

## บทที่ 12

### การให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ปัญหาสิทธิมนุษยชนเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศและในระหว่างประเทศด้วย ประเทศต่างๆ มีมุมมองในเรื่องสิทธิมนุษยชนที่แตกต่างกันไป ในบางภูมิภาคประเทศต่างๆ ได้รวมตัวกันเพื่อกำหนดแนวทางของสิทธิมนุษยชนให้อยู่ในแนวทางเดียวกัน สำหรับสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศนั้นอยู่ภายใต้การดูแลขององค์การสหประชาชาติ ในการดำเนินงานเพื่อส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชน สหประชาชาติได้ใช้มาตรการ 3 ประการควบคู่กันไปคือ ด้านกฎหมาย โดยจัดทำปฏิญญาฯ และอนุสัญญาฯ ระหว่างประเทศ ด้านการอนุวัติให้เป็นไปตามอนุสัญญา โดยควบคุม และตรวจสอบให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญา และด้านการให้การศึกษา และข้อมูล ข่าวสาร โดยการให้การฝึกอบรม คำแนะนำปรึกษาและการให้ข้อเสนอแนะแก่ประชาชนทั่วไป

กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนได้ออกมามากขึ้นไม่ว่าจะเป็นปฏิญญา ประกาศ กติกา พิธีสาร อนุสัญญาและอื่นๆ มีทั้งที่เป็นกฎหมายหลัก กฎหมายพื้นฐานทั่วไป กฎหมายเฉพาะ และอื่นๆ กฎหมายต่างๆ เหล่านี้ ส่วนหนึ่งไม่อาจบังคับให้ปฏิบัติตามได้ แต่อีกส่วนหนึ่งใช้บังคับให้ปฏิบัติตามได้ มีกลไกหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดูแลประเทศต่างๆ ให้ปฏิบัติตาม อีกทั้งมาตรการต่างๆ ที่ใช้ดำเนินการควบคู่กันไปเพื่อควบคุมให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพก็มีอยู่หลายอย่าง ซึ่งจะกล่าวถึงในลำดับต่อไป

#### 12.1 หลักการและจุดมุ่งหมายขององค์การสหประชาชาติ<sup>1</sup>

เมื่อพิจารณากฎบัตรสหประชาชาติแล้วจะเห็นได้ว่า อารัมภบทได้กล่าวถึงหลักการและจุดมุ่งหมายที่สำคัญไว้คือ

“เราบรรดาประชาชนแห่งสหประชาชาติได้ตั้งเจตจำนง

ที่จะช่วยชนรุ่นหลังให้พ้นจากภัยพิบัติแห่งสงคราม ซึ่งได้นำความวิปโยคอย่างสุดจะพรรณนามาสู่มนุษยชาติในชั่วชีวิตของเราถึงสองครั้งแล้ว และ

<sup>1</sup>ดู กฎบัตรสหประชาชาติ ในภาคผนวก ข

ที่จะยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์บุคคล ในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชาติใหญ่น้อย และ

ที่จะสถาปนาภาวะการณ์ อันจะธำรงไว้ซึ่งความยุติธรรมและความเคารพต่อข้อผูกพัน ทั้งปวงอันเกิดมาจากสนธิสัญญาและที่มาอื่นๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ และ

ที่จะส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคม และมาตรฐานอันดียิ่งขึ้นแห่งชีวิตในอิสรภาพที่กว้างขวางยิ่งขึ้น”

จากอารัมภบทพอจะกล่าวได้ว่า องค์การสหประชาชาติมีเจตนารมณ์ที่จะ

- รักษาสันติภาพให้พ้นจากพิษภัยของสงคราม
- ให้การเคารพในสิทธิมนุษยชน
- ให้มีความยุติธรรม และเคารพต่อกฎหมายระหว่างประเทศ
- ส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและสังคม

จากเจตนารมณ์ขององค์การสหประชาชาติที่กล่าวมา พอจะสรุปจุดมุ่งหมายที่สำคัญได้ 2 ประการ คือ

#### 12.1.1 การรักษาสันติภาพของโลก

กฎบัตรสหประชาชาติ หมวดที่ 1 ว่าด้วย “ความมุ่งหมายและหลักการ” มาตรา 1 กล่าวว่า “ความมุ่งหมายของสหประชาชาติ มีดังนี้ 1. เพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและมุ่งต่อจุดหมายปลายทางอันนี้จะได้นำมาดำเนินการร่วมกัน อันมีผลจริงจังเพื่อการป้องกัน และการขจัดปัดเป่าการคุกคามต่อสันติภาพและเพื่อการปราบปรามการรุกราน หรือการล่วงละเมิดอื่นๆ ต่อสันติภาพ ตลอดจนนำมาโดยสันติวิธีและสอดคล้องกับหลักการแห่งความแห่งความยุติธรรม และกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งการปรับปรุงหรือระงับกรณีพิพาท หรือสถานการณ์ระหว่างประเทศอันจะนำไปสู่การล่วงละเมิดสันติภาพได้” และมาตรา 2 กล่าวไว้ในข้อ 1 ข้อ 3 และข้อ 4 ว่า “เพื่ออนุวัติตามความมุ่งหมายดังกล่าวในมาตรา 1 องค์การและสมาชิกขององค์การจะดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการดังต่อไปนี้

- องค์การข่มขีตหลักการแห่งความเสมอภาคในอธิปไตยของสมาชิกทั้งปวงเป็นมูลฐาน
- สมาชิกทั้งปวงจะต้องระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศของตนโดยสันติวิธีในลักษณะการเช่นนี้จะไม่เป็นอันตรายแก่สันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและความยุติธรรม

- ในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ สมาชิกทั้งปวงจักต้องละเว้นการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งอาณาเขตหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐใด ๆ หรือการกระทำในลักษณะการอื่นใดที่ไม่สอดคล้องกับความมุ่งหมายของสหประชาชาติ”

จากทั้งสองมาตราดังกล่าวยืนยันถึงจุดมุ่งหมายขององค์การสหประชาชาติที่จะธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ และจะยึดมั่นในหลักการว่าด้วยความเสมอภาคในอธิปไตยของรัฐสมาชิก จะยึดหลักการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ซึ่งรัฐสมาชิกจะต้องไม่ใช้วิธีการคุกคามหรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งดินแดนหรือเอกราชทางการเมืองของรัฐอื่นใด

จากจุดมุ่งหมายและหลักการดังกล่าวกฎบัตรสหประชาชาติได้มอบหมายให้คณะมนตรีความมั่นคงรับผิดชอบในการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบดังกล่าวมิได้เป็นหน้าที่ของรัฐสมาชิกทั้งหมดแต่เป็นการมอบหมายให้มีผู้กระทำการแทน คือ คณะมนตรีความมั่นคง<sup>1</sup> คณะมนตรีความมั่นคงอาจดำเนินการได้เป็น 2 แนวทาง คือ

1. มาตรการที่ยังไม่มีการใช้กำลัง ตามมาตรา 41 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดว่าคณะมนตรีความมั่นคงสามารถใช้มาตรการอันไม่มีการใช้กำลังอาวุธ ซึ่งมาตรการนี้อาจรวมถึง การตัดความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ และการคมนาคมทางรถไฟ ทางทะเล ทางอากาศ ทางไปรษณีย์ ทางโทรเลข ทางวิทยุ และวิถีทางคมนาคมบางส่วนหรือทั้งหมด รวมทั้งการตัดความสัมพันธ์ทางการทูตด้วย
2. มาตรการใช้กำลัง ตามมาตรา 42 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ คณะมนตรีความมั่นคงอาจดำเนินการใช้กำลังทางอากาศ ทางทะเลและทางพื้นดิน ซึ่งอาจรวมถึงการแสดงแสนยานุภาพ การปิดล้อม และการปฏิบัติอย่างอื่นโดยกำลังทางอากาศ ทางทะเลหรือทางพื้นดินของประเทศสมาชิกด้วย ทั้งนี้เท่าที่เห็นว่าเป็นการจำเป็นเพื่อธำรงไว้หรือสถาปนากลับคืนมาซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ

เมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายและหลักการภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติแล้ว จะเห็นได้ว่า ยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกัน รัฐต่าง ๆ จึงควรมีสิทธิและหน้าที่ที่เท่าเทียมกันด้วย ทั้งต่อกฎหมายระหว่างประเทศและต่อองค์การสหประชาชาติที่ตนเป็นสมาชิก แต่อย่างไรก็ดีความเท่าเทียมกันในทางกฎหมายและความเท่าเทียมกันที่เป็นจริงนั้น คงจะเท่าเทียมกันจริงๆ ได้ยาก เพราะแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันในตัวเองเช่น ขนาด จำนวนประชากร ความเจริญทาง

---

<sup>1</sup>มาตรา 23 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ กำหนดให้คณะมนตรีความมั่นคง ประกอบด้วยสมาชิกแห่งสหประชาชาติ 15 ประเทศ โดยแบ่งสมาชิกออกเป็น 2 ประเภทคือ 1. สมาชิกประจำ ประกอบด้วยประเทศมหาอำนาจทั้ง 5 คือ สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส สหภาพโซเวียต และจีน และ 2. สมาชิกไม่ประจำ สมัชชาจะเลือกตั้งสมาชิกอื่นของสหประชาชาติอีก 10 ประเทศเป็นสมาชิกโดยมีกำหนดระยะเวลา 2 ปี

เศรษฐกิจ ทรัพยากร กำลังทหาร เป็นต้น ข้อเท็จจริงเหล่านี้จึงก่อให้เกิดกลุ่มประเทศต่าง ๆ ขึ้น เช่น กลุ่มประเทศมหาอำนาจ กลุ่มประเทศไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด กลุ่มประเทศอุตสาหกรรมที่เข้มแข็ง กลุ่มประเทศกำลังพัฒนา เป็นต้น ปัญหาที่ตามมาที่เกิดขึ้นในองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ก็จะต้องผสมผสานความแตกต่างให้เข้ากัน เพื่อให้เกิดความสามัคคีหรือประนีประนอมที่จะทำงานร่วมกันเป็นหนึ่งเดียว สำหรับกฎบัตรสหประชาชาติได้แบ่งหรือผสมผสานความแตกต่างเหล่านี้ไว้ในโครงสร้างและในอำนาจหน้าที่ของกลไกต่าง ๆ เช่น มหาอำนาจทั้งห้ามีอำนาจหน้าที่เหนือกว่าประเทศอื่น ๆ ในคณะมนตรีความมั่นคง อาทิ ปัญหาเรื่องสันติภาพ การสงคราม ความมั่นคงระหว่างประเทศ แต่ก็มีภาระให้ความสำคัญต่อประเทศอื่น ๆ มากขึ้น ในสมัชชาใหญ่สหประชาชาติคือใช้เสียงส่วนใหญ่ในการลงคะแนนเสียงในเรื่องต่าง ๆ อาทิ ความร่วมมือทางการเมืองและทางเศรษฐกิจ ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณ ปัญหาทางวัฒนธรรม การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน การเลือกตั้งสมาชิกของคณะกรรมการต่าง ๆ ถ้าเป็นข้อมติที่ถือว่าเป็นปัญหาสำคัญจะต้องใช้คะแนนเสียงข้างมาก 2 ใน 3 แต่ถ้าไม่ใช่ปัญหาสำคัญก็ใช้คะแนนเสียงข้างมากธรรมดา เป็นต้น สำหรับการดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคง มาตรา 27 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดถึงการลงคะแนนเสียงไว้เป็นสองลักษณะคือ หนึ่ง ถ้าเป็นเรื่องวิธีดำเนินการให้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก เป็นเกณฑ์ คือ 9 ใน 15 เสียง และสองถ้าไม่ใช่เรื่องวิธีดำเนินการ ให้ใช้คะแนนเสียงข้างมากคือ 9 ใน 15 เสียงเช่นกัน แต่ในจำนวน 9 เสียงนี้ ต้องเป็นเสียงสมาชิกประจำทั้ง 5 ประเทศรวมอยู่ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของคณะมนตรีความมั่นคงก็ไม่ได้เป็นไปโดยความราบรื่นเพราะความคิดเห็นทางการเมืองที่แตกต่างกันโดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียตทำให้มีการใช้สิทธิยับยั้งบ่อยครั้ง เหตุการณ์ดังกล่าวทำให้มีการออกมติที่ 377 (จ) หรือที่เรียกกันว่ามติอาชีตัน (Acheson Resolution) เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 1950 พอสรุปได้ว่าถ้าคณะมนตรีความมั่นคงไม่สามารถตกลงกันได้เป็นเอกฉันท์ สมัชชาใหญ่จะสามารถพิจารณาเรื่องนั้นได้โดยออกข้อแนะนำที่เหมาะสมเกี่ยวกับมาตรการร่วมกัน ซึ่งรวมถึงการใช้กำลังเพื่อรักษาสันติภาพและความมั่นคงของโลกด้วย ในกรณีดังกล่าวนี้จะเห็นว่าสมัชชาใหญ่จะสามารถทำได้เพียงการทำข้อแนะนำซึ่งไม่มีข้อผูกมัดทางกฎหมายแก่ประเทศสมาชิกแต่อย่างใด แต่ขณะเดียวกันก็เห็นได้เช่นกันว่าประเทศใหญ่หรือเล็กก็ตามมีความเท่าเทียมกันมากขึ้นโดยบทบาทในสมัชชาสหประชาชาติที่จะออกคะแนนเสียงเพื่อมีข้อแนะนำต่าง ๆ ในเรื่องการคุกคามหรือละเมิดต่อสันติภาพ การรุกรานหรือความมั่นคงระหว่างประเทศ ซึ่งเคยเป็นเพียงอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงโดยเฉพาะสมาชิกประจำทั้ง 5 ประเทศเท่านั้น

#### 12.1.2 การส่งเสริมและการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สำหรับด้านสิทธิมนุษยชน อารัมภบทแห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้ยืนยันความ

เชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักมูลในเกียรติยศและคุณค่าของมนุษย์บุคคล ในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชาติใหญ่น้อย เรื่องสิทธิมนุษยชนจึงนับได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญอีกเรื่องหนึ่งที่ต้องการสหประชาชาติมีเจตนารมณ์ที่จะให้การคุ้มครองแก่ประชาชาติทั้งมวล และเมื่อพิจารณาถึงความมุ่งหมายของสหประชาชาติตามมาตรา 1 แล้ว สหประชาชาติจะยึดการเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิที่เท่าเทียมกัน จะส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุก ๆ คน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

ส่วนองค์กรที่ทำหน้าที่ทางด้านสิทธิมนุษยชนนี้ มาตรา 13 ได้กำหนดว่า “1. ให้สมาชิกเริ่มการศึกษาและทำคำแนะนำ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะ ก..... ข. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ การสังคม วัฒนธรรม การศึกษาและอนามัย และช่วยเหลือให้ประจักษ์ผลในสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา” และมาตรา 62 ได้กำหนดถึงอำนาจและหน้าที่ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมไว้ว่า “2. คณะมนตรีอาจทำคำแนะนำเพื่อความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการเคารพ และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน” เมื่อพิจารณาถึงสมาชิกแล้วจะเห็นว่าเป็นองค์กรหลักซึ่งประกอบด้วยสมาชิกเต็มจำนวน ขอบข่ายการทำงานก็กว้างขวางมาก จึงจำเป็นต้องแบ่งออกเป็นองค์กรย่อย 6 ชุด เพื่อแบ่งแยกความรับผิดชอบ สำหรับคณะกรรมการชุดที่สาม รับผิดชอบในปัญหาสังคมและมนุษยธรรม ส่วนคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม ประกอบด้วยสมาชิก 54 ประเทศ คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมอาจจัดตั้งคณะกรรมการหรือคณะกรรมการขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานในลักษณะเฉพาะขึ้นก็ได้ เช่น คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน คณะกรรมาธิการสังคม เป็นต้น หน้าที่ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมทางด้านสิทธิมนุษยชนคือ ทำให้เกิดความเคารพ และปฏิบัติตามหลักการแห่งสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐานสำหรับทุกคน โดยปราศจากการแบ่งแยกทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะสามารถทำได้มากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับความร่วมมือระหว่างประเทศและแต่ละประเทศที่จะดูแลในอาณาเขตของตน มาตรา 55 กำหนดว่า “...ด้วยยึดความเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิอันเท่าเทียมกันและการกำหนดเจตจำนงของตนเองของประชาชนเป็นมูลฐาน สหประชาชาติจักส่งเสริม ก. .... ข. .... ค. การเคารพโดยสากลและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา” และมาตรา 56 กำหนดว่า “สมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่าจะดำเนินการร่วมกันและแยกกัน ในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุผลแห่งความ

มุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 55” จะเห็นว่ากฎบัตรสหประชาชาติให้ความสำคัญต่อความร่วมมือระหว่างประเทศ จึงส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนโดยสากล ขณะเดียวกันก็ขอให้ประเทศสมาชิกร่วมมือกันในการทำงานหรือแต่ละประเทศจะดำเนินการเองก็ได้ เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ที่กำหนดไว้

## 12.2 หลักการไม่แทรกแซง<sup>1</sup>

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นเรื่องในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ประเทศต่าง ๆ จึงมีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาสิทธิมนุษยชนไม่ว่าทางใดก็ทางหนึ่ง เมื่อพิจารณามาตรา 55 และมาตรา 56 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติแล้วจะเห็นว่า องค์การสหประชาชาติมีหลักการส่งเสริมให้ประเทศต่าง ๆ มีการดำเนินการร่วมกันหรือแยกกันเพื่อให้มีการเคารพและปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนโดยสากล แต่ขณะเดียวกันก็ขัดแย้งกับหลักการไม่แทรกแซงซึ่งเป็นหลักการส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศด้วย

เมื่อกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนกับการไม่แทรกแซงแล้ว จะพบหลักการไม่แทรกแซงในกฎบัตรสหประชาชาติ มาตรา 2 กำหนดถึงหลักการดำเนินการไว้ในข้อ 7 ว่า “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ หรือจักเรียกร้องสมาชิกให้เสนอเรื่องเช่นว่าเพื่อจัดระเบียบตามกฎบัตรฉบับปัจจุบันนี้ แต่หลักการอันนี้จะไม่กระทบกระเทือนถึงการใช้มาตรการบังคับตามความในหมวดที่ 7” นอกจากนี้มติที่ 2625 (XXV) ได้สรุปความไว้ว่า “ไม่ว่าประเทศหนึ่งประเทศใดไม่มีสิทธิแทรกแซงโดยตรงหรือโดยอ้อมในกิจการภายในหรือภายนอกของประเทศอื่นไม่ว่า ด้วยเหตุผลใดก็ตาม ดังนั้นการแทรกแซงหรือการคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะโดยการใช้กำลังหรือไม่ก็ตามต่อสถานะของรัฐนั้นไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมเป็นการขัดกับหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ และได้กล่าวไว้อีกด้วยว่าประเทศต่าง ๆ มีสิทธิที่จะเลือกระบบการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม โดยปราศจากการแทรกแซงจากประเทศอื่น ๆ หลักการไม่แทรกแซงนี้กลุ่มประเทศสังคมนิยมและกลุ่มประเทศโลกที่สามได้ให้ความสำคัญอย่างมาก และยึดมั่นว่าเป็นหลักการในกฎหมายระหว่างประเทศและในเรื่องการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

สำหรับความคิดเห็นในหลักการไม่แทรกแซงและจุดยืนของรัฐบาลประเทศต่าง ๆ มีความหลากหลาย โดยเฉพาะในเรื่องขอบเขตของคำว่า “ไม่แทรกแซง” ความคิดเห็นของ

<sup>1</sup>ดู กฎบัตรสหประชาชาติ ในภาคผนวก ข

Sir Hersh Lauterpacht มองว่าควรขยายขอบเขตของความร่วมมือระหว่างประเทศให้มากขึ้น ขณะเดียวกันก็ต้องจำกัดผลจากหลักการไม่แทรกแซงให้น้อยลง มีความเห็นว่ากิจการเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนไม่ได้เป็นเพียงปัญหาภายในเท่านั้นอีกต่อไป ประเทศต่าง ๆ จะต้องมีส่วนร่วมผูกพันกับกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ด้วย นอกจากนี้การแทรกแซงที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้ควรจะเกิดขึ้นในกรณีที่เป็นปัญหาเกี่ยวกับการคุกคามอำนาจอธิปไตยของรัฐ ส่วนประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ประเทศสหรัฐอเมริกา มองว่าประเทศต่าง ๆ มีอิสระที่จะใช้มาตรการโดยเสรีไม่ว่าจะเป็นการภายในของตนหรือร่วมกับรัฐอื่นเพื่อให้มีการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพในการเคารพหลักการสิทธิมนุษยชน เป็นการให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ในด้านการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแต่ละรัฐ แต่รัฐบาลอเมริกันเองก็อาจใช้สิทธิระงับข้อตกลงที่ให้ความช่วยเหลือทางทหารหรือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศที่ไม่อยู่ในแนวทางดังกล่าวได้ สำหรับประเทศรัสเซียได้แสดงออกอย่างเป็นทางการว่า ความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านสิทธิมนุษยชนนั้น จะต้องไม่ถึงกับเป็นการเฝ้าติดตามดูถึงการปฏิบัติตามในประเทศอื่น ๆ เว้นเสียแต่จะมีการยอมรับให้สัตยาบันต่อข้อตกลงต่าง ๆ นั้น นอกจากนี้การจะปฏิบัติตามหรือไม่ขึ้นขึ้นอยู่กับอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐโดยไม่มี การแทรกแซงเป็นการเลือกโดยเสรีภายใต้ระบบทางการเมืองและทางสังคมของรัฐนั้น ๆ ความคิดเห็นในหลักการไม่แทรกแซงที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งเป็นความคิดเห็นของกลุ่มประเทศโลกที่สาม ตัวแทนของกลุ่มประเทศโลกที่สามได้ประกาศว่ามีแนวความคิดของหลักการไม่แทรกแซงอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพราะเกรงว่าจะมีการกล่าวอ้างถึงการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นข้ออ้างทำให้ประเทศที่ได้รับอิสรภาพภายหลังตกอยู่ในสถานการณ์ที่ลำบาก เปรียบเสมือนเป็นประเทศอาณานิคมรูปแบบใหม่แทน หรืออาจมีการใช้เป็นข้ออ้างของประเทศที่เข้มแข็งกว่าเขาเปรียบประเทศที่อ่อนแอกว่าในแง่มุมที่ได้ประโยชน์ในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง (Thierry, et al. 1981: 458-459)

