

ความยุติธรรมในการบังคับใช้หลักสิทธิมนุษยชนสำหรับคนยากจน

ผู้เขียนได้เรียบเรียงบทความเรื่องนี้ จากบทความภาษาอังกฤษเรื่อง “And Justice for All: Enforcing Human Rights for the World’s Poor” ของแกรี่ เฮาเกน (Gary Haugen) และ วิคเตอร์ บูโทรส (Victor Boutros)* ซึ่งได้กล่าวถึงการนำหลักสิทธิมนุษยชนไปใช้เพื่อให้ครอบคลุมถึงคนยากจน เนื่องจากคนยากจนเป็นผู้ด้อยโอกาสที่ตกเป็นเหยื่อหรือถูกเอาเปรียบจากระบบยุติธรรมสาธารณะที่ไม่เป็นธรรมในสังคม อาทิ ถูกข่มเหงจากตำรวจท้องถิ่น สตรีและเด็กผู้หญิงถูกบังคับให้ค้าประเวณี เป็นต้น ทั้งนี้ การที่จะให้คนยากจนได้รับการคุ้มครองทางสิทธิมนุษยชนจากระบบยุติธรรมสาธารณะ ขบวนการสิทธิมนุษยชนใหม่จึงได้พยายามผลักดันให้มีการนำหลักสิทธิมนุษยชนสากลไปสู่การปฏิบัติจริงด้วยการสนับสนุนให้แต่ละประเทศมีการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของขบวนการสิทธิมนุษยชนยุคใหม่ ในศตวรรษที่ ๒๑

ปัญหาที่ผู้เขียนได้หยิบยกขึ้นมาพูดถึง คือ คนยากจนไม่ได้รับการปกป้องคุ้มครองจากหลักนิติธรรม โดยทุกคนที่อยู่ในขั้นตอนของระบบยุติธรรมสาธารณะ ได้แก่ ตำรวจ ทนายฝ่ายจำเลย อัยการ และศาล กลับทำหน้าที่เป็นปฏิปักษ์ต่อคนยากจนมากกว่าที่จะทำหน้าที่เพื่อช่วยเหลือคนเหล่านั้น โดยได้ยกตัวอย่างการทำการศึกษาในปีพ.ศ.๒๕๔๕ ที่ประเทศเคนยา พบว่า ร้อยละ ๖๕ ของประชากรที่สำรวจความคิดเห็นรายงานถึงความยากลำบากในการได้รับความช่วยเหลือจากตำรวจ และร้อยละ ๒๕ กล่าวว่า พวกเขาต้องใช้ความพยายามเป็นพิเศษเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาเกี่ยวกับตำรวจ และจากการศึกษาของธนาคารโลกในปีพ.ศ.๒๕๔๒ คนยากจนในประเทศกำลังพัฒนาเห็นว่าตำรวจเป็นพวก “ศาลเตี้ยและอาชญากร” ผู้ซึ่งคุกคาม กดขี่ และกระทำการทารุณโหดร้ายต่อพวกเขา

นอกจากนั้น ขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมในระดับที่สูงกว่าการปกป้องช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ พบว่า คนยากจนไม่มีทนายความหรือไม่อาจเข้าถึงทนายความเพื่อเป็นตัวแทนทางกฎหมายในการต่อสู้เพื่อปกป้องสิทธิของตัวเอง ทั้งนี้ อาจจะมาจกสาเหตุที่คนยากจนมีรายได้น้อยหรือด้วยเหตุที่ประเทศกำลังพัฒนาขาดแคลนบุคลากรทางกฎหมาย เช่น ประเทศแซมเบียมีทนายความหนึ่งคนต่อประชากรทุกๆ ๒๕,๖๖๑ คน ประเทศกัมพูชามีทนายความหนึ่งคนต่อประชากรทุกๆ ๒๒,๔๐๒ คน ในขณะที่บริษัทกฎหมายหลักๆ บางแห่งในนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกามีทนายความมากกว่าที่มีอยู่ในประเทศแซมเบียหรือประเทศกัมพูชาทั้งประเทศ ไม่เพียงเท่านั้น อัยการรวมทั้งผู้พิพากษาก็มีจำนวนน้อยด้วยเช่นกัน ซึ่งทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า อาทิ ศาลที่มุมไบ ประเทศอินเดีย จากข้อมูลของสหประชาชาติพบว่า ประเทศอินเดียมีผู้พิพากษา ๑๑ คนต่อประชากร

