

การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิของชนกลุ่มน้อย

ในบทนี้ จะศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึงแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองชนกลุ่มน้อย โดยเริ่มจากสภาพปัญหาภายในของประเทศต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากข้อพิพาทหรือการกระทบกระทั่งระหว่างชนกลุ่มใหญ่กับชนกลุ่มน้อย หรือชนกลุ่มใหญ่ซึ่งเป็นเจ้าของประเทศกับชนกลุ่มน้อยที่เข้ามาอาศัยอยู่ โดยศึกษาจากประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเนเธอร์แลนด์ ตลอดจนตัวอย่างข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในดินแดนส่วนต่าง ๆ ของโลก ที่แม้ไม่ลุกลามใหญ่โต เป็นปัญหาระดับประเทศก็ตาม แต่ก็สร้างปัญหาการอยู่ร่วมกันในสังคมอย่างสันติสุข ที่บางปัญหาสามารถแก้ไขปัญหาลงไปได้ระดับหนึ่ง แต่บางปัญหาก็ยืดเยื้อต่อกันมาและรอวันที่จะประทุขึ้นมาอีก

นอกจากนี้ จะได้ศึกษาเปรียบเทียบให้เห็นถึงการคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยในประเทศต่าง ๆ จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการให้ความคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยในประเทศไทยตามลำดับหัวข้อดังนี้

1. การเรียกร้องสิทธิของชนกลุ่มน้อย
2. การแก้ไขปัญหาของประเทศต่าง ๆ
3. การให้ความคุ้มครองสิทธิพลเมืองของชนกลุ่มน้อยในแต่ละภูมิภาค
แยกพิจารณา ดังนี้

1. การเรียกร้องสิทธิของชนกลุ่มน้อย¹

เมื่อพิจารณาจากจำนวนครั้ง ความโหดร้ายและระดับความรุนแรงที่มีต่อชนกลุ่มน้อยในประเทศต่าง ๆ แล้ว ปรากฏว่า การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อยที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศในทวีปยุโรปนั้น มีความแตกต่างกันตั้งแต่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน เหตุจากการกดขี่ข่มเหงและการแก้ไขปัญหารัฐก็แตกต่างกันในแต่ละประเทศ เนื่องจากรัฐไม่ยอมรับว่าปัญหาที่เกิดขึ้นเกิดจากการกดขี่

¹ Commission on Human Rights. "Indigenous, Fifty – fourth Session, Item 23 of the provisional agenda" , Report of the working group established in accordance with Commission on Human Rights resolution 1995/32, E/CN. 4/1998/106, (New York : The United Nations, 15 December 1997), pp. 1-12. (Mimeographed.)

เข้มแข็ง หรือเกิดจากปัญหาเรื่องชนกลุ่มน้อย โดยเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นมาจากสาเหตุและข้อเท็จจริงอื่น ๆ เช่น ประวัติศาสตร์ การเมือง เศรษฐกิจ สังคมและศีลธรรม

การกระทำของรัฐนั้น มีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อความรุนแรงและวิธีการแสดงออก ซึ่งการแก้ไข ปัญหาของรัฐนั้นอาจทำให้ความรุนแรงลดลงหรือเพิ่มขึ้นได้ หากว่าความรุนแรงและวิธีการแสดงออก ซึ่งการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อยนั้นเปลี่ยนแปลงไป รัฐก็ต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการแก้ไข ปัญหาของรัฐด้วย

ความพยายามในการเรียกร้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยมีรูปแบบการเรียกร้องด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

- 1.1 ตัวอย่างการคุกคามสิทธิอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ
 - 1.2 ตัวอย่างการเรียกร้องสิทธิในองค์การสหประชาชาติ
- แยกพิจารณาดังนี้

1.1 ตัวอย่างการคุกคามสิทธิอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นในประเทศต่าง ๆ

การคุกคามสิทธิมนุษยชนต่อชนกลุ่มน้อยเกิดขึ้นในแต่ละแห่งและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ดังกล่าวมาแล้ว ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างที่มีการคุกคามและมีการเรียกร้องสิทธิในระดับประเทศที่ ดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนของประเทศออสเตรเลีย และประเทศคานาดา

(1.) ประเทศออสเตรเลีย

การเรียกร้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยที่เป็นชนท้องถิ่นดั้งเดิม (Aboriginal rights) ได้มีอย่างต่อเนื่องเมื่อชาวยุโรปได้บุกกรุกและตั้งรกรากในออสเตรเลีย ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1966 เป็นต้นมา ทั้งเงื่อนไข การจ้าง การย้ายจากสถานที่อยู่มีการต่อสู้อันยาวนานของชนท้องถิ่นดั้งเดิมเพื่อแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในการยกเลิกบทบัญญัติของอำนาจที่มีเหนือชนกลุ่มน้อย การกำจัดการกีดกันทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ การเรียกร้องกรรมสิทธิ์ในที่ดินซึ่งเป็นถิ่นฐานดั้งเดิมตั้งแต่บรรพบุรุษ และถือว่าเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ของชนท้องถิ่นดั้งเดิม และการมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ สัมปทานเหมืองแร่บนแผ่นดินของชนท้องถิ่นดั้งเดิมจนถึงขั้นมีการเรียกร้อง ซึ่งผู้แทนของชนท้องถิ่นดั้งเดิมได้นำเรื่องเข้าสู่ UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities ที่เจนีวา จนนำไปสู่การพัฒนา มาตรฐานสากลในสิทธิของชนท้องถิ่นดั้งเดิม และออกกฎหมาย Aboriginal and Torres Strait Islanders Act 1978 โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและการพัฒนาทรัพยากรในที่ดิน มีความแตกต่างหลากหลายกันไปในแต่ละรัฐในประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลได้ออกกฎหมายเพื่อคุ้มครองใน

เรื่องนี้หลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ แหล่งมรดกวัฒนธรรมของชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นต้น ซึ่งก็ได้ผลในระดับหนึ่ง

สรุปการเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ ได้ดังนี้

1. สิทธิในที่ดิน (Land rights)
2. สิทธิที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดิน เช่น อำนาจจัดการและการควบคุมที่ดิน การพัฒนาและใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองสถานที่ศักดิ์สิทธิ์และสถานที่สำคัญสิทธิในการประกอบอาชีพ
3. การปกครองตนเอง (Self-management)
4. การช่วยเหลือพิเศษ เช่น การศึกษา ที่อยู่อาศัย สุขภาพอนามัย การจ้างงาน ลักษณะทางวัฒนธรรม (Cultural identity) เช่น การตระหนักถึงความเป็นประชาชน รูปแบบวัฒนธรรมพิเศษ อันเกี่ยวข้องกับ ที่ดิน สถานที่ศักดิ์สิทธิ์ สถานที่สำคัญ กฎหมาย ภาษา และวัฒนธรรมอื่น ๆ

(2.) ประเทศคานาดา

สถานการณ์ในคานาดา มีทั้งที่แตกต่างและเหมือนกันกับในออสเตรเลีย ส่วนแตกต่างที่เห็นได้ชัดก็คือ คานาดา มีการให้สิทธิในที่ดินแก่ชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในปี ค.ศ.1867 มีกฎหมายเกี่ยวกับพื้นที่อนุรักษ์ และได้รับรองสิทธิของชนท้องถิ่นดั้งเดิมในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่น ๆ

สิ่งที่เหมือนกันในคานาดาและออสเตรเลีย ก็คือ สิทธิในที่ดิน ซึ่งต่างได้อ้างความเป็นเจ้าของที่มีอยู่ก่อนตลอดทั่วทั้งประเทศ การเรียกร้องสิทธิได้รวมถึงสิทธิในเชื้อชาติของแต่ละกลุ่มในแต่ละพื้นที่ ค่าชดเชยการปกป้องสิ่งแวดล้อม การประกอบอาชีพ สิทธิในการรวมกลุ่ม สิทธิในวัฒนธรรมและภาษา การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แต่การเรียกร้องสิทธิในคานาดาได้ก้าวหน้าและเข้มแข็งกว่าตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศคานาดาได้รับรองสิทธิไว้

1.2 ตัวอย่างการเรียกร้องสิทธิในองค์การสหประชาชาติ²

ตั้งแต่เดือนสิงหาคม ค.ศ.2001 - มกราคม ค.ศ.2002 คณะทำงานพิเศษเฉพาะกิจ (Special Rapporteur) ได้รับข้อกล่าวหาเรื่องเรียนจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้แทนของชนกลุ่มน้อย และ

²Economic and Social Council, "Indigenous Issues, Human rights and indigenous issues", Report of the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people, Mr.Rodolfo Stavenhagen, submitted pursuant to Commission resolution 2001/57, E/CN.4/2002/97/Add.1, (New York : The United Nations, 6 March 2002), pp. 1-7. (Mimeographed.)

องค์การที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ ที่แสดงถึง การคุกคามสิทธิมนุษยชนของชนกลุ่มน้อยอย่างร้ายแรงที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ รวมทั้งประเทศไทยตามที่ปรากฏข้อเท็จจริงในกรณีที่ 15 ด้วย ได้แก่

กรณีที่ 1 (case 1) รัฐบาลอาร์เจนตินา รายงาน ว่าได้แก้ไขรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับ ตราสารระหว่างประเทศ เช่น ILO Convention No.169 เพื่อรับรองสถานภาพที่ถูกต้องตามกฎหมาย การมีกรรมสิทธิ์ถือครองที่ดิน ทั้งในส่วนของปัจเจกบุคคลหรือส่วนรวม ซึ่งชนท้องถิ่นดั้งเดิมมีสิทธิถือครองที่ดินทั่วทุกภาคของประเทศ รวมทั้งการพัฒนากฎหมายเพื่อให้มีสถานภาพที่เท่าเทียมกันในสังคม

แต่จากรายงานของนักวิชาการกลับแสดงให้เห็นว่ากระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการยุติธรรมของท้องถิ่นยังไม่ได้รับการปรับเปลี่ยนตามกฎหมายในระดับชาติ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิในการครอบครองที่ดินสิทธิในการมีส่วนร่วมในการพัฒนา การได้รับบริการจากรัฐ และอื่น ๆ

กรณีที่ 2 (case 2) ชนท้องถิ่นดั้งเดิม Chiquitano ของโบลิเวียกำลังต่อสู้เพื่อให้ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากรัฐในเรื่องที่ดินจากการที่บริษัทเอกชนตัดโค่นป่าที่พวกเขาดูแลอยู่ ซึ่งรัฐรับรองว่าจะแก้ไขให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งคณะทำงานพิเศษเฉพาะกิจและผู้แทนพิเศษขององค์การสหประชาชาติได้ตรวจสอบไว้เป็นกรณีเร่งด่วนต่อรัฐบาลโบลิเวีย

กรณีที่ 3 (case 3) กลุ่มชนท้องถิ่นดั้งเดิม Kayabi แถบ Baixo Rio Teles Pires และกลุ่มอินเดียน Kraho ในรัฐ Maranhao State ในประเทศบราซิลเรียกร้องให้แบ่งแยกถิ่นที่อยู่อาศัยดั้งเดิมให้ถูกต้องตามกฎหมายและการกลับมาครอบครองที่ดินที่พวกเขาถูกบังคับให้ย้ายออกไป จากการพัฒนาที่ดินแถบตะวันออกของอเมซอน การตัดไม้ทำลายป่าอันเป็นการคุกคามความอยู่รอดของชนท้องถิ่นดั้งเดิมหลายเผ่าพันธุ์ และการกำหนดมาตรการในการปกป้องสิทธิที่มีประสิทธิภาพในระยะยาว

กรณีที่ 4 (case 4) ในตอนกลางทางใต้ของบริติช โคลัมเบีย คานาดา ชนเผ่า Secwepemc พยายามที่จะปกป้อง และเรียกร้องกรรมสิทธิ์ถิ่นที่อยู่ดั้งเดิมที่พวกเขาใช้ชีวิตตามวิถีทางประเพณีปฏิบัติของพวกเขา จากแผนการพัฒนาที่ดิน เช่นเดียวกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับในอลาสก้า ฟิลิปปินส์ และเอกวาดอร์

กรณีที่ 5 (case 5) ในโคลัมเบียเป็นสถานการณ์ที่ซับซ้อนรุนแรงผู้ตกเป็นเหยื่อของสงครามกลางเมืองระหว่างรัฐบาลโคลัมเบียและผู้เคลื่อนไหวเพื่อปฏิวัติ ที่เรียกว่า FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) จึงได้มีการปกป้องสิทธิโดยเร่งด่วนเพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรม

กรณีที่ 6 (case 6) แถบเอกวาดอร์ตอนเหนือ ชนเผ่า Shuar ได้รับความเดือดร้อนจากการกระทบกระทั่งของประเทศเพื่อนบ้าน โคลัมเบียและสงครามยาเสพติด (war on drugs) องค์การอิสระแจ้งในเดือนกรกฎาคม ค.ศ.2001 ว่ามีการรุกรานของทหารมากขึ้น การทำลายสิ่งแวดล้อม การ

ลักพาตัว การหายสาบสูญ การฆ่า หรือการทำลาย สังคม เศรษฐกิจ วัฒนธรรม และความเป็นอยู่ของชนท้องถิ่นดั้งเดิม

กรณีที่ 7 (case 7) หลังสงครามกลางเมือง 30 ปี ราว ๆ ปี ค.ศ.1996 ประเทศกัวเตมาลา ได้ลงนามสัญญาสงบศึกที่เป็นข้อตกลงรับรองสิทธิและวัฒนธรรมของชนเผ่ามายาในเดือน กันยายน ปี ค.ศ.2001 ใน The United Nations Mission to Guatemala : MINUGUA ว่าหลังจากที่ข้อตกลงเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน (The Global Agreement on Human Rights) มีผลบังคับใช้ทั่วโลกและได้มีการลงนามสัญญาสงบศึกที่เข้มแข็งและยืนยาว (The Agreement on a Firm and Lasting Peace) แล้ว ก็มีความก้าวหน้าในการรวมตัวของรัฐประชาธิปไตย การมีส่วนร่วมและการเลือกปฏิบัติน้อยมาก ความหลากหลายของเชื้อชาติ แต่ปรากฏว่า ประเด็นเรื่องของชาติพันธุ์ สีผิว ความแปลกแยกทางวัฒนธรรมที่ลิดรอนสิทธิขั้นพื้นฐานของความเป็นมนุษย์ยังไม่ได้รับการรับรอง

กรณีที่ 8 (case 8) รัฐบาลเม็กซิโกได้แถลงต่อองค์กรระหว่างประเทศว่าได้ให้การสนับสนุนความคิดในเรื่องสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเองของชนกลุ่มน้อยเมื่อปี ค.ศ.2001 โดยการบัญญัติกฎหมายให้สิทธิมนุษยชนและวัฒนธรรม อันเป็นการประนีประนอมกันระหว่างรัฐบาลกับกองกำลังติดอาวุธ Zapatista ที่ต่อสู้เพื่อเสรีภาพ แต่ก็ยังเห็นว่าการเรียกร้องนี้ไม่บรรลุผล

กรณีที่ 9 (case 9) ใน Botswana และ Namibia ชนเผ่าบุชแมนจำนวน 80,000 คน กลายเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติและความอยุ่รอดในฐานะประชากรที่มีความเด่น และกำลังถูกผสมกลมกลืน เพราะไม่มีสิทธิครอบครองที่ดินจากการนำไปเป็นอุทยานแห่งชาติ องค์กรเอกชนเน้นว่าถ้าชนเผ่าบุชแมนไม่ได้รับการรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการเป็นเจ้าของที่ดินอย่างเร่งด่วนแล้วสถานการณ์นี้จะยิ่งเลวร้ายลงไปอีก

กรณีที่ 10 (case 10) ช่วงที่มีการรณรงค์จากการล้างเผ่าพันธุ์ใน Rwanda ชนเผ่า Batutsi และชนเผ่า Batwa ถูกโจมตีโดยชนเผ่า Bahutu ในช่วงสงครามฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ระหว่างเดือน ธันวาคม ปี ค.ศ.1993 – มีนาคม ค.ศ.1994 โดยได้รับความเดือดร้อนจากการประทัดประหารและการแก้มัน บ้างก็ถูกจำคุกในข้อหาการฆ่า ล้างเผ่าพันธุ์

กรณีที่ 11 (case 11) ชนเผ่า Ogiek ในเคนยา ได้รับความเดือดร้อนจากการไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเป็นของตนเอง จากการล่าอาณานิคม รัฐบาลพยายามยับยั้งการครอบครองที่ดินที่มีความเป็นมาทางขนบธรรมเนียมประเพณีของชนเผ่าดังกล่าวโดยนำที่ดินให้เอกชนพัฒนา

กรณีที่ 12 (case 12) ประเทศแถบอัฟริกาเหนือหลายประเทศ ได้แก่ ประเทศอัลจีเรีย และโมร็อกโค ชนเผ่าท้องถิ่นดั้งเดิม Amazigh หรือที่รู้จักกันว่า Kabyles, Touareg and Berbers ได้เรียกร้องรัฐบาลให้รับรองการใช้ภาษาของพวกเขาเป็นภาษาราชการยอมรับวัฒนธรรม เอกลักษณ์ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งหลังจากการปฏิวัติในปี ค.ศ.1990 ได้มีการตกลงสนธิสัญญา

สงบศึกกับรัฐบาลในปี ค.ศ.1991 – 1992 ที่อนุมัติให้ชนเผ่า Touareg มีอิสรภาพในการปกครองตนเองทางแถบตอนเหนือของประเทศ

กรณีที่ 13 (case 13) การปกป้องสิทธิของชนผิวดำที่ตกเป็นเหยื่อของการเลือกปฏิบัติในประเทศอัฟริกาโดยเห็นว่าภาษาเป็นส่วนเติมเต็มของโครงสร้างทางวัฒนธรรม มีความใกล้ชิด และเป็น การแสดงออกถึงความ สูงส่งของวัฒนธรรม การให้ภาษาเป็นส่วนเพิ่มพูนความเป็นปัจเจกบุคคลและ ทำให้มีส่วนร่วมต่อกิจกรรมทางสังคม ดังนั้น การเพิกถอนบุคคลจากการมีส่วนร่วมของสังคมจึง เปรียบเสมือนกับการเพิกถอนความเป็นเอกลักษณ์ ดังปรากฏใน The African Charter of Human and Peoples' Rights ที่บัญญัติว่า การปฏิเสธการใช้ภาษาก็เท่ากับเป็นการแบ่งแยกซึ่งเป็นการเลือก ปฏิบัติ

กรณีที่ 14 (case 14) กลุ่ม Ilois เป็นกลุ่มชนท้องถิ่นดั้งเดิมของเกาะ Chagos อาณานิคม ในเครือจักรภพของอังกฤษแถบมหาสมุทรอินเดียที่แยกตัวจาก Mauritius ก่อนที่จะประกาศอิสรภาพ หลังจากที่ต้องย้ายออกจากพื้นที่เพื่อการตั้งฐานทัพของพวกอเมริกันที่ Diego Garcia ซึ่ง คณะกรรมาธิการด้านสิทธิมนุษยชน ได้ชี้แจงไว้ตามรายงานการประชุมครั้งที่ 73 เมื่อเดือนตุลาคม ค.ศ.2001 ว่า ถึงแม้ว่าอาณานิคมแถบมหาสมุทรอินเดียในเครือจักรภพอังกฤษ (The British Indian Ocean Territory) จะตกสำรวจ และตามกติกาสากลระหว่างประเทศไม่ได้รวมดินแดนแถบนี้ก็ตาม แต่คณะกรรมาธิการด้านสิทธิมนุษยชนโดยความยินยอมของรัฐได้ยอมรับว่า การห้ามไม่ให้ชนกลุ่ม Ilois กลับถิ่นฐานเดิมนั้น เป็นเรื่องขัดต่อกฎหมาย ดังนั้น รัฐจึงควรหาวิธีการที่จะคุ้มครองสิทธิของชาว Ilois เพื่อจะได้กลับคืนสู่ถิ่นที่อยู่ของตนได้ และควรพิจารณาให้ค่าชดเชย อีกทั้ง ควรจะรายงานสิทธิ ของอาณานิคมแถบนี้ไว้ในรายงานครั้งต่อ ๆ ไป (CCPR/CO/73/UK-CCPR/CO/73/UKOT, PANA.38)

กรณีที่ 15 (case 15) ดินแดนแถบที่ราบสูงตอนกลางระหว่างเวียดนาม สาธารณรัฐ ประชาธิปไตยประชาชนลาวและประเทศกัมพูชาชนพื้นเมือง Montagnard/degar เกิดข้อพิพาทและ ตกเป็นเหยื่อของการทำทารุณต่อสิทธิมนุษยชนชนกลุ่ม Montagnard ที่อาศัยอยู่ในเวียดนามเป็นชน ที่ถูกขับไล่ออกจากประเทศกัมพูชาและอยู่ในภาวะเสี่ยงจากการถูกล้างเผ่าพันธุ์ เพราะว่ามี ส่วน ร่วมในการประท้วงการยึดครองดินแดนของรัฐบาลเวียดนามตั้งแต่สงครามยุติในปี ค.ศ.1975 OHCHR/กัมพูชาและสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัย (United Nations High Commissioner for Refugees : UNHCR) รายงานว่าผู้ลี้ภัย Montagnard ราว ๆ 600,000 คน ที่กระจัดกระจายอาศัย อยู่ในลาวประเทศไทยไม่ได้รับการปกป้องดูแลจากองค์การสหประชาชาติต้องถูกจับกุมกักขังอย่าง โหดเหี้ยม อันเนื่องมาจากนโยบายไม่รับรู้ (sedentarization) การพัฒนาการปกครองแถบชนบท โดย ไม่ใส่ใจต่อความจำเป็นและความต้องการที่มีผลกระทบต่อชนกลุ่มน้อย The Committee on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination ได้รายงานว่าชนกลุ่มน้อยไม่ได้รับผลประโยชน์

ใด ๆ ไม่ว่าด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และยังมีการใช้กำลัง การยึดครองที่ดินเป็นของรัฐ ใช้กำลังบังคับ เช่นค่า รวมทั้งรูปแบบอื่น ๆ ของการทำลายล้างในภูมิภาคแถบนี้เช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นใน กัมพูชา วัฒนธรรม วิถีชีวิต ความเป็นอยู่แบบดั้งเดิมก็อยู่ในสภาพล่อแหลม เนื่องจากความขัดแย้งใน สิทธิของความเป็นพลเมือง การครอบครองที่ดิน การกระทำทารุณกรรมต่อสิทธิมนุษยชนกองกำลัง ตีตอาวุธ ภายในการออกกฎหมายการเจรจาสงบศึกเป็นไปด้วยความล่าช้า อันนำไปสู่แนวโน้มของการ ละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนมากยิ่งขึ้น

กรณีที่ 16 (case 16) ประเทศมาเลเซียมีชนกลุ่มน้อยบางกลุ่มในซาราวักและซาบฮ์ที่ ปกครองโดยใช้ “บทบัญญัติพิเศษ” (Special provisions) ในรัฐธรรมนูญในขณะที่ ชนท้องถิ่นดั้งเดิม Orang Asli ไม่ได้อยู่ภายใต้การปกครองด้วยบทบัญญัติพิเศษฉบับนี้ หากแต่อาศัยกฎหมายและการ ปกครองพิเศษ ทำให้ไม่มีสิทธิเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ไม่ได้รับค่าชดเชยที่ดินที่สูญเสียไป และรัฐ ไม่มีหน้าที่หาที่ดินตั้งถิ่นฐานให้ใหม่ ในกรณีที่ต้องโยกย้ายออกไปจากพื้นที่ดินเหล่านั้น อันเนื่องจากการ พัฒนาที่ดินตาม The 1960 Land Group Settlement Areas Act อีกทั้งยังไม่มีสิทธิต่อพืชผลที่ตน เพาะปลูกในที่ดิน และไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจใด ๆ ทั้งสิ้น

กรณีที่ 17 (case 17) ในประเทศฟิลิปปินส์ แม้จะได้มีพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนของชน ท้องถิ่นดั้งเดิม ค.ศ.1997 ก็ตาม แต่ก็มีการโต้แย้งว่า รัฐบาลยังไม่ยอมจัดสรรเงินทุนสำหรับการ ดำเนินการ และเห็นว่าพระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชนของชนท้องถิ่นดั้งเดิมฉบับนี้ล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง เนื่องจากแม้จะได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิการครอบครองสังหาริมทรัพย์เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่ได้รับ จากบรรพบุรุษก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถปกป้องสิทธิของชนท้องถิ่นดั้งเดิมจากการตัดไม้และทำเหมืองได้³ และโดยเฉพาะการออกกฎหมายอื่น ๆ อนุญาตให้เปลี่ยนแปลงที่ดินของชนท้องถิ่นดั้งเดิมเหล่านั้นให้ มาเป็นอุทยานแห่งชาติ(national parks) และสงวนไว้เพื่อทำอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ (ecotourism) อันเป็นการลดทอนเสรีภาพในการเก็บเกี่ยวผลผลิตเพื่อนำไปขายต่อคนพื้นที่ราบ รวมทั้ง การพัฒนาที่ดินของเอกชนและไม่จ่ายค่าชดเชย อันเป็นการปิดกั้นประสิทธิภาพการบังคับใช้ The Indigenous Peoples Rights Act ที่เป็นประโยชน์ต่อชนท้องถิ่นดั้งเดิม⁴

³ Dario Novellino, "The ominous switch: from indigenous forest management to conservation. The case of the Batak on Palawan island, the Philippines", Marcus Colchester and Christian Erni eds., "Indigenous peoples and Protected Areas in South and Southeast Asia", International Work Group on Indigenous Affairs, Document No. 97. pp. 250 – 297. Copenhagen, 1999. (Mimeographed.)

⁴ Geoff Nettleton, "Human Rights Watch Asia, The Philippines, Human Rights and Forest Management in the 1990s, April 1996 ; Mountains of gold, the mining

จากตัวอย่างดังกล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการปกป้องคุ้มครองชนกลุ่มน้อยต้องขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริง สภาพปัญหา เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละแห่งแต่ละประเทศ รวมทั้งกฎเกณฑ์การบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของประเทศอาจแตกต่างกันไป หรือบางครั้งประเทศที่อยู่ในภูมิภาคเดียวกัน ก็อาจร่วมกันกำหนดแนวทางวิธีการดำเนินการที่ใกล้เคียงกัน ส่วนในลำดับที่สูงขึ้น ก็อาจกำหนดเป็นหลักการ แนวทางนโยบาย เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกไปอนุวัติเป็นกฎหมายภายใน ดังนี้

(1.) การจัดร่างธรรมนูญและกฎหมายหลักเพื่อคุ้มครองความมีอยู่เป็นอยู่และเอกลักษณ์ของชนกลุ่มน้อย การมีสิทธิในการนับถือและปฏิบัติตามความเชื่อทางศาสนาของตน ซึ่งกฎหมายที่รองรับการเป็นชนชาติและการมีวัฒนธรรมเป็นของตนเองจะเป็นสิ่งสำคัญในการรับรองถึงสิทธิของชนกลุ่มน้อยเพื่อพัฒนาไปถึงสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเอง

(2.) การให้สิทธิชนกลุ่มน้อยที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือในฐานะสมาชิกของกลุ่มเกี่ยวกับการมีวัฒนธรรมของตนเอง การนับถือและปฏิบัติตามศาสนาและใช้ภาษาของตนเองทั้งในด้านส่วนตัวและในด้านส่วนรวม

ประเด็นนี้ควรจะมีกลไกที่ทำให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ รักษาคำมั่นสัญญาและรักษาหลักการที่มีอยู่เพื่อเป็นการสร้างความสามัคคีในสังคมที่ชนกลุ่มน้อยสามารถมีสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะในสิ่งที่เป็นเรื่องสิทธิของชนกลุ่มน้อยในการนับถือและปฏิบัติตามศาสนาของตนเอง

(3.) การมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพของชนกลุ่มน้อยที่เป็นปัจเจกบุคคลหรือชุมชน รวมทั้งการตัดสินใจในระดับชาติและระดับภูมิภาคเกี่ยวกับวัฒนธรรม ศาสนา สังคม เศรษฐกิจ โดยการเป็นตัวแทนด้านกฎหมาย สิทธิในความเป็นพลเมืองและการเลือกตั้ง การมีส่วนร่วมในระดับที่สามารถตัดสินใจได้และกำหนดเงื่อนไขของการมีส่วนร่วม เช่น การออกเสียงเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับประเทศ พรรคการเมืองควรจะมาจกสัดส่วนที่เหมาะสมของผู้สมัครที่เป็นชนกลุ่มน้อยด้วย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและการกระจายอำนาจให้แก่ชนกลุ่มน้อย จะทำให้เกิดความสงบขึ้นในสังคมที่ประกอบด้วยวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน การมีส่วนร่วมในการร่างนโยบายเพื่อการศึกษาโดยการจัดทำหลักสูตรการเมืองการปกครองทางวัฒนธรรม สิทธิที่จะพูดภาษาของตนเอง มีสถานีวิทยและสื่อสาธารณะของตนเอง⁵

threat to tribal peoples in the Philippines”, Victoria Tauli – Corpuz, “The resistance of the indigenous peoples in Asia against racism and racial discrimination”, *Indigenous Affairs*, vol. 1, 2001, pp. 43 – 53. Survival International 1996. (Mimeographed.)

⁵ ความเห็นของผู้แทนจากฮังการี, รัสเซีย และอิรัก ในวาระการประชุมครั้งที่ 5 ระหว่างวันที่ 25 – 31 พฤษภาคม 2542 ที่เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์.

โดยสรุปหน้าที่รับผิดชอบของรัฐต่อสิทธิมนุษยชน

ในเบื้องต้นรัฐมีหน้าที่ปกป้อง สนับสนุน และให้หลักประกันในสิทธิมนุษยชน รัฐต้องรับผิดชอบต่อสิทธิของประชาชนทุกคนที่อยู่ในอาณาเขตของรัฐ เว้นแต่ภาวะด้านสิทธิมนุษยชนบางประเภทที่เป็นภาระของรัฐต่อบุคคลที่เป็นพลเมืองของรัฐเท่านั้น เช่น สิทธิในการออกเสียงเลือกตั้ง รัฐมีภาระที่ต้องดูแลให้สิทธิมนุษยชนได้รับการปกป้อง และเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้นกับบุคคลในอาณาเขตของรัฐ

ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ การใช้สิทธิอาจถูกจำกัด เช่น การทำผิดกฎหมายซึ่งได้มีการตัดสินโดยคำพิพากษาของศาลแล้ว รัฐก็มีอำนาจตามกฎหมายในการจำกัดเสรีภาพในการอาศัยอยู่อย่างอิสระ โดยการจำกัด กักขัง การจำกัดสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนั้นจำกัดได้ตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้นและเพื่อเป็นการรักษาสิทธิของผู้อื่น รวมทั้งต้องอยู่ภายใต้กรอบของศีลธรรม ความสงบเรียบร้อยและสวัสดิการทั่วไปของคนในสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม อาจถูกจำกัดโดยกฎหมายแต่ข้อจำกัดนั้นต้องสอดคล้องกับธรรมชาติของสิทธิและส่งเสริมให้เกิดสวัสดิภาพในสังคมประชาธิปไตย

ในกรณีฉุกเฉินและเร่งด่วน รัฐสามารถออกมาตรการจำกัดหรือห้ามการใช้สิทธิของพลเมืองได้ ข้อจำกัดความเสียหายมีขึ้นได้เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และต้องไม่เกี่ยวข้องกับ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา หรือสังคม ข้อจำกัดความเสียหายต่าง ๆ ต้องรายงานต่อเลขาธิการสหประชาชาติเสมอ อย่างไรก็ตาม สิทธิที่เป็นสิทธิมนุษยชนอย่างแท้จริงที่เรียกว่าสิทธิที่ไม่ทำให้เกิดความเสียหาย (non-derogable-rights) นั้น ต้อง ไม่มีการห้ามหรือจำกัดสิทธิบางประการถึงแม้จะอยู่ในสภาวะสงครามก็ตาม โดยรวมถึงสิทธิในการมีชีวิตอยู่ สิทธิเสรีภาพจากการไม่ถูกทารุณกรรม เสรีภาพจากการเป็นทาส และเสรีภาพทางความคิดความสำนึกและศาสนา เป็นต้น

2. การแก้ไขปัญหาของประเทศต่าง ๆ

วิธีการแก้ไขปัญหาของรัฐเป็นปัจจัยสำคัญต่อการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อย จุดมุ่งหมายหลักอยู่ที่การศึกษาลักษณะของวิธีการแก้ไขปัญหารัฐที่มีต่อชนกลุ่มน้อย ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างรัฐนั้นอาจให้มุมมองของวิธีการแก้ไขปัญหารัฐที่มีต่อชนกลุ่มน้อยลึกซึ้งกว่า แต่ในทางตรงกันข้าม การเปรียบเทียบวิธีการแก้ไขดังกล่าวในหลาย ๆ ประเทศที่แตกต่างกันก็อาจเกิดความยากลำบากกว่า เพราะแต่ละประเทศ ต่างก็ให้ความสำคัญต่อปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกันออกไป จากการเปรียบเทียบวิธีการแก้ไขปัญหารัฐใน 4 ประเทศ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเนเธอร์แลนด์ จะพบว่าในประเทศอังกฤษ

ประเด็นเรื่องการแก้ไขปัญหามชนกลุ่มน้อยได้กลายเป็นประเด็นทางการเมือง ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1981 ในขณะที่ประเทศฝรั่งเศสและประเทศเนเธอร์แลนด์นั้น ประเด็นดังกล่าวยังไม่ได้รับความสนใจ จนกระทั่งถึงต้นยุค 1990⁶ ซึ่งการที่รัฐให้ความสำคัญต่อปัญหาที่เกิดขึ้นแตกต่างกันไปนั้น มาจากสาเหตุดังกล่าวของการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อย และการสร้างจินตนาการของความเป็นชุมชน (imagined communities)

การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อย คือการที่ผู้ทำร้ายมองหาเหยื่อของตนว่าเป็นตัวแทนของกลุ่มหรือสังคมใดสังคมหนึ่งของกลุ่มที่แตกต่างไม่ว่ากลุ่มดังกล่าวนั้นจะมีอยู่จริงหรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริง ผู้ถูกทำร้ายนั้นจะเป็นสมาชิกของกลุ่มสังคมหรือไม่ มิใช่เป็นประเด็นสำคัญ ภัยของความรุนแรงที่ผู้เคราะห์ร้ายได้รับ มิใช่เพราะความเป็นตัวเขา แต่เป็นเพราะว่าผู้เคราะห์ร้ายนั้นเป็นตัวแทนของชนกลุ่มน้อยหรือชุมชนที่ถูกจินตนาการขึ้นมา โดยมีพื้นฐานมาจากลักษณะทางกายภาพ และหรือศาสนา เชื้อชาติ หรือวัฒนธรรม และมีได้จำกัดเฉพาะกับบุคคลเท่านั้น แต่ยังหมายรวมถึงทรัพย์สิน อาคาร สถานที่ต่าง ๆ และสถานที่ทางศาสนาด้วย

การแบ่งแยกทางสังคมโดยถือความเป็นต้นกำเนิดเป็นฐานของกลุ่มหรือการรวมตัวไม่ว่าต้นกำเนิดจะมีอยู่จริงหรือเป็นเพียงการจินตนาการขึ้นมาก็ตาม จากประวัติศาสตร์ ดินแดน วัฒนธรรม หรือลักษณะทางกายภาพที่อาจเกิดขึ้นภายในกลุ่มเองหรือโดยบุคคลภายนอก หรือทั้งสองกรณีรวมกัน จึงเป็นความรู้สึกด้านจิตใจถึงความเหมือนกันกับคนอื่น ๆ ในกลุ่ม แม้ว่าโดยความเป็นจริงแต่ละคนไม่สามารถรู้จักทุก ๆ คนเพื่อที่จะสร้างชุมชนที่แท้จริงได้ กลุ่มคนหรือชุมชนนั้นประกอบขึ้นจากการสร้างจินตนาการของความเป็นหนึ่งเดียวกันในกลุ่มคนหรือการสร้างจินตนาการของความเป็นชุมชน (imagined communities)⁷

ส่วนการสร้างจินตนาการของความเป็นชุมชน (imagined communities) ประกอบด้วยลักษณะและผลประโยชน์ร่วมกันของคนในกลุ่มในสังคมนั้น นอกจากนี้ การกำหนดว่าใครอยู่ส่วนใดของสังคมก็เท่ากับเป็นการกำหนดว่า ใครไม่ใช่ส่วนหนึ่งของสังคมด้วย แนวความคิดของสังคมที่กำหนดผู้ที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของสังคมจึงเป็นการกำหนดผู้ที่เป็นส่วนเกินของสังคมไปในตัว โดยพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพ ศาสนา วัฒนธรรมหรือ เชื้อชาติ เช่น กรณีของคนในชาติและคน

⁶ F. Bovenkerk, R. Miles and G. Verbunt, Racism, Migration and State in Western Europe : A Case for Comparative Analysis vol.5, No. 4 (London : International Sociology, 1990), p. 478-479.

⁷ F. Anthias and N. Yuval-Davis, Racialized Boundaries: Race, Nation, Gender, Colour and Class and the anti-racist Struggle (London : Routledge, 1993), p.4.

ต่างชาติ⁸ และนำมาซึ่งการกดขี่ข่มเหงต่อบุคคลและหรือทรัพย์สิน รวมทั้งการใช้ความรุนแรงเพื่อต่อต้านศาสนาหรือต่อต้านอำนาจรัฐด้วยผู้ทำร้ายให้เหตุผลว่าเพราะผู้ถูกทำร้ายเป็นชนกลุ่มน้อยเป็นชุมชน หรือเพราะมีหรือถูกกล่าวหาว่ามีสัญชาติ ศาสนา หรือวัฒนธรรมเช่นนั้น หรือเพราะว่าทรัพย์สินที่ถูกทำลายนั้นเป็นเครื่องหมายของศาสนาหรือวัฒนธรรมเช่นนั้น

เมื่อทราบถึงภาพรวมของการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อยแล้ว จึงควรศึกษาว่าในส่วนของรัฐหรือประเทศต่างๆ จะมีแนวความคิด บทบาทหรือ วิธีการแก้ไขปัญหายังไง ดังนี้

2.1 แนวความคิดภาครัฐ

2.2 สภาพและแนวทางในการแก้ไขปัญหาย

แยกพิจารณาดังนี้

2.1 แนวความคิดภาครัฐ

ตั้งแต่ ปี ค.ศ.1945 เป็นต้นมา เหตุการณ์ซึ่งบุคคลถูกข่มขู่เพราะเหตุที่ตนเป็นชนกลุ่มน้อย หรือมีลักษณะทางกายภาพและหรือศาสนา เชื้อชาติหรือวัฒนธรรมที่แตกต่างเป็นไปอย่างต่อเนื่องตลอดมา จึงมีแนวความคิดภาครัฐ⁹ เพื่อพิจารณาถึงในส่วนของรัฐ บทบาทของรัฐ ตลอดจนนโยบายของรัฐ ในการดำเนินการกับชนกลุ่มน้อย เพื่อแก้ไขปัญหาดัง ๆ ที่เกิดขึ้นเพื่อการอยู่ร่วมกันภายในสังคมประเทศ โดยศึกษาจากองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้

(1.) แนวความคิดของรัฐ

(2.) บทบาทของรัฐ

(3.) การศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหายของรัฐ

แยกพิจารณาดังนี้

(1.) แนวความคิดของรัฐ

รัฐที่มีอำนาจอธิปไตย ต้องไม่ถูกจำกัดในการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ การเมืองและอุดมการณ์ทั้งในและระหว่างประเทศ กิจกรรมของรัฐประกอบด้วยการกระทำหลายขั้นตอนที่ซับซ้อน โดยบุคคลที่อยู่ในกลไกต่าง ๆ กิจกรรมของรัฐเป็นผลจากการต่อสู้และการต่อรองกันภายในโดยผู้มี

⁸ R. Miles , Racism after Relations (London : Routledge, 1993), p.152.

⁹ Institute of Race Relation (IRR), 1979. Police Against Black People (London : IRR; Anne Frank Stichting, 1985).

ส่วนเกี่ยวข้องกับภายใน (internal actors) และภายนอก (external actors) ได้แก่สถาบันต่าง ๆ องค์กรระหว่างประเทศ และบุคคลต่าง ๆ เช่น องค์กรเอกชนที่มีชื่อของรัฐบาล (NGO) และกลุ่มต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการแก้ไขปัญหารัฐต่อชนกลุ่มน้อย อาจแตกต่างกันหรือเหมือนกันก็ได้ การพิจารณาความเหมาะสมในการแก้ไขปัญหารัฐต่อชนกลุ่มน้อยในสังคม จึงต้องเข้าใจความรู้สึกนึกคิดของกลุ่มคนในสังคมด้วย

(2.) บทบาทของรัฐ

ประวัติของการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อยแสดงให้เห็นถึงความเกี่ยวข้องกับการย้ายถิ่นฐานและการก่อตัวของชนกลุ่มน้อยอย่างยิ่ง โดยรัฐมีบทบาทสำคัญ¹⁰ ในการกำหนดผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศ บทบาทในการจัดสรรแบ่งปันทรัพยากร สินค้าและบริการ และบทบาทของการดำรงไว้ซึ่งกฎหมายและกฎระเบียบของสังคม

แนวความคิดของรัฐในสมัยใหม่ ถือว่ารัฐเท่านั้นที่มีสิทธิใช้ความรุนแรง ดังนั้น การใช้ความรุนแรงโดยกลุ่มเอกชนอื่นๆ จึงเป็นการต่อต้านอำนาจรัฐในฐานะผู้รักษากฎหมายและระเบียบของสังคม

(3.) การศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหารัฐ¹¹

การศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหารัฐนั้น ประเด็นหลักอยู่ที่แต่ละประเทศใช้วิธีการแก้ไขปัญหานั้น แตกต่างกัน ซึ่งรูปแบบ และวิธีการที่รัฐใช้ในการแก้ไขปัญหานั้น ประกอบด้วยขั้นตอน 4 ขั้นตอนโดยเริ่มต้นจาก การริเริ่ม (initiation) การกำหนด (specification) การขยาย (expansion) และการเข้าสู่ประเด็น (entrance of the issue) แต่ละขั้นตอนจะแสดงให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหารัฐดังกล่าว

รูปแบบวิธีการแก้ไขปัญหารัฐ มี 4 ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : การแก้ไขปัญหารัฐชนกลุ่มน้อยในฐานะที่เป็นปัญหาปัจเจกบุคคล

ขั้นตอนที่ 2 : การแก้ไขปัญหารัฐชนกลุ่มน้อยในฐานะที่เป็นปัญหาของสังคม

ขั้นตอนที่ 3 : การแก้ไขปัญหารัฐชนกลุ่มน้อยที่เป็นประเด็นทางการเมือง (public agenda)

ขั้นตอนที่ 4 : การแก้ไขปัญหารัฐชนกลุ่มน้อยที่เป็นประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการ

(formal agenda)

¹⁰ F. Bovenkerk, *supra* note 6, p.482.

¹¹ Eijk C.Vander and W.J.P.Kok, "Nondecisions Reconsidered", *Acta Politica*, vol.x, (1975), pp. 277-301.

แยกพิจารณา ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 : การแก้ไขปัญหามวลชนกลุ่มน้อย ในฐานะที่เป็นปัญหาปัจเจกบุคคล

เป็นเวลาอันยาวนานที่เห็นว่าปัญหาความขัดแย้งระหว่างชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อย เป็นเพียงปัญหาช่วยรณรงค์การตีมูลค่าหรือพฤติกรรมทางเพศ ไม่ใช่เจตนากดขี่ข่มเหง และผู้เคราะห์ร้ายนั้น มักถูกมองว่าเป็นเพียงผู้โชคร้ายเท่านั้น จึงเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคล โดยให้เหตุผลดังนี้

(1.) การมองข้ามและการปฏิเสธว่าปัญหาต่างๆที่เกิดขึ้น เป็นเพียงปัญหาปัจเจกชนเท่านั้น กรณีนี้วิธีการแก้ไขปัญหานั้นในแต่ละเหตุการณ์ขึ้นอยู่กับความรู้ ความชำนาญและเป็นการแก้ไขเฉพาะเฉพาะเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นเท่านั้น ผลที่ตามมาคือ ลักษณะและวิธีการแก้ไขปัญหายิ่งขยายวงกว้างมากขึ้น ทำให้เป็นปัญหาของสังคม ที่ไม่ยอมรับเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นว่าเกิดจากการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อย

(2.) การปฏิเสธเรื่องชนกลุ่มน้อยว่าไม่ใช่ปัญหาถาวร และเห็นว่าชนกลุ่มน้อยไม่ใช่เป็นส่วนหนึ่งของสังคม ผู้กระทำความผิดเองก็มักจะไม่ได้เปิดเผยว่าตนเองกระทำการอันเป็นปฏิปักษ์ หรือรังเกียจชนกลุ่มน้อย โดยอ้างว่าความรุนแรงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพราะเหตุอื่น ๆ จึงทำให้การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อยนั้นครบวงจร

ขั้นตอนนี้ เริ่มจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นข้อพิพาทที่เป็นปัญหาของบุคคล การแก้ไขปัญหารัฐอยู่ที่สภาพการณ์ท้องถิ่น ความแตกต่าง ลักษณะความรุนแรงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยายก็ตาม รัฐมักจะใช้ความรุนแรงกับชนกลุ่มน้อยเท่านั้น โดยอ้างว่าเพราะรัฐมีหน้าที่รักษากฎหมายและความเรียบร้อยของสังคมและถือเป็นเหตุที่เกิดขึ้นชั่วคราว (occasional recognition) ไม่ใช่ปัญหาของสังคมอย่างชัดแจ้ง ซึ่งมักเกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ทำร้ายนั้นแสดงเจตนา รังเกียจชนกลุ่มน้อยอย่างชัดแจ้ง

ขั้นตอนที่ 2 : การแก้ไขปัญหามวลชนกลุ่มน้อย ในฐานะที่เป็นปัญหาของสังคม

ในกรณีที่สังคมเห็นว่าการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์นั้นเป็นปัญหาของสังคม และสังคมเห็นพ้องต้องกันว่ารัฐควรแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่รัฐเห็นว่ากลุ่มคนที่ได้รับผลร้ายจากการกระทำเป็นกลุ่มคนที่มีฐานะอ่อนแอและจำนวนน้อย จึงควรจัดกิจกรรมเพื่อขอความเห็นจากประชาชนและกำหนดข้อเรียกร้องก่อน หรือบางครั้งเห็นว่าข้อพิพาทอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นเป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือขอบอำนาจของตน จึงปฏิเสธการเข้าจัดการปัญหาดังกล่าว แต่อาจสนับสนุนให้ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องภายนอก (external actors) จัดกิจกรรมต่อต้านการกระทำดังกล่าวแทน

ขั้นตอนที่ 3: การแก้ไขปัญหามวลชนกลุ่มน้อยที่เป็นประเด็นทางการเมือง (public agenda)

หากการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อยได้รับการยอมรับว่าเป็นปัญหาของสังคมซึ่งรัฐจะต้อง แก้ไขแล้ว ก็จะเข้าสู่ประเด็นทางการเมือง (public agenda) การแก้ไขปัญหาก็พิจารณาจาก

สภาพการกระทำ เช่น การระมัดระวัง กำหนดมาตรการ หรือการจัดตั้งหน่วยสอบสวนพิเศษ เพื่อแก้ไขปัญหา หรือบางครั้งก็เพียงให้ความตึงเครียดลดลง

ขั้นตอนที่ 4 : การแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยที่เป็นประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการ (formal agenda)

กรณีที่ว่าปัญหาของสังคมที่ต้องได้รับการพิจารณาอย่างเร่งด่วนและรัฐต้องดำเนินการแก้ไขแล้ว ก็จะเข้าสู่ประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการ (formal agenda)¹²

วิธีการแก้ไขปัญหารัฐ มีทั้งการจัดชนกลุ่มน้อยเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (including recognition) โดยถือว่าชนกลุ่มน้อยเป็นส่วนหนึ่งของสังคม จึงมีการแก้ไขปัญหา เช่น การออกหรือการพัฒนากฎหมายเพื่อลงโทษผู้ก่อให้เกิดข้อพิพาทนั้นโดยพิจารณาจากความรุนแรงเกิดขึ้น และการจัดชนกลุ่มน้อย แยกออกเป็นส่วนเกินของสังคม (excluding recognition) เพราะเห็นว่าเป็นต้นเหตุของข้อพิพาทที่เกิดขึ้น เกิดจาก พฤติกรรมของกลุ่มคนดังกล่าว จึงควรแยกออกจากสังคมหรือจากชุมชน เช่น การคุมเข้มนโยบายการลี้ภัยที่ เกิดขึ้นทันทีหลังจากมีการทำลายศูนย์ลี้ภัย

2.2 สภาพและแนวทางในการแก้ไขปัญหา

ปัญหาการคุกคามสิทธิ การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อย ทำให้รัฐต้องใช้แนวความคิด บทบาท และศึกษาวิธีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในส่วนนี้จะแสดงให้เห็นถึง สภาพและแนวทางในการแก้ไขปัญหา ชนกลุ่มน้อยของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

- (1.) ประเทศสหรัฐอเมริกา
- (2.) ประเทศสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (อังกฤษ)
- (3.) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส (ฝรั่งเศส)
- (4.) ประเทศเนเธอร์แลนด์

แยกพิจารณาดังนี้

- (1.) ประเทศสหรัฐอเมริกา

ชนกลุ่มน้อยในประเทศสหรัฐอเมริกาที่เห็นได้ชัดเจนคือ ความแตกต่างทางสีผิว คือ ชาวผิวดำ (Black) และชาวผิวเหลือง (Yellow) ซึ่งได้มีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย ดังนี้

- (1.1) ชาวผิวดำ (ปัญหา Black and White)¹³

¹² J. Benyon, Unrest and the Participation in American Politics : The Dynamic of Agenda Building, 2nd edn. (Baltimore, MD : Johns Hopkins University, 1987).

นโยบายที่เน้นถึงชนกลุ่มน้อยโดยเฉพาะในเรื่องสีผิวอันมีสาเหตุจากความขัดแย้งอย่างรุนแรงของชาวมิซัวและชาวมิซิดำนั้น จะทำให้เป็นการขยายความแตกต่างระหว่างชนกลุ่มน้อยกับชนกลุ่มใหญ่ขึ้นอีก นโยบายนี้จะทำให้การพัฒนาประเทศสหรัฐอเมริกาล่าช้าได้ เพราะผลกระทบจากความขัดแย้งที่เกิดขึ้น อย่างที่ Arthur Fletcher กล่าวว่าการสร้างความแตกต่างทางด้านชนกลุ่มน้อยนั้น อาจก่อให้เกิดสงครามระหว่างเชื้อชาติที่ยิ่งใหญ่และรุนแรงกว่าสงครามที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในประเทศบอสเนีย¹⁴

ตั้งแต่ ค.ศ. 1960 เป็นต้นมาที่ประเทศสหรัฐอเมริกามีความต้องการให้แต่ละคนมีสิทธิตัดสินใจโดยลักษณะและคุณสมบัติของตนเอง ต้องการนโยบายที่ไม่คำนึงถึงสีผิว แต่จะดำเนินการได้เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับการใช้ข้อมูลสถิติการเหยียดสีผิวที่ถูกต้องแท้จริง เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างจริงจัง มิฉะนั้นจะกลับกลายเป็นการสนับสนุนมาตรการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยที่คำนึงถึงเฉพาะเรื่องสีผิวเป็นหลัก ซึ่งจะส่งผลให้มีการแบ่งแยกและเกิดความแตกต่างมากขึ้น และจะทำให้ปัญหาการเหยียดสีผิวไม่มีที่สิ้นสุด

(1.2) ชาวมิซัวเหลือง (ปัญหา Yellow)¹⁵

สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ภาพลักษณ์ที่ชาวอเมริกันเชื้อชาติเอเชียได้รับว่า ความเป็นคนต่างชาติตลอดกาล (The Perpetual Foreigner) ซึ่งในวิกฤตการณ์ของความหลากหลาย นั้น ชาวอเมริกันเชื้อสายเอเชียมีความคิดว่า พหุวัฒนธรรมนิยม (Pluralism) นั้นเป็นรูปแบบของความเท่าเทียมกันโดยเป็นการยอมรับถึงส่วนรวมในด้านความเป็นกลุ่ม และเป็นการยอมรับในสิ่งเฉพาะของความเป็นปัจเจกบุคคล

นอกจากนี้ แนวความคิดเรื่องการผสมกลมกลืน (Assimilation) นั้น เป็นการยกย่องความสำคัญของคนมิซัวในขณะที่แนวความคิดเรื่องพหุวัฒนธรรมนิยม (Piuralism) เป็นการยกย่องความสำคัญของคนมิซิวี่ต่าง ๆ ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Multicultural) และเห็นว่าวัฒนธรรมต้องขึ้นอยู่กับการเป็นเอกภาพสากล(Universalism) ซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมและเบาบาง ในขณะที่ความเป็นปัจเจกบุคคล (Individualism) มีลักษณะเป็นรูปธรรมและหนักแน่น แต่ทั้ง

¹³ Stephan Thernstrom and Abigail Thernstrom, American in Black and White : one nation, indivisible (New York : Simon & Schuster inc.,1999).

¹⁴ Bureau of National Affairs, "Preference Programs under Fire....", Special Report No.34,C-1, Washington,D.C., February 21, (1995).

¹⁵ Frank H. Wu, Yellow, Race in America Beyond Black and White , Basic Book (The United States of America : A member of the Perseus Books Group , 2002).

Universalism และ Individualism เป็นหนทาง และเป้าหมายของชีวิตและวัฒนธรรมที่มีคุณค่า¹⁶ แนวคิด Assimilation จึงเป็นสิ่งที่คนผิวสีต่าง ๆ ไม่ต้องการ การประท้วงของชาวผิวดำ (Black Power) เป็นผลทำให้เกิดการประท้วงของชาวผิวเหลือง (Yellow Power) เพื่อเรียกร้องการปกครองของตนเอง รัฐบาลกลางจึงได้ออกกฎระเบียบ Directive No.15 เพื่อจัดสถิติและกำหนดหมวดหมู่ "ห้าเหลี่ยมทางเชื้อชาติ" ของชาวอเมริกันเชื้อชาติเอเชีย คือ คนผิวดำ คนผิวขาว คนอเมริกันเชื้อชาติอินเดียนแดง คนเอเชีย และคน Hispanic¹⁷

(2.) ประเทศสหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์เหนือ (อังกฤษ)

โดยเหตุที่มีการทำร้ายชาวผิวดำอย่างต่อเนื่องตลอดมา¹⁸ จนถึงขั้นเกิดการจลาจล¹⁹ กลายเป็นประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการ ซึ่งได้มีการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยโดยการแยกออกเป็นส่วนเกินของสังคม (excluding recognition) เช่น การกำหนดนโยบายควบคุมการเข้าเมือง และออกกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง (Immigrants Act)²⁰ เพื่อแบ่งแยกความแตกต่างระหว่างพลเมืองกับคนต่างด้าว²¹ จนกลายเป็นประเด็นทางการเมือง ต่อมาจึงได้ออกกฎหมายว่าด้วยความสัมพันธ์ทางเชื้อชาติ (Race Relation Acts) เพื่อให้เป็นปัญหาปัจเจกบุคคล แต่การใช้ excluding recognition อย่างเดียวก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ จึงได้ประนีประนอมโดยนำการเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (including recognition) มาปรับใช้ด้วย รวมทั้งพิจารณาแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยในฐานะที่เป็น

¹⁶ Michael Walzer, Thick and Thin : Moral Arguments at Home and Abroad (Notre Dame, Ind. : University of Notre Dame, 1994).

¹⁷ Milton M.Gordon, Assimilation in American Life : The Role of Race, Religion, and National Origins (New York : Oxford University Press, 1964).

¹⁸ P. Fryer, Staying Power 5 edn. (London : Pluto Press, 1991), p.981.

¹⁹ D. Cook and B. Hudson, eds, Racism and Criminology (London : Sage, 1993).

²⁰ J. Solomos and Black Youth, Racism and the State (London : Cambridge University Press, 1998), p.33.

²¹ R. Miles , The Riots of 1958 : The Ideological Construction of 'Race Relation' as a Political Issues in Britain, Immigrants and Minorities, vol.3 (Britain : Pluto Press,1984), pp. 252-75.

ปัญหาปัจเจกบุคคล ปัญหาของสังคม ประเด็นทางการเมือง ตลอดจนประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการประกอบกันทั้งหมด²² แต่ก็ยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจนเท่าใดนัก²³

(3.) ประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส(ฝรั่งเศส)

ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศฝรั่งเศสได้รับความเสียหายอย่างยิ่ง จึงจำเป็นต้องฟื้นฟูประเทศโดยเร่งด่วนและมีการนำเข้าคนงานต่างชาติ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวอัลจีเรีย โดยมีสภาพความเป็นอยู่อย่างแร้นแค้น²⁴ ได้รับความเกลียดชังและเหยียดหยามจากชาวฝรั่งเศส จึงเกิดการปะทะกันหลายครั้งเหตุการณ์รุนแรงถึงขั้นเป็นการก่อการร้ายทางการเมืองซึ่งรัฐถือว่าเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ และได้ผ่านนโยบาย excluding recognition มาใช้²⁵ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ.1972 จากการที่ฝรั่งเศสได้ให้สัตยาบันต่อ Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965 จึงได้มีแนวคิดในการออกกฎหมายภายในเรื่องการห้ามการเลือกปฏิบัติมาใช้บังคับ แม้กระนั้นก็ตาม ก็ยังมีชาวอัลจีเรียถูกฆ่าตายจำนวนมาก จนรัฐบาลอัลจีเรียเองกลับต้องประกาศห้ามมิให้ชาวอัลจีเรียเดินทางไปประเทศฝรั่งเศส²⁶

การดำเนินการตามนโยบาย excluding recognition คือ แนวความคิดการจำกัดจำนวนคนเข้าเมืองที่เรียกว่า *Seuil de tolerance* (ขีดสุดของความอดทน)²⁷ โดยอ้างว่าเป็นกฎหมายธรรมชาติที่ว่า สังคมหนึ่งสังคมใดนั้นจะสามารถรับคนแปลกหน้าได้จนถึงระดับหนึ่งเท่านั้น หากว่าเกินขีดสุดนี้ไปแล้วก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งทางสังคม กล่าวคือ การกดขี่ข่มเหงมิใช่ปัญหาหลักของการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อย หากแต่ปัญหาหลักอยู่ที่จำนวนและความหนาแน่นของคนเข้าเมืองใน

²² A. Sivanandan, *A Different Hunger : Writings on Black Resistance* (London : Pluto Press, 1987), p. 12.

²³ Bhikhu Perekh, *Racial Violence : A Separate Office? A Discussion Paper, The All-Party Parliamentary Group on Race and Community, Houses of Parliament, Session 1993/94* (London : A Charta Mede Associate Company, 1994).

²⁴ S. Castle, H. Booth and T. Wallace, *Here For Good, Western Europe's New Ethnic Minorities* 2 nd edn.. (London : Pluto Press, 1987), p.52.

²⁵ Gary P. Freeman, *Immigrant Labour and Racial Conflict in Industrial Societies* (Princeton NJ : Princeton University Press, 1979), pp.85, 94.

²⁶ C. Lloyd, *Racist Violence and Anti-Racist Reaction : A View of France*, quoted in T. Bjorgo and R. Wittie eds. *Racist Violence in Europe* (London : Macmillan, 1993), p.212.

²⁷ Gary P. Freeman, *supra note 25*, p.159.

พื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง แนวคิด *Seuil de tolerance* นี้เป็นเหตุผลทางวิทยาศาสตร์ ที่แสดงให้เห็นถึงการไม่สามารถอยู่ร่วมกันของวัฒนธรรมที่แตกต่างกันได้ จึงทำให้เกิดการควบคุมการเข้าเมืองที่เข้มงวด และการตั้งสมมติฐานว่าคนต่างชาติจะต้องกลืนเข้ากับสังคมฝรั่งเศสแบบเต็มที่²⁸ รวมทั้งการกระจายคนเข้าเมืองมิให้เป็นกลุ่มก้อนในที่ใดที่หนึ่ง

(4.) ประเทศเนเธอร์แลนด์

ในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สองได้มีการเกณฑ์แรงงานต่างชาติซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวตุรกี และชาวโมร็อกโคเข้ามาแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานเช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส จึงมีเหตุปะทะอย่างรุนแรง และการเหยียดสีผิวเช่นเดียวกัน แต่รัฐบาลถือว่า การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อยที่เกิดขึ้นเป็นเพียงเหตุการณ์ชั่วคราวชั่วคราว (Occasional recognition) ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งหรือปัญหาทางสังคม ผลที่ตามมาคือ เกิดการก่อการร้ายโดยชาวโมร็อกโคซึ่งทำให้เกิด “นโยบายเกี่ยวกับชนกลุ่มน้อยของดัตช์” ที่ว่าการเข้าเมืองของชนกลุ่มน้อยนั้นเป็นการเข้าเมืองแบบชั่วคราวชั่วคราวเท่านั้น ดังนั้น ชนกลุ่มน้อยจะต้องปรับตัวให้เข้ากับสังคมของชาวดัตช์อย่างสมบูรณ์แบบและชนกลุ่มน้อยจะต้องรักษาไว้ซึ่งวัฒนธรรมของตนเองด้วย

นอกจากนี้ยังมีเหตุผลอื่น ๆ ได้แก่ เหตุผลทางการเมืองระหว่างประเทศ การหลั่งไหลเข้ามาของคนต่างชาติ เป็นภัยคุกคามต่อประเทศ เหตุผลทางภูมิศาสตร์ ปัญหาและความวุ่นวายมักเกิดขึ้นในเมืองใหญ่ ๆ ซึ่งเป็นสถานที่ที่คนต่างชาติอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก เหตุผลทางเศรษฐกิจ ปัญหาการว่างงาน การแย่งงาน ทำให้เกิดความไม่พอใจในลักษณะรุนแรง เหตุผลทางการเมือง การกดขี่ข่มเหงที่เชื่อมโยงกับแนวความคิดทางการเมืองแบบขวาจัด เหตุผลที่เกิดจากสื่อมวลชน เมื่อการกดขี่ข่มเหงได้รับความสนใจจากสื่อมวลชนมากขึ้น ก็มักมีการเลียนแบบ เหตุผลทางจิตวิทยา ระดับสติปัญญาของผู้กระทำความผิด ความรู้สึกนึกคิด เหตุผลทางอายุและเพศ ผู้กระทำความผิดมักเป็นวัยรุ่นผู้ชายที่ยังไม่มีความรับผิดชอบเพียงพอ เหตุผลทางวัฒนธรรม เป็นการโยนความผิดให้ผู้เคราะห์ร้ายว่า เพราะไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมของประเทศ เจ้าบ้านได้

จะเห็นได้ว่าแนวทาง มาตรการและนโยบายของรัฐต่าง ๆ นั้นอยู่ในทิศทางเดียวกัน คือ ความกังวลที่เกิดจากการเคลื่อนไหวของคนต่างชาติว่า จะก่อให้เกิดความไม่สงบในวิถีชีวิต ของสังคมในประเทศ รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงได้นำมาตรการจำกัดการเข้าเมืองของคนต่างชาติมาใช้²⁹ และ

²⁸ G. Ford, "Report on the Findings of the Committee of Inquiry into Racism and Xenophobia", *European Parliament*, No. 3.7.5 France : Strasbourg, 1990.

²⁹ W. A. Cornelius, P. L. Martin and J. F. Holyfield, eds., *Controlling Migration : A Global Perspective* (Stanford : Stanford University Press, 1994).

เห็นว่า การเข้าเมืองของคนต่างชาติดอาจเป็นภัยต่อคนต่างชาติดที่อาศัยอยู่ในประเทศเจ้าบ้านด้วย จึงทำให้มีการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ระหว่างการจำกัดการเข้าเมืองกับการปรับตัวเข้ากันและความสัมพันธ์ที่ดีในสังคม

นอกจากนี้ กระแสโลกาภิวัตน์และความเป็นชนชาวยุโรป (Europeanisation) ที่มีได้จำกัดอยู่เฉพาะในประเด็นทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่รวมถึงกระบวนการทางการเมือง สิ่งแวดล้อม ทหาร และจำนวนประชากรด้วย³⁰ ความแตกต่างในการแก้ไขปัญหาของประเทศต่าง ๆ จะลดลงเรื่อย ๆ อันเป็นไปในแนวทางเดียวกันตามลักษณะของแต่ละรัฐที่มีทัศนคติต่อประเทศของตนเอง โดยต่างได้แสดงถึงการแก้ไขปัญหาทั้งแบบ including recognition และ excluding recognition ประกอบกัน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นเพราะการรวมตัวกันของประเทศในทวีปยุโรปในประเด็นทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมที่เพิ่มมากขึ้น และต่างก็ต้องประสบกับความขัดแย้งของชนกลุ่มใหญ่และชนกลุ่มน้อยต่างๆในสังคม

สำหรับประเทศไทยก็เช่นเดียวกันได้มีการแก้ไขปัญหาทั้งแบบ including recognition เช่น การให้สัญชาติไทยแก่คนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายบางประเภท เพื่อรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ส่วนการแก้ไขปัญหา excluding recognition เช่น การไม่ให้สัญชาติไทยแก่คนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายบางประเภท อันเข้าสู่ขั้นตอนการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยที่เป็นประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการ (formal agenda) แล้ว แต่เพื่อผ่อนปรนมิให้เกิดความรุนแรง ดังเช่นตัวอย่างการเรียกร้องสิทธิของชนกลุ่มน้อยในแต่ละประเทศและในองค์การสหประชาชาติดังกล่าวมาแล้ว จึงได้มีการออกหลักเกณฑ์การอยู่ในประเทศไทยอย่างมีเงื่อนไขดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ซึ่งในส่วนนี้จะวิเคราะห์ไว้โดยละเอียดในตอนท้ายบท

3. การให้ความคุ้มครองสิทธิพลเมืองของชนกลุ่มน้อยในแต่ละภูมิภาค

การให้ความคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในฐานะที่เป็นสิทธิพลเมืองนี้ เป็นการให้ความคุ้มครองที่จำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองของประเทศนั้น ๆ เท่านั้น ไม่ว่าจะได้สถานะความเป็นพลเมืองโดยหลักสายโลหิต โดยการเกิด หรือการได้มาภายหลังโดยการสมรสหรือการแปลงสัญชาติ การให้ความคุ้มครองสิทธิพลเมืองจะมีขึ้นจากการบัญญัติรับรองสิทธินั้น ๆ ไว้ในกฎหมายส่วนใหญ่คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิพลเมืองไว้ รวมทั้งแนวความคิดการคุ้มครองสิทธิพลเมืองตาม

³⁰ S. Castles and M.J Miller, The Age of Migration (London : Macmillan,1993), p.93.

อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแต่ละภูมิภาคที่มีประวัติศาสตร์ แนวความคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนแตกต่างกันไป

หลังจากมีปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเกิดขึ้น การพัฒนาแนวคิด กลไก หรือกระบวนการที่จะนำไปสู่การส่งเสริมหรือบังคับให้เกิดการเคารพหรือปกป้องสิทธิมนุษยชนก็เพิ่มมากขึ้นตลอดมา จนกระทั่งปี ค.ศ. 1977 สหประชาชาติได้สนับสนุนแนวทางการเรียกร้องในภูมิภาคที่ยังไม่มีการจัดตั้ง กลไกสิทธิมนุษยชนที่เหมาะสมกับภูมิภาคของตน เพื่อให้เกิดการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค เพราะการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค จะสอดคล้องกับรากฐานทางวัฒนธรรม ความคล้ายคลึงกัน และศักยภาพของผลประโยชน์ร่วมกัน ความผูกพันเชิงภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมระหว่างรัฐที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกันในแต่ละภูมิภาค ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งจำเป็นต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพของสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศแบบพหุภาคี เพื่อส่งเสริมกลไกสิทธิมนุษยชนระดับโลก ความพยายามระดับภูมิภาคในการสร้างกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่มีประสิทธิภาพปรากฏแพร่หลายทั้งในยุโรป ทวีปอเมริกา และแอฟริกา ได้แก่ ระบบสิทธิมนุษยชนยุโรป ระบบสิทธิมนุษยชนระหว่างอเมริกา (Inter-American Human Rights System) และกฎบัตรแห่งสิทธิของมนุษย์และประชาชนขององค์การเพื่อความเป็นเอกภาพของแอฟริกา (Organization of African Unity's Charter of Human and Peoples' Rights) นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอในการก่อตั้งสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนของอิสลาม แต่ก็ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรมชัดเจน จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1994 สันนิบาตแห่งชาติอาหรับ (League of Arab State) ก็ให้การรับรอง "กฎบัตรสิทธิมนุษยชนของอาหรับ" (The Arab Charter on Human Rights) ซึ่งมีสาระบางประเด็นที่สะท้อนถึงสิ่งที่อาจมองเป็นวิถีอิสลาม³¹ พัฒนาการที่คล้ายคลึงกันกำลังเกิดขึ้นในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ อันเป็นความพยายามของนักกฎหมาย และ NGO ที่จะก่อตั้งระบบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคนี้

เนื่องจากมีแนวคิด ความเป็นมาแตกต่างกันในแต่ละภูมิภาค จึงขอเสนอแนวคิดการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของแต่ละภูมิภาค ที่มีความเหมือนกันและแตกต่างกัน มาพิจารณาเปรียบเทียบ ดังนี้

- 3.1 ภูมิภาคยุโรป
- 3.2 ภูมิภาคอเมริกา
- 3.3 ภูมิภาคแอฟริกา
- 3.4 ภูมิภาคอาหรับ

³¹ International Commission of Jurists, "The Arab Charter on Human Rights", *The Review*, No.56/1996 (June) pp.57 – 64. อ้างถึงใน จรัญ โฆษณานันท์, *สิทธิมนุษยชนไร้พรมแดน ปรัชญา กฎหมาย และความเป็นจริงทางสังคม* (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2545), น. 76.

3.5 ภูมิภาคเอเชีย แยกพิจารณา ดังนี้

3.1 ภูมิภาคยุโรป

ตราสารสำคัญของการคุ้มครองสิทธิพลเมืองในภูมิภาคยุโรป คือ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Convention on Human Rights : ECHR) กำหนดมาตรการขั้นเพื่อการส่งเสริม คุ้มครอง ซึ่งได้กำหนดเป็นรูปธรรมชัดเจนและเป็นมาตรฐานที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง จึงขอนำมากล่าวไว้ในที่นี้ ดังนี้

(1.) การห้ามการเลือกปฏิบัติ มาตรา 14 ECHR

หลักการไม่เลือกปฏิบัติ ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานที่ปราศจากการเลือกปฏิบัติใดๆ อันเนื่องมาจากเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมืองหรือความเห็นอย่างอื่น ชาติ แหล่งกำเนิดทางสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นๆ นอกจากนั้น ยังต้องประกันสิทธิความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชายในการมีสิทธิทางเศรษฐกิจด้วย ซึ่งการคุ้มครองนี้ ครอบคลุมทั้งการเลือกปฏิบัติที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและจากเอกชนด้วย

(2.) การรับรองสิทธิในชีวิต การห้ามการกระทำทรมาน หรือการปฏิบัติอย่างโหดร้ายทารุณ และถูกเหยียดหยาม มาตรา 2 และมาตรา 3 ECHR

การรับรองสิทธิในชีวิต และการห้ามการกระทำทรมานหรือทารุณกรรม หรือมีการปฏิบัติตลอดจนการลงโทษที่มีลักษณะโหดร้าย ผิดมนุษยธรรมหรือต่ำช้านี้ นอกจากเป็นการรับรองสิทธิในชีวิตและการได้รับการปฏิบัติที่ดีแล้ว ยังคุ้มครองถึงการห้ามนำมนุษย์ไปเป็นทาสหรือการบังคับเกณฑ์แรงงานด้วย

(3.) การรับรองสิทธิในการมีอิสรภาพและความปลอดภัย มาตรา 5 ECHR

การคุ้มครองอิสรภาพและความปลอดภัยนี้เป็นหนึ่งในความคุ้มครองที่ได้รับการรับรองไว้เช่นกัน การล่วงละเมิดสิทธิดังกล่าว อาจเกิดขึ้นได้ทั้งจากรัฐและบุคคลธรรมดา เช่น การตรวจค้นร่างกาย เคหสถาน การดักฟังการสนทนาทางโทรศัพท์ หรือการลอบบันทึกการสนทนาต่างๆ

อย่างไรก็ตาม สิทธินี้ก็เช่นเดียวกับสิทธิอื่นๆ ที่มีได้เป็นการให้ความคุ้มครองโดยสมบูรณ์ กล่าวคือ รัฐสามารถยกเว้นหรือเข้าแทรกแซงได้ในบางกรณี รวมทั้งการดำเนินการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะด้วย

(4.) การรับรองเสรีภาพในการชุมนุมโดยสันติและเสรีภาพในการรวมตัวกัน มาตรา 11 ECHR

เสรีภาพในการชุมนุมและเสรีภาพในการรวมตัวกันมีความสำคัญ เนื่องจากการรวมตัวกันนี้อาจกระทำเพื่อจุดมุ่งหมายได้หลายประการ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ทางวัฒนธรรม ศาสนา หรือภาษา และการรวมตัวกันนี้อาจนำไปสู่การกระทำเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิ ดังกล่าว

(5.) การรับรองเสรีภาพในการแสดงออก มาตรา 10 ECHR

เสรีภาพในการยึดถือความคิดเห็นและการแสดงออกนี้ นอกจากจะเป็นการรับรองเสรีภาพในการได้รับ หรือการสื่อสารข้อมูลข่าวสารหรือความคิดในทุกรูปแบบแล้ว ยังรวมถึงเสรีภาพในการแสวงหาและได้รับสิทธิดังกล่าวโดยปราศจากขอบเขตในเรื่องพรมแดน หรือเครื่องมือสื่อสารชนิดใด การจำกัดสิทธิประเภทนี้เป็นเรื่องกระทบผลประโยชน์ของผู้อื่นหรือของชุมชนจึงเป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้

(6.) การรับรองสิทธิในชีวิต ครอบครัว บ้าน และการติดต่อสื่อสารของบุคคล มาตรา 8 ECHR

สิทธิที่จะได้รับในชีวิต ครอบครัว บ้าน และการติดต่อสื่อสารของบุคคลนี้ นอกจากจะกระทำต่อครอบครัวแล้ว ยังให้ความคุ้มครองแก่การสมรสด้วยความสมัครใจ ความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย และกำหนดให้ความคุ้มครองเพื่อปกป้องสิทธิเด็กไว้โดยเฉพาะว่า นอกจากจะมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากครอบครัวโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติแล้ว ยังปกป้องเด็กจากการใช้ความรุนแรง การถูกเอาเปรียบในรูปแบบต่าง ๆ และพันธกรณีของรัฐที่จะต้องมีมาตรการเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาบุคลิกภาพของเด็ก รวมทั้งการที่เด็กมีสิทธิที่จะมีชื่อและหลักฐานทางทะเบียนทันทีที่ถือกำเนิด อันเป็นการยอมรับต่อสภาพบุคคลทางกฎหมายของเด็ก และสิทธิของเด็กที่จะได้รับสัญชาติด้วย

(7.) การรับรองสิทธิเสรีภาพทางความคิด ความเชื่อ และศาสนา มาตรา 9 ECHR

สิทธิเสรีภาพประเภทนี้ ไม่อาจยินยอมให้มีการยกเว้นได้ แม้ในระหว่างกรณีฉุกเฉิน อย่างไรก็ตาม การจำกัดนี้มิใช่ว่าจะกระทำมิได้เลย กล่าวคือ เสรีภาพในการประกาศศาสนา หรือความเชื่อถือ

ของบุคคลอาจอยู่ภายใต้ข้อจำกัดทางกฎหมายได้ หากว่าการจำกัดนั้นเป็นไปเพื่อรักษาความปลอดภัย สาธารณะ ความสงบเรียบร้อย สุขภาพอนามัย ศีลธรรม รวมทั้งสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลอื่น ซึ่งเสรีภาพในทางความคิด ความเชื่อ และศาสนานี้ หมายความว่าถึง เสรีภาพในความเชื่อทั้งหมดของ บุคคล ไม่ว่าจะเป็ความเชื่อทางการเมือง ศีลธรรม ปรัชญา หรือศาสนาก็ตาม ในการใช้เสรีภาพ ดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ³²

(8.) การรับรองสิทธิในการศึกษา มาตรา 2 แห่งสนธิสัญญาเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ของ ECHR

สิทธิในการศึกษาได้รับการรับรองไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งการศึกษาชั้นสูงและการศึกษาขั้น พื้นฐานหลักการที่สำคัญ คือ รัฐต้องจัดให้การศึกษาระดับประถมศึกษาเป็นการศึกษาภาคบังคับและจัดให้ ทุกคนแบบให้เปล่า นอกจากนี้ รัฐต้องดำเนินมาตรการอื่นๆ เพื่อให้บรรลุหน้าที่ในการให้การศึกษาด้วย

(9.) การรับรองสิทธิทางภาษา มาตรา 5 และมาตรา 6 ECHR

บุคคลจะไม่ถูกปฏิเสธสิทธิที่จะมีวัฒนธรรมของตนเองที่จะนับถือปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา หรือใช้ภาษาของตนเองภายในชุมชนร่วมกับสมาชิกอื่น และยังได้รับการรับรองสิทธิในการเข้ามีส่วนร่วม ในชีวิต วัฒนธรรม และได้รับประโยชน์จากความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ที่ตนเป็นผู้กระทำด้วย

(10.) การรับรองสิทธิในการเลือกตั้ง มาตรา 3 แห่งสนธิสัญญาเพิ่มเติมฉบับที่ 1 ของ ECHR

สิทธิในการเลือกตั้งที่รับรองไว้ นี้ ก็เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นธรรม ให้ประชาชนสามารถแสดง ความคิดเห็นได้อย่างเป็นอิสระมากที่สุด

ความชอบด้วยกฎหมายในการจำกัดสิทธิของบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อย

การจำกัดสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองไว้ นั้น กติกาสากลระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิ พลเมืองและสิทธิทางการเมือง (มาตรา 4) ยินยอมให้รัฐกระทำได้ในกรณีมีสถานการณ์ฉุกเฉิน สาธารณะอันคุกคามต่ออธิปไตยของรัฐ อย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ต้องพิจารณา คือ กติกาดังกล่าวให้ สิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญบางประการ ให้เป็นสิทธิที่จะต้องได้รับการปกป้องคุ้มครอง และไม่อาจ ตกอยู่ภายใต้ข้อจำกัดหรือข้อยกเว้นได้ แม้ว่าจะอยู่ในกรณีสถานการณ์ฉุกเฉินก็ตาม สิทธิเช่นว่านั้น ประกอบด้วย สิทธิในชีวิต การห้ามการเลือกปฏิบัติ การลงโทษซึ่งเป็นการทรมานโหดร้ายหรือผิด มนุษยธรรม สิทธิที่จะไม่ถูกนำตัวไปเป็นทาส รวมทั้งการห้ามค้าทาสในรูปแบบต่าง ๆ การห้ามมิให้

³² M. Nowak, UN Covenant on Civil and Political Rights : CCPR Commentary (Kehl : Engel, 1993).

จำกัดบุคคลเพียงเพราะเหตุว่าบุคคลดังกล่าวไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญา การห้ามมิให้บังคับใช้กฎหมายอาญาย้อนหลัง สิทธิของบุคคลภายใต้กฎหมาย สิทธิในความคิด มโนธรรม และศาสนา

การจำกัดสิทธิของบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยที่สามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ดังนี้

1. การจำกัดสิทธิของชนกลุ่มน้อยโดยชอบด้วยกฎหมาย ตามมาตรา 8 ถึง มาตรา 11 ECHR ซึ่งข้อจำกัดที่ชอบด้วยกฎหมายต้องมีเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(1.) ข้อจำกัดสิทธิของชนกลุ่มน้อยนั้น ต้องมีกฎหมายภายในรองรับ เพื่อป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ

(2.) วัตถุประสงค์ของการจำกัดสิทธิดังกล่าว ต้องบัญญัติไว้ชัดเจนโดยกฎหมาย และเป็นวัตถุประสงค์ที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยเป็นการคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐและสิทธิของผู้อื่น เป็นต้น

(3.) ข้อจำกัดดังกล่าว จะต้องมีเหตุผลที่เพียงพอ และเป็นไปเท่าที่จำเป็นตามหลักแห่งความได้สัดส่วนระหว่างการกระทำและผลของการกระทำ เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่ชอบด้วยกฎหมายในระบบประชาธิปไตยด้วย

2. ข้อจำกัดทางการเมืองของบุคคลต่างชาติ มาตรา 16 ECHR

การรับรองสิทธิของชนกลุ่มน้อยมิได้เป็นการรับรองสิทธิของบุคคลต่างชาติด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการจำกัดสิทธิของบุคคลต่างชาติไว้

3. การจำกัดสิทธิเสรีภาพในสถานการณ์พิเศษ

การฝ่าฝืนการคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยของรัฐสามารถกระทำได้ เมื่อรัฐอยู่ในสถานการณ์พิเศษ เช่น เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อประเทศอยู่ในระหว่างภาวะสงคราม หรือกรณีฉุกเฉินอื่นๆ ที่เป็นการสันคลอนต่อความมั่นคงของชาติเท่านั้น เงื่อนไขเช่นว่านี้ จึงมีขอบเขตที่จำกัดอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม การจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน อันสืบเนื่องมาจากการมีสถานการณ์พิเศษดังกล่าวจะต้องมีการควบคุมและดูแลอย่างเข้มงวด แต่สิทธิเสรีภาพบางประการ ถึงแม้ว่ารัฐจะได้ประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจถูกคุกคามได้ กล่าวคือ สิทธิเสรีภาพในชีวิต การห้ามทรมาน หรือการปฏิบัติต่อบุคคลอย่างโหดร้ายทารุณ และดูถูกเหยียดหยาม เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า ECHR แม้จะเป็นมาตรฐานที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวาง แต่ก็ยังมีข้อจำกัดสิทธิของบุคคลที่เป็นชนกลุ่มน้อยได้ดังกล่าวมาแล้ว

3.2 ภูมิภาคอเมริกา

ภูมิภาคอเมริกาจัดเป็นอาณาบริเวณหนึ่งของโลกที่มีความแตกต่างในด้านการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ครอบคลุมทั้งดินแดนในส่วนเหนือที่เป็นประเทศมั่งคั่งก้าวหน้า คือ

สหรัฐอเมริกา คานาดา และดินแดนแห่งรัฐต่าง ๆ ที่มีความยากจนกว่าทางตอนใต้ในแถบคาริบเบียน อเมริกาและลาตินอเมริกา ที่ ล้าหลังกว่าทางด้านเศรษฐกิจ สังคมของรัฐทางตอนใต้ทวีปอเมริกาและ ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนในอาณานิเวณดังกล่าวหลาย ๆ แห่ง เช่น ซิลี อาร์เจนตินา อุรุกวัย กัวเตมาลา เอลซาวาดอร์ เปรู เช่นกัน

การพัฒนากระบวนการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอเมริกาดังกล่าว เกิดขึ้นเมื่อเดือน พฤษภาคม ค.ศ.1948 ในการประชุมของกลุ่มประเทศระหว่างภูมิภาคอเมริกา ครั้งที่ 9 ที่เมือง โบโกตา ประเทศโคลัมเบีย ซึ่งมีมติให้ก่อตั้งองค์การแห่งรัฐอเมริกา (Organization of American States/OAS) ควบคู่กับกฎบัตรขององค์การแห่งรัฐอเมริกาซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาแบบพหุภาคี และมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ.1951 วัตถุประสงค์และโครงสร้างขององค์การนี้สะท้อนแบบจำลองของ องค์การสหประชาชาติ เพื่อเป็นการสร้างระบบภูมิภาคเพื่อใช้ยุติข้อพิพาทอย่างสันติ สร้างสันติภาพ และความมั่นคงในภูมิภาคพร้อม ๆ กับการส่งเสริมระบบประชาธิปไตยแบบมีตัวแทน การพัฒนาทาง เศรษฐกิจ สังคม และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามระบอบประชาธิปไตย เพื่อป้องกันการเข้ามา แทรกแซงของสหรัฐอเมริกาพร้อม ๆ กับจุดหมายในการต่อต้านภัยคุกคามแทรกซึมของลัทธิ คอมมิวนิสต์ โดยมีตราสารที่เกี่ยวข้อง คือ กฎบัตรขององค์การแห่งรัฐอเมริกา อนุสัญญาสิทธิมนุษยชน อเมริกา (American Convention on Human Rights) ปฏิญญาแห่งอเมริกาว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของ มนุษย์ (The American Declaration of the Rights and Duties of Man 1948) อนุสัญญาระหว่าง อเมริกาเพื่อการปกป้องและลงโทษการกระทำทารุณกรรม ค.ศ.1985 (The Inter-American Convention to Prevent and Punish Torture 1985) และอนุสัญญาระหว่างอเมริกาว่าด้วยการ ป้องกัน การลงโทษ และกำจัดความรุนแรงต่อสตรี ค.ศ.1995

โดยทั่วไป สิทธิพลเมืองของสหรัฐอเมริกาได้รับการยอมรับว่า เป็นสิทธิที่ให้ความคุ้มครอง พลเมืองมากอย่างยิ่ง โดยได้รับอิทธิพลจากแนวคิดการปลดปล่อยอิสรภาพจากอังกฤษ รวมทั้งปัญหา ความขัดแย้งอย่างรุนแรงจนถึงขั้นเกิดการจลาจลของชาวมิซชาวและชาวมิวดำ ปัญหา "ห้าเหลี่ยมทาง เชื้อชาติ" ของคนมิวดำ คนมิซชาว คนอเมริกันเชื้อชาติอินเดียนแดง คนเอเชียและคน Hispanic ในเรื่อง ของปัญหา Black and White และปัญหา Yellow ดังกล่าวมาแล้ว จึงได้ให้ความคุ้มครองสิทธิพลเมือง อย่างกว้างขวาง ในส่วนนี้ จึงขอยกตัวอย่าง เฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาเท่านั้น

หลักสิทธิพลเมืองของสหรัฐอเมริกานั้นปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และ พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิพลเมือง ค.ศ.1964 (Civil Rights Act 1964) ที่รับรองสิทธิดังกล่าว

1. หลักการ

โดยหลักการรับรองสิทธิพลเมือง คือ การรับรองความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล อันเนื่องมาจากเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา หรือชาติกำเนิด และจากหลักดังกล่าวนี้นำมาสู่การคุ้มครองสิทธิพลเมืองในประการอื่น ๆ บนพื้นฐานของความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ

Civil Rights Act 1964 รับรองสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา หรือชาติกำเนิด โดยกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิเต็มที่และเท่าเทียมกันในการใช้สินค้าและบริการ สิ่งอำนวยความสะดวก ตลอดจนสิทธิพิเศษ ผลประโยชน์ และ ที่พักอาศัยในสถานที่อื่นเป็นสถานประกอบกิจการใด ๆ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติหรือการแบ่งแยกโดยอาศัยเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา หรือชาติกำเนิด (มาตรา 201) อย่างไรก็ตาม การปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกันและการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเหตุดังกล่าวอาจกระทำได้ หากว่าการกระทำนั้นเป็นไปโดยผลของกฎหมายข้อบัญญัติ ระเบียบ กฎ หรือ คำสั่งของมลรัฐหรือหน่วยงานของมลรัฐ หรือหน่วยปกครองย่อยของมลรัฐ (มาตรา 202) แม้ว่าการปฏิบัติโดยไม่เท่าเทียมกันและการเลือกปฏิบัติจะกำหนดให้กระทำได้ หากว่าเป็นไปโดยผลของกฎหมายก็ตาม กรณีนี้ยังจะต้องพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วยภายใต้หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

1.1 การรับรองความเสมอภาค³³ (Equality)

หลักความเสมอภาคนี้ปรากฏใน Declaration ของ Thomas Jefferson ที่กล่าวว่า "We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal..." และได้รับการพัฒนาในกฎหมายสหรัฐอเมริกาจนถึงปัจจุบัน หลักการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล กล่าวคือ เมื่อบุคคลทุกคนมีความเสมอภาคกันแล้ว การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวจึงไม่อาจกระทำได้

การรับรองความเสมอภาคนี้เป็นการรับรองในฐานะที่เป็นหลักทั่วไปในทุกๆ กรณี ได้แก่

(1) การกำหนดความเสมอภาคระหว่างหญิงและชาย

การกำหนดประเภทของบุคคลโดยคำนึงถึงเพศ จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักความเสมอภาค ก็ต่อเมื่อเป็นไปอย่างเป็นธรรมและบรรลุดัตถุประสงค์อันเป็นสาระสำคัญของกฎหมาย

(2) การกำหนดความเสมอภาคโดยประการอื่น

การออกกฎหมายที่มีบทบัญญัติให้สิทธิที่ไม่เท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคของบุคคล โดยคำนึงถึงเหตุอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเชื้อชาติหรือชาติกำเนิดของบุคคล สีผิว ฯลฯ นี้สามารถกระทำ

³³ M. Glenn Abernathy, Civil Liberties under the Constitution, Fourth Edition (South Carolina : University of South Carolina Press, 1985), pp.451-470.

ได้ หากปรากฏว่า การกำหนดเช่นนั้นอยู่บนหลักความมีเหตุมีผลและทำให้สาระสำคัญในกฎหมายนั้นบรรลุผลได้

การยอมให้มีกฎหมายจำกัดสิทธิของบุคคลอันเนื่องมาจากเหตุอื่นได้หรือไม่นั้น หลักเกณฑ์ดังกล่าว เกิดขึ้นจากการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันโดยการอ้างเหตุความชอบด้วยกฎหมายได้ ถือว่าการจำกัดดังกล่าวชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิในการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่มีให้สำหรับบุคคลประเภทที่กฎหมายกำหนดแล้ว เช่น การให้การศึกษาโดยไม่คิดค่าใช้จ่ายแก่เด็กทุกคนที่อาศัยอยู่ในดินแดนโดยจำกัดสิทธิแก่เด็กที่เป็น illegal minor alien สามารถกระทำได้ หากปรากฏว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์อันเป็นสาระสำคัญและความจำเป็นของรัฐเท่านั้น

1.2 การรับรองการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคล (Non Discrimination)

การรับรองการไม่เลือกปฏิบัติต่อบุคคลนี้เป็นหลักการที่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคของบุคคล กล่าวคือ เมื่อบุคคลมีความเสมอภาคแล้ว การปฏิบัติต่อบุคคลจึงต้องกระทำโดยเท่าเทียมกัน โดยหลัก การเลือกปฏิบัติต่อบุคคลจึงกระทำมิได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีกฎหมาย ระเบียบ กฎคำสั่งหรือหน่วยงานของรัฐกำหนดให้กระทำได้เท่านั้น ซึ่งทั้งหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัตินี้เป็นหลักการพื้นฐานที่นำไปปรับใช้กับสิทธิต่างๆ ของบุคคลในทุกกรณีที่กฎหมายสหรัฐอเมริการับรองไว้

การเลือกปฏิบัติที่สำคัญในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติและสีผิว ซึ่งมีการพิจารณาเป็น 2 แนวทาง ดังนี้

(1.) กำหนดให้กฎหมายหรือการกระทำใดที่มลรัฐออกมาบังคับใช้และมีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลอย่างชัดแจ้งอันเนื่องมาจากเชื้อชาติหรือสีผิวนั้น เป็นกฎหมายหรือการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา และ

(2.) กำหนดให้การจัดสรรสิทธิประโยชน์ต่างๆ โดยรัฐบาลของมลรัฐให้แก่บุคคลต่างๆ ในมลรัฐนั้น โดยแบ่งบุคคลผู้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เหล่านั้นเป็นกลุ่มหรือประเภทของบุคคลโดยอาศัยเชื้อชาติและสีผิวเป็นเกณฑ์ในการแบ่งนั้น ไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ทำให้การกระทำดังกล่าวขัดต่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาแต่อย่างใด เนื่องจากการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งนี้ ต้องปรากฏว่า ผลประโยชน์ที่ได้รับการจัดสรรให้แก่บุคคลที่มีการแบ่งประเภทนั้นเป็นไปอย่างเท่าเทียมกัน(separate but equal doctrine)

การเลือกปฏิบัติต่อบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการกระทำหรือการออกกฎหมายของรัฐที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิของบุคคลโดยชัดแจ้ง รวมทั้งการปฏิบัติต่อบุคคลโดยการแบ่งแยกประเภทของบุคคลโดยอาศัยเหตุดังกล่าวเพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ ที่จัดสรรให้โดยรัฐก็ตาม ถือเป็นการเลือกปฏิบัติและเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาทั้งสิ้น

2. การคุ้มครองสิทธิพลเมือง

สิทธิพลเมืองที่สำคัญที่ได้รับการรับรองไว้บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติอันเป็นหลักการที่ได้รับการรับรองไว้ตาม Civil Rights Act ด้วยเช่นกัน ประกอบด้วย สิทธิในการเลือกตั้ง สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐ และที่จะไม่ถูกละเมิดโดยบุคคลอื่น สิทธิที่จะได้รับความสะดวกจากบริการสาธารณะและการช่วยเหลือจากรัฐ สิทธิที่จะได้รับโอกาสในการจ้างงาน และสิทธิที่จะได้รับการศึกษาโดยเท่าเทียมกัน

สิทธิพลเมืองนี้ได้รับการดูแลโดยคณะกรรมการสิทธิพลเมือง ที่ทำหน้าที่เป็นผู้รักษาสิทธิพลเมืองสหรัฐอเมริกา อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนี้ มิได้จำกัดเฉพาะการพิจารณาข้อกล่าวหากรณีที่พักเมืองสหรัฐอเมริกาเรื่องเรียนว่าเป็นการพรากไปซึ่งสิทธิที่ตนได้รับการรับรองไว้ตาม Civil Rights Act เท่านั้น แต่ยังรวมถึงอำนาจในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิเสธการคุ้มครองความเท่าเทียมกันของบุคคล เสนอ รายงานและข้อเสนอแนะต่างๆ ต่อประธานาธิบดีและรัฐสภาเป็นคราว ๆ ไป (มาตรา 504) รวมทั้งมีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการดำรงไว้ซึ่งความเสมอภาค และการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างบุคคลอันเนื่องมาจากเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา หรือชาติกำเนิดด้วย (มาตรา 507)

ส่วนสิทธิอย่างอื่น เช่น สิทธิในความเป็นส่วนตัว และสิทธิบางประการของบุคคลบางประเภท ไม่ว่าจะเป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา หรือสิทธิของนักโทษ เป็นต้น เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองไว้แต่โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา เช่น สิทธิที่จะได้รับฟังการพิจารณาคดี ตามรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 16 มิใช่ในฐานะที่เป็นสิทธิพลเมืองตาม Civil Rights Act 1964

อย่างไรก็ตาม การคุ้มครองสิทธิพลเมืองนี้เป็นการคุ้มครองที่ให้แก่พลเมืองสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ดังนั้น การพิจารณาสหิติต่างๆ ที่ได้รับความคุ้มครองบนหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติ จึงจำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ บุคคลที่มีสัญชาติสหรัฐอเมริกา ไม่ว่าจะโดยการเกิดหรือการได้มาโดยประการอื่นในภายหลังเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงบุคคลอื่นที่เป็นคนต่างด้าวด้วย

การคุ้มครองสิทธิพลเมือง มีดังต่อไปนี้

2.1 สิทธิในการเลือกตั้ง

สิทธิในการเลือกตั้งนี้ได้รับการรับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา³⁴ และ Civil Rights Act 1964 (มาตรา 101) ที่นอกจากจะรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีสิทธิเลือกตั้งได้แล้วยังเป็น

³⁴ The Thirteenth Amendment (The Abolition of Slavery and Involuntary Servitude).

บทบัญญัติที่รับรองหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติด้วย จะเห็นได้จากการที่กฎหมายทั้งสองฉบับได้กำหนดรองรับไว้อีกชั้นหนึ่งให้มีสิทธินี้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว เพศ ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาที่เป็นกรอบแห่งกฎหมายมิได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสิทธิในการเลือกตั้งไว้ แต่ให้เป็นอำนาจของแต่ละมลรัฐที่จะกำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียด เช่น อายุ หรือคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น

2.2 สิทธิที่จะได้รับความสะดวกจากบริการสาธารณะและการช่วยเหลือจากรัฐ

สิทธิในการใช้สิ่งอำนวยความสะดวก บริการสาธารณะและการช่วยเหลือจากรัฐของพลเมืองสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากจะเป็นการรับรองสิทธิแล้ว ยังเป็นการกำหนดหน้าที่แก่รัฐที่จะต้องดำรงไว้ซึ่งความเสมอภาคในการให้สิทธิแก่บุคคลเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1.) การรับรองว่าพลเมืองสหรัฐอเมริกามีสิทธิเท่าเทียมกันบนพื้นฐานของความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติที่จะได้รับประโยชน์จากโครงการช่วยเหลือของรัฐ การไม่ถูกขับออกจากการเข้าร่วม หรือเลือกปฏิบัติในการเข้าร่วมโครงการหรือกิจกรรมใดที่เป็นการช่วยเหลือทางการเงินซึ่งดำเนินการโดยรัฐ โดยอาศัยเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว หรือชาติกำเนิด (มาตรา 601)

อย่างไรก็ตาม การเลือกปฏิบัติหรือการปฏิเสธสิทธิของพลเมืองสหรัฐอเมริกาสสามารถกระทำได้ แต่ต้องเฉพาะกรณีที่บุคคลนั้นเป็นผู้ซึ่งไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของโครงการนั้นๆ เท่านั้น เป็นต้น (มาตรา 602)

(2.) การรับรองสิทธิในสิ่งอำนวยความสะดวก บริการสาธารณะและความช่วยเหลือจากรัฐที่จะไม่ถูกพรากไปโดยบุคคลอื่น หรือถูกปฏิเสธไม่ให้ใช้สิทธินั้น

การที่บุคคลถูกปฏิเสธสิทธิในสิ่งอำนวยความสะดวกที่ดำเนินการโดยรัฐอันเนื่องมาจากเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา หรือชาติกำเนิดนั้น บุคคลดังกล่าวสามารถฟ้องร้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อเยียวยาความเสียหายจากการกระทำของรัฐได้ตามหลักความเสมอภาค

The Fourteenth Amendment (...the states are forbidden from making or enforcing any law which shall deny to any person within their jurisdiction the equal protection of the laws...).

The Fifteenth Amendment (...prohibits both the states and the United States from abridging the right to vote because of their race or color...).

The Nineteenth Amendment (...prohibits both the states and the United States from abridging the right to vote because of their sex...).

The Twenty-sixth Amendment (... forbids the states and the United States from denying persons eighteen years of age or older the right to vote because of age).

และการไม่เลือกปฏิบัติที่รับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา หรือตามสิทธิที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกจากบริการสาธารณะ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด (มาตรา 301)

2.3 สิทธิที่จะได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกัน

Civil Rights Act 1964 บัญญัติรับรองสิทธิของพลเมืองสหรัฐอเมริกาที่จะได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการแบ่งแยกการศึกษาในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาของรัฐ อันเนื่องมาจากการคำนึงถึงเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา หรือชาติกำเนิดของนักเรียน ทั้งนี้ การศึกษาในโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาของรัฐนี้ หมายถึง การศึกษาในโรงเรียน หรือในสถานศึกษาของรัฐ (มาตรา 402) และหากสิทธิของบุคคลดังกล่าวถูกระทบกระเทือน บุคคลนั้นก็สามรถดำเนินคดีหรือฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายทางศาลได้ (มาตรา 409)

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลอาจจัดประเภทของบุคคลเพื่อเข้ารับการศึกษ หรือปฏิเสธสิทธิของบุคคลที่จะได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันได้ หากว่าการจัดประเภทหรือการปฏิเสธนั้น มิได้อยู่บนพื้นฐานของการ คัดสรรจากเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา และชาติกำเนิดของบุคคลดังกล่าว (มาตรา 410)

2.4 สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการ

สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการนี้ มิได้จำกัดเฉพาะเสรีภาพทางวิชาการเท่านั้น แต่ยังมีควมหมายรวมถึง สิทธิที่จะได้รับการช่วยเหลือทางวิชาการ (มาตรา 403) สิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือในรูปแบบของทุนหรือเงินช่วยเหลือ เพื่อพัฒนาศักยภาพและความรู้เกี่ยวกับการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพ (มาตรา 405) หรือสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือให้เข้ามีส่วนร่วมในสถาบันฝึกอบรมโดยการให้ความช่วยเหลือในรูปของการให้ทุน หรือเงินช่วยเหลือด้วย (มาตรา 404)

2.5 สิทธิที่จะได้รับโอกาสที่เท่าเทียมกันในการจ้างงาน

Civil Rights Act 1964 กำหนดบทบัญญัติที่ประกันโอกาสอันเท่าเทียมกันในการจ้างงานของลูกจ้างที่เป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกา ที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติด้วยเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ศาสนา เพศ หรือชาติกำเนิด (มาตรา 701) โดยได้วางตัวอย่างหลักเกณฑ์ที่ถือได้ว่าเป็นการเลือกปฏิบัติ 4 กรณี (มาตรา 703) กล่าวคือ การจ้างงานโดยทั่วไป การจ้างงานโดยสำนักงานจัดหางาน การจ้างงานโดยองค์กรแรงงาน และการจ้างงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายประการอื่น รวมทั้งกำหนดวิธีการเยียวยาความเสียหายจากการเรียกร้องความเสียหายจากการจ้างงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและการดูแลการจ้างงาน

2.6 สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากรัฐและจากการไม่ถูกละเมิดโดยบุคคลอื่น

Civil Rights Act 1964 กำหนดการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกละเมิดบนหลักความเสมอภาคและการไม่เลือกปฏิบัติไว้ 2 กรณี ดังนี้

(1.) ความคุ้มครองที่บุคคลได้รับในกรณีนี้ (มาตรา 203) เป็นการรับรองสิทธิพลเมือง สหรัฐอเมริกาว่าจะไม่ถูกยึดหน่วง ปฏิเสธ หรือพรากไปซึ่งสิทธิพลเมือง รวมทั้งการถูกรบกวนในทางอื่น ไม่ว่าจะเป็นการถูกข่มขู่ หรือคุกคาม การมีหรือการใช้สิทธิพลเมือง หรือการถูกลงโทษหรือมีความพยายามที่จะกระทำการลงโทษบุคคลใดที่จะใช้สิทธิของตน และ

(2.) สิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลจากการกระทำของบุคคลใดๆ ที่มีได้จำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ยังคงรวมถึงการละเมิดสิทธิต่างๆ ที่ได้รับการรับรองไว้ตามกฎหมาย (มาตรา 204)

2.7 สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองประการอื่น

สิทธิเสรีภาพอย่างอื่นที่สำคัญ แม้จะไม่ได้ได้รับการรับรองไว้ในฐานะเป็นสิทธิพลเมืองใน Civil Rights Act 1964 แต่ก็ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบนพื้นฐานของความเสมอภาค เช่นเดียวกัน ได้แก่

(1.) สิทธิในความเป็นส่วนตัว แม้จะมีได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง แต่โดยคำพิพากษาของศาลได้ยอมรับให้รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริการับรองสิทธินี้ด้วย และมีความสำคัญไม่น้อยไปกว่าสิทธิประการอื่นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้โดยตรง

(2.) สิทธิบางประการของบุคคลบางประเภท ไม่ว่าจะเป็นสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา หรือสิทธิของนักโทษ ที่รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกากำหนดให้มีสิทธิต่างๆ เช่น สิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกตรวจค้นหรือจับกุม³⁵ ซึ่งหมายรวมถึงการที่บุคคลจะไม่ถูกตรวจค้นในที่สาธารณะโดยไม่มีหมายค้นด้วย แม้ว่าจะได้กระทำโดยเจ้าพนักงานก็ตาม เว้นแต่การค้นในที่สาธารณะนั้นจะมีเหตุให้กระทำได้ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ในการพิจารณาคดี สิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีซ้ำในฐานความผิดเดียวกัน³⁶ เป็นต้น ซึ่งสิทธิดังกล่าวนี้มีได้จำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นพลเมืองสหรัฐอเมริกาเท่านั้น แต่ใช้ได้กับประชาชนทุกคนในสหรัฐอเมริกา

(3.) เสรีภาพของบุคคลในการนับถือศาสนา ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ในส่วน The establishment of religion clause อันเป็นการแบ่งแยกระหว่าง กิจกรรมทางศาสนาและ กิจกรรมของรัฐบาลหลักการนี้อยู่บนพื้นฐานแนวความคิดที่ว่า เสรีภาพในทางศาสนาจะมีได้ ก็ต่อเมื่อภาครัฐมีความเป็นกลางต่อกิจกรรมทางศาสนา ที่อาจหมายรวมถึงการให้การสนับสนุน หรือยอมให้มีกิจกรรมทางศาสนาในโรงเรียนที่เป็นของรัฐ และการห้ามการประกอบกิจกรรมใด ๆ ทางศาสนา การกำหนดมาตรการใด ๆ การเก็บภาษีอันเป็นการช่วยเหลือศาสนาใดหรือทุกศาสนา ดังนั้น มลรัฐหรือ

³⁵ The Fourth Amendment to the United States Constitution.

³⁶ The Fifth Amendment to the United States Constitution.

รัฐบาลกลาง จึงไม่อาจเป็นผู้ก่อตั้งโบสถ์ หรือออกกฎหมายที่จะมีผลเป็นการช่วยเหลือศาสนาใดศาสนาหนึ่ง หรือทุกศาสนา หรือเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ศาสนาใดมากกว่าศาสนาอื่น³⁷

3.3 ภูมิภาคอัฟริกา

ในยุคนก่อนอาณานิคม ปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนแพร่หลายทั้งจากกลุ่มชนชั้นปกครอง จากการ ยอมรับในสถาบันทาสภายในประเทศ ระบบวรรณะ ความเชื่อในเรื่องวิญญาณ สิ่งเหนือธรรมชาติ และการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่รุนแรง จากการค้าทาสที่เกิดจากการรุกรานของพวกรุโรปและอาหรับ การลดทอนคุณค่ามนุษย์อย่างยิ่ง เช่นตัวอย่างของเรือค้าทาส และการปฏิบัติทารุณกรรมต่อทาส

เมื่อเข้าสู่ยุคอาณานิคมในคริสต์ศตวรรษที่ 19 ชาติตะวันตกต่าง ๆ อังกฤษ ฝรั่งเศส โปรตุเกส สเปน เยอรมัน เบลเยียม ต่างแผ่อำนาจเข้ายึดครองดินแดนต่าง ๆ ในอัฟริกาเป็นอาณานิคม เพื่อครอบครองตักตวงผลประโยชน์ต่าง ๆ ทำให้เกิดการกดขี่ทารุณต่อชาวอัฟริกัน เกิดลัทธิ Racism และการเลือกปฏิบัติโดยมิชอบ การเผยแพร่ศาสนาตะวันตก ลิดรอนสิทธิเสรีภาพ ศาสนา วัฒนธรรม และประเพณี

ระบบสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคอัฟริกาเกิดจากการผลักดันขององค์กรระหว่างประเทศคือ "องค์การแห่งเอกภาพของอัฟริกา" (Organization of African Unity/OAU) ที่มีมติให้มีตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศขึ้น คือ คำประกาศ Lusaka Manifesto ที่สนับสนุนสิทธิในความเท่าเทียมกัน และศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ กฎบัตรแห่งอัฟริกาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน (The African Charter on Human and Peoples' Rights)³⁸ โดยมีผลใช้บังคับในปี ค.ศ. 1986 กฎบัตรนี้เรียกอีกชื่อว่ากฎบัตรบันจู (Banjul Charter) ซึ่งเป็นสถานที่ยกวาง

กฎบัตรแห่งอัฟริกา มีทั้งสิ้น 68 มาตรา แบ่งออกเป็น 3 ส่วนคือ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยเรื่องสิทธิและหน้าที่ ส่วนที่ 2 ว่าด้วยเรื่องมาตรการของการปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชน อันรวมถึงการก่อตั้งและการทำงานของคณะกรรมการแห่งอัฟริกาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และประชาชน ส่วนที่ 3 เป็นบททั่วไปในเรื่องการให้สัตยาบัน พิธีสารพิเศษและการแก้ไขเพิ่มเติม

กฎบัตรแห่งอัฟริกา มีลักษณะเด่นเฉพาะตัว เมื่อเปรียบเทียบกับตราสารสิทธิมนุษยชนในภูมิภาคยุโรปและอเมริกา ทั้งในเรื่องสิทธิที่คุ้มครอง ที่เน้นในเรื่องหน้าที่ และกลไกในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ เฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิ ซึ่งจัดเป็นตราสารสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

³⁷ M. Glemn Abernathy, *supra note* 33, pp.246-252, 291-292.

³⁸ Ian Brownlie, ed., Basic Document on Human Rights, pp.551-556.

ฉบับแรกที่ทำให้การปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทั้ง 3 ยุค กล่าวคือ สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของปัจเจกบุคคล สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม และสิทธิของประชาชน ที่หมายรวมถึงสิทธิในการพัฒนา สิทธิในมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ สิทธิในสันติภาพและความมั่นคงรวมทั้งสิทธิในสิ่งแวดล้อมอันพึงปรารถนาที่เกื้อกูลต่อกัน ในจำนวนสิทธิของประชาชนเหล่านี้ สิทธิในการพัฒนาจัดเป็นสิทธิที่โดดเด่นมากที่สุดซึ่งอาจถือเป็นผลิตภัณฑ์หนึ่งทางภูมิปัญญาของอัฟริกา

นอกจากกฎบัตรแห่งอัฟริกาแล้ว กฎหมายที่บัญญัติขึ้นเพื่อให้มีผลปฏิบัติตามกฎบัตรแห่งอัฟริกาที่ให้ความสำคัญเกี่ยวกับการกำจัดกาเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ ตลอดจนแรงกดดันจากความไม่เป็นชนกลุ่มน้อย การเลือกปฏิบัติและการกดขี่ข่มเหงต่อ สตรี เด็ก ชนท้องถิ่นดั้งเดิม แรงงานย้ายถิ่น โดยเฉพาะในอัฟริกา และทวีปเอเชีย คือ ปฏิญญาและแผนปฏิบัติการเดอร์บัน (Durban Declaration) ตามที่ได้พิจารณาในการประชุมระดับโลกว่าด้วยการต่อต้านการเหยียดสีผิว การเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติ และการขาดขันติธรรมในรูปแบบต่าง ๆ (World Conference against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance : WCAR) เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม – 8 กันยายน พ.ศ. 2544 ณ เมืองเดอร์บัน สาธารณรัฐอัฟริกาใต้ และสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้รับรองปฏิญญาและแผนปฏิบัติการนี้ เมื่อวันที่ 27 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2545 ดังกล่าวมาแล้ว

3.4 ภูมิภาคอาหรับ

ในกรณีของโลกอาหรับ สันนิบาตแห่งรัฐอาหรับ (League of Arab State) ได้ดำเนินการก่อตั้งคณะกรรมการถาวรด้านสิทธิมนุษยชนของสันนิบาตอาหรับ (Permanent Commission of Human Rights of the Arab League 1968) และในปี ค.ศ.1944 ได้ให้การรับรองกฎบัตรอาหรับว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Arab Charter on Human Rights) ซึ่งกฎบัตร จะมีผลใช้บังคับได้ต่อเมื่อรัฐอาหรับ 7 ประเทศให้สัตยาบันรับรองเสียก่อน³⁹

เนื้อหาทั่วไปของกฎบัตร โดยภาพรวมมีการกล่าวถึงศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ หลักการสำคัญของกฎบัตรสหประชาชาติ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน กติกาสากลระหว่างประเทศที่สำคัญทั้ง 2 ฉบับ รวมทั้งปฏิญญาไคโรว่าด้วยสิทธิมนุษยชนในอิสลาม (Cairo Declaration on Human Rights in Islam) สิทธิที่สำคัญในกฎบัตร รวมถึงสิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเอง สิทธิในการพัฒนาและสิทธิที่สะท้อนลักษณะเฉพาะของอาหรับในเชิงวัฒนธรรมหรือการเมือง เช่นการกล่าว

³⁹ International Commission of Jurists, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 31. "The Arab Charter on Human rights".

ปฏิเศรษลัทธิสนับสนุนชาวยิว (Zionism) การละเว้นไม่บัญญัติถึงสิทธิในการเปลี่ยนศาสนาหรือตั้งศาสนาใหม่หรือการจำกัดในเรื่องสิทธิทางการเมือง

3.5 ภูมิภาคเอเชีย

เหตุผลสำคัญที่ไม่มีระบบสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคเอเชีย ได้แก่การขาดเจตจำนงทางการเมืองในการสร้างระบบนี้ ความใหญ่โตหลากหลายที่มากจนเกินกว่าจะมีระบบสิทธิมนุษยชนที่เป็นหนึ่งเดียว การที่ชาติเอเชียจำนวนมากไม่ยอมผูกมัดเข้าเป็นภาคีสมาชิกในตราสารสิทธิมนุษยชนที่สำคัญของโลก การโต้แย้งแนวคิดสิทธิมนุษยชน โดยมีประเด็นโต้แย้ง เช่น เรื่องอธิปไตยของชาติ ที่ไม่ยอมให้นำเรื่องสิทธิมนุษยชนเข้ามาแทรกแซงหรือวิจารณ์กิจการภายใน การโฆษณาชวนเชื่อทางอุดมการณ์ของตะวันตก จุดกำเนิดทางประวัติศาสตร์ของสิทธิมนุษยชนที่เป็นเรื่องตะวันตก ไม่ใช่เรื่องตะวันออกเรื่องของวิถีเอเชีย หรืออีกนัยหนึ่งคือเรื่องความแตกต่างทางวัฒนธรรมของตะวันตก และตะวันออก นอกจากนี้ยังมีความขัดแย้งเกี่ยวกับสิ่งที่ปรากฏฐาน ความหมาย ขอบเขต หรือการขยายตัวของสิทธิมนุษยชนประเภทใหม่ ๆ ที่มีการกล่าวอ้างเพิ่มขึ้นในระยะหลัง การโต้แย้งระหว่างสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ซึ่งปรากฏมาตั้งแต่ขณะที่มีการจัดทำปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการผลักดันของกลุ่มประเทศโลกที่สาม สิทธิในความเป็นปึกแผ่น (Rights of Solidarity) หรือสิทธิของประชาชนตลอดจนสิทธิในการพัฒนา ก็มีการโต้แย้งในสิทธิมนุษยชนมาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งประเด็นเหล่านี้มีความซับซ้อน เช่นการอ้างรากฐานทางปรัชญาของสิทธิมนุษยชนซึ่งพัฒนามาจากอารยธรรมตะวันตก โดยอ้างว่าต้นตอของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมาจากความคิดทางกฎหมายและการเมืองในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 17 ถึง 20 ในประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา⁴⁰ และปฏิญญาดังกล่าวได้รับการรับรอง เมื่อปี ค.ศ.1948 ในขณะที่ประเทศโลกที่สามส่วนใหญ่ยังมิได้เป็นอิสระคงอยู่ภายใต้กฎระเบียบแห่งอาณานิคมอยู่ หรือการอ้างเรื่องลักษณะเฉพาะ (Particularities) ของชาติหรือภูมิภาค เช่นการเน้นความสำคัญของรัฐบาลที่เข้มแข็ง การเชื่อฟังอำนาจ การเคารพชุมชน ความสำคัญของหน้าที่มากกว่าสิทธิ หรือการเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ มากกว่าการให้ความสำคัญต่อเสรีภาพทางการเมือง ความโปร่งใสหรือการตรวจสอบอำนาจข้ออ้างวัฒนธรรมเอเชียที่ไม่นิยมการเผชิญหน้า ตลอดจนมองปัญหา

⁴⁰ Adamantia Pollis and Peter Schwab, eds., Human Rights Cultural and Ideological Perspective (New York : Praeger Publishers, 1979), p. 4.

การละเมิดสิทธิมนุษยชนของแต่ละประเทศเป็นเรื่องกิจการภายใน ที่ไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว⁴¹ แต่จากความพยายามขององค์การพัฒนาเอกชนในเอเชีย ได้ผลักดันจนเกิดเป็น "กฎบัตรสิทธิมนุษยชนของเอเชีย" (Asian Human Rights Charter) ในปี ค.ศ.1998 แต่ก็ไม่มีผลผูกมัดรัฐบาลของประเทศในเอเชียทั้งหลายแต่อย่างใด

แนวคิดการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศในภูมิภาคเอเชียเกิดขึ้นมาภายหลังการประชุมระดับโลกว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่เวียนนาในปี ค.ศ.1993 ซึ่งย้ำถึงความจำเป็นในการสถาปนากลไกในการ ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาคหรือภูมิภาคย่อย องค์การพัฒนาเอกชนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จึงจัดประชุมที่กรุงเทพฯ และในปฏิญญาสิทธิมนุษยชนแห่งกรุงเทพฯ (Bangkok (Non Governmental) Human Rights Declaration) ก็มีการจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคในรูปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาค นอกจากนี้ที่ประชุมสมัชชาทั่วไปขององค์การระหว่างรัฐสภาของอาเซียน (ASEAN Inter-Parliamentary Organization : AIPO) ในปี ค.ศ.1993 ก็มีมติรับรอง "ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน AIPO ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์" (Kuala Lumpur AIPO Declaration on Human Rights) โดยปฏิญญา ได้กล่าวถึงภารกิจและความรับผิดชอบของรัฐสมาชิกในการก่อตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนภูมิภาค ซึ่งในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน เห็นควรพิจารณาจัดตั้งกลไกสิทธิมนุษยชนระดับภูมิภาคอันเหมาะสมขึ้นเช่นกัน จนเกิดเป็นกลุ่มคณะทำงานระดับชาติ ในอินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์และไทย เพื่อระดมความคิดในการสร้างกลไกสิทธิมนุษยชนระดับอาเซียน (Working Group for an ASEAN Human Rights Mechanism) ขึ้นในปี ค.ศ.1996 จนเกิดเป็นร่างข้อตกลงระหว่างสมาชิกอาเซียนในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งอาเซียน (Draft Agreement on The Establishment of the ASEAN Human Rights Commission) และมีการนำเสนอต่อที่ประชุมรัฐมนตรีต่างประเทศอาเซียนในปี ค.ศ.2000 แต่ก็ยังไม่ได้รับการตอบรับ

ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่ง คือการขึ้นของฝ่ายตะวันตก การต่อรองทางเศรษฐกิจ การค้า การไม่แทรกแซงกิจการภายในของแต่ละประเทศเป็นเป้าหมายในภูมิภาคนี้ ตลอดจนการอ้างวิถีเอเชีย (ASEAN Way) ที่มีประวัติศาสตร์ความเป็นมา ในเรื่องของสิทธิมนุษยชนแตกต่างจากฝ่ายตะวันตก ก็ยังมีการหยิบยกขึ้นมาเป็นประเด็นโต้แย้ง มิให้ฝ่ายตะวันตกแทรกแซงกิจการภายในของประเทศ ตลอดจนการคัดค้านแนวคิดของฝ่ายตะวันตก เป็นต้น

⁴¹ Vitit Muntarphorn, "Regional Protection of Human Rights in Asia : Projects" บท
บัณฑิตย เล่ม 53 ตอน 4, (ธันวาคม 2540) : น.6-7.

บทวิเคราะห์

ดังได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าปัญหาความมั่นคงและการให้ความคุ้มครองสิทธิของชนกลุ่มน้อยในฐานะพลเมืองของชนกลุ่มน้อยในประเทศต่าง ๆ เริ่มต้นมาจากการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อย อันเนื่องมาจากการสร้างจินตนาการของความเป็นชุมชน จึงเกิดการแบ่งแยกทางสังคมทำให้เกิดเหตุการณ์ของความรุนแรงประเทศต่าง ๆ จึงได้มีการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นโดยมีแนวคิดภาครัฐ ซึ่งพิจารณาจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอก แล้วรัฐก็ได้กำหนดบทบาทของรัฐในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตาม รูปแบบที่กำหนดไว้ 4 ขั้นตอน ตั้งแต่การแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยในฐานะที่เป็นปัญหาปัจเจกบุคคล ปัญหาของสังคม ประเด็นทางการเมืองและประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการ ซึ่งมีการจัดชนกลุ่มน้อยเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (including recognition) และการจัดชนกลุ่มน้อยออกเป็นส่วนเกินของสังคม (excluding recognition) ซึ่งมีสภาพและแนวทางในการแก้ไขปัญหาชนกลุ่มน้อยของประเทศต่าง ๆ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ปัญหาเรื่องชาวผิวดำ ปัญหาเรื่องชาวผิวเหลือง ประเทศอังกฤษ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งนำเรื่อง กฎหมายธรรมชาติ เกี่ยวกับขีดสุดของความอดทน (Seuil de tolerance) มาปรับใช้และประเทศเนเธอร์แลนด์ที่มองว่าเป็นเรื่องของเหตุการณ์ชั่วคราวชั่วคราว (occasional recognition) ซึ่งแต่ละประเทศมีวิธีการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามมุมมองและการจัดลำดับปัญหา

นอกจากนี้ การเรียกร้องสิทธิของชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละแห่งของโลก แต่ละแห่งของประเทศก็ เป็นไปตามลำดับเหตุการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้น ตลอดจนกลุ่มบุคคลที่ได้รับผลกระทบ จึงได้กำหนดสิทธิพลเมืองตามลำดับการให้ความสำคัญและความจำเป็นตลอดจนความพร้อมของประเทศ ดังตารางตัวอย่างการพิจารณาประเด็นข้อเรียกร้องสิทธิของประเทศต่าง ๆ ดังนี้

ตัวอย่างการพิจารณาประเด็นข้อเรียกร้องสิทธิของประเทศต่างๆ

ประเด็นข้อเรียกร้องสิทธิ	ประเทศที่ยอมรับ ทั้งหมด *	ประเทศที่ยอมรับ บางส่วน *	ประเทศที่ไม่ยอมรับ *
1. การให้สัญชาติ	อเมริกา, ฝรั่งเศส, อังกฤษ, เยอรมัน, ไทย	-	เนเธอร์แลนด์
2. สิทธิในที่ดิน		แคนาดา ออสเตรเลีย อาร์เจนตินา	โบลิเวีย, บราซิล, เอกวาดอร์, เคนยา, เวียดนาม, ลาว, กัมพูชา, ไทย, มาเลเซีย, ฟิลิปปินส์
3. เข้อยของสงคราม ความไม่สงบการรุกราน	-	-	โคลัมเบีย, เอกวาดอร์, เวียดนาม, ลาว, กัมพูชา, ไทย
4. การดำรงอยู่ของ เอกลักษณ์ทาง วัฒนธรรม	-	กัวเตมาลา, อัลจีเรีย, โมร็อกโค	เม็กซิโก
5. การเลือกปฏิบัติ การถูกผสมกลมกลืน	-	แอฟริกา	Botswana, Namibia
6. การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การมีชีวิตอยู่	-	-	รวันดา, เวียดนาม, ลาว, กัมพูชา
7. การแบ่งแยกสีผิว	-	อเมริกา, อังกฤษ	ฝรั่งเศส, เนเธอร์แลนด์
8. อำนาจอธิปไตย	-	-	ติมอร์ตะวันออก, ปาปัวตะวันตก, ดินแดนอาณานิคม ในแปซิฟิกตอนใต้ของ ฝรั่งเศสและอเมริกา

*หมายเหตุ : ตามตัวอย่างเฉพาะประเทศที่กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ นี้เท่านั้น

ประเด็นข้อเรียกร้องสิทธิ	ประเทศที่ยอมรับทั้งหมด	ประเทศที่ยอมรับบางส่วน	ประเทศที่ไม่ยอมรับ
9. สิทธิในการตัดสินใจด้วยตนเอง	-	-	-
10. สิทธิในการปกครองตนเอง	ประเทศส่วนใหญ่ยอมรับ ในรูปของรัฐบาลท้องถิ่น, สภา, หมู่บ้าน, สภาตำบล, การกระจายอำนาจ	-	-
11. ค่าชดเชย	-	ประเทศส่วนใหญ่ยอมรับบางส่วน	-
12. การได้รับความอนุเคราะห์เป็นพิเศษ (Affirmative Action)	ประเทศส่วนใหญ่ยอมรับให้เป็นสิทธิพิเศษ (Special rights) ไม่ใช่อภิสิทธิ์ (Privilege) เพื่อให้เกิดสิทธิในความเท่าเทียมกันที่แท้จริง (Substantive Equality)	-	-
13. สิทธิพลเมืองและสิทธิในทางการเมือง 14. สิทธิทางเศรษฐกิจสังคม และวัฒนธรรม 15. สิทธิในความเป็นปึกแผ่น 16. สิทธิของปัจเจกบุคคล (Individual rights) 17. สิทธิของกลุ่ม (Group rights)	สิทธิลำดับที่ 13 - 19 ขึ้นอยู่กับความพร้อมและทัศนคติ มุมมองของแต่ละประเทศ แต่ละภูมิภาค		

18. สิทธิโดยร่วมกันของ บุคคล (Collective rights)	
19. สิทธิชุมชน (Communities rights)	

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ประเด็นต่าง ๆ มีข้อวิเคราะห์ดังนี้

1. การแก้ไขปัญหของประเทศไทยเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของคนต่างด้าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้นอพยพที่เข้ามาในประเทศไทยเป็นจำนวนมากกว่าคนต่างด้าวอื่น ๆ และมีผลกระทบต่อชนกลุ่มใหญ่ของประเทศไทยมากกว่าชนกลุ่มอื่น ๆ จึงขอกล่าวถึงชนกลุ่มน้อยที่เป็นผู้นอพยพในภาพรวมของคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้สัญชาติไทยทั้งหมด

การที่ประเทศไทยถือว่าคนต่างด้าวที่เข้ามาพึ่งพิง เปรียบเสมือนประชาชนชั้นสอง (Secondary peoples) และไม่ได้ให้ความสำคัญเท่าใดนัก ขณะเดียวกันผู้นอพยพเหล่านี้ก็มีใจฝักใฝ่ประเทศแม่ของตนที่ยึดถือลัทธิคอมมิวนิสต์อันเป็นระบอบการปกครองที่แตกต่างกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย โดยมีการกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ต่อชนกลุ่มน้อย เหล่านี้บ้าง และจากความไม่เชื่อใจในการฝักใฝ่ลัทธิคอมมิวนิสต์ของคนต่างด้าวเหล่านี้ จึงมีการสร้างจินตนาการของความเป็นชุมชนมีการแบ่งแยก รวมทั้งดำเนินการด้านกฎหมาย ในการฟ้องเพิกถอนสัญชาติของแต่ละบุคคลอันเป็นการแก้ไขปัญหชนกลุ่มน้อยในฐานะที่เป็นปัญหาปัจเจกบุคคลหรือปัญหาของสังคม

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นของสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และ กอ. รมน. ดังกล่าวมาแล้ว ผลกระทบจากปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นลูกกลมจนอาจเกิดปัญหาความมั่นคงระดับชาติ จึงได้พยายามแก้ไขปัญห เช่น การยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 337 และออกพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแทนเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายอันเป็นการแก้ไขปัญหชนกลุ่มน้อยที่เป็นประเด็นทางการเมืองและเป็นประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการ โดยการกำหนดนโยบายการให้สัญชาติ อันเป็นการยอมรับการเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (including recognition) ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ และมาตรา 11

อย่างไรก็ตาม ในการให้สัญชาติไทยในกรณีเช่นนี้ รัฐบาลจำเป็นต้องกำหนดมาตรการควบคุม กำหนดนโยบาย และการให้สถานะไว้ ซึ่งมีลักษณะการดำเนินการต่อชนกลุ่มน้อยทั้ง 9 ประเภทใกล้เคียงกัน เพียงแต่แตกต่างกันในรายละเอียดดังได้กล่าวมาแล้ว ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับหลัก

กฎหมายสัญชาติในเรื่องหลักเกณฑ์การมีสัญชาติของบุคคลและกฎหมายสัญชาติของประเทศต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่า มีหลักเกณฑ์ใกล้เคียงกับประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส ประเทศอังกฤษ หรือประเทศเยอรมัน เป็นต้น โดยถือว่าเป็นการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยที่เป็นประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการ (formal agenda) ไม่ใช่เฉพาะเพียงปัญหาปัจเจกบุคคล หรือปัญหาสังคม หรือเป็นเพียงประเด็นทางการเมือง (public agenda) เท่านั้น จึงจัดเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (including recognition) โดยการให้สัญชาติไทยเพื่อเข้ามาเป็นพลเมืองของประเทศไทย ซึ่งเป็นนโยบายของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหากลุ่มน้อยร่วมกันในสังคมดังกล่าวมาแล้ว

2. ในกรณีที่คนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้สัญชาติไทย กระทำให้เกิดความเสียหายเป็นภัย หรือมีพฤติกรรมอันสมควรเพื่อความมั่นคง หรือประโยชน์ของรัฐแล้ว รัฐก็มีอำนาจถอนสัญชาติไทยของบุคคลเหล่านี้ได้ ตามหลักเกณฑ์การเสียสัญชาติ ตามพระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสัญชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535 มาตรา 7 ทวิ วรรคสอง และ มาตรา 18 โดยถือเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น การถอนสัญชาติไทยเช่นนี้ จึงถือเป็นการแยกออกเป็นส่วนเกินของสังคม (excluding recognition) อันมีกฎหมายธรรมชาติในเรื่องขีดสุดของความอดทนมารองรับเพื่อให้สังคมหรือชนกลุ่มใหญ่ของประเทศเกิดความสงบสุข และเป็นกรณีที่คนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่ได้สัญชาติไทยก็ตาม ซึ่งเป็นชนกลุ่มน้อยมีสิทธิด้อยกว่าบุคคลที่มีสัญชาติไทยและบุคคลเหล่านี้ถือว่าเป็นพลเมืองของประเทศไทยที่ไม่อาจถอนสัญชาติไทยบุคคลเหล่านี้ได้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจฝ่ายรัฐที่สามารถจะถอนสัญชาติไทยของคนเข้าเมืองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างกว้างขวาง ฝ่ายรัฐจึงต้องใช้ด้วยความระมัดระวัง มิฉะนั้นอาจถูกโต้แย้งในเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนได้

3. สำหรับคนที่อพยพเข้ามาอาศัยอยู่หรือหลบหนีเข้ามาในประเทศไทย หากยังไม่ได้สัญชาติไทย ก็ถือว่าเป็นคนต่างด้าวเข้าเมือง ซึ่งไม่มีสิทธิเสรีภาพเช่นเดียวกับหรือเทียบเท่ากับคนที่มีสัญชาติไทย และถือว่าเป็นพลเมืองของประเทศไทย โดยมีข้อจำกัดสิทธิ และเงื่อนไขเกี่ยวกับสิทธิที่ใช้บังคับกับคนต่างด้าว ดังกล่าวมาแล้วในบทที่ 2

4. ส่วนปัญหาการเรียกร้องสิทธิของชนท้องถิ่นดั้งเดิมของประเทศไทยนั้น จากการศึกษาเปรียบเทียบการเรียกร้องสิทธิของชนท้องถิ่นดั้งเดิมในแต่ละประเทศจะเห็นได้ว่า แต่เดิมประเทศไทยมองปัญหาชนท้องถิ่นดั้งเดิม เช่น ชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามจังหวัดภาคใต้ ว่าเป็นปัญหากลุ่มน้อยในฐานะที่เป็นปัญหาปัจเจกบุคคลหรือปัญหาของสังคมท้องถิ่นระดับพื้นที่ และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นชั่วคราว แต่เมื่อปัญหาเกิดขึ้นลุกลามและรุนแรงขึ้น รัฐจึงได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวจนถือว่าเป็นประเด็นทางการเมืองและประเด็นทางการเมืองอย่างเป็นทางการ จนในที่สุดปัจจุบันได้มีการออก

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548⁴² มาบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงจะต้องรอผลการดำเนินการว่าประสบความสำเร็จเพียงใด รวมทั้งจะต้องนำทฤษฎีการอยู่ร่วมกันในสังคม นโยบายทางการเมืองและทางกฎหมาย ความแตกต่างหลากหลาย รวมทั้งสิทธิพลเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายระหว่างประเทศและการคุ้มครองสิทธิพลเมืองของแต่ละภูมิภาค ดังกล่าวมาแล้วมาถือปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านี้ ดังจะกล่าวต่อไปในบทที่ 6

⁴² พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548, ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่ม 122 ตอน 58 ก วันที่ 16 กรกฎาคม 2548 มีผลบังคับใช้วันที่ 17 กรกฎาคม 2548.