

บทที่ 6

การคุ้มครองระหว่างประเทศโดยกฏบัตรสหประชาชาติ

ในการแสดงออกซึ่งหลักการต่างๆ ไม่ว่าจะ เป็นในหลักการแห่งเสรีภาพ 4 ประการของ ประธานาธิบดี แฟรงคลิน ดี รูสเวลต์ ก็ดี กฏบัตรแอตแลนติกก็ดี ปฏิญญาของสหประชาชาติก็ดี ต่างได้แสดงซึ่งความเป็นห่วงต่อเสรีภาพและสิทธิทั้งหลายที่จะพึงมีและการได้รับความคุ้มครอง อันเป็นหลักประกันต่อความสงบสุขของมนุษยชาติ หลักการที่สำคัญต่างๆ เหล่านี้ได้รวมอยู่ใน กฏบัตรสหประชาชาติซึ่งได้มีการลงนามเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 1945 แต่อย่างไรก็ดีในกฏบัตร สหประชาชาติยังไม่ได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดของสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนไว้¹

6.1 คำปรารภในกฏบัตรสหประชาชาติ

แม้ว่าในแต่ละระบบการเมืองจะมีความกังวลห่วงใยต่อมนุษย์อันเป็นองค์ประกอบ มูลฐานที่สำคัญของสังคม และต่างก็มีความพยายามที่จะพัฒนาปรับปรุงให้มนุษยชาติมีสภาพการณ์ ต่างๆ ที่ดีขึ้น แต่ในสังคมของมนุษยชาตินั้น การกดขี่และการฆ่าฟันต่อกลุ่มชนต่างๆ ก็เกิดขึ้น มากมาย ชีวิตและเสรีภาพของแต่ละบุคคลต่างก็ดูไร้ค่า ไม่มีราคาแต่อย่างใด มีผู้คนล้มตาย ผู้อพยพและผู้ไร้ถิ่นฐานเป็นจำนวนนับล้านๆ คน สหประชาชาติจึงมีจุดมุ่งมั่นและได้กล่าวยืนยัน ไว้ในคำปรารภของกฏบัตรสหประชาชาติโดยยืนยันถึงความตั้งใจที่จะรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ และ ส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมเพื่อประชาชนแห่งสหประชาชาติ และนับเป็นครั้งแรกที่มีการ กล่าวรับรองเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้โดยตรงในกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีองค์การระหว่าง ประเทศทำหน้าที่เป็นกลไกในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในคำปรารภได้ยืนยันถึงหลัก การนี้ว่า “...ยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของ มนุษย์บุคคล ในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชาติใหญ่น้อย” จึงเป็นการ สะท้อนให้เห็นได้ว่า สหประชาชาติมีความปรารถนาในความตั้งมั่นและจริงจังโดยความผูกพันทาง กฎหมายที่จะตามมา

¹ดู กฏบัตรสหประชาชาติ ในภาคผนวก ข

6.2 สิทธิมนุษยชนในกฎบัตรสหประชาชาติ

เมื่อพิจารณาถึงหมวดที่ 1 “ความมุ่งหมายและหลักการ” ของกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว มาตรา 1 อนุ 3 บัญญัติว่า “เพื่อทำการร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ การสังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุก ๆ คน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา” จะเห็นได้ว่าการยอมรับในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานแล้ว ว่ามีความเสมอภาคกันระหว่างตัวบุคคล ไม่ว่าจะเป็ชายหรือหญิงก็ตามและไม่มีความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติต่าง ๆ ที่มีอยู่ในสังคมทั้งหมด

แม้ว่าจะมีการยอมรับในเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วยการร่วมมือระหว่างประเทศแล้วก็ตาม แต่การเคารพสิทธิมนุษยชนโดยหลักการไม่เลือกปฏิบัตินั้นก็กลายเป็นปัญหาในการคุ้มครองระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดของสิทธิว่ามีอะไรบ้าง ดังนั้นจึงต้องรอพิจารณาจากกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่จะมีการกำหนดตามมา

รัฐสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศต่างจะต้องผูกพันตามพันธกรณีในเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย โดยมาตรา 55 บัญญัติว่า “...สหประชาชาติจักส่งเสริม (ก) การเคารพโดยสากลและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา” และมาตรา 56 บัญญัติว่า “สมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่า จะดำเนินการร่วมกันและแยกกัน ในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 55”

เมื่อพิจารณาทั้งสองมาตรานี้แล้ว เห็นว่าพันธกรณีที่กำหนดไว้ให้มีการเคารพและปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลมีความหมายค่อนข้างกว้าง และกฎบัตรสหประชาชาติเองก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าอะไรคือสิทธิมนุษยชน และอะไรคืออิสรภาพอันเป็นหลักมูลที่สามารถเห็นได้โดยชัดเจนคือการส่งเสริมให้มีการเคารพโดยสากลและปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนสำหรับทุกคน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการยอมรับหลักการพื้นฐานใหม่ที่สำคัญอันเป็นสากลคือบุคคลทุก ๆ คนควรจะได้รับสิทธิมนุษยชนซึ่งพึงมี ดังนั้นเพื่อให้การเคารพและปฏิบัติตามเป็นจริงได้นั้น รัฐสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศจะต้องดำเนินการโดยเป็นรูปธรรมและมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพ

6.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

รัฐสมาชิกนอกจากจะต้องดำเนินการตามพันธกรณีในรัฐของตนแล้วยังจะต้องดำเนินการร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ และกับองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งกับองค์กรซึ่งมีบทบาทหน้าที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน ที่สำคัญประการแรกคือหน่วยงานที่มีการกำหนดไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติ ได้แก่

1. สมัชชา มาตรา 13 บัญญัติว่า

“1. ให้สมัชชาเริ่มการศึกษาและทำคำแนะนำ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะ

ก. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านการเมือง และสนับสนุนพัฒนาการก้าวหน้าของกฎหมายระหว่างประเทศ และการจัดทำประมวลกฎหมายนี้

ข. ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ การสังคมวัฒนธรรม การศึกษาและอนามัย และช่วยเหลือให้ประจักษ์ผลในสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา”

2. คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคม มาตรา 62 บัญญัติว่า

“2. คณะมนตรีอาจทำคำแนะนำเพื่อความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน”

3. คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน มาตรา 68 บัญญัติว่า

“คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมจักจัดตั้งคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ขึ้นในด้านเศรษฐกิจและการสังคม และสำหรับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมาธิการอื่น เช่นที่อาจพึงประสงค์สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตน”

นอกจากนี้ก็ยังมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องเนื่องในระดับต่าง ๆ กันไปที่เกิดขึ้นตามมาในภายหลังอีกด้วย

กฎบัตรสหประชาชาติมีความมุ่งหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชน รัฐสมาชิกจึงได้ร่วมมือกันกลายเป็นการค้ำประกันร่วมกันต่อสิทธิมนุษยชน การร่วมมือกันนี้เป็นพื้นฐานสำคัญต่อมาทำให้เกิดการคุ้มครองระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวไว้ในคดี Barcelona Traction เมื่อวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 1970 ว่ารัฐแต่ละรัฐกับรัฐอื่น ๆ นั้นต่างเป็นหลักประกันต่อกันในการเคารพสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เพราะรัฐต่าง ๆ สามารถดำเนินการในนามของรัฐทั้งมวลได้ หลักการนี้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบขั้นที่มีที่มาจากสิทธิขั้นพื้นฐานนั่นเอง (Marie 1990: 10) ความรับผิดชอบต่อการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งโดยส่วนตัวและโดยส่วนรวม นับได้ว่าเป็นความผูกพันต่อสังคมระหว่างประเทศสำหรับรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ

6.4 อำนาจอธิปไตยของรัฐ

กฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายที่มีการกล่าวอ้างโดยทั่วไปในเวทีระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาตินั้น ย่อมไม่มีลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะสิทธิมนุษยชนในแต่ละรัฐเป็นเรื่องในเขตอำนาจภายในของแต่ละรัฐนั้น

แม้ว่าองค์การฯ และสมาชิกขององค์การฯ จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ข้อ 7 ที่ว่า “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ ...” ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ได้เลย ทั้งนี้เพราะในหมวดที่ 9 เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและการสังคม ได้กล่าวไว้ว่า สหประชาชาติจักส่งเสริมการเคารพโดยสากลและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน (มาตรา 55) และสมาชิกทั้งปวงได้ให้คำมั่นว่า จะดำเนินการร่วมกันและแยกกันในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมาย (มาตรา 56) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าองค์การและรัฐสมาชิกมีความผูกพันในพันธกรณีการมีส่วนร่วมระหว่างประเทศต่อกัน ในความเป็นจริงแล้วการยอมรับการปฏิบัติและการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ๆ นั่นเอง แต่ประชาคมระหว่างประเทศเป็นเสมือนหลักประกันให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีซึ่งรัฐนั้น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

แต่เดิมนั้นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เป็นกฎหมายที่กำหนดถึงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยโดยเฉพาะเท่านั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า “รัฐ” นั้นเป็น “เป้าประสงค์” (Subject) ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่สามารถใช้หรือดำเนินการตามขอบเขตที่กำหนด แม้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศจะพัฒนาก้าวหน้ามากขึ้นตามลำดับ แต่ในช่วงเวลาหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่ง “บุคคล” ตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ยังเป็นเพียง “ผลของเป้าประสงค์” (Object) อยู่เหมือนเดิม ขณะเดียวกันเมื่อสิทธิมนุษยชนเข้ามามีบทบาทในเวทีระหว่างประเทศมากขึ้น “บุคคล” ตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ค่อยๆ เปลี่ยนสถานะจาก “ผลของเป้าประสงค์” (Object) เป็น “เป้าประสงค์” (Subject) แทน และยังเป็น “เป้าประสงค์” ที่กระตือรือร้นส่งผลตามมาให้เกิดกฎหมายและการดำเนินการต่างๆ เพื่อให้บรรลุผลตามวัตถุประสงค์ด้วย ดังนั้นองค์การระหว่างประเทศจึงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันให้เป็นจริงทั้งในระดับภูมิภาคและสากล สิทธิมนุษยชนจึงเป็นกฎหมายที่สำคัญส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศนับตั้งแต่นั้นไป