* แกรี่ เฮาเกน (Gary Haugen) เป็นประธานและประธานบริหารขององค์การยุติธรรมนานาชาติ วิคเตอร์ บูโทรส (Victor Boutros) เป็นอัยการรัฐ แคนซัสเรียกร่องทางแพ่ง กระทรวงยุติธรรมสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ ทั้งสองยังเป็นอาจารย์ที่มหาวิทยาลัยชิคาโก บทความที่เขียนนี้เป็นทัศนะของผู้เขียนเอง มิใช่ทัศนะของกระทรวงยุติธรรมแห่งสหรัฐอเมริกา

ทุกๆ ๑ ล้านคน แต่มีคดีมากกว่า ๓๐ ล้านคดีที่รอการพิจารณาจากผู้พิพากษา ส่วนจำนวนที่อยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม บางคนถูกคุมขังในเรือนจำระหว่างขั้นตอนการไต่สวนซึ่งเมื่อนับรวมเวลาแล้วนานกว่าโทษพิพากษาสูงสุดสำหรับความผิดนั้น จำเลยบางคนที่ไม่ได้ถูกคุมขังระหว่างการไต่สวนแต่ก็พบกับความยุติธรรมของกระบวนการยุติธรรม อาทิ การเดินทางไปศาลเพื่อฟังการพิจารณาคดีมีค่าใช้จ่ายที่สูงเกินไปสำหรับรายได้ของคนยากจนจึงไม่สามารถไปเข้าฟังการพิจารณาคดีได้ แต่ศาลกลับตัดสินคดีเหล่านั้นไปโดยจำเลยไม่ปรากฏตัว นอกจากนี้ จากการศึกษาของศูนย์ระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรือนจำ (The International Center for Prison Studies) ที่คิงส์คอลเลจ ลอนดอน พบว่า เกือบร้อยละ ๗๐ ของนักโทษชาวอินเดียไม่เคยถูกพิพากษาว่ามีความผิดในอาชญากรรมใดๆ ดังนั้น แนวคิดเรื่องการบังคับใช้กฎหมายจึงไม่ใช่สิ่งที่คนยากจนในประเทศกำลังพัฒนาสามารถฝากความหวังไว้ได้

การเคลื่อนไหวของขบวนการสิทธิมนุษยชนเริ่มต้นขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยนักวิชาการและนักการทูตจำนวนหนึ่งที่เห็นความสำคัญในการประมวลมาตรฐานสากลว่าด้วยพื้นฐานสิทธิมนุษยชน หลักฐานที่แสดงถึงความเคลื่อนไหวดังกล่าว อาทิ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Universal Declaration of Human Rights) กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (the International Covenant on Civil and Political Rights) และ กติการะหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (the International Covenant on Economic, Social and Culture Rights) รวมทั้ง อนุสัญญา ว่าด้วยการเลือกปฏิบัติ การทรมาน สิทธิเด็ก และสิทธิสตรี (conventions on discrimination, torture, children's rights and woman's right) นอกจากนี้ ขบวนการสิทธิมนุษยชนยังผลักดันเพื่อจัดตั้งองค์กรหรือหน่วยงานด้านสิทธิมนุษยชนและบรรทัดฐานที่ประชาชนทุกคนบนโลกสามารถใช้เป็นหลักอ้างอิงได้ อยากรู้ก็ดี ความก้าวหน้าของการผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนให้สามารถนำไปใช้เพื่อปกป้องคนยากจนได้นั้น ดำเนินไปด้วยดี โดยในหลายพื้นที่พบว่ารัฐบาลประเทศกำลังพัฒนาได้มีการปฏิรูปกฎหมายที่ปกป้องสิทธิทางการเมือง สังคม และเศรษฐกิจของประชาชน อาทิ ประเทศในทวีปแอฟริกา ได้ยกเลิกธรรมเนียมปฏิบัติที่นับสวดรุษและให้สตรีมีสิทธิในการถือครองที่ดินรวมทั้งรับมรดก ในที่ดินและยกเลิกพิธีกรรมทางศาสนาในการขลิบอวัยวะเพศสตรี ประเทศในเอเชียใต้ได้ผ่านกฎหมายเอาผิดการค้าทาส เป็นต้น ทว่า สถาบันที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายดังกล่าวบ่อยครั้งพบว่าขาดประสิทธิภาพ หรือเป็นสาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความไม่ยุติธรรม เช่น ประเทศกำลังพัฒนาที่เป็นอดีตอาณานิคมในระบบยุติธรรมมีรากฐานมาจากยุคอาณานิคมซึ่งเกิดขึ้นเพื่อรับใช้ผู้ที่ครอบครองอำนาจ เมื่อเจ้าอาณานิคมได้จากไป ผู้ที่สืบทอดอำนาจต่อมาซึ่งก็คือรัฐบาลของประเทศนั้นๆ ได้อาศัยระบบยุติธรรมของอดีตเจ้าอาณานิคมเพื่อปกป้องผลประโยชน์และอำนาจของรัฐบาล ทั้งเจ้าหน้าที่ตำรวจและกระบวนการยุติธรรมก็มักรับใช้และปกป้องผลประโยชน์ของชนชั้นสูง

