณฑ์คนให้ไปใช้แรงงานและให้เป็นลูกหาบ เพื่อประโยชน์  
ทางทหารและการดำเนินโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอย่างกว้างขวาง, มีสิ่งแวดล้อมที่เป็น  
อันตรายต่อการทำงาน

ตลอดทศวรรษที่ผ่านมา Governing Body และกลไกภายใน ไม่ว่าจะ เป็นคณะ  
กรรมการผู้เชี่ยวชาญและคณะกรรมการสิทธิการสอบสวน (Commission of Inquiry) ของ ILO ตลอดจน  
ผู้แทนแรงงานจากหลายกลุ่ม, ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศ<sup>38</sup> คณะกรรมการสหภาพยุโรปต่าง  
ก็พยายามกระตุ้นเตือนรัฐบาลทหารพม่าให้ยกเลิกกฎหมายภายในที่อนุญาตให้บังคับให้ใช้แรงงานได้,  
ปรับปรุงนโยบายและการปฏิบัติต่อประชาชนให้ดีขึ้น, ให้มีการจ่ายค่าจ้างที่เป็นธรรม และมีสวัสดิการ  
ที่เพียงพอ แต่ผลลัพธ์ก็คือ รัฐบาลทหารพม่าไม่ได้ตอบสนองต่อข้อเรียกร้องดังกล่าวเท่าใดนัก<sup>39</sup> โดย  
มักจะอ้างว่ามีอำนาจตามกฎหมายในให้กระทำได้ แม้กฎหมายดังกล่าวจะไม่สอดคล้องกับบท  
บัญญัติในอนุสัญญา แต่รัฐบาลกำลังอยู่ระหว่างแก้ไขกฎหมายเหล่านี้<sup>40</sup>

ทั้งนี้อนุสัญญาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศมีกระบวนการติดตามตรวจสอบ  
ส่วนหนึ่งคือ กระบวนการพิจารณาตามมาตรา 26 ซึ่งใช้กับข้อร้องเรียนว่ารัฐภาคีละเมิดอนุสัญญา  
ILO หรือ ไม่อาจประกันได้ว่าจะมีการปฏิบัติที่มีประสิทธิผลตามอนุสัญญา (not securing the effective

<sup>37</sup> กฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่พม่าเป็นภาคี ได้แก่อนุสัญญาว่าด้วยการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์  
ค.ศ.1948, อนุสัญญาการค้าทาส ค.ศ.1927, พิธีสารแห่งอนุสัญญาการค้าทาส ค.ศ.1953, อนุสัญญา  
การค้ายาเสพติด ค.ศ.1988, อนุสัญญาความหลากหลายทางชีวภาพ ค.ศ.1992, อนุสัญญาความ  
สัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ.1980, อนุสัญญาห้ามแพร่ขยายอาวุธนิวเคลียร์ ค.ศ.1992, อนุสัญญามรดก  
โลก ค.ศ.1972.

<sup>38</sup> ที่ประชุมแรงงานระหว่างประเทศในสมัยที่ 87 ยังคงลงมติต่อการบังคับให้ใช้แรงงานในพม่า  
(ค.ศ.2000) รวมถึง Recommendation of the Governing Body of the International Labour  
Organization of 27 March 2000.

<sup>39</sup> ผลตอบสนองจากการกระตุ้นให้พม่าปฏิบัติตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ  
ฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกลุ่ม และคุ้มครองสิทธิที่จะจัดการประชุม เป็นไปในทำนองเดียว  
กัน อีกทั้งเสรีภาพเหล่านี้มีผลต่อการเมืองการปกครอง และความมั่นคงของรัฐบาลพม่า

<sup>40</sup> Earth Rights International and Southeast Asian Information Network, Total Denial: A Report on the Yadana Pipeline Project in Burma, p.50.

observance) อันเป็นที่มาของการตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Commission of Inquiry) และ พหุติการณณ์ในประเทศพม่าก็เข้าสู่การพิจารณาตามกระบวนการนี้ ผ่านทั้งการเจรจาในองค์การบริหาร และที่ประชุมทั่วไปของ ILO แต่ก็ไม่บังเกิดผลใด ๆ จนในที่สุดองค์การบริหารได้เสนอต่อที่ประชุม องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้รัฐภาคีดำเนินการตามแต่ที่คิดว่าเหมาะสม แม้แต่อนุญาตให้รัฐ สมาชิกออกมาตรการบังคับ (sanctions) ได้ โดยสภาพการณณ์ในปัจจุบันยากที่ประเทศต่าง ๆ จะใช้วิถี ทาง sanctions ต่อการบังคับให้ใช้แรงงานของพม่า โดยเฉพาะการดำเนินการในลักษณะร่วมกัน หลายประเทศ

จะเห็นได้ว่าอนุสัญญาจำนวนมากมายของ ILO ได้พยายามกำหนดเป็นมาตรฐานขั้นต่ำ หลากหลายเรื่องปลีกย่อยที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน แต่ ILO ไม่มีอำนาจเป็นของตนเองที่จะออกหรือ บังคับใช้มาตรการบังคับ (sanction) โดยจะปล่อยให้ภาคีสมาชิกกำหนดกันว่าควรจะดำเนินการ อย่างไรต่อกรณีละเมิด ซึ่งมีข้อโต้แย้งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนและ Hard Law อื่น ๆ

อย่างไรก็ตามมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศต่อประเทศอื่น ๆ ไม่ ยิงหย่อนไปกว่าประเทศพม่า แม้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติและสมัชชาใหญ่ จะรับรองข้อมติหลายประการต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า แต่โดยลักษณะทั่วไปแล้ว ไม่ก่อให้เกิดพันธะตามกฎหมายแต่อย่างใด มีผลผูกพันทางการเมืองและทางศีลธรรมเท่านั้น<sup>41</sup>

ถึงแม้บางประเทศจะออกมาตรการบังคับกับพม่าแล้วก็ตาม เช่น การใช้มาตรการ คำว่าบาตรทางเศรษฐกิจและการเมืองของสหรัฐอเมริกา อันได้แก่ การหยุดให้ความช่วยเหลือทาง เศรษฐกิจ, ถอนการให้สิทธิพิเศษทางศุลกากร และโครงการบริษัทเอกชนลงทุนโพ้นทะเล (OPIC), คัดค้านการให้ความช่วยเหลือของสถาบันการเงินระหว่างประเทศ, การลดระดับชั้นทูตพม่า การห้าม ซื้อขายอาวุธ จำกัดการออกวีซ่าให้กับเจ้าหน้าที่ระดับสูงและครอบครัว อีกทั้งห้ามบุคคลอเมริกันเข้าไปลงทุนใหม่ สหภาพยุโรปยังร่วมคว่ำบาตรด้วยโดยห้ามซื้อขายอาวุธ, ระวังความช่วยเหลือที่ไม่ใช่ ด้านมนุษยธรรมไว้ชั่วคราว, ไม่ออกวีซ่าให้กับสมาชิกของ SLORC/SPDC และครอบครัวเดินทางเข้ามา ในประเทศสมาชิก EU, ระวังให้สิทธิพิเศษทางศุลกากร และได้ขยายการห้ามออกวีซ่าให้แก่ เจ้าหน้าที่ทหารและเพื่อการเดินทางท่องเที่ยว ฯลฯ แต่ที่ผ่านมามพอจะประเมินได้ว่าไม่บังเกิดผล บังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศเท่าใดนัก แม้เวลาจะผ่านมาร่วม 10 ปีแล้วก็ตาม

<sup>41</sup> นพมาศ คมขำ, “ข้อมติของสหประชาชาติที่เกี่ยวกับสถานการณ์ในกัมพูชา” (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายระหว่างประเทศ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 62-63.

อีกทั้งสถานการณ์ในพม่ายังไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะมนตรีความมั่นคงที่สมาชิกถาวร 5 ประเทศจะตัดสินลงไปว่าเข้าข่ายกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และจึงยังไม่ถึงขั้นที่จะออก Recommendations และ Sanctions ตามข้อ 41 และ 42 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ทั้ง ๆ ที่คณะมนตรีความมั่นคงเป็นเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจอนุมัติให้มีการปฏิบัติการในลักษณะการแทรกแซงด้านมนุษยธรรมและการรักษาสันติภาพ (แม้ภารกิจในการรักษาสันติภาพจะไม่ได้มีระบุไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ แต่ก็เป็นส่วนหนึ่งในวิถีทางของปฏิบัติการและการดำเนินการบีบบังคับตามที่กำหนดไว้ในหมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ) อันนำไปสู่การรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ แม้สถานการณ์ความขัดแย้งจะเกิดขึ้นในประเทศหนึ่ง ๆ ก็ตาม

ส่วนสำคัญเนื่องจากที่ผ่านมา ยากที่จะหามติเอกฉันท์ร่วมกันของสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคงต่อสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศหนึ่ง ๆ และมักจะพบอุปสรรคจากการใช้สิทธิ์ยับยั้ง (VETO) ของสมาชิกถาวร สำหรับสถานการณ์ในพม่า นั้น ประเทศจีนในฐานะเป็นหนึ่งในสมาชิกถาวรมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1971 อาจเป็นตัวแปรสำคัญที่อาจใช้สิทธิ์ยับยั้งต่อการออกข้อมติใด ๆ ให้มีปฏิบัติการหรือมาตรการบังคับร่วมกันต่อประเทศพม่า เนื่องจากในปัจจุบันประเทศจีนยังมีทั้งความสัมพันธ์ที่ดีและผลประโยชน์มหาศาลทางการค้าและการเมืองกับพม่า

บทบาทของคณะมนตรีความมั่นคง และสมาชิกใหญ่ในการพยายามที่จะให้มีปฏิบัติการรักษาสันติภาพในพม่าเป็นหนทางหนึ่งในการลดหรือยุติความขัดแย้งและการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางในพม่าได้ อันเป็นส่วนหนึ่งของการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นวิถีทางของการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อประชาชนที่ทนทุกข์อยู่ในดินแดนของรัฐ จะมีอุปสรรคก็ตรงที่ว่าสังคมโลกจะใส่ใจตอบสนองร่วมกันได้หรือไม่ และได้ทันถ่วงทีเพียงใด ภายใต้อำนาจที่เพิ่มเติมจากที่ได้กล่าวมาข้างต้น อันได้แก่ ด้านค่าใช้จ่ายที่จะใช้ในการรักษาสันติภาพหรือปฏิบัติการอื่นใดมีมูลค่าสูงมาก, ฐานที่ชัดเจนที่จะนำมาใช้ในยืนยันการปฏิบัติการ, ผลที่เกิดขึ้นตามมาไม่ว่าจะในภายในประเทศหรือระหว่างประเทศ ฯลฯ

ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า หากจะมีการใช้มาตรการลงโทษทางการเมือง และทางเศรษฐกิจภายใต้กรอบของสหประชาชาติ ที่ผ่านมาถูกวิจารณ์ว่า เกิดผลกระทบรุนแรงกับประชาชน โดยเฉพาะทำให้กลุ่มที่เปราะบางต้องทนทุกข์มากกว่าที่จะไปสร้างผลกระทบกับผู้ที่สร้างปัญหา หรือมีผลในทางลบต่อมนุษยธรรมมากกว่านั่นเอง<sup>42</sup>

<sup>42</sup> มาตรการลงโทษที่คณะมนตรีความมั่นคงใช้ ได้แก่ การห้ามค้าขายอาวุธยุทธภัณฑ์ น้ำมัน สินค้าทางอากาศ ฯลฯ การจัดตั้งคณะกรรมการลงโทษ, เรียกร้องให้ประเทศสมาชิกตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ ทางการทูต, ดำเนินความสัมพันธ์แบบมีเงื่อนไข อ้างอิงจาก United Nations Office for



อีกทั้งมาจากกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่ถูกวิจารณ์ว่าอ่อนแอ, ความไม่ชัดเจนและไม่เข้มแข็งของกฎเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) เมื่อรัฐไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีทางกฎหมายที่มีอยู่ ประกอบกับกลไกการบังคับใช้ในส่วนนี้ที่ยังคงอยู่พัฒนาขึ้นมา ซึ่งไม่มีที่ท่าว่าจะลุล่วงเมื่อใด

#### 4.6 ข้อจำกัดการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ

ในแง่กรอบของสถาบันที่เกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนในปัจจุบัน องค์การระหว่างประเทศมีข้อจำกัดหลายประการ ซึ่งพิจารณาได้เป็น 2 ส่วนคือ ข้อจำกัดในส่วนของอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ และข้อจำกัดในส่วนของ การตอบสนองจากรัฐบาลของประเทศที่เกิดสถานการณ์

##### 4.6.1 ข้อจำกัดในส่วนของอำนาจหน้าที่และการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศเอง

ในเบื้องต้นพอจะชี้ให้เห็นได้ว่า ในปัจจุบันยังไม่มีองค์การระหว่างประเทศใดที่มีอำนาจโดยตรงทั้งหมดในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนครอบคลุมในทุกสถานการณ์ แต่ก็มีหลายองค์การฯ ที่ได้ขยายอำนาจคุ้มครองคนกลุ่มนี้อยู่บ้าง ที่สำคัญได้แก่ *สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR)* แต่เดิมในตราสารจัดตั้งไม่ครอบคลุมถึงคนกลุ่มนี้ ต่อมาในปี 1993<sup>43</sup> สมัชชาใหญ่ได้ขยายอำนาจหน้าที่ออกไปโดยเข้าไปปฏิบัติงานคุ้มครองและช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ โดยเฉพาะเมื่อสมัชชาใหญ่หรือเลขาธิการใหญ่ UN ร้องขอ ซึ่งดำเนินงานด้วยทรัพยากรที่จำกัด โดยงบประมาณมาจากเงินทุนพิเศษ (Special trust fund) ไม่ได้มาจากงบประมาณในโครงการทั่วไป *คณะกรรมการกาชาดสากล (ICRC)* มีอำนาจในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือบุคคลพลเรือนทั้งปวง ซึ่งรวมถึงผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน และได้พยายามแม้มีข้อจำกัดการดำเนินงานในบางสถานการณ์ แต่ก็ได้พยายามขยายความคุ้มครองออกไปยังสถานการณ์พิพาททางอาวุธทุกด้าน<sup>44</sup> รวม

---

the Coordination of Humanitarian Affairs, “Enhancing the Capacity of the United Nations System”, OCHA Online, URL : <http://www.ocha.org>.

<sup>43</sup> GA Resolution 48/116 of 20 December 1993.

<sup>44</sup>ไม่กี่ปีที่ผ่านมา ICRC ได้ทุ่มเทงบประมาณกว่า 80% ไปกับการให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือพลเรือนในสถานการณ์พิพาทภายใน และพยายามขยายความคุ้มครองออกไปทุกด้านออกไปในส่วนที่องค์การมนุษยธรรมอื่นไม่สามารถเข้าถึงได้ เพราะมีสถานะอันตราย หรือมีอุปสรรคทางการเมือง ทั้งนี้เพราะอำนาจขององค์การไม่อยู่ภายใต้ระบบ UN จึงมีอิทธิพลมากกว่าที่จะทำทนาย



ถึงองค์การด้านสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาอื่น ๆ เช่น OHCHR, WHO, UNDP, UNICEF, WFP ต่างก็มีบทบาทสำคัญต่อคนกลุ่มนี้

แม้ปัจจุบันจะมีการพัฒนากลไกของสหประชาชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น นอกเหนือจากที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว ยังเห็นได้การที่มีคณะทำงานและผู้แทนพิเศษหรือเทียบเท่ามากขึ้น , การแสดงบทบาทของคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบภายใต้สนธิสัญญาต่าง ๆ แต่ส่วนมากแล้ว สภาพโดยทั่วไปการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านอาณัติ, บรรทัดฐานกฎหมายที่จะนำมาใช้คุ้มครองคนกลุ่มนี้ได้โดยตรง, การปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศที่เกิดสถานการณ์ และการตอบสนองของสังคมโลก ทำให้องค์การระหว่างประเทศประสบอุปสรรคที่จะให้ความคุ้มครอง ซึ่งไม่เพียงแต่เกิดกับประเทศพม่าเท่านั้น ยังรวมถึงประเทศต่าง ๆ ในโลกด้วย อันได้แก่

1) จากการที่องค์การระหว่างประเทศไม่ได้มีอาณัติโดยตรงเป็นการเฉพาะสำหรับคนกลุ่มนี้ แม้จะพยายามขยายกิจกรรมโครงการให้ครอบคลุม แต่โดยทั่วไปการดำเนินงานก็ยังเป็นไปในลักษณะชั่วคราวเป็นกรณี ๆ ไป และไม่ค่อยมีการประสานงานกัน จึงไม่อาจรับประกันการตอบสนองที่ชัดเจนและแน่นอนได้

2) การพยายามจะขยายอาณัติ และกิจกรรมโครงการให้เข้าถึงความต้องการของคนกลุ่มนี้ ไม่ได้พัฒนาไปพร้อมกับการเสริมสร้างความสามารถ ความรู้ความเข้าใจ ในการดำเนินงานต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน จึงขาดบุคลากรที่มีความสามารถและประสบการณ์ในการดำเนินงาน ซึ่งมักจะเกิดขึ้นเกือบทุกองค์การ / หน่วยงาน

3) เกิดปัญหาความไม่ปลอดภัยของบุคลากรและเครื่องมือที่เข้าไปปฏิบัติงาน

4) ข้อจำกัดจากแหล่งเงินทุน รัฐบาลผู้บริจาคต่อการปฏิบัติงาน, ข้อจำกัดด้านงบประมาณขององค์การสหประชาชาติ โดยมีข้อมูลว่า มีการจัดสรรงบประมาณให้แก่ทางด้านสิทธิมนุษยชน น้อยกว่า 2% ของงบประมาณทั้งหมดของ UN และมีการจัดสรรงบประมาณไปในด้านอื่น ๆ ที่ไม่ถูกต้องทั้งในระดับ UN และระดับที่ลงสู่ภายในประเทศต่าง ๆ <sup>45</sup> รวมทั้งมีข้อมูลว่าค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติสูงมาก โดยในปี 1992 สหประชาชาติเป็นหนี้

---

รัฐบาลที่ล่วงละเมิดประชาชนได้ อ้างอิงจาก David A. Korn, Exodus within Borders : An Introduction to the Crisis of Internal Displacement, p.44.

<sup>45</sup> V. Muntarhorn, "Human Rights Protection System of the United Nations of its Specialized Agencies", lectures for the International Institute of Human Rights, Strasbourg, 2001, p. 4.

ประเทศที่ส่งกองกำลังไปช่วยในกองกำลังรักษาสันติภาพเป็นจำนวนเงิน 800 ล้านเหรียญสหรัฐ ขณะที่งบประมาณที่ UN อนุมัติเพื่อปฏิบัติการรักษาสันติภาพในแต่ละปีเป็นจำนวนเงิน 3 ล้านเหรียญสหรัฐ และจำนวนเงินที่ประเทศต่าง ๆ แจกจ่ายจะบริจาคแก่การปฏิบัติการรักษาสันติภาพ แต่ยังไม่ได้อำนาจให้ UN เป็นจำนวนเงิน 844.4 ล้านเหรียญสหรัฐ<sup>46</sup>

5) อีกทั้งปัญหาอุปสรรคเกิดจากองค์การระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนมักจะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องต่อภาวะฉุกเฉินด้านมนุษยธรรม และบางองค์กร, องค์กรที่ไม่ให้ความสำคัญกับประเด็นความคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มนี้ แต่มักจะปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์ เช่น จัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ<sup>47</sup> เพราะกระทำได้ง่ายกว่าและไม่เสี่ยงมากที่จะถูกกีดกันไม่ให้เข้าไป หรือถูกผลักดันให้ออกไปนอกประเทศ (แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐบาลสงสัยความเป็นกลาง และการบรรเทาทุกข์เอื้อประโยชน์ต่อฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล การดำเนินงานขององค์กร, องค์กรดังกล่าวก็อยู่ในภาวะเสี่ยงเช่นกัน) เหล่านี้ส่งผลให้ปฏิบัติงานได้ไม่เต็มที่ และไม่แข็งแกร่งพอจะไปเจรจาต่อรองกับรัฐบาลทหารพม่าและยากที่จะบรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้

นอกจากนี้ จากการที่มีการดำเนินงานด้านสถาบันในระดับองค์การสหประชาชาติต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ในปี 1992 Inter-Agency Standing Committee (IASC) ได้ตั้งคณะทำงาน (Task Force) ที่มีผู้ประสานงานบรรเทาทุกข์ยามฉุกเฉินเป็นประธาน และในปี 1996 ได้มีการตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นดูสภาพปัญหาที่เกิดกับผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน 2 ประเทศ คือ เปรู และพม่า แต่ปรากฏว่าก่อนที่จะได้ข้อค้นพบกลับมีการปฏิรูปฝ่ายกิจการมนุษยธรรมของสหประชาชาติ (UNDHA) ทำให้การดำเนินงานหยุดชะงัก<sup>48</sup> และไม่บรรลุผลทั้ง ๆ ที่ในหลายแนวทางที่ได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากสมาชิก เช่น แผนที่จะจัดประชุมพิเศษกับพม่า แม้ในปี 1997 มีการกลายสภาพเป็นคณะทำงานระหว่างหน่วยงาน (The IASC Working Group) เป็นทางการแล้ว แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ได้ถกอภิปรายกับพม่าอย่างเป็นทางการ<sup>49</sup>

<sup>46</sup> สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995) (กรุงเทพฯ : ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 94.

<sup>47</sup> Jon Bennett, "Internal Displacement : protecting the dispossessed", URL : <http://www.nrc.no>, Norwegian Refugee Council, "Call for protection and humanitarian assistance to Karenni IDPs", Myanmar (Burma), URL : <http://www.idpproject.org>

<sup>48</sup> Burma Ethnic Research Group and Friedrich Nammann Foundation, Forgotten Victims of A Hidden War : Internally Displaced Karen in Burma, pp.46-47.

<sup>49</sup> U.S. Committee for Refugees, No Way In, No Way Out, Internal Displacement in Burma, p.28.

#### 4.6.2 ข้อจำกัดที่เกิดจากการตอบสนองของรัฐบาลทหารพม่า

สำหรับข้อจำกัดที่เกิดจากการตอบสนองของรัฐบาลทหารพม่า นั้น สร้างผลกระทบอย่างสำคัญเนื่องจากการแทรกแซงระหว่างประเทศเป็นประเด็นที่อ่อนไหวสำหรับรัฐบาลทหารพม่า จากที่ได้ชี้ให้เห็นในหัวข้อที่ผ่านมาแล้ว รวมทั้งรัฐบาลทหารพม่าไม่ยอมรับว่าเกิดสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในประเทศ จึงไม่ค่อยมีการตอบสนองคำร้องขอขององค์การระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชนที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ต่อประชาชนในพม่า โดยเฉพาะในพื้นที่อิทธิพลของชนกลุ่มน้อย ไม่ว่าเขาเหล่านั้นจะเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนหรือผู้กลับคืนถิ่น (Returnees) ซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของ UNHCR ก็ตาม

รายงาน Global IDP Survey ระบุว่าไม่มีหน่วยงานติดตามตรวจสอบด้านสิทธิมนุษยชน ได้รับอนุญาตให้เข้าไปในพม่า แม้แต่จะให้เข้าไปชั่วคราว หน่วยงานระดับสูงของ UN และองค์การระหว่างประเทศระดับชาติ หรือระดับรากหญ้าต่างก็พยายามขอเข้าไปช่วยคนกลุ่มนี้ในพม่า เกือบทั้งหมดประสบกับความล้มเหลว องค์กรเอกชนถูกปฏิเสธเช่นกัน แม้จะขอวีซ่านักท่องเที่ยวเพื่อขอเข้าไปพบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น องค์กรเอกชนจึงเข้าไปทำงานโดยไม่เปิดเผยไม่เป็นทางการ<sup>50</sup> อีกทั้งแม้จะเข้าไปปฏิบัติงานได้แล้ว แต่ก็ยังถูกจำกัดขอบข่ายและพื้นที่ปฏิบัติงาน, จำกัดการเดินทางและการติดต่อ, ถูกคุกคาม, ถูกปิดกั้นไปเป็นประโยชน์ทางการเมืองหรือทางทหาร, ถูกตั้งข้อหาว่าละเมิดกฎหมาย และถูกส่งตัวออกนอกประเทศ ส่วนหนึ่งคือ ด้วยเหตุผลความมั่นคง, ความเป็นกลาง และเกรงว่าการให้ความคุ้มครองช่วยเหลือจะเป็นการสนับสนุนการเคลื่อนไหวของฝ่ายตรงข้ามกับรัฐบาล ฯลฯ ตัวอย่างเช่น UNICEF พบว่า ยารักษาโรคที่ให้กับ SLORC เพื่อนำไปแจกจ่ายให้กับเด็กและสตรี ถูกนำไปเปลี่ยนหีบห่อใหม่ แล้วนำไปใช้ประโยชน์ในกองทัพ UNDP, WHO, UNHCR, The United Nations Drug Control Program (UNDCP) และองค์กรเอกชนระหว่างประเทศไม่อาจเข้าถึงประชาชนที่พลัดถิ่นได้ เพราะรัฐบาลมีทัศนคติในทางลบต่อการแทรกแซงระหว่างประเทศ<sup>51</sup> และรัฐบาลทหารพม่าสงสัยในการปฏิบัติงานของ UNDP, UNICEF

จากที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่าองค์กรสหประชาชาติและหน่วยงานขององค์การ ได้พยายามเข้าไปมีบทบาทคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในพม่า ที่สำคัญประการหนึ่งคือ การเข้าไปหาข้อมูลและตรวจสอบสถานการณ์ภายในประเทศพม่าที่รุนแรงขึ้นในช่วงทศวรรษที่ 1990 เพื่อจะได้ดำเนินการขั้นต่อไป ในระยะแรกรัฐบาลทหารพม่าอนุญาตให้ผู้แทนพิเศษด้านสิทธิมนุษยชนในส่วนของพม่าเข้าไปปฏิบัติภารกิจ ในปี 1992-1995 ก่อนหน้านั้นในปี 1991 Ms Sadako Okata อดีตข้าหลวงใหญ่

<sup>50</sup> Jamie Hampton, ed., *Internally Displaced People : A Global Survey*, p.134.

<sup>51</sup> U.S. Committee for Refugees, *No Way In, No Way Out, Internal Displacement in Burma*, pp.27-28.

ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (ขณะนั้นอยู่ในฐานะผู้เชี่ยวชาญอิสระ) ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนให้ปฏิบัติภารกิจลับภายใต้กระบวนการ 1503 และได้จัดทำรายงานลับเกี่ยวกับประเทศพม่า ในเดือนมีนาคม 1992 คณะกรรมาธิการฯ ได้บรรจุสถานการณ์พม่าเข้าระเบียบวาระการประชุมและแต่งตั้งให้ Mr. Yozo Yokota เป็นผู้แทนพิเศษด้านสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่า ซึ่งรัฐบาลพม่าอนุญาตให้เขาเข้าไปปฏิบัติภารกิจในพม่าได้ รวมทั้งอนุญาตให้ทูตพิเศษของสหประชาชาติเข้าไปพบผู้นำระดับสูงของ SLORC/SPDC, ผู้นำพรรคฝ่ายค้าน และทูตของประเทศต่าง ๆ ในพม่าในปี 1998 และปี 1999<sup>52</sup>

มีข้อสังเกตว่า ในรายงานปี 1994 Yokota ได้ระบุรายละเอียดการละเมิดสิทธิมนุษยชนรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งการบังคับให้ไปตั้งถิ่นฐานในที่แห่งใหม่ โดยได้จัดทำเป็นรายงาน 9 ฉบับให้แก่คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน และสมาชิกอาวุโสอันอาจเป็นสาเหตุสำคัญ ทำให้ผู้แทนพิเศษคนใหม่คือ Mr. Rajsoomer Lallah และองค์การองค์กรด้านมนุษยธรรมและด้านสิทธิมนุษยชนไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าไป หรือถูกจำกัดการปฏิบัติงานอย่างมากมาย ทั้ง ๆ ที่สหประชาชาติได้รณรงค์อย่างแข็งขันให้ รัฐบาลพม่ายอมรับคำร้องขอเมื่อเร็ว ๆ นี้

ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (Ms. Mary Robinson) ได้หยิบยกประเด็นเรื่องการบังคับให้ใช้แรงงาน, การบังคับให้ชนกลุ่มน้อยพลัดถิ่นขึ้นหรือกับ SLORC/SPDC แต่ก็ไม่ได้รับการตอบสนองที่น่าพึงพอใจ หลายมิติของสมาชิกอาวุโสสหประชาชาติ มิติขององค์กรระหว่างประเทศ และข้อเรียกร้องขององค์กรเอกชนได้ระบุถึง การที่รัฐบาลไม่ตอบสนองคำร้องขอที่จะเข้าไปปฏิบัติงานในพม่า, ประณามการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ, กระตุ้นให้พม่าร่วมมืออย่างเต็มที่กับผู้แทนพิเศษ และเสนอแนะหนทางแก้ไขร่วมกับสังคมโลก ฯลฯ รัฐบาลทหารพม่าได้ออกมาตอบโต้มิติ, ให้เหตุผลแห่งความชอบธรรมด้วยประการต่าง ๆ และยังคงยืนยันที่จะแก้ไขปรับปรุงตามที่สังคมโลกและประชาชนเรียกร้อง

อาจกล่าวได้ว่า ไม่เพียงแต่รัฐบาลทหารพม่าก็กำหนดข้อจำกัด หรือไม่ให้ความร่วมมือต่อโลกภายนอก และต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายในจะเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการปฏิบัติงานขององค์กร, องค์กรระหว่างประเทศในการให้ความคุ้มครองในลักษณะต่าง ๆ ต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนแล้ว แต่ยังรวมไปถึงข้อจำกัดขององค์กร, องค์กรระหว่างประเทศเองที่ดำเนินงานชั่วคราว, เลือกว่าจะตอบสนอง, ขาดการประสานงานกัน, เน้นหนักการบรรเทาทุกข์มากกว่าการคุ้มครองสิทธิผู้พลัดถิ่นฯ และแก้ปัญหาอย่างถาวร อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี อย่างน้อยความพยายาม, ความมุ่งมั่นขององค์กร, องค์กรต่าง ๆ ได้ช่วยกระตุ้นให้สังคมโลก, รัฐบาลและหน่วยงานในประเทศที่เกิดสถานการณ์และ

<sup>52</sup> U.S. Committee for Refugees, No Way In, No Way Out : Internal Displacement in Burma, p. 26.



ประชาชนผู้ตกเป็นผู้พลัดถิ่น หรือเสี่ยงที่จะเป็นผู้พลัดถิ่นได้ตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองสิทธิมากกว่าที่เป็นอยู่ ภายใต้ข้อจำกัดด้านกฎหมายและสถาบันระหว่างประเทศที่มีอยู่

#### 4.7 บทบาทของอาเซียนต่อพม่า

สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) รับประเทศพม่าเข้าเป็นสมาชิกเป็นทางการเมื่อเดือนกรกฎาคม 1997 (2540) ท่ามกลางเสียงคัดค้านของรัฐบาลชาติตะวันตกหลายประเทศ ซึ่งตลอดเวลาที่ผ่านมาอาเซียนได้ดำเนินนโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ (Constructive Engagement) กับประเทศพม่า และประเทศสมาชิกต่างก็ยังคงยึดมั่นในหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกันและกัน อันเป็นหลักการสำคัญตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเป็นอาเซียน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันนโยบายและหลักการดังกล่าวถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงผลที่ตามมา โดยไม่ได้มีอิทธิพลทำให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนและการลี้ภัยลดน้อยลงแต่อย่างใด แต่กลับทวีความรุนแรงและมีผลกระทบต่อประชาชนในพม่ายิ่งขึ้น แม้ในเวทีอาเซียนจะมีการถกอภิปรายกับเรื่องการหลังไหลของผู้คนจำนวนมากจากภูมิภาคอินโดจีน แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดการแก้ปัญหาเป็นรูปธรรมชัดเจนภายใต้ข้อจำกัดด้านต่าง ๆ และไม่ได้มีหัวข้อพิจารณาเรื่องการพลัดถิ่นภายในอยู่ในเวทีอาเซียนด้วย

สิ่งที่น่าพิจารณาในเบื้องต้นคือ เหตุใดอาเซียนจึงรับพม่าเป็นสมาชิกซึ่งทำให้อาเซียนมีสมาชิก 10 ประเทศตามที่ได้ตั้งเป้าหมายไว้ตั้งแต่แรก เหตุผลในด้านหนึ่งที่อาเซียนมีต่อพม่าคือ ประเทศพม่ามีสภาพภูมิศาสตร์ที่เชื่อมต่อกับหลายประเทศในภูมิภาคต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน มีทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรการผลิตอยู่เป็นจำนวนมาก อันจะเป็นประโยชน์ทางเศรษฐกิจประการสำคัญซึ่งน่าจะเป็นเหตุผลหลักก็คือ แรงกดดันจากจีนที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดและมีอิทธิพลต่อพม่า หากปล่อยไว้ย่อมไม่เป็นผลดีต่อความมั่นคงและต่อเศรษฐกิจ<sup>53</sup> อีกทั้งเกิดกระแสประชาธิปไตยและการค้าเสรีจากชาติตะวันตกเข้ามาในภูมิภาค ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ต่อต้านกระแสดังกล่าวจึงพยายามไต่หาการสนับสนุนจากประเทศสมาชิกและประเทศอื่นในภูมิภาคด้วยจนกลายเป็นภูมิภาคนิยม โดยเฉพาะกระแสที่คัดค้านการรับพม่าเป็นสมาชิกล้วนรุนแรง ซึ่งอาเซียนมองว่าชาติตะวันตกพยายามเข้ามายุ่งเกี่ยวหรือบงการกิจการในภูมิภาคจึงตอบโต้โดยการเร่งรับพม่าเป็นสมาชิก เพื่อเน้นย้ำจุดยืนที่ไม่ต้องการการแทรกแซงจากภายนอก

ประกอบกับเหตุผลอีกด้านหนึ่งที่พม่ามีต่ออาเซียนก็คือ ตั้งแต่ SLORC ขึ้นครองอำนาจในปี ค.ศ.1988 ถูกตัดความช่วยเหลือจากนานาประเทศ การหันไปคบหากับจีนก็เพื่อความ

<sup>53</sup> อุกฤษฏ์ ปีทมานันท์, บรรณาธิการ, อาเซียนใหม่ (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541)



ช่วยเหลือด้านเศรษฐกิจ, การเมือง และการทหาร ทั้ง ๆ ที่ตั้งแต่อดีตพม่าไม่เคยไว้ใจจีนเลย ต่อมาจึงเริ่มหันเข้าหาและเชื่อมสัมพันธ์ไมตรีกับอาเซียน (พม่าถูกชักชวนให้เข้าเป็นสมาชิกอยู่เนือง ๆ) พม่าเห็นว่า การเป็นสมาชิกจะทำให้ภาพพจน์ของตนดีขึ้นในสายตาของชาวโลก โดยมีอาเซียนเป็นเกราะกำบัง ตลอดจนจะทำให้สมาชิกอาเซียนทำการค้าและลงทุนในพม่ามากขึ้น ทำให้เศรษฐกิจดีขึ้น อีกทั้งอาเซียนสามารถประกันได้ว่าจะไม่มีแทรกแซงกิจการภายในของประเทศสมาชิกด้วยตนเอง<sup>54</sup>

อย่างไรก็ดี ไม่ใช่ว่าภายในอาเซียนจะไม่ต่อต้านการรับพม่าเป็นสมาชิก ประเทศมาเลเซียและประเทศอินโดนีเซียเคยต่อต้านด้วยเหตุผลทางศาสนา เนื่องจากพม่าปราบปรามชาวโรฮิงยาซึ่งนับถือศาสนาอิสลามอย่างรุนแรง ตลอดจนในเดือนตุลาคม 1996, 227 องค์การและปัจเจกชนรวมทั้งสมาชิกและอดีตสมาชิกรัฐสภาของสมาชิกอาเซียนได้ลงนามใน the Alternative ASEAN Declaration on Burma ต่อต้านการรับพม่าเป็นสมาชิกด้วยเหตุผล 3 ประการ คือ

1. SLORC ไม่ใช่รัฐบาลที่ชอบด้วยกฎหมายของประเทศพม่า
2. การมีสมาชิกภาพอาเซียนเท่ากับให้ SLORC ทำร้ายประชาชนพม่าได้ในทางปฏิบัติ
3. กิจกรรมของ SLORC ขัดแย้งโดยตรงกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของอาเซียน

คำประกาศดังกล่าวยังได้เรียกร้องให้รัฐบาลของสมาชิกอาเซียนและสังคมโลก ละทิ้งนโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ไปเสีย เพราะทำให้ประชาชนต้องทนทุกข์และได้รับความอยุติธรรม<sup>55</sup>

ผลจากการรับพม่าเป็นประเทศสมาชิก และการดำเนินนโยบายความสัมพันธ์เชิงสร้างสรรค์ ทำให้สถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในพม่าเสื่อมทรามลงทั้ง ๆ ที่แต่แรกอาเซียนเชื่อว่าการเป็นสมาชิกอาเซียนจะทำให้พม่าค่อย ๆ ปรับทำที่ที่จะปฏิรูปสู่ประชาธิปไตยมากขึ้น และร่วมกันลดการละเมิดสิทธิมนุษยชนลงได้ ไม่ว่าจะเพิ่มโครงการบังคับให้ไปอยู่ในที่แห่งใหม่ มีการบังคับให้ใช้แรงงานและให้เป็นลูกหาบในอัตราที่สูงใน 7 รัฐของชนกลุ่มน้อย เช่นเดียวกับเกิดความกลัว, ความหวาด, ความทนทุกข์, ความตายมากมาย และกดดันพรรคฝ่ายค้านมากขึ้นเรื่อย ๆ , ผลประโยชน์จำนวนมากไป ตกอยู่กับผู้นำทางทหารโดยแทบจะไม่ตกถึงมือประชาชน ฯลฯ นอกจากนี้ทำให้ประเทศ

<sup>54</sup> เรื่องเดียวกัน

<sup>55</sup> Debbie Stothard, "Constructive Engagement : An Alternative View", the paper of Alternative ASEAN Network on Burma for the briefing on human rights in Burma, UN Commission on Human Rights, Geneva (April 8, 1997).

สมาชิกอาเซียนได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจ แต่กลับไม่ยุ่งเกี่ยวกับทางการเมือง และตกเป็นเป้าหมายการโจมตีจากภายนอก ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับชาติตะวันตกไม่ค่อยจะดีนัก

จากสภาพสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนที่มักเกิดจากการกระทำของรัฐบาล ทหารพม่า และเป็นเรื่องที่เกิดภายในดินแดน หากเป็นในระดับองค์การสหประชาชาติและชาติตะวันตกจะมองว่าสถานการณ์ในพม่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนรุนแรง และไม่เป็นกิจการภายในที่รัฐสามารถหิบบกอำนาจอธิปไตยและเขตแดนมากัดกั้นการเข้าไปแทรกแซง หรือให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศในนามของผู้ถูกละเมิดฯ โดยอาศัยกลไกที่มีอยู่ของสหประชาชาติ หรือแม้แต่ในระดับภูมิภาคอเมริกาและยุโรป

แต่สำหรับอาเซียนแล้วใช้นโยบายและหลักการที่ยังให้ความสำคัญเคารพต่ออำนาจอธิปไตยและกิจการภายในอยู่มาก<sup>56</sup> ในการประชุมระหว่างประเทศหลายประเทศได้โต้เถียงกันเสมอมา และเน้นถึงเรื่องนี้หากละเมิดก็เป็นสิ่งที่อาเซียนยอมรับไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นอาเซียนไม่ได้ยุ่งเกี่ยวในการวางกฎเกณฑ์ป้องกันหรือยุติข้อขัดแย้งภายในประเทศ<sup>57</sup> ตลอดจนมีข้อจำกัดด้านโครงสร้างที่มีการรวมตัวกันอย่างหลวม ๆ และขาดกลไกการติดตามตรวจสอบและมาตรการบังคับ (sanctions) ด้านสิทธิมนุษยชน แนวคิดของอาเซียนเกี่ยวกับการพัฒนาในพม่าทั้งหมดล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจเท่านั้น ทั้งนี้ เพราะทุกประเทศในอาเซียนมีจุดอ่อนทางการเมือง และไม่ต้องการให้คนอื่นเข้ามายุ่งอาเซียนจึงระวังที่จะไม่รับรองนโยบายอะไรก็ตามที่จะให้สิทธิประเทศหนึ่งเข้าไปยุ่งเกี่ยวทางการเมืองในอีกประเทศหนึ่งได้<sup>58</sup> และสำหรับพม่าเองก็อ่อนไหวต่อการเข้ามายุ่งเกี่ยวทางการเมืองด้วย ที่ผ่านมาผู้นำระดับสูงของ SLORC/ SPDC จึงมักจะออกมาตอบโต้เตือนให้ประเทศในอาเซียนด้วยกันตระหนักถึงการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ครั้นประเทศสมาชิกอาเซียนจะร่วมกันโดดเดี่ยวพม่าก็เกรงกันว่าจะ

<sup>56</sup> รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศไทย (ม.ร.ว.สุขุมพันธุ์ บริพัตร) เน้นย้ำชัดเจนถึงหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน และเห็นว่าการโน้มน้าวให้อาเซียนเข้าไปแทรกแซงกิจการของพม่า เพื่อสนับสนุนหนทางแห่งประชาธิปไตยเป็นคนละเรื่องกันโดยสิ้นเชิง อ้างอิงจาก “ไทยย้ำจุดยืนชัด คุ่มพม่ามีขอบเขต”, เดลินิวส์ (28 กรกฎาคม 2542) : 6 และโฆษกกระทรวงการต่างประเทศเวียดนามได้ออกมาแถลงหลังจากเวียดนามหารือแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับพม่าที่อยู่บนพื้นฐานของหลักการแห่งความยินยอม และไม่แทรกแซงกิจการภายในของกันและกัน ต่างชาติไม่ควรเข้าไปแทรกแซงความคับหน้าของสถานการณ์ล่าสุดในพม่า.

<sup>57</sup> Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight : the Global Crisis of Internal Displacement*, p.235.

<sup>58</sup> นิธิ เอียวศรีวงศ์, “อาเซียนหลับตาให้สลอร์คไม่ได้”, ผู้จัดการรายวัน (28 ธันวาคม 2539) : 5.

ทำให้สถานการณ์ภายในเลวร้ายขึ้น และพม่าก็จะหันไปหาประเทศที่ตระหนักกว่าเป็นมิตรกับตน ก็คือ จีน ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่มั่นคงในภูมิภาคได้

ประเทศสมาชิกอาเซียนยังคงยึดถือนโยบายและหลักการข้างต้นต่อพม่าอย่างมั่นคง และพม่าเองก็พึงพอใจต่อนโยบายและหลักการนี้ [แม้ว่าไทยและฟิลิปปินส์จะเสนอนโยบายความสัมพันธ์เชิงยืดหยุ่น” (Flexible Engagement) เพื่อจะได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการในพม่าได้มากขึ้น แต่อาเซียนก็ไม่ได้ยอมรับนโยบายนี้] จนทำให้พม่าไม่เห็นความสำคัญของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงสถานการณ์ให้ดีขึ้น สามารถบริหารประเทศตามวิถีทางของตนเอง ผลกระทบอย่างมากต่อความพยายามของสังคมโลกที่พยายามเข้าไปให้ความคุ้มครองแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ซึ่งในเวทีอาเซียนเองก็ไม่มีเรื่องนี้เป็นหัวข้อพิจารณาของประเทศสมาชิกและยังคงไม่มีอยู่ต่อไปในอนาคตอันใกล้

กล่าวโดยสรุปก็คือ การให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ต้องอาศัยองค์ประกอบทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ ขณะที่ประเทศพม่ายังไม่ยอมรับรู้และให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน ตลอดจนอาศัยกฎหมายภายในที่คลุมเครือและเอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายรัฐ อาศัยนโยบายและอำนาจที่เป็นของรัฐและระบอบทหารมาเป็นเครื่องมือให้ประชาชนเคลื่อนย้ายถิ่นฐานตามอำเภอใจและละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ อีกทั้งข้อจำกัดของกฎหมายระหว่างประเทศยังมีอยู่มาก ไม่ว่าจะยังไม่มีการมีกฎหมายระหว่างประเทศเฉพาะสำหรับคุ้มครอง IDPs อันมีสภาพบังคับให้ต้องปฏิบัติตาม, กฎหมายที่นำมาใช้สามารถครอบคลุมการคุ้มครองสิทธิของคนกลุ่มนี้ได้ แต่ในหลายส่วนยังมีช่องว่างอยู่และเป็นบทบัญญัติที่ไม่ชัดเจนต่อการคุ้มครองสิทธิแก่คนกลุ่มนี้ได้เพียงพอ, มีข้อจำกัดการใช้ในบางสถานการณ์และจากการระงับใช้สิทธิได้ชั่วคราว, ข้อจำกัดการรับรองสิทธิของคนกลุ่มน้อย, ข้อผูกพันตามจารีตประเพณีแต่ไม่ได้ผูกพันในความตกลงฯ ที่ไม่ได้เป็น ภาควิ

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 5

### สู่ทางสู่ความคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพต่อ ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนสหภาพมา

จากสภาพปัญหาการพลัดถิ่นภายในดินแดนที่กล่าวถึงมาทั้งหมดนั้น แสดงให้เห็นแล้วว่ารัฐละเลยหรือขาดความรับผิดชอบต่อพลเมืองของตน หรือแสดงถึงความล้มเหลวของการให้ความคุ้มครองภายใน อย่างไรก็ตามการที่สังคมโลกพยายามจะให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศนั้นไม่ใช่เข้ามาแทนที่รัฐหรือเข้ามารับผิดชอบต่อพลเมืองทั้งหมดต่อประชาชนที่พลัดถิ่น ความมุ่งหมายอยู่ที่ทำให้ความคุ้มครองภายในสามารถทำงานได้เป็นปกติ นั่นคือ ก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัย ทำให้แน่ใจได้ว่าการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน และก่อให้เกิดความผูกพันต่อประชาชนภายในประเทศ ซึ่งความมุ่งหมายประการหลังขี้ถึงถึงการให้ความช่วยเหลืออันเป็นรูปแบบหนึ่งของการให้ความคุ้มครองเช่นกัน

โดยทั่วไปแล้ว ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนย่อมจะมีความต้องการขั้นพื้นฐานเช่นเดียวกับคนทุกคนที่ประสบภัยอันตรายคุกคามและทนทุกข์ในลักษณะอื่น ๆ การพิจารณาหาหนทางให้ความคุ้มครองจึงต้องมุ่งไปที่ความต้องการขั้นพื้นฐานไปสู่ความต้องการเฉพาะของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ประกอบกับปัญหาอุปสรรคระหว่างประเทศที่ขวางกั้นการเข้าถึงความต้องการและให้ความคุ้มครอง แต่เหนือสิ่งอื่นใดคือ ปัญหาอุปสรรคมากมายภายในประเทศนั้น ๆ เองที่เป็นทั้งจุดเริ่มต้น, ใจหายและผลลัพธ์ของการแก้ปัญหาเหล่านี้ ทั้งนี้ไม่อาจแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยวิธีทางของกฎหมายเท่านั้น ยังต้องอาศัยการขบคิดด้านนโยบายและการเมืองภายในและระหว่างประเทศ, ด้านเศรษฐกิจตลอดจนแนวโน้มหรือทิศทางของสังคมโลกในการแก้ปัญหาสู่ความคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพต่อคนกลุ่มนี้

#### 5.1 ประสพการณ์การดำเนินงานให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนของประเทศต่าง ๆ

โดยหลักการทั่วไปการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศอาจกระทำได้โดยทางตรง เช่น การป้องกัน, การกระทำเร่งด่วน, การสืบหาข้อเท็จจริง, การประนีประนอม, จัดให้เจรจากลางกัน, การให้มีการร้องทุกข์, อาศัยศาลตัดสินความ ฯลฯ และที่เป็นการให้ความคุ้มครองทางอ้อม เช่น การกำหนดมาตรฐาน, การศึกษาวิจัย, การให้การศึกษ, อบรม, บริการให้คำแนะนำ, ปรีกษา ฯลฯ พร้อมทั้งการมุ่งให้มีการคุ้มครองภายใน (Internal Protection) วิธีการใดจะนำมาใช้ก็ขึ้นอยู่กับโอกาส สถานการณ์ ประเภทของบุคคล และที่สำคัญต้องมีกฎหมายระหว่างประเทศเปิดช่องให้กระทำด้วย

องค์การสหประชาชาติเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การปฏิบัติต่อประชาชนไม่ใช่เรื่องภายในเขตอำนาจรัฐหรือเป็นเรื่องของประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นเรื่องของสังคมโลกที่อาจเข้าไปทั่วทั้ง, ประณามหรือต่อต้าน, ยกย่องมาตรฐานการปฏิบัติต่อประชาชน หากมีการปฏิเสธหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยเฉพาะที่กระทำโดยรัฐ

การเข้าไปให้ความคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนจะเป็นในลักษณะของการอาศัยช่องทางของกฎหมายสิทธิมนุษยชน, กฎหมายมนุษยธรรมเป็นหลักและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยในระยะหลังได้พบเอาหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในเข้าไปเผยแพร่และส่งเสริมให้มีการนำไปใช้ โดยหลายกรณีมักมีการทำข้อตกลงกันระหว่างรัฐกับหน่วยงานหรือองค์การที่จะเข้าไป โดยมีกำหนดเป็นเงื่อนไขให้ปฏิบัติตามมากขึ้นแล้วแต่สถานการณ์และแนวนโยบายของรัฐบาล เช่น มีกำหนดระยะเวลา, จำกัดพื้นที่ปฏิบัติงาน, อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบของรัฐบาล, กฎเกณฑ์ทางเทคนิค ฯลฯ

โดยภาพรวมแล้วสังคมโลกให้ความสนใจและตอบสนองต่อปัญหาพลัดถิ่นภายในมากขึ้นเรื่อย ๆ หลายประเทศตระหนักถึงความรับผิดชอบเบื้องต้นต่อประชาชน, พยายามแก้ปัญหาและให้ความร่วมมือแก่สังคมโลก ทำให้งานคุ้มครองในหลายส่วนก้าวหน้าและสัมฤทธิ์ผล เช่น กัวเตมาลา, ทาจิกิสถาน, โคลัมเบีย เป็นต้น แต่มีอีกหลายประเทศที่ไม่ยอมรับรู้ที่เกิดสถานการณ์นี้ภายในประเทศของตนและกีดกันไม่ให้สังคมโลกเข้ามายุ่งเกี่ยว เช่น ตุรกี, พม่า, อัลจีเรีย, อินเดียน เป็นต้น

#### การเข้าร่วมโดยใช้กำลังทหาร และการกำหนดเขตพื้นที่ปลอดภัย

ที่ผ่านมาสังคมโลกได้พยายามเข้าถึงสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในโดยให้อำนาจกองกำลังรักษาสันติภาพเข้าไปปฏิบัติการในสถานการณ์ฉุกเฉินด้านมนุษยธรรม<sup>1</sup> เพื่อเอื้ออำนวยต่อความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม<sup>2</sup>, ป้องกันความอดอยาก, ปกป้องความปลอดภัยทางกายภาพและ

<sup>1</sup>มติของคณะมนตรีความมั่นคงที่อาศัยอำนาจตามกฎบัตรสหประชาชาติ การแทรกแซงโดยใช้กำลังทหารมักจะถูกต่อต้านอย่างกว้างขวาง เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าเกิดความสูญเสียมากผลดีเกิดความตึงเครียดระหว่างประเทศ ฯลฯ โดยใช้ได้เฉพาะสถานการณ์ที่คณะมนตรีความมั่นคงลงความเห็นว่าการกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศตามกฎบัตรฯ ข้อ 39 นอกจากนี้ยังอาจอาศัยมติขององค์การรักษาสันติภาพภูมิภาค เช่น องค์การแอตแลนติกเหนือ (NATO)

<sup>2</sup>ปรากฏในมติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 767, 794, 819, 836 รวมถึงอ้างถึงถ้อยคำอื่นในทำนองเดียวกัน เช่น ปฏิบัติงาน humanitarian relief assistance / relief operations ได้แก่ มติที่ 776, 794, 814 , ในส่วนของ delivery of humanitarian relief จากมติที่ 836 , ให้ปฏิบัติงานคุ้มครอง



ช่วยเหลือบุคคลที่ได้รับผลกระทบในหลายประเทศ อันเป็นผลมาจากการลงมติเกี่ยวกับปฏิบัติการรักษาสันติภาพภายใต้หมวด 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ เช่น มติที่ 598 ในปี 1987 ที่เรียกร้องให้เลขาธิการสหประชาชาติส่งคณะผู้สังเกตการณ์ไปตรวจสอบการหยุดยิงในอิรักและอิหร่าน, มติที่ 689(1991) ให้ตั้ง UNIKOM เข้าดูแลเขตปลอดทหารระหว่างอิรักกับคูเวตภายหลังจากที่อิรักได้ถอนทหารจากคูเวตแล้ว, มติที่ 757 (1992) พยายามจะยุติความขัดแย้งในบอสเนีย จึงลงโทษทางเศรษฐกิจต่อสหพันธรัฐยูโกสลาเวีย ให้สร้างสภาวะการณ์ที่จำเป็นสำหรับการส่งเสบียงที่จำเป็นด้านมนุษยธรรม, มติที่ 771 (1992) เป็นเอกฉันท์เรียกร้องให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องยุติการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและสัญญาว่าจะดำเนินการขั้นต่อไปหากไม่ปฏิบัติตาม ซึ่งมติภายหลังให้ลงโทษทางเศรษฐกิจต่อดินแดนอดีตยูโกสลาเวีย รวมถึงลงโทษด้วยการปิดล้อมทางเรือ, ห้ามการค้าทั้งหมดและห้ามความสัมพันธ์ทางการทูตร่วมกับปฏิบัติการของ UN Protection Force (UNPROFOR)<sup>3</sup> นอกจากนี้คณะมนตรียังได้ออกข้อมติต่อสถานการณ์ในเฮติ (1993), บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา (1993) โดยเฉพาะในโซมาเลีย (1992) และรวันดา (1994) กองกำลังรักษาสันติภาพได้รับมอบหมายให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนด้วย เป็นต้น

การปฏิบัติการทางทหารในบางสถานการณ์ที่มีภัยคุกคามจากความขัดแย้ง การสู้รบยังได้มีการปฏิบัติการเพื่อปกป้องพื้นที่ปลอดภัย (safe areas)<sup>4</sup> ที่กำหนดขึ้นเพื่อปกป้องความมั่นคงปลอดภัยของคนที่อยู่ในพื้นที่หรือเดินทางกลับมายังพื้นที่นี้ และเพื่ออำนวยความสะดวกให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม เช่นกัน ทั้งนี้ในสถานการณ์การพิพาททางอาวุธกฎหมายมนุษยธรรมระหว่าง

---

และส่งกลับมาตุภูมิและให้ผู้พลัดตั้งถิ่นฐานใหม่ ปรากฏในมติที่ 688, 929, 914 อ้างจาก Gerald J. Tanja, Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance : an echo from the past and a prospect for the future, *Law in Humanitarian Crises*, Vol. II (Luxembourg : European Commission, 1995), p. 95.

<sup>3</sup>สมพงษ์ ชูมาก, การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995) (กรุงเทพฯ : ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544), หน้า 72, 86.

<sup>4</sup>มีการกำหนดพื้นที่ในทำนองนี้โดยใช้คำที่ต่าง ๆ กันไป เช่น safe havens, security zone, safety zone ฯลฯ ซึ่งมีความหมายไปในทำนองเดียวกัน แต่ก็ไม่พบว่ามีความจำกััดความที่แน่ชัดสำหรับถ้อยคำเหล่านี้ การสร้างเขตปลอดภัยปรากฏในมติ SC ที่ 815 (March 1993), 819 (April 1993), 824 (May 1993) และ 836 (June 1993) ให้ UN Protection Forces (UNPROFOR) ดำเนินการในบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา

ประเทศได้บัญญัติห้ามมิให้ผู้ทำการสู้รบเข้าโจมตีพื้นที่ซึ่งสงวนไว้ดูแลพลเรือน และทหารที่ต้องการรักษาพยาบาล<sup>5</sup>

มีการกำหนดเขตปลอดภัยทางตอนเหนือของอิรัก ผลก็คือ สามารถกันไม่ให้ทหารกองทัพอิรักเข้าโจมตีชาวเคิร์ท ทำให้ผู้พลัดถิ่นจำนวนมากสามารถกลับบ้านของตนได้ และยังหลีกเลี่ยงสภาวะที่ก่อให้เกิดปัญหาผู้ลี้ภัยขนานใหญ่ไปยังประเทศใกล้เคียงได้ด้วย<sup>6</sup> นอกจากนี้ยังมีการกำหนดพื้นที่ลักษณะนี้ในดินแดนอดีตยูโกสลาเวีย, ทางตะวันตกเฉียงใต้ของรวันดาและการจัดตั้ง “open relief centres” ของ UNHCR ในศรีลังกา เป็นต้น

อย่างไรก็ตามมักจะมีบทเรียนจากการสร้างเขตปลอดภัยที่สะท้อนให้เห็นว่า ไม่มีประสิทธิผลเพียงพอ เห็นได้จากจากที่ผ่านมาเขตปลอดภัยไม่ปลอดภัยอย่างแท้จริง ทหารในท้องถิ่นยังคงปฏิบัติการทางทหารในเขตปลอดภัยต่อไป และถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด โดยกลายเป็นพื้นที่ที่ประชาชนถูกกักตัวเอาไว้ ไม่ให้มีการผ่านเข้าออก เช่น ที่เกิดขึ้นจากการวางกำลังล้อมของชาวเซิร์ปต่อประชาชนในอดีตยูโกสลาเวียผู้แทนพิเศษคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนออกมาประท้วงความล้มเหลวของกำลังของสหประชาชาติในการปกป้องพื้นที่ปลอดภัยและคุ้มครอง IDPs จากการล่วงละเมิด<sup>7</sup> นอกจากนี้การมีเขตปลอดภัยในอิรักส่งผลให้ตุรกีไม่ประสงค์จะรับผู้ลี้ภัยทำให้ชาวเคิร์ทหลายพันคนต้องถูกปล่อยให้อยู่และตายตามภูเขาแถบชายแดน<sup>8</sup>

ดังนั้นจึงมีแนวทางสำหรับปกป้องความมั่นคงปลอดภัยของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนในส่วนของการกำหนดเขตปลอดภัยดังนี้ คือ ในเบื้องต้นจะต้องมุ่งประสงค์เพื่อความคุ้มครองอย่างแท้จริง, ไม่ควรละเมิดสิทธิที่จำเป็นต่อคนกลุ่มนี้ อันได้แก่ สิทธิที่จะออกจากพื้นที่อันตรายไปหาที่ปลอดภัยไม่ว่าภายในหรือภายนอกประเทศ, สิทธิที่จะกลับคืนถิ่นฐานเดิมของตนโดยไม่สมัครใจ ไม่ถูกกดดันให้กลับไปทั้ง ๆ ที่ยังเกิดภัยคุกคามอยู่ รวมทั้งจะต้องมีกองกำลังหรือเจ้าหน้าที่คอยเฝ้าระวังและปกป้องพื้นที่ปลอดภัยจากภัยคุกคามจากภายนอก และประสานงานร่วมมือกับองค์การ, องค์กรที่ร่วมกันปฏิบัติงาน โดยเฉพาะหน่วยงานรัฐบาลและประชาสังคมของประเทศนั้น ๆ

สำหรับการปฏิบัติการรักษาสันติภาพจะต้องระบุนโยบายให้ชัดเจน และให้มีอำนาจดำเนินการให้ความคุ้มครองแก่กลุ่มที่เสี่ยงภัยได้ โดยจะต้องให้องค์กรสหประชาชาติเป็นด่านหน้าเข้า

<sup>5</sup>UNHCR, the State of the World's Refugees 1997-98 (New York : Oxford University Press, 1998), p. 134.

<sup>6</sup>Ibid., p.135.

<sup>7</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight : the Global Crisis of Internal Displacement (Washington D.C : Brookings Institution Press, 1998), p. 156.

<sup>8</sup>UNHCR, the State of the World's Refugees 1997-98, op cit, p. 137.

หารัฐบาลและกลุ่มต่อต้านรัฐบาล เพื่อมิให้เกิดกรณีที่ชาววันดาหลายพันคนต้องถูกสังหารในปี 1995 ทั้ง ๆ ที่มีกองกำลังรักษาสันติภาพอยู่และจะต้องมีการตอบสนองที่ทันถ่วงทีและเพียงพอ<sup>9</sup>

### พัฒนากลยุทธ์ระบบให้ความคุ้มครอง

หนทางในการพัฒนาระบบที่จะให้ความคุ้มครอง *ประการแรก* คือ การทำหน้าที่เป็นหน่วยงานผู้นำที่จะเข้าไปเป็นตัวหลักในการติดตามตรวจสอบ, เข้าถึงความต้องการของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน *ประการที่สอง* คือ กระตุ้นให้หน่วยงานที่ชำนาญเข้าปฏิบัติการและประสานงานปฏิบัติการด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ฉุกเฉินซับซ้อนในนามของคนกลุ่มนี้

1) การมอบหมายให้หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นหน่วยงานผู้นำดำเนินงาน ซึ่งที่ผ่านมาสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในแง่การให้ความสำคัญกับปัญหาและการประสานงาน ดังเช่น ในทาจิกิสถาน UNHCR เป็นหน่วยงานนำในการดำเนินงานต่อคนกลุ่มนี้และผู้ลี้ภัย และได้แบ่งภาระรับผิดชอบไปให้แก่ ICRC, UNICEF และ WFP เมื่อภาวะฉุกเฉินสิ้นสุดลง จึงส่งมอบต่อไปให้กับ UNDP และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ เพื่อสนับสนุนงานด้านการพัฒนาและบูรณาการใหม่ มีข้อสังเกตว่าเมื่อมีหน่วยงานใดเข้ารับหน้าที่เป็นผู้นำแล้วจะต้องให้แน่ใจว่าได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น และทำหน้าที่ประสานงานได้แม้ไม่มีผู้ประสานงานด้านมนุษยธรรม<sup>10</sup> เพราะปรากฏว่า UNHCR ถูกทอดทิ้งจึงต้องอาศัยผู้ประสานงานบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินมาจัดการประสานการดำเนินการให้ นอกจากนี้ UNHCR ได้แสดงบทบาทหน่วยงานผู้นำใน *อดีตยูโกสลาเวีย*, UNDP ใน *ซูดานตอนเหนือ*, UNICEF ใน *ซูดานตอนใต้*, IOM ใน *โซมาเลีย*, ICRC ใน *เซเชเนียร์* ในทางตรงกันข้ามสถานการณ์ใน *ไลบีเรีย*, *บรูไน* และ *รวันดา* ไม่ได้รับความสนใจเท่าใดนัก เมื่อไม่มีการใช้วิธีการข้างต้น

ทั้งนี้อาณัติ, ความสามารถ, ความพร้อม, สถานภาพความเป็นกลางหรือเป็นเอกเทศของหน่วยงาน, องค์การนั้น ๆ ตลอดจนสภาพสถานการณ์เป็นตัวกำหนดว่าหน่วยงานใดเหมาะสมจะเป็นหน่วยงานผู้นำ อย่างเช่น ใน *Chehnya* และ *Somalia* คณะกรรมการกาชาดสากลเป็นหน่วยงานระหว่างประเทศหนึ่งในไม่กี่หน่วยงานที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปปฏิบัติการในช่วงวิกฤติความขัดแย้ง เพราะความเป็นกลาง, สามารถขยายความคุ้มครองไปยังทุกฝ่ายที่ขัดแย้งกัน, มีเกณฑ์มาตรฐานสำหรับงานภาคสนาม ฯลฯ ขณะที่หน่วยงานของ UN มักจะถูกมองว่าไม่เป็นกลาง ซึ่งก็ยากเหมือน

<sup>9</sup>David A. Korn, *Exodus within Borders*, (Washington D.C : Brookings Institution Press, 1999), p. 64.

