

บทที่ ๖

การคุ้มครองระหว่างประเทศโดยกฏบัตรสหประชาชาติ

ในการแสดงออกซึ่งหลักการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในหลักการแห่งเสรีภาพ 4 ประการของประธานาธิบดี แฟรงกลิน ดี รูสเวลต์ ก็คือ กฏบัตรแอตแลนติกก็คื ปฏิญญาของสหประชาชาติก็คื ต่างได้แสดงซึ่งความเป็นห่วงต่อเสรีภาพและสิทธิทั้งหลายที่จะพึงมีและการได้รับความคุ้มครองอันเป็นหลักประกันต่อความสงบสุขของมนุษยชาติ หลักการที่สำคัญต่างๆ เหล่านี้ได้รวมอยู่ในกฏบัตรสหประชาชาติซึ่งได้มีการลงนามเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 1945 แต่อย่างไรก็ดีในกฏบัตรสหประชาชาติยังไม่ได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดของสิทธิมนุษยชนอย่างชัดเจนไว้

๖.1 คำปรารภในกฏบัตรสหประชาชาติ

แม้ว่าในแต่ละระบบการเมืองจะมีความกังวลห่วงใยต่อมนุษยอันเป็นองค์ประกอบมูลฐานที่สำคัญของสังคม และต่างก็มีความพยายามที่จะพัฒนาปรับปรุงให้มนุษยชาติมีสภาพการณ์ต่างๆ ที่ดีขึ้น แต่ในสังคมของมนุษยชาตินั้น การกดขี่และการฆ่าฟันต่อกุ่มชนต่างๆ ก็เกิดขึ้นมากมาย ชีวิตและเสรีภาพของแต่ละบุคคลต่างก็ดูไร้ค่า ไม่มีราคาแต่อย่างใด มีผู้คนล้มตาย ผู้อพยพและผู้ไร้ถิ่นฐานเป็นจำนวนนับล้านๆ คน สหประชาชาติจึงมีจุดมุ่งมั่นและได้กล่าวยืนยันไว้ในคำปรารภของกฏบัตรสหประชาชาติโดยยืนยันถึงความตั้งใจที่จะรักษาไว้ซึ่งสันติภาพ และส่งเสริมความก้าวหน้าทางสังคมเพื่อประชาชนแห่งสหประชาชาติ และนับเป็นครั้งแรกที่มีการกล่าวรับรองเรื่องสิทธิมนุษยชนไว้โดยตรงในกฏหมายระหว่างประเทศ ซึ่งมีองค์การระหว่างประเทศทำหน้าที่เป็นกลไกในการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ในคำปรารภได้ยืนยันถึงหลักการนี้ว่า “...ยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชน อันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษยบุคคล ในสิทธิอันเท่าเทียมกันของบุรุษและสตรี และของประชาชาติใหญ่น้อย” จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นได้ว่า สหประชาชาติมีความปรารถนาในความเชื่อมั่นและจริงจังโดยความผูกพันทางกฏหมายที่จะตามมา

^๑ กฏบัตรสหประชาชาติ ในภาคผนวก ข

6.2 สิทธิมนุษยชนในกฎบัตรสหประชาชาติ

เมื่อพิจารณาถึงหมวดที่ 1 “ความมุ่งหมายและหลักการ” ของกฎบัตรสหประชาชาติแล้ว มาตรา 1 อนุ 3 บัญญัติว่า “เพื่อทำการร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศในทางเศรษฐกิจ การสังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม ส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุกๆ คน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา” จะเห็นได้ว่าการยอมรับในสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานแล้ว ว่าจะมีความเสมอภาคกันระหว่างตัวบุคคล ไม่ว่าจะชายหรือหญิงก็ตามและไม่มีความแตกต่างระหว่างเชื้อชาติต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคมทั้งหมด

แม้ว่าจะมีการยอมรับในเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วยการร่วมมือระหว่างประเทศแล้วก็ตาม แต่การเคารพสิทธิมนุษยชนโดยหลักการไม่เลือกปฏิบัตินั้นก็กลายเป็นปัญหาในการคุ้มครองระหว่างประเทศ ทั้งนี้เพราะภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติไม่ได้มีการกำหนดถึงรายละเอียดของสิทธิว่ามีอะไรบ้าง ดังนั้นจึงต้องรอพิจารณาจากกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่จะมีการกำหนดตามมา

รัฐสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศต่างจะต้องผูกพันตามพันธกรณีในเรื่องสิทธิมนุษยชนด้วย โดยมาตรา 56 บัญญัติว่า “...สหประชาชาติจักส่งเสริม (ค) การเคารพโดยสากล และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา” และมาตรา 58 บัญญัติว่า “สมาชิกทั้งปวงให้คำมั่นว่า จะดำเนินการร่วมกันและแยกกัน ในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา 56”