การขาดประสิทธิภาพของระบบยุติธรรมสาธารณะดังได้กล่าวมาแล้วทำให้ภาคเอกชนที่มีกำลังทรัพย์จ้างหน่วยงานรักษาความปลอดภัยส่วนตัว หรือสร้างระบบที่จะแก้ไขความขัดแย้งแทนที่จะพึ่งกระบวนการยุติธรรม หรือใช้กำลังทรัพย์ที่มีชื่ออิทธิพลทางการเมือง ด้วยเหตุนี้กลุ่มคนที่มีอำนาจทางการเมืองหรือการเงินจึงไม่ให้ความสำคัญหรือให้ความสำคัญเพียงเล็กน้อยต่อการสร้างระบบยุติธรรมสาธารณะที่มีประสิทธิภาพเพื่อปกป้องคนยากจน

นอกจากปัญหาเรื่องการขาดประสิทธิภาพของระบบยุติธรรมสาธารณะในการนำหลักการเรื่องสิทธิมนุษยชนไปใช้ให้ได้ผลอย่างแท้จริงต่อคนยากจนแล้ว ปัญหาอีกประการที่ต้องตระหนักก็คือ การให้เครื่องมือในการช่วยเหลือ ไม่ว่าจะเป็นเงินหรืออุปกรณ์อื่นๆ สามารถไปถึงคนยากจนอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยโดยไม่มีคนที่มีความจำเป็นหรือจนกว่าหรือจนกว่าเหล่านั้นไปจากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่า ร้อยละ ๘๕ ของแผนความช่วยเหลือได้ถูกเปลี่ยนไปจากเป้าหมายที่ตั้งไว้

เรื่องของสิทธิมนุษยชนที่ถูกเพิกเฉยยังส่งผลกระทบต่อปรับปรุงในเรื่องของสุขภาพคนยากจนในประเทศกำลังพัฒนาอีกด้วย อาทิ สาธารณสุขที่เป็นอันตรายอันเป็นผลจากอาชญากรรมทางเพศ ซึ่งผลจากรายงานของธนาคารโลกในปีพ.ศ.๒๕๓๗ พบว่า สตรีในประเทศกำลังพัฒนาเสียชีวิตจากการถูกทำร้ายร่างกายเท่ากับสตรีที่เสียชีวิตจากโรคมะเร็ง และยังพบว่าโอกาสพิการของสตรีที่ถูกทำร้ายมีมากกว่าโอกาสพิการด้วยสาเหตุจากอุบัติเหตุบนท้องถนนหรือโรคมะเร็งโดยรวมกัน นอกจากนี้ จากรายงานอื่นๆ ยังพบเรื่องของการล่วงละเมิดทางเพศ เช่น ที่ประเทศเปรูประมาณร้อยละ ๔๐ ของเด็กหญิงในวัย ๑๔ ปีเป็นเหยื่อของการข่มขืนหรือพยายามข่มขืน ในบางส่วนของแอฟริกาใต้ ร้อยละ ๗๘ ของสตรีและเด็กหญิงที่ติดเชื้อเอชไอวีนั้นถูกข่มขืน ดังนั้น ด้วยหลักฐานที่ปรากฏจึงแสดงให้เห็นถึงการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ตกสำรวจในหลายๆ ส่วนของประเทศกำลังพัฒนาและสะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างของการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนซึ่งทำให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน การเพิ่มผลผลิตทางเศรษฐกิจและเสถียรภาพของประเทศ

การผลักดันเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศกำลังพัฒนาไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ทั้งนี้ ไม่ได้มีสาเหตุมาจากองค์กรด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศทำหน้าที่บกพร่อง แต่องค์กรสากลด้านสิทธิมนุษยชนไม่ได้เน้นการสร้างประสิทธิภาพในระบบยุติธรรมสาธารณะให้เป็นงานสำคัญพื้นฐานในอันดับแรก เนื่องจากทัศนคติขององค์กร ประการแรก คือ องค์กรสากลด้านสิทธิมนุษยชนเกรงว่าการสร้างระบบยุติธรรมสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนานั้นเป็นไปได้ อย่างไม่ก็ดี วิวัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชนในอดีตของประเทศที่พัฒนาแล้วเป็นบทเรียนให้เห็นว่าความหวาดกลัวดังกล่าวไม่ใช่สิ่งแน่นอน ตัวอย่างจากการศึกษาของกรมการทูตหนึ่งของวุฒิสภามลรัฐนิวยอร์กในปี พ.ศ.๒๕๓๗ และ ๒๕๓๘ ได้พบหลักฐานการกระทำความผิดและทุจริตมากมายโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจนิวยอร์ก รวมทั้งการใช้เงินเพื่อซื้อตำแหน่ง โดยเฉพาะในย่านที่เป็น

แหล่งค้าบริการทางเพศ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ดูแลในย่านดังกล่าวจะได้รับสินบนจากเจ้าของธุรกิจค้ากามเพื่อแลกกับการไม่เอาใจใส่ ดังนั้น หน่วยงานจากรัฐบาลกลางจึงต้องเป็นผู้เข้ามาทำหน้าที่ในการดูแลระบบยุติธรรมทั้งระบบให้ดำเนินไปอย่างที่จะเป็น ระบบยุติธรรมสาธารณะในประเทศกำลังพัฒนาที่สามารถทำให้สัมฤทธิ์ผลได้ด้วยวิธีการเดียวกัน กล่าวคือ ระบบยุติธรรมที่ควบคุมโดยการถือราชฎ์บังหลวง ระบบพวกพ้อง และการโจรกรรมไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ด้วยตัวของมันเอง แต่ต้องอาศัยแรงกดดันรวมทั้งทรัพยากรจากภายนอก ประการที่สอง คือ องค์การสากลด้านสิทธิมนุษยชนและหน่วยงานพัฒนาอาจคิดว่าหน่วยงานหลักอย่างองค์การสหประชาชาติและธนาคารโลกได้หยุดความพยายามดังกล่าวแล้ว หากแต่ความเป็นจริงแล้วความพยายามเช่นที่ว่ายังคงมีอยู่ ตัวอย่างเช่น การเข้าไปบูรณะฟื้นฟูของนานาชาติในประเทศอัฟกานิสถานและประเทศอิรักภายหลังเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมือง หน่วยงานทั้งสองได้สร้างการตระหนักรับรู้ของผู้คนในเรื่องของระบบยุติธรรมสาธารณะว่าเป็นพื้นฐานต่อความก้าวหน้าทางสังคมและเศรษฐกิจซึ่งโดยทั่วไปแล้วกิจกรรมการพัฒนาประเทศกำลังพัฒนานั้นประเทศผู้บริจาคมักจะมุ่งไปที่การให้ความช่วยเหลือทางด้านปัจจัยสี่มากกว่าการให้การสนับสนุนในเรื่องระบบยุติธรรมสาธารณะ แต่เมื่อคำนึงถึงเรื่องของการให้ความรู้ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย ประเทศผู้บริจาคมักจะมุ่งไปที่ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติ หรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องทางการค้า ซึ่งทั้งหลายทั้งปวงนั้นเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของประเทศใหญ่มากกว่าการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนที่ยังขาดแคลนในประเทศกำลังพัฒนา

การให้ความช่วยเหลือเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายสิทธิมนุษยชนนั้น ผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลประเทศที่พัฒนาแล้วควรเชื่อมโยงความช่วยเหลือการพัฒนาระหว่างประเทศกับความเต็มใจของประเทศกำลังพัฒนาเองในการปรับปรุงระบบยุติธรรมสาธารณะ ตัวอย่างที่เกิดขึ้นแล้ว ได้แก่ สหภาพอเมริกาใต้ให้อำนาจรัฐบาลสหรัฐอเมริกาในการให้เงินช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปกป้องเด็ก เมื่อประเทศกำลังพัฒนาได้แสดงเจตนาที่ดีที่จะต่อสู้กับการค้าเด็กด้วยเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพ แต่หากไม่เป็นไปตามที่ให้คำมั่นสัญญาไว้ รัฐบาลสหรัฐอเมริการวมทั้งรัฐบาลของประเทศพัฒนาแล้วจะตัดหรือจำกัดเงินช่วยเหลือนั้น อีกตัวแบบของการให้ความช่วยเหลือได้แก่ “งานสังคมสงเคราะห์แบบประสานความร่วมมือ” (collaborative casework) วิธีของการทำงานคือ นักกฎหมายด้านสิทธิมนุษยชนและมืออาชีพด้านการบังคับใช้กฎหมายทำงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการระบุนุหือของการใช้ความรุนแรงเป็นรายๆ ไป เพื่อช่วยเหลือเหยื่อให้พ้นจากการถูกกดขี่รวมทั้งสนับสนุนการดำเนินการตามกฎหมายต่อผู้กระทำความผิดตามระบบยุติธรรมสาธารณะของท้องถิ่น หน่วยงานที่เข้ามาช่วยเหลือ อาทิ องค์การยุติธรรมนานาชาติ (The International Justice Mission) หรือหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติ จะช่วยฝึกฝนการทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งจะทำให้เกิดความเชี่ยวชาญและได้รับความเชื่อถือจากชุมชนมากขึ้น ในขณะเดียวกัน ความสำเร็จที่

ได้รับทำให้กลุ่มคนที่เคยถูกเพิกเฉยจากระบบยุติธรรมสาธารณะจะเรียกร้องความยุติธรรมมากขึ้น ผลที่ตามมาคือ กลุ่มคนที่ไม่เสียประโยชน์เริ่มกลับมาเรียกหาหลักนิติธรรม เมื่อเกิดแรงผลักดันจากสังคมโดยรวมผู้ที่เคยเป็นอุปสรรคจะกลายเป็นกลุ่มที่ถูกผลักดันออกไปแทน การทำงานตามตัวแบบนี้ ประสบผลสำเร็จในหลายๆ พื้นที่ เช่น ที่เกาะเชจู ประเทศฟิลิปปินส์ องค์การยุติธรรมนานาชาติได้เข้าไปทำงานสังคมสงเคราะห์แบบประสานความร่วมมือเป็นเวลา ๒ ปี ผลปรากฏว่า สามารถลดอัตราการตกเป็นเหยื่อการค้าทางเพศของเด็กได้ถึงร้อยละ ๙๐ เช่นเดียวกับภูมิภาคอื่นๆ ทั้งแอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา โดยในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา องค์การยุติธรรมนานาชาติได้ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายไปแล้วเกือบ ๑๕,๐๐๐ ราย

ดังนั้น การทำให้สิทธิมนุษยชนมีผลบังคับใช้จริง ไม่ใช่เป็นเพียงหลักการในเอกสารต่างๆ เท่านั้น ชุมชนที่ทำงานด้านสิทธิมนุษยชนและการพัฒนาต้องปรับโครงสร้างเพื่อให้สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงระบบยุติธรรมสาธารณะที่ผิดพลาด ทั้งนี้ ผู้เชี่ยวชาญที่จะมาช่วยชี้จุดบกพร่องต่างๆ นั้น หาได้มาพร้อมคำตอบสำเร็จรูปในการแก้ไขระบบหากแต่บุคคลเหล่านั้นรู้จักเริ่มต้นที่จะดำเนินการแก้ไข รู้ว่าสิ่งใดสำคัญและสิ่งใดไม่สำคัญ เงินที่เคยให้ความช่วยเหลือด้านปัจจัยสี่เช่นในอดีตจะถูกแบ่งมาเพื่อพัฒนาระบบยุติธรรมสาธารณะ ดังนั้นจึงถึงเวลาแล้วที่จะสร้างที่พึ่งพิงแห่งความยุติธรรมให้แก่คนยากจนนับพันล้านคนในโลกนี้ที่เคยอยู่ภายใต้เงาแห่งความไร้ซึ่งกฎหมาย

แปลและเรียบเรียง

โดย

นางสาวฤทัยชนก เมืองรัตน์

เจ้าหน้าที่วิเทศสัมพันธ์ ๔

กลุ่มงานภาษาสเปน เยอรมัน และอาหรับ

สำนักภาษาต่างประเทศ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร