

บทที่ 3

การเยียวยาช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อของสงครามระหว่างประเทศ

ในการให้ความช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อของสงครามระหว่างประเทศ ได้มีหลายหน่วยงานที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ แต่มี 2 หน่วยงานที่ถือว่าเป็นเครื่องหมายของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม¹ ซึ่งได้แก่ องค์การกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross หรือ ICRC) และ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) โดยองค์การสหประชาชาติ ประกอบไปด้วยหน่วยงานย่อยอีกหลายหน่วยงานซึ่งแต่ละหน่วยงานก็จะมีหน้าที่แตกต่างกันออกไป

บทบาทหน้าที่ของทั้งสองหน่วยงานที่กล่าวไปข้างต้นนั้น ในส่วนของการเยียวยาช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อของสงครามนั้น แต่ละหน่วยงานจะมีหน้าที่แตกต่างกันออกไป โดยองค์การกาชาดสากลจะมุ่งไปที่การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัยจากสงคราม ส่วนกรณีขององค์การสหประชาชาติ จะมีหน่วยงานย่อยๆปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ก็จะมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากสงคราม เป็นต้น

3.1. ประวัติความเป็นมาและบทบาทขององค์การกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross)

3.1.1. ประวัติความเป็นมาขององค์การกาชาดสากล

องค์การกาชาดสากลเกิดขึ้นมาจากความมุ่งหมายของนายอังรี ดูนังต์ โดยเหตุการณ์ที่เขาได้ประสบพบเจอที่เมืองโซเฟลิโน ซึ่งเป็นเมืองหนึ่งที่ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของประเทศอิตาลี ซึ่งในขณะนั้นเกิดเหตุการณ์สู้รบกันระหว่างออสเตรีย กับ ฝรั่งเศสได้ทำการสู้รบกันอยู่ที่เมืองนี้ หลังจากการสู้รบผ่านไป 16 ชั่วโมง ผลที่ปรากฏ คือ มีผู้คนล้มตายเกลื่อนกลาด และมีผู้บาดเจ็บมากมาย นายอังรี ดูนังต์ ได้พบเห็นสภาพของทหารที่บาดเจ็บของทั้งสองฝ่ายถูกทิ้งให้ทรมาณ

¹ David P. Forsythe, “Humanitarian Protection: The International Committee of the Red Cross and the United Nations High Commissioner for Refugees”, International Review of the Red Cross, NO. 843 (2001):676.

หลายหมื่นคน และบุคคลเหล่านี้ต้องการความช่วยเหลือทางการแพทย์ เขาได้ร้องขอความช่วยเหลือจากชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในบริเวณนั้นให้เข้ามาช่วยดูแลผู้บาดเจ็บ โดยย้ำกับชาวบ้านว่าทหารของทั้งสองฝ่ายจะต้องได้รับการดูแลปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน และจากเหตุการณ์ดังกล่าวเมื่อเขากลับไปยังประเทศสวิตเซอร์แลนด์บ้านเกิดของเขาแล้ว เขาได้เขียนหนังสือขึ้นมาเล่มหนึ่งชื่อ “ความทรงจำแห่งโซเฟลิโน” (A Memory of Solferino) เขาได้เสนอกฎเกณฑ์ 2 ประการในการทำสงคราม คือ ควรจะจัดให้มีพยาบาลคอยรักษาพยาบาลในขณะที่มีการทำสงคราม และสำหรับอาสาสมัครที่เข้ามาช่วยทำหน้าที่ในการรักษาพยาบาล บุคคลเหล่านี้ควรจะได้รับความปลอดภัยภายใต้ข้อตกลงระหว่างประเทศ และในตอนหนึ่งของในหนังสือ เขารำพึงว่า “จะเป็นไปไม่ได้เลยหรือที่จะตั้งองค์การอาสาสมัคร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือทหารผู้บาดเจ็บในยามสงคราม” โดยในที่สุด ได้มีผู้เสนอความคิดดังกล่าวต่อ สมาคมสงเคราะห์สาธารณะแห่งเจนีวา (The Geneva Society for Public Welfare) ซึ่งเป็นองค์การการกุศลได้แต่งตั้งตัวแทนขึ้นมา 5 คน เพื่อพิจารณาแนวความคิดของนาย อังรี ดูว์นังต์ ว่าจะสามารถนำแนวคิดดังกล่าวมาปรับใช้ในชีวิตจริงได้หรือไม่ และจากการประชุมดังกล่าวได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการระหว่างประเทศในการบรรเทาความบาดเจ็บที่เกิดขึ้น (The International Committee for Relief to the Wound) ซึ่งต่อมากองคกรนี้ได้กลายมาเป็นองค์การกาชาดสากล ผู้ก่อตั้งองค์การกาชาดสากลทั้ง 5 คน² ได้พยายามทำให้ความตั้งใจของนายอังรี ดูว์นังต์ที่เขียนลงในหนังสือนั้นเป็นความจริง พวกเขาได้เชิญตัวแทนของแต่ละรัฐมาเข้าร่วมประชุม โดยมีรัฐที่ส่งตัวแทนจาก 16 รัฐและหน่วยงานอื่นๆอีก 4 หน่วยงานเข้าร่วมประชุมโดยได้จัดให้มีการประชุมที่เจนีวา ในวันที่ 26 ตุลาคม 1863 ซึ่งในการประชุมคราวนั้นได้มีมติตกลงที่จะใช้สัญลักษณ์ประจำองค์การกาชาดสากล โดยใช้สัญลักษณ์กากบาทสีแดงบนพื้นขาว

ในส่วนของการคุ้มครองผู้ให้บริการด้านการแพทย์ในสนามรบนั้น เกิดจากการประชุมทางการทูตที่จัดขึ้นที่เจนีวา ในปีค.ศ. 1864 มีตัวแทนของรัฐ 12 รัฐเข้าร่วมประชุม และได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาเจนีวาว่าด้วยการช่วยเหลือทหารที่บาดเจ็บในสนามรบ (Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in the Field) หลังจากนั้นได้มีการจัดประชุมขึ้นอีกเพื่อขยายขอบเขตในการคุ้มครองเหยื่อสงครามประเภทต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น เซลยสงคราม และหลังจากการเกิดสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการบัญญัติคุ้มครอง

² ผู้ก่อตั้งองค์การกาชาดสากลทั้ง 5 คนได้แก่ Gustave Moynier, Guillaume-Henri Dufour, Louise Appia, Theodore Maunoir และ Henry Dunant

พลเรือนในภาวะสงคราม ซึ่งสนธิสัญญาดังกล่าวได้ถูกเพิ่มเติมบทบัญญัติโดยพิธีสารเพิ่มเติมทั้ง 3 ฉบับซึ่งได้มีการยอมรับในปี 1977 และปี 2005³

3.1.2. สถานะทางกฎหมายขององค์การกาชาดสากล

องค์การกาชาดสากล เป็นองค์การที่เป็นอิสระ และเป็นกลาง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด โดยมีเป้าหมายเพื่อคุ้มครองและช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อสงคราม โดยสถานะขององค์การกาชาดสากลนั้นแตกต่างหากจากองค์การสหประชาชาติ และองค์การอิสระที่ไม่ใช่ของรัฐ (NGOs) ซึ่งองค์การกาชาดสากลจะได้รับสิทธิพิเศษ และความคุ้มกันซึ่งโดยปกติ สิทธิเหล่านี้จะได้รับเฉพาะองค์การระหว่างประเทศของรัฐเท่านั้น สิทธิพิเศษที่ได้รับยกตัวอย่างเช่น ความคุ้มกันในการที่จะถูกดำเนินคดี การป้องกันการล่วงละเมิดหลักฐาน เอกสารต่างๆขององค์การ สิทธิพิเศษและความคุ้มกันเหล่านี้มีความจำเป็นต่อองค์การกาชาดสากลเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากสิทธิพิเศษและความคุ้มกันเหล่านี้ได้รับรองถึงสถานะที่สำคัญขององค์การกาชาดสากล 2 ประการ คือ ความเป็นกลาง และความอิสระ องค์การกาชาดสากลได้ทำความตกลงกับประเทศสวิตเซอร์แลนด์ เพื่อรับรองในความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จากรัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์⁴

3.1.3. สัญลักษณ์ขององค์การกาชาดสากล

ตั้งแต่แรกเริ่มการก่อตั้งองค์การกาชาดสากล ผู้ก่อตั้งมีความตั้งใจที่จะให้มีสัญลักษณ์ที่เป็นที่รู้จักของคนทั่วไป ซึ่งสัญลักษณ์ดังกล่าวไม่เพียงแต่จะต้องคุ้มครองผู้ที่บาดเจ็บจากการสู้รบเท่านั้น และต้องคุ้มครองคณะแพทย์ทั้งหลาย รวมถึงหน่วยแพทย์ของฝ่ายศัตรู โดยสัญลักษณ์ดังกล่าวจะต้องได้รับความเคารพ โดยในการประชุมระหว่างประเทศในปี 1863 ได้มีการยอมรับให้ใช้สัญลักษณ์กาชาดแดงบนพื้นขาวเพื่อเป็นเครื่องหมายที่แสดงถึงการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากสงคราม ในปี ค.ศ. 1876 จักรวรรดิออตโตมานได้ตัดสินใจใช้สัญลักษณ์เสี้ยววงเดือนแดงแทนสัญลักษณ์กาชาด โดยมีบางรัฐที่ได้เปลี่ยนไปใช้สัญลักษณ์เสี้ยววงเดือนแดง และในปี

³ พิธีสารเพิ่มเติมทั้ง 3 ฉบับ ได้แก่ พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 1 ซึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการขัดกันด้วยอาวุธระหว่างประเทศ, พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 2 ซึ่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการขัดกันทางอาวุธ ที่ไม่ใช่ในระดับระหว่างประเทศ และพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ว่าด้วยการรับรองสัญลักษณ์ใหม่ (The Red Crystal)

⁴ International Committee of the Red Cross, Discover the ICRC, (Geneva: ICRC, 2005), p.6.

1929 สัญลักษณ์เสี้ยววงเดือนแดงก็เป็นรู้จักอย่างเป็นทางการ รวมไปถึงสัญลักษณ์สิงโตแดง และพระอาทิตย์ ซึ่งในปัจจุบัน สัญลักษณ์นี้ไม่ได้มีการนำมาใช้แล้ว

แม้ว่าทั้งสัญลักษณ์กาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงจะสามารถใช้ได้ภายใต้ อนุสัญญาเจนีวาแต่การใช้ทั้งสองสัญลักษณ์นี้อาจก่อให้เกิดปัญหาได้หากแต่ละรัฐนั้นตีความสัญลักษณ์นั้นผิดไปจากเจตนารมณ์ ดังนั้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวในการประชุมทางการทูตที่จัดขึ้นในเดือนธันวาคม 2005 ได้มีการยอมรับพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 3 โดยมีการกำหนดสัญลักษณ์ประจำองค์การกาชาดขึ้นใหม่ คือ สัญลักษณ์คริสต์สัปดาห์ สาเหตุที่ต้องมีการกำหนดสัญลักษณ์ขึ้นใหม่เนื่องจากมีปัญหาในการใช้สัญลักษณ์เดิม คือ สัญลักษณ์กาชาดซึ่งมีลักษณะเหมือนกับธงชาติของประเทศสวิตเซอร์แลนด์เพียงแต่มีสีต่างกันเท่านั้น ส่วนสัญลักษณ์เสี้ยววงเดือนแดงก็ไปคล้ายคลึงกับสัญลักษณ์ของชาติมุสลิม ดังนั้น จึงมีการใช้สัญลักษณ์ใหม่ คือ สัญลักษณ์คริสต์สัปดาห์ ซึ่งสัญลักษณ์นี้เป็นอิสระจากศาสนา สังคม และความหมายที่เป็นนัยทางการเมือง ซึ่งจะทำให้รัฐสามารถใช้สัญลักษณ์คริสต์สัปดาห์ได้อย่างยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น

ปัจจุบันนี้ รัฐสมาชิกทั้ง 186 รัฐใช้สัญลักษณ์ที่เป็นเครื่องหมายของการให้บริการทางการแพทย์ ในเวลาสงครามเหมือนกันหมด โดยการใช้สัญลักษณ์ขององค์การกาชาดสากลนั้นเป็นการแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าเป็นการคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวาต่อบุคคล (ซึ่งเป็นสมาชิกของหน่วยแพทย์ทหาร ผู้รับอาสาเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ภายใต้หน่วยงานของรัฐ ตัวแทนขององค์การกาชาดสากล ฯลฯ) หน่วยแพทย์ (โรงพยาบาล หน่วยปฐมพยาบาล ฯลฯ) รวมไปถึงยานพาหนะที่ใช้ในการขนส่งทางการแพทย์

3.1.4. บทบาทขององค์การกาชาดสากลในการคุ้มครองกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า หน้าที่หลักขององค์การกาชาดสากล คือ การช่วยเหลือผู้ตกเป็นเหยื่อในสงคราม ซึ่งนอกจากหน้าที่ดังกล่าวแล้ว บทบาทที่สำคัญขององค์การกาชาดสากล คือ ทำหน้าที่ในฐานะผู้คุ้มครองกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยหน้าที่ดังกล่าว สามารถแบ่งได้ดังนี้ คือ

3.1.4.1. หน้าที่ในการควบคุม (The Monitoring Function)

ในการใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เมื่อไรก็ตามที่การกระทำอันเป็นการขัดกับหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นวงกว้าง ซึ่งการละเมิดดังกล่าวอาจทำให้สังคมโลกตื่นตัวและต่อต้านการกระทำเช่นนั้น แต่การแก้ไขปัญหาที่แท้จริง คือ การค้นหาต้นเหตุ

ของปัญหาที่เกิดขึ้น ไม่ใช่เมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้ว การแก้ไขปัญหาคือ การแก้ไขกฎเกณฑ์ของกฎหมายเสมอไป

ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นถึงข้อกฎหมายว่ามีเพียงพอในการใช้บังคับกับความผิดที่เกิดขึ้นหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาในการปรับใช้กฎหมาย การตรวจสอบตัวบทกฎหมายว่าถูกต้องหรือไม่ การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศให้ทันสมัย เข้ากับเหตุการณ์ปัจจุบันเสมอ ซึ่งปัญหาเหล่านี้จึงก่อให้เกิดหน้าที่ในการตรวจตรา ควบคุมขององค์การกาชาดสากลขึ้น เนื่องจากเป็นที่ทราบกันดีว่าการปฏิบัติการต่างๆขององค์การกาชาดสากลส่วนใหญ่จะอยู่ในสถานการณ์สู้รบ ซึ่งทำให้องค์การกาชาดสากลได้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี โดยปัญหาในทางปฏิบัติที่องค์การกาชาดสากลได้ประสบพบเจอในขณะที่ปฏิบัติงานชี้ให้เห็นว่า ยังคงต้องมีการแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอีกมาก ยกตัวอย่างเช่น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ที่บัญญัติโดยอนุสัญญาเจนีวานั้นนั้นควรจะต้องแก้ไขปรับปรุงใหม่ โดยในกรณีของสัญลักษณ์เสี้ยววงเดือนแดง ซึ่งในความเป็นจริงมีสถานะเทียบเท่ากับสัญลักษณ์กาชาดสีแดงบนพื้นขาว แต่ในบทบัญญัติในอนุสัญญาเจนีวฉบับที่ 1 มาตรา 38 โดยยอมรับการใช้สัญลักษณ์เสี้ยววงเดือนแดงเฉพาะรัฐที่ได้ใช้สัญลักษณ์นี้อยู่แล้วเท่านั้น รัฐอื่นที่จะมาใช้ในภายหลังนั้น อนุสัญญาเจนีวฉบับที่ 1 ไม่ยอมรับ ซึ่งในปัจจุบัน รัฐภาคีในอนุสัญญาเจนีวามีอิสระที่จะเลือกใช้สัญลักษณ์ใดก็ได้ ระหว่างสัญลักษณ์กาชาดสีแดง กับสัญลักษณ์เสี้ยววงเดือนแดง และในบางรัฐก็ได้เปลี่ยนจากเดิมใช้สัญลักษณ์กาชาดสีแดงมาเป็นสัญลักษณ์เสี้ยววงเดือนแดง เช่น ประเทศมาเลเซีย และบังคลาเทศ นอกจากนี้ทั้งสองสัญลักษณ์ที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอีกหนึ่งสัญลักษณ์ที่องค์การกาชาดสากลรับรองให้ใช้ คือ สัญลักษณ์สิงโตแดงและดวงอาทิตย์ ซึ่งในปัจจุบันนี้ไม่ได้ใช้อีกต่อไปแล้ว เนื่องจากบทบัญญัตินี้ได้ถูกใช้มานานและรายละเอียดบางอย่างได้เปลี่ยนแปลงไป ดังตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้น ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ล้าสมัยให้เข้ากับเหตุการณ์ปัจจุบันขึ้น ซึ่งในเรื่องสัญลักษณ์ขององค์การกาชาดที่ได้ยกตัวอย่างมาข้างต้น ปัจจุบันได้มีการตราพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 3 ขึ้นในปี 2005 โดยมีการบัญญัติให้ใช้สัญลักษณ์กาชาดแบบใหม่ คือ สัญลักษณ์คริสต์สีแดง บนพื้นขาว⁵

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ในการตรวจตรา ควบคุมนี้ คือ การวิเคราะห์ ฝ่าสังเกตกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศว่ามีความบกพร่องตรงไหนหรือไม่ หากมี ความบกพร่องนั้นสมควร

⁵ โปรดดู บทที่ 3 ข้อที่ 3.1.3.

จะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือไม่ หากสมควรก็จะไปถึงขั้นตอนการพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นโดยพิจารณาจากประสบการณ์ที่ได้รับจากการประสบพบเจอในสงครามที่เกิดขึ้น

3.1.4.2.หน้าที่ในการเร่งดำเนินงานให้การแก้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นสัมฤทธิ์ผล (The Catalyst Function)

จากที่ได้กล่าวไปข้างต้นแล้วว่า ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมาย การแก้ไขกฎหมายไม่ใช่หนทางที่ถูกต้องเสียทั้งหมด ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องหาหนทางแก้ไข โดยการค้นหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์เข้ามาช่วยแก้ปัญหา ดังนั้นจึงขอยกตัวอย่างเพื่อให้เข้าใจหน้าที่ในการดำเนินงานแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้สัมฤทธิ์ผล ดังนี้ กรณีของคนพลัดถิ่น โดยในปัญหาที่ยกตัวอย่างมานี้มุ่งไปที่ปัญหาของบุคคลที่พลัดถิ่นในดินแดนของตน โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนได้แต่งตั้งผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบรวบรวมและนำเสนอรายงานต่อที่ประชุมขึ้นเป็นพิเศษเพื่อติดตามปัญหาที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการยกปัญหาที่เกิดขึ้นมาอภิปราย และศึกษาร่วมกัน โดยปัญหาที่ยกมาคือ มีผู้พลัดถิ่นจำนวนมากหลบหนีออกมาเนื่องจากสงครามที่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมีกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศบัญญัติคุ้มครองบุคคลเหล่านี้แล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่ยกมาอภิปรายข้างต้นก็ไม่สามารถหาทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างสมบูรณ์ เนื่องจาก ไม่ใช่ทุกคนที่หลบหนีออกมาจะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งปัญหาของบุคคลที่ไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศก็ต้องนำปัญหาดังกล่าวมาพูดคุยกันต่อไป โดยองค์การกาชาดสากลจะเป็นตัวแทนในการจัดให้ผู้เชี่ยวชาญของแต่ละสาขามาร่วมประชุมหารือกันเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น และหาทางแก้ไข ซึ่งไม่ใช่เป็นการแก้ไขแต่เพียงกฎเกณฑ์ แต่เป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรหลายๆองค์กร

กล่าวโดยสรุป หน้าที่ในการเร่ง ดำเนินการให้ปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้นสามารถแก้ไขได้อย่างสัมฤทธิ์ผลนั้น คือ การเชิญชวนผู้เชี่ยวชาญจากหลายๆสาขามาร่วมประชุมเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ประสบการณ์ ความรู้เกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าว เพื่อร่วมกันตีความ และพัฒนากฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เพื่อแก้ไขปัญหา และเตรียมพร้อมที่จะพัฒนาต่อไปในอนาคต

3.1.4.3.หน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุนกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (The Promotion function)

ปัญหาที่เกี่ยวกับการใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศคือ ปัญหาในการปฏิบัติตามพันธกรณีในกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งปัญหาส่วนใหญ่ คือ บทบัญญัติ

ของกฎหมายระหว่างประเทศมักจะถูกลืมไปหลังจากที่ได้มีการร่าง และลงนามแล้ว⁶ ดังนั้น บทบาทขององค์การกาชาดสากลในกรณีนี้ คือ การส่งสารถึงรัฐภาคีในอนุสัญญาเจนีวา หรือ รัฐภาคีของพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวาในยามสงบ เพื่อเตือนให้ระลึกถึงความรับผิดชอบจากการละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งผลของการส่งสารเพื่อย้ำเตือนถึงโทษจากการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศจะสัมฤทธิ์ผลหรือไม่ขึ้นอยู่กับการติดตามผลของการดำเนินงาน เนื่องจากองค์การกาชาดสากลได้มีการแต่งตั้งตัวแทนประจำท้องที่ จึงมีการจัดกิจกรรมต่างๆ เพื่อย้ำเตือนถึงกฎหมายระหว่างประเทศอย่างสม่ำเสมอ โดยมีการจัดสัมมนาขึ้นเพื่อให้แต่ละรัฐได้เข้ามาพูดคุยแลกเปลี่ยนประสบการณ์ที่ตนประสบพบเจอ โดยการสัมมนาที่จัดขึ้นส่วนใหญ่จะได้รับการสนับสนุนจากผู้เชี่ยวชาญทางด้านวิชาการ

นอกจากนี้ องค์การกาชาดสากลยังมีหน้าที่เผยแพร่กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยการออกไปให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศแก่บุคคลทั่วไป โดยเฉพาะการออกไปให้ความรู้แก่ทหาร หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และยังจัดให้มีการบรรยายเกี่ยวกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศให้แก่นายทหารอาวุโส โดยกิจกรรมดังกล่าวนี้ส่วนใหญ่จะดำเนินงานโดย สถาบันกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในซาน เรโม (International Institute of Humanitarian Law in San Remo) โดยทำการร่างโครงการ และจัดให้รัฐ หรือ บุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วม โดยในการริเริ่มโครงการแต่ละครั้งย่อมต้องมีเจ้าหน้าที่มาช่วยดำเนินงาน ซึ่งเจ้าหน้าที่เหล่านี้ก็คือเจ้าหน้าที่ที่ทำงานให้ตัวแทนขององค์การกาชาดสากลประจำท้องที่ และนอกจากนี้ องค์การกาชาดสากลยังจัดให้มีโครงการฝึกอบรมให้แก่ทหารของกองกำลังทหารที่มีหน้าที่จัดการกับความไม่สงบภายในประเทศอีกด้วย โดยสาเหตุที่ต้องจัดให้มีการอบรมเป็นพิเศษ เนื่องจาก สถานการณ์ความขัดแย้งภายในประเทศ และสถานการณ์ความขัดแย้งระหว่างประเทศ นั้นแตกต่างกัน

3.1.4.4. หน้าที่ในการเฝ้าสังเกตการณ์ (Watchdog Function)

โดยลักษณะการปฏิบัติงานขององค์การกาชาดสากลเป็นการปฏิบัติงานในบริเวณที่เป็นสนามรบ และจะต้องมีหน้าที่ในการคอยสังเกตการณ์ไปพร้อมกับการปฏิบัติหน้าที่ของตน ซึ่งจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นหลายๆครั้ง แสดงให้เห็นว่า แม้ว่าองค์การกาชาดสากลจะทำหน้าที่เฝ้าสังเกตการณ์อย่างใกล้ชิด แต่ก็ยังมีการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

⁶ Yves Sandoz, “The International Committee of the Red Cross as guardian of International Humanitarian Law” <<http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/html> >, December 1998.

อย่างร้ายแรง (grave breaches) อยู่เสมอ เป็นผลให้องค์การกาชาดสากลมักจะถูกตำหนิอยู่เสมอ เนื่องจากความล้มเหลวในการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับการเผยแพร่ความรู้ว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย

สาเหตุที่ก่อให้เกิดหน้าที่สังเกตการณ์มี 2 ประการ คือ ประการแรก รัฐภาคีในสงครามระหว่างประเทศ หรือรัฐหนึ่งรัฐใดที่เป็นภาคีคู่สงคราม ปฏิเสธหลักการที่เป็นพื้นฐานของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เนื่องจากหลักการดังกล่าวขัดต่อวัตถุประสงค์ของตน ยกตัวอย่างเช่น กรณีที่สงครามเกิดขึ้นเนื่องจากการเกิดปัญหาการกีดกันทางด้านเชื้อชาติ มีการเหยียดผิว โดยเฉพาะมีการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์เกิดขึ้น จะเห็นได้ว่าหากเกิดความขัดแย้งดังกล่าวเกิดขึ้นนั้น มักจะไม่มีช่องว่างให้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเข้ามามีบทบาท เนื่องจาก เป้าหมายของสงครามที่เกิดขึ้นนั้นคือการทำลายบุคคลด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ หรือเผ่าพันธุ์ โดยตามหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ การกระทำดังกล่าวถือเป็นความผิดตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ประการที่สองคือ โครงสร้างของรัฐนั้นแตกแยกเนื่องจากทั้งกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และการปฏิบัติงานทางด้านมนุษยธรรมนั้นขึ้นอยู่กับความมีเสถียรภาพของรัฐในการที่จะพูดคุยแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับหน่วยงานต่างๆ เมื่อความมีเสถียรภาพสิ้นสุดลงจะก่อให้เกิดความขัดแย้ง ก่อให้เกิดความสับสนวุ่นวายภายในรัฐ ดังนั้นการปฏิบัติงานทางด้านมนุษยธรรมย่อมไม่มีความหมาย หากเกิดเหตุการณ์ภายในรัฐวุ่นวายย่อมไม่มีผู้ใดที่จะเคารพกฎเกณฑ์มนุษยธรรมระหว่างประเทศ จึงทำให้การปฏิบัติงานทางด้านมนุษยธรรมไม่สามารถดำเนินต่อไปได้

3.1.5. บทบาทขององค์การกาชาดสากลในการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อสงครามระหว่างประเทศ

บทบาทที่สำคัญขององค์การกาชาดสากลที่เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไป คือบทบาทในการช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อสงครามระหว่างประเทศ ซึ่งบทบาทนี้สามารถแยกตามลักษณะหน้าที่ได้ดังนี้ คือ

3.1.5.1. การให้ความช่วยเหลือพลเรือน และผู้ต้องขังในภาวะสงครามระหว่างประเทศ

พลเรือนมักจะตกเป็นเหยื่อสงคราม ซึ่งบางครั้งพลเรือนตกเป็นเป้าหมายของการโจมตี การถูกสังหารหมู่ การจับไปเป็นตัวประกัน ถูกล่อลวงละเมิดทางเพศ ถูกขบไล่ ปล้นสดมภ์ รวมไปถึงการจงใจทำให้พลเรือนขาดน้ำ อาหาร รวมไปถึงการปฏิเสธการได้รับการดูแลด้านสุขภาพ ซึ่งการกระทำดังกล่าวก่อให้เกิดความหวาดกลัวและความทุกข์ทรมานในหมู่พลเรือนด้วยกัน โดย

กฎหมายระหว่างประเทศได้สร้างขึ้นโดยมีหลักการเพื่อคุ้มครองพลเรือน รวมไปถึงบุคคลที่ไม่ได้เข้าร่วมสู้รบ หรือไม่มีส่วนร่วมในสงคราม จะต้องไม่ตกเป็นเป้าของการโจมตี และจะต้องได้รับความคุ้มครอง โดยการคุ้มครองบุคคลที่ไม่มีส่วนร่วมในสงคราม ถือเป็นเป้าหมายหลักขององค์การกาชาดสากล โดยองค์การกาชาดสากลจะปฏิบัติหน้าที่อยู่ในบริเวณที่พลเรือนมีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย นอกจากองค์การกาชาดสากลจะทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ที่ประสบภัยจากสงครามแล้วยังมีหน้าที่ช่วยเหลือดูแลสุขภาพ และบรรเทาผลกระทบที่ตามมาจากการทำสงครามที่เกิดขึ้นกับพลเรือน เช่น โรคระบาด การบาดเจ็บ ความหิวโหย

การให้ความช่วยเหลือขององค์การกาชาดสากลมีหลายรูปแบบขึ้นอยู่กับพื้นที่ และสถานการณ์ โดยการช่วยเหลือนี้รวมไปถึงการจัดเตรียม จัดหาอาหาร ยารักษาโรค โดยทั่วไปนั้น องค์การกาชาดสากลจะปฏิบัติหน้าที่ที่จำเป็นเท่าที่จะสามารถกระทำได้ ยกตัวอย่างเช่น การก่อสร้าง หรือซ่อมแซมระบบน้ำ ไปถึงการฝึกสอนเจ้าหน้าที่ประจำหน่วยแพทย์

ในกรณีที่มีการขัดกันทางกำลังทหารเกิดขึ้น อาจมีการใช้วิธีสู้รบที่มีขอบด้วยกฎหมาย เช่น การปิดกั้นทางลำเลียงขนส่งอาหาร สิ่งของเครื่องใช้ยามจำเป็น กีดขวางการขนส่งน้ำประปา การจงใจทำลายพืชพรรณธัญญาหาร หากเกิดกรณีเหล่านี้ขึ้น ก่อนที่องค์การกาชาดสากลจะเข้าไปให้ความช่วยเหลือ องค์การกาชาดสากลจะพยายามทำให้การกระทำดังกล่าวสิ้นสุดลงก่อนโดยการเรียกร้องให้รัฐผู้กระทำละเมิดตระหนักถึงความผิดที่ตนได้ทำขึ้นและรับผิดชอบภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยนอกเหนือจากการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจากสงครามที่เกิดขึ้นแล้ว องค์การกาชาดสากลได้เข้าไปให้ความช่วยเหลือในหลายๆด้าน ซึ่งได้แก่

การให้ความช่วยเหลือในด้านเศรษฐกิจ โดยการเข้าไปช่วยเหลือให้การค้าขาย หรือเศรษฐกิจภายในครัวเรือนของประชาชนสามารถดำรงอยู่ได้ รวมไปถึงการแจกจ่ายอาหาร การช่วยเหลือการกระจายผลผลิตที่พลเรือนเป็นผู้ผลิต การส่งสัตว์แพทย์เข้าไปช่วยเหลือดูแลปศุสัตว์ที่เลี้ยงไว้ ส่วนการช่วยเหลือด้านอื่นๆ เช่น องค์การกาชาดสากลมีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการส่งสิ่งของที่จำเป็นในการดำรงชีวิตซึ่งพลเรือนไม่สามารถหาได้จากผลผลิตของตน เมื่อสถานการณ์ความขัดแย้งเริ่มดีขึ้นประชาชนย่อมต้องการความช่วยเหลือฟื้นฟู และช่วยเหลือให้พลเรือนสามารถกลับมาช่วยเหลือตัวเองได้อีกครั้ง ดังนั้น โปรแกรมการฟื้นฟูสถานะทางเศรษฐกิจจึงเข้ามามีบทบาท โดยมีเป้าหมายเพื่อการฟื้นฟูการผลิตผลผลิต รวมไปถึงการแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์พืช อุปกรณ์ทำสวน รอกดักปลา การแจกจ่ายยาที่ใช้กับปศุสัตว์ และการฟื้นฟูระบบชลประทาน เมื่อดำเนินการตามโปรแกรมการฟื้นฟูแล้ว โครงการที่จะเข้ามาพัฒนาเขตพื้นที่นั้นก็จะเข้ามามีบทบาท

โดยการเปลี่ยนจากสภาวะคับขันมาเป็นการพัฒนาโดยการเร่งพัฒนาโครงสร้างที่อ่อนแอซึ่งอาจก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของเชื้อโรคได้

การให้บริการทางด้านแหล่งน้ำ และที่อยู่อาศัย โดยองค์การกาชาดสากลมีโครงการในการพัฒนาแหล่งน้ำ และที่อยู่อาศัยโดยมีเป้าหมายเพื่อให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อสงครามมีน้ำดื่ม น้ำใช้เพียงพอ และเพื่อป้องกันพลเรือนจากการได้รับอันตรายจากการใช้แหล่งน้ำที่เน่าเสีย สาเหตุที่เกิดโครงการนี้เนื่องมาจาก ในยามสงบ ประชาชนนับล้านคนทั่วโลกประสบปัญหาในการเข้าถึงแหล่งน้ำดื่ม น้ำใช้ที่สะอาด และปัญหาดังกล่าวจะรุนแรงยิ่งขึ้นหากเกิดสงคราม เนื่องจากแหล่งน้ำสะอาดเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต ดังนั้นแหล่งน้ำอาจตกเป็นเป้าของการโจมตีซึ่งการโจมตีดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากได้มีบทบัญญัติห้ามเอาไว้⁷ และเมื่อไม่มีแหล่งน้ำแล้วผลที่ตามมาก็คือ ประชาชนจะอพยพเคลื่อนย้ายไปหาแหล่งน้ำใหม่และนอกจากนี้ ปัญหาที่สำคัญอีกปัญหาคือ ปัญหาโรคที่มาจากน้ำ เช่น อหิวาตกโรค ไทฟอยด์ ท้องร่วง ซึ่งโรคดังกล่าวนี้จะเป็นตัวชี้ให้เห็นว่าระบบน้ำเสื่อมโทรม นอกจากผลกระทบโดยตรงแล้ว ผลที่ตามมาจากการขาดแหล่งน้ำคือ ทำให้อัตราการผลิตพืชผลนั้นลงน้อยลง ซึ่งจากปัญหาลำต้นขององค์การกาชาดสากลได้พยายามทำให้แหล่งน้ำที่เสียไปกลับมาดีดังเดิม การจัดวางระบบขนส่งน้ำไปยังสถานีสูบน้ำ สร้างบ่อน้ำ สร้างถังกักเก็บน้ำ การกรองน้ำเพื่อให้มีความสะอาดเพียงพอสำหรับดื่ม การก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ซึ่งรวมไปถึงการบำบัดน้ำเสียจากโรงพยาบาล การก่อสร้างสถานีอนามัยและโรงเรียน การร่วมมือกับองค์กรที่ทำหน้าที่กักกันผู้ต้องขังให้ได้ใช้น้ำสะอาดอย่างเพียงพอและดูแลสุขภาพอนามัย การก่อสร้างค่ายสำหรับเป็นที่พักสำหรับผู้พลัดถิ่น

การให้บริการทางด้านสุขภาพ โดยเป้าหมายของการให้บริการทางด้านสุขภาพขององค์การกาชาดสากลคือ การทำให้ผู้ประสบภัยจากสงครามสามารถเข้าถึงการป้องกันและการรักษาสุขภาพจากผลของการเกิดสงคราม มีผู้ที่ได้รับบาดเจ็บจำนวนมากที่ติดเชื้อมาจากบาดแผลที่ไม่ได้ทำการรักษา หรือขาดแคลนอาหารซึ่งก่อให้เกิดโรคระบาด ในขณะเดียวกัน การสู้รบอาจทำให้สถานพยาบาลต่างๆเสียหาย ขาดแคลนบุคลากรและอุปกรณ์ทางการแพทย์ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสุขภาพตามมา ดังนั้น กิจกรรมทางด้านการฟื้นฟูสุขภาพขององค์การกาชาดสากล

⁷ ดูพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 มาตรา 56

จึงมุ่งไปที่การก่อสร้าง ซ่อมแซมสถานพยาบาลที่ถูกทำลาย ให้ความช่วยเหลือจัดการ ฝึกสอน เจ้าหน้าที่ทางการแพทย์ การควบคุมโรคระบาด การจัดหาทีมแพทย์ แพทย์ผ่าตัดเพื่อเข้ามาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้บาดเจ็บจากการเกิดสงคราม องค์การกาชาดสากลได้ให้ความช่วยเหลือสถานพยาบาล โรงพยาบาลประจำท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ศัลยแพทย์ที่อาสาเข้ามาทำงานให้องค์การกาชาดสากลจะถูกส่งไปยังพื้นที่ที่เกิดสงครามเพื่อช่วยเหลือผู้บาดเจ็บจากสงคราม และศัลยแพทย์เหล่านี้ยังทำหน้าที่ฝึกสอนแพทย์ประจำท้องถิ่นเพื่อให้พวกเขาสามารถรักษาผู้ป่วยต่อได้ เมื่อทีมแพทย์ขององค์การกาชาดสากลได้ออกไปจากพื้นที่นั้นๆแล้ว

3.1.5.1.1. การให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังในภาวะสงคราม

ผู้ต้องขังที่องค์การกาชาดสากลเข้าไปช่วยเหลือ ได้แก่ บุคคลที่กฎหมายระหว่างประเทศได้บัญญัติไว้ในอนุสัญญาเจนีวา และพิธีสารเพิ่มเติมซึ่งได้แก่

- บุคคลที่มีสถานะเป็นเชลยสงครามภายใต้มาตรา 4 แห่งอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 3 และมาตรา 44 แห่งพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1
- พลเรือนที่ถูกกักขัง ภายใต้ความหมายของมาตรา 4 แห่งอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4⁸

⁸ ภายใต้อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 มาตรา 4 ไม่ได้ให้คำจำกัดความคำว่าผู้ถูกกักกันแต่อย่างใด แต่ได้บัญญัติถึงประเภทของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ซึ่งแบ่งประเภทของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองเป็น 2 ประเภท คือ

(ก.) บุคคลที่อาศัยอยู่ในรัฐของศัตรู แต่อย่างไรก็ตาม บุคคลที่รัฐตนไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาเจนีวาย่อมไม่ได้รับความคุ้มครอง รวมไปถึงคนชาติของรัฐที่เป็นกลางซึ่งตกอยู่ในอาณาเขตของรัฐที่เป็นภาคีในสงครามระหว่างประเทศและคนชาติของรัฐที่เป็นฝ่ายที่เข้าร่วมในสงครามไม่นับว่าเป็นบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองในขณะที่รัฐอันบุคคลดังกล่าวเป็นคนชาติ มีผู้แทนทางการทูตปกติ อยู่ในรัฐซึ่งบุคคลเหล่านั้นตกอยู่ในมือ และนอกจากนี้ บุคคลอื่นใดที่ได้รับการคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 1-3 ก็จะไม่ได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ด้วยเช่นกัน

(ข.) บุคคลที่ตกอยู่ภายใต้อำนาจยึดครองของศัตรู หรือประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่ถูกยึดครอง ซึ่งบุคคลเหล่านี้จะได้รับความคุ้มครองเว้นแต่รัฐของบุคคลนั้นไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาเจนีวา บุคคลที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 1-3 แล้วก็จะไม่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 อีก

กรณีของสงครามภายใน หรือสงครามที่ไม่ใช่สงครามระหว่างประเทศนั้นจะได้รับความคุ้มครองภายใต้มาตรา 3 ร่วมอนุสัญญาเจนีวา และภายใต้พิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ซึ่งภายในมาตรา 3 ร่วมอนุสัญญาเจนีวาก็ไม่ได้ให้คำจำกัดความของผู้ที่ได้รับความคุ้มครองไว้อย่างชัดเจน และเช่นเดียวกัน ภายใต้มาตรา 4-6 ของพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ก็ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจน เช่นเดียวกัน ดังนั้น อาจเป็นนักรบของกองกำลังทางทหาร หรือพลเรือนที่ถูกจับโดยรัฐก็ได้ ซึ่งในสถานการณ์ความไม่สงบภายในนั้นกฎหมายไม่ได้ระบุชัดเจนว่าบุคคลใดบ้างที่จะตกอยู่ภายใต้ความคุ้มครองขององค์การกาชาดสากล โดยองค์การกาชาดสากลจะคุ้มครองบุคคลที่ถูกจับภายในสถานการณ์ไม่สงบภายในโดยที่ไม่คำนึงว่าบุคคลเหล่านั้นกระทำความผิดอะไรจึงถูกจับ

องค์การกาชาดสากลมีเป้าหมายที่จะคุ้มครองให้ผู้ต้องขังได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม และต้องได้รับความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยผู้ต้องขังนั้นอยู่ในสถานะที่เปราะบาง เนื่องจากต้องเผชิญหน้ากับผู้คุมภายใต้สถานการณ์ที่กดดัน โดยการใช้ชีวิตในสถานที่ที่ปิดกั้นจากโลกภายนอกอาจทำให้บุคคลสูญเสียสภาพความเป็นมนุษย์โดยการลดความเป็นส่วนตัวและลดภาระหน้าที่ของแต่ละบุคคล⁹

การปฏิบัติงานขององค์การกาชาดสากลในสถานการณ์สงครามระหว่างประเทศ องค์การกาชาดสากลได้วางอำนาจหน้าที่ของตนไว้อย่างชัดเจนโดยอนุสัญญาเจนีวาได้ให้สิทธิแก่องค์การกาชาดสากล¹⁰ ในการเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังเพื่อทราบถึงปัญหาที่ผู้ต้องขังเผชิญ โดยการเข้าไปเยี่ยมผู้ต้องขังขององค์การกาชาดสากลมักจะประสบปัญหาคือ หน่วยงานที่ทำหน้าที่จับกุมกักขังผู้ต้องขังนั้นอนุญาตให้องค์การกาชาดสากลเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังได้บางคนเท่านั้นและสามารถเข้าเยี่ยมได้ในเวลาที่จำกัด¹¹

ในการให้ความช่วยเหลือผู้ต้องขังนั้น การเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นการสืบหาการปฏิบัติที่ไม่ดีต่อผู้ต้องขัง ทราบถึงสภาพเป็นอยู่ภายในสถานที่กักขัง และทราบถึงปัญหาอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นแก่ผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพในการเข้าเยี่ยมของผู้ต้องขังของเจ้าหน้าที่ หรือ อาสาสมัครขององค์การกาชาดสากล ซึ่งนอกจากจะเป็นการสืบหาสภาพ

⁹ Alain Aeschliman, “Protection of detainee: ICRC action behind bars,” International Review of the Red Cross Vol.87 (March 2005):83-84.

¹⁰ ดูมาตรา 123 และ 126 อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 3 และมาตรา 76, 140 และ 143 อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4

¹¹ Alain Aeschliman, *supra* note 9, p. 90.

เป็นอยู่ของผู้ต้องขังแล้ว ยังมีบทบาทที่สำคัญอีกบทบาทหนึ่ง คือ ทำหน้าที่เป็นนักจิตวิทยาด้วย เนื่องจากโดยสภาพความเป็นจริง มีเพียงเจ้าหน้าที่ หรืออาสาสมัครขององค์การกาชาดสากล เท่านั้นที่ผู้ต้องขังจะสามารถพูดคุยถึงความเครียด ความวิตกกังวล โดยไม่ต้องกลัวว่าตนจะถูกลงโทษ ในการเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังนั้นไม่จำเป็นจะต้องเป็นการเข้าเยี่ยม ณ สถานที่กักขังเสมอไป¹² แต่อาจจะเป็นที่สถานี่ตำรวจ หน่วยสอบสวน ฐานทัพของทหาร หรือแม้แต่สถานที่กักขังอย่างถาวร เช่นคุก เป็นต้น

เนื่องจากองค์การกาชาดสากลเป็นองค์กรอิสระที่ไม่ข้องเกี่ยวกับผลประโยชน์ทางการเมืองใดๆทั้งสิ้น โดยจะไม่เข้าไปข้องเกี่ยวกับปัญหาทางการเมืองซึ่งอาจก่อให้เกิดสถานการณ์ตึงเครียด จะไม่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการจับบุคคลมาทรมาน กักขัง หรือ การกำหนดโทษของผู้ต้องขัง องค์การกาชาดสากลจะไม่เข้าไปแสดงความคิดเห็นในส่วนนี้ โดยหน้าที่ขององค์การกาชาดสากลในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือผู้ต้องขังมีเพียงการเข้าไปช่วยเหลือดูแล และบรรเทาความทุกข์ทรมานที่เกิดขึ้นกับผู้ต้องขัง โดยการเข้าไปเยี่ยม พูดคุยกับผู้ต้องขังถึงสภาพความเป็นอยู่ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นตลอดช่วงระยะเวลาที่ถูกกักขัง โดยเฝ้าสังเกตการณ์และประเมินว่าผู้ต้องขังคนไหนที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับอันตราย หรือ ถูกละเมิดตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และนอกจากนี้ องค์การกาชาดสากลมีหน้าที่ที่จะต้องจดรายละเอียดเกี่ยวกับผู้ต้องขังแต่ละคนซึ่งจะนำรายละเอียดเหล่านี้ไปบันทึกลงในฐานข้อมูลขององค์การกาชาดสากล สำนักงานใหญ่ และในการเข้าเยี่ยมของเจ้าหน้าที่ในครั้งต่อไป เจ้าหน้าที่ หรืออาสาสมัครขององค์การกาชาดสากลก็จะตรวจสอบว่าบุคคลนั้นๆยังคงถูกกักขังอยู่ที่เดิมหรือไม่ หากถูกย้ายไปที่อื่น ก็จะต้องบันทึกไว้ว่าบุคคลนั้นๆถูกย้ายไปอยู่ที่ใด ในการสัมภาษณ์ผู้ต้องขังแต่ละคน จะทำการสัมภาษณ์ในส่วนตัวโดยไม่มีผู้อื่นเข้ามาฟังการสัมภาษณ์นั้น ทำให้ทราบได้ว่าผู้ต้องขังแต่ละคนประสบปัญหาความยากลำบากอย่างไรเวลาถูกกักขัง และมีปัญหาในการใช้ชีวิตอย่างไร และพวกเขาผู้ต้องขังกลุ่มใด หรือคนใด ได้รับความทุกข์ทรมานจากการกระทำทารุณ องค์การกาชาดสากลก็จะติดตามดูแล โดยการร้องขอให้หน่วยงานที่ทำการกักขังผู้ต้องขังเหล่านั้นใช้วิธีการในการกักขังที่ถูกต้อง เป้าหมายของการเข้าไปเยี่ยมผู้ต้องขังหลักๆขององค์การกาชาดสากล คือเพื่อป้องกันและหยุดยั้งการกระทำต่อไปนี้

¹² *Ibid.* p. 97-98.

- เพื่อป้องกันผู้ต้องขังหายสาบสูญ
- ป้องกันไม่ให้ผู้ต้องขังถูกกระทำอันเป็นการทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- คุ่มครอง ตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ในสถานที่กักขังว่ามีสภาพเป็นอย่างไร
- ป้องกันไม่ให้ผู้ต้องขังถูกตัดขาดจากครอบครัว
- ป้องกันไม่ให้ผู้ต้องขังได้รับความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาคดี

ภายหลังจากการเข้าเยี่ยมของผู้แทนขององค์การกาชาดสากลแล้ว ก็จะมีการประชุมกันเพื่อปรึกษาหารือเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดขึ้น หลังจากนั้น จะทำการสรุปเป็นเอกสารถึงสิ่งที่พบเจอในการเข้าเยี่ยมผู้ต้องขัง จากนั้นจะทำความเข้าใจกับเรื่องที่เกิดขึ้น และทำสรุปรายงานเกี่ยวกับสถานที่กักขังนั้นๆและปัญหาที่เกิดขึ้น

3.1.5.1.2.การให้ความช่วยเหลือบุคคลผู้พลัดถิ่นให้กลับคืนสู่ครอบครัว

การเกิดสงครามมักก่อให้เกิดบุคคลพลัดถิ่นไปอยู่ตามเขตแนวชายแดนและในประเทศคู่สงคราม โดยบุคคลเหล่านั้นจะต้องเดินทางด้วยเท้าเป็นระยะทางไกล เพื่อหาสถานที่หลบภัยจากสงคราม ทำให้ครอบครัวต้องแตกแยก เด็กต้องพลัดหลงกับพ่อแม่ รวมไปถึงคนชราที่ไม่มีกำลังมากพอที่จะเดินทางเป็นระยะทางไกลและยาวนานได้ ดังนั้น เมื่อมีบุคคลที่พลัดถิ่นจากถิ่นที่อยู่ของตนโดยผลของสงคราม กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศจึงมีบทบัญญัติคุ้มครองและจะได้รับความช่วยเหลือ คุ่มครองจากองค์การกาชาดสากลอีกด้วย โดยปกติแล้ว บุคคลที่หลบหนีออกนอกประเทศถือว่าเป็นผู้ลี้ภัย (Refugees) จะได้รับความคุ้มครองและความช่วยเหลือทั้งหลายจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) ซึ่งในกรณีนี้หน้าที่ขององค์การกาชาดสากลก็เป็นเพียงการเข้าไปช่วยเสริมการทำงานของหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น¹³ โดยกรณีผู้ลี้ภัยได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและยังให้บริการฝากส่งข้อความถึงครอบครัวผ่านทางกาชาด (Red Cross Message Services) เพื่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถติดต่อสื่อสารกับครอบครัวที่พลัดหลงกันได้

โดยหน้าที่ขององค์การกาชาดสากลได้ให้ความช่วยเหลือบุคคลผู้พลัดถิ่นให้กลับคืนสู่ครอบครัว โดยอนุสัญญาเจนีวาและพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ได้บัญญัติกฎเกณฑ์ในการคุ้มครอง

¹³ International Committee of the Red Cross, Discover the ICRC (Geneva, ICRC, 2005):23.

ช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นให้กลับคืนสู่ครอบครัวโดยปรับใช้กับกรณีที่เกิดสงครามระหว่างประเทศและให้อำนาจองค์การกาชาดสากลเข้ามาทำหน้าที่ต่างๆ ดังนี้

ก.) ส่งข้อความ และข้อมูลถึงครอบครัวของผู้พลัดถิ่น โดยกฎเกณฑ์นี้ กฎหมายได้กำหนดไว้ในอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 มาตรา 25 โดยบัญญัติว่า

“บุคคลผู้อยู่ในอาณาเขตของภาคีคู่พิพาท หรือในอาณาเขตที่ถูกยึดครอง จะได้รับการช่วยเหลือในการจัดส่งข่าวคราวที่มีสภาพเป็นการส่วนตัวไปยังสมาชิกครอบครัวของตนได้...” และในวรรคที่ 2 บัญญัติว่า “ถ้าเป็นการพ้นวิสัยที่จะแลกเปลี่ยนจดหมายตอบโต้ระหว่างบุคคลในครอบครัวโดยใช้วิธีการส่งไปรษณีย์ธรรมดา ให้ภาคีคู่พิพาทที่เกี่ยวข้องร้องขอไปยังผู้ที่เป็นสื่อกลาง...โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ด้วยความร่วมมือของสภากาชาด”

โดยในการให้ความช่วยเหลือขององค์การกาชาดสากล รวมไปถึง

- การรับ และการส่งบัตรประจำตัวนักโทษ และบัตรประจำตัวผู้ถูกกักขังของพลเรือน โดยสำเนาของบัตรประจำตัวเหล่านี้จะถูกส่งไปยังครอบครัวของผู้ถูกจับกุม
- เป็นตัวแทนของผู้ถูกจับกุมต่อไปยังครอบครัวเขาพวกเขาเหล่านั้น
- ส่งข่าวคราวของครอบครัวโดยผ่านทาง “ข้อความของกาชาด” (Red Cross Messages) ไปยังสมาชิกครอบครัวที่พลัดหลงกันเมื่อการจัดส่งจดหมายทางไปรษณีย์ตามปกตินั้นไม่สามารถทำได้
- การแจ้งข่าวการตายไปยังครอบครัวของผู้ตาย

ข้อความขององค์การกาชาด (Red Cross Messages) คือ การให้บริการส่งต่อข้อความในกรณีที่การติดต่อสื่อสารทางไปรษณีย์ ทางโทรศัพท์ หรือการติดต่ออื่นใดระหว่างสมาชิกในครอบครัวโดยตรงนั้นไม่สามารถกระทำได้เนื่องจากผลของสงคราม เมื่อไม่สามารถทำการติดต่อสื่อสารโดยตรงได้ ผู้ที่ต้องการส่งข่าวความเคลื่อนไหวของตนให้แก่ครอบครัวทราบสามารถส่งข้อความไปยังครอบครัวของตนโดยผ่านทาง “ข้อความของกาชาด” ได้ โดยองค์การกาชาดจะทำหน้าที่เป็นตัวกลางในการรับ ส่งข้อมูลข่าวสารให้จนกว่าการติดต่อสื่อสารตามปกติจะสามารถทำการได้เช่นเดิม ในการส่งข้อความผ่านทาง “ข้อความของกาชาด” นั้น จะทำการกรอกข้อความลงในแบบฟอร์มขององค์การกาชาด เนื่องจากการกรอกข้อความลงในแบบฟอร์มขององค์การกาชาดนั้นจะไม่มีมีการปิดผนึกใดๆทั้งสิ้น ข้อความเหล่านี้จึงมักจะไม่ต้องถูกยึด หรือ มีปัญหาด้านความปลอดภัยใดๆ เนื้อหาในข้อความนั้นรัฐภาคีในสงครามสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา โดยในการ

ส่งข้อความขององค์การกาชาดสามารถทำได้หลายวิธี ยกตัวอย่างเช่น การส่งให้ถึงมือผู้รับโดยตรง (door-to-door delivery) ปิดประกาศรายชื่อที่สำนักงานองค์การกาชาดสากล สภากาชาด สมาเลี้ยววงเดือนแดง ค่ายผู้ลี้ภัย

ข.) การช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นกลับคืนสู่ครอบครัว

หน่วยงานขององค์การกาชาดสากลที่ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นให้กลับคืนสู่ครอบครัว คือ “Central Tracing Agency” ซึ่งมีหน้าที่ช่วยให้สมาชิกในครอบครัวที่พลัดหลงกันโดยผลของสงครามซึ่งรวมไปถึงการพลัดหลงกันจากสถานการณ์รุนแรงที่เกิดขึ้นภายในประเทศด้วย โดยหน่วยงานนี้ จะปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศได้บัญญัติไว้¹⁴ โดยการรวบรวม ส่งต่อข้อมูลของบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองภายใต้บทบัญญัตินี้ โดยตัวอย่างที่เห็นได้ชัดอย่างชัดเจนคือ กรณีของเชลยสงคราม และพลเรือนที่ถูกกักกัน เนื่องจากสำหรับครอบครัวของบุคคลเหล่านี้แล้วการได้รับข่าวสารจากผู้ที่ถูกกักกันนั้น มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง องค์การกาชาดสากลจึงเข้ามาช่วยเป็นตัวกลางในการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้ต้องขัง เชลยสงคราม กับครอบครัวของพวกเขา

กรณีของครอบครัวที่พลัดกันอันเนื่องมาจากผลของสงคราม องค์การกาชาดสากลจะทำทุกวิถีทางที่จะให้บุคคลที่พลัดกันได้กลับคืนสู่ครอบครัว โดยการสร้างระบบติดต่อสื่อสารระหว่างสภากาชาด สมาเลี้ยววงเดือนแดงเพื่อ

- สามารถช่วยเหลือ จัดการให้ผู้พลัดกับครอบครัวได้ติดต่อสื่อสารกันผ่านทาง “ข้อความของกาชาด” (Red Cross Messages) หรือทางโทรศัพท์เคลื่อนที่ โทรศัพท์

¹⁴ มาตรา 74 แห่งพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 บัญญัติเกี่ยวกับครอบครัวที่พลัดกัน โดยบัญญัติให้ภาคีคู่พิพาทต้องอำนวยความสะดวกเท่าที่จะทำได้ในการกลับคืนสู่ครอบครัวที่พลัดกัน จากผลของการขัดกันทางทหาร และต้องสนับสนุนงานขององค์การมนุษยธรรมที่เข้าไปเกี่ยวข้องกับภารกิจนี้ตามบทบัญญัติของอนุสัญญา และพิธีสารนี้...” และในมาตรา 26 อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ซึ่งบัญญัติให้ภาคีคู่พิพาทแต่ละฝ่ายต้องอำนวยความสะดวกเกี่ยวกับการสอบถามซึ่งได้รับจากสมาชิกครอบครัวที่ต้องพลัดกันเนื่องจากสงคราม เพื่อจัดให้มีการติดต่อระหว่างกันได้ อีก...โดยเฉพาะอย่างยิ่งต้องส่งเสริมกิจการขององค์การที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการนี้...”

ผ่านดาวเทียม ระบบกระจายเสียงทางวิทยุ รวมไปถึงในเว็บไซต์ขององค์การกาชาดสากล¹⁵

- เก็บรวบรวมข้อมูลของผู้ที่พลัดหลงจากการเกิดสงครามระหว่างประเทศ รวมไปถึงสงครามภายใน ยกตัวอย่างเช่น กรณีเด็กที่พลัดหลงจากบิดามารดา กรณีของผู้ที่ถูกกักกัน โดยรวบรวมข้อมูลของบุคคลดังกล่าวแล้วส่งให้ครอบครัวของพวกเขาเพื่อทราบถึงความเป็นไปของบุคคลเหล่านั้น
- ประสานงานให้ผู้ที่ถูกพลัดหลงกับครอบครัวตามแนวชายแดนได้กลับคืนสู่ครอบครัวอีกครั้ง รวมไปถึงการออกเอกสารแทนการเดินทางหรือเอกสารประจำตัวที่สูญหายจากสงคราม โดยองค์การกาชาดสากลจะออกเอกสารเดินทางชั่วคราวให้ ซึ่งเอกสารดังกล่าวไม่ใช่หนังสือเดินทาง หรือเอกสารประจำตัวแต่อย่างใด โดยเอกสารดังกล่าวนี้สามารถใช้ได้เฉพาะช่วงเวลาเดินทางกลับคืนสู่ครอบครัวเท่านั้น¹⁶

ค.) การร่วมมือกันปฏิบัติงานทางด้านมนุษยธรรม

ในการช่วยเหลือผู้พลัดกันให้กลับคืนสู่ครอบครัวนั้น องค์การกาชาดสากลได้ร่วมมือกับสภากาชาดของแต่ละประเทศและสภาเลี้ยววงเดือนแดงเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการทำงานมากยิ่งขึ้น โดยในพื้นที่ที่มีการสู้รบกันไม่ว่าที่ไหนในโลก องค์การกาชาดสากลจะทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่และอาสาสมัครขององค์การกาชาด และสภาเลี้ยววงเดือนแดง ในแต่ละประเทศที่ความขัดแย้งเกิดขึ้นโดย Central Tracing Agency ของสภากาชาดและสภาเลี้ยววงเดือนแดงโดยวาง

¹⁵ ในปี 1999 องค์การกาชาดสากลได้สร้างเครือข่ายทางอินเทอร์เน็ตขึ้นเพื่อเป็นการกระจายข้อมูลข่าวสาร หรือเพื่อเป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับครอบครัวที่พลัดหลงกัน เพื่อประโยชน์ในการช่วยเหลือผู้พลัดหลงกันให้คืนสู่ครอบครัว ซึ่งระบบนี้สามารถเข้าถึงได้จากคอมพิวเตอร์ที่ใดก็ได้ในโลกที่มีการเชื่อมต่ออินเทอร์เน็ต โดยเข้าไปที่ <http://www.familylinks.icrc.org> หรือสามารถเข้าไปที่ลิงค์ในเว็บไซต์ขององค์การกาชาดสากล (<http://www.icrc.org>) ก็ได้ โดยข้อมูลในเว็บไซต์นี้ส่วนใหญ่จะมีข้อมูลของผู้ที่พลัดหลง หรือรายชื่อของผู้ที่สูญหายที่ครอบครัวกำลังตามหา สถานที่ที่พบเจอครั้งสุดท้าย ฯลฯ เพื่อเป็นข้อมูลในการตามหาผู้ที่พลัดกันให้กลับคืนสู่ครอบครัวอีกทางหนึ่ง

¹⁶ International Committee of the Red Cross Central Tracing agency and Protection Division, *Waiting for news*, Geneva, 2002, p.4

เครือข่ายไปทั่วโลก เพื่อช่วยเหลือบุคคลผู้พลัดถิ่นให้กลับคืนสู่ครอบครัว โดยการรับ และส่งข้อมูลข่าวสารต่อไปยังครอบครัวของผู้ที่พลัดถิ่น โดยนอกจากนี้ยังมีหน่วยงานอื่นๆที่เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นให้กลับคืนสู่ครอบครัวอีก ที่สำคัญได้แก่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ซึ่งหน่วยงานนี้จะเข้ามาร่วมทำงานควบคู่ไปกับองค์การกาชาดสากลเสมอ ส่วนหน่วยงานอื่นๆได้แก่ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (UNICEF) องค์การอิสระที่ไม่ใช่ของรัฐบาล (NGOs) ที่เข้ามาให้ความร่วมมือกับองค์การกาชาดสากลเพื่อเข้ามาช่วยเหลือเป็นกรณีพิเศษ ดังที่ยกตัวอย่างมาข้างต้น กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติก็จะเข้ามาช่วยเหลือเด็กเป็นกรณีพิเศษ

ง.) การติดตามผู้สูญหายจากผลของการเกิดสงคราม

ผู้สูญหาย (Missing Persons) คือบุคคลที่ครอบครัว หรือญาตินั้นไม่สามารถทราบได้ว่าอยู่ที่ไหน หรือเป็นบุคคลที่ได้รับรายงานว่าเป็นบุคคลที่ขาดการติดต่อเนื่องจากผลของสงครามระหว่างประเทศ หรือสงครามภายในก็ตาม

การที่ไม่สามารถทราบได้ว่าบุคคลผู้สูญหายจะเป็นตายร้ายดีอย่างไรถือเป็นสิ่งที่ร้ายแรงสำหรับครอบครัวของพวกเขา ไม่ว่าจะเป็นพ่อแม่ที่ลูกของตนสูญหาย สามีภรรยา หรือเด็กๆที่ต้องสูญเสียพ่อแม่ บุคคลเหล่านี้ต้องพยายามค้นหาญาติที่สูญหายของเขาแม้ว่าจะสิ้นหวังก็ตาม ความวิตกกังวลถึงบุคคลที่สูญหายจะคงอยู่กับพวกเขานานหลายปีหากพวกเขายังไม่ได้พบญาติที่สูญหายไป ว่าสงครามจะสงบลงแล้วก็ตาม¹⁷ โดยการสูญหายของบุคคลนั้นมักเกิดขึ้นเป็นปกติในสถานการณ์ขัดกันทางทหารไม่ว่าจะในระดับระหว่างประเทศ หรือในระดับภายในประเทศก็ตาม

ในช่วงต้นศตวรรษ ทหารถือได้ว่าเป็นผู้ที่มีความเสี่ยงที่จะได้รับบาดเจ็บ เสียชีวิต หรือสูญหายจากสงครามได้มาก และการสูญหาย หรือเสียชีวิตของบุคคลเหล่านี้อาจไม่ได้รับการใส่ใจจากหน่วยทหารของตนเท่าไรนัก ดังนั้น ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 The American Civil War ได้หาหนทางที่จะช่วยยืนยันถึงลักษณะของแต่ละคนเพื่อลดอัตราการสูญหายลง โดยกฎหมายบัญญัติให้ทหารจะต้องสวมใส่เครื่องหมายที่แสดงข้อมูลของตน (Identity Disc)¹⁸ โดยจะต้องสวมที่คอไว้

¹⁷ Sophie Martin, "The Missing", International Review of Red Cross vol.85 no.848 (December 2002):723

¹⁸ ดอนุสัญญาเจนีวฉบับที่ 1 มาตรา 16 และอนุสัญญาเจนีวฉบับที่ 2 มาตรา 19

ตลอดเวลา โดยเครื่องหมายนี้จะทำด้วยสแตมป์ที่ทนทาน และข้อมูลบนเครื่องหมายนี้จะเหมือนกับข้อมูลบนบัตรประจำตัว โดยมีชื่อ สังกัด กรม หรือแผนกของกองทัพที่บุคคลนั้นสังกัดอยู่ โดยการเริ่มใช้เครื่องหมายนี้เริ่มใช้หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 1 โดยในการประชุมองค์การกาชาดสากลในปี 1925 ซึ่งถือเป็นมาตรการขั้นแรกในการลดจำนวนทหารที่สูญหายจากการสู้รบลง ส่วนกรณีของพลเรือน การที่พลเรือนสูญหายนับแสนคนไปจากค่าย ซึ่งในจำนวนนั้นมีผู้หญิง เด็ก และคนชราสูญหายไปจากการโจมตีทางอากาศในสงครามโลกครั้งที่ 2¹⁹ ข้อเท็จจริงดังกล่าวชี้ให้เห็นว่าปัญหาบุคคลพลเรือนสูญหายในระหว่างสงครามนั้นมีมากกว่าทหารที่สูญหายจากการปฏิบัติหน้าที่

พลเรือนที่สูญหาย หรือพลัดพรากจากครอบครัวโดยผลของการเกิดสงครามอาจสูญหายในขณะที่ถูกกักขัง หรือถูกสังหารแล้วโยนศพทิ้งลงในหลุมฝังศพขนาดใหญ่ แต่หากยังมีชีวิตอยู่บุคคลเหล่านั้นอาจถูกกักขัง หรือต้องแยกจากครอบครัวออกไป โดยการแยกออกจากครอบครัวแล้วไม่สามารถติดต่อกันได้นั้น อาจแก้ปัญหาดังกล่าวได้ด้วยการช่วยให้บุคคลที่พลัดกันกลับคืนสู่ครอบครัวขององค์การกาชาดสากลที่กล่าวไปก่อนหน้านี้ หรืออาจพบกับครอบครัวอีกครั้งผ่านทาง Central Tracing Agency

กฎหมายได้บัญญัติคุ้มครองบุคคลเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดบุคคลสูญหายจากผลของการเกิดสงคราม ซึ่งส่วนใหญ่กฎหมายดังกล่าวจะบัญญัติไว้ในอนุสัญญาเจนีวาทั้ง 4 ฉบับ และในพิธีสารเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ โดยคุ้มครองสิทธิที่จะรับทราบชะตากรรมของญาติของพวกเขา²⁰ และรัฐภาคีคู่สงครามมีพันธะที่จะต้องค้นหาบุคคลที่รับรายงานจากฝ่ายปรปักษ์ว่าสูญหาย²¹

ผู้ที่สูญหายไม่ว่าจะยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ กรณีที่ยังมีชีวิตอยู่ บุคคลเหล่านั้นอาจถูกกักขังหรือเป็นอิสระ แต่แยกจากครอบครัวซึ่งทั้งสองกรณีจะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศตามแต่ประเภทของบุคคลนั้นๆ²² หากบุคคลสูญหายเนื่องจากการติดต่อสื่อสารถูกตัดขาด หากรัฐภาคีคู่พิพาทปฏิบัติตามพันธกรณีจะต้องให้ความช่วยเหลือในการ

¹⁹ Sophie Martin, *supra* note 17, p. 724.

²⁰ ดูพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 มาตรา 32

²¹ ดูพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 มาตรา 33(1)

²² บุคคลแต่ละประเภทจะได้รับความคุ้มครองภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมเท่ากัน เช่น พลเรือน จะได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4, เซลยสงคราม จะได้รับความคุ้มครองภายใต้อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 3 เป็นต้น

ส่งข่าวไปยังครอบครัวของบุคคล และรัฐภาคีคู่สงครามจะต้องอำนวยความสะดวกแก่การสอบถาม ซึ่งจะได้รับจากสมาชิกครอบครัวที่ต้องแยกจากกันเนื่องจากภัยสงครามเพื่อให้มีการติดต่อสื่อสารระหว่างกันได้²³ แต่หากบุคคลนั้นๆ สูญหายเนื่องมาจากการถูกกักขัง หรืออยู่ในสถานพยาบาล กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ บัญญัติให้ต้องแจ้งการจับกุมตัวดังกล่าวแก่ครอบครัว หรือหน่วยงานที่เกี่ยวกับบุคคลที่สูญหายนั้น การแจ้งการจับกุมตัว หรือเข้ารักษาพยาบาลสามารถกระทำได้ 3 ทางคือ การแจ้งการถูกส่งตัวเข้ารักษาพยาบาล การแจ้งการถูกจับกุมตัว²⁴ การอนุญาตให้ผู้ถูกกักกันส่งบัตรกักกันไปยังครอบครัวของตนได้²⁵ และนอกจากนี้ ผู้ถูกกักกันจะต้องได้รับอนุญาตให้รับและส่งจดหมายและไปรษณียบัตรได้²⁶ นอกจากนี้หน่วยงานที่ทำหน้าที่กักกันผู้ถูกกักกันมีหน้าที่ที่จะต้องส่งข่าวเกี่ยวกับบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองไปยังรัฐที่บุคคลดังกล่าวเป็นชนชาติ²⁷

หากผู้ที่สูญหายนั้นเสียชีวิต รัฐภาคีคู่สงครามไม่มีพันธกรณีที่ว่าจะระบุถึงรายละเอียดของศพที่พบ เพียงแต่อำนวยความสะดวกในการที่จะดำเนินการค้นหา และบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับบุคคลนั้น หากบุคคลนั้นตายในสภาวะการอื่น โดยผลของความเป็นปรปักษ์หรือยึดครอง²⁸ โดยต้องยินยอมจัดทีมค้นหา พิสูจน์และนำผู้ตายออกจากสถานที่สู้รบภายใต้บทบัญญัติในพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 มาตรา 33(4) กรณีของศพผู้สูญหาย กฎหมายกำหนดให้ศพของผู้สูญหายจะต้องได้รับความเคารพ บำรุงรักษา และสถานที่ฝังศพต้องมีการทำเครื่องหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 ของอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4²⁹ และญาติของผู้ตายจะต้องได้รับการอำนวยความสะดวกเพื่อเข้าถึงสถานที่ฝังศพ และส่งศพ หรือชิ้นส่วนกลับไปยังบ้านเกิดภายใต้ข้อตกลงระหว่างรัฐภาคี³⁰

²³ อนุสัญญาเจนีวา ฉบับที่ 4 มาตรา 25 และ 26

²⁴ อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 มาตรา 136 และ 140 และมาตรา 33(2) พิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1

²⁵ อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 มาตรา 106

²⁶ อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 มาตรา 107

²⁷ อนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 มาตรา 137 (1)

²⁸ พิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 มาตรา 33 (2)

²⁹ พิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 มาตรา 34 (1)

³⁰ พิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ 1 มาตรา 34 (2)-(4)

3.1.5.1.3. บทบาทขององค์การกาชาดในส่วนที่เกี่ยวข้องกับผู้สูญหาย

เมื่อมีผู้ที่ไม่สามารถติดต่อกับผู้สูญหายได้ส่งเรื่องมายังสภากาชาด หรือเครือข่ายครอบครัวของสภาเสี้ยววงเดือนแดง (Red Crescent Family News Network) โดยองค์การกาชาดสากลจะนำคำร้องขอให้ติดตามผู้สูญหายพร้อมทั้งรายละเอียดของผู้สูญหาย ซึ่งข้อมูลเหล่านี้จะถูกนำไปตรวจสอบโดยละเอียดกับฐานข้อมูลขององค์การกาชาดสากล หากตรวจสอบจากฐานข้อมูลแล้วไม่พบ องค์การกาชาดสากลจะปฏิบัติ 2 ประการ คือ ในบางกรณีเจ้าหน้าที่ขององค์การกาชาดสากลจะลงไปหาข้อมูลในบริเวณที่มีการสู้รบ หรือส่งคำร้องขอให้ติดตามผู้สูญหายไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ การที่ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบนี้ ไม่ใช่เหตุผลที่สันนิษฐานได้ว่าหน่วยงานนั้นๆ เป็นเหตุให้บุคคลสูญหาย แต่เนื่องจากสันนิษฐานได้ว่าหน่วยงานเหล่านั้นอาจมีข้อมูลเกี่ยวกับผู้สูญหาย³¹

อย่างไรก็ตามองค์การกาชาดสากลได้ปฏิบัติหน้าที่มากกว่าการส่งคำร้องให้ติดตามผู้สูญหายไปยังหน่วยงานและตรวจสอบข้อมูลจากฐานข้อมูล คือ องค์การกาชาดสากลจะทำการค้นหาภาคสนาม (field-tracing) โดยการลงไปหาข้อมูลของผู้สูญหายยังสถานที่ที่ผู้ร้องขอให้ติดตามผู้สูญหายได้ให้ข้อมูลไว้ การเข้าไปสัมภาษณ์ เก็บข้อมูลจากพยาน และจากข้อมูลที่ได้มาเพิ่มเติมจากการค้นหาภาคสนามอาจทำให้การติดตามผู้สูญหายสัมฤทธิ์ผลได้ นอกจากนี้ ยังมีการพิมพ์รายชื่อผู้สูญหายลงในอินเทอร์เน็ต ดีพิมพ์เป็นรายชื่อและรูปภาพสิ่งของของผู้สูญหายซึ่งอาจพบพร้อมกับผู้ตาย หรือค้นหาข้อมูลผ่านทางศาลเพื่อหาข้อมูลรายละเอียดของเหยื่อ ซึ่งรายละเอียดเหล่านี้สามารถระบุตัวตนของผู้สูญหายให้แก่ญาติผู้สูญหายได้

ในการค้นหาภาคสนามขององค์การกาชาดสากลนั้นอาจทำให้เจ้าหน้าที่ที่ทำการสืบหาผู้สูญหายนั้นตกอยู่ในอันตราย หรือไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่นั้นๆ ได้ เนื่องจากอาจถูกปฏิเสธจากหน่วยงานนั้นๆ ได้ หรือไม่สามารถเข้าไปในพื้นที่นั้นๆ ด้วยเหตุผลด้านความปลอดภัย หากเกิดกรณีเช่นนี้ขึ้น องค์การกาชาดสากลจะร่วมมือกับองค์การมนุษยธรรมระหว่างประเทศ หรือองค์กรมนุษยธรรมในระดับท้องถิ่นหรือองค์กรสิทธิมนุษยชนที่สามารถเข้าไปค้นหาในพื้นที่นั้นๆ ได้

กรณีที่ผู้สูญหายเสียชีวิต องค์การกาชาดสากลจะเข้าไปเก็บข้อมูล รายละเอียดเกี่ยวกับผู้ตายจากรัฐภาคีคู่สงคราม โดยองค์การกาชาดสากลจะนำร่างของผู้สูญหายออกจากสนามรบไปยังโรงพยาบาล หรือสถานพยาบาลที่ซึ่งญาติของผู้สูญหายจะสามารถเข้ามาสืบหาผู้

³¹ Marco Sassoli and Marie-Louise Tougas, “The ICRC and the Missing” *,International Review of Red Cross* (ICRC, Vol. 84 No. 848 December 2002):744

สูญหายได้ หรือสร้างของผู้สูญหายไปยังชายแดน เพื่อส่งกลับไปยังครอบครัวของผู้ตาย ซึ่งในบางกรณี ร่างของผู้สูญหายไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าเป็นใครและมาจากไหน ดังนั้น การสืบหาข้อมูลของผู้ตายอาจทำได้โดยวิธีการทางนิติเวชเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งองค์การกาชาดสากลได้จ้างผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิติเวชเพื่อหารายละเอียดเกี่ยวกับร่างของผู้ตายที่พบ³² อย่างไรก็ตาม การพิสูจน์ทางนิติเวชสามารถพิสูจน์หาสาเหตุการตายได้ ซึ่งสาเหตุการตายดังกล่าวสามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานในการลงโทษผู้กระทำผิดได้ แต่โดยเป้าหมายหลักในการพิสูจน์ทางนิติเวช คือหาว่าบุคคลนั้นเป็นใคร เพื่อส่งต่อไปให้ญาติต่อไป ดังนั้น ในการพิสูจน์ทางนิติเวชจึงควรมุ่งไปเพียงการสืบหารายละเอียดของผู้ตายเท่านั้น ไม่ใช่เพื่อมุ่งหาสาเหตุการตายแต่อย่างใด

3.2. บทบาทขององค์การสหประชาชาติ (United Nations)

3.2.1. ความเป็นมาขององค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติก่อตั้งขึ้นวันที่ 24 ตุลาคม ค.ศ. 1945 ภายหลังจากที่สงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ ถ่วงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ การส่งเสริมสิทธิมนุษยชน การเคารพในหลักความยุติธรรมระหว่างประเทศ การส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และสังคมประชากรโลก ตลอดจนการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศ ในอารัมภบทของกฎบัตรสหประชาชาติ ได้กล่าวถึงหน้าที่ขององค์การสหประชาชาติไว้อย่างชัดเจน โดยในอารัมภบทดังกล่าวได้กล่าวว่าองค์การสหประชาชาติถูกก่อตั้งขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างประเทศที่เกิดขึ้น และมุ่งสร้างสังคมที่สงบสุขให้แก่โลก โดยความมุ่งประสงค์นี้ก่อให้เกิดหน่วยงานย่อยๆ ขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบหน้าที่ที่แตกต่างกันตามความมุ่งประสงค์ขององค์การสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติมีสำนักงานใหญ่อยู่ที่นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา ปัจจุบันมีสมาชิก 189 ประเทศ ประกอบด้วยองค์กรหลัก 6 องค์กร คือ สมัชชา (General Assembly) คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council: ECOSOC) คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) และสำนักเลขาธิการ (Secretariat) ซึ่งแต่ละองค์กรจะทำหน้าที่แตกต่างกันออกไป

³² Ibid. p. 744

3.2.2. หน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับมนุษยธรรมที่สำคัญมีดังนี้ คือ

3.2.2.1. สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commissioner for Refugees: UNHCR)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติถูกก่อตั้งขึ้นโดยสมัชชาสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1950 โดยมติของสมัชชาสหประชาชาติที่ 428(V) แต่ได้เริ่มปฏิบัติงานจริงในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 โดยทำหน้าที่ให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัย และช่วยเหลือรัฐในการค้นหาหนทางแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยอีกด้วย โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเป็นองค์การที่ทำหน้าที่ด้านมนุษยธรรมและไม่ข้องเกี่ยวกับการเมืองใดๆทั้งสิ้น

กฎหมายที่ให้อำนาจสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ คือ ข้อบังคับของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (Statute of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees) ซึ่งเป็นฉบับร่างของสนธิสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Convention Relating to the Status of Refugees) หรือเรียกสั้นๆว่า 1951 UN Refugee Convention โดยในมาตรา 35 ได้บัญญัติว่า “รัฐภาคีจะต้องให้ความร่วมมือกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ หรือหน่วยงานใดก็ตามที่ปฏิบัติหน้าที่เหล่านี้จะต้องได้รับความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้สนธิสัญญานี้” โดยสนธิสัญญานี้ และพิธีสารเพิ่มเติมสนธิสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ 1967 ถือเป็นรากฐานที่สำคัญของการคุ้มครองผู้ลี้ภัยในปัจจุบัน³³ โดยบทบัญญัติที่สำคัญในสนธิสัญญานี้ คือ “ผู้ลี้ภัยจะต้องไม่ถูกขับไล่ หรือส่งกลับไปยังดินแดนที่ผู้ลี้ภัยอาจได้รับอันตราย...”³⁴

สนธิสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยไว้ในมาตรา 1 ว่า คำว่าผู้ลี้ภัยจะใช้เรียกบุคคลใดก็ตามที่หลบหนีออกจากประเทศของพวกเขาโดยสาเหตุจากความกลัวที่จะเป็นอันตรายต่อชีวิตไม่ว่าจะด้วยเหตุผลทางเชื้อชาติ ศาสนา การเข้าร่วมเป็นสมาชิกของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือมีความคิดเห็นทางการเมืองไม่ตรงกัน และสาเหตุที่หลบหนีจากถิ่นที่อยู่เนื่องจากความกลัวและความไม่แน่ใจในสวัสดิภาพของพวกเขาที่รัฐนั้นๆมีหน้าที่ต้องคุ้มครอง

นอกเหนือจากบุคคลภายใต้คำนิยามของสนธิสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติแล้ว บุคคลที่ไม่เข้าข่ายที่มีสถานะเป็นผู้ลี้ภัยตามคำนิยามของสนธิสัญญาดังกล่าว เช่น ผู้ที่พลัดหลงกับครอบครัว ผู้พลัดถิ่น ในการประชุมเฉพาะกิจของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ขอให้สำนักงาน

³³ UNHCR, “Protecting Refugees and the Role of UNHCR”, (UNHCR, 2007):15

³⁴ ดูสนธิสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ มาตรา 33(1)

ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้เข้ามาให้การช่วยเหลือในฐานะผู้ลี้ภัยเช่นกัน³⁵ โดยเป้าหมายของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ คือ

เพื่อสนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองสิทธิของผู้ลี้ภัย โดยสนับสนุนให้รัฐได้เข้ามามีบทบาทในการช่วยเหลือผู้ลี้ภัย และคอยตรวจสอบว่ารัฐนั้นๆ ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีหรือไม่ การคุ้มครองผู้ลี้ภัย และบุคคลที่ได้รับสถานะเป็นผู้ลี้ภัยจากการถูกบีบบังคับให้กลับไปยังประเทศที่ตนหนีจากมา และส่งเสริมให้ผู้ลี้ภัยให้กลับคืนสู่ถิ่นฐานของตน

นอกเหนือจากเป้าหมายที่จะช่วยเหลือผู้ลี้ภัยเป็นการชั่วคราวแล้ว สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ ได้มีเป้าหมายในการหาทางแก้ไขปัญหายั่งยืนให้แก่ผู้ลี้ภัยโดยพยายามช่วยเหลือผู้ลี้ภัยที่ต้องการกลับบ้านแต่ไม่สามารถกระทำได้ให้ไปตั้งรกรากใหม่ในประเทศอื่น การส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ถิ่นที่อยู่เดิม วิธีนี้ถือเป็นหนทางแก้ไขปัญหายั่งยืนเนื่องจากการช่วยให้ผู้ลี้ภัยได้กลับไปใช้ชีวิตในบ้านเกิดของตน โดยในการส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ถิ่นที่อยู่เดิมนั้นมีเงื่อนไข 3 ประการ³⁶ คือ

- (ก.) ผู้ลี้ภัยที่จะกลับสู่ถิ่นฐานเดิมต้องสมัครใจที่จะกลับ ไม่ถูกบังคับ ชูเชิญให้กลับ
- (ข.) ต้องมีความตกลงอย่างชัดเจนระหว่างรัฐที่ผู้ลี้ภัยไปอยู่ และรัฐที่เป็นถิ่นฐานเดิมของผู้ลี้ภัย เกี่ยวกับการส่งกลับ และเงื่อนไขของการรับตัวกลับ
- (ค.) หากเป็นไปได้ ผู้ที่ต้องการจะเดินทางกลับถิ่นฐานของตนจะต้องได้รับอนุญาตให้กลับไปยังถิ่นที่อยู่ของตน

เมื่อผู้ลี้ภัยถูกส่งตัวกลับ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะต้องอำนวยความสะดวกในการเตรียมตัวออกเดินทางและช่วยจัดการให้ผู้ลี้ภัยเดินทางกลับบ้าน ซึ่งรวมไปถึงการขนส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ถิ่นฐานเดิม

นอกจากวิธีการส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ถิ่นฐานเดิมแล้ว กรณีที่ผู้สมัครใจอยากจะทำกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิม แต่ไม่สามารถกลับได้ ทางแก้ไขปัญหาคือ การให้ผู้ลี้ภัยเหล่านั้นตั้งรกรากอยู่ในบริเวณท้องที่ที่ตนลี้ภัยอยู่ ซึ่งกรณีนี้จะสามารถกระทำได้ต่อเมื่อได้มีการทำความตกลงกับรัฐบาลของรัฐที่ผู้ลี้ภัยไปอาศัยลี้ภัยอยู่แล้วเท่านั้น

³⁵ UNHCR, Partnership: An Operations Management Handbook for UNHCR's Partners, UNHCR, 2003 revised edition, p.9

³⁶ *Ibid.* p. 10.

การตั้งรกรากใหม่ ถือเป็นการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยลำดับที่ 3 เมื่อการส่งผู้ลี้ภัยกลับสู่ถิ่นฐานเดิม และการให้ผู้ลี้ภัยตั้งรกรากอยู่ ณ. บริเวณที่ลี้ภัยนั้นไม่สามารถกระทำได้ โดยวิธีการนี้ถือเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาลำดับที่สามเมื่อไม่มีหนทางอื่นแล้ว โดยการตั้งรกรากใหม่โดยปกติจะหาทางให้ผู้ลี้ภัยตั้งรกรากอยู่ในรัฐที่เป็นที่ลี้ภัยของผู้ลี้ภัย หรือหากเป็นไปได้จะให้ผู้ลี้ภัยไปตั้งรกรากอยู่ในรัฐที่ตั้งอยู่ใกล้กับรัฐที่เป็นถิ่นฐานเดิมของผู้ลี้ภัย เพื่อที่จะให้ผู้ลี้ภัย หรือหากเป็นไปได้จะให้ผู้ลี้ภัยไปตั้งรกรากอยู่ในรัฐที่ตั้งอยู่ใกล้กับรัฐที่เป็นถิ่นฐานเดิมของผู้ลี้ภัย เพื่อที่จะให้ผู้ลี้ภัยสามารถกลับไปยังถิ่นฐานเดิมของตนได้เมื่อสภาพแวดล้อมอำนวย

นอกจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ลี้ภัยแล้ว ยังมีกลุ่มผู้ลี้ภัยกลุ่มพิเศษที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ให้ความคุ้มครองเป็นพิเศษ ได้แก่

ผู้ลี้ภัยที่เป็นสตรี

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญแก่ผู้ลี้ภัยที่เป็นผู้หญิง ซึ่งเป็นการคำนึงถึงสภาพความเป็นอยู่ของคนกลุ่มนี้ โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้มีนโยบายเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่เป็นผู้หญิง ในปี 1990 (The UNHCR Policy on Refugee Women 1990) โดยนโยบายดังกล่าวได้บัญญัติให้เป็นความรับผิดชอบของผู้ดำเนินงานในนามของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติให้ความสำคัญเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยที่เป็นผู้หญิง โดยจะให้ความสำคัญเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงการวางรูปแบบการจัดตั้งค่ายผู้ลี้ภัยที่เป็นสตรี การเข้าถึงอาหาร การให้การศึกษา การฝึกทักษะในด้านต่างๆ

ผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็ก และวัยรุ่น

ผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็ก และวัยรุ่นที่อายุต่ำกว่า 18 ปีมีมากถึง 40 เปอร์เซ็นต์ของผู้ลี้ภัยทั้งหมด³⁷ ผู้ลี้ภัยกลุ่มนี้ต้องการความช่วยเหลือคุ้มครองเป็นพิเศษ การคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็กและวัยรุ่นกฎหมายได้บัญญัติคุ้มครองภายใต้สนธิสัญญาผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The 1951 Refugee Convention) และพิธีสารเพิ่มเติมสนธิสัญญาดังกล่าวเทียบเท่ากับผู้ลี้ภัยทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ในส่วนของสิทธิมนุษยชนของเด็กได้มีกล่าวไว้ในสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ปี 1989 (The 1989

³⁷ Ibid. p. 17.

Convention on the Rights of the Child) หรือ CRC โดยสนธิสัญญานี้ เกือบทุกประเทศในโลก ได้ยอมรับ แม้จะมีบางรัฐที่ไม่ให้การยอมรับแต่สนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กนี้ได้ถูกนำไปใช้เป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานว่าเด็กมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอด (Right to Survival) ได้รับการคุ้มครองจากอันตรายที่เกิดขึ้น การถูกกระทำทารุณ การคุ้มครองสิทธิที่จะได้อยู่กับครอบครัว นอกจากนี้ยังบัญญัติคุ้มครองให้เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลสุขภาพตามมาตรฐาน ได้รับการศึกษาตามสมควร และในพิธีสารเพิ่มเติมสนธิสัญญาดังกล่าว ได้บัญญัติเกี่ยวกับเด็กที่อยู่ในสงคราม การจับเด็กไปค้าประเวณี กระทำอนาจาร ซึ่งพิธีสารเพิ่มเติมสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมีผลบังคับใช้เมื่อปี 2002

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ให้ความสำคัญเป็นพิเศษเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยเด็กดังนี้

- เด็กที่แยก หรือพลัดหลงจากบิดา มารดา มีความเสี่ยงที่จะต้องถูกจับไปเป็นทนาย การถูกล่วงละเมิดทางเพศ หรือการถูกบังคับให้ไปใช้แรงงาน โดยเด็กกลุ่มนี้ต้องการความคุ้มครองและช่วยเหลืออย่างเร่งด่วน โดยการช่วยเหลือประการแรกที่จะต้องทำ คือ การทำบัตรประจำตัว ลงทะเบียนเด็กเหล่านั้นไว้เพื่อใช้ในการติดตามสืบหา และส่งเด็กเหล่านั้นกลับคืนสู่ครอบครัว
- การให้การศึกษาแก่ผู้ลี้ภัยที่เป็นเด็ก โดยให้เด็กได้เข้าเรียนในโครงการที่จัดขึ้นเพื่อป้องกันการถูกจับไปเป็นทนาย และการถูกเกณฑ์ไปใช้แรงงาน การให้ความรู้เกี่ยวกับทักษะการช่วยชีวิต โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้พยายามจัดให้ผู้ลี้ภัยเด็กได้รับการศึกษาขั้นต่ำทุกคน
- การถูกล่วงละเมิดทางเพศ การถูกทำทารุณ และการถูกใช้ความรุนแรง ซึ่งในกรณีที่เกิดสถานการณ์เหล่านี้ขึ้นกับผู้ลี้ภัย หรือผู้ที่กำลังจะถูกส่งตัวกลับถิ่นฐานบ้านเกิด ผู้ลี้ภัยเด็กจะมีความเสี่ยงที่จะถูกล่วงละเมิดทางเพศและถูกกระทำรุนแรงมากที่สุด โดยเฉพาะเด็กผู้หญิง หนทางป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะให้เด็ก ๆ เข้าเรียนในโครงการที่จัดขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดถูกเกณฑ์ไปใช้แรงงาน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

ลักษณะการทำงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ

ในแต่ละประเทศที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว เรียกว่า “ผู้แทน” โดยย่อมาจาก “ผู้แทนสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (The Representative of the Office of the High Commissioner for

Refugees) โดยผู้แทนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาตินั้นมีอำนาจหน้าที่เหมือนกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ โดยผู้แทนมีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน เป้าหมายของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ และรักษาความสัมพันธ์กับรัฐบาล เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการคุ้มครองผู้ลี้ภัยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาตินั้นได้ถูกเฝ้าสังเกตการณ์โดยรัฐบาล

เพื่อให้การดำเนินงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงต้องการความช่วยเหลือจากหลายๆหน่วยงาน ตั้งแต่ขั้นตอนการประเมินสถานการณ์ การวางแผนที่จะให้ความช่วยเหลือและงบประมาณ การปรึกษาหารือกับหน่วยงานท้องถิ่นโดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติจะทำงานร่วมกับหลายหน่วยงาน เช่น รัฐบาลของรัฐที่ผู้ลี้ภัยไปอาศัยอยู่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานท้องถิ่นองค์กรอิสระต่างๆ เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากหน้าที่ที่ต้องช่วยเหลือผู้ลี้ภัยในยามสงครามแล้ว สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติยังมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ไร้สัญชาติในยามสงบด้วย โดยบุคคลไร้สัญชาติ หมายถึงบุคคลที่ไม่มีสัญชาติใดๆทั้งสิ้น โดยกฎหมายสิทธิมนุษยชนได้วางหลักว่าบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะมีสัญชาติ และต้องไม่ถูกถอนสัญชาติตามใจชอบ หรือโดยไม่มีเหตุผล โดยในปี 1996 สมัชชาสหประชาชาติได้ให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ทำหน้าที่ตามที่ได้บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาว่าด้วยบุคคลไร้สัญชาติ ปี 1954 และ 1961 (the Convention on Statelessness 1954 and 1961)

ผู้ไร้สัญชาติเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติได้ทำงานร่วมกับรัฐบาลเพื่อหาหนทางแก้ไขปัญหาผู้ไร้สัญชาติโดยการให้คำแนะนำทั้งทางกฎหมายและโดยหลักการในการบัญญัติกฎหมายภายในประเทศ

3.2.2.2. กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Children's Fund: UNICEF)

กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติถูกก่อตั้งโดยสมัชชาสหประชาชาติในวันที่ 11 ธันวาคม ค.ศ. 1953 กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้กลายเป็นองค์กรถาวรองค์กรหนึ่งในองค์การสหประชาชาติ โดยทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม และให้การช่วยเหลือเด็กและมารดาของพวกเขาในประเทศที่กำลังพัฒนา ในการปฏิบัติหน้าที่ของกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติส่วนใหญ่จะปฏิบัติหน้าที่ภาคสนาม โดยการบริหารจัดการองค์กรส่วนใหญ่จะทำการสำนักงานใหญ่ซึ่งตั้งอยู่ที่นครนิวยอร์ก โดยกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติจะให้ความสนใจเป็นพิเศษในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- การให้การศึกษาแก่เด็ก

การศึกษาเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในเด็กที่กำลังเจริญเติบโต กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้สนับสนุนการให้การศึกษาแก่เด็กเล็กตั้งแต่แรกเริ่มเข้าโรงเรียนไปจนถึงวัยรุ่น กิจกรรมด้านกีฬาและสันทนาการก็มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการเจริญเติบโตของเด็ก แม้ว่าจะอยู่ในภาวะสงครามก็ตาม กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติจะพยายามช่วยเหลือให้เด็กได้มีโอกาสเรียนหนังสืออย่างต่อเนื่อง³⁸ บทบาทของกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติในภาวะสงครามในส่วนที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาแก่เด็กนั้น ยกตัวอย่างเช่น ในสงครามอัฟกานิสถานกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้ส่งอุปกรณ์การเรียนกว่า 7,000 ตัน ไปยังโรงเรียน หรือสถานศึกษาในประเทศอัฟกานิสถาน โดยส่ง หนังสือเรียน กระดานดำ ดินสอ สมุด รวมไปถึงการส่งเต็นท์เพื่อสร้างห้องเรียนชั่วคราวขึ้นมาเพื่อให้เด็กๆ ได้มีโอกาสเรียนหนังสืออย่างต่อเนื่อง กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้พยายามช่วยให้เด็กได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นชาย หรือ หญิง โดยการให้คำแนะนำแก่ครูผู้สอนให้คำนึงถึงความเท่าเทียมกันของเด็กหญิง และชาย และเรียกร้องให้รัฐบาลเอาใจใส่ และพัฒนาการศึกษาของเด็กผู้หญิงให้มีความเท่าเทียมกันกับเด็กชาย สำหรับประเทศที่ยังมีการแบ่งแยกระหว่างเพศอยู่

- การช่วยให้เด็กเติบโตและมีพัฒนาการที่ดี

สาเหตุหลักที่ทำให้เด็กทารกแรกเกิดเสียชีวิต คือ โรคปอดบวม ท้องร่วง ไข้มาลาเรีย ไข้หัด ซึ่งกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยสากล (WHO) ได้ร่วมกันรณรงค์เกี่ยวกับโรคปอดบวม โดยจัดพิมพ์หนังสือ “Pneumonia: The forgotten killer of children” เพื่อให้ความรู้แก่ประชาชน เนื่องจากโรคปอดบวม ถือเป็นโรคที่สามารถคร่าชีวิตเด็กที่อายุต่ำกว่า 5 ปีโดยโรคปอดบวมเป็นสาเหตุที่ทำให้เด็กเสียชีวิตได้มากกว่าโรคเอดส์ ไข้มาลาเรีย และไข้หัดรวมกันเสียอีก³⁹

ในการป้องกันการเกิดโรคต่างๆ ในเด็กเล็ก ซึ่งอาจคร่าชีวิตของเขาได้ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติจึงให้การดูแลตั้งแต่มารดาที่กำลังตั้งครรภ์ให้ได้รับสารอาหารที่ครบถ้วน การดูแลก่อนคลอด และขณะทำคลอด เนื่องจากเด็กที่จะมีสุขภาพที่สมบูรณ์แข็งแรงนั้นขึ้นอยู่กับสุขภาพ

³⁸ “Unicef at a Glance”, United Nations Children’s Fund, New York, 2004, p.17

³⁹ Unicef Annual REPORT 2006 P: 11

ของมารดาในขณะตั้งครรภ์ เมื่อทารกคลอดออกมาแล้ว กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้เข้าไปดูแลเด็กแรกเกิดลดการติดเชื้อ การรณรงค์ให้มารดาเลี้ยงบุตรด้วยนมแม่ในระยะหกเดือนแรก การรณรงค์ให้ใช้มุ้งกันยุงให้แก่เด็กทารกเพื่อป้องกันยุงซึ่งเป็นพาหะของไข้มาลาเรีย และการให้รับประทานผงเกลือแร่ในเวลาที่เกิดอาการท้องร่วง

ในกรณีที่มีการเกิดสงครามขึ้น กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้ให้ความช่วยเหลือเด็กและวัยรุ่นโดยการจัดหาอาหารและอุปกรณ์สาธารณสุขูปโภค จัดหาสถานที่ปลอดภัยเพื่อจัดสร้างห้องเรียนชั่วคราวให้แก่เด็กๆ และการให้บริการปรึกษาด้านจิตวิทยา

กรณีที่เด็กได้รับเชื้อเอดส์ หรือต้องสูญเสียพ่อแม่เนื่องจากโรคเอดส์ กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้มีนโยบายในการป้องกันการส่งต่อเชื้อเอดส์จากแม่มาสู่ลูกให้ประชาชนทราบ และรณรงค์ให้มีการป้องกันขณะมีเพศสัมพันธ์เพื่อป้องกันการเผยแพร่โรคเอดส์จากแม่มาสู่ลูก นโยบายต่อมาคือการให้บริการทางด้านกุมารเวช โดยกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติและองค์การอนามัยสากลได้จัดให้มีผู้เชี่ยวชาญในการให้คำแนะนำเกี่ยวกับการให้บริการทางด้านกุมารเวชและการดูแลเด็กที่ได้รับเชื้อเอดส์ นอกจากนี้กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้รณรงค์ป้องกันการติดเชื้อเอดส์ในเด็กวัยรุ่น โดยการให้ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับโรคเอดส์ และการป้องกัน รวมไปถึงการรณรงค์การต่อต้านการมีเพศสัมพันธ์ก่อนวัยอันควร

- การให้ความคุ้มครองเด็กจากภัยพิบัติ หรือ ความรุนแรงต่างๆที่เกิดขึ้น

กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้ให้ความคุ้มครองเด็กจากความรุนแรงต่างๆ การให้ความคุ้มครองการถูกล่วงละเมิดของเด็กรวมถึงการจับเด็กไปค้าแรงงาน โดยกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติจะมุ่งไปที่การคุ้มครองเด็กที่มีความเสี่ยงที่จะถูกล่วงละเมิดดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น เช่น เด็กที่ต้องแยก หรือพลัดหลงกับพ่อแม่ หรือเด็กที่อยู่ในภาวะสงคราม

เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติจะให้ความช่วยเหลือเด็กๆ โดยการแจกจ่ายอุปกรณ์ยังชีพ จัดหาน้ำดื่มที่สะอาด รวมไปถึงแจกจ่ายอุปกรณ์ที่ใช้ทำค่าย หรือที่พักอาศัยชั่วคราวให้แก่เด็กและครอบครัว

กรณีที่เกิดสงครามซึ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัวจากการถูกกระทำการอันรุนแรงต่างๆ เช่น การถูกล่วงละเมิดทางเพศ การถูกลักพาตัว การทำร้าย ฯลฯ โดยในการคุ้มครองเด็กในภาวะสงครามนั้นรัฐบาลจะต้องให้ความร่วมมือ และตระหนักอยู่เสมอว่าเด็กที่พลัดหลงกับพ่อแม่ เด็กที่พลัดถิ่นนั้นจะต้องได้รับความคุ้มครองเช่นเดียวกับเด็กคนอื่นๆ รัฐต้องปฏิบัติตามพันธะที่จะไม่เกณฑ์เด็กไปเป็นทหาร ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้ในสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (The Convention

on the Rights of Child) ซึ่งวางหลักว่า รัฐต้องไม่เกณฑ์บุคคลที่อายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าร่วมสู้รบในกองกำลังทางทหาร หากรัฐจะต้องเกณฑ์ทหารที่เป็นเด็กอายุระหว่าง 15 ถึง 18 ปี รัฐจะต้องเลือกเกณฑ์เด็กที่อายุ 18 ปีก่อน และรัฐต้องหาหนทางที่จะป้องกันการให้เด็กที่อายุต่ำกว่า 15 ปีเข้าร่วมสู้รบ⁴⁰ และในพิธีสารเพิ่มเติมสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กได้บัญญัติหลักการขึ้นเพื่อยืนยันถึงสิทธิเด็กในสงครามโดยได้มีการยอมรับพิธีสารเพิ่มเติมฉบับดังกล่าวในปี 2000 เพื่อให้รัฐมีพันธกรณีในการเข้าร่วมสู้รบในสงคราม และป้องกันเด็กจากการถูกเกณฑ์ไปเป็นทหาร พิธีสารฉบับนี้มีผลบังคับใช้ในปี 2002 โดยในพิธีสารเพิ่มเติมฉบับนี้ได้บัญญัติเกี่ยวกับการเกณฑ์เด็กไปเป็นทหารดังนี้ คือ การเกณฑ์เด็กที่อายุต่ำกว่า 18 ปีไปเป็นทหารจะตั้งได้รับความสมัครใจจากเด็กเสียก่อน กองกำลังทางทหารที่ไม่ใช่ของรัฐไม่อาจเกณฑ์บุคคลที่อายุต่ำกว่า 18 ปีเพื่อเข้าร่วมสู้รบ⁴¹ เป็นต้น

⁴⁰ ดูสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มาตรา 38

⁴¹ ดูพิธีสารเพิ่มเติมสนธิสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก มาตรา 3