จากข้อความดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่าเป็นความคิดเห็นที่หลากหลายในหลักการไม่แทรกแซง แนวทางปฏิบัติของหลักการไม่แทรกแซงในปัญหาระหว่างประเทศก็เริ่มผ่อนคลายลง รัฐบาลประเทศต่าง ๆ ได้กำหนดแนวนโยบายสิทธิมนุษยชนของตนขึ้นและในกรณีจำเป็นก็มีสิทธิที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยได้ สหประชาชาติเองก็ดำเนินการตามหลักการไม่แทรกแซง (มาตรา 2 ข้อ 7) ที่มีลักษณะยืดหยุ่นมากขึ้น มีการรับรองมติต่าง ๆ เกี่ยวกับสถานการณ์ที่เลวร้ายที่กระทบต่อสิทธิมนุษยชนหรืออาจจะกล่าวได้ว่าหลักการไม่แทรกแซงไม่เป็นอุปสรรคที่องค์การระหว่างประเทศจะเข้ายุ่งเกี่ยวกับอย่างกรณีเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนในดินแดนอาณานิคม<sup>1</sup> สมัชชาสหประชาชาติได้รับรองมติต่าง ๆ จำนวนมากเกี่ยวกับปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในดินแดน

<sup>1</sup> หมายความว่า ดินแดนที่ยังไม่มีอิสรภาพ ดินแดนในอาณัติและดินแดนในปกครอง

อาณานิคมโปรตุเกส โรดิเชีย นามิเบีย ฯลฯ ทั้งนี้เพราะดินแดนที่ประชาชนยังไม่มีสิทธิปกครองตนเองหรือเป็นดินแดนที่ถูกแบ่งแยกออก อยู่ในความรับผิดชอบขององค์การสหประชาชาติ และเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นอันตรายต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เช่นกรณีของประเทศอาฟริกาใต้ที่มีนโยบายแบ่งแยกผิว สมัชชาสหประชาชาติได้มีมติหลายครั้ง กำหนดว่า เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ เช่น มติที่ 2506 (XXIV) วันที่ 21 พฤศจิกายน 1969 ตั้งแต่ปี 1962 สมัชชาสหประชาชาติได้ขอให้ประเทศต่าง ๆ ลงโทษต่อประเทศอาฟริกาใต้ เช่น มติที่ 1976 (XVIII) วันที่ 6 พฤศจิกายน 1962 การตัดความสัมพันธ์ทางการทูต ไม่อนุญาตให้เรือของประเทศอาฟริกาใต้เข้าเทียบท่าเรือของตน ไม่ซื้อสินค้าต่าง ๆ ไม่ส่งสินค้าประเภทอาวุธ และยุทธปัจจัยให้ เป็นต้น มีการเรียกร้องให้ใช้มาตรการดังกล่าวทุกปีและให้ประณามประเทศที่ทำการค้ากับประเทศอาฟริกาใต้ด้วย หรือกรณีเหตุการณ์ในตะวันออกกลาง สมัชชาสหประชาชาติเฝ้าติดตามด้วยความเป็นห่วงต่อสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในดินแดนยึดครองโดยอิสราเอล ตั้งแต่ปี 1967 หรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศชิลี สมัชชาสหประชาชาติได้มีมติหลายครั้ง ตั้งแต่ปี 1974 ร้องขอให้รัฐบาลชิลีหยุดการกระทำทารุณกรรมและการลงโทษประชาชน นอกจากนี้ก็ยังมีสถานการณ์ทางสิทธิมนุษยชนในประเทศอื่น ๆ อีก เช่น ประเทศอุกันดา ประเทศกินี ประเทศกัมพูชา เป็นต้น

### 12.3 เครื่องมือที่ใช้ในการให้ความคุ้มครอง

การให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการกำหนดไว้ก่อนว่าอะไรเป็นเรื่องสิทธิมนุษยชน ภาระเบื้องต้นขององค์การสหประชาชาติคือ จะต้องจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กฎหมายที่สำคัญมีดังนี้คือ

- ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม
- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- พิธีสารเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- พิธีสารเลือกรับฉบับที่สองแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เพื่อยกเลิกโทษประหารชีวิต



และกฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน อาทิ

- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการแบ่งแยกเชื้อชาติทุกรูปแบบ
- อนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย
- อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามและการลงโทษอาชญากรรมทำลายเผ่าพันธุ์
- อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดและการลงโทษอาชญากรรมแบ่งแยกผิว
- อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ
- อนุสัญญาห้ามการทารุณหรือการกระทำที่โหดร้ายต่างๆ
- อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
- อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิผู้ใช้แรงงานอพยพ

กฎหมายส่วนหนึ่งกำหนดไว้ให้สามารถตั้งข้อสงวนไม่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีได้ในบางกรณี การใช้สิทธิหรือเสรีภาพบางประการก็อาจถูกจำกัดขอบเขตไว้โดยกฎหมาย แต่สิ่งสำคัญในการให้ความคุ้มครองมนุษยชาตินั้นเป็นการจำเป็นที่จะต้องให้ความเคารพต่อสิทธิและความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้อื่นด้วย ทั้งนี้เพื่อความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยมั่นคงและสภาพสังคมของบ้านเมือง

นอกจากนี้ก็ยังมียกกฎหมายที่สำคัญอีกส่วนหนึ่งที่อยู่ในรูปของปฏิญญาที่ไม่สามารถบังคับให้รัฐใดปฏิบัติตามได้ ปฏิญญาต่างๆ เหล่านี้กำหนดถึงหลักการของเรื่องสิทธิมนุษยชนด้านใดด้านหนึ่ง คือ

- ปฏิญญาว่าด้วยความก้าวหน้าและการพัฒนาในด้านสังคม
- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
- ปฏิญญาว่าด้วยหลักการของความร่วมมือทางวัฒนธรรมระหว่างประเทศ
- ปฏิญญาว่าด้วยดินแดนลี้ภัย
- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ
- ปฏิญญาว่าด้วยการกำจัดการกีดกันรูปแบบต่างๆ และการแบ่งแยกเกี่ยวกับศาสนาและความเชื่อ
- ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิพัฒนา

#### 12.4 กลไกในการทำงาน

ภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่งขององค์การสหประชาชาติคือการจัดตั้งกลไกในการทำงานและการดำเนินงาน กลไกที่จัดตั้งขึ้นจะต้องดำเนินการจัดทำกฎหมายและพัฒนามาตรฐาน

ของกฎหมาย ติดตามเฝ้าดูสถานการณ์ทางสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นทุกมุมโลก และผลักดันให้กฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ มีผลใช้บังคับและมีการปฏิบัติตามอย่างได้ผล การจัดตั้งกลไกในการทำงานเพื่อให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนอาจเกิดขึ้นได้โดยกฎบัตรสหประชาชาติส่วนหนึ่ง และอีกส่วนหนึ่งจากกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งจะกล่าวถึงโดยลำดับคือ

#### 12.4.1 องค์กรหลักในองค์การสหประชาชาติ<sup>1</sup>

องค์การสหประชาชาติประกอบไปด้วยองค์กรหลัก 6 องค์กรด้วยกัน คือ สมัชชาใหญ่ คณะมนตรีความมั่นคง คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม คณะมนตรีภาวะทรัสตี สำนักเลขาธิการ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ องค์กรต่างๆ นี้จะต้องปฏิบัติงานและประสานงานระหว่างกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ ซึ่งกล่าวได้ว่าปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นต่อมนุษยนั้นก็มีส่วนเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้วย ในที่นี้จะขอกกล่าวถึงพอสังเขปคือ

12.4.1.1 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติเป็นองค์กรหลักที่ประกอบด้วยรัฐสมาชิกทุกรัฐ (มาตรา 9) มีลักษณะเป็นเหมือนสภาไม่มีหน้าที่ในการออกกฎหมาย มีการอภิปรายหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่างๆ มีการประชุมอย่างสม่ำเสมอเปรียบเสมือนเป็นองค์กรกลางที่คอยประสานงานการทำงานของส่วนงานต่างๆ ขององค์การสหประชาชาติ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติจะดำเนินการประชุมทุกๆ ปี เรียกว่า การประชุมสมัชชาสามัญสามัญ ซึ่งจะเริ่มในวันอังคารที่ 3 ของเดือนกันยายนจนถึงประมาณปลายเดือนธันวาคม นอกจากนี้ก็อาจมีการเรียกประชุมสามัญพิเศษได้หากว่าคณะมนตรีความมั่นคงหรือเสียงข้างมากของสมาชิกร้องขอ

สมัชชาใหญ่สหประชาชาติมีอำนาจหน้าที่สำคัญ เช่น

1. จัดการประชุมเพื่ออภิปรายปัญหาเรื่องต่างๆ ภายในขอบเขตแห่งกฎบัตรสหประชาชาติ
2. ถำรงไว้ซึ่งสันติภาพ โดยอาจทำคำแนะนำเกี่ยวกับหลักการแห่งความร่วมมือระหว่างประเทศ รวมทั้งการลดอาวุธด้วย
3. ริเริ่มศึกษาและทำข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างชาติเพื่อความก้าวหน้าทางกฎหมายระหว่างประเทศ
4. ควบคุมดูแลคณะมนตรีภาวะทรัสตีให้ปฏิบัติการให้เป็นไปตามความตกลงภาวะทรัสตี
5. ออกเสียงในปัญหาสำคัญต่างๆ เป็นต้น

<sup>1</sup>ดู กฎบัตรสหประชาชาติ ในภาคผนวก ข

สำหรับเรื่องสิทธิมนุษยชนเมื่อพิจารณากฎบัตรสหประชาชาติอาจกล่าวได้ว่า สมัชชาใหญ่สหประชาชาติจะต้องทำการศึกษาและทำข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมให้มีการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน

เนื่องจากภารกิจของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติมีขอบเขตกว้างมาก จึงจำเป็นต้องมีองค์กรย่อยเพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 6 ชุดคือ

1. คณะกรรมการชุดที่หนึ่ง รับผิดชอบปัญหาความมั่นคงปลอดภัย
2. คณะกรรมการชุดที่สอง รับผิดชอบปัญหาทางเศรษฐกิจและการคลัง
3. คณะกรรมการชุดที่สาม รับผิดชอบปัญหาสังคมและมนุษยธรรม
4. คณะกรรมการชุดที่สี่ รับผิดชอบปัญหาดินแดนในภาวะทรัสตีและดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเอง
5. คณะกรรมการชุดที่ห้า รับผิดชอบปัญหาการบริหารงานภายในองค์การระหว่างประเทศและงบประมาณ
6. คณะกรรมการชุดที่หก รับผิดชอบปัญหากฎหมาย

นอกจากนี้สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ยังอาจสถาปนาองค์กรย่อยที่เห็นว่าจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนก็ได้ (มาตรา 22) องค์กรย่อยอาจมีลักษณะถาวรชั่วคราวหรือเฉพาะกิจก็ได้ซึ่งปัจจุบันมีอยู่เป็นจำนวนมาก เช่น

- คณะกรรมาธิการลดอาวุธ
- คณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการปฏิบัติการรักษาสันติภาพ
- คณะกรรมการพิเศษเกี่ยวกับนโยบายการกีดกันผิวของแอฟริกาใต้
- คณะเจ้าหน้าที่บรรเทาทุกข์ในปาเลสไตน์และลี้ภัยในตะวันออกไกล
- คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ
- คณะกรรมการพิเศษเรื่องการศึกษาสถานการณ์เกี่ยวกับการดำเนินการตามปฏิญญาว่าด้วยการประกาศอิสรภาพของประเทศและประชาชนในอาณานิคม เป็นต้น

12.4.1.2 คณะมนตรีความมั่นคง เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศคณะมนตรีความมั่นคงประกอบด้วยสมาชิก 2 ประเภทคือ สมาชิกถาวร (5 ประเทศมหาอำนาจ) และสมาชิกไม่ถาวร (สมัชชาจะเลือกตั้งจากสมาชิกขององค์การสหประชาชาติอีก 10 ประเทศ)

คณะกรรมการความมั่นคงมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น

1. ประชุม ดำเนินการสอบสวน เสนอแนะ ให้ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี
2. ดำเนินมาตรการบีบบังคับด้วยแนวทางต่าง ๆ เช่น ตั้งกองกำลังสหประชาชาติ ตั้งผู้สังเกตการณ์สถานการณ์ที่เกิดขึ้นหรือตรวจสอบข้อเท็จจริงต่าง ๆ เป็นต้น
3. รักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นต้น

บทบาทที่สำคัญประการหนึ่งคือทำข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการเคารพและปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองต่อสิทธิมนุษยชน และสิทธิขั้นพื้นฐานของทุกคน

คณะกรรมการความมั่นคงอาจสถาปนาองค์กรย่อยเช่นที่เห็นจำเป็นสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ตามมาตรา 29 เช่นกองกำลังรักษาการสหประชาชาติ กองกำลังสหประชาชาติในเกาหลี กองกำลังสหประชาชาติยามฉุกเฉิน คณะกรรมการลดกำลังอาวุธ เป็นต้น

12.4.1.3 คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งต่อการให้เกิดสันติภาพและการเคารพสิทธิมนุษยชนด้วย คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมประกอบด้วยสมาชิกของสหประชาชาติ 55 ประเทศ (มาตรา 61)

คณะกรรมการเศรษฐกิจและการสังคมมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น

1. ส่งเสริมมาตรฐานการครองชีพ การมีงานทำ ความก้าวหน้า และการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ
2. แก้ไขปัญหาเศรษฐกิจระหว่างประเทศ
3. ทำคำแนะนำเพื่อส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักร่วมสำหรับทุกคน เป็นต้น

เนื่องจากขอบเขตความรับผิดชอบที่กว้างขวางของคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมสามารถจัดตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ ขึ้นได้ (มาตรา 68) เช่น คณะกรรมการด้านสังคม คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีคณะกรรมการในระดับภูมิภาคอีกด้วย เช่น คณะกรรมการเศรษฐกิจและการสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) ตั้งอยู่ที่กรุงเทพฯ คณะกรรมการเศรษฐกิจแอฟริกา (ECA) ตั้งอยู่ที่แอดดิส อบาบา เป็นต้น

#### 12.4.1.4 คณะมนตรีภาวะทรัสตี คณะมนตรีภาวะทรัสตีมีการจัดตั้งขึ้นมาเพื่อ

1. ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ
2. ส่งเสริมความก้าวหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และการศึกษาของประชาชนผู้อาศัยในดินแดนภาวะทรัสตี
3. ส่งเสริมความเคารพต่อหลักการสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐาน
4. ให้ประกันการปฏิบัติอันเท่าเทียมกันในเรื่องทางสังคม เศรษฐกิจ และการพาณิชย์แก่บรรดาดินแดนในภาวะทรัสตี

แต่อย่างไรก็ดี ปัญหาดินแดนในภาวะทรัสตีและดินแดนที่ยังมิได้ปกครองตนเองไม่ได้เป็นปัญหาที่สำคัญอีกต่อไป ทั้งนี้เพราะนับแต่ปี 1960 เป็นต้นมา ก็ได้มีการให้เอกราชแก่ดินแดนต่าง ๆ เรื่อยมาจนปัจจุบันดินแดนส่วนใหญ่ก็ได้รับเอกราชแล้ว

12.4.1.5 สำนักงานเลขาธิการสหประชาชาติ เลขาธิการเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารสูงสุดขององค์การสหประชาชาติ สมัชชาจะแต่งตั้งเลขาธิการตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคงมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

สำนักงานเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในเรื่องการประชุมต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ ทั้งของสมัชชาและของคณะมนตรีต่าง ๆ อีกทั้งประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ของสหประชาชาติ อาทิ ทบวงการชำนัญพิเศษ องค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ นอกจากนี้ยังต้องทำรายงานประจำปีรับเรื่องราวการลงนามต่าง ๆ และที่สำคัญเลขาธิการอาจนำเรื่องซึ่งคุกคามต่อการธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศเสนอให้คณะมนตรีความมั่นคงทราบด้วย

12.4.1.6 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเป็นองค์กรสำคัญขององค์การหนึ่งขององค์การสหประชาชาติ ได้มีการจัดตั้งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการเมื่อต้นปี 1946 ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะทำหน้าที่รักษาความสงบและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยยึดถือธรรมนูญศาลยุติธรรมประจำระหว่างประเทศเป็นมูลฐานและถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรสหประชาชาติฉบับปัจจุบัน

สมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยพฤตินัย ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศประกอบด้วยสมาชิก 15 คน คณะผู้พิพากษานี้จะต้องเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลชั้นนำของฝ่ายใด จะเลือกตั้งมาโดยไม่คำนึงถึงสัญชาติจากบรรดาบุคคลผู้มีคุณธรรมสูง ซึ่งมีคุณสมบัติครบถ้วนที่จะตั้งให้เป็นข้าราชการตุลาการสูงสุดในประเทศนั้น ๆ ได้ หรือเป็นนักกฎหมายที่มีความสามารถทางกฎหมายระหว่าง

ประเทศที่ได้รับการยอมรับ แต่คณะผู้พิพากษาจะเป็นคนชาติของรัฐเดียวกัน 2 คนไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อกระจายสัดส่วนไปยังประเทศสมาชิกต่างๆ อย่างทั่วถึง และก่อให้เกิดความยุติธรรมที่มาจาก สังคมต่างๆ ระหว่างประเทศร่วมกัน ผู้พิพากษาจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 9 ปี โดยเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีจุดประสงค์สำคัญคือ ระบุข้อพิพาทที่เกิดขึ้น ระหว่างรัฐโดยสันติวิธี คู่ความที่จะนำเรื่องขึ้นสู่ศาลได้จะต้องเป็นรัฐเท่านั้น รัฐดังกล่าวอาจจะ เป็นรัฐที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ หรือมิได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติก็ได้ โดยรัฐภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะแถลงในเวลาใด ๆ ก็ได้ว่ายอมรับอำนาจศาล ส่วนรัฐที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติก็สามารถทำได้โดยยอมรับเงื่อนไขที่กำหนด โดยสมัชชาใหญ่ โดยคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคงภายใต้เงื่อนไขที่เท่าเทียมกัน ศาลยุติธรรม ระหว่างประเทศอาจดำเนินการได้ใน 2 ลักษณะคือ พิจารณาพิพาทข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และให้ คำแนะนำ

#### 12.4.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมได้จัดตั้ง<sup>1</sup> “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน” ขึ้นในปี 1946 เพื่อช่วยเหลืองานของคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมทางด้านปัญหาสิทธิมนุษยชน เมื่อเริ่มแรกคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประกอบด้วยกรรมการ 18 คน และมีการแก้ไขเพิ่มเติม เป็น 21 คน 32 คน และ 43 คน ในที่สุด ในระยะเริ่มแรกคณะกรรมการฯ ได้ให้ความสำคัญ ต่อการจัดทำมาตรฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนพื้นฐาน (ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม) และกฎหมายพิเศษเฉพาะเรื่อง (ปฏิญญาและอนุสัญญา ว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในเรื่องต่างๆ)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนมีหน้าที่ค่อนข้างกว้าง คือพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชน ศึกษาปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ให้ข้อแนะนำและจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับ สิทธิมนุษยชน ทำตามที่สมัชชาใหญ่สหประชาชาติหรือคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม มอบหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งทำการสอบสวนกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน

---

<sup>1</sup> มาตรา 68 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ บัญญัติว่า “คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมจักจัดตั้งคณะกรรมการ ต่าง ๆ ขึ้นในด้านเศรษฐกิจและการสังคม และสำหรับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมการอื่นเช่นที่อาจพึงประสงค์ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตน”

อย่างเช่น กรณีเหตุการณ์การแบ่งแยกผิว (Apartheid) ของประเทศอาฟริกาใต้ ที่มีการตรวจสอบและดำเนินการพิจารณาตามคำร้องเรียนเมื่อต้นปี 1970 เป็นต้น นอกจากนี้ก็ทำการประสานงานกับคณะมนตรีฯ และกลไกต่างๆ ในระบบของสหประชาชาติเพื่อทำงานเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้วย

เนื่องจากมีภาระหน้าที่มากในปี 1974 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจึงได้ร้องขอต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมให้จัดตั้ง “คณะอนุกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติและคุ้มครองชนกลุ่มน้อย” ขึ้น คณะอนุกรรมการฯ นี้ ประกอบด้วยกรรมการ 28 คน (เมื่อเริ่มแรกมี 12 คน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะเป็นผู้เลือก ผู้เชี่ยวชาญอิสระ ทั้ง 28 คนนี้ เพื่อให้ช่วยทำการศึกษาและทำข้อเสนอแนะถึงวิธีการขจัดขบวนการกระทำที่กีดกันแบ่งแยกและการคุ้มครองสิทธิของมนุษยชนกลุ่มน้อยรวมทั้งเสรีภาพพื้นฐานด้วย (Questions et Reponses: Droits de l’Homme 1988:19)

คณะอนุกรรมการฯ นี้จะช่วยเหลือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการตามภาระหน้าที่ต่างๆ ด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาเรื่องการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะอนุกรรมการฯ อาจตั้งผู้ตรวจการพิเศษหรือจัดตั้งกลุ่มทำงานรับผิดชอบเฉพาะเรื่องได้ เช่น การกีดกันแบ่งแยกทางการศึกษา ทางศาสนาและทางการยุติธรรม สิทธิของชนกลุ่มน้อยเรื่องเชื้อชาติ ศาสนาและภาษา ปัญหาเกี่ยวกับเรื่องการปกครองตนเอง การมีสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม สิทธิที่จะมีมาตรฐานการครองชีพที่เหมาะสมตามหลักสิทธิมนุษยชนและการแสวงหาประโยชน์จากการใช้แรงงานเด็ก เป็นต้น

#### 12.4.3 คณะกรรมการและองค์กรอื่นๆ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่สำคัญจะกำหนดกลไกในการทำงานไว้เป็นกรณีพิเศษ เพื่อตรวจสอบว่ารัฐภาคีได้ปฏิบัติตามพันธกรณีหรือไม่อย่างไร กลไกในการควบคุมนี้อาจจะอยู่ในรูปของคณะกรรมการหรืออื่นๆ ซึ่งประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระเพื่อทำหน้าที่พิจารณาติดตามรายงานต่างๆ ที่รัฐภาคีจะต้องส่งตามระยะเวลาที่กำหนดรายงานต่างๆ นี้จะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการติดตามตรวจสอบและจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปฏิบัติตามและให้มีการเคารพต่อสิทธิที่กำหนดไว้

กลไกในการทำงานตามกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในขอบข่ายขององค์การสหประชาชาติจะต้องมีเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ แต่ในขณะนี้อาจกล่าวได้ว่ามีกลไกในการควบคุมที่สำคัญทั้งในระดับสากล ระดับภูมิภาคและในรูปแบบขององค์การชำนาญพิเศษด้วย คือ

12.4.3.1 ในขอบข่ายของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน มีกลไกในการควบคุมที่สำคัญคือ

12.4.3.1.1 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในปี 1976 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 28 แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการฯ นี้ประกอบด้วยกรรมการ 18 คนจากรัฐภาคีแห่งกติกาฯ นี้ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้

คณะกรรมการฯ นี้มีหน้าที่ที่สำคัญคือ ศึกษารายงานที่รัฐภาคีแห่งกติกาฯ นี้ได้เสนอ (มาตรา 40) พิจารณาเอกสารกล่าวโทษของรัฐภาคีแห่งกติกาฯ นี้ว่ารัฐภาคีอื่นไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณี (มาตรา 41) พิจารณาหนังสือติดต่อกกล่าวโทษจากบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในพิธีสารเลือกรับแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะกรรมการฯ ชุดนี้ได้เริ่มการประชุมครั้งแรกในปี 1977

12.4.3.1.2 คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ไม่ได้บัญญัติไว้ให้มีหน่วยงานที่เป็นกลไกในการควบคุมรัฐภาคีให้ปฏิบัติตามพันธกรณี แต่ได้มีการบัญญัติไว้ในมาตรา 16 และมาตรา 17 ให้รัฐภาคีเสนอรายงานต่อเลขาธิการสหประชาชาติ และจะส่งต่อไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม และส่งต่อไปยังหน่วยงานพิเศษที่จัดตั้งขึ้น

ในปี 1985 คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมได้จัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม” ขึ้น ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญอิสระจำนวน 18 คน เพื่อศึกษารายงานต่างๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ทำข้อเสนอแนะต่างๆ แก่คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม คณะกรรมการฯ ชุดนี้ได้เริ่มการประชุมครั้งแรกในปี 1987

12.4.3.1.3 คณะกรรมการจัดการแบ่งแยกเชื้อชาติ อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการแบ่งแยกเชื้อชาติทุกรูปแบบ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการจัดการแบ่งแยกเชื้อชาติ” ขึ้น ประกอบด้วยกรรมการผู้เชี่ยวชาญ 18 คน ซึ่งเป็นบุคคลมาจากคนในรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ นี้ โดยคำนึงถึงสัดส่วนทางภูมิศาสตร์ทางพลเมืองและระบบกฎหมายด้วย กรรมการจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ (มาตรา 8 (5))



12.4.3.1.4 คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 17 ให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี” ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญที่มีคุณธรรมและความสามารถสูงในสาขาที่ครอบคลุมอนุสัญญานี้ จำนวน 23 คน โดยพิจารณาถึงการกระจายตามเขตภูมิศาสตร์อย่างเป็นธรรม และการตั้งผู้แทนตามอารยธรรมที่แตกต่างกัน ในแต่ละรูปแบบตลอดจนระบบกฎหมายที่สำคัญด้วย กรรมการจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ (มาตรา 17)

12.4.3.1.5 คณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการแบ่งแยกผิว อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดและการลงโทษอาชญากรรมแบ่งแยกผิว ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 ให้ประธานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแต่งตั้ง “คณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการแบ่งแยกผิว” (มาตรา 7) ประกอบด้วยกรรมการ 3 คน จากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ซึ่งจะต้องเป็นบุคคลที่มาจากรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ด้วย ถ้าคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนไม่มีกรรมการที่มาจากรัฐภาคีสมาชิกของอนุสัญญาฯ นี้เลยหรือมีแต่ไม่ถึง 3 คน เลขาธิการสหประชาชาติโดยการเสนอแนะของรัฐภาคีทั้งหมดแห่งอนุสัญญาฯ นี้จะแต่งตั้งบุคคลที่มาจากรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ เพื่อทำหน้าที่ในคณะกรรมการพิเศษฯ แทนได้ จนกว่าจะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแทนและมีบุคคลซึ่งมาจากรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ ซึ่งจะมีคุณสมบัติเป็นกรรมการในคณะกรรมการพิเศษฯ ได้

รัฐภาคีจะต้องส่งรายงานเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมาย ทางศาล ทางการปกครอง และอื่นๆ ที่มีความเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ การเสนอรายงานให้ทำเป็นช่วงๆ ต่อเลขาธิการสหประชาชาติ และส่งไปยังคณะกรรมการพิเศษเพื่อพิจารณาต่อไป (มาตรา 7) คณะกรรมการพิเศษ สามารถเรียกประชุมเพื่อพิจารณารายงานในช่วงระยะเวลาไม่เกิน 5 วัน ซึ่งอาจจะเป็นช่วงเวลาก่อนหรือภายหลังสมัยประชุมของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็ได้

12.4.3.1.6 คณะกรรมการห้ามการกระทำทารุณ อนุสัญญาห้ามการทารุณหรือการกระทำที่โหดร้ายต่างๆ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 17 ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการห้ามการกระทำทารุณ” ประกอบด้วยกรรมการ 10 คนที่มีคุณธรรมสูง และมีความสามารถเป็นที่ยอมรับทางสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ให้กระจายตามเขตภูมิศาสตร์ที่เหมาะสมและคำนึงถึงผู้มี

---

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ โดยวิธีกาขานวัติ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 8 กันยายน 2528 ได้เสนอรายงานต่อคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีไปแล้ว 2 ครั้ง เมื่อ พ.ศ. 2530 และ พ.ศ. 2533 สำหรับรายงานฉบับที่ 3 จัดทำเสร็จเรียบร้อยตั้งแต่กลาง พ.ศ. 2539 ถ้าได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อใดก็จะจัดส่งให้กับคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาต่อไป (อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ 2540: 7)

ประสบการณ์ทางกฎหมายที่จะเข้ามาทำงานร่วมกันในคณะกรรมการฯ กรรมการจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ภายใต้งบเงื่อนไขที่กำหนดไว้

รัฐภาคีจะต้องส่งรายงานเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ ต่อเลขาธิการสหประชาชาติ และส่งให้คณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาต่อไป การส่งรายงานให้ดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่เริ่มมีผลใช้บังคับและให้เสนอรายงานอีกทุก ๆ สี่ปี หรือเมื่อคณะกรรมการฯ ร้องขอเพื่อรายงานถึงความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ (มาตรา 19)

12.4.3.1.7 คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้กำหนดไว้ในมาตรา 43 ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก” ขึ้นประกอบด้วยกรรมการจำนวน 10 คน จะต้องเป็นผู้ที่มีมาตรฐานทางศีลธรรมสูง และเป็นที่ยอมรับในความสามารถทางด้านต่าง ๆ เกี่ยวกับที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ นี้ กรรมการจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ภายใต้งบเงื่อนไขที่กำหนดไว้

รัฐภาคีจะต้องส่งรายงานเกี่ยวกับมาตรการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดขึ้นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ พร้อมกับความก้าวหน้า ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีต่อเลขาธิการสหประชาชาติ และส่งไปยังคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาต่อไป การส่งรายงานจะต้องทำภายใน 2 ปี นับจากวันที่อนุสัญญามีผลใช้บังคับ และทุก ๆ 5 ปีต่อจากนั้น (มาตรา 44)

12.4.3.2. ในขอบเขตของกฎหมายภูมิภาค แต่ละภูมิภาคมีลักษณะภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและระบบกฎหมายเฉพาะของตน จึงมีการกำหนดกลไกในการทำงานไว้เป็นพิเศษเฉพาะของตนเพื่อให้มีการส่งเสริมและเคารพสิทธิมนุษยชน เมื่อพิจารณากฎหมายของภูมิภาคต่าง ๆ แล้วสามารถแบ่งออกได้คือ

#### 12.4.3.2.1 คณะกรรมการมนุษยชนแห่งยุโรป<sup>1</sup>

อนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานแห่งยุโรป ได้กำหนดไว้ในมาตรา 19 ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรป”

---

<sup>1</sup> เหตุการณ์สำคัญส่วนหนึ่งที่เกิดขึ้นทางยุโรปตะวันออกคือ เริ่มจากการประชุมว่าด้วยความปลอดภัยและการร่วมมือกันในยุโรปชั้น และจากการแถลงการณ์ที่กรุงเฮลซิงกิ ในปี 1975 เป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่ส่งผลต่อการประชุมที่กรุงเวียนนา เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 1989 ซึ่งมีการตกลงร่วมกันที่ดำเนินการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างประเทศรวมทั้ง 35 ประเทศ เพื่อที่จะตรวจสอบถึงสถานการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชน การเคลื่อนไหวดังกล่าวได้ดำเนินการต่อมาที่กรุงปารีส ในเดือนมิถุนายน 1989 ที่กรุงโคเปนเฮเกน ในเดือนมิถุนายน 1990 และที่กรุงมอสโก ในเดือนกันยายน 1991 ตามลำดับ แต่อย่างไรก็ดีการร่วมมือระหว่างประเทศดังกล่าวนี้ก็ยังไม่อยู่ในรูปแบบที่ชัดเจน (Marie 1990: 21) ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน แต่เมื่อประเทศทางยุโรปตะวันออกยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนจึงน่าจะเข้าร่วมกับอนุสัญญาเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นมูลฐานแห่งยุโรป หรือรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปก็น่าจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชาติโดยรวม

ขึ้น ประกอบด้วยกรรมการซึ่งมีจำนวนเท่ากับจำนวนรัฐภาคี (มีจำนวน 16 คน) และจะต้องไม่มีบุคคลจากรัฐหนึ่งเกินกว่าหนึ่งคนในคณะกรรมการฯ นี้ (มาตรา 20) คณะกรรมการฯ มีหน้าที่ควบคุมดูแลให้มีการเคารพต่อพันธะผูกพันระหว่างรัฐภาคีตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญา คือทำหน้าที่ตรวจสอบเกี่ยวกับคำร้องเรียนกล่าวหาของรัฐภาคีว่า รัฐภาคีใดได้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐหนึ่งรัฐใดที่เป็นภาคี (มาตรา 24) รวมทั้งที่มีอำนาจรับคำร้องเรียนจากปัจเจกชนซึ่งกล่าวหาว่ารัฐหนึ่งรัฐใดว่าละเมิดสิทธิมนุษยชนตามที่ได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ (มาตรา 25) กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ (Droits de l'Homme en Droit International: Textes de Base 1985: 111)

12.4.3.2.2 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนานาชาติอเมริกัน อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชนอเมริกัน กำหนดไว้ในมาตรา 34 ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนนานาชาติอเมริกัน” ขึ้น ประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ซึ่งจะต้องเป็นบุคคลที่มีจิตใจสูงและมีความสามารถเป็นที่ยอมรับทางด้านสิทธิมนุษยชน สมัชชาใหญ่แห่งองค์การรัฐอเมริกา จะเป็นผู้เลือกกรรมการ 7 คนนี้จากรายชื่อผู้สมัครที่เสนอโดยรัฐบาลของภาคี กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ (Droits de l'Homme en Droit International: Textes de Base 1985: 195)

12.4.3.2.3 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองแห่งแอฟริกา กฎบัตรแอฟริกันว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมือง กำหนดไว้ในมาตรา 30 ให้จัดตั้ง “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองแห่งแอฟริกา” ขึ้น ประกอบด้วยกรรมการ 11 คน ซึ่งจะต้องเป็นคนแอฟริกันที่มีจิตใจสูง และมีความซื่อสัตย์มีความเป็นกลาง และมีความสามารถทางสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองซึ่งจะให้ความสำคัญแก่ผู้มีประสบการณ์ทางด้านกฎหมายเป็นพิเศษ (มาตรา 31) คณะกรรมการฯ นี้มีหน้าที่ส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและสิทธิพลเมืองและให้การคุ้มครองในทวีปแอฟริกา กรรมการมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ (Droits de l'Homme en Droit International: Textes de Base 1985: 220)

12.4.3.3 องค์การชำนาญพิเศษ สหประชาชาติยังมีกลไกในการคุ้มครองเรื่องสิทธิมนุษยชนอยู่อีก ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์การระหว่างประเทศด้วย มีความรับผิดชอบกว้างขวาง มีองค์กรของตนเอง เช่น องค์การแรงงานระหว่างประเทศ องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น

12.4.3.3.1 องค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>1</sup> (International Labour Organization) เป็นองค์กรแรกของทบวงงานพิเศษจัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 1919 และเป็นองค์กรแรกขององค์การสหประชาชาติ แนวความคิดในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้เกิดขึ้นตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 18 อันเป็นช่วงการปฏิวัติอุตสาหกรรม ซึ่งมีสภาพการทำงานต่างๆ ที่ไม่เหมาะสม เกิดการต่อสู้เรียกร้องจากนักอุตสาหกรรม นักสังคมวิทยา นักเศรษฐศาสตร์ นักวิชาการด้านต่างๆ เพื่อเรียกร้องถึงความยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะเพื่อให้มีหลักประกันในการคุ้มครองแรงงาน ในปี 1944 มีการประชุมแรงงานระหว่างประเทศ และได้มีมติรับหลักการสำคัญขององค์การฯ และได้มีการออกเป็นคำประกาศฟิลาเดลเฟีย (The Declaration of Philadelphia) มีสาระสำคัญคือ

1. แรงงานมิใช่สินค้า
2. เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและการตั้งสมาคมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความก้าวหน้าอันยั่งยืน
3. ความยากจน ณ ที่หนึ่งที่ได้ข้อมเป็นปฏิปักษ์ต่อความเจริญรุ่งเรืองในทุกหนทุกแห่ง
4. มนุษย์ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหาทั้งสวัสดิภาพทางด้านวัตถุและพัฒนาการด้านจิตใจภายใต้เงื่อนไขของเสรีภาพและความภาคภูมิใจ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และโอกาสอันทัดเทียมกัน โดยมีได้คำนึงถึงเชื้อชาติ ความเชื่อถือ หรือเพศใดๆ ทั้งสิ้น

เมื่อมีการจัดตั้งองค์การสหประชาชาติในปี 1946 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้มีมติยอมรับเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 1946 ให้เป็นองค์กรที่รับผิดชอบพิเศษเกี่ยวกับสังคมและแรงงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่จะให้บรรลุถึงการยอมรับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามที่ได้ประกาศไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

---

<sup>1</sup>สมาชิกในการก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีเพียง 45 ประเทศ และประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งเข้าร่วมก่อตั้งด้วย ปัจจุบันมีสมาชิกรวม 174 ประเทศ ประเทศสมาชิกล่าสุดคือประเทศเซนต์ คิส ซึ่งเข้าเป็นสมาชิกเมื่อปลายปี 1976 (Report to International Labour Conference 1997)

โครงสร้างขององค์การ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีโครงสร้างประกอบด้วย องค์การสำคัญ คือ 1. การประชุมใหญ่ (General Conference) 2. คณะประศาสน์การ (Governing Body) และ 3. สำนักแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Office) สำนักงานแรงงานฯ นี้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานเลขาธิการถาวรขององค์การฯ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ มีบทบาทสำคัญ คือกำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศสนับสนุนและส่งเสริมแนวทางที่จะพัฒนาความเป็นอยู่และสภาพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ให้ดีขึ้นและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน

หน่วยงานตรวจสอบ เพื่อให้การปฏิบัติตามพันธกรณีของประเทศสมาชิกเป็นไปอย่างได้ผล องค์การจึงได้จัดตั้งกลไกตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศไว้ คือ **หนึ่ง คณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญ (Committee of Experts)** เป็นกลไกตรวจสอบการปฏิบัติตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกให้สัตยาบัน ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 28 คน โดยคณะประศาสน์การจะคัดเลือกจากทั่วโลกซึ่งเป็นผู้ปลอดจากการคุกคามทางการเมือง มีวาระในตำแหน่งคราวละ 3 ปี

**สอง คณะกรรมการเรื่องเสรีภาพในการสมาคม (Committee on Freedom of Association)** คณะกรรมการฯ นี้ประกอบด้วยผู้แทนจากแต่ละฝ่ายๆ ละ 3 คน โดยเป็นกรรมการอยู่ในคณะประศาสน์การ คณะกรรมการฯ จะพิจารณาการร้องทุกข์ต่างๆ ที่มาจากนายจ้าง ลูกจ้าง เกี่ยวกับกรณีประเทศใดประเทศหนึ่งไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาได้ แม้ว่าจะมิได้มีการให้สัตยาบันอนุสัญญานั้นก็ตาม หรือพิจารณาในเรื่องเสรีภาพในการสมาคมโดยทั่วๆ ไป แม้ว่าประเทศที่มีปัญหาในเรื่องเสรีภาพในการสมาคมนั้นมิได้ให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาด้านนี้ก็ตาม ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงหลักการนี้ได้ คณะกรรมการฯ นี้สามารถเข้าไปตรวจสอบหรือหาข้อเท็จจริงในประเทศที่มีได้ให้สัตยาบัน หรือเป็นสมาชิกองค์การฯ ได้ หรือขอให้รัฐบาลประเทศนั้นๆ อธิบายได้หากพบว่าได้มีการฝ่าฝืนเสรีภาพในการสมาคม (มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ : แรงงานไทยอยู่ตรงไหน? 2537 : 8)

**12.4.3.3.2 องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)** องค์การฯ นี้มีส่วนในการส่งเสริมการเคารพสิทธิมนุษยชนด้วย โดยในการประชุมใหญ่ขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ได้มีมติรับรอง “อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามกีดกันทางการศึกษา” ในวันที่ 14 ธันวาคม 1960 และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 1962 รัฐบาลจะต้องจัดและป้องกันการกีดกันต่างๆ ยกเลิกกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ เกี่ยว

กับการศึกษา กำหนดมาตรการที่จำเป็นเพื่อไม่ให้เกิดการกีดกันการเข้าศึกษา รัฐภาคีผูกพันที่จะกำหนด พัฒนาและปฏิบัติตามนโยบายแห่งชาติ เพื่อส่งเสริมความเท่าเทียมกันในโอกาสและการได้รับการศึกษา (Droits de l'Homme: Recueil d'Instruments Internationaux 1978: 36-37)

แต่อย่างไรก็ดี เพื่อให้การเคารพสิทธิมนุษยชนทางด้านการศึกษาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในการประชุมใหญ่ขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 1962 ได้มีมติรับรอง “พิธีสารจัดตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยและส่งเสริมการปฏิบัติงาน ว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางการศึกษา” ขึ้น และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 ตุลาคม 1968 เป็นต้นมา พิธีสารฯ นี้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการไกล่เกลี่ยและส่งเสริมการปฏิบัติงานขึ้น” มีวาระคราวละ 6 ปี ประกอบด้วยกรรมการ 11 คน ซึ่งเป็นปัจเจกบุคคลที่มีจิตใจและความเป็นกลางสูง กรรมการในคณะกรรมการฯ นี้จะต้องไม่มาจากรัฐใดรัฐหนึ่งเกินกว่าหนึ่งคน โดยจะต้องมีการเลือกตั้งในการประชุมใหญ่ขององค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ ในการเลือกตั้งจะต้องคำนึงถึงผู้ที่มีความสามารถทางด้านการศึกษา บุคคลที่มีประสบการณ์ทางด้านกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านระหว่างประเทศด้วย นอกจากนี้ก็จะต้องพิจารณาถึงการกระจายตามเขตภูมิศาสตร์ ความแตกต่างทางอารยธรรมและระบบกฎหมายอีกด้วย (Droits de l'Homme: Recueil d'Instruments Internationaux 1978: 39-40)

#### 12.4.4 มาตรการทางเทคนิคในการตรวจสอบ

กลไกในการทำงานจะสามารถทำงานได้มากน้อยเพียงใดจะต้องขึ้นอยู่กับมาตรการทางเทคนิคที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการควบคุมรัฐต่าง ๆ ให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีด้วย ซึ่งอาจจะทำหลายวิธีประกอบกันคือ

12.4.4.1 การทำรายงาน รัฐต่าง ๆ อาจถูกเรียกให้ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิมนุษยชน โดยให้ส่งรายงานตามกำหนดเวลาแก่องค์กรหรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ในการตรวจสอบและให้คำแนะนำ ซึ่งพิจารณาได้จากกฎหมายระหว่างประเทศต่าง ๆ คือ

12.4.4.1.1 องค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ได้จัดทำระบบการควบคุมที่กล่าวได้ว่าก้าวหน้าที่สุดในระดับระหว่างประเทศขึ้น การควบคุมระหว่างประเทศโดยทั่วไปแล้วจะใช้วิธีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามพันธกรณีของรัฐบาลต่าง ๆ ก่อนการก่อตั้งองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ ระบบการควบคุมเป็นการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างรัฐ

ต่าง ๆ เช่น กรณีสนธิสัญญาแรงงานฝรั่งเศส-อิตาลี ปี 1904 และอนุสัญญากรุงเบิร์น ปี 1906 เป็นต้น แล้วส่งข้อมูลเหล่านั้นไปยังองค์กรส่วนกลางต่อไป (Valticos 1983: 583)

เครื่องมือที่สำคัญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศคือ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่กำหนดและรับรองโดยองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ใน 2 ลักษณะคือ 1. อนุสัญญา และ 2. ข้อแนะ<sup>1</sup> การประชุมใหญ่ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสมัยประชุมที่ 1-81 คือระหว่างปี 1919 ถึง 1994 ได้ตรามาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจำนวน 357 ฉบับ แบ่งออกเป็นอนุสัญญา 175 ฉบับ และเป็นข้อแนะ 182 ฉบับ อนุสัญญาและข้อแนะมีลักษณะที่แตกต่างกันในรูปแบบของกฎหมาย อนุสัญญาเป็นเครื่องมือที่กำหนดขึ้นมาเพื่อสร้างข้อผูกพันให้เกิดแก่ประเทศต่าง ๆ ซึ่งได้ให้สัตยาบันนั้นๆ แต่ข้อแนะถูกกำหนดขึ้นมาโดยไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะสร้างข้อผูกพัน แต่จะวางแนวทางปฏิบัติหรือชี้แนะให้ประเทศต่างๆ นำไปปฏิบัติ (นิคม จันทรวิทุร 2531 : 25) หรือสามารถกล่าวได้ว่ามีลักษณะที่แตกต่างกันคือ

อนุสัญญา	ข้อแนะ
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. วางหลักการใหญ่ๆ ในแต่ละเรื่อง ส่วนรายละเอียดมอบให้แต่ละประเทศไปดำเนินการกำหนดเอง</li> <li>2. การเข้าเป็นภาคีกระทำได้โดยการให้สัตยาบัน (ratification)</li> <li>3. เป็นข้อผูกพันที่ต้องปฏิบัติตามหากไม่มีการปฏิบัติ ประเทศสมาชิกอื่นหรือองค์การนายจ้างและลูกจ้างสามารถยื่นประท้วงต่อองค์การแรงงานระหว่างประเทศได้</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. วางรายละเอียด สำหรับให้แต่ละประเทศนำไปเป็นแนวปฏิบัติ</li> <li>2. การให้ความเห็นชอบ จะใช้วิธีรับเอา (adoption)</li> <li>3. ไม่ถือเป็นข้อผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตามข้อแนะอาจถูกยกร่างขึ้นใหม่เป็นอนุสัญญาได้หากประเทศสมาชิกเห็นว่ามีควมจำเป็นหรือเป็นความต้องการ</li> </ol>

<sup>1</sup>ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา 11 ฉบับ และรับเอาข้อแนะ 10 ฉบับ ดูภาคผนวก ข

นอกจากนี้ยังมีเครื่องมือที่สำคัญรองลงไปอีกคือข้อมติ (Resolutions) ซึ่งเกิดขึ้นจากการรับรองโดยการประชุมใหญ่ มติที่ผ่านการรับรองแล้วจะถูกนำไปใช้ปฏิบัติโดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในฐานะเป็นแนวทางและข้ออ้างอิงเมื่อต้องติดต่อหรือสัมพันธ์กับประเทศสมาชิก (นิคม จันทรวิฑูร 2531: 27)

ประเทศสมาชิกมีข้อผูกพันต้องปฏิบัติตามธรรมนูญขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสำหรับเรื่องมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศนั้นมีข้อผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามสองประการ คือ ประการแรก มาตรา 19 แห่งธรรมนูญขององค์การฯ กำหนดให้ประเทศสมาชิกจะต้องนำมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศเสนอต่อหน่วยงานที่มีอำนาจ<sup>1</sup> เพื่อตราเป็นกฎหมายหรือดำเนินการอื่นๆ ต่อไปภายในหนึ่งปีเป็นอย่างช้าหรือหากมีเหตุที่ไม่อาจปฏิบัติตามได้ก็จะต้องไม่ล่าช้าเกินกว่า 18 เดือนนับจากวันเปิดสมัยประชุมใหญ่ นอกจากนี้ยังจะต้องแจ้งกลับไปยังองค์การแรงงานระหว่างประเทศถึงมาตรการที่ใช้และการดำเนินการด้วย จะเห็นได้ว่าเป็นการทำให้ประเทศสมาชิกต่างๆ รับทราบถึงมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นใหม่ว่ามีอะไรบ้างเพื่อเป็นแนวทางให้เลือกที่จะปฏิบัติตามหรือไม่ก็ได้ มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศจะผูกพันประเทศสมาชิกก็ต่อเมื่อมีการให้สัตยาบันแล้ว นับตั้งแต่ปี 1928 มีแนวปฏิบัติในเรื่องการบังคับใช้อนุสัญญาว่าจะต้องมีประเทศให้สัตยาบันอนุสัญญา 2 ประเทศ และหลังจากนั้น 12 เดือน จะมีผลใช้บังคับ ส่วนประเทศอื่นๆ ที่ให้สัตยาบันภายหลังจะมีผลใช้บังคับเมื่อครบ 12 เดือนแล้ว แต่ก็มีมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศบางประเภทกำหนดไว้แตกต่างกันไปบ้างแต่ก็ไม่มากนัก (นิคม จันทรวิฑูร 2531: 118) ข้อผูกพันประการที่สองคือมาตรา 22 แห่งธรรมนูญขององค์การฯ บัญญัติว่า “สมาชิกแต่ละประเทศตกลงที่จะทำรายงานประจำปีส่งแก่สำนักแรงงานระหว่างประเทศเกี่ยวกับมาตรการซึ่งประเทศนั้นใช้เพื่อให้เกิดผลบังคับตามข้อกำหนดในอนุสัญญาซึ่งประเทศนั้นเป็นภาคี รายงานเหล่านี้จะทำตามรูปแบบและประกอบด้วยรายละเอียดซึ่งคณะกรรมการมีคำขอมา” ประเทศที่เป็นภาคีจะต้องจัดทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในแต่ละปี แต่อย่างไรก็ดีระยะเวลาในการทำรายงานอาจจะไม่ได้มีการทำทุกปีทั้งนี้เพราะเป็นการยืดหยุ่นในทางปฏิบัติ

---

<sup>1</sup>ประเทศไทยได้มีการเสนอมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศต่อหน่วยงานที่มีอำนาจในลักษณะเพื่อทราบและนำเสนอเป็น 2 แนวทางคือ

1. นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบและเพื่อการพิจารณาตราขึ้นเป็นกฎหมายในรูปประกาศกระทรวง ซึ่งการนำเสนอนี้จะกระทำเป็นประจำทุกปี
2. นำเสนอต่อรัฐสภา เป็นการเสนอเพื่อทราบ โดยจะรวบรวมนำเสนอหลาย ๆ สมัยต่อครั้ง (มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ: รายงานไทยอยู่ตรงไหน? 2537: 9)



ในการพิจารณารายงานของอนุสัญญาที่ให้สัตยาบันจะดำเนินการในการประชุมใหญ่แต่ละสมัยโดยแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ

ส่วนแรก ให้ความสำคัญกับอนุสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน โดยจะทำการพิจารณาทุก ๆ 2 ปี ประเทศสมาชิกก็จะต้องทำรายงานทุก ๆ 2 ปี อนุสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ได้แก่อนุสัญญาฉบับที่ 11, 29, 81, 84, 85, 87, 98, 100, 105, 111, 122, 129, 135, 141, 143, 144, 147, และ 151

ส่วนที่สอง เป็นอนุสัญญาที่เหลือทั้งหมด โดยจะทำการพิจารณาทุก ๆ 4 ปี ประเทศสมาชิกก็จะต้องทำรายงานทุก ๆ 4 ปีด้วย

อย่างไรก็ตาม องค์การฯ อาจขอให้มีการทำรายงานมากกว่า 2 ปีต่อครั้ง หรือมากกว่า 4 ปีต่อครั้งก็ได้ สำหรับการทำรายงานจะต้องทำภายในระยะเวลาที่กำหนด ถ้าไม่มีการจัดทำรายงาน องค์การฯ จะพยายามบังคับโดยผ่านทางสำนักงานแรงงานภูมิภาค (มาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศ: รายงานไทยอยู่ตรงไหน? 2537: 11) นอกจากนี้มาตรา 23 แห่งธรรมนูญขององค์การฯ ได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกส่งสำเนาข้อมูลและรายงานตามมาตรา 19 และ 22 ให้แก่ผู้แทนนายจ้างและผู้แทนลูกจ้างด้วย

12.4.4.1.2 คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม แห่งองค์การสหประชาชาติได้จัดตั้งระบบการทำรายงานขึ้นเช่นกัน ตั้งแต่ปี 1956 เป็นต้นมาได้เชิญชวนให้รัฐสมาชิกแห่งองค์การสหประชาชาติ และทบวงการชำนัญพิเศษต่างๆ ให้ส่งรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักการสิทธิมนุษยชนที่กำหนดไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแก่เลขาธิการสหประชาชาติ รายงานเหล่านี้จะถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการพิเศษของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เมื่อได้ทำการตรวจสอบแล้วก็จะได้จัดทำให้ข้อสังเกตต่อไป แต่อย่างไรก็ดีวิธีการดังกล่าวได้ลดบทบาทลง และถูกกำหนดไว้ในกฎหมายอื่นๆ แทน

12.4.4.1.3 กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหลังจากมีการประกาศปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้วมีความพยายามผลักดันกฎหมายต่างๆ เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการเคารพสิทธิมนุษยชนอย่างจริงจัง มาตรการทางเทคนิคในการควบคุมส่วนหนึ่งที่ได้กำหนดไว้ด้วยคือการทำรายงาน ซึ่งมีอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ได้กำหนดไว้ในมาตรา 40 ให้รัฐภาคีส่งรายงานว่าด้วยมาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการเพื่อให้มีการเคารพกติกาฯ ฉบับนี้ภายในกำหนดเวลา รายงานจะส่งไปยังเลขาธิการสหประชาชาติ ซึ่งจะส่งต่อไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเพื่อพิจารณา ขณะเดียวกันเลขาธิการสหประชาชาติอาจส่งรายงานภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับกรรมการแล้วไปยังทบวงการชำนัญพิเศษที่เกี่ยวข้อง

ข้อได้ เมื่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนพิจารณารายงานแล้วก็จะทำรายงานของตนเองและความคิดเห็นที่มีตามสมควรส่งไปให้รัฐภาคีนั้น และอาจจะส่งความเห็นนั้นพร้อมสำเนารายงานที่ได้รับจากรัฐภาคีนั้นไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมด้วยก็ได้

- กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม มาตรา 16 และมาตรา 17 ได้กำหนดให้รัฐภาคีส่งรายงานมาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการเพื่อให้มีการปฏิบัติตามสิทธิที่รับรองไว้ในกติกาฯ ฉบับนี้ภายในกำหนดเวลารายงานของรัฐภาคีจะส่งไปยังเลขาธิการสหประชาชาติซึ่งจะส่งต่อไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม และจะส่งต่อไปยังคณะกรรมการสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งมีการจัดตั้งขึ้นในปี 1985 เป็นต้น คณะกรรมการนี้จะทำการตรวจสอบรายงานต่างๆ และทำข้อเสนอแนะแก่คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม นอกจากนี้เลขาธิการสหประชาชาติอาจจะส่งสำเนารายงานหรือส่วนใด ๆ ของรายงานไปยังทบวงการชำนัญพิเศษที่เกี่ยวข้องได้

- นอกจากนี้ก็เป็นกฎหมายอื่นๆ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการแบ่งแยกเชื้อชาติทุกรูปแบบ ได้กำหนดไว้ในมาตรา 9 ให้รัฐภาคีจะต้องส่งรายงานเกี่ยวกับมาตรการทางการบริหาร ทางกฎหมายที่ดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ ต่อเลขาธิการสหประชาชาติ และส่งต่อไปยังคณะกรรมการขจัดการแบ่งแยกเชื้อชาติ เพื่อพิจารณาซึ่งคณะกรรมการฯ สามารถขอข้อมูลเพิ่มเติมได้ คณะกรรมการฯ จะต้องทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ส่งต่อสมัชชาใหญ่สหประชาชาติผ่านทางเลขาธิการสหประชาชาติ โดยอาจแนบข้อเสนอแนะต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาตรวจสอบรายงานของรัฐภาคีต่างๆ ด้วยได้ หรืออนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ มาตรา 18 กำหนดให้รัฐภาคีส่งรายงานเกี่ยวกับมาตรการด้านนิติบัญญัติ ตุลาการ การบริหาร หรืออื่นๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้มีการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ต่อเลขาธิการสหประชาชาติเพื่อส่งต่อให้คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีเพื่อพิจารณา การส่งรายงานให้ดำเนินการภายในหนึ่งปีหลังจากอนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับและให้เสนอรายงานอีกหลังจากนั้นอย่างน้อยที่สุดทุก ๆ สี่ปี หรือเมื่อคณะกรรมการฯ ร้องขอ คณะกรรมการฯ จะต้องส่งรายงานต่อคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมเพื่อส่งต่อสมัชชาใหญ่สหประชาชาติเป็นประจำทุกปี ซึ่งอาจทำข้อเสนอแนะที่นำไปโดยยึดข้อมูลจากการตรวจสอบรายงานและหรือข้อสนเทศที่ได้รับจากรัฐภาคีเป็นมูลฐานได้ด้วย เป็นต้น

12.4.4.2 การสอบสวน องค์การสหประชาชาติได้พยายามกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างได้ผล แต่อย่างไรก็ดีก็ไม่อาจครอบคลุมปัญหาต่างๆ ได้ทั้งหมด มาตรการอีกส่วนหนึ่งซึ่งช่วยให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นคือการสอบสวนเหตุการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในส่วนต่างๆ ของโลก

12.4.4.2.1 การสอบสวนโดยการแต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงาน<sup>1</sup> จากเหตุการณ์การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรงในประเทศอาฟริกาใต้ ทำให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจัดตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นในปี 1967 ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ทำหน้าที่ศึกษา การกระทำอย่างเลวร้ายต่อนักโทษและผู้ต้องหาในประเทศอาฟริกาใต้ คณะทำงานนี้ได้ตรวจสอบเหตุการณ์ดังกล่าวและพิจารณาการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดต่อกฎหมายสหภาพแรงงานด้วย ในขณะที่เดียวกันได้ทำการศึกษา ปัญหาเรื่องการแบ่งแยกผิวในประเด็นเกี่ยวกับอาชญากรรมระหว่างประเทศซึ่งส่งผลต่อมาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดและการลงโทษอาชญากรรมแบ่งแยกผิวในปี 1973

ต่อมาในปี 1968 สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ ประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญ 3 คน ทำหน้าที่สอบสวนการกระทำของอิสราเอลที่ละเมิดสิทธิมนุษยชนของประชาชนในดินแดนอาหรับที่ถูกยึดครอง (มติที่ 2443 (XXIII)) คณะกรรมการฯ นี้ได้ทำงานโดยยึดหลักการเคารพต่ออนุสัญญาเจนีวาปี 1949 เกี่ยวกับการคุ้มครองพลเรือนในสภาวะสงคราม คณะกรรมการฯ นี้จะต้องสรุปรายงานต่อสมัชชาใหญ่สหประชาชาติทุกปี ในปี 1975 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนก็ได้จัดตั้งคณะทำงานพิเศษขึ้นเช่นกันเพื่อทำหน้าที่สอบสวนเหตุการณ์ละเมิดสิทธิมนุษยชนในส่วนต่างๆ ของโลก เช่น เหตุการณ์ในประเทศอาฟริกาใต้ ประเทศชิลี เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการแต่งตั้งผู้แทนพิเศษหรือผู้ทำรายงานเพื่อทำการสอบสวนถึงสถานการณ์สิทธิมนุษยชนต่างๆ ในประเทศอื่นๆ อีกด้วย เช่น ในประเทศอาฟกานิสถาน ประเทศโบลิเวีย ประเทศเอลซาวาดอร์ ประเทศกัวเตมาลา ประเทศอิหร่าน ประเทศโปแลนด์ เป็นต้น การสอบสวนจะยุติลงต่อเมื่อคณะกรรมการเห็นว่าเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปหรือการสอบสวนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้

แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการสอบสวนนี้ก็ไม่สามารถดำเนินการได้โดยสะดวก ทั้งนี้เพราะอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐและหลักการไม่แทรกแซง แต่ประเทศที่ให้ความร่วมมือก็มีอยู่เป็นจำนวนมากเช่นกัน มาตรการดังกล่าวนี้ไม่ได้มีเจตนาเพียงเพื่อค้นหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสนอแนะมาตรการแก้ไขเท่านั้น แต่ได้เสนอการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบโครงการต่างๆ ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการเยียวยารักษาเหตุการณ์ที่เลวร้ายให้ดีขึ้น การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวอยู่ในรูปแบบของความร่วมมือระหว่างประเทศ ระหว่างองค์การสหประชาชาติ และประเทศต่างๆ ดังที่กำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาตินั้นเอง

<sup>1</sup> การสอบสวนอาจจะอยู่ในรูปแบบของการทำงานของคณะกรรมการหรือคณะทำงาน ซึ่งแต่งตั้งโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนหรือโดยคณะอนุกรรมการ เช่น คณะกรรมการพิเศษทำการสอบสวนเหตุการณ์ในดินแดนของประเทศใดประเทศหนึ่ง คณะทำงานเรื่องทาส คณะทำงานเรื่องการปราบปรามอาชญากรรมแบ่งแยกผิว คณะทำงานเรื่องสิทธิของชนกลุ่มน้อย เป็นต้น

12.4.4.2.2 การสอบสวนโดยการร้องทุกข์ในองค์การแรงงานระหว่างประเทศ<sup>1</sup> ประเทศสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศสามารถร้องเรียนได้ว่าประเทศสมาชิกอื่น ๆ ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาซึ่งต่างได้ให้สัตยาบันไว้ ท่านผู้พิพากษา JESSUP ได้กล่าวว่า มาตรการนี้แสดงให้เห็นว่ารัฐหนึ่ง ๆ มีส่วนร่วมในการสังเกตการณ์ว่ารัฐอื่นมีการปฏิบัติตามอนุสัญญาซึ่งต่างได้ให้สัตยาบันไว้หรือไม่ด้วย และสามารถติดตามดูด้วยว่ามีผลกระทบต่อคนในรัฐตนและหรือผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องโดยรวมหรือไม่ด้วย (Valticos 1983: 607) ในการร้องเรียนนี้อาจทำได้โดยผู้แทนที่เข้าประชุมหรือโดยสำนักงานฯ เองด้วย

เมื่อมีการยื่นคำร้องแล้วคณะประศาสน์การสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนขึ้นเพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงต่าง ๆ เมื่อทำการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้วก็จะทำรายงานถึงรายละเอียดต่าง ๆ พร้อมทั้งข้อเสนอแนะให้ปฏิบัติตาม รัฐบาลที่เกี่ยวข้องจะต้องตอบรับว่าเห็นด้วยหรือไม่ภายในเวลา 3 เดือน ถ้าหากรัฐบาลไม่เห็นด้วยก็สามารถยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศต่อไป หากว่ารัฐบาลใดไม่ปฏิบัติตามข้อยุติของคณะกรรมการสอบสวนหรือศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในขอบเขตเวลาที่กำหนดแล้ว คณะประศาสน์การสามารถเสนอเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่ขององค์การฯ ให้ดำเนินการตามความเหมาะสมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามข้อยุตินั้น ๆ ได้

มาตรการดังกล่าวนี้เริ่มมีการดำเนินการเป็นครั้งแรกในปี 1961 โดยรัฐบาลของประเทศกาน่ายื่นคำร้องเรียนกล่าวโทษรัฐบาลประเทศโปรตุเกสว่าไม่ได้ปฏิบัติตามอนุสัญญา (ฉบับที่ 105) เรื่องการยกเลิกแรงงานบังคับ และไม่กี่เดือนต่อมารัฐบาลประเทศโปรตุเกสยื่นคำร้องเรียนกล่าวโทษรัฐบาลประเทศไลบีเรียว่าไม่ได้ปฏิบัติตามอนุสัญญา (ฉบับที่ 29) เรื่องแรงงานบังคับหรือการเกณฑ์แรงงาน สำหรับการร้องเรียนโดยผู้แทนที่เข้าประชุมขององค์การฯ ได้เริ่มเป็นครั้งแรกในปี 1968 โดยผู้แทนลูกจ้างได้ร้องเรียนว่ารัฐบาลทหารของประเทศกรีซไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญา (ฉบับที่ 87 และ 98) เรื่องเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการก่อตั้งและต่อรองร่วม (Valticos 1983: 608)

#### 12.4.4.3 กระบวนการพิจารณา 1503

บุคคลทุกคนหรือบุคคลทุกกลุ่มในโลกนี้ถ้าถูกละเมิดในสิทธิมนุษยชนแล้วก็สามารถยื่นคำร้องเรียนต่อองค์การสหประชาชาติได้ ทั้งนี้ไม่ว่าสิทธิดังกล่าวนั้นจะถูกกำหนดไว้ในกฎหมายขององค์การสหประชาชาติหรือไม่ก็ตาม ในแต่ละปีจะมีการร้องเรียนต่อองค์การสหประชาชาติจำนวนมากซึ่งโดยทั่วไปแล้วคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติจะเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบ

<sup>1</sup> มาตรา 26 ถึงมาตรา 34 ของธรรมนูญแห่งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

แต่ต่อมาคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมได้มีการประชุมเมื่อวันที่ 27 พฤษภาคม 1970 และมีมติที่ 1503 (XL VIII) เรื่องกระบวนการพิจารณาเพื่อตรวจสอบการร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หรือเรียกว่า “กระบวนการพิจารณา 1503” มติที่ 1503 นี้ได้กล่าวอ้างถึงมติที่ 7 (XXVI) และมติที่ 17 (XXV) ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน และมติที่ 2 (XXI) ของคณะอนุกรรมการจัดการเลือกปฏิบัติและคุ้มครองชนกลุ่มน้อย ซึ่งอนุญาติให้คณะกรรมการฯ นี้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นประกอบด้วยกรรมการไม่เกิน 5 คน ซึ่งเลือกมาจากคณะอนุกรรมการฯ โดยคำนึงถึงการกระจายทางภูมิศาสตร์ด้วย คณะทำงานนี้จะทำหน้าที่ตรวจสอบการร้องเรียน รวมทั้งคำชี้แจงของรัฐบาลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้โดยพิจารณาถึงหลักฐานที่เชื่อถือได้ว่ามีกรณีละเมิดที่ชัดเจนตรวจสอบได้เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานในภาระหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ (Rolland 1989: 39-41)

เมื่อคณะทำงานได้ตรวจสอบแล้วก็จะส่งต่อไปให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาโดยจะพิจารณาถึงข้อมูลเพิ่มเติมต่าง ๆ ถ้าเห็นว่ามีความสำคัญที่เชื่อถือได้ก็จะส่งต่อไปยังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ในการพิจารณาจะกระทำเป็นการลับ ถ้าคณะกรรมการฯ เห็นว่าเหตุการณ์ดังกล่าวควรจะมีการศึกษาอย่างละเอียดทั้งนี้เพื่อทำเป็นรายงานเสนอแนะส่งต่อไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมแล้ว ก็จะจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นเพื่อทำการสอบสวน แต่จะต้องได้รับความยินยอมภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดจากรัฐที่เกี่ยวข้อง คณะกรรมการพิเศษนี้จะต้องดำเนินการเป็นการลับและจัดทำรายงานโดยให้ข้อสังเกตและคำแนะนำที่เหมาะสมส่งต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน การดำเนินการต่าง ๆ ของ “กระบวนการพิจารณา 1503” นี้ จะดำเนินการเป็นการลับ จนกระทั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนจะตัดสินใจทำการเสนอแนะแก่คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม (Question et Reponses: Droits de l'Homme 1988: 17-18)

ในช่วงปี 1990 มานี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้ดำเนินการตาม “กระบวนการพิจารณา 1503” โดยทำการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรงในส่วนต่าง ๆ ของโลก เช่น เรื่องการสาบสูญ การประหารชีวิตโดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณา การทารุณ เป็นต้น คณะกรรมการฯ จะแต่งตั้ง “ผู้ตรวจการ” และ “คณะทำงาน” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลและเสนอแนะมาตรการแก้ไขปัญหสำหรับกรณีที่มีเหตุการณ์ชัดเจน “กระบวนการพิจารณา 1503” นี้จะต้องดำเนินการเป็นการลับ ทำให้การละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นไม่เป็นที่เปิดเผย ในช่วงเวลาที่มีความพยายามจะทำการตรวจสอบและการตรวจสอบข้อเท็จจริงข้อมูลต่าง ๆ ถ้าไม่ได้รับความร่วมมือจากประเทศที่เกี่ยวข้องก็ไม่สามารถบังคับได้ วิธีการดังกล่าวนี้จึงอาจใช้ไม่ได้ผลถ้าไม่ได้รับความร่วมมืออย่างจริงจัง แต่อย่างไรก็ดีวิธีการนี้ไม่ได้มีเจตนาที่จะตรวจสอบประเทศใดประเทศหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ต้องการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นด้วยความระมัดระวังมากกว่า ด้วยเหตุดังกล่าวประเทศต่าง ๆ ได้ให้ความร่วมมือมากขึ้น คณะกรรมการฯ จึงสามารถทำให้ประเทศต่าง ๆ ระมัดระวังไม่ทำการละเมิดสิทธิมนุษยชนอีก