<sup>10</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight*, p. 173.

กันที่จะไม่ลำเอียง เพราะลักษณะโดยทั่วไปแล้วระบบจะเกี่ยวข้องกับ การตัดสินใจทางการเมือง สนับสนุนหรือต่อต้านฝ่ายใด และอาจนำไปสู่มาตรการลงโทษต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง<sup>11</sup>

2) บทบาทในการประสานงาน จะออกมาในลักษณะของการประสานกันเอง ระหว่างองค์กร และการมีผู้ประสานงานกลางในส่วนของสถานการณ์ฉุกเฉินและผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ที่ผ่านมาระหว่างองค์กรระหว่างประเทศมักจะทำความเข้าใจโดยกำหนดภาระหน้าที่แบ่งกันดำเนินการ นอกจากสร้างความชัดเจนแล้วยังช่วยลดการทับซ้อน (overlap) และ ช่องว่าง (gap) ในการดำเนินงาน ซึ่งจะนำไปสู่ประสิทธิผลในระดับสูงขึ้นไป เช่น ในปี 1996 UNHCR ได้ทำบันทึกความเข้าใจกับ UNICEF ให้ UNICEF คุ้มครอง, ช่วยเหลือ, สืบหาเด็กที่อยู่ตามลำพัง ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ UNICEF ตกลงชัดเจนที่จะรับผิดชอบเป็นการเฉพาะต่อ IDPs<sup>12</sup> และมีข้อเสนอแนะให้มีการตกลงในลักษณะเช่นนี้เพิ่มมากขึ้น

ในปี 1994 Inter-Agency Standing Committee (IASC) ซึ่งประกอบด้วยหัวหน้าของ องค์กรระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนและด้านมนุษยธรรมสำคัญ ๆ ได้มอบหมายให้ผู้ประสานงานบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (ERC) ให้เป็นจุดศูนย์กลาง (reference point) ในส่วนของประเด็นที่เกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน นอกเหนือจากทำหน้าที่เป็นผู้ประสานฯ ในภาวะฉุกเฉินที่ได้รับแต่งตั้งในปี 1991 ต่อและบทบาทได้รับการยืนยันอีกครั้งในปี 1997 จากเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติ และ IASC ที่ต้องการให้สามารถให้ความคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ได้ โดย IASC ได้แนะนำให้ ERC ช่วยจัดการเรื่องทรัพยากร, ระบุช่องว่าง, มอบหมายความรับผิดชอบ, พัฒนาระบบข้อมูล, สนับสนุนงานภาคสนาม รวมถึงเข้าร่วมในการเจรจาตกลง<sup>13</sup> ซึ่งแต่เดิมเป็นหน้าที่ของ Department of Humanitarian Affairs (DHA) แต่ก็ล้มเหลวไปเพราะมีข้อจำกัดและดำเนินการผิดพลาด<sup>14</sup>

ที่ผ่านมา ERC และ IASC มีบทบาทสำคัญในทางจกีสถาน โดยการจัดแบ่งกำลังเจ้าหน้าที่, กำหนดให้หน่วยงานใดเป็นหน่วยงานกลาง และทำให้แน่ใจได้ว่าหน่วยงานอื่นจะทำหน้าที่อย่างที่ตกลงกันไว้ ทั้งนี้มีข้อเสนอให้เข้าไปมีบทบาทในการแก้ปัญหาที่สาเหตุ อันได้แก่ ความขัดแย้งทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลในแต่ละประเทศ และหยิบยกประเด็นปัญหาขึ้นสู่เวทีสหประชาชาติ

<sup>11</sup>UNHCR, the State of the World's Refugees 1997-98, p. 139..

<sup>12</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight, op cit, p. 174.

<sup>13</sup>Inter-Agency Standing Committee, "Internally Displaced Persons", ECOSOC Review of the Capacity of the UN System in Humanitarian Assistance, March 17, 1997, p.12.

<sup>14</sup>รายละเอียดเพิ่มเติมได้จาก David A. Korn, Exodus within Borders, pp. 53-54.



เพราะสถานการณ์ในหลายประเทศต้องการแก้ปัญหาทางการเมืองมากกว่าการเข้าไปปฏิบัติการ บรรเทาทุกข์ เช่น ในรวันดา, อติดยูโกสลาเวีย, บอสเนีย, ซูดาน ฯลฯ

ทั้งนี้การประสานงานที่แน่นแฟ้นขึ้นจะนำไปสู่การแลกเปลี่ยนข้อมูล, การจัดแบ่งภาระหน้าที่และบุคลากรที่เหมาะสม, การฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายและทางเทคนิคต่าง ๆ, การขอความร่วมมือจากองค์กรเอกชน ประชาสังคมภายในประเทศ, การร่วมกันกระตุ้นเตือนตัวทำการต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศให้ตอบสนองต่อสถานการณ์ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ฯลฯ

บทบาทในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยมากกว่าการช่วยเหลือหรือบรรเทาทุกข์โดย  
การจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพ

สังคมโลกโดยเฉพาะที่จะเห็นภาพได้ชัด คือ องค์การระหว่างประเทศภายในกรอบและนอกกรอบของ UN ตลอดจนกลไกสิทธิมนุษยชนของ UN ที่ผ่านมามักจะไม่ค่อยเข้าไปเกี่ยวข้องกับภาวะฉุกเฉินด้านมนุษยธรรม, มักไม่ให้ความสำคัญกับการสร้างความมั่นคงปลอดภัยหรือการให้ความคุ้มครองเท่าใดนักในสถานการณ์พลัดถิ่นภายในประเทศ แต่กลับไปเน้นหนักการจัดหาสิ่งจำเป็นเพื่อบรรเทาทุกข์มากกว่า ทั้งที่ในความเป็นจริงการให้ความคุ้มครองสำคัญพอ ๆ กัน หรือในบางสถานการณ์สำคัญมากกว่าการจัดหาสิ่งจำเป็นในการดำรงชีพเสียอีก<sup>15</sup> มีหลายปัจจัยที่ส่งผลให้เป็นเช่นนี้ อันได้แก่ รัฐไม่มีเจตนารมณ์ทางการเมือง ไม่ตอบสนองต่อความพยายามที่จะให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ หากเข้าไปคุ้มครองและช่วยเหลืออาจส่งผลทำให้งานในโครงการอื่นในประเทศนั้นไม่บรรลุผล โดยเฉพาะในกรณีที่ฝ่ายรัฐขัดแย้งกับประชาชนชาติพันธุ์อื่น ขณะที่การบรรเทาทุกข์จะได้รับความยินยอมจากรัฐง่ายกว่า รวมทั้งจากการขาดเงินทุนสนับสนุนที่พอเพียง, ขาดบุคลากรภาคสนามทั้งปริมาณและคุณภาพที่สามารถปฏิบัติงานในภาวะฉุกเฉิน เป็นต้น

Roberta Cohen และ Francis M. Deng ให้ข้อคิดเห็นว่าการให้ความสำคัญต่อการส่งความช่วยเหลือฉุกเฉินมากเกินไป ไม่ได้ไปพร้อมกับการคุ้มครองความปลอดภัยทางกายและสิทธิมนุษยชน ขณะที่ความมั่นคงปลอดภัยสำคัญในลำดับต้น ๆ เช่นเดียวกับอาหาร ผู้ที่ไม่ใช่ชาวเซิร์ปถูกขับไล่ออกจากเมืองแสดงความรู้สึกกับ UNHCR ว่า

*“เราไม่ต้องการอาหาร เราไม่ได้อดอยากถึงตาย เรากำลังถูกประหารชีวิต  
เราทนหิวเป็นสัปดาห์ดีกว่านอนไม่หลับทุกคืน โดยกลัวว่าจะถูกตี  
ถูกข่มขืน ถูกฆ่า”*

<sup>15</sup>Jon Bennett, Internal Displacement : protecting the dispossessed, URL : <http://www.nrc.no>. and Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight, pp. 162-3, 197.



สิ่งที่สังคมโลกกำลังทำทุกวันนี้ คือ เข้าถึงภาวะเสี่ยงที่จะอดอยากได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผล การตอบสนองที่ถือว่าประสบความสำเร็จ เมื่อยอมให้ชาวบอสเนียตายขณะที่ต้องอิม<sup>16</sup>

ไม่กี่ปีที่ผ่านมากลไกด้านสิทธิมนุษยชนของ UN เริ่มเข้ามาให้ความคุ้มครองในสถานการณ์ฉุกเฉินมากขึ้น โดยผ่านเจ้าหน้าที่สิทธิมนุษยชนภาคสนาม อันเป็นการแสดงบทบาทเพิ่มจากการรายงาน, สนับสนุนและติดตามตรวจสอบอันเป็นหน้าที่แต่เดิมมา เช่น ในวันดา ปี 1994 ได้เข้าไปเตือนอำนาจให้มีการกลับคืนถิ่นและบูรณาการใหม่ได้ อย่างไรก็ดี UNHCR และองค์กรด้านมนุษยธรรมอื่นต่างก็เรียกร้องให้กลไกด้านสิทธิมนุษยชนของ UN เข้าร่วมปฏิบัติงานให้มากและต่อเนื่องขึ้นอีกในสถานการณ์ที่ฉุกเฉินซับซ้อน และให้พัฒนากลยุทธ์ร่วมในการติดตามตรวจสอบสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานและความปลอดภัยทางร่างกายของคนกลุ่มนี้ เพราะได้รับบทเรียนจากปัญหาความขัดแย้งในหลายประเทศที่มีการตอบสนองทางการเมือง, งบประมาณ, บุคลากรล่าช้าเกินไปและไม่พอเพียง<sup>17</sup>

ประสบการณ์จาก UNHCR แสดงให้เห็นว่าเมื่อมีการปฏิบัติงานภาคสนามที่เข้มแข็งและมีการจัดการที่ดีทำให้เป็นประโยชน์ต่องานคุ้มครองไม่น้อย เช่น จากการปฏิบัติงานในทาจิกิสถาน UNHCR ได้จัดตั้งหน่วยปฏิบัติการภาคสนามที่เคลื่อนที่ได้คล่องตัวได้อย่างรวดเร็ว ส่งผลให้สามารถปกป้องผู้ลี้ภัยกลับคืนถิ่นและ IDPs จำนวนมากไม่ให้อ้างอิงบังคับโยกย้ายไปอยู่ในที่แห่งใหม่ และช่วยให้พวกเขาได้กลับคืนถิ่นฐานเดิมได้ เช่นเดียวกับปฏิบัติการในอดีตยูโกสลาเวีย นอกจากวิธีการดังกล่าวแล้วยังใช้วิธีเผยแพร่ข้อมูลกระตุ้นเตือนให้สังคมโลกรู้ถึงสถานการณ์โดยผ่านสื่อสารมวลชน และองค์กร, องค์กรอื่น ๆ ทำให้ซึ่งช่วยให้ผู้คนจำนวนมากไม่ถ้วนมีชีวิตอยู่รอดหรือบรรเทาการลวงละเมิดได้

ICRC เข้าไปปฏิบัติงานใน Rwanda และ Chechnya เป็นประโยชน์อย่างมากแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนทั้งในความคุ้มครองและความช่วยเหลือ โดย ICRC ได้ปฏิบัติงานหลายส่วน เช่น ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามอนุสัญญาเจนีวาและพิธีสาร, ยื่นข้อคัดค้านต่อรัฐบาลและตัวทำการที่ไม่ใช้รัฐเมื่อเกิดการละเมิดขึ้น, ได้เข้าไปและประกันความปลอดภัยเมื่อมีการปล่อยตัวผู้ถูกตัว, โยกย้ายพลเรือนจากพื้นที่อันตรายและกำหนดพื้นที่คุ้มครอง (protected area) จัดตั้งเครือข่ายสืบ

<sup>16</sup>David A. Korn, *Exodus within Borders*, pp. 92-93 and Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight*, pp. 162, 254-55.

<sup>17</sup>เช่น ในวันดาสังคมโลกไม่ได้เข้าไปปฏิบัติงานขณะที่สถานการณ์อยู่ในขั้นวิกฤติส่งผลให้เกิดการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ งบประมาณที่ใช้รักษาสันติภาพราว 200 ล้านดอลลาร์สหรัฐต่อปี ขณะที่บที่ใช้ในการให้ความช่วยเหลือสูงถึง 1,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่ก็ไม่อาจป้องกันการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ได้กลับมาแก้ปัญหาเหี้ยมโหดที่ปลายเหตุและไม่ทันถ่วงที

เสาะ, เอื้ออำนวยให้มีการสร้างพื้นที่มนุษยธรรมและการหยุดยิงและให้ความช่วยเหลือด้านสิ่งของที่จำเป็นต่อการอยู่รอด

ดังนั้นหลายฝ่ายจึงให้ความสำคัญกับการให้ความคุ้มครองที่จะต้องมีการควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือและให้มีประสิทธิผลมากขึ้นในทุกสถานการณ์โดยเฉพาะในยามฉุกเฉิน เมื่อสามารถคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลร้ายจากสถานการณ์ จะส่งผลดีต่อการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ต่อไปได้, ลดผลกระทบที่เกิดกับประชาชน, ป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนมากขึ้น, สร้างความปลอดภัยและความมั่นใจให้กับผู้ปฏิบัติงาน ตรงจุดนี้เลขาธิการใหญ่สหประชาชาติ Kofi Annan มองว่า “เมื่อมีความมั่นคง ปลอดภัย การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมจะถึงผู้ที่ต้องการ เมื่อไม่ปลอดภัยย่อมจะเป็นอุปสรรคขัดขวางการให้ความช่วยเหลือฯ ได้”<sup>18</sup>

ในการนี้สำนักข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ โดยข้าหลวงคนปัจจุบันคือ Ms. Mary Robinson ให้ความสำคัญกับงานให้ความคุ้มครองโดยวิธีทางทางการทูตและเพิ่มความสามารถในการปฏิบัติการในยามฉุกเฉิน นอกจากนี้แต่เดิมมาภายใต้ข้าหลวงใหญ่คนเดิมได้ดำเนิน programme of action ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ภาคสนามเข้าไปฝึกฝนและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคต่อรัฐบาล, สนับสนุนแผนการดำเนินงานจะทำให้สถาบัน, องค์การด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศแข็งแกร่งขึ้น อันเป็นการสนับสนุนให้มีการพัฒนาองค์การให้ความคุ้มครองภายใน โดยดำเนินการด้าน Advisory services and technical assistance programme ต่อสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดหรือเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดการพลัดถิ่นของผู้คนจำนวนมาก

ตัวอย่างเช่น ในกัวเตมาลา สามารถเข้าถึงปัญหาเกี่ยวกับที่ดิน เคนะสถาน เอกสารราชการ การจ้างงาน ระบบงานยุติธรรมและการคุ้มครองปกป้องบุคคลจากภัยอันตรายต่าง ๆ, ในโคลัมเบีย สามารถเข้าสู่ปัญหาขาดความปลอดภัยทางกายภาพและประเด็นเรื่อง ที่ดินและทรัพย์สิน ตลอดจนเอื้ออำนวยให้มีการคุ้มครองและช่วยเหลือมากขึ้น, ในรวันดา สามารถช่วยพัฒนาระบบการระงับข้อพิพาทในทรัพย์สินและ ในทาจิกิสถาน โครงการได้มีส่วนช่วยการดำเนินงานขององค์การเพื่อความมั่นคงและความร่วมมือแห่งยุโรป (OSCE) ด้วย<sup>19</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งบางสถานการณ์อาจร่วมมือกับองค์กรเอกชน, ชุมชน, กลุ่มชาวบ้านและองค์กรท้องถิ่นอื่น ๆ ผ่านการสร้างความเข้าใจ, การปรึกษาหารือ, การแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบที่เหมาะสม, การสร้างเครือข่าย ฯลฯ เช่น หาข่าว,

<sup>18</sup>Kofi Annan, “ The Peacekeeping Prescription”, in Kevin M. Cahill, ed., Preventive Diplomacy (Basic Books, 1996), pp. 178-79 referred in David A. Korn, Exodus within Borders, p.63.

<sup>19</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight, p. 155.

ประเมินความต้องการของคนในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามสามารถดำเนินการในลักษณะนี้เฉพาะประเทศที่ให้ความยินยอม, ให้ความร่วมมือ โดยไม่มองว่าสิ่งนี้เป็นการแทรกแซงกิจการภายใน

#### การพัฒนากระบวนการรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพลัดถิ่นภายในจำเป็นต้องดำเนินการดำเนินงานให้ความคุ้มครอง, ช่วยเหลือ หรือแม้แต่บรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรม หากไม่มีข้อมูลสถานการณ์และปัจจัยแวดล้อมที่กระทบต่อประชาชนภายในประเทศหนึ่งย่อมจะทำให้การทำความเข้าใจ, การประเมิน, การวางแผน, การแก้ปัญหา ฯลฯ ที่นำไปสู่การคุ้มครองระหว่างประเทศกระทำได้อย่างที่ผ่านมาสังคมโลกให้ความสำคัญกับข้อมูลการพลัดถิ่นภายในไม่น้อย เห็นได้จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้แต่งตั้งผู้แทนพิเศษเข้าไปหาข้อมูลและรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในอดีตยูโกสลาเวีย, รวันดา, ซูดาน, คองโก, พม่า เป็นต้น จนได้ตีพิมพ์ข้อมูลผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนและจัดทำเป็นข้อเสนอแนะให้แก่รัฐบาลของประเทศเหล่านี้ปรับปรุงสถานะที่เกิดขึ้น<sup>20</sup> ได้มีการขอให้ผู้แทน, คณะทำงาน, ผู้เชี่ยวชาญเพิ่มข้อมูลและข้อเสนอแนะเรื่องการพลัดถิ่นภายในเข้าไปในรายงาน<sup>21</sup> เช่น ผนวกข้อมูลพลัดถิ่นเข้าไปในรายงานความสัมพันธ์ระหว่าง Human Rights และ Mass Exoduses ตลอดจนเริ่มให้ความสนใจกับปัญหาการบังคับให้พลัดถิ่น และอุปสรรคต่อการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในประเทศต่าง ๆ

นอกจากนี้แต่เดิม Department of Humanitarian Affairs มีหน้าที่พัฒนาระบบข้อมูล IDPs แต่ก็ไม่คืบหน้าเท่าใดนัก จนหน้าที่นี้ตกมาอยู่กับผู้ประสานงานฉุกเฉินด้านมนุษยธรรม (ERC) ซึ่งในปี 1997 IASC ได้ให้ข้อเสนอแนะว่าการให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ ERC จะต้องมึบทบาทหนึ่งคือ พัฒนาระบบข้อมูล จนในไม่กี่ปีที่ผ่านมาเพียงจะเห็นเป็นรูปธรรม โดย ERC ได้ทำสัญญากับ Norwegian Refugee Council ได้สร้างฐานข้อมูลการพลัดถิ่นภายในให้แก่องค์การสหประชาชาติและสังคมโลก โดย ERC เลือกที่จะไม่ให้องค์การระหว่างประเทศดำเนินการ แต่ต้องการให้องค์กรเอกชนดำเนินการเนื่องจากสามารถดำเนินการได้อิสระ ไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดหรือแรงกดดันหลักเลียงอุปสรรคจากรัฐบาลบางประเทศ, หน่วยงานและระบบของ UN ที่ทำให้การคุ้มครองล่าช้าและมีข้อจำกัด และสามารถได้ข้อมูลจากแหล่งที่เป็นองค์กรเอกชนและแหล่งอื่น ๆ กว้างขวางมากกว่า จนในที่สุดได้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ในปี 1998

<sup>20</sup>Ibid., p.152.

<sup>21</sup>Commission on Human Rights, "Internally Displaced Persons", Resolution 1994/68 (United Nations, March 9, 1994)

การสร้างฐานข้อมูลดังกล่าวสอดคล้องกับความเห็นของผู้ปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมที่ต้องการระบบข้อมูลและการเผยแพร่ที่มีมาตรฐาน, เป็นเอกเทศ, เข้าใจได้โดยทั่วไปและสามารถเข้าถึงได้ เนื่องจากการมีระบบข้อมูลจะสามารถเผยแพร่ให้สังคมโลกได้รับรู้สถานการณ์, ความทนทุกข์ของผู้คนในประเทศต่าง ๆ และข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยไม่ชักช้า นำมาซึ่งการให้ความสนใจและการตอบสนองทั้งจากรัฐบาลของประเทศที่เกิดสถานการณ์และประเทศอื่นโดยไม่ชักช้าเช่นกัน, องค์การระหว่างประเทศ, ประเทศและองค์การผู้ออกเงินช่วยเหลือการปฏิบัติงาน, องค์การเอกชนต่าง ๆ ส่วนหนึ่งคือจะช่วยให้รัฐที่เกี่ยวข้องกระทำการใด ๆ ทันท่วงทีและมีประสิทธิผล, เป็นเครื่องมือนำไปสู่ธรรมาภิบาล (good governance) เตือนให้รัฐดำเนินมาตรการที่เข้าถึงสภาวะอันก่อให้เกิดการพลัดถิ่น<sup>22</sup> อันจะส่งผลถึงการดำเนินงานในเชิงป้องกัน, ในเชิงแก้ไขปัญหาและการเยียวยาได้กว้างขวางและมีประสิทธิผลมากขึ้น เช่นการสร้างระบบเตือนภัยล่วงหน้าในระดับต่าง ๆ, การประสานงานด้านมนุษยธรรมในภาวะฉุกเฉิน, การปฏิบัติงานภาคสนาม ฯลฯ

จากประสบการณ์ในวันดาพบว่าได้มีการส่งผู้แทนพิเศษเข้าไปหาข้อมูลจนเผยแพร่ให้สังคมโลกรู้ถึงภัยประทัดประหารที่สื่อเคาะว่าจะกระทำต่อผู้คนจำนวนมากก่อนที่จะถึงขั้นวิกฤติในช่วงกลางปี 1994 เสียอีก และได้เตือนให้มีการเตรียมการ ดำเนินการรวดเร็วและเด็ดขาด แต่กลับปรากฏว่าไม่ได้รับความสนใจในเวทีสหประชาชาติ จนสถานการณ์เลวร้ายแล้วสังคมโลกถึงให้ความสนใจเป็นพิเศษ

ระบบข้อมูลจะเป็นเครื่องมือที่ไปกระตุ้นเตือนรัฐบาลดำเนินมาตรการด้านต่าง ๆ ต่อสถานการณ์และผู้คนที่ได้รับผลกระทบ โดยที่ผ่านมาสามารถเรียกร้องให้รัฐบาลชูดานและประเทศอื่น ๆ อนุญาตให้ส่งความช่วยเหลือเข้าถึง IDPs และกระตุ้นให้สังคมโลกเพิ่มความช่วยเหลือ IDPs ในบูรณดี

ทั้งนี้จะเป็นประโยชน์มากขึ้นเมื่อนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาช่วยรวบรวมข้อมูล, ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูล ทำให้เป็นข้อมูลที่ทันสมัย น่าเชื่อถือ สะดวกต่อการเข้าถึง, ทำความเข้าใจในระดับการศึกษา ไปจนถึงระดับวางแผน, แก้ปัญหาในระดับพัฒนาเป็นนโยบาย กฎหมาย สถาบันและนำไปใช้กับงานด้านอื่นที่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กับความคุ้มครองและช่วยเหลือได้กว้างขวางทั้งระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและในระดับขององค์การสหประชาชาติ

จากประสบการณ์ความพยายามที่จะตอบสนองความต้องการของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนของประเทศต่าง ๆ บางวิถีทางสามารถดำเนินการจนบรรลุผล แต่บางวิถีทางก็เป็นบทเรียนที่

<sup>22</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight*, p. 241.



จะได้มีการแก้ไขและพัฒนาต่อไป โดยส่วนมากการเข้าไปให้ความคุ้มครองจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเสียก่อน กล่าวโดยสรุปแล้วให้ความคุ้มครองที่หยิบยกมาชี้ให้เห็นมีดังนี้

1. การเข้าร่วมโดยใช้กำลังทหาร ซึ่งส่วนหนึ่งอาจมองได้ว่าเป็นการแทรกแซงโดยใช้กำลังทหาร ในหลายสถานการณ์ อาณัติและปฏิบัติการมีการดำเนินงานหลายส่วนประกอบกัน ได้แก่ การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม, ให้ความคุ้มครอง, ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ด้านมนุษยธรรม, ช่วยเหลือในการตั้งถิ่นฐานใหม่ จึงชี้ให้เห็นเป็นค่ากลาง ๆ ว่าเป็นการเข้าร่วมโดยใช้กำลังทหาร
2. การกำหนดและปกป้องคุ้มครองเขตพื้นที่ปลอดภัย
3. การให้องค์การ / หน่วยงานระหว่างประเทศหนึ่ง ๆ ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานผู้นำ
4. การกระตุ้นให้หน่วยงานที่มีความชำนาญเกี่ยวข้องเข้าไปร่วมปฏิบัติงานและให้มีการประสานงานกันอย่างแน่นแฟ้นขึ้น โดยเฉพาะสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งจะนำไปสู่การร่วมกันติดตามตรวจสอบปัญหาและสถานการณ์พลัดถิ่นทั่วโลก, การเน้นงานคุ้มครอง IDPs, การพัฒนาความสามารถของบุคลากร, การแลกเปลี่ยน ข้อมูล, การขอความช่วยเหลือจากองค์กรเอกชนและประชาสังคมภายในประเทศ, การกระตุ้นเตือน เสนอแนะให้ตัวทำการภายในและระหว่างประเทศตอบสนองต่อปัญหาและสถานการณ์ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น
5. การให้ความสำคัญต่อการให้ความมั่นคงปลอดภัยมากกว่าการช่วยเหลือหรือดำเนินงานบรรเทาทุกข์ อันนำไปสู่การปฏิบัติงานภาคสนามมากขึ้นและมีคุณภาพยิ่งขึ้น, เข้าถึงผู้ที่ต้องการความคุ้มครองช่วยเหลือมากขึ้น, การพัฒนากลยุทธ์ติดตามตรวจสอบ, ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิค, การสร้างโครงข่ายความร่วมมือกับองค์กรเอกชน, องค์กรท้องถิ่น, ประชาสังคม เป็นต้น
6. การพัฒนาระบบข้อมูล อันนำไปสู่การกระตุ้นให้สังคมโลกรับรู้และตอบสนอง, การประมวล, ประเมินผล, วิเคราะห์ข้อมูล, กระตุ้นเตือนให้รัฐดำเนินมาตรการที่เข้าถึงสถานะที่ก่อให้เกิดการพลัดถิ่น, เป็นเครื่องมือของการศึกษาวางแผน แก้ปัญหา ตลอดจนการพัฒนาด้านนโยบาย กฎหมาย และสถาบันในระดับต่าง ๆ , นำไปใช้ในระบบเตือนภัยล่วงหน้า, การประสานงานในภาวะฉุกเฉิน, การปฏิบัติงานภาคสนามให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นต้น

ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าการพยายามให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศได้อาศัยหลักการกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองสิทธิ, นโยบายที่ตอบสนองต่อสถานการณ์ เช่น ผ่านทางมติขององค์กรระหว่าง



ประเทศ, องค์การ/กลไกที่สามารถเข้าไปปฏิบัติงานคุ้มครองได้ในลักษณะต่าง ๆ ได้ ด้วยบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ และได้รับการสนับสนุนทางการเงิน, การเข้าไปปฏิบัติงานเยี่ยวยาความเสียหาย และก่อให้เกิดการพัฒนาต่อไป ตลอดจนการที่ตัวทำการทั้งหลายในสังคมโลกมีเจตนารมณ์ทางการเมืองต่องานให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน

## 5.2 **ลู่ทางสู่ความคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนพม่า : พิจารณารายประเด็นปัญหา**

หนทางสู่ความคุ้มครองจึงต้องอาศัยหลายวิธีการจากทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ ด้วยข้อสังเกตที่ว่าภายใต้สภาพปัญหาที่เกี่ยวข้องกับปัญหาหนึ่ง ๆ อาจต้องอาศัยหลายแนวทางหลายวิธีการเข้าช่วยแก้ เมื่อแก้ปัญหานั้นได้แล้วอาจส่งผลไปคลี่คลายได้อีกหลาย ๆ ปัญหา ทั้งนี้ส่วนหนึ่งของวิธีการคือ สังคมโลกต้องเข้าไปคุ้มครองโดยผ่านประเด็นต่าง ๆ ที่จะกล่าวถึงต่อไป

### **คุ้มครองสิทธิและบังคับใช้กฎหมาย**

จากที่ได้กล่าวมาบ้างแล้วว่ารัฐพึงจะใช้อำนาจอธิปไตยไปในทิศทางใด ทั้งนี้ไปมีส่วนสัมพันธ์กับข้อจำกัดอำนาจรัฐในทางระหว่างประเทศ ที่มีการให้ความสำคัญกับสิทธิของปัจเจกชนมากขึ้น ในส่วนของพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศกฏบัตรสหประชาชาติมาตรา 55 และ 56 ได้บัญญัติชัดเจนให้รัฐมีหน้าที่โดยสุจริตที่จะร่วมกันให้เกิดการเคารพทั่วไป และปฏิบัติตามสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานแก่คนทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ นอกจากนี้หลักกฎหมายสนธิสัญญาที่กำหนดให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติที่รัฐตกลงเข้าผูกพัน ซึ่งกำหนดไว้เป็นสิทธิและหน้าที่ของรัฐ ซึ่งตรงนี้ยึดถือหลักความศักดิ์สิทธิ์ของเจตนาและของบทบัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศด้วยเช่นกัน แม้จะเพียงแค่ลงนามแต่ยังไม่ให้สัตยาบันก็พึงปฏิบัติโดยเคารพและหลีกเลี่ยงที่จะไม่กระทำการใด ๆ อันขัดต่อบทบัญญัติที่จะเข้าไปผูกพัน หากรัฐละเมิดก็รับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ

ทั้งนี้หลักการขอแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดนมาจากฐานกฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรม ซึ่งเป็นสิทธิที่เหมาะสมและจำเป็นต่อ IDPs แต่มีข้อสังเกตว่ากฎหมายทั้งสองมีข้อจำกัดการใช้อยู่ ไม่ว่าจะเป็นในแง่ของการผูกพันของรัฐภาคี หรือ สิทธิที่ถูกระงับได้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้นจึงควรเน้นการใช้กฎหมายในส่วนของ :-

- 1) สิทธิที่มีสภาพเป็นจารีตประเพณีผูกพันรัฐทุกรัฐ, ไม่อาจถูกระงับใช้สิทธิหรือละเมิดได้ไม่ว่าในสถานการณ์ใดหรือจากการกระทำของรัฐใด เช่น สิทธิที่จะดำรงชีพอยู่, สิทธิที่ไม่ถูกทรมาน, สิทธิจะไม่ได้รับการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรมหรือต่ำช้า

- ฯลฯ ซึ่งส่วนหนึ่งมีบัญญัติไว้ในมาตรา 3 ร่วมแห่งอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1949 อันจะมีผลผูกพันไปถึงตัวทำการที่ไม่ใช่รัฐ
- 2) ในส่วนที่ยังขาดบรรทัดฐานก็จะต้องพัฒนาให้รัฐปฏิบัติและยึดถือเป็นกฎเกณฑ์กันต่อไป เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่น, สิทธิที่ได้รับการชดเชยความเสียหาย สูญหายในทรัพย์สิน ฯลฯ โดยให้ครอบคลุมในทุกระยะของการพลัดถิ่น แต่สิ่งที่สำคัญในขณะนี้คือ จะต้องเน้นคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ ที่มีอยู่ในกฎหมาย
  - 3) เน้นการคุ้มครองสิทธิของเด็กและสตรี เพราะกลุ่มนี้จะผู้ที่ได้รับผลร้ายจากสถาน-การณ์การพลัดถิ่นเสียเป็นส่วนใหญ่ และเน้นการบังคับใช้อนุสัญญาสิทธิเด็กที่พม่าเป็นภาคีอยู่
  - 4) มีกลไกการติดตามตรวจสอบ (Monitoring) และการบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศให้เข้มแข็งมากขึ้น โดยเฉพาะในส่วนของสิทธิที่ระบุในข้อ 1, ข้อ 3 และสนธิสัญญาที่พม่าเป็นภาคี ตลอดจนกฎเกณฑ์ที่เป็น “Jus in bello” ในทุกระยะของการพลัดถิ่น
  - 5) เชื้ออำนาจยให้มีมาตรการคุ้มครองสิทธิตามหลักการไม่เลือกปฏิบัติเพราะการเลือกปฏิบัติด้วยเหตุผลทางชาติพันธุ์ต่อชนกลุ่มน้อย มีผลกระทบรุนแรงต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน แม้ว่าจะมีข้อจำกัดการใช้ตามหลักการดังกล่าวในบางกรณี
  - 6) มุ่งให้มีการแก้ไขระบบภายใน นั่นคือกระตุ้นให้แก้ไขกฎหมาย, ระบบงานยุติธรรม, ระบบงานราชการอื่นและกลไกการบังคับตามกฎหมายภายในต่อไป

อย่างไรก็ดีหลายฝ่ายพยายามผลักดันให้เกิดการพัฒนาสิทธิมนุษยชน ซึ่งส่วนหนึ่งคือ การบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิผลมากกว่านี้ ซึ่งอาจจะยังไม่เกิดขึ้นในระยะเวลาอันใกล้นี้ เช่นเดียวกับกฎเกณฑ์เรื่อง ความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) ที่ยังคงอยู่ระหว่างพัฒนา กฎเกณฑ์และกลไกบังคับใช้ ซึ่งในส่วนนี้หากเกิดขึ้นและบังคับใช้ได้จริงจะส่งผลดีอย่างมากต่อการกระทำใด ๆ ที่ขัดต่อพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และรัฐต้องรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศเป็นรูปธรรม ซึ่งสังคมโลกจะสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องตั้งแต่ในระยะแรกที่เกิดจากการพลัดถิ่นต่อเนื่อง ไปจนถึงการแก้ไขเยียวยาผลร้ายที่เกิดขึ้นกับประชาชนที่เป็นผลจากความล้มเหลวของระบบภายในประเทศ และอาจกระทำใด ๆ ในเชิงการป้องกันมิให้เกิดการพลัดถิ่น ทั้งนี้ส่วนหนึ่งอาจอาศัยฐานความผิดของการประกอบอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติและ Individual Criminal Responsibility)

### ด้านนโยบายในทางระหว่างประเทศ

ปรากฏให้เห็นได้จากข้อมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน, สมัชชาใหญ่และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ที่ตระหนักถึงสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนในพม่ามากขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ที่สำคัญคือบทบาทในการแต่งตั้งผู้แทนพิเศษให้ทำหน้าที่รายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่าอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นถึงเจตจำนงของสังคมโลกที่ต้องการรับรู้ (international presence)

โดยข้อมติทั้งหลายแม้จะไม่ผูกพันรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม แต่จะเป็นฐานในการ, กระตุ้นให้ส่วนรวมได้ล่วงรู้สถานการณ์ นำไปสู่การขบคิดหาหนทางแก้ปัญหาและให้ความคุ้มครองประชาชนภายในดินแดนพม่า รวมถึงบทบาทที่จะนำข้อมตินี้ไปกดดันให้รัฐบาลเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติให้ดีขึ้นอย่างน้อยก็สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำ

อย่างไรก็ดีแม้ว่าด้านนโยบายจะเด่นชัด แต่องค์ประกอบหนึ่งที่สำคัญคือ การตอบสนองของสังคมโลกต้องไปในทิศทางเดียวกัน จากประสบการณ์ที่ผ่านมาสหภาพยุโรปแม้จะใช้มาตรการลงโทษทางการค้า แต่ก็ยังไม่ยกเลิกการลงทุนในพม่า, การให้ความช่วยเหลือก็พัฒนาเป็นครั้งแรกในรอบ 10 ปีของญี่ปุ่น โดยไม่ได้ระบุเงื่อนไขที่ชัดเจน<sup>23</sup> อีกทั้งตัวแทนรัฐบาลญี่ปุ่นพบปะกับผู้นำ SPDC เป็นการส่วนตัวและเปิดเผยว่าพร้อมจะรื้อฟื้นความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่พม่า<sup>24</sup>, UNESCO ถูกมองว่าร่วมมือกับรัฐบาลทหารพม่าสนับสนุนการท่องเที่ยวในพม่าซึ่งนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน<sup>25</sup>

### การดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ

จากที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า องค์การระหว่างประเทศมีข้อจำกัดการดำเนินงาน ทั้งที่มาจากองค์การ, องค์กรเอง และที่มาจาก การตอบสนองของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการที่รัฐจะไม่ให้หรือยืดหยุ่นความยินยอมและความร่วมมือ ซึ่งตรงจุดนี้เป็นปัญหาสำคัญของที่เกิดจากสถานการณ์พลัดถิ่นในพม่า

<sup>23</sup>Roberta Cohen, "Hard Cases : internal displacement in Turkey, Burma and Algeria", p. 27 and Norwegian Refugee Council, "Call for UN agencies to respond to humanitarian needs of IDPs (1999)", Myanmar (Burma), Global IDP Survey, URL : <http://www.idpproject.org>

<sup>24</sup>เดลินิวส์ (3 ธันวาคม 2542) : 6.

<sup>25</sup>The Nation (15 June 2000) : A10.

1. หนทางที่เป็นไปได้และมีความสำคัญ คือ จะต้องมีการทบทวนบทบาท, ความสามารถและขอบเขตการปฏิบัติงานขององค์กร, องค์กรระหว่างประเทศเสียใหม่ต่อสถานการณ์ในพม่า โดยพิจารณาจากทัศนคติ นโยบายและกฎหมายของพม่าที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรระหว่างประเทศ หากในส่วนตัวที่จะทำให้สามารถสร้างทัศนคติในแง่บวกให้แก่รัฐบาลก็พึงกระทำ เช่น ความเป็นกลาง, ช่วยเหลือโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าเป็นฝ่ายใด, ให้ฝ่ายรัฐบาลหากจะมีการปฏิเสธขึ้นก็พึงหลีกเลี่ยง

2. การตัดสินใจเลือกองค์กร, องค์กรที่แสดงเป็นบทบาทเป็นหน่วยงานผู้นำ (leading agency) เช่นเดียวกับประสบการณ์การดำเนินงานในประเทศอื่น ซึ่งต้องอาศัยการตอบสนองที่ไม่เพียงชั่วคราว หรือเลือกที่จะปฏิบัติงานเพียงเพราะว่าเป็นงานที่ยากลำบากเมื่อรัฐบาลกีดกันการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมภายใน

ทั้งนี้สำนักข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) เป็นองค์กรหนึ่งที่เหมาะสมเนื่องจากมีอาณาเขตที่ขยายด้านมนุษยธรรมมาถึงกลุ่มคนนี้ โดยสามารถปฏิบัติงานได้เมื่อมีการร้องขอของสมัชชาใหญ่หรือเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติ ทั้งปรากฏให้เห็นจากมติของสมัชชาใหญ่ที่รับรองการปฏิบัติงานในส่วนของ :-

- การสนับสนุนในนามของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน
- ผลักดันให้มีการสนับสนุนแก่คนกลุ่มนี้
- เพิ่มความสามารถขององค์กรให้สนองต่อปัญหาของคนกลุ่มนี้ได้
- เป็นผู้นำในการคุ้มครองและช่วยเหลือคนกลุ่มนี้ในบางสถานการณ์
- การกำหนดเกณฑ์ที่จะเข้าไปแทรกแซงในนามของคนกลุ่มนี้
- ให้ความสำคัญกับงานคุ้มครอง (Protection) มากขึ้น และดำเนินงานควบคู่ไปกับการให้ความช่วยเหลือ

3. จากประสบการณ์ในการให้ความคุ้มครองและปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมในประเทศอื่น ๆ ยังต้องอาศัยการประสานงานกัน โดยเฉพาะให้สามารถตอบสนองในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ แต่อย่างไรก็ดีการประสานภารกิจในพม่าทำได้จำกัดและเพียงภายนอก มีไม่กี่องค์กร, องค์กรที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปปฏิบัติงานในพม่า เมื่อมองขึ้นไปยังพัฒนาการในระดับโลกมีผู้ประสานงานการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (ERC) ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานในประเด็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนอยู่จะสามารถจัดสรรทรัพยากร, ประสานงาน, สนับสนุนงานภาคสนาม ฯลฯ ระหว่างองค์กร, องค์กรให้เข้ามาให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ภายใต้ข้อจำกัดการดำเนิน

งานขององค์การระหว่างประเทศ หากว่า ERC สามารถดำเนินงานได้บรรลุผลครอบคลุมอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งหากว่าได้รับการตอบสนองที่เพียงพอและต่อเนื่องจากสังคมโลกด้วย

ทั้งนี้อาจอาศัยการปฏิบัติตามนโยบายในการคุ้มครอง (policy paper of IASC) ในการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนซึ่ง IASC ได้พัฒนาและรับรองไว้ โดยระบุถึงหนทางที่องค์การระหว่างประเทศและองค์การเอกชนจะสามารถส่งเสริมการคุ้มครองที่มีประสิทธิภาพ และการริเริ่มของ IASC ในการพัฒนาวัสดุอุปกรณ์ในการฝึกอบรมเรื่องการพลัดถิ่นภายในดินแดนแก่เจ้าหน้าที่ภาคสนาม และพัฒนาเครือข่ายข้อมูลระดับโลกว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน<sup>26</sup>

4. ต้องอาศัยงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอและความสามารถ, จำนวนบุคลากรที่เพียงพอจะตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินที่ต้องอาศัยการประสานงานร่วมด้วย ทั้งนี้มีแนวโน้มที่ดีที่รัฐบาลทหารพม่ายินยอมให้คณะกรรมการกาชาดสากลจัดทำโครงการส่งเสริมสุขภาพในรัฐฉาน และเข้าไปปฏิบัติการถาวรในรัฐชายแดน ได้แก่ รัฐกะเหรี่ยงและรัฐมอญในเดือนมิถุนายน 2542<sup>27</sup>

5. ต้องอาศัยการเจรจาทางการทูตที่แข็งขัน เช่นเดียวกับที่ข้าหลวงใหญ่สิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติให้ความสำคัญเป็นพิเศษอันเห็นได้จากการดำเนินงานในประเทศอื่น ๆ และการเข้าไปเยือนประเทศพม่าในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา การเจรจาเพื่อให้เกิดผลเป็นการแก้ไขปรับปรุง โดยพยายามสร้างกลไกในทางปฏิบัติเพื่อเอื้ออำนวยและส่งเสริมการเจรจา ซึ่งประกอบไปด้วยการเจรจาในสองส่วน คือ

- 1) ส่วนที่มุ่งให้รัฐบาลทหารพม่าลดหรือยุติการกระทำอันเป็นภัยคุกคามตามอำเภอใจต่อประชาชนในดินแดนพม่า และยุติความขัดแย้งทางชาติพันธุ์กับชนกลุ่มน้อย
- 2) ส่วนที่มุ่งให้มีการเข้าไปช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม (อันจะได้ขยายไปสู่งานให้ความคุ้มครองโดยตรงต่อไป)

โดยทั้งสองส่วนต่างก็เป็นความจำเป็นในลำดับต้น ๆ ที่สังคมโลกโดยเฉพาะประเทศในอาเซียน จะเข้าไปมีบทบาท แต่ต้องเป็นบทบาทที่เป็นกลาง, จริงจังและจริงจัง, รอบคอบและระมัดระวัง รวมทั้งมีความต่อเนื่อง โดยดำเนินการบางประการเช่นการเจรจาสันติภาพระหว่างปา

<sup>26</sup>Inter-Agency Standing Committee, Humanitarian Action in the 21<sup>st</sup> Century (New York : IASC, 2000), p.64.

<sup>27</sup>U.S. Committee for Refugees, No Way, No Way Out : Internal Displacement in Burma (Washington D.C. : U.S. Committee for Refugees, 2000), pp. 34-35.



เลสไตร์และอิสราเอลในแง่ของความพยายาม แต่ยังมีข้อสงสัยอีกประการที่ว่าประชาชนพม่าเท่านั้นที่สามารถยุติปัญหาของพม่าได้ ผู้แก้ปัญหาที่แท้จริงพึงได้แก่ รัฐบาลทหารพม่าและประชาชนด้วยกันเอง โดยส่วนหนึ่งคือ พยายามทำให้ประชาชนพม่าเห็นว่าสังคมโลกจะช่วยเริ่มการพูดคุย, สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน, สร้างความเชื่อมั่น, ให้ความสะดวกและให้เป็นเวทีเจรจาที่ไม่ไร้สาระ แต่มีลักษณะออกไปในแง่บวกและสร้างสรรค์

ทั้งนี้ข้อสังเกตว่าในการทำข้อตกลงกับรัฐบาลทหารจะต้องให้องค์การด้านมนุษยธรรมสามารถทำงานได้, เข้าถึงผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนได้แท้จริง, เปิดโอกาสแก่องค์การระหว่างประเทศเรียกร้องเอากับรัฐบาลทหารพม่าได้ และที่สำคัญคือ เจ้าหน้าที่ที่ได้รับความคุ้มครองพร้อมกับสามารถติดตามตรวจสอบผลจากการให้ความช่วยเหลือ และความคุ้มครองได้ รวมทั้งต้องอาศัยความร่วมมือแบบไม่เปิดเผยกับหน่วยงาน, องค์กรเอกชน, ชุมชนในท้องถิ่นเท่าที่จำเป็น เพราะการติดต่อหรือให้ความร่วมมือกับองค์กร, องค์กรภายนอกเป็นสิ่งที่ขัดต่อกฎหมายภายในพม่า ประชาชนอาจถูกจับกุมตัวไปลงโทษได้

ที่ผ่านมาภารกิจบางลักษณะสามารถดำเนินงานผลดี โดยองค์กรเอกชนให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมด้วยอาหาร, ยารักษาโรคแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนจากฝั่งไทยข้ามพรมแดนไปยังประเทศพม่าตลอด 7 ปีที่ผ่านมา แม้แต่ในสภาวะที่เลวร้ายที่สุดก็ตาม โดยองค์กรเอกชนประเมินว่าในปี 1999 (2542) สามารถช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนพม่าได้ถึง 60,000 คน แม้มีข้อจำกัดและความเสี่ยงภัยแต่ก็ได้มีการขยายการดำเนินการออกไป<sup>28</sup>

### **อำนาจอธิปไตยของรัฐและการต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายใน**

การที่สังคมโลกจะเข้าไปดำเนินการใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ได้โดยพื้นฐานแล้วมองได้ว่าเป็นกิจการภายในของรัฐนั้น จะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเสียก่อน ตามหลักการดั้งเดิมเรื่องอำนาจอธิปไตยก็ยังคงมีความสำคัญอยู่และเป็นองค์ประกอบพื้นฐานในการดำเนินงานของรัฐทั้งปวง แต่เมื่อเกิดโศกนาฏกรรมของการพลัดถิ่นภายในที่กำลังพิจารณาอยู่นี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้ใช้อำนาจอธิปไตยไปในทางที่สมควร ทำให้กลายเป็นประเด็นปัญหาความชอบธรรมของอำนาจอธิปไตย

ฐานของเหตุผลที่จะใช้ยืนยันในประเด็นนี้ ได้แก่ การที่สังคมโลกให้ความสำคัญกับสถานการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางมาตั้งแต่หลังยุคสงครามเย็น ภายใต้แนวทางที่ว่ารัฐไม่อาจอ้างอำนาจอธิปไตยเป็นเครื่องมือละเมิดสิทธิในความเป็นมนุษย์ หรือมาเป็นอุปสรรคขัดขวาง

<sup>28</sup> Ibid.

ความพยายามของสังคมโลกที่จะเข้าไปให้คุ้มครองช่วยเหลือประชาชนที่ทนทุกข์และประสบปัญหาการให้ความคุ้มครองจากรัฐ

รัฐพึงต้องเห็นและใช้อำนาจอธิปไตยไปในแนวทางของการทำหน้าที่คุ้มครองและเคารพสิทธิของประชาชนของตน ตลอดจนส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมากกว่าที่จะใช้เป็นวิธีในการต้านทาน, แรงต่อต้าน, ความขัดแย้งจากทั้งภายในและภายนอกรัฐ จึงเห็นความจำเป็นที่จะต้องกำหนดแนวคิดต่อหลักการอำนาจอธิปไตยเสียใหม่<sup>29</sup>

ทั้งนี้เนื่องจากอำนาจอธิปไตยและการต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายในเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการเข้าถึงผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมและการให้ความคุ้มครอง Francis M. Deng และ Roberta Cohen เห็นว่า “รัฐบาลในฐานะที่มีอำนาจอธิปไตยมีหน้าที่ที่จะให้ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัยและความผาสุก เมื่อรัฐบาลไม่อาจทำหน้าที่หรือพันธกรณีนี้ได้ สังคมโลกคาดหวังไว้ว่ารัฐบาลจะร้องขอความช่วยเหลือจากภายนอก หากรัฐบาลปฏิเสธที่จะยอมรับความช่วยเหลือ อาจกลายเป็นประเด็นปัญหาความชอบธรรมของอำนาจอธิปไตยและเป็นที่ยอมรับได้ว่าสังคมโลกควรจะให้คำสำคัญและการกำจัดภาวะสูญญากาศที่เกิดจากการที่รัฐบาลไม่อาจรับผิดชอบหน้าที่ที่ตนมีต่อประชาชนได้”<sup>30</sup> นอกจากนี้มีข้อเสนอให้รัฐและสังคมโลกจะต้องก่อให้เกิดสมดุลระหว่างการไม่แทรกแซงกับพันธกรณีของรัฐที่จะเคารพและส่งเสริมต่อสิทธิมนุษยชน

ดังนั้นการที่จะกำหนดให้เป็นสิทธิขององค์การระหว่างประเทศที่จะเสนอความช่วยเหลือให้แก่รัฐ โดยไม่ถือว่าข้อเสนอดังกล่าวเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม หรือแทรกแซงกิจการภายใน รวมทั้งรัฐต้องไม่ยึดหน่วงการให้ความยินยอม รัฐจะต้องอนุญาตและไม่ขัดขวางการเข้าถึง<sup>31</sup> จึงเป็นแนวทางที่น่าจะให้ความสำคัญ หากมีการยอมรับให้เป็นหลักการทั่วไปในทางระหว่างประเทศ จะส่งผลดีต่อการให้ความคุ้มครอง แต่อย่างไรก็ดีประเด็นนี้มีความอ่อนไหวและจะกระทบต่อรัฐโดยตรง หากไม่มีหลักเกณฑ์ให้ยึดถือและไม่มีการติดตามตรวจสอบทั้งต่อรัฐและองค์การระหว่างประเทศ

<sup>29</sup>UNHCR, Brookings Institution and OAU, *Internal Displacement in Africa*, para. 24.

<sup>30</sup>Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight*, p. 276 and David A. Korn, *Exodus within Borders*, p. 109.

<sup>31</sup>Guiding Principles on Internal Displacement 1998, principle 25.

### การเข้าไปแทรกแซงด้วยเหตุผลทางมนุษยธรรม

ลู่วางนี้จะนำไปสู่การคลี่คลายในกรณีที่ไม่อาจแก้ไขเยียวยาในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นได้ ไม่จะเป็นการคุ้มครองสิทธิและการบังคับใช้กฎหมาย, การเข้าไปปฏิบัติงานขององค์การระหว่างประเทศ จึงต้องศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการใช้มาตรการนี้

มาตรการนี้เป็นการปฏิบัติการทางทหารเพื่อเข้าไปปกป้องคุ้มครองประชาชนพลเรือนในรัฐ แม้รัฐนั้น ๆ จะไม่ให้ความยินยอมก็ตาม โดยอาศัยฐานกฎหมายจากบท 7 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ และแม้ว่าจะไม่มีบรรทัดฐานทางจารีตประเพณีในประเด็นนี้ โดยต้องอาศัยแรงผลักดันจากหลายส่วนเดียวกัน เช่นเดียวกับสถานการณ์ในอิรัก, ภูวนดา, โคโซโว, ทิมอร์ตะวันออก ฯลฯ โดยเฉพาะการตอบสนองจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (Security Council) หากจะให้ความสำคัญและหยิบยกสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงและเป็นระบบในพม่าขึ้นพิจารณา ลงความเห็นว่าจะกระทบต่อสันติภาพและความมั่นคงและออกมาตราการ Sanction ซึ่งข้อมติที่ออกโดยคณะมนตรีความมั่นคงจะมีผลผูกพันรัฐให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้การที่คณะมนตรีความมั่นคงสามารถนำประเด็นปัญหาเข้าสู่ที่ประชุมได้สะดวกกว่าหน่วยงานอื่นของ UN

อย่างไรก็ดีหนทางนี้ผลกระทบมักจะไม่ตกอยู่กับผู้ใช้อำนาจเท่าใดนัก แต่ส่วนใหญ่จะตกอยู่กับประชาชนผู้บริสุทธิ์, จะทำให้เกิดความตึงเครียดทั้งภายในและภายนอกพม่า, มีการเพิ่มกำลังทหารอาวุธยุทโธปกรณ์มากขึ้น, เกิดความแตกแยกภายในมากขึ้นเพราะกองกำลังชนกลุ่มน้อยอาจเข้าร่วมกับกองกำลังรักษาสันติภาพนานาชาติ, ข้อคิดเห็นของกองกำลังชนกลุ่มน้อยและผู้ที่ย้ายมาลี้ภัยในไทยมองว่าการยุติสงครามไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการทำสงคราม หากจะใช้วิธีนี้ก็ขอให้เป็นหนทางสุดท้าย (last resort)

หากสังคมโลกได้มองร่วมกันแล้วเห็นว่าผลร้ายที่เกิดขึ้นกับประชาชนยืดเยื้อยาวนานไปสร้างผลกระทบกับประเทศเพื่อนบ้านใกล้เคียงขึ้นเรื่อย ๆ จำต้องเข้าไปแทรกแซงในนามของผู้ลัดถิ่นภายในดินแดนก็อาจสร้างความประหลาดใจได้เหมือนกัน

### บทบาทของอาเซียนต่อพม่า

จากที่ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า ที่ผ่านมามีพม่าไม่ได้ให้ความสำคัญกับปัญหาการพลัดถิ่นเท่าใดนัก และไม่อาจแก้ปัญหาภายในที่เกี่ยวข้องกับประชาชนได้เอง แม้ว่าปัญหานั้นจะลุกลามมาเป็นปัญหาข้ามพรมแดน ในแง่ความคุ้มครองระหว่างประเทศจึงต้องการตัวทำการจากภายนอกเข้าไปเกี่ยวข้อง กลุ่มประเทศอาเซียนจึงน่าจะทบทวนนโยบาย Constructive Engagement ที่ใช้ต่อพม่าเสียใหม่ เพราะแต่เดิมนามักจะปล่อยให้ปัญหาและแก้ปัญหาตนเองภายใน โดยเฉพาะ

ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมือง รัฐบาลทหารพม่ามักจะหยิบยกหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในขึ้นยันประเทศต่าง ๆ เสมอ

กลุ่มประเทศอาเซียนควรจะแสดงบทบาทความรับผิดชอบร่วมกันในฐานะที่พม่าก็เป็นสมาชิกอยู่ด้วย โดยเข้าไปเกี่ยวข้องกับบางปัญหาให้มากขึ้น ซึ่งอาจหันมาใช้นโยบาย “Flexible Engagement” แทน เน้นการทำความเข้าใจกัน, การสร้างมิตรภาพต่อพม่าและพยายามแก้ไขปัญหาร่วมกันดีกว่าการโดดเดี่ยว หรือการดำเนินนโยบายที่เสี่ยงต่อการเผชิญหน้าและการคุกคาม ดังนั้น หากจะเปลี่ยนนโยบายควรระมัดระวังว่าจะไม่มีการเผชิญหน้าเกิดขึ้น นักการทูตใน EU มองว่านโยบายที่จะมีผลในการแก้ปัญหาคือ อาเซียนต้องตัดสินใจปรับเปลี่ยนนโยบายเข้าไปเกี่ยวข้องมากขึ้น เช่นที่ได้กระทำต่อกัมพูชา แต่ก็ยังยากที่จะหาฉันทามติของประเทศสมาชิกในเรื่องนี้

ในทางตรงกันข้าม หากปล่อยให้ปะทะปะทะเลยเช่นที่ผ่านมาย่อมไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในพม่า และทำให้อาเซียนไม่มั่นคงในระยะยาว หรือหากจะตัดขาดสมาชิกภาพหรือออกมาตราการลงโทษเช่นที่ EU และ US ใช้กับพม่ามานั้น ย่อมส่งผลทำนองเดียวกันซ้ำร้ายพม่าจะหันเข้าไปหาจีนเช่นเดิม ซึ่งไม่ส่งผลดีต่ออาเซียน

เมื่อคราวประชุมรัฐมนตรีประจำปีอาเซียนตอนปลายเดือนกรกฎาคม 1999 (2542) ที่สิงคโปร์ ประเทศอาเซียนได้ริเริ่มกลยุทธ์ใหม่คือ “Troika” ในเวที Asian Regional Forum ซึ่งให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงในเอเชีย ได้มีการพูดถึงข้อเสนอแนะต่าง ๆ ได้แก่ จีนควรหยุดขยายอาวุธให้กับรัฐบาลทหารพม่า (มีมูลค่านับพันล้านเหรียญสหรัฐ), ชาตินะวันตกที่เข้าร่วมใน ARF ควรทำงานใกล้ชิดกับประเทศที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แก่ อาเซียน เพื่อกระตุ้นให้ SPDC พัฒนาการปฏิบัติด้านสิทธิมนุษยชนให้ดีขึ้น<sup>32</sup> ดังนั้นจึงอาจอาศัยการสานต่อการพิจารณาประเด็นในลักษณะเช่นนี้ในเวทีต่าง ๆ ของอาเซียนเองมากขึ้น

อย่างไรก็ดีจากการศึกษา ASEAN Troika พบว่ามีลักษณะเป็นหน่วยที่ทำหน้าที่เพียงชั่วคราว, โดยหลักยังต้องอาศัยฉันทามติและยังยึดมั่นหลักการไม่แทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งอาศัยบทบาทหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของประเทศสมาชิก ทั้งนี้จะต้องมีการพัฒนาองค์ประกอบหลาย ๆ อย่างให้สามารถโยงเกี่ยวกับสถานการณ์หรือประเด็นที่กระทบต่อความมั่นคงและสันติภาพของภูมิภาคได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากที่เป็นอยู่ดูเหมือนว่าไม่อาจทำงานได้จริง โดยเฉพาะหากจะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับกิจการภายในของพม่าซึ่งเป็นงานที่ยากลำบากเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว

<sup>32</sup>Amnesty International. Myanmar, the Kayin (Karen) State : Militarization and Human Rights (June 1999) URL : <http://www.amnesty.org>



บางส่วนมองว่าควรจะมีผู้นำในการแก้ปัญหา ประเทศไทยอยู่ในข่ายดังกล่าวด้วย เหตุผลที่ว่าไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในภูมิภาคทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ การทูต, ที่ผ่านมามีบทบาทสำคัญในการรักษาสันติภาพในกัมพูชาและติมอร์ตะวันออก, ได้รับผลกระทบโดยตรงกับปัญหาภายในของพม่าและเป็นทางผ่านของปัญหาไปยังประเทศอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องยาเสพติด, ผู้ลี้ภัย, แรงงานอพยพ, โสเภณีข้ามชาติ, โรคระบาด, ความไม่สงบตามชายแดน ฯลฯ โดยอาจดำเนินการในลักษณะ “good offices” ไปจนถึง “mediation” ต่อปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์หรือปัญหาเฉพาะเรื่อง ซึ่งก็ไม่อาจแน่ใจได้ว่ารัฐบาลทหารพม่าจะยอมเข้าเจรจาหรือไกล่เกลี่ยด้วย แต่ที่สำคัญคือ ฝ่ายไทยควรพยายามปรับความเข้าใจกับรัฐบาลพม่าเสียก่อน ในประเด็นที่ถูกมองว่าให้ความช่วยเหลือสนับสนุนปฏิบัติการ, ให้ที่พักพิงแก่กองกำลังที่เป็นปฏิปักษ์กับรัฐบาลพม่าและผู้เรียกร้องประชาธิปไตยและในประเด็นการรื้อล่าเขตแดน

อย่างไรก็ดีประเทศมาเลเซียก็น่าจะแสดงบทบาทดังกล่าวได้ เพราะมาเลเซียเป็นผู้สนับสนุนอย่างแข็งขันให้พม่าเข้าเป็นสมาชิกอาเซียน, มาเลเซียมีความมั่นคงและมีบทบาททางเศรษฐกิจในภูมิภาคนี้เช่นกัน อีกทั้งมาเลเซียเองก็ต่อต้านการเข้ามายุ่งเกี่ยวของชาติตะวันตก เช่นเดียวกับพม่า น่าจะพูดคุยกันเข้าใจ ซึ่งเมื่อเร็ว ๆ นี้ผู้นำมาเลเซียได้ออกมาเรียกร้องให้พม่าจัดการเลือกตั้งขึ้น

นอกจากบทบาทผู้นำแล้วอาจเสนอความช่วยเหลือด้านการพัฒนาตามที่พม่าต้องการ เพื่อแลกกับการยอมลดการกระทำต่อชนกลุ่มน้อยและประชาชน หรือจนถึงยุติความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อย โดยอาจหารัฐบาลหรือสถาบันการเงินมาสนับสนุนทางการเงินร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียน และโดยผ่านเวทีอาเซียนที่จะมีการวางกรอบข้อตกลงมุ่งให้พม่าดำเนินการที่โปร่งใส, ไม่ก่อประโยชน์ให้กับประชาชน, การบังคับให้ใช้แรงงาน ฯลฯ และเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบได้ หากมองในแง่ผลประโยชน์ที่เกิดกับประชาชนในดินแดนพม่าที่จะได้พ้นจากภาวะคุกคาม, ประเทศพม่าก็จะส่งออกปัญหาให้กับภายนอกน้อยลง และประเทศพม่าก็จะมีภาพลักษณ์ที่ดีขึ้นในสายตาชาวโลกนำไปสู่ การค้า การลงทุนมากขึ้น ฯลฯ

จากการที่ไม่ได้มีหัวข้อพิจารณาเรื่อง *Internal Displacement* ในเวทีอาเซียนรวมถึงประเด็นละเมิดสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ ซึ่งจำนวนมากเกิดจากปัญหาความขัดแย้งภายใน ดังนั้นอาเซียนควรจะริเริ่มป้องกัน หรือระงับข้อขัดแย้งภายในประการหนึ่ง อีกประการหนึ่งคืออาเซียนสามารถจัดตั้งคณะทำงานว่าด้วยประเด็นมนุษยธรรมเพื่อเข้าถึงประเด็น *Internal Displacement* ซึ่งเกิดขึ้นในพม่า, ฟิลิปปินส์, อินโดนีเซีย, กัมพูชาและประเด็นด้านมนุษยธรรมอื่น ๆ ทั้งนี้อาเซียนสามารถหยิบยกประเด็นนี้ขึ้นพิจารณาในเวที ARF, เวทีการประชุมระดับรัฐมนตรี หรือในการพบปะเจรจาระหว่างคู่เจรจาที่มาจากประเทศอื่นในเอเชีย หรือชาติตะวันตกกับรัฐมนตรีต่างประเทศ เพราะที่ผ่านมา มีการ



พูดคุยพิจารณาเรื่องผู้ที่เกี่ยวข้องกัน ขณะที่ในปัจจุบันปัญหาผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนได้ทวีจำนวนและผล  
ร้ายมากขึ้นในหลายประเทศแล้ว จึงควรอาศัยเจตนารมณ์ทางการเมืองที่จะหยิบยกปัญหานี้ขึ้น  
พิจารณาเช่นกัน

ตลอดจนในระยะยาวจะต้องพัฒนากลไกด้านสิทธิมนุษยชนของอาเซียนต่อไป  
ซึ่งควรส่งเสริมให้มีพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนในแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นไปได้มากกว่าจะยึดถือ  
แนวปฏิบัติร่วมกันในภูมิภาค, จะต้องแยกแยะให้ชัดเจนระหว่างสิทธิมนุษยชนกับประชาธิปไตย, ให้ความ  
สำคัญกับปัจเจกชนมากขึ้น และหาสมดุลระหว่างคุณค่าแห่งอาเซียนกับคุณค่าสิทธิมนุษยชนใน  
ระดับสากล



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## บทที่ 6

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศหรือพลัดถิ่นภายในดินแดนต่างก็สูญเสีย ทนทุกข์และเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย หรือตกอยู่ในสภาพยากแค้นด้วยกันทั้งนั้น คนเหล่านี้จะต้องละทิ้งบ้านเรือน ถิ่นที่อยู่ของตนไปอยู่หรือพักพิงในที่แห่งอื่นที่ปลอดภัยกว่า โดยไม่ได้ข้ามพรมแดนออกไป มูลเหตุเบื้องต้นก็คือ การที่รัฐบาลอาศัยอำนาจที่มีอยู่บังคับให้ประชาชนพลัดถิ่น และเกิดสถานการณ์อันเป็นภัยบีบบังคับให้ประชาชนพลัดถิ่นไป ทั้งนี้มีส่วนสัมพันธ์อยู่กับการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นในทุกระยะของการพลัดถิ่น ไม่ใช่เพียงเป็นสาเหตุหรือผลของการพลัดถิ่นเท่านั้น

สภาพสถานการณ์อันเป็นภัย, การตอบสนองของรัฐบาลและเหตุปัจจัยทั้งภายในและภายนอกที่ไม่อาจหนีข้ามพรมแดนออกไปได้ มีผลทำให้การพลัดถิ่นภายในมีระดับความรุนแรงเพิ่มขึ้นและทำให้ระยะเวลาการพลัดถิ่นนานขึ้น ซึ่งส่งผลไปทำให้มีจำนวนผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนสูงกว่าผู้ลี้ภัยมากในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา แสดงให้เห็นว่ามีผู้คนจำนวนมากที่ประสบปัญหาการให้ความคุ้มครอง

ทั้งนี้สะท้อนให้เห็นได้จากกรณีศึกษาในประเทศสหภาพพม่า รัฐบาลทหารพม่ามีพฤติกรรมที่บังคับประชาชน (โดยเฉพาะชนกลุ่มน้อย) ให้โยกย้ายถิ่นฐานไปอยู่ในที่แห่งใหม่ (Forced Relocation), บังคับให้ประชาชนใช้แรงงานหรือให้เป็นลูกหาบ (Forced Labor and Portering), สังหารโดยรวบรัด (Extra-judicial Executions), ภายใต้อิทธิพลต่อต้านผู้ที่เป็นปฏิปักษ์, การกลืนชาติ, ระบอบทหาร, การดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้ประชาชนนับล้านคนในประเทศพม่ามีวิถีชีวิตอยู่ด้วยการพลัดถิ่น โดยไม่อาจรู้ว่าจะสิ้นสุดเมื่อใด

สถานการณ์พลัดถิ่นภายในแสดงให้เห็นประการหนึ่งว่า ประชาชนกำลังประสบปัญหาการให้ความคุ้มครองภายในของรัฐ สืบเนื่องจากรัฐไม่สามารถหรือไม่ประสงค์จะคุ้มครองประชาชน รวมทั้งในแง่ที่รัฐไม่ได้ร้องขอความช่วยเหลือจากสังคมโลก จึงแสดงให้เห็นด้วยว่ารัฐไม่อาจเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ ทำให้เกิดภาวะสูญญากาศแห่งความคุ้มครอง ทั้งนี้จะเป็นผลร้ายยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ หากปล่อยให้ชะตากรรมของประชาชนอยู่ในมือของรัฐที่มีพฤติกรรมเช่นนี้ และเป็นรัฐที่อ้างอำนาจอธิปไตยและการไม่แทรกแซงกิจการภายในของรัฐมาเป็นเครื่องมือในการกระทำละเมิดต่อประชาชนต่อไป

สังคมโลกได้ตระหนักถึงผลร้ายที่เกิดกับประชาชนโดยตรง จึงพยายามเข้ามาให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศในนามของคนกลุ่มนี้ โดยในแง่ความคุ้มครอง จะได้มีการดำเนินงาน

หรือมาตรการที่ทำให้บุคคลพ้นจากภาวะอันตราย ทำให้แน่ใจว่ามีการเคารพสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะความปลอดภัยและศักดิ์ศรีของพวกเขา มาตรการดังกล่าวยังเลยไปถึงการจัดให้มีการให้ความช่วยเหลือด้านวัสดุ สิ่งของ เพื่อปกป้องความมั่นคงปลอดภัยส่วนบุคคลและสิทธิขั้นพื้นฐานของกลุ่มนี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันกับการให้ความคุ้มครอง ลักษณะประการหนึ่งคือ การให้ความคุ้มครองทำให้ความช่วยเหลือ มีประสิทธิผล โดยหนทางการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศ ประกอบด้วย 2 แนวทางคือการพยายามเข้าไปถึงตัวผู้พลัดถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนเพื่อให้ความคุ้มครองในแง่ก่อให้เกิดความมั่นคง ปลอดภัย ตลอดจนดำเนินงานในส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกัน (physical protection) และการให้ความคุ้มครองจากภายนอก โดยพยายามพัฒนาและใช้กฎเกณฑ์ บรรทัดฐานทางกฎหมายเป็นเครื่องมือ ตลอดจนสร้างกลไกและบรรยากาศที่เอื้ออำนวยต่อการให้ความคุ้มครอง (legal protection)

ข้อพิจารณาเบื้องต้นก็คือ เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า รัฐมีความรับผิดชอบเบื้องต้นต่อประชาชนที่อยู่ภายในอำนาจของรัฐในการปกป้องคุ้มครองเขาเหล่านั้นให้พ้นจากภาวะอันตรายภัยคุกคามทั้งปวง เพื่อจะได้ก่อให้เกิดการพัฒนาต่อไป ซึ่งสิ่งนี้เป็นพันธกรณีที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติที่มีผลผูกพันตามกฎหมายให้รัฐทั้งหลาย รวมทั้งประเทศสหภาพพม่าที่จะต้องส่งเสริม, ปฏิบัติตามและให้ความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานทั้งปวง รวมถึงพันธกรณีที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศซึ่งผูกพันรัฐทุกรัฐ และในทุกสถานการณ์ ตลอดจนพันธกรณีที่มาจากสนธิสัญญาซึ่งเข้าผูกพัน

สภาพความเป็นจริงของสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในประเทศสหภาพพม่า แสดงให้เห็นว่ารัฐไม่ได้เคารพหรือปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน และด้านมนุษยชนตามลักษณะพันธกรณีที่ได้กล่าวถึงข้างต้น

ที่ผ่านมาสังคมโลกได้พยายามตอบสนองต่อปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์พลัดถิ่นภายในของหลายประเทศ ในหลายลักษณะด้วยกัน แม้ในปัจจุบันยังไม่มีสถาบัน หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และไม่มีกฎหมายเฉพาะที่จะให้ความคุ้มครองต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนได้ตรงตามความต้องการ ไม่ว่าจะโดยการที่คณะมนตรีความมั่นคง (SC) ออกมติเพื่อให้กองกำลังสหประชาชาติเข้าไปปฏิบัติงานรักษาสันติภาพ และให้หน่วยงานด้านมนุษยธรรมและด้านบรรเทาทุกข์ต่าง ๆ เข้าไปปฏิบัติภายในประเทศที่เกิดสถานการณ์ เช่น ในอดีตยูโกสลาเวีย, รวันดา, อิรัก, ไชมาเลีย ฯลฯ หรือโดยการออกข้อมติของทั้งสมัชชาใหญ่, คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน เพื่อกระตุ้นเตือน, เร่งเร้า, กำหนดนโยบายขอบเขตและแนวทางให้แก่หน่วยงาน องค์กรที่เกี่ยวข้อง และสังคมโลก เพื่อนำไปสู่การให้ความคุ้มครองต่อไป

ประการสำคัญคือ ภายในกรอบสหประชาชาติได้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ด้านสถาบันขึ้น ตั้งแต่สมัชชาใหญ่มอบหมายให้มีผู้ประสานงานบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (ERC), การแต่งตั้งผู้แทนเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน เพื่อมุ่งเน้นไปที่มิติสิทธิมนุษยชน ในการคุ้มครองและช่วยเหลือ, การจัดตั้ง The Department of Humanitarian Affairs (ภายหลังปรับเปลี่ยนมาเป็น The Office for the Coordinator of Humanitarian Affairs), การแต่งตั้ง the Inter-Agency Standing Committee (IASC), การมอบหมายให้ ERC เป็น “reference point” ในส่วนการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (IDPS) และปฏิบัติงานร่วมกับ IASC และหน่วยงานอื่น ๆ

อีกทั้งหน่วยงาน / องค์การระหว่างประเทศไม่ว่าจะในกรอบหรือนอกกรอบ UN ต่างก็ได้ขยายอาณาเขตออกไปครอบคลุม IDPS มากขึ้น, พัฒนาความสามารถ, จัดสรรทรัพยากรและงบประมาณมากขึ้นเพื่อตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินและงานภาคสนามที่เกิดการพลัดถิ่นภายในที่สำคัญคือ UNHCR ซึ่งแต่เดิมถนัดในงานคุ้มครองผู้ลี้ภัยซึ่งประสบเหตุทำนองเดียวกับ IDPS เพื่อสามารถปฏิบัติงานคุ้มครอง IDPS แม้ต้องขึ้นอยู่กับการร้องขอของเลขาธิการใหญ่ หรือสมัชชาใหญ่สหประชาชาติก็ตาม

แม้ว่าแต่แรกจะถกเถียงกันถึงรูปแบบทางสถาบันว่าจะให้ตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นรับผิดชอบ หรือให้หน่วยงานที่มีอยู่ ขยายอำนาจหน้าที่ออกไป โดยทิศทางในปัจจุบันคือ ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณและทรัพยากร ไม่อาจจัดตั้งสถาบันเดียวขึ้นมารับผิดชอบโดยตรงได้ จึงให้หน่วยงานต่างๆ ที่มีอยู่ขยายการปฏิบัติงานโดยอาศัยการประสานงานร่วมกัน

สำหรับพัฒนาการด้านกฎหมายที่ใช้กับ IDPS นั้นมาจากข้อความคิดที่ว่า การที่พยายามกำหนดว่า IDPS เป็นผู้มีความต้องการพิเศษก็เพื่อยกระดับให้คนกลุ่มนี้ ได้รับการปกป้องคุ้มครองมากขึ้น โดยอาศัยมาตรการที่กำหนดขึ้นเฉพาะ เพื่อให้คนกลุ่มนี้มีสิทธิเช่นเดียวกับคนอื่น ๆ ที่อยู่ในประเทศเดียวกันทั้งในทางกฎหมายและทางปฏิบัติ โดยสิ่งนี้ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติแต่อย่างใด และการพัฒนาเป็นหลักการที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายจะมีความคืบหน้ามากกว่า ตรงกับความ เป็นจริง และหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้ากับรัฐบาลที่ต่อต้านกฎหมายที่ผูกพัน โดยหลักการนี้จะสร้างบรรยากาศทางศีลธรรมและการเมืองผ่านการใช้ และพัฒนาไปสู่ตราสารที่มีผลผูกพันตามกฎหมายต่อไป

กลไกของสหประชาชาติได้พัฒนากฎหมาย โดยเริ่มจากการตั้งผู้แทนเลขาธิการใหญ่สหประชาชาติในส่วนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนนำไปสู่การจัดทำ the Compilation and Analysis of Legal Norms เสนอต่อคณะกรรมาธิการฯ ในปี 1996 โดยได้นำกฎหมายสิทธิมนุษยชน, กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศมารวบรวมและวิเคราะห์ ร่วมกับการเทียบเคียงกฎหมายผู้ลี้ภัย

จนได้ออกมาเป็นข้อค้นพบ บรรทัดฐานกฎหมายที่มีอยู่ต่อการคุ้มครอง IDPS ซึ่งพบว่ามี 17 ส่วนที่ให้ความคุ้มครอง ไม่เพียงพอ และ 8 ส่วนที่เป็นช่องว่างชัดเจนของกฎหมาย และได้มีการพัฒนากฎหมายต่อไปร่วมกับผู้เชี่ยวชาญ, นักวิชาการ, สถาบันด้านสิทธิมนุษยชนและด้านมนุษยธรรม จนในที่สุดสัมฤทธิ์ผลเป็นหลักการข้อนแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายใน (Guiding Principles on Internal Displacement) ในปี 1998 และได้มีการรับรองหลักการฯ นี้ไปใช้ในการปฏิบัติงานและเผยแพร่ต่อไป นอกจากนี้ยังปรากฏการตอบสนองของทั้งด้านกฎหมายและสถาบันต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ในภูมิภาคแอฟริกา, ภูมิภาคอเมริกาและภูมิภาคยุโรปด้วย

ในแง่การคุ้มครองระหว่างประเทศทางกฎหมาย ในงานเขียนนี้ได้ชี้ให้เห็นหลักการสำคัญของกฎหมายที่นำมาใช้เป็นฐานให้ความคุ้มครอง ไม่ว่าจะเป็นกฎบัตรสหประชาชาติ, กฎหมายสิทธิมนุษยชน, กฎหมายมนุษยธรรมเป็นสำคัญ และมีการอ้างอิงกฎหมายผู้ลี้ภัยและกฎหมายเฉพาะอื่นๆ มาประกอบ ซึ่งนำไปสู่การพิจารณาสถานะขั้นพื้นฐานของคนทุกคน (เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของ IDPs ด้วย), สิทธิชนกลุ่มน้อย (พิจารณาในแง่สิทธิของบุคคลปัจเจกชนที่เป็นสมาชิกของชนกลุ่มน้อย ซึ่งในประเทศกรณีศึกษา IDPs ที่เป็นชนกลุ่มน้อยอยู่มาก) และสิทธิผู้ลี้ภัย ไปจนถึงได้ชี้ให้เห็นสิทธิที่จำเป็นต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (IDPs) และฐานกฎหมายของสิทธิเหล่านี้ โดยในหลายส่วนได้ถูกนำระบุไว้ในหลักการข้อนแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายใน อันได้แก่ สิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติ, สิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ, สิทธิที่จะดำรงตนอยู่และความปลอดภัยส่วนบุคคล, สิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้ายและเลือกถิ่นที่อยู่, สิทธิที่จะไม่ถูกลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินตามอำเภอใจ เป็นต้น

### ปัญหาอุปสรรค

หลักการที่มุ่งสนับสนุนระหว่างประเทศให้มีการคุ้มครองภายในประเทศมีความหมายน้อยมากหรือไม่มีความหมายเลย ในกรณีของรัฐเองเป็นตัวการก่อให้เกิดการพลัดถิ่นภายในเสียเอง ทั้งนี้จากการที่รัฐบาลทหารพม่าดำเนินนโยบายและวิธีการตามที่รัฐบาลตนเห็นสมควร ภายใต้กฎหมายระเบียบที่คลุมเครือ ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรม ตลอดจนมีการก้าวท้าวกันระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ, อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ โดยเฉพาะระบบบริหารงานราชการ ระบบงานศาลที่ไม่อาจเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ การบริหารปกครองด้วยระบอบทหารและการใช้อำนาจโดยไม่ฟังเสียงประชาชน ปัญหาความขัดแย้งกับชนกลุ่มน้อยที่ยังไม่ได้รับการแก้ปัญหา ขณะที่รัฐบาลยังยึดถือการปราบปราม ความมั่นคงเหนือกว่าการให้ความสำคัญกับประชาชน, การปฏิเสธสภาพภาพพลเมืองของชนกลุ่มน้อยบางกลุ่ม จึงสะท้อนให้เห็นระบบโครงสร้างที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการป้องกันและการเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนได้ และเป็นอุปสรรคต่อความคุ้มครองระหว่างประเทศ



นอกจากนี้ยังมีปัญหาอุปสรรคอีกมากมายหลายประการ โดยในภาพรวมยังไม่มีระบบหรือกลไกระหว่างประเทศใดที่มีอาณัติคุ้มครอง ช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (IDPs) โดยตรง ในขณะที่กลุ่มคนที่พลัดถิ่นข้ามพรมแดน (ผู้ลี้ภัย) ได้รับความสนใจและการคุ้มครองปกป้องจากกฎหมายและสถาบันที่ชัดเจนมานานแล้ว

โดยในส่วนของกฎหมาย ยังไม่มีกฎหมายสำหรับ IDPs มีเพียงหลักการขออนุญาตที่ได้อาศัยกฎหมายสิทธิมนุษยชน, กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และนำกฎหมายผู้ลี้ภัยมาเทียบเคียงในการวิเคราะห์และปรับใช้ ทั้งนี้กฎหมายและบรรทัดฐานเหล่านี้เมื่อนำมาใช้กับ IDPs พบว่าสามารถให้ความคุ้มครองได้เพียงพอทีเดียว แต่ยังคงมีข้อจำกัดการใช้ในบางสถานการณ์, บังคับเฉพาะรัฐภาคี ในแง่สาระของสิทธิทั้งหลาย บางสิทธิอาจถูกระงับใช้ได้ชั่วคราว, ครอบคลุมไม่พอเพียงและมีช่องว่างอยู่เมื่อพิจารณาสิทธิที่จำเป็นต่อ IDPs ซึ่งจะได้มีการพัฒนาบรรทัดฐานกันต่อไป เช่น สิทธิที่จะไม่ถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ, สิทธิที่ได้รับการชดเชยความเสียหาย เสียหายในทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการพลัดถิ่น เป็นต้น

การให้ความคุ้มครองจึงสามารถใช้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ได้ แต่ปัญหาสำคัญอยู่ที่การบังคับใช้ (Enforcement) ด้วยเช่นกัน เนื่องจากหลายสนธิสัญญาที่ประเทศพม่าเป็นภาคีก็ยังคงปล่อยให้มีการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายนั้นอยู่ อันเป็นผลมาจากกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่อ่อนแอ, ความไม่ชัดเจนของกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ, การใช้มาตรการบังคับ/ลงโทษไม่ได้ทำโดยร่วมกันจึงการใช้มาตรการดังกล่าวแต่ฝ่ายเดียว เช่น ที่ USA และ EU ใช้จึงไม่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในพม่า อีกทั้งการใช้มาตรการบังคับ/ลงโทษรวมถึงหากจะมีการเข้าไปแทรกแซงโดยใช้กำลังทหารก่อให้เกิดผลกระทบในทางร้ายต่อประชาชนมากกว่า ฯลฯ ตลอดจนมีข้อจำกัดในในแง่องค์ประกอบทั้งในทางกฎหมายและการเมืองระหว่างประเทศต่อการออกข้อมติของสมัชชาใหญ่ เพื่อให้เกิดผลผูกพันให้รัฐต้องปฏิบัติตาม ซึ่งไม่อาจอาศัยข้อมติของสมัชชาใหญ่ได้

นอกจากนี้อุปสรรคสำคัญอีกประการคือ รัฐบาลทหารพม่ามักจะต่อต้านการแทรกแซงกิจการภายในของตน ยึดถือในอำนาจอธิปไตยเป็นสำคัญ จากความพยายามของสังคมโลกที่จะกระตุ้น, เตือน, กดดัน, แสวงหาข้อมูลและความร่วมมือจากองค์กร, องค์กรภายในพม่า ฯลฯ ย้อนกลับมาด้วยการอ้างเหตุผลแห่งความชอบธรรมตามที่รัฐบาลทหารพม่าเห็นสมควร และห้ามการแทรกแซงที่รับรองไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติและเป็นหลักการสำคัญที่อาเซียนยึดถือ ในประการหลังนี้ตกเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์จากภายนอก เพราะแทนที่การรวมกลุ่มประเทศจะส่งเสริมการแก้ปัญหา แต่กลับปล่อยให้ปัญหายังคงลุกลามใหญ่โต หลายฝ่ายจึงมองว่าพม่าเป็นลูกตุ้มเป็นจุดด้อยของอาเซียน องค์กรระหว่างประเทศ, องค์กรเอกชนจำนวนมากประสงค์จะดำเนินงานคุ้มครอง และช่วยเหลือประชาชนพม่า แต่ด้วยปัจจัยในเรื่องอาณัติ, จำนวนและความสามารถของบุคลากร,

การสนับสนุนทางการเงิน, องค์การและองค์การระหว่างประเทศมักเน้นงานช่วยเหลือบรรเทาทุกข์มากกว่างานให้ความคุ้มครอง, ความสามารถในการตอบสนองในภาวะฉุกเฉินและการประสานงานในภาวะต่าง ๆ ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะข้อจำกัดอันเนื่องมาจากการที่รัฐบาลไม่ยินยอมให้องค์การ, องค์การระหว่างประเทศเข้ามาเกี่ยวข้องกับกิจการภายในและช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมซึ่งตรงจุดนี้ยังเป็นที่ถกเถียงกันว่าองค์การ, องค์การมีสิทธิเสนอความช่วยเหลือ และรัฐพึงต้องอนุญาต หรือจะปล่อยให้ เป็นดุลยพินิจของรัฐ นอกจากนี้การต่อต้านการแทรกแซงนี้ไปมีผลกับประชาชนที่ติดต่อกัน, เป็นอิสระ, ร่วมมือในลักษณะใดก็ตามกับองค์การ, องค์การระหว่างประเทศที่ไม่ได้รับความยินยอม จะมีความผิดและถูกจับกุมตัวไปลงโทษ

### สู่ทางและข้อเสนอแนะ

อย่างไรก็ดีคงปฏิเสธไม่ได้ว่าการแก้ปัญหาและบรรเทาผลกระทบจากสถานการณ์พลัดถิ่นภายในเกี่ยวพันอยู่กับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์ ซึ่งน้ำหนักของข้อเรียกร้องและข้อประณามของสังคมโลกมักจะไปอยู่ที่สถานการณ์ทางการเมือง, ประชาธิปไตย, การกระทำต่อนักศึกษาและสมาชิกพรรคฝ่ายค้านในพม่า รวมถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนในภาพรวม ทั้งนี้ก็ไม่แน่ว่าหากมีประชาธิปไตยมากขึ้นแล้วสถานการณ์การละเมิดฯ และการพลัดถิ่นจะดีขึ้นเป็นที่น่าพอใจ จึงควรแยกแยะให้ออกระหว่างสองประเด็นนี้และตอบสนองปัญหาการพลัดถิ่นภายในให้มากขึ้น

เมื่อพิจารณาประสบการณ์ที่สังคมโลกมีต่อพม่า และที่พม่ามีต่อสังคมโลก ตลอดจนผลกระทบต่อประชาชน พอจะประเมินได้ว่าควรจะมีมุ่งใช้วิธีการเจรจาเป็นสำคัญ ซึ่งดูจะมีประสิทธิผลเหนือกว่า การใช้มาตรการบังคับ / ลงโทษทางเศรษฐกิจ และการใช้กำลังทหารเข้าไปเกี่ยวข้องกับปัญหามนุษยธรรมในพม่า โดยเฉพาะการให้คุ้มครองแก่ IDPs ทั้งนี้เมื่อพิจารณาจากผลที่ได้รับจากการใช้มาตรการ sanctions ของสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรป รวมถึงเมื่อพิจารณาแนวโน้มการตอบสนองของกลไกสหประชาชาติ ตลอดจนปัจจัยที่นำไปสู่และผลที่ได้รับหากจะมีการแทรกแซงด้านมนุษยธรรม / การใช้กำลังปฏิบัติการรักษาสันติภาพ

ทั้งนี้ประเทศในอาเซียนและ/หรือหน่วยงานสิทธิมนุษยชนและมนุษยธรรมควรจะมีริเริ่มให้มีการเจรจาให้พม่ายินยอมเปิดทางให้มีการดำเนินงานให้ความช่วยเหลือมนุษยธรรม เนื่องจากสภาพสถานการณ์จำเป็นต้องอาศัยการอำนวยความสะดวกของรัฐ โดยหากมีตรงจุดนี้จะทำให้มีหนทางที่งานนี้จะสัมฤทธิ์ผล ซึ่งจำเป็นจะต้องประเมินทั้งความต้องการด้านมนุษยธรรมและผลกระทบต่อทางการเมืองในการส่งความช่วยเหลือ ดังกล่าว ทั้งนี้จะต้องให้ความสำคัญต่อการให้ความคุ้มครองเป็นอันดับแรกและจะต้องลงมือกระทำอย่างจริงจัง

นอกจากนี้ยังจำเป็นต้องเจรจาไปพร้อม ๆ กันกับประเด็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางชาติพันธุ์หรือให้ลดหรือยุติการกระทำอันเป็นภัยคุกคามทั้งหลาย ที่จะต้องมุ่งแนวทางในการปรับทัศนคติ, สร้างมิตรภาพ, ทำความเข้าใจ, เป็นกลาง, จริงจังและจริงจัง ต่อการปลดอาวุธ, ทำให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ, การมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้นไปจนถึงรับรองสิทธิชนกลุ่มน้อย มากกว่าหนทางที่จะกดดันหรือพยายามเข้าไปควบคุม แทรกแซงสิ่งต่าง ๆ

ภายใต้วิธีการข้างต้นกลไกตามกฎหมายระหว่างประเทศสามารถจะนำมาใช้เป็นแนวทางประกอบเข้ากับการเจรจาทางการทูต โดยยังจำเป็นต้องเน้นกระตุ้นให้พม่าเห็นพันธกรณีที่ชัดเจนในทางระหว่างประเทศ อันมีลักษณะเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ และกฎหมายที่พม่าเป็นภาคีซึ่งพึงต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งพยายามบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่และสามารถคุ้มครองสิทธิที่จำเป็นของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ตลอดจนการพยายามพัฒนาความรู้ความเข้าใจในกฎเกณฑ์ที่พัฒนาขึ้นมาเป็นหลักการข้อแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในและสนับสนุนให้มีการนำหลักการข้อแนะนำนี้ไปใช้ปฏิบัติอย่างจริงจัง พร้อม ๆ กับพยายามแก้ไข พัฒนาให้เป็นหลักการฯ ที่ตอบสนองความต้องการของคนกลุ่มนี้ได้ดี ที่มีองค์กร/หน่วยงานระหว่างประเทศทั้งระดับโลกและระดับภูมิภาคและองค์กรเอกชนร่วมกันช่วยกันติดตามตรวจสอบสถานะที่คนกลุ่มนี้เผชิญอยู่ให้สอดคล้องกับหลักการข้อแนะนำ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในเมื่อหลักการข้อแนะนำนี้ยังไม่มีกลไกติดตามตรวจสอบ และการติดตามตรวจสอบจำเป็นอย่างยิ่งต่อการปฏิบัติตามกฎหมาย

หากจะมีการดำเนินการใด ๆ ควรไปในทิศทางที่ไม่ใช่เพียงแต่ติดตามตรวจสอบการหยุดยั้งและการปฏิบัติการรักษาสันติภาพตามแบบเดิมมา ควรมุ่งเน้นขยายความคุ้มครองไปสู่การดำเนินการในหลายระดับ ตั้งแต่การแสดงบทบาทชัดเจนและจริงจังของหน่วยงานหลักของสหประชาชาติ, องค์กร/หน่วยงานที่จัดตั้งภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ และที่จัดตั้งให้มีหน้าที่ติดตามตรวจสอบสนธิสัญญาต่าง ๆ มาจนถึงบทบาทและกลไกในระดับภูมิภาค อนุภูมิภาคและระดับประเทศ ในการร่วมกันดำเนินงานในหลายลักษณะ นอกเหนือจากข้อเสนอแนะข้างต้นแล้วยังได้แก่ การบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน, การประสานงานที่เข้มแข็งต่อการดำเนินงานด้านมนุษยธรรม, ลดการเคลื่อนไหวและการรวมตัวของผู้ที่เป็ฝ่ายในการสู้รบ, การช่วยเหลือการเก็บกู้และทำลายทุ่นระเบิด, การปฏิรูปรัฐธรรมนูญและกฎหมายภายใน, สร้างและปฏิรูปหน่วยงาน/สถาบันภายในรัฐให้สอดคล้องกับสิทธิมนุษยชน ฯลฯ ภายใต้ข้อพิจารณาที่ว่าภัยคุกคามความมั่นคงชีวิตและความปลอดภัยของมนุษย์นั้น นับวันจะมีขอบเขตกว้างขวาง รุนแรงและซับซ้อนขึ้น ไม่ว่าจะในรูปแบบของการละเมิดที่รุนแรงต่อสิทธิมนุษยชน, การทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องพลัดถิ่นไม่ว่าจะโดยชอบหรือไม่ก็ตาม, การก่อการร้ายระหว่าง

ประเทศ, การลักลอบค้าอาวุธและค้ายาเสพติด, การค้าเด็กและสตรีในรูปแบบต่าง ๆ, การแพร่ระบาดของโรคเอดส์, ภัยพิบัติทางสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

ส่วนประกอบที่น่าจะเสริมเข้าไปคือ เหตุผลที่ว่าประเทศพม่ายังคงต้องพึ่งพาส่วนที่จะเข้ามาพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ จึงจำเป็นต้องคิดให้รอบคอบก่อนลงมือกระทำ และไม่คิดหรือกระทำตามอำเภอใจเหมือนเช่นที่เคยเป็นมา, แนวทางสนับสนุนความช่วยเหลือด้านการพัฒนาที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ยอมรับได้ทั้งฝ่ายผู้สนับสนุนและผู้รับฯ เช่น หลีกเลี่ยงกระทำอันเป็นผลให้ประชาชนพลัดถิ่นเหมือนที่เคยเป็นมา, โครงการที่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจต่อประเทศพร้อม ๆ กับก่อประโยชน์กับประชาชนในระดับรากหญ้า เช่น การพัฒนาพื้นที่เพาะปลูก, พัฒนาแหล่งชลประทาน, การควบคุมโรคระบาด เป็นต้น ทั้งนี้ต้องอาศัยการประสานกันทั้งในระดับสากลและประเทศอาเซียนในแง่เงินทุนสนับสนุน, เงื่อนไข, ผลกระทบ, การทำความเข้าใจต่อสังคมโลกและรัฐบาลทหารพม่า

แนวทางข้างต้นเป็นความพยายามที่จะเข้าไปแก้ปัญหาที่สาเหตุ ในเชิงการป้องกันมากกว่าการเข้าไปเยียวยา ซึ่งจะส่งผลให้สาเหตุของการพลัดถิ่นลดลง ทั้งนี้มาตรฐานกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศสำหรับ IDPs ประกอบเข้ากับกลไก / สถาบันที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งเห็นได้จากการมีหลักการข้อนแนะนำว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน, คำแปลหลักการข้อนแนะนำฯ เป็นภาษาพม่าภาษาชนกลุ่มน้อย (Sgaw Karen และ Chin), การรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ (Global IDP Project), การมอบหมายหน้าที่ให้ผู้ประสานงานบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน, การขยายอาณาเขตขององค์การระหว่างประเทศให้ครอบคลุมคนกลุ่มนี้, เป็นพัฒนาการส่วนสำคัญที่จะส่งผลต่อการยกระดับการให้ความคุ้มครอง, การปฏิบัติและให้ความสำคัญกับประชาชนที่พลัดถิ่นภายในมากขึ้น ตั้งแต่ระดับสากลมาจนถึงประเทศที่เกิดสถานการณ์พลัดถิ่นภายใน เช่น ประเทศพม่านี้

ทั้งนี้ข้อสังเกตว่า ความพยายามที่จะให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศไม่ได้เป็นการเข้าไปแทนที่รัฐ หรือไม่ได้เข้าไปรบกวนโดยสิ้นเชิงต่อคนกลุ่มนี้ตลอดไป แต่การคุ้มครองระหว่างประเทศมุ่งทำให้ความคุ้มครองภายในประเทศสามารถทำงานได้เป็นปกติและรับผิดชอบต่อประชาชนได้ ภายใต้หลักการที่ว่าไม่มีความคุ้มครองใด ๆ เทียบเท่าได้กับรัฐให้ความคุ้มครองประชาชนของตน, ไม่มีการแก้ปัญหาใดที่คลี่คลายได้ดีและยั่งยืนเท่ากับรัฐและประชาชนแก้ปัญหาด้วยตนเอง



## รายการอ้างอิง

### ภาษาไทย

- กมล สนธิเกษตริณ. คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติ-  
บรรณานุกรม, 2535.
- กุลพล พลวัน. พัฒนาการแห่งสิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.
- เกียรติชัย พงษ์พาณิชย์. พม่าฝ่าเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ : มติชน, 2536.
- โกวิท วงศ์สุรวัฒน์. รัฐศาสตร์กับการเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ตะเกียง, 2534.
- ขจัตถ์ชัย บุรุษพัฒน์. ชนกลุ่มน้อยสัญชาติพม่า. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์แพรวพิทยา, 2540.
- คริสตอฟ สวิทนาร์สกี. กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับสิทธิมนุษยชน. แปลและเรียบเรียงโดย  
ประสิทธิ์ เอกบุตร(ศ.ดร). วารสารนิติศาสตร์. 27 ฉบับที่ 4 (ธันวาคม, 2540) : 1172.
- จรรยา สุภาพ. หลักรัฐศาสตร์ภาคพิศดาร : แนวทฤษฎีและประยุกต์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพา  
ณิช, 2518.
- ชุมพร ปัจจุบันนท์. กฎหมายว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ. เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมาย  
ระหว่างประเทศ, หน่วยที่ 7-15 . นนทบุรี : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิ  
ราช, 2538.
- ดำรง ธรรมารักษ์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลง  
กรณ์มหาวิทยาลัย พิมพ์ครั้งที่ 2, 2539.
- ทองหล่อ วงษ์ธรรมมา. การศึกษาและวิเคราะห์เหตุการณ์โลกปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : โอเดียนสโตร์ . 2540.
- นพนิธิ สุริยะ. สิทธิมนุษยชน. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2537.
- นพมาศ คมขำ. ข้อมติของสหประชาชาติที่เกี่ยวกับสถานการณ์ในกัมพูชา. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์  
มหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย .  
ปีการศึกษา 2536.
- นิธิ เตียวศรีวงศ์. อาเซียนหลับตาให้สลอร์กไม่ได้. ผู้จัดการรายวัน (28 ธันวาคม 2539) : 5.
- เบอร์ม่า อิชชู. พม่ากับทางเล็อกเพื่อการท่องเที่ยว. กรุงเทพฯ : กลุ่มต่อสู้เพื่อพม่า, 2539.
- เบอร์ม่า อิชชู. สายใยไทย-พม่า, 1 (พฤศจิกายน 2541) : 6.
- เบอร์ม่า อิชชู. สายใยไทย-พม่า, 2, ฉบับที่ 3. (มกราคม 2542) : 3.
- เบอร์ม่าอิชชู. เรื่องเล่า...ผู้อพยพพม่า, สายใยไทย-พม่า, 2 ฉบับที่ 8 (มิถุนายน 2542) : 4.
- พันธุ์สุรย์ ลดาวัลย์. การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองพม่า. กรุงเทพฯ : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ,  
2542.
- พรพิมล ตริโชติ. ชนกลุ่มน้อยกับรัฐบาลพม่า. กรุงเทพฯ : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537.



พรสุข เกิดสว่าง และ กฤตยา อาชวนิจกุล. การละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศพม่า : จากผู้ลี้ภัยสู่แรงงานข้ามชาติ, นครปฐม : สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, 2540.

พันธุมาตี เกตวันตี, ผู้แปล. ของ ชาน ซูจี วีรสตรีประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ : ริเวอร์บุ๊คส์, 2535.

วิทิต มันทาภรณ์. สิทธิมนุษยชนและประเทศไทย : ทศนคติรากฐาน. วิมลศิริ ชำนาญเวชและวิทิต มันทาภรณ์, บรรณาธิการ. สิทธิมนุษยชน สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536.

วิมลศิริ ชำนาญเวช และ วิทิต มันทาภรณ์, บรรณาธิการ. สิทธิมนุษยชน ! สิทธิหรือหน้าที่ในประเทศไทยปัจจุบัน. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535.

สมปอง สงวนบรรพ์. พม่า : มีอะไรที่ไทยควรให้ความสนใจ. สราญรมย์, หน้า105 .กรุงเทพฯ : อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2541.

สมพงศ์ ชูมาก. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2530.

สมพงศ์ ชูมาก. การปฏิบัติการรักษาสันติภาพของสหประชาชาติ (1948-1995). กรุงเทพฯ : ภาควิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ, คณะรัฐศาสตร์, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544

สมยศ เชื้อไทย. หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2536.

สิทธิชัย วีระชาฎพิชิต. "มติขององค์การระหว่างประเทศกับผลทางกฎหมาย". วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 11 ฉบับที่ 1 (ธันวาคม 2529-มีนาคม 2530).

สำนักข่าวหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ. การคุ้มครองผู้ลี้ภัย : ข้อเสนอแนะภาคสนามสำหรับองค์กรเอกชน. กรุงเทพฯ : สำนักข่าวหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติสำนักงานภูมิภาคประจำประเทศไทย กัมพูชาและเวียดนาม, 2542.

สำนักข่าวหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย. ตราสารระหว่างประเทศ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัย. กรุงเทพฯ : สำนักข่าวหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทย, 2542.

อุกฤษฏ์ ปัทมานันท์, บรรณาธิการ. อาเซียนใหม่. กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.

### ภาษาอังกฤษ

Acts of Oppression : Censorship and the law in Burma (London : Article 19, 1999).

Akehurst, Micheal. A Modern Introduction in International Law . 5<sup>th</sup> ed. London : George Allen and Unwin, 1984.

- Amnesty International. Myanmar, the Kayin (Karen) State : Militarization and Human Rights, Amnesty International Report. ASA 16/12/99. (June 1999), URL : <http://www.amnesty.org>.
- APT, "Protecting Human Rights in Times of Emergency", 24 June 1999, URL : <http://www.apr.ch/un/pphr.htm>
- Bailliet, Cecilia. Unfinished business : the IDP land question. Forced Migration Review, 7 (April 2000) : 17-18.
- Bennett, Jon. Internal Displacement : protecting the dispossessed, URL : <http://www.nrc.no>
- Beyani, Chaloka. Restrictions on Internal Freedom of Movement and Residence in International Law, D.Phil. Thesis, Oxford (1992).
- Beyani, Chaloka. Prevention and Resolution of Forced Population Displacement. International Journal of Refugee Law, Special Issue (1995) : 135.
- Beyani, Chaloka . State Responsibility for the Prevention and Resolution of Forced Population Displacements in International Law. International Journal of Refugee Law, Special Issue, UK : Oxford University Press, Summer 1995.
- Brownlie, Ian . Principles of Public International Law . 4<sup>th</sup> ed. Oxford University Press, 1990.
- Burma Issues. Ethnicity Nationalism and Social Change : Part I. Burma Issues News, Analysis & Peoples' Stories, 9, No. 5 (May 1999) : 6-7.
- Burma Issues. Hunger in Karenni State. Burma Issues News, Analysis & Peoples' Stories. 9, No.4 (April 1999) : 7-8.
- Burma Issues. In Step with Militarization. Burma Issues : News Analysis & People' Stories, Vol. 9 No.8 (August 1999) : 3.
- Burma Ethnic Research Group. Conflict and Displacement in Karenni : The Need for Considered Approaches . Chiangmai : Nopburee Press, 2000.
- Burma Ethnic Research Group. Internal Displacement in Myanmar. Chiangmai : Nopburee Press, 1999.
- Burma Ethnic Research Group and Friedrich Naumann Foundation. Forgotten Victims of a Hidden War : Internally Displaced Karen in Burma. Chiangmai : Nopburee Press, 1998.
- Callahan, Mary P. Cracks in the Edifice : Changes in Military Society Relations in Burma since 1988, Burma/ Myanmar, Strong Regime, Weak State, p.22. Bothurst : Crawford House Publishing, 1999.

- Capotorti, Francesco. Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religions and Linguistic Minorities. New York : Centre for Human Rights, 1991.
- Clapham, Andrew. Human Rights in the Private Sphere . New York : Oxford University Press, 1993.
- Clearance, William. Field Strategy for the Protection of Human Rights. International Journal of Refugee Law. Vol. 9 No.2 . UK : Oxford University Press, 1997.
- Cecilia Bailliet. Unfinished business : the IDP land question. Forced Migration Review, 7 (April 2000) : 17-18.
- Cohen, Roberta. Protecting the Internally Displaced Persons. World Refugee Survey 1996 . Washington D.C. : United States Committee for Refugees, 1996.
- Cohen, Roberta. Hard cases : internal displacement in Turkey, Burma and Algeria. Forced Migration Review, 6 (December 1999) : 25.
- Cohen, Roberta and Deng, Francis M. Masses in Flight-The Global Crisis of Internal Displacement. Washington D.C. : The Brookings Institution, 1998.
- Cohen, Roberta and Korn, David A. Failing the internally displaced. Forced Migration Review, 5 (August 1999) : 11-12.
- Commission on Human Rights resolution 2000/23, situation of human rights in Myanmar, UN Doc. E/CN.4/RES/2000/23 (18 April 2000)
- Cox, Murcus. The Right to Return Home : International Intervention and Ethnic Cleansing in Bosnia and Herzegovina. International and Comparative Law Quarterly . Vol. 47. Part 3. London: The British Institute of International and Comparative Law, 1998.
- Daes, Erica-Irena A. Status of the Individual and Contemporary International Law : Promotion, Protection and Restoration of Human Rights at National, Regional and International Levels. Geneva : United Nations, Centre for Human Rights, 1992.
- Deng, Francis M. Internally Displaced Persons-Compilation and Analysis of Legal Norms. Geneva : United Nations, 1997.
- Deng, Francis M. The International Protection of the Internally Displaced. International Journal of Refugee Law Special Issue, Oxford University Press (1995) : 74-76.

- Dieng, Adama . Addressing the Root Causes of Forced Population Displacements in Africa : A Theoretical Modes. International Journal of Refugee Law, Special Issues . UK : Oxford University Press, Summer 1995.
- Dinstein, V. and Taboly, M. , eds., The Protection of Minorities and Human Rights. Netherlands : Kluwer Academic Publishers, 1992.
- Donhung, Khoeharn. the Burma roadshow continues to go nowhere, the Nation (8 October 2000) : A4.
- Dunford, Jack. Principles related to humanitarian Assistance : dealing with sovereignty : Burma. the paper presented to the Regional Conference on Internal Displacement in Asia, Bangkok, 22-24 February 2000 : 2.
- Earth Rights International and Southeast Asian Information Network. Total Denial : A Report on the Yadana Pipeline Project in Burma. n.p. : EAI and RAIN, 1996.
- Falk, Richard. Comparative Protection of Human Rights in Capitalist and Socialist Third World Countries. Universal Human Rights, 1, No.2 (1979) : 17 in Philip Alston, ed. ., Human Rights Law, p.81. Great Britain : Dartmouth Publishing, 1996.
- Far Eastern Economic Review. 1984 Yearbook. p.132-140.
- Feissler, Nils. The International Protection of Internally Displaced Persons. International Journal of Refugee Law, 2, No.3 (1999) : 453.
- Gasser, Hans-Peter. International Humanitarian Law and the Protection of War Victims. <http://www.icrc.org.unicc/icrcnews> . November 1, 1998.
- Goodwin-Gill, Guy S. Who to protect, How..., and the future?..International Journal of Refugee Law . Vol. 9 No.1 . UK : Oxford University Press, 1997.
- Hampton, Jamie , ed.. Internally Displaced People : A Global IDP Survey . (London : Norwegian Refugee Council, Global IDP Survey, 1998.
- Hegarty, Angela and Lionard, Siobhan. Human Rights : An Agenda for the 21<sup>st</sup> Century. London : Cavendish Publishing, 1999.
- Helle, Daniel. Enhancing the protection of internally displaced persons. Davies, Wendy , ed., Rights Have No Borders : Internal Displacement Worldwide. Norwegian Refugee Council / Global IDP Survey, 1998 URL : <http://www.nrc.no/engindex.htm>

- Hofmann, Reiner . “International Humanitarian Law and the Law of Refugees and Internally Displaced Persons” . Law in Humanitarian Crises. Vol.1 . Luxembourg European Commission, 1995.
- Human Rights Watch. HRW World Report 1997 : Burma : Human Rights Developments, 1997. <http://www.hrw.org.refugees.html>
- Human Rights Watch. HRW World Report 1999 : Special Programs and Campaign – Refugees, Displaced Persons and Asylum /Seekers, 1999. <http://www.hrw.org.refugees.html>
- Human Rights Watch. HRW World Report 1999 : Asia Overview, 1999. <http://www.hrw.org.refugees.html>
- Human Rights Watch. HRW World Report 1999 : Burma : Human Rights Developments, 1999. <http://www.hrw.org.refugees.html>
- Human Right Watch. “Unwanted and Unprotected”, HRW Report 1998, URL : <http://www.hrw/reportThai98.html>
- Human Rights Watch/Asia Report. Burma : the Rohingya Muslims, ending a cycle of exodus, 8, No. 9 (1996)
- ICRC. Refugee and Internally Displaced Persons. Extract from Principles and response in international humanitarian assistance and protection ; 26<sup>th</sup> International Conference of the Red Cross and Red Crescent . <http://www/icrc.org.unicc/icrcnews> , September 1995.
- Inter-Agency Standing Committee. Global Humanitarian Assistance 2000. Switzerland : the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2000.
- Inter-Agency Standing Committee. Humanitarian Action in the 21<sup>st</sup> Century. New York : IASC, 2000.
- International Committee of Red Cross. International Humanitarian Law : Answers to your questions . Geneva : ICRC Publications, 1998.
- Kalin, Walter. Introduction to the Guiding Principles on Internal Displacement. paper presented to the Regional Conference on Internal Displacement in Asia, Bangkok , 22-24 February 2000 : 3.
- Kin, Aung . Burma in 1982 : on the road to recovering. Southeast Asian Affairs. Singapore : Institute of Southeast Asian Studies, 1983 : 93-94



- Korn, David A. Exodus within Borders : An Introduction to the Crisis of Internal Displacement. Washington D.C : Brookings Institution Press, 1999.
- Lavoyer, Jean-Philippe. Refugees and Internally Displaced Persons : International and the Role of ICRC. International Review of the Red Cross . No.305, 1995.
- Lee, Luke T. . Internally Displaced Persons and Refugees : Towards a Legal Synthesis ? . Journal of Refugee Studies. 9. No.1 , 1996.
- Lehman, F. K. Ethnic Categories in Burma and the Theory of Social Systems. Southeast Asian Tribes Minorities and Nations, pp.120-121. Princeton : Princeton University, Center of International Studies, 1967.
- Lillich, Richard B. .International Human Rights : Problems of Law, Policy and Practice. 2nd ed..Boston : Little , Brown & Company, 1991.
- Meron, Theodor. On a Hierrachy of International Human Rights, the American Journal of International Law, 80 (1986) : 4 in Alston, Philip , ed., Human Rights Law, p.81. Great Britain : Dartmouth Publishing, 1996.
- Momtaz, Djamchid . “The Minimum Humanitarian Rules Applicable in Periods of Internal Tension and Strife” . International Review of Red Cross . No.324, 1998.
- Muntarbhorn, V. Human Rights Protection System of the United Nations of its Specialized Agencies. lectures for the International Institute of Human Rights. Strasbourg, 2001.
- Muntabhorn, Vitit. The Status of Refugees in Asia . New York : Oxford University Press, 1992.
- NCGUB. Human Rights Yearbook 1997-98. Nonthaburi : NCGUB, Human Rights Documentation Unit, 1998.
- NCGUB. Human Rights Yearbook 1998-99. Nonthaburi : NCGUB, Human Rights Documentation Unit, 1999.
- Norwegian Refugee Council, Call for protection and humanitarian assistance to Karenni IDPs, Myanmar (Burma), Global IDP Project. URL : <http://www.idpproject.org>
- Norwegian Refugee Council. Global IDP Database, Myanmar (Burma) : Profile Summary, URL : <http://www.idpproject.org>
- Norwegian Refugee Council, Global IDP Database. No Reports of ID Cards being permanently confiscated when villagers were relocated in the Shan State (1999). URL : <http://www.idpproject.org>

- Nyland, Bo Viktor; Legrand, Jean Claude; Hotttsberg, Peter. The role of art in psychosocial care and protection for displaced children. Forced Migration Review, 6 (December 1999) : 16-19.
- O'Donnell, Daniel . Trend in the application of International Humanitarian Law by United Nations Human Rights Mechanism. International Review of the Red Cross . No.324, 1998.
- Oraa J. . Human Rights Standards in States of Emergency in Public International Law. Oxford, 1992.
- Parnwell, Mike. Population Movements and the Third World. London : Routledge, 1993
- Pejic, Jelene. Minority Rights in International Law. Human Rights Quarterly 19 (1997) : pp.671-672.
- Phuong, Catherine. At the heart of the return process : solving property issues in Bosnia and Herzegovina. Forced Migration Review, 7 (April 2000) : 5-7.
- Ramcharan, B.G. The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights : Forty years after the Universal Declaration. Netherlands : Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Renald, Ronald D. Minorities in Burmese History, paper to be presented at the Regional Workshop on Minorities in Buddhist Policies : Sri Lanka, Burma and Thailand, pp.10-13 . 25-28 June 1985.
- Robert, Goldman K. . "Codification of International Rules on Internally Displaced Persons" . International Review of the Red Cross . No.324, (September), 1998.
- Report of the Representative of the Secretary-General. Mr. Francis M. Deng, submitted pursuant to Commission on Human Rights Res. 1995/97. Compilation and Analysis of Legal Norms . UN Document E/CN.4/1996/52/ Add. 2 (4 January 1997).
- Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, Profiles in Displacement in Mozambique, UN Document E/CN.4/1997/43 Add.1 (4 January 1997).
- Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng. submitted pursuant to Commission on Human Rights Res.1996/52, "Internally Displaced Persons", UN Document E/CN.4/1997/43 (4 January 1997).

Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng. submitted pursuant to Commission on Human Rights Res. 1993/95, Addendum, Note on the mission to Rwanda, UN Document E/CN.4/1995/50/Add.4 (4 January 1997).

Report of the Representative of the Secretary-General, Mr. Francis M. Deng, "Compilation and Analysis of Legal Norms, Part II : Legal Aspects Relating to the Protection against Arbitrary Displacement". UN Document E/CN.4/1998/53/Add.1 (11 February 1998).

Report of the Secretary-General. the situation of Human Rights in Myanmar, submitted pursuant to General Assembly Res. 51/117, UN Document E/CN.4/1997/129 (27 March 1997).

Report of the High Commissioner for Human Rights. submitted pursuant to Commission res. 1997/75. Human Rights and Mass Exoduses. UN Document E/CN.4/1998/51 (30 January 1998).

Report of the Secretary-General. Situation of Human Rights in Myanmar. submitted pursuant to General Assembly Res. 53/162, UN Document E/CN.4/1999/29 (27 April 1999).

Report of the Special Rapporteur, Judge Rajsooner Lallah. Situation of Human Rights in Myanmar, UN Document E/CN.4/1997/64 (February 6, 1997).

Report of the Special Rapporteur, Mr. Rajsoomer Lallah. Situation of Human Rights in Myanmar". submitted in accordance with Commission on Human Rights Res. 1998/63, UN Document E/CN.4/1999/35 (22 January 1999).

Report of Sub-mission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. "Minimum Humanitarian Standard". Analytical Report of the Secretary-General submitted pursuant to Commission on Human Rights Res.1997/21.UN Document E/CN.4/1998/87 (5 January 1998).

Sandoz, Yves; Swinarski, Christophe; Zimmermann, Bruno. Commentary on the Protocol additional to the Geneva Convention of 12 August 1949 and relating to the Protection of Victims of Non-international Armed Conflict (Protocol II) . Geneva : Martinus Nijhoff Publishers, 1987.

Sandoz, Yves . The rights to intervene on humanitarian grounds : limits and condition . The right to intervene and international law in the humanitarian field. – Towards a new concept of national sovereignty . <http://www/icrc.org> . January 1994.

- Schachter O.. International Law in Theory and Practice : General Course in Public International Law. 178 Recueil des cours, 21 (1982) : 336 referred in Alston, Philip , ed., Human Rights Law,
- Silverstein, Josef. Burma in an International Perspective. Asian Survey, 33,10 (October 1992) : 962.
- Shan Human Rights Foundation. Dispossessed. Chiangmai : the Shan Human Rights Foundation, 1998.
- Shaw, Malcolm N. .The Definition of Minorities in International Law. in Dinstein, V. and Taboly, M. , eds., The Protection of Minorities and Human Rights. Netherlands : Kluwer Academic Publishers, 1992.
- Simma, Bruno and Alston, Philip. The Sources of Human Rights Law : Custom, Jus Cogens and General Principles. Alston, Philip, ed. Human Rights Law, pp. 13-14. Great Britain : Dartmouth Publishing, 1996.
- Smith, Martin. Burma : Insurgency and the Politics of Ethnicity . London : Zed Books, 1991.
- Stavropoulou, Maria. Displacement and Human Rights : Reflections on UN Practice. Human Rights Quarterly. 20, (1998) : 516-518.
- Stothard, Debbie. Constructive Engagement : An Alternative View. the paper of Alternative ASEAN Network on Burma for the briefing on human rights in Burma, UN Commission on Human Rights. Geneva (April 8, 1997).
- Stavenhagen, Rodolfo. The Ethnic Question : Conflicts, Development and Human Rights. Hong Kong : United Nations University Press, 1990.
- Steinberg, David I. Burma : A Socialist Nation of Southeast Asia. Colorado : Westview Profile, 1982.
- Steiner,H.J and Alston, P. International Human Rights in Context.. Oxford : Clarendon Press, 1996.
- Tanja, Gerald J. Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance : an echo from the past and a prospect for the future. Law in Humanitarian Crises. Vol. II . Luxembourg : European Commission, 1995.
- The Mon Forum, Issue No.5 (May 30,2000) : 5-6.
- Thiele, Bret. Housing and Property Issues : recent developments. Forced Migration Review, 8 (August 2000) : 39.
- Thonberry, Patrick. International Law and the Rights of Minorities. New York : Oxford University Press, 1991.

- United Nations. Human Rights Today : A United Nations Priority. New York , Department of Public Information, United Nations, 1998.
- United Nations High Commissioner for Refugees. Refugees and Others of Concern to UNHCR-1997 Statistical Overview. Geneva : Statistical Unit, UNHCR , 1998.
- United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Enhancing the Capacity of the United Nations System. OCHA Online, URL : <http://www.ocha.org>.
- United Nations High Commissioner for Refugees. Note on International Protection. UNHCR Information of Standing Committee, 1997.
- UNHCR. Briefing Note. UNHCR Activities at the Thai / Myanmar Border (30 June 2000):1-2.
- UNHCR Brookings Institution and OAU. Internal Displacement in Africa. Report of Workshop of Internal Displacement in Africa held in Addis Ababa, Ethiopia, 19-20 October 1998.
- UNHCR. Country Profiles – Myanmar, URL : <http://www.unhcr.ch/world/asia/myanmar.htm>  
(September 1999)
- UNHCR. Dr. Francis M. Deng advocate for the uprooted . Internally Displaced Persons (Issue 103) . <http://www.unhcr.ch/issues>.
- UNHCR. Internally Displaced Persons : the Role of the United Nations High Commissioner for Refugees (6 March 2000) URL : <http://www.unhcr.ch>
- UNHCR, the State of the World's Refugees 1995 : In search of solutions. New York : Oxford University Press, 1995.
- UNHCR. the State of the World's Refugees 1997-98 : An Humanitarian Agenda. London : Oxford University Press, 1997.
- UNHCR. the 2000 Global Appeal. Switzerland : UNHCR, 1999.
- UNHCHR. Population transfers and the UN Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights. Human Rights, 1 (1999) : 30.
- U.S. Committee for Refugees. No Way In, No Way Out : Internal Displacement in Burma. Washington D.C. : U.S. Committee for Refugees, 2000
- U.S. Committee for Refugees. The Return of the Rohingya Refugees to Burma : Voluntary Repatriation or Refoulement ?. Washington D.C. : U.S. Committee for Refugee, Immigration and Refugee Services of America, 1995.
- Vincent, Marc. IDPs : rights and status. Forced Migration Review, 8 (August 2000) : 30.
- Wallace, Rebacca. International Law. London : Sweet & Maxwell, 1985.

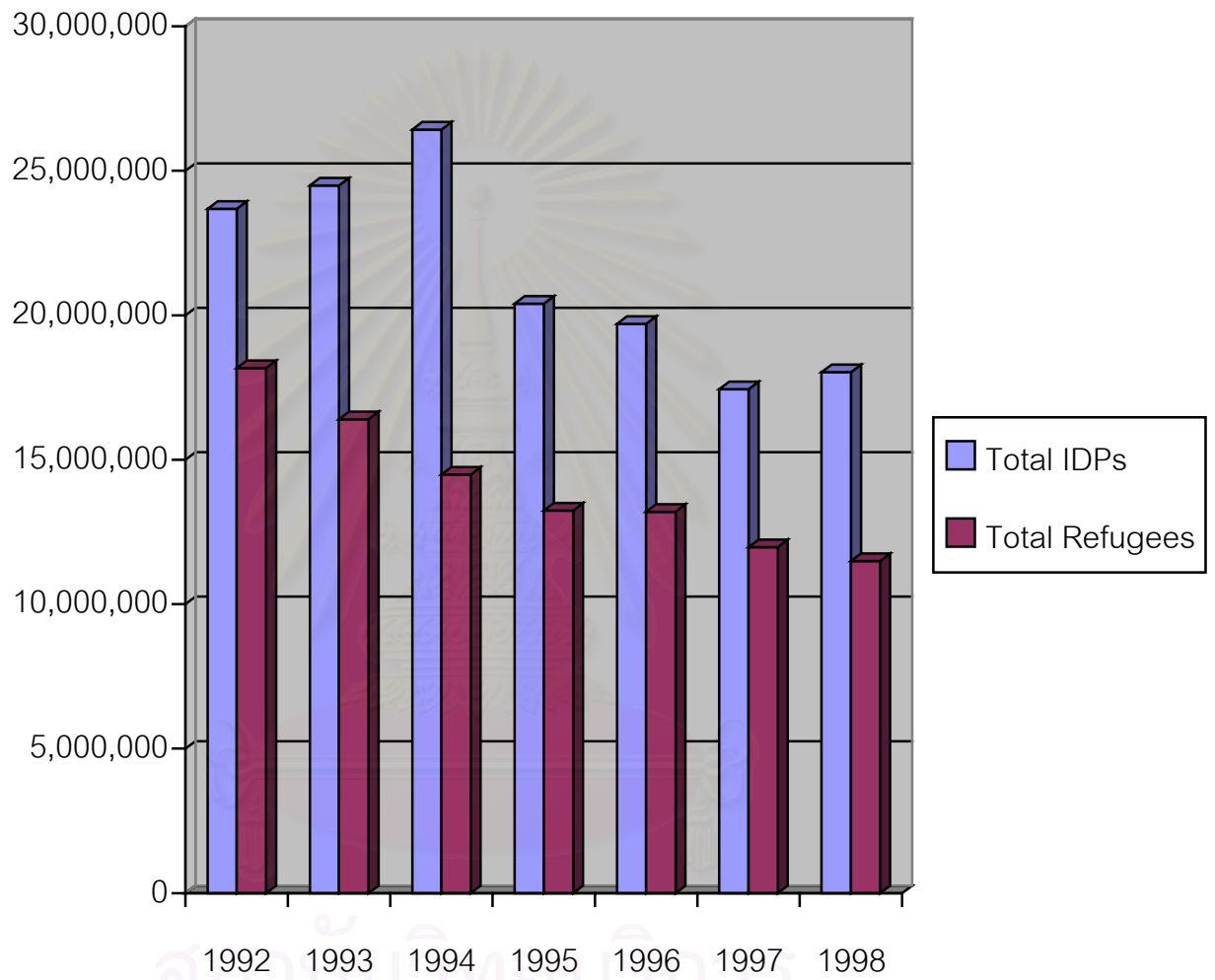




ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิแสดงจำนวนผู้ลี้ภัย (Refugees) และ  
ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (Internally Displaced Persons)



สถาบันวิจัยประชากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1 : แสดงจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนในทวีปแอฟริกา, เอเชียและยุโรป

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
แอฟริกา	22,787,360	28,333,830	22,482,190	15,876,940	12,846,500	11,071,570	12,040,860
เอเชีย	10,279,980	7,287,250	7,406,240	6,634,650	8,278,930	7,783,960	7,391,730
ยุโรป	4,649,090	5,444,200	7,071,540	7,180,980	7,900,890	6,635,770	5,936,830

ที่มา : UNHCR Statistics for refugee numbers; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) and World Diasters Report 1999

ตารางที่ 2 : ตารางแสดงจำนวนผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน ระหว่างปี ค.ศ. 1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
จำนวน IDPs	23,684,000	24,490,000	26,423,000	20,400,000	19,705,000	17,437,500	18,026,000
จำนวนผู้ลี้ภัย	18,170,210	16,401,440	14,488,740	13,236,130	13,198,950	11,975,630	11,491,710

ที่มา : UNHCR Statistics for refugee numbers; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) and World Diasters Report 1999

### สถิติตัวเลขจำนวนผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (IDPs) ทั่วโลก

ประเทศ	จำนวนประมาณ	ข้อมูลเมื่อ
1. Sudan	4,000,000	พฤศจิกายน 2543
2. Angola	2,300,000	มกราคม 2544
3. Columbia	1,900,000	ตุลาคม 2543 (ตั้งแต่ปี 2528)
4. Congo	1,800,000	พฤศจิกายน 2543
5. Sierra Leone	1,300,000	มกราคม 2544
6. Myanmar (Burma)	600,000 – 1,000,000	กรกฎาคม 2543
7. Iraq	900,000	กุมภาพันธ์ 2544
8. Indonesia & East Timor	852,764	มกราคม 2544
9. Sri Lanka	800,000	พฤศจิกายน 2543
10. Bosnia & Herzegovina	793,000	พฤศจิกายน 2543
11. Russian Federation	650,000	ตุลาคม 2543
12. Uganda	610,240	มกราคม 2544
13. Philippines	600,000	มิถุนายน 2543
14. Rwanda	600,000	ตุลาคม 2543
15. Federal Republic of Yugoslavia	600,000	สิงหาคม 2543
16. Azerbaijan	540,000	พฤษภาคม 2543
17. India	527,000	ธันวาคม 2543
18. Afghanistan	300,000-400,000	กุมภาพันธ์ 2544
19. Somalia	350,000	พฤศจิกายน 2543
20. Burundi	327,506	ธันวาคม 2543
21. Ethiopia	272,000	กันยายน 2543
22. Algeria	100,000-200,000	ธันวาคม 2543
23. Guinea	100,000-200,000	กุมภาพันธ์ 2544
24. Kenya	100,000	ธันวาคม 2543
25. Liberia	78,300-100,000	ตุลาคม 2543
26. Peru	70,000	มกราคม 2544
27. Armenia	44,000	มิถุนายน 2543
28. Croatia	มากกว่า 40,000	พฤศจิกายน 2543

ที่มา : Global IDP Project, Norwegian Refugee Council

# Guiding Principles on Internal Displacement

## Introduction: Scope and Purpose

1. These Guiding Principles address the specific needs of internally displaced persons worldwide. They identify rights and guarantees relevant to the protection of persons from forced displacement and to their protection and assistance during displacement as well as during return or resettlement and reintegration.

2. For the purposes of these Principles, internally displaced persons are persons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized state border.

3. These Principles reflect and are consistent with international human rights law and international humanitarian law. They provide guidance to:

- (a) The Representative of the Secretary-General on internally displaced persons in carrying out his mandate;
- (b) States when faced with the phenomenon of internal displacement;
- (c) All other authorities, groups and persons in their relations with internally displaced persons; and
- (d) Intergovernmental and non-governmental organizations when addressing internal displacement.

4. These Guiding Principles should be disseminated and applied as widely as possible.



## Section I: General Principles

### Principle 1

1. Internally displaced persons shall enjoy, in full equality, the same rights and freedoms under international and domestic law as do other persons in their country. They shall not be discriminated against in the enjoyment of any rights and freedoms on the ground that they are internally displaced.

2. These Principles are without prejudice to individual criminal responsibility under international law, in particular relating to genocide, crimes against humanity and war crimes.

### Principle 2

1. These Principles shall be observed by all authorities, groups and persons irrespective of their legal status and applied without any adverse distinction. The observance of these Principles shall not affect the legal status of any authorities, groups or persons involved.

2. These Principles shall not be interpreted as restricting, modifying or impairing the provisions of any international human rights or international humanitarian law instrument or rights granted to persons under domestic law. In particular, these Principles are without prejudice to the right to seek and enjoy asylum in other countries.

### Principle 3

1. National authorities have the primary duty and responsibility to provide protection and humanitarian assistance to internally displaced persons within their jurisdiction.

2. Internally displaced persons have the right to request and to receive protection and humanitarian assistance from these authorities. They shall not be persecuted or punished for making such a request.

### Principle 4

1. These Principles shall be applied without discrimination of any kind, such as race, color, sex, language, religion or belief, political or other opinion, national, ethnic or social origin, legal or social status, age, disability, property, birth, or on any other similar criteria.

2. Certain internally displaced persons, such as children, especially unaccompanied minors, expectant mothers, mothers with young children, female heads of household, persons with disabilities and elderly persons, shall be entitled to protection and assistance required by their condition and to treatment which takes into account their special needs.

## **Section II: Principles Relating to Protection from Displacement**

### **Principle 5**

All authorities and international actors shall respect and ensure respect for their obligations under international law, including human rights and humanitarian law, in all circumstances, so as to prevent and avoid conditions that might lead to displacement of persons.

### **Principle 6**

1. Every human being shall have the right to be protected against being arbitrarily displaced from his or her home or place of habitual residence.

2. The prohibition of arbitrary displacement includes displacement:

- (a) When it is based on policies of apartheid, "ethnic cleansing" or similar practices aimed at/or resulting in altering the ethnic, religious or racial composition of the affected population;
- (b) In situations of armed conflict, unless the security of the civilians involved or imperative military reasons so demand;
- (c) In cases of large-scale development projects, which are not justified by compelling and overriding public interests;
- (d) In cases of disasters, unless the safety and health of those affected requires their evacuation; and
- (e) When it is used as a collective punishment.

3. Displacement shall last no longer than required by the circumstances.

### Principle 7

1. Prior to any decision requiring the displacement of persons, the authorities concerned shall ensure that all feasible alternatives are explored in order to avoid displacement altogether. Where no alternatives exist, all measures shall be taken to minimise displacement and its adverse effects.

2. The authorities undertaking such displacement shall ensure, to the greatest practicable extent, that proper accommodation is provided to the displaced persons, that such displacements are effected in satisfactory conditions of safety, nutrition, health and hygiene, and that members of the same family are not separated.

3. If displacement occurs in situations other than during the emergency stages of armed conflicts and disasters, the following guarantees shall be complied with:

- (a) A specific decision shall be taken by a State authority empowered by law to order such measures;
- (b) Adequate measures shall be taken to guarantee to those to be displaced full information on the reasons and procedures for their displacement and, where applicable, on compensation and relocation;
- (c) The free and informed consent of those to be displaced shall be sought;
- (d) The authorities concerned shall endeavor to involve those affected, particularly women, in the planning and management of their relocation;
- (e) Law enforcement measures, where required, shall be carried out by competent legal authorities; and
- (f) The right to an effective remedy, including the review of such decisions by appropriate judicial authorities, shall be respected.

### Principle 8

Displacement shall not be carried out in a manner that violates the rights to life, dignity, liberty and security of those affected.

### Principle 9

States are under a particular obligation to protect against the displacement of indigenous peoples, minorities, peasants, pastoralists and other groups with a special dependency on and attachment to their lands.

### Section III: Principles Relating to Protection During Displacement

#### Principle 10

1. Every human being has the inherent right to life which shall be protected by law. No one shall be arbitrarily deprived of his or her life. Internally displaced persons shall be protected in particular against:

- (a) Genocide;
- (b) Murder;
- (c) Summary or arbitrary executions; and
- (d) Enforced disappearances, including abduction or unacknowledged detention, threatening or resulting in death.

Threats and incitement to commit any of the foregoing acts shall be prohibited.

2. Attacks or other acts of violence against internally displaced persons who do not or no longer participate in hostilities are prohibited in all circumstances. Internally displaced persons shall be protected, in particular, against:

- (a) Direct or indiscriminate attacks or other acts of violence, including the creation of areas wherein attacks on civilians are permitted;
- (b) Starvation as a method of combat;
- (c) Their use to shield military objectives from attack or to shield, favor or impede military operations;
- (d) Attacks against their camps or settlements; and
- (e) The use of anti-personnel landmines.

#### Principle 11

1. Every human being has the right to dignity and physical, mental and moral integrity.

2. Internally displaced persons, whether or not their liberty has been restricted, shall be protected in particular against:

- (a) Rape, mutilation, torture, cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, and other outrages upon personal dignity, such as acts of gender-specific violence, forced prostitution and any form of indecent assault;
- (b) Slavery or any contemporary form of slavery, such as sale into marriage, sexual exploitation, or forced labor of children; and
- (c) Acts of violence intended to spread terror among internally displaced persons.

Threats and incitement to commit any of the foregoing acts shall be prohibited.

**Principle 12**

1. Every human being has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention.

2. To give effect to this right for internally displaced persons, they shall not be interned in or confined to a camp. If in exceptional circumstances such internment or confinement is absolutely necessary, it shall not last longer than required by the circumstances.

3. Internally displaced persons shall be protected from discriminatory arrest and detention as a result of their displacement.

4. In no case shall internally displaced persons be taken hostage.

**Principle 13**

1. In no circumstances shall displaced children be recruited nor be required or permitted to take part in hostilities.

2. Internally displaced persons shall be protected against discriminatory practices of recruitment into any armed forces or groups as a result of their displacement. In particular any cruel, inhuman or degrading practices that compel compliance or punish non-compliance with recruitment are prohibited in all circumstances.

**Principle 14**

1. Every internally displaced person has the right to liberty of movement and freedom to choose his or her residence.

2. In particular, internally displaced persons have the right to move freely in and out of camps or other settlements.

**Principle 15**

Internally displaced persons have:

- (a) The right to seek safety in another part of the country;
- (b) The right to leave their country;
- (c) The right to seek asylum in another country; and
- (d) The right to be protected against forcible return to or resettlement in any place where their life, safety, liberty and/or health would be at risk.

**Principle 16**

1. All internally displaced persons have the right to know the fate and whereabouts of missing relatives.



2. The authorities concerned shall endeavor to establish the fate and whereabouts of internally displaced persons reported missing, and cooperate with relevant international organizations engaged in this task. They shall inform the next of kin on the progress of the investigation and notify them of any result.

3. The authorities concerned shall endeavor to collect and identify the mortal remains of those deceased, prevent their despoliation or mutilation, and facilitate the return of those remains to the next of kin or dispose of them respectfully.

4. Grave sites of internally displaced persons should be protected and respected in all circumstances. Internally displaced persons should have the right of access to the grave sites of their deceased relatives.

#### **Principle 17**

1. Every human being has the right to respect of his or her family life.

2. To give effect to this right for internally displaced persons, family members who wish to remain together shall be allowed to do so.

3. Families which are separated by displacement should be reunited as quickly as possible. All appropriate steps shall be taken to expedite the reunion of such families, particularly when children are involved. The responsible authorities shall facilitate inquiries made by family members and encourage and cooperate with the work of humanitarian organizations engaged in the task of family reunification.

4. Members of internally displaced families whose personal liberty has been restricted by internment or confinement in camps shall have the right to remain together.

#### **Principle 18**

1. All internally displaced persons have the right to an adequate standard of living.

2. At the minimum, regardless of the circumstances, and without discrimination, competent authorities shall provide internally displaced persons with and ensure safe access to:

- (a) Essential food and potable water;
- (b) Basic shelter and housing;
- (c) Appropriate clothing; and
- (d) Essential medical services and sanitation.

3. Special efforts should be made to ensure the full participation of women in the planning and distribution of these basic supplies.

**Principle 19**

1. All wounded and sick internally displaced persons as well as those with disabilities shall receive to the fullest extent practicable and with the least possible delay, the medical care and attention they require, without distinction on any grounds other than medical ones. When necessary, internally displaced persons shall have access to psychological and social services.

2. Special attention should be paid to the health needs of women, including access to female health care providers and services, such as reproductive health care, as well as appropriate counseling for victims of sexual and other abuses.

3. Special attention should also be given to the prevention of contagious and infectious diseases, including AIDS, among internally displaced persons.

**Principle 20**

1. Every human being has the right to recognition everywhere as a person before the law.

2. To give effect to this right for internally displaced persons, the authorities concerned shall issue to them all documents necessary for the enjoyment and exercise of their legal rights, such as passports, personal identification documents, birth certificates and marriage certificates. In particular, the authorities shall facilitate the issuance of new documents or the replacement of documents lost in the course of displacement, without imposing unreasonable conditions, such as requiring the return to one's area of habitual residence in order to obtain these or other required documents.

3. Women and men shall have equal rights to obtain such necessary documents and shall have the right to have such documentation issued in their own names.

**Principle 21**

1. No one shall be arbitrarily deprived of property and possessions.

2. The property and possessions of internally displaced persons shall in all circumstances be protected, in particular, against the following acts:

- (a) Pillage;
- (b) Direct or indiscriminate attacks or other acts of violence;
- (c) Being used to shield military operations or objectives;
- (d) Being made the object of reprisal; and
- (e) Being destroyed or appropriated as a form of collective punishment.

3. Property and possessions left behind by internally displaced persons should be protected against destruction and arbitrary and illegal appropriation, occupation or use.

**Principle 22**

1. Internally displaced persons, whether or not they are living in camps, shall not be discriminated against as a result of their displacement in the enjoyment of the following rights:

- (a) The rights to freedom of thought, conscience, religion or belief, opinion and expression;
- (b) The right to seek freely opportunities for employment and to participate in economic activities;
- (c) The right to associate freely and participate equally in community affairs;
- (d) The right to vote and to participate in governmental and public affairs, including the right to have access to the means necessary to exercise this right; and
- (e) The right to communicate in a language they understand.

**Principle 23**

- 1. Every human being has the right to education.
- 2. To give effect to this right for internally displaced persons, the authorities concerned shall ensure that such persons, in particular displaced children, receive education which shall be free and compulsory at the primary level. Education should respect their cultural identity, language and religion.
- 3. Special efforts should be made to ensure the full and equal participation of women and girls in educational programmes.
- 4. Education and training facilities shall be made available to internally displaced persons, in particular adolescents and women, whether or not living in camps, as soon as conditions permit.

**Section IV: Principles Relating to Humanitarian Assistance****Principle 24**

- 1. All humanitarian assistance shall be carried out in accordance with the principles of humanity and impartiality and without discrimination.
- 2. Humanitarian assistance to internally displaced persons shall not be diverted, in particular for political or military reasons.

**Principle 25**

- 1. The primary duty and responsibility for providing humanitarian assistance to internally displaced persons lies with national authorities.

2. International humanitarian organizations and other appropriate actors have the right to offer their services in support of the internally displaced. Such an offer shall not be regarded as an unfriendly act or an interference in a State's internal affairs and shall be considered in good faith. Consent thereto shall not be arbitrarily withheld, particularly when authorities concerned are unable or unwilling to provide the required humanitarian assistance.

3. All authorities concerned shall grant and facilitate the free passage of humanitarian assistance and grant persons engaged in the provision of such assistance rapid and unimpeded access to the internally displaced.

#### **Principle 26**

Persons engaged in humanitarian assistance, their transports and supplies shall be respected and protected. They shall not be the object of attack or other acts of violence.

#### **Principle 27**

1. International humanitarian organizations and other appropriate actors when providing assistance should give due regard to the protection needs and human rights of internally displaced persons and take appropriate measures in this regard. In so doing, these organizations and actors should respect relevant international standards and codes of conduct.

2. The preceding paragraph is without prejudice to the protection responsibilities of international organizations mandated for this purpose, whose services may be offered or requested by States.

### **Section V: Principles Relating to Return, Resettlement and Reintegration**

#### **Principle 28**

1. Competent authorities have the primary duty and responsibility to establish conditions, as well as provide the means, which allow internally displaced persons to return voluntarily, in safety and with dignity, to their homes or places of habitual residence, or to resettle voluntarily in another part of the country. Such authorities shall endeavor to facilitate the reintegration of returned or resettled internally displaced persons.

2. Special efforts should be made to ensure the full participation of internally displaced persons in the planning and management of their return or resettlement and reintegration.

**Principle 29**

1. Internally displaced persons who have returned to their homes or places of habitual residence or who have resettled in another part of the country shall not be discriminated against as a result of their having been displaced. They shall have the right to participate fully and equally in public affairs at all levels and have equal access to public services.

2. Competent authorities have the duty and responsibility to assist returned and/or resettled internally displaced persons to recover, to the extent possible, their property and possessions which they left behind or were dispossessed of upon their displacement. When recovery of such property and possessions is not possible, competent authorities shall provide or assist these persons in obtaining appropriate compensation or another form of just reparation.

**Principle 30**

All authorities concerned shall grant and facilitate for international humanitarian organizations and other appropriate actors, in the exercise of their respective mandates, rapid and unimpeded access to internally displaced persons to assist in their return or resettlement and reintegration.

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



## ภาคผนวก ข-2

# ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

## อรรถกถา

ด้วยเหตุที่การยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเสมอกันและไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษยน์เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรมและสันติภาพในพิภพ

ด้วยเหตุที่การเฉยเมย และการดูหมิ่นเหยียดหยามสิทธิมนุษยชนได้ก่อให้เกิดการอันป่าเถื่อนโหดร้ายทารุณ ซึ่งได้กระทบกระเทือนมโนธรรมของมนุษยชาติอย่างรุนแรง และโดยเหตุที่ได้มีการประกาศปณิธานอันสูงสุดของสามัญชนว่าถึงวาระแห่งโลกแล้วที่มนุษย์จะมีเสรีภาพในการพูดและในความเชื่อถือ รวมทั้งมีเสรีภาพจากความกลัวและความต้องการ

ด้วยเหตุที่เป็นสิ่งจำเป็นที่สิทธิมนุษยชนควรได้รับความคุ้มครองโดยหลักนิติธรรม, ถ้าไม่พึงประสงค์ให้มนุษย์ต้องถูกบีบบังคับให้หาทางออก โดยการกบฏต่อพระราชย์และการกดขี่อันเป็นที่พึงแห่งสุดท้าย

ด้วยเหตุที่บรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ยืนยันไว้ในกฎบัตรถึงความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ในศักดิ์ศรีและคุณค่าของตัวบุคคลและในความเสมอกันแห่งสิทธิของทั้งชายและหญิง และได้ตัดสินใจที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมตลอดจนมาตรฐานแห่งชาติให้ดีขึ้น ได้มีเสรีภาพมากขึ้น

ด้วยเหตุที่รัฐสมาชิกได้ปฏิญาณที่จะให้ได้มา โดยการร่วมมือกับสหประชาชาติ ซึ่งการส่งเสริมการเคารพและการถือปฏิบัติโดยสากลต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

ด้วยเหตุที่ความเข้าใจตรงกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพความสำคัญยิ่งเพื่อให้ปฏิญานี้เกิดสัมฤทธิ์ผลอย่างเต็มเปี่ยม

ดังนั้นบัดนี้

## สมัชชาจึงประกาศให้

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้เป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จ สำหรับประชาชนทั้งหลายและประชาชาติทั้งปวง ด้วยจุดประสงค์ที่จะให้ปัจเจกบุคคลทุกผู้ทุกนาม และองค์กรของสังคมทุกหน่วย โดยการระลึกเสมอๆ ถึงปฏิญานี้ พยายามสั่งสอนและให้การศึกษาศึกษาเพื่อส่งเสริมการเคารพต่อสิทธิและเสรีภาพเหล่านี้ และด้วยมาตรการที่จริงจังก้าวหน้าทั้งในและระหว่างประเทศเพื่อให้ได้มาซึ่งการยอมรับและการถือปฏิบัติต่อสิทธิเหล่านี้ สากลและได้ผล ทั้งในหมู่ประชาชนของรัฐสมาชิกเอง และในหมู่ประชาชนแห่งดินแดนที่อยู่ภายใต้ตุลาณาของรัฐสมาชิกดังกล่าว

### ข้อ 1

มนุษย์ทั้งหลายเกิดมาอิสระเสรีและเท่าเทียมกันทั้งศักดิ์ศรีและสิทธิทุกคนได้รับการ  
ประสิทธิประสาทเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันอย่างฉันพี่น้อง

### ข้อ 2

บุคคลชอบที่จะมีสิทธิและเสรีภาพประกาศที่ระบุไว้ในปฏิญานี้ ทั้งนี้โดยไม่มี การ  
จำแนกความแตกต่างในเรื่องใด ๆ เช่น เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง-  
เมือง หรือทางอื่นใด ชาติหรือสังคมอันเป็นที่มาเดิม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด .

นอกจากนี้การจำแนกข้อแตกต่าง โดยอาศัยมูลฐานแห่งสถานะทางการเมือง ทาง  
ศาสนาหรือทางเรื่องระหว่างประเทศของประเทศหรือดินแดนซึ่งบุคคลสังกัดจะทำมิได้ ทั้ง  
นี้ไม่ว่าดินแดนดังกล่าวจะเป็นเอกราชอยู่ในความพิทักษ์มิได้ปกครองตนเองหรืออยู่ภายใต้การ  
จำกัดแห่งอธิปไตยอื่นใด

### ข้อ 3

บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิต ในเสรีธรรมและในความมั่นคงแห่งร่างกาย

### ข้อ 4

บุคคลใดจะถูกบังคับให้เป็นทาส หรืออยู่ภาวะจำยอมใด ๆ มิได้ การเป็นทาสและ  
การค้าทาสจะมีไม่ได้ในทุกรูปแบบ

### ข้อ 5

บุคคลใดจะถูกทรมานหรือได้รับการปฏิบัติหรือการลงทัณฑ์ซึ่งทารุณ โหดร้าย ไร้  
มนุษยธรรมหรือหยามเกียรติมิได้

### ข้อ 6

ทุก ๆ คนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลในกฎหมายไม่ว่า ณ ที่ใด

### ข้อ 7

ทุก ๆ คนต่างเสมอกันในกฎหมายและชอบที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่า  
เทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ทุก ๆ คนชอบที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอหน้า  
จากการเลือกปฏิบัติใด ๆ อันเป็นการล่วงละเมิดปฏิญานี้ และต่อการยุยงส่งเสริมให้เกิดการ  
เลือกปฏิบัติเช่นนั้น

## ข้อ 8

บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาอย่างได้ผลโดยศาลแห่งชาติ ซึ่งมีอำนาจเนื่องจากการกระทำใด ๆ อันละเมิดต่อสิทธิขั้นมูลฐาน ซึ่งตนได้รับจากรัฐธรรมนูญหรือจากกฎหมาย

## ข้อ 9

บุคคลใดจะถูกจับ กักขัง หรือเนรเทศโดยพลการมิได้

## ข้อ 10

บุคคลขอมที่จะเท่าเทียมกันอย่างบริบูรณ์ในอันที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นทางการและเปิดเผยโดยศาลซึ่งเป็นอิสระและไร้อคติ ในการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนข้อที่ตนถูกกล่าวหาใด ๆ ทางอาญา

## ข้อ 11

(1) บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาด้วยความผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย ณ ที่ซึ่งตนได้รับหลักประกันทั้งหมดที่จำเป็นในการต่อสู้คดี

(2) บุคคลใดจะถูกถือว่ามีความผิดอันมีโทษทางอาญาใด ๆ ด้วยเหตุที่ตนได้กระทำหรือละเว้นการกระทำใด ๆ ซึ่งกฎหมายของประเทศหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ในขณะที่มีการกระทำนั้นมิได้ระบุว่าเป็นความผิดทางอาญามีได้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่ใช้อยู่ในขณะที่การกระทำความคิดทางอาญานั้นเกิดขึ้นมิได้

## ข้อ 12

การเข้าไปแทรกสอดโดยพลการ ในกิจส่วนตัว ครอบครัว เหยื่อสถาน การส่งข่าวสาร ตลอดจนการโจมตีต่อเกียรติยศและชื่อเสียงของบุคคลนั้นจะทำได้ทุก ๆ คน มีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการแทรกสอดและโจมตีดังกล่าว

## ข้อ 13

(1) บุคคลมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และในถิ่นที่อยู่ภายในขอบเขตดินแดนของแต่ละรัฐ

(2) บุคคลมีสิทธิที่จะเดินทางออกจากประเทศใด ๆ รวมทั้งของตนเองและที่จะกลับคืนสู่บ้านเกิดเมืองนอน

## ข้อ 14

(1) บุคคลมีสิทธิที่จะแสวงหาและพักพิงในประเทศอื่น ๆ เพื่อลี้ภัยจากการกดขี่ข่มเหง

(2) สิทธินี้จะกล่าวอ้างมิได้ในกรณีการฟ้องคดี ซึ่งโดยความจริงเกิดจากความผิดที่

ไม่ใช่เรื่องการเมือง หรือจากการกระทำที่ขัดต่อความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติ

### ข้อ 15

- (1) บุคคลมีสิทธิในการถือสัญชาติ
- (2) การถอนสัญชาติโดยพลการ หรือการปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของบุคคลใดนั้นจะกระทำมิได้

### ข้อ 16

- (1) ชายและหญิงเมื่อเจริญวัยบริบูรณ์แล้ว มีสิทธิที่จะสมรสและที่จะสร้างครอบครัว โดยไม่มีการจำกัดใดๆ เนื่องจากเชื้อชาติ สัญชาติ หรือศาสนา บุคคลชอบที่จะมีสิทธิเท่าเทียมกันในเรื่องการสมรส ในระหว่างการสมรสและในการขาดจากการสมรส
- (2) การสมรสจะกระทำได้อีกโดยความยินยอมอย่างเสรี และเต็มใจของกลุ่มว่าสาวผู้ตั้งใจจะกระทำการสมรส
- (3) ครอบครัว คือ กลุ่มซึ่งเป็นหน่วยธรรมชาติและพื้นฐานของสังคมและชอบที่จะได้รับการคุ้มครองโดยสังคมและรัฐ

### ข้อ 17

- (1) บุคคลมีสิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยลำพังตนเองและโดยการร่วมกับผู้อื่น
- (2) การยึดเอาทรัพย์สินของบุคคลใด ไปเสีย โดยพลการจะกระทำมิได้

### ข้อ 18

บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความคิด โนธรรม และศาสนา สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะเปลี่ยนศาสนา หรือความเชื่อถือและเสรีภาพ ที่จะแสดงให้ศาสนาหรือความเชื่อถือประจักษ์ ในรูปของการสั่งสอน การปฏิบัติกิจกรรม ความเคารพสักการะบูชา สวดมนต์ และการถือปฏิบัติพิธีกรรม ไม่ว่าโดยลำพังตนเอง หรือร่วมกับผู้อื่น ในประชาคมและในที่สาธารณะหรือส่วนตัว

### ข้อ 19

บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะยึดมั่นในความเห็น โดยปราศจากการแทรกสอดและที่จะแสวงหา รับตลอดจนแจ้งข่าว รวมทั้งความคิดเห็น โดยผ่านสื่อใดๆ และโดยมิต้องคำนึงถึงเขตแดน

### ข้อ 20

- (1) บุคคลมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการชุมนุม และการสมาคม โดยสงบ
- (2) การบังคับให้บุคคลเข้าเป็นสมาชิกของสมาคมจะกระทำมิได้

### ข้อ 21

- (1) บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมในรัฐบาลแห่งประเทศของตน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยผู้แทนซึ่งผ่านการเลือกอย่างเสรี
- (2) บุคคลมีสิทธิเข้าถึงเท่ากันในบริการสาธารณะในประเทศของตน
- (3) เจตจำนงของประชาชน จะเป็นฐานแห่งอำนาจของรัฐบาล เจตจำนงนี้จะแสดงออกโดยการเลือกตั้งเป็นครั้งเป็นคราวอย่างแท้จริง ด้วยการให้สิทธิออกเสียงอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันและ โดยการลงคะแนนลับหรือวิธีการลงคะแนนอย่างเสรีที่คล้ายคลึงกัน

### ข้อ 22

ในฐานะสมาชิกของสังคมด้วยความเพียรพยายามของชาติตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศและ โดยสอดคล้องกับการจัดระเบียบและทรัพยากรของแต่ละรัฐ บุคคลมีสิทธิในความมั่นคงทางสังคม และชอบที่จะได้รับผลแห่งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมซึ่งจำเป็นต่อศักดิ์ศรี และการพัฒนาบุคลิกภาพอย่างเสรีของตน

### ข้อ 23

- (1) บุคคลมีสิทธิที่จะทำงานที่จะเลือกงานอย่างเสรี ที่จะมีสภาวะการทำงานที่ยุติธรรมและพอใจ และที่จะได้รับความคุ้มครองจากการว่างงาน
- (2) บุคคลมีสิทธิในการรับค่าตอบแทนเท่ากันสำหรับการทำงานที่เท่ากัน โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติใด ๆ
- (3) บุคคลผู้ทำงานมีสิทธิในรายได้ซึ่งยุติธรรม และเอื้อประโยชน์เพื่อเป็นประกันสำหรับตนเองและครอบครัวให้การดำรงชีวิตมีค่าควรแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์ และถ้าจำเป็นก็ชอบที่จะได้รับความคุ้มครองทางสังคมอื่น ๆ เพิ่มเติม
- (4) บุคคลมีสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมกับสหภาพแรงงานเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

### ข้อ 24

บุคคลมีสิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง รวมทั้งการจำกัดเวลาทำงานที่ชอบด้วยเหตุผลและมีวันหยุดครั้งคราวที่ได้รับค่าตอบแทน

### ข้อ 25

- (1) บุคคลมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพที่เพียงพอสำหรับสุขภาพ และความอยู่ดีของตนและครอบครัว รวมทั้งอาหาร เสื้อผ้า ที่อยู่อาศัย การรักษาพยาบาลและบริการสังคมที่จำเป็นและสิทธิในความมั่นคงในกรณีว่างงาน เจ็บป่วย ทูพพลภาพ เป็นหม้าย วยชรา หรือการขาดปัจจัยในการเลี้ยงชีพอื่นใดในพฤติการณ์อันเกิดจากที่ตนจะควบคุมได้
- (2) มารดาและบุตรชอบที่จะได้รับการดูแลและความช่วยเหลือเป็นพิเศษเด็กทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นบุตรในหรือนอกสมรสย่อมได้รับความคุ้มครองทางสังคมเช่นเดียวกัน



## ข้อ 26

(1) บุคคลมีสิทธิในการศึกษาการศึกษาจะเป็นสิ่งที่ให้เปล่าโดยไม่คิดมูลค่าอย่างน้อยที่สุดในขั้นประถมศึกษาและขั้นพื้นฐาน ขั้นประถมศึกษาให้เป็นการศึกษากลับกับขั้นเทคนิค และขั้นประกอบอาชีพเป็นการศึกษาที่จะต้องจัดมีขึ้นโดยทั่วไป และขั้นสูงเป็นขั้นที่จะเปิดให้ทุกคนเท่ากันตามความสามารถ

(2) การศึกษาจะมุ่งไปในทางพัฒนาบุคลิกภาพของมนุษย์อย่างเต็มที่และเพื่อเสริมพลังการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นมูลฐานให้แข็งแกร่ง ทั้งจะมุ่งเสริมความเข้าใจ ขันติและมิตรภาพในระหว่างประชาชาติ กลุ่มเชื้อชาติหรือกลุ่มศาสนา และจะมุ่งขยายกิจกรรมของสหประชาชาติเพื่อการชำระสันติภาพ

(3) ผู้ปกครองมีสิทธิก่อนผู้อื่นที่จะเลือกชนิดของการศึกษาสำหรับบุตรหลานของตน

## ข้อ 27

(1) บุคคลมีสิทธิที่จะเข้าร่วมการใช้ชีวิตทางด้านวัฒนธรรมในประชาคมอย่างเสรี ที่จะพึงใจในศิลปะและมีส่วนในความคืบหน้าและผลประโยชน์ทางวิทยาศาสตร์

(2) บุคคลมีสิทธิในการรับความคุ้มครองประโยชน์ทางด้านศิลปกรรมและทางวัตถุอันเป็นผลได้จากการประดิษฐ์ทางวิทยาศาสตร์ วรรณกรรมและศิลปะซึ่งคนเป็นเจ้าของ

## ข้อ 28

บุคคลชอบที่จะได้รับประโยชน์จากระเบียบสังคมและระหว่างประเทศ อันจะอำนวยความสะดวกให้การใช้สิทธิและเสรีภาพบรรดาที่ได้ระบุในปฏิญานี้ทำได้อย่างเต็มที่

## ข้อ 29

(1) บุคคลมีหน้าที่ต่อประชาคมอันเป็นที่เดียวซึ่งบุคลิกภาพของตนจะพัฒนาได้อย่างเสรีและเต็มความสามารถ

(2) ในการใช้สิทธิและเสรีภาพ บุคคลต้องอยู่ภายใต้เพียงเช่นที่จำกัดโดยกำหนดแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อความมุ่งประสงค์ให้ได้มาซึ่งการยอมรับ และการเคารพโดยชอบในสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น และเพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดอันยุติธรรมของศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยของประชาชาติและสวัสดิการ โดยทั่ว ๆ ไป ในสังคมประชาธิปไตย

(3) สิทธิและอิสรภาพเหล่านี้ มีไว้จะด้วยกรณีใดจะใช้ให้ขัดกับความมุ่งประสงค์และหลักการของสหประชาชาติไม่ได้

## ข้อ 30

ข้อความต่าง ๆ ตามปฏิญานี้ ไม่เปิดช่องที่จะมปลกความได้ว่าให้สิทธิใด ๆ แก่รัฐ กลุ่มชนหรือบุคคลใด ๆ ที่จะประกอบกิจกรรม หรือกระทำการใด ๆ อันมุ่งต่อการทำลายสิทธิและเสรีภาพใด ๆ บรรดาที่ได้ระบุไว้ในบทบัญญัติฉบับนี้

### ภาคผนวก ข-3

โดยพิจารณาว่า ตามหลักการซึ่งได้ประกาศไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ การยอมรับศักดิ์ศรีประจำตัวและสิทธิซึ่งเสมอกันและไม่อาจโอนแก่กันได้ของสมาชิกทั้งปวงแห่งครอบครัวมนุษย์เป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม และสันติภาพในโลก

โดยรับรองว่าสิทธิเหล่านี้มาจากศักดิ์ศรีประจำตัวของบุคคล

โดยรับรองว่าตามปรัชญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อุดมการณ์ที่ว่าเสรีชนมีเสรีภาพจากความกลัวและความต้องการสามารถสัมฤทธิ์ผลได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างสภาพ ซึ่งทุกคนจะมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งสิทธิทางแพ่งและทางการเมืองด้วย

โดยพิจารณาถึงพันธกรณีแห่งรัฐภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติที่จะส่งเสริมความเคารพโดยสากลและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพ

โดยสำนึกว่า ปังเจกบุคคล ซึ่งมีหน้าที่ต่อปังเจกชนอื่น ๆ และต่อประชาคมซึ่งเป็นของกัน มีความรับผิดชอบที่จะต่อสู้เพื่อการส่งเสริมและการปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองไว้ในกติกาปัจจุบัน

ตกลงกันในข้อต่อไปนี้

## ภาค 1

### ข้อ 1

1. ประชาชนทั้งปวงมีสิทธิในการกำหนดเจตจำนงของตนเอง โดยอาศัยสิทธินั้น ประชากำหนดสถานะทางการเมืองของตนอย่างเสรี รวมทั้งดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเสรี

2. ประชาชนทั้งปวง เพื่อจุดหมายปลายทางของตน อาจจัดการเกี่ยวกับความอุดมสมบูรณ์ทางธรรมชาติและทรัพยากรของตนอย่างเสรี โดยไม่เป็นที่เสื่อมเสียต่อพันธกรณีใด ๆ ซึ่งเกิดจากความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อันอยู่บนหลักการแห่งประโยชน์ซึ่งกันและกัน และกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่ากรณีใด ๆ จะพรากประชาชนจากวิถีการดำรงชีวิตไม่ได้

3. รัฐภาคีแห่งกติกาลบับนี้รวมทั้งผู้ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อการบริหารของอาณาเขต ในภาวะทรัสตี และมีได้ปกครองตนเอง จะส่งเสริมให้สิทธิแห่งการกำหนดเขตอำนาจของตนเองบรรลุผลเป็นความจริง และจะเคารพสิทธินั้น ตามบทบัญญัติแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ

## ภาค 2

### ข้อ 2

1. รัฐภาคีแห่งกติกาลบับนี้แต่ละรัฐรับที่จะเคารพและให้ความมั่นใจแก่บรรดาบุคคล ทั้งปวงภายในอาณาเขตของตน และภายใต้เขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่ยอมรับแล้วใน กติกาลบับนี้โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะชนิดใด ๆ เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรืออื่นใดแก่ปัจเจกบุคคลหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะ อื่น ๆ

2. ในกรณีที่ยังไม่มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรืออื่นใดในขณะนี้ รัฐภาคีแห่งกติกาลบับนี้แต่ละรัฐรับที่จะดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอนอย่างสอดคล้องกับกระบวนการทางรัฐ ธรรมนูญและบทบัญญัติแห่งกติกาลบับนี้ เพื่อให้มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรืออื่นใดอันจำเป็นแก่การให้ได้สมดังสิทธิตามที่ยอมรับไว้ในกติกาลบับนี้

3. รัฐภาคีแห่งกติกาลบับนี้แต่ละรัฐรับที่จะ

(ก) ให้ความมั่นใจว่าบุคคลใดก็ตามที่สิทธิหรือเสรีภาพของตนอันยอมรับแล้ว ณ ที่นี้ ถูกล่วงละเมิดย่อมมีทางบำบัดแก้ไขอย่างเป็นผลจริงจัง โดยมีหักต้องคำนึงแม้ว่าการล่วงละเมิด จะเกิดจากบุคคลปฏิบัติการตามหน้าที่ก็ตาม

(ข) ให้ความมั่นใจว่าบุคคลใดก็ตามที่แสวงหาทางบำบัดแก้ไขดังกล่าว ย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจหรือจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายอื่นที่มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในระบบกฎหมายของรัฐ และจักต้องดำเนินการให้การ บำบัดแก้ไขทางศาลบังเกิดผลเป็นไปได้

(ค) ให้ความมั่นใจว่าเมื่อได้ยอมรับจะบำบัดแก้ไขให้แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะบังคับ การให้เกิดผลจริงจังตามนั้น

### ข้อ 3

บรรดา รัฐภาคีแห่งกติกาลบับนี้รับที่จะประกันสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชาย และหญิง ให้มีสิทธิทั้งปวงทางแพ่งและทางการเมืองดังที่ได้ระบุไว้ในกติกาลบับนี้

### ข้อ 4

1. ในยามที่เกิดภาวะการฉุกเฉินอันมีมาเป็นสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอด ปลอดภัยของชาติ ดังที่ได้ประกาศแล้วอย่างเป็นทางการ บรรดา รัฐภาคีแห่งกติกาลบับนี้อาจ

ดำเนินมาตรการหลีกเลี่ยงพันธะของคนที่มิได้อยู่ตามกติกาฉบับนี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นอย่างแท้จริง  
ต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ภายใต้เงื่อนไขว่ามาตรการเช่นนั้น ไม่ขัดแย้งต่อพันธะอื่น ๆ  
ของตน อันมิได้อยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศและไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติโดยอาศัยเหตุ  
เพียงเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศิขิ เพศ ภาษา ศาสนา หรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม

2. บทบัญญัตินี้ไม่ยินยอมให้มีการหลีกเลี่ยงจากข้อ 6, 7, 8 (วรรค 1 และ 2) 11, 15, 16  
และ 18

3. รัฐภาคีใดแห่งสนธิสัญญาฉบับนี้เมื่อถือสิทธิหลีกเลี่ยงจากบทบัญญัติในกติกาแล้ว  
จะต้องแจ้งแก่รัฐภาคีอื่น ๆ แห่งกติกาฉบับนี้โดยพลัน เพื่อให้ทราบถึงบทบัญญัติซึ่งตนได้  
หลีกเลี่ยงและเหตุผลอันก่อให้เกิดเหตุดังกล่าว โดยอาศัยเลขาธิการแห่งสหประชาชาติเป็นสื่อ  
กลาง ในวันที่ได้ยุติการหลีกเลี่ยงดังกล่าวแล้ว ให้คิดต่อสู้ไปโดยผ่านสื่อกลางเดิมดังกล่าวแล้ว

### ข้อ 5

1. บทบัญญัติในกติกาฉบับนี้ไม่อาจตีความในทางให้รัฐ กลุ่มบุคคลหรือบุคคลใด  
อนุমানเอาได้ว่าก่อให้เกิดสิทธิในอันที่จะกระทำกิจกรรม หรือปฏิบัติการใดอันมุ่งประสงค์ต่อ  
การทำลายสิทธิหรือเสรีภาพประการใด ดังที่ยอมรับไว้แล้ว ณ ที่นี้ หรือเป็นการจำกัดตัดสิทธิ  
ซึ่งไปกว่าเท่าที่ได้บัญญัติไว้แล้วในกติกาฉบับนี้

2. ย่อมไม่มีการจำกัดคัดทอนหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิมนุษยชนขั้นมูล  
ฐานใด ๆ อันเป็นที่ยอมรับหรือปรากฏตามกฎหมาย อนุสัญญา ระเบียบหรือธรรมเนียมในรัฐ-  
ภาคีใดแห่งกติกาฉบับนี้ โดยอ้างว่ากติกาฉบับนี้ไม่ได้ยอมรับสิทธิเช่นนั้น หรือยอมรับข้อ  
หย่อนกว่านั้น

## ภาค 3

### ข้อ 6

1. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิโดยธรรมชาติในการดำรงชีวิต สิทธินี้ย่อมได้รับการคุ้มครองตาม  
กฎหมาย ไม่มีบุคคลใดสามารถล่วงชีวิตของใครได้

2. ในประเทศซึ่งยังมีได้ยกเลิกโทษประหารชีวิต การลงโทษประหารชีวิตย่อมกระทำ  
ได้เฉพาะคดีอุกฉกรรจ์ที่สุดตามกฎหมายที่ใช้อยู่ในขณะกระทำผิดและต้องไม่ขัดต่อบทบัญญัติ  
ในกติกาฉบับนี้ และอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทำลายล้างเผ่า-  
พันธุ์ โทษเช่นนี้ว่าจะลง ได้ก็โดยคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาลที่มีอำนาจ

3. เมื่อมีการฆ่าผู้อื่นอันเป็นอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์ ย่อมเป็นที่เข้าใจว่าข้อนี้มี  
ได้ให้อำนาจรัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้ในอันที่จะหลีกเลี่ยงจากพันธะใด ๆ อันพึงมีต่อบทบัญญัติ  
แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทำลายล้างเผ่าพันธุ์

4. บุคคลใดที่ต้องคำพิพากษาให้ประหารชีวิต ข่อมมีสิทธิขอภัยโทษหรือลดหย่อนผ่อนโทษตามคำพิพากษา การนิรโทษกรรม การอภัยโทษ หรือการลดหย่อนผ่อนโทษจากคำพิพากษาให้ประหารชีวิต พึงมีได้ในทุกกรณี

5. จะไม่มีการพิพากษาให้ประหารชีวิตในคดีอาชญากรรมที่กระทำโดยบุคคลผู้มีอายุต่ำกว่า 18 ปี และจะลงโทษนี้ต่อหญิงมีครรภ์มิได้

6. จะยกข้อนี้ขึ้นเป็นเหตุเพื่อเห็นข้อยกเว้นหรือขัดขวางการยกเลิกโทษประหารชีวิตในรัฐสภาได้แห่งกติกานี้มิได้

### ข้อ 7

บุคคลใดจะถูกทรมานหรือได้รับผลปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้ายผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้ามิได้ กล่าวโดยเฉพาะเจาะจงก็คือ บุคคลใดจะถูกทดลองทางแพทย์หรือทางวิทยาศาสตร์ โดยปราศจากความยินยอมพร้อมใจอย่างอิสระหาได้ไม่

### ข้อ 8

1. บุคคลใดจะถูกเอาตัวลงเป็นทาสมิได้ ห้ามการเอาคนลงเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบ

2. บุคคลใดจะถูกบังคับให้ตกอยู่ในภาวะจำยอมมิได้

3. (ก) บุคคลใดจะถูกเกณฑ์แรงงานหรือบังคับให้ใช้แรงงานมิได้

(ข) บทบัญญัติในวรรค 3 (ก) มิได้ห้ามการทำงานหนักตามคำพิพากษาของศาลที่มีอำนาจอันเป็นการลงโทษ ในประเทศที่ถือว่าการทำงานและการทำงานหนักเป็นโทษทางอาญาชนิดหนึ่ง

(ค) เพื่อวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติในวรรคนี้ คำว่า "เกณฑ์แรงงานหรือบังคับให้ใช้แรงงาน" ไม่หมายรวมถึง

(1) การทำงานหรือการปฏิบัติงาน ซึ่งมีได้กล่าวถึงไว้ในวรรค (ข) อี. บุคคลผู้ถูกควบคุมตามคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายหรือบุคคลผู้อยู่ระหว่างการปล่อยตัวจากการถูกควบคุมอย่างมีเงื่อนไขจะพึงกระทำ

(2) การรับราชการทหารแบบใดแบบหนึ่ง และในประเทศที่ยอมรับการไม่เห็นด้วยกับการเป็นทหารเพราะขัดกับมโนธรรม จึงให้มีการรับใช้ชาติแบบอื่นใดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการคัดค้านต่อการเป็นทหาร เพราะขัดกับมโนธรรม

(3) การปฏิบัติงานใด ๆ ในยามฉุกเฉิน หรือหาชนภัยที่คุกคามความอยู่รอดหรือสวัสดิภาพของชุมชน



(4) การทำงานหรือการปฏิบัติงานใด ๆ อันเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมืองตามปกติ

### ข้อ 9

1. บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของตน บุคคลใดจะถูกจับกุมหรือคุมขังโดยพลการมิได้ บุคคลใดจะถูกทรมานหรือปฏิบัติอย่างโหดร้ายโดยเหตุและอาศัยกระบวนการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

2. บุคคลผู้ถูกจับกุมย่อมได้รับการแจ้งถึงเหตุผลในการจับกุมและการแจ้งข้อหาอันเป็นปฏิปักษ์ต่อตน โดยพลันในเวลาที่มีการจับกุม

3. บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในข้อหาทางอาญา ย่อมต้องถูกนำตัวไปศาลหรือเจ้าหน้าที่อื่นผู้มีอำนาจตามกฎหมายโดยพลัน เพื่อที่จะมีการใช้อำนาจทางตุลาการ และได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาอันสมควรหรือมีการปล่อยตัว มิให้ถือเป็นหลักทั่วไปว่าจะต้องคุมขังบุคคลผู้อยู่ระหว่างพิจารณาคดี แต่จะปล่อยชั่วคราวโดยอาจให้มีหลักประกันว่าจะกลับมาปรากฏตัวในการพิจารณาคดีหรือในกรณีจำเป็นตามโอกาส จะกลับมารับราชการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาในระหว่างกระบวนการพิจารณาคดีก็ได้

4. บุคคลใดที่ถูกทรมานหรือปฏิบัติโหดร้ายโดยการจับกุมหรือควบคุมตัว ย่อมมีสิทธิร้องเรียนต่อศาลเพื่อให้ศาลพิจารณาโดยมิชักช้าได้ถึงความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมตัวผู้นั้น และหากมีการควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายก็อาจมีคำสั่งให้ปล่อยตัวได้

5. บุคคลใดที่ตกเป็นผู้ถูกจับหรือควบคุมตัวโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน

### ข้อ 10

1. บุคคลทั้งหลายที่ถูกทรมานหรือปฏิบัติโหดร้าย ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมและได้รับการเคารพในศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์

2. (ก) พึงจำแนกผู้ต้องหาว่ากระทำผิดจากผู้ต้องโทษ และพึงได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันตามความเหมาะสมแก่สถานะอันมิใช่เป็นผู้ต้องโทษ

(ข) พึงแยกตัวผู้ต้องหาว่ากระทำผิดที่เป็นเยาวชนออกจากผู้ใหญ่ และให้นำตัวขึ้นพิจารณาคดีให้เร็วที่สุดเท่าที่จะทำได้

3. ระบบการราชทัณฑ์พึงประกอบด้วยการปฏิบัติต่อนักโทษด้วยความมุ่งหมายสำคัญที่จะให้มีการกลับเนื้อกลับตัวและการฟื้นฟูทางสังคม พึงจำแนกผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชนจากผู้ใหญ่ และได้รับการปฏิบัติตามความเหมาะสมแก่วัยและสถานะทางกฎหมาย

## ข้อ 11

บุคคลจะรับโทษจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่อาจ ปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาหาได้ไม่

## ข้อ 12

1. บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใด โดยชอบด้วยกฎหมายย่อมมีเสรีภาพในการเคลื่อนย้าย และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในอาณาเขตของรัฐนั้น
2. บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะออกจากประเทศใดรวมทั้งประเทศของตน โดยเสรี
3. สิทธิดังกล่าวข้างต้นย่อมไม่อาจถูกจำกัดคัดค้านอย่างหนึ่งอย่างใด เว้นแต่เป็นไปตามกฎหมายอันจำเป็นต้องมีเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรม หรือสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น และสอดคล้องกับสิทธิอื่น ๆ อันรับรองไว้แล้วในกติกาฉบับนี้
4. บุคคลจะถูกรีดถอนสิทธิในการเดินทางเข้าประเทศของตน โดยพลการหาได้ไม่

## ข้อ 13

คนต่างด้าวผู้อยู่ในดินแดนของรัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้ โดยชอบด้วยกฎหมายจะถูกระงับสิทธิโดยคำวินิจฉัยอันเป็นไปตามกฎหมายและย่อมมีสิทธิที่จะชี้แจงเหตุผลคัดค้านคำสั่งขังนรกและมีสิทธิที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่ตั้งขึ้นเฉพาะเพื่อการนี้โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและมีสิทธิที่จะมีทนาย เว้นแต่ในกรณีมีเหตุผลจำเป็น เพื่อความมั่นคงของชาติเป็นประการอื่น

## ข้อ 14

1. บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคในการพิจารณาของศาลและตุลาการ ในการพิจารณาคดีอาญาอันบุคคลต้องหาว่ากระทำความผิดหรือการพิจารณาข้อพิพาททางสิทธิและหน้าที่ของตน ทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยในศาลที่มีอำนาจมีอิสระและเป็นกลาง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย หนังสือพิมพ์และสาธารณชนอาจถูกห้ามรับฟังการพิจารณาคดีทั้งหมด หรือบางส่วน ได้ก็ด้วยเหตุผลทางศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติในสังคมประชาธิปไตย หรือด้วยเหตุผลด้านความเป็นอยู่ส่วนตัวของคู่กรณี หรือในกรณีศาลเห็นเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งว่าเป็นพฤติการณ์พิเศษซึ่งการเป็นข่าวอาจทำให้กระทบต่อความยุติธรรม แต่คำพิพากษาในคดีอาญาหรือข้อพิพาททางแพ่งย่อมเป็นที่เปิดเผยเว้นแต่จำเป็นเพื่อผลประโยชน์ของเด็กและเยาวชนหรือเป็นกระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับข้อพิพาทเรื่องทรัพย์สินของคู่สมรสหรือการเป็นผู้ปกครองเด็ก

2. บุคคลทุกคนผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดตามกฎหมาย

3. ในการพิจารณาาคคืออาญาซึ่งบุคคลถูกหาว่ากระทำผิด บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันขั้นต่อย่างเสมอภาคเต็มที่ดังต่อไปนี้

(ก) สิทธิที่จะได้รับแจ้งสภาพและข้อหาแห่งความผิดที่ถูกกล่าวหาโดยพลัน และละเอียดในภาษาซึ่งบุคคลนั้นเข้าใจได้

(ข) สิทธิที่จะมีเวลาและได้รับความสะดวกเพียงพอแก่การเตรียมการเพื่อสู้คดี และติดต่อกับทนายความได้ตามความประสงค์ของตน

(ค) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาโดยปราศจากการชักข้ออย่างไม่เป็นธรรม

(ง) สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีต่อหน้าและสิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยตนเอง หรือผ่านทางผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายตามที่เลือกหาเอง สิทธิที่จะได้รับการแจ้งให้ทราบ สิทธินี้ถ้าไม่มีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายและสิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งมีการแต่งตั้งให้โดยไม่คิดมูลค่า ถ้าบุคคลนั้นไม่อาจรับภาระจัดการได้เอง หากจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

(จ) สิทธิที่จะถามพยานซึ่งเป็นปรปักษ์ต่อตน และขอให้หมายเรียกพยานฝ่ายตนมาซักถามภายใต้เงื่อนไขเดียวกับพยานฝ่ายตรงข้ามของตน

(ฉ) สิทธิที่จะขอความช่วยเหลือให้มีล่าม โดยไม่คิดมูลค่า หากไม่อาจเข้าใจหรือพูดภาษาที่ใช้ในศาลได้

(ช) สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้ให้การปรักปรำตนเองหรือรับสารภาพผิด

4. ในกรณีผู้ที่กระทำผิดเป็นเด็กหรือเยาวชน วิธีพิจารณาความให้เป็นไปโดยคำนึงถึงอายุและด้วยความประสงค์จะส่งเสริมการแก้ไขความประพฤติของบุคคลนั้น

5. บุคคลทุกคนที่ถูกลงโทษในความผิดอาญา ย่อมมีสิทธิที่จะอุทธรณ์การลงโทษ และคำพิพากษาต่อศาลสูงให้พิจารณาทบทวนอีกครั้งตามกฎหมาย

6. เมื่อบุคคลใดถูกลงโทษตามคำพิพากษาถึงที่สุดในคดีอาญาและภายหลังจากนั้น คำพิพากษาได้ถูกกลับหรือได้รับอภัยโทษ โดยเหตุได้ปรากฏข้อเท็จจริงที่เพิ่งค้นพบใหม่ว่ามีการปฏิบัติขัดต่อความยุติธรรม บุคคลผู้ได้รับโทษอันเป็นผลมาจากการลงโทษดังกล่าวย่อมได้รับการชดใช้ตามกฎหมาย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่า การไม่เปิดเผยข้อเท็จจริงในขณะนั้นเป็นผลมาจากบุคคลนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

7. บุคคลย่อมไม่อาจถูกพิจารณาหรือลงโทษซ้ำในการกระทำผิดกรรมเดียวกัน ซึ่งได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษหรือปล่อยตัวแล้วตามกฎหมายและวิธีพิจารณาความอาญาของแต่ละประเทศ

### ข้อ 15

1. บุคคลจะไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญาเพราะกระทำหรือละเว้นกระทำการใด ถ้าไม่ถึงกับเป็นความคิดอาญาตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศในขณะที่กระทำการนั้น โทษที่จะลงก็ไม่อาจหนักกว่าโทษที่มีอยู่ในขณะกระทำการอันเป็นความคิด หากภายหลังการกระทำความคิดนั้น ได้มีบทบัญญัติกฎหมายกำหนดโทษน้อยลง ผู้กระทำผิดย่อมได้รับประโยชน์จากการนั้น

2. ข้อนี้ไม่กระทบต่อการพิจารณาคดีและการลงโทษบุคคลซึ่งได้กระทำการ หรือละเว้นกระทำการอันเป็นความคิดอาญาตามหลักกฎหมายทั่วไป อันรับรองกันในชุมชนแห่งชาติทั้งหลายในขณะที่มีการกระทำนั้น

### ข้อ 16

บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในที่ทุกสถาน

### ข้อ 17

1. บุคคลจะถูกแทรกสอดในความเป็นอยู่ส่วนตัว ครอบครัว เลหสถานหรือการติดต่อสื่อสาร โดยผลการหรือมีขอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่และจะถูกหลบหลู่เกียรติยศและชื่อเสียงเกียรติคุณโดยมีขอบด้วยกฎหมายหาได้ไม่เช่นกัน

2. บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายจากการแทรกสอดหรือการหลบหลู่เช่นว่านั้น

### ข้อ 18

1. บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนาสิทธินี้ รวมถึงเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาหรือความเชื่อถือและเสรีภาพในการประกาศศาสนาหรือความเชื่อถือของตนในการสักการบูชาการปฏิบัติการประกอบพิธีกรรมและการเผยแพร่ศาสนาไม่ว่าจะโดยลำพังตนเองหรือในประชามร่วมกับผู้อื่น และไม่ว่าในที่สาธารณะหรือเป็นการส่วนตัวก็ตาม

2. บุคคลจะถูกบังคับการใดให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่เสรีภาพในการนับถือ หรือเลือกศาสนาหรือความเชื่อตามคตินิยมของตนหาได้ไม่

3. เสรีภาพในการประกาศศาสนาหรือความเชื่อถือของบุคคลจะถูกจำกัดก็แต่โดยกฎหมายอันจำเป็นต้องมีเพื่อรักษาความปลอดภัยสาธารณะสงบเรียบร้อยอนามัย หรือศีลธรรมหรือสิทธิมูลฐานและเสรีภาพของบุคคลอื่นเท่านั้น

4. รัฐชาติทั้งหลายแห่งกติกานับนี้ รับที่จะเคารพเสรีภาพของบิดามารดาและผู้ปกครองตามกฎหมายในกรณีที่มีในอันที่จะให้การศึกษาทางศาสนาและศีลธรรมแก่เด็กให้

เป็นไปตามความเชื่อของคน

### ข้อ 19

1. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะถือเอาความเห็นใดก็ได้โดยปราศจากการแทรกสอด

2. บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการแสดงออก สิทธินี้รวมถึงเสรีภาพที่จะแสวงหา รับ และกระจายข่าวและความคิดเห็นทุกรูปแบบ โดยไม่คำนึงถึงพรมแดน ทั้งนี้ไม่ว่าด้วยวาจาเป็นลายลักษณ์อักษรหรือการตีพิมพ์ ในรูปของศิลปะหรือโดยอาศัยสื่อประการอื่นตามที่ประสงค์

3. การใช้สิทธิตามที่บัญญัติในวรรค 2 ของข้อนี้ ต้องเป็นไปโดยมีหน้าที่เป็นพิเศษและความรับผิดชอบซึ่งตกอยู่ได้ข้อจำกัดคัดทอนบางเรื่องแต่ทั้งนี้ต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นแก่

(ก) การเคารพในสิทธิหรือชื่อเสียงของบุคคลอื่น

(ข) การรักษาความมั่นคงของชาติ หรือความสงบเรียบร้อย หรือการสาธารณสุข หรือศีลธรรม

### ข้อ 20

1. การโฆษณาชวนเชื่อเพื่อการสงครามใดๆ เป็นสิ่งพึงต้องห้ามตามกฎหมาย

2. การสนับสนุนความเกลียดชังในชาติเผ่าพันธุ์ หรือศาสนาซึ่งนำไปสู่การยั่วยุให้เกิดการเลือกปฏิบัติ การจงเกลียดชังหรือความโหดเหี้ยมเป็นสิ่งพึงต้องห้ามตามกฎหมาย

### ข้อ 21

สิทธิในการร่วมประชุมโดยสงบย่อมเป็นที่ยอมรับ การจำกัดคัดทอนการใช้สิทธินี้ นอกเหนือจากที่เป็นไปตามกฎหมายและจำเป็นแก่สังคมประชาธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย สาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นจะมีไม่ได้

### ข้อ 22

1. บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพแห่งการสมาคมกับผู้อื่น รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตน

2. การจำกัดคัดทอนการใช้สิทธินี้ นอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายและจำเป็นแก่สังคมประชาธิปไตยเพื่อผลประโยชน์ทางความมั่นคงของชาติหรือความปลอดภัย สาธารณะ ความสงบเรียบร้อย การคุ้มครองสาธารณสุขหรือศีลธรรมหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ข้อนี้ย่อมไม่ห้ามการวางข้อจำกัดคัดทอนอันชอบด้วยกฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ในกองทัพบกและตำรวจในการใช้สิทธิของบุคคลเหล่านั้น



3. ข้อนี้ย่อมไม่ให้อำนาจรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาองค์การแรงงานสากลระหว่างประเทศ ค.ศ. 1948 ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้งองค์กร ในอันที่จะมีมาตรการทางนิติบัญญัติเพื่อกระทบหรือใช้กฎหมายในทางที่จะกระทบหลักประกันอันอนุสัญญานั้นได้ให้ไว้แล้ว

### ข้อ 23

1. ครอบครัวยุติธรรมชาติและหลักมูลของสังคมและสิทธิได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ

2. สิทธิของชายและหญิงในวัยที่อาจสมรสได้ในการที่จะสมรสและมีครอบครัวพึงได้รับการยอมรับ

3. การสมรสจะกระทำโดยปราศจากความยินยอมโดยเสรี และบริบูรณ์ของผู้ที่เจตนาจะเป็นคู่สมรสกันมิได้

4. บรรดารัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้จะดำเนินการเท่าที่เหมาะสมเพื่อรับรองความเสมอภาคแห่งสิทธิและความรับผิดชอบของคู่สมรสในการที่จะสมรสการอยู่กินระหว่างสมรสและการสิ้นสุดของการสมรสในกรณีนี้เกี่ยวกับการสิ้นสุดของการสมรสย่อมต้องมีบทบัญญัติเพื่อการคุ้มครองบุตรเท่าที่จำเป็น

### ข้อ 24

1. เด็กทุกคนย่อมมีสิทธิในมาตรการต่าง ๆ เพื่อการคุ้มครองเท่าที่จำเป็นแก่สถานะแห่งผู้เยาว์ในส่วนของครอบครัวของตน สังคมและรัฐ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ศิพ พหุภาษา ศาสนา เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน หรือกำเนิด

2. เด็กทุกคนย่อมมีหลักฐานทางทะเบียนทันทีที่ถือกำเนิดและย่อมได้รับการตั้งชื่อ

3. เด็กทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับสัญชาติ

### ข้อ 25

พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาสโดยปราศจากความแตกต่างดังกล่าวไว้ในข้อ 2 และปราศจากข้อจำกัดต่อนอนอื่น ไม่สมเหตุผลผล

(ก) ในอันที่จะมีส่วนในรัฐกิจโดยตรงหรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกอย่างเสรี

(ข) ในอันที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งตามโอกาสอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปและเสมอภาคและโดยการออกเสียงลงคะแนนลับ ซึ่งรองรับหลักการแสดงเจตนาอย่างเสรีของผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้ง

(ค) ในอันที่จะเข้าถึงบริการสาธารณสุขในประเทศของตนบนรากฐานทั่วไปว่าด้วยความเสมอภาค

### ข้อ 26

บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ ในกรณีนี้พึงมีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติใดๆ และให้หลักประกันคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาค และมีผลจริงจึงเพื่อให้ปลอดจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติผิวเพศภาษาความคิดเห็นทางการเมืองหรืออื่นๆ เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นใด

### ข้อ 27

ให้รัฐทั้งหลายซึ่งมีชนกลุ่มน้อยทางเผ่าพันธุ์ ศาสนาหรือภาษา บุคคลผู้เป็นชนกลุ่มน้อยดังกล่าว จะ ไม่ถูกปฏิเสธสิทธิในอันที่จะมีวัฒนธรรมของตนเอง ในอันที่จะนับถือและปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาหรือใช้ภาษาของตนเองภายในชุมชนร่วมกับสมาชิกอื่นๆ ของชนกลุ่มน้อยด้วยกัน

สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ๓-4

DECLARATION ON THE RIGHTS OF PERSONS BELONGING TO  
NATIONAL OR ETHNIC, RELIGIOUS AND LINGUISTIC  
MINORITIES

[Adopted by United Nations General Assembly Resolution 47/135 of 18 December 1992]

Noting the importance of the even more effective implementation of international human rights instruments with regard to the rights of persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities,

Welcoming the increased attention given by human rights treaty bodies to the non-discrimination and protection of minorities,

Aware of the provisions of article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights concerning the rights of persons belonging to ethnic, religious or linguistic minorities,

Considering that the United Nations has an increasingly important role to play regarding the protection of minorities,

.....

.....

Stressing the need to ensure for all, without discrimination of any kind, full enjoyment and exercise of human rights and fundamental freedoms,

1. Adopts the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities,

Article 1

1. States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity.

2. States shall adopt appropriate legislative and other measures to achieve those ends.

Article 2

1. Persons belonging to national or ethnic, religious and linguistic minorities (*hereinafter referred to as persons belonging to minorities*) have the right to enjoy their own culture, to profess and practise their own religion, and to use their own language, in private and in public, freely and without interference or any form of discrimination.

2. Person belonging to minorities have the right to participate effectively in cultural, religious, social, economic and public life.

3. Persons belonging to minorities have the right to participate effectively in decisions on the national and, where appropriate, regional level concerning the minority to which they belong or the regions in which they live, in a manner not incompatible with national legislation.

4. Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain their own associations.

5. Persons belonging to minorities have the right to establish and maintain, without any discrimination, free and peaceful contacts with other members of their group and with persons belonging to other minorities, as well as contacts across frontiers with citizens of other States to whom they are related by national or ethnic, religious or linguistic ties.

### Article 3

1. Persons belonging to minorities may exercise their rights, including those set forth in the present Declaration, individually as well as in community with other members of their group, without any discrimination.

2. No disadvantage shall result for any person belonging to a minority as the consequence of the exercise or non-exercise of the rights set forth in the present Declaration.

### Article 4

1. States shall take measures where required to ensure that persons belonging to minorities may exercise fully and effectively all their human rights and fundamental freedoms without any discrimination and in full equality before the law.

2. States shall take measures to create favourable conditions to enable persons belonging to minorities to express their characteristics and to develop their culture, language, religion, traditions and customs, except where specific practices are in violation of national law and contrary to international standards.

3. States should take appropriate measures so that, wherever possible, persons belonging to minorities may have adequate opportunities to learn their mother tongue or to have instruction in their mother tongue.

4. States should, where appropriate, take measures in the field of education, in order to encourage knowledge of the history, traditions, language and culture of the minorities existing within their territory. Persons belonging to minorities should have adequate opportunities to gain knowledge of the society as a whole.

5. States should consider appropriate measures so that persons belonging to minorities may participate fully in the economic progress and development in their country.

### ประวัติผู้วิจัย

นายธนชาติ ปาติยะเวทย์ เกิดเมื่อวันที่ 5 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ที่โรงพยาบาลจุฬาลงกรณ์ กรุงเทพมหานคร สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาจากโรงเรียนลาซาล บางนา สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตร์บัณฑิต จากคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2538 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2540 ปัจจุบันทำงานอยู่ที่โครงการกฎหมายทะเลแห่งเอเชียอาคเนย์ (SEAPOL)



สถาบันวิทยบริการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย