



# SSC Weekly Focus

บทความวิเคราะห์สถานการณ์ยุทธศาสตร์และความมั่นคงของประเทศไทยรายสัปดาห์ ฉบับที่ ๓๓/๕๖ | ๒๗ พฤษภาคม - ๒ มิถุนายน ๒๕๕๖

## หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง “Responsibility to Protect (RtoP)”

การสิ้นสุดลงของยุคสงครามเย็นทำให้สถานการณ์การเมืองระหว่างประเทศมีการเปลี่ยนแปลงจากการใช้กำลังรุกรานรัฐอื่นๆ ซึ่งเคยถูกพิจารณาให้เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศมาอย่างยาวนานถูกแทนที่ด้วยภัยคุกคามที่เกิดขึ้นจากความรุนแรงต่างๆ ภายในรัฐ ทั้งนี้ถือได้ว่าภัยคุกคามด้านความมั่นคงของศตวรรษที่ ๒๑ และในอนาคตที่เราต้องเผชิญนั้นอาจมิได้เกิดจากการก่อสงครามระหว่างรัฐอีกต่อไป แต่จะเป็นภัยคุกคามรูปแบบใหม่ซึ่งประกอบไปด้วยภัยคุกคามจากความยากจน โรคติดต่อ การเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ภัยพิบัติ การแพร่กระจายของอาวุธนิวเคลียร์ การก่อการร้าย รวมไปถึงความขัดแย้งภายในรัฐต่างๆ

ภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงของประชาชนในอดีตมักมีที่มาจากภัยคุกคามภายนอกประเทศ แต่ปัจจุบันภัยคุกคามกลับอยู่ภายในของแต่ละประเทศเอง เช่น สงครามกลางเมือง การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งดังกล่าวข้างต้น ได้นำมาซึ่งการแสวงหาทางออกของประชาคมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสหประชาชาติในการปกป้องชีวิตประชาชน การพัฒนาหลักการการแทรกแซงด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) ที่ให้สิทธิแก่ประชาคมระหว่างประเทศในการใช้กำลังเข้าแทรกแซงวิกฤติการณ์ภายในของรัฐต่างๆ ได้คือ หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง “Responsibility to Protect (RtoP)” จึงเปรียบเสมือนทางออกของความขัดแย้งที่ความสำคัญของอำนาจอธิปไตยไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของสิทธิที่รัฐบาลพึงมีเท่านั้น แต่อำนาจอธิปไตยยังหมายถึงความรับผิดชอบต่อประชาชนของตนเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนจากอาชญากรรมที่มีความร้ายแรงที่สุด ๔ ประการคือ

๑. การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ (Genocide) หมายถึง การประกอบอาชญากรรมบางอย่าง โดยมีเจตนาที่จะทำลายล้างกลุ่มชนชาติ กลุ่มเผ่าพันธุ์ กลุ่มเชื้อชาติ หรือกลุ่มศาสนาในบางส่วนหรือทั้งหมดก็ตาม เช่นที่เคยเกิดในวันดาเป็นการล้างเผ่าพันธุ์ระหว่าง ๒ ชนเผ่า คือ ชนพื้นเมืองชาวทุตซี (Tutsi) และชนพื้นเมืองชาวฮูตู (Hutu)

๒. อาชญากรรมสงคราม (War Crimes) คือ การละเมิดฝ่าฝืนจารีตประเพณีหรือกฎในการยุทธ ซึ่งหมายรวมถึงพฤติการณ์ดังต่อไปนี้ คือ การสังหาร การเนรเทศหรือการเทครัวของพลเรือนแห่งดินแดนที่สามารถยึดได้ไปเป็นทาส คบงาน หรือกรรมกร ตลอดจนการสังหารตัวประกัน การทำลายล้างบ้านเรือนไร่นา เรือกสวน โดยขาดความยับยั้ง เป็นต้น

๓. การกำจัดชาติพันธุ์ (Ethnic Cleansing) เป็นสถานการณ์ที่กลุ่มสังคมทางชาติพันธุ์หรือกลุ่มเชื้อชาติต้องการดำรงรักษาความบริสุทธิ์ทางชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติของตน โดยการใช้กำลังบังคับ ผลักไส หรือการสร้างความหวาดกลัวให้กลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มเชื้อชาติอื่นแยกตัวออกไป ในบางกรณีอาจใช้กำลังทำลายล้างกลุ่มชาติพันธุ์ หรือกลุ่มเชื้อชาติอื่นซึ่ง “การกำจัดชาติพันธุ์” ต่างจาก “การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์” ในข้อที่ว่า การฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ มุ่งทำลายล้างอีกกลุ่มชาติพันธุ์หรือกลุ่มเชื้อชาติหนึ่งให้หมดเผ่าพันธุ์ไป แต่การกำจัดชาติพันธุ์ (Ethnic Cleansing) มุ่งที่จะดำรงรักษาเอกลักษณ์ทางชาติพันธุ์หรือเชื้อชาติของตนเอง คำว่า “การกำจัดชาติพันธุ์” ได้นำมาใช้ในสถานการณ์ความขัดแย้งด้านชาติพันธุ์ในประเทศบอสเนียเมื่อต้นทศวรรษที่ ๑๙๙๐

๔. อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crimes Against Humanity) ได้แก่ การฆ่า การทำลายล้างมนุษย์ การเอาคนเป็นทาส การเนรเทศ หรือการกระทำอันไร้มนุษยธรรม เช่น การกระทำต่อพลเรือน ก่อนหรือระหว่างสงคราม หรือการกดขี่อันเนื่องมาจากการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา ที่ได้กระทำเกี่ยวเนื่องกับอาชญากรรมใด ๆ อันกระทำภายในเขตอำนาจของศาล ไม่ว่าจะกระทำนั้น จะเป็นการละเมิดต่อหลักกฎหมายภายในของประเทศที่การกระทำต่างๆ เกิดขึ้นหรือไม่ก็ตาม





## หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง “Responsibility to Protect (RtoP)”

หลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (RtoP) นั้นถือได้ว่าเป็นความรับผิดชอบทางการเมือง (political commitment) ที่มีเป้าหมายในการกระตุ้นเจตจำนงทางการเมืองและกำหนดแนวทางการปฏิบัติในการปกป้องประชาชนที่ตกอยู่ในภาวะเสี่ยงของการเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงต่างๆ หลักการความรับผิดชอบในการปกป้องนี้ประกอบไปด้วยหลักการที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐในการป้องกันและปกป้องประชาชนภายในรัฐจากสถานการณ์ที่มีความโหดร้ายรุนแรง อย่างไรก็ตาม รัฐแต่ละรัฐต้องมีความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนของตนจากอาชญากรรมร้ายแรงทั้ง ๔ ประเภท โดยจะต้องได้รับการสนับสนุนจากประชาคมระหว่างประเทศ รวมทั้งควรให้การส่งเสริม และช่วยเหลือรัฐทั้งหลายเพื่อให้เห็นถึงความรับผิดชอบเฉพาะตามหลักทั้ง ๓ ประการ ได้แก่ ๑) ความรับผิดชอบในการป้องกัน ๒) ความรับผิดชอบในการตอบโต้ และ ๓) ความรับผิดชอบในการฟื้นฟู บูรณะ ให้เป็นไปตามความเหมาะสม ตลอดจนสนับสนุนให้องค์การสหประชาชาติดำเนินการจัดตั้งกลไกในการเตือนภัยล่วงหน้าประชาคมระหว่างประเทศ โดยองค์การสหประชาชาติมีความรับผิดชอบในการใช้มาตรการทางการทูต มาตรการด้านมนุษยธรรม และมาตรการโดยสันติวิธีอื่นๆ ที่เหมาะสมในการให้ความช่วยเหลือ ปกป้องคุ้มครองประชาชน โดยพิจารณาเป็นรายกรณีและร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องตามความเหมาะสมในกรณีที่มาตราการอย่างสันติวิธีไม่สามารถจัดการกับปัญหา และรัฐบาลของรัฐนั้นๆ ได้อย่างเพียงพอ ซึ่งแสดงให้เห็นเป็นประจักษ์ว่าไม่สามารถปกป้อง และให้ความคุ้มครองพลเมืองของตนจากจากอาชญากรรมร้ายแรง ๔ ประเภท ตลอดจนผลกระทบที่อาจจะตามมาได้ โดยยึดหลักของกฎบัตรสหประชาชาติ และกฎหมายระหว่างประเทศเป็นพื้นฐานในการให้ความช่วยเหลือตามความจำเป็นและเหมาะสมแก่รัฐให้พัฒนาความสามารถในการปกป้องคุ้มครองชีวิตพลเมืองของตนจากอาชญากรรมดังกล่าว และมุ่งเน้นที่จะให้ความช่วยเหลือรัฐที่ตกอยู่ภายใต้สถานการณ์คับขัน ก่อนที่วิกฤติการณ์และความขัดแย้งจะปะทุขึ้น

### บทส่งท้าย .....

ความสำคัญของหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (RtoP) คือ การที่รัฐซึ่งมีอำนาจอธิปไตยและมักไม่ต้องการให้เกิดการแทรกแซงจากต่างชาติ ต้องมีความรับผิดชอบในการปกป้องประชาชนภายในรัฐ ให้พ้นจากอาชญากรรมร้ายแรง ๔ ประเภท ทั้งนี้ หลักการ

ความรับผิดชอบในการปกป้อง (RtoP) ได้รับการพัฒนามาเป็นเวลากว่า ๑๐ ปีแล้ว และสหประชาชาติได้ออกเอกสารรับรองหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (RtoP) ในปี ๒๕๔๘ ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงนามด้วยเช่นกัน โดยหลักการนี้ไม่ได้เน้นมาตรการแทรกแซงประเทศที่เกิดอาชญากรรมร้ายแรง ๔ ประเภท แต่มุ่งไปที่มาตรการป้องกัน จึงจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมให้ประเทศต่างๆ เคารพและนำหลักการนี้ไปปฏิบัติ อาทิเช่น ขั้นตอนการปฏิบัติตามหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (RtoP) นั้น หากเริ่มเกิดอาชญากรรมร้ายแรงขึ้น รัฐต้องทำหน้าที่ปกป้องประชาชนเป็นลำดับแรก โดยองค์การระหว่างประเทศสามารถเข้าไปช่วยเหลือได้ แต่หากรัฐประสบความล้มเหลวในการปกป้องประชาชน องค์การระหว่างประเทศทั้งสหประชาชาติและองค์การระดับภูมิภาคสามารถเข้าไปแทรกแซงเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมต่อไป หากจะเอ่ยถึงเหตุการณ์ที่สามารถจะนำหลักการความรับผิดชอบในการปกป้อง (RtoP) ไปใช้ได้นั้น จำเป็นต้องมีระดับความรุนแรงเข้าข่ายอาชญากรรมร้ายแรง ๔ ประเภท

สำหรับประเทศไทย พบว่าที่ผ่านมา ได้มีการประกาศใช้กฎอัยการศึกในบางพื้นที่ และบางสถานการณ์ที่เกิดความรุนแรง ยกตัวอย่างเช่น การแก้ไขปัญหาความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และเหตุการณ์สลายการชุมนุมที่แยกราชประสงค์ และด้วยเหตุผลที่ว่ากรณีดังกล่าวเป็นเหตุการณ์ภายในประเทศที่ต้องใช้กระบวนการบริหารจัดการตามโครงสร้างการบริหารงานภายในประเทศ ซึ่งแตกต่างจากหลักการความรับผิดชอบในการปกป้องที่จะกระทำต่อเมื่อโครงสร้างการบริหารงานภายในของประเทศนั้นๆ ขาดเสถียรภาพในการบริหารจัดการ หรือไม่สามารถขับเคลื