เมื่อพิจารณาทั้งสองมาตรานี้แล้ว เห็นว่าพันธกรณีที่กำหนดไว้ให้มีการเคารพและปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลมีความหมายค่อนข้างกว้าง และกฎบัตรสหประชาชาติเองก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่าอะไรคือสิทธิมนุษยชน และอะไรคืออิสรภาพอันเป็นหลักมูลที่สามารถเห็นได้โดยชัดเจนคือการส่งเสริมให้มีการเคารพโดยสากลและปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนสำหรับทุกคน ซึ่งนับได้ว่าเป็นการยอมรับหลักการพื้นฐานใหม่ที่สำคัญอันเป็นสากลคือบุคคลทุกๆ คนควรจะได้รับสิทธิมนุษยชนซึ่งพึงมี ดังนั้นเพื่อให้การเคารพและปฏิบัติตามเป็นจริงได้นั้น รัฐสมาชิกและองค์การระหว่างประเทศจะต้องดำเนินการโดยเป็นรูปธรรมและมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพ

6.3 ความร่วมมือระหว่างประเทศ

รัฐสมาชิกนอกจากจะต้องดำเนินการตามพันธกรณีในรัฐของตนแล้วยังจะต้องดำเนินการร่วมมือกับรัฐอื่น ๆ และกับองค์การระหว่างประเทศต่างๆ 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 ๑๒ บัญญัติว่า

“2. คณะมนตรีอาจทำคำแนะนำเพื่อความมุ่งหมายที่จะส่งเสริมการเคารพและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน”

3. คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชน มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า

“คณะมนตรีเศรษฐกิจและการสังคมจักจัดตั้งคณะกรรมาธิการต่าง ๆ ขึ้นในด้านเศรษฐกิจและการสังคม และสำหรับการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนและคณะกรรมาธิการอื่น เช่นที่อาจพึงประสงค์สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของตน”

นอกจากนี้ยังมีองค์กรที่เกี่ยวข้องในระดักระดับต่าง ๆ กันไปที่เกิดขึ้นตามมาในภายหลังอีกด้วย

กฎบัตรสหประชาชาติมีความมุ่งหมายในการส่งเสริมและสนับสนุนการเคารพสิทธิมนุษยชน รัฐสมาชิกจึงได้ร่วมมือกันกลายเป็นการค้ำประกันร่วมกันต่อสิทธิมนุษยชน การร่วมมือกันนี้เป็นพื้นฐานสำคัญต่อมาทำให้เกิดการคุ้มครองระหว่างประเทศอย่างเป็นธรรม

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวไว้ในคดี Barcelona Traction เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ 1970 ว่ารัฐแต่ละรัฐกับรัฐอื่น ๆ นั้นต่างเป็นหลักประกันต่อกันในการเคารพสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้เพราะรัฐต่างๆ สามารถดำเนินการในนามของรัฐทั้งหมดได้ หลักการนี้ก่อให้เกิดความรับผิดชอบขั้นที่มีที่มาจากสิทธิขั้นพื้นฐานนั่นเอง (Marie 1990: 10) ความรับผิดชอบต่อการเคารพในหลักสิทธิมนุษยชน ทั้งโดยส่วนตัวและโดยส่วนรวม นับได้ว่าเป็นความผูกพันต่อสังคมนระหว่างประเทศสำหรับรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ

6.4 อำนาจอธิปไตยของรัฐ

กฎบัตรสหประชาชาติได้กล่าวถึงสิทธิมนุษยชนซึ่งเปรียบเสมือนกฎหมายที่มีการกล่าวอ้างโดยทั่วไปในเวทีระหว่างประเทศ แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิมนุษยชนตามกฎหมายบัตรสหประชาชาตินั้น ย่อมไม่มีลักษณะของกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะสิทธิมนุษยชนในแต่ละรัฐเป็นเรื่องในเขตอำนาจภายในของแต่ละรัฐนั้น

แม้ว่าองค์การฯ และสมาชิกขององค์การฯ จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดไว้ในมาตรา 2 ข้อ 7 ที่ว่า “ไม่มีข้อความใดในกฎบัตรฉบับปัจจุบันจะให้อำนาจแก่สหประชาชาติเข้าแทรกแซงในเรื่องซึ่งโดยสาระสำคัญแล้วตกอยู่ในเขตอำนาจภายในของรัฐ ...” ก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่า จะเข้าไปยุ่งเกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนภายในของรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ได้เลย ทั้งนี้เพราะในหมวดที่ 9 เรื่องความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและการสังคม ได้กล่าวไว้ว่า สหประชาชาติจักส่งเสริมการเคารพโดยสากลและการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชน (มาตรา 56) และสมาชิกทั้งปวงได้ให้คำมั่นว่า จะดำเนินการร่วมกันและแยกกันในการร่วมมือกับองค์การเพื่อให้บรรลุผลแห่งความมุ่งหมาย (มาตรา 58) ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าองค์การและรัฐสมาชิกมีความผูกพันในพันธกรณีความร่วมมือระหว่างประเทศต่อกัน ในความเป็นจริงแล้วการยอมรับการปฏิบัติและการเคารพต่อสิทธิมนุษยชนเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐนั้น ๆ นั่นเอง แต่ประชาคมระหว่างประเทศเป็นเสมือนหลักประกันให้มีการปฏิบัติตามพันธกรณีซึ่งรัฐนั้น ๆ มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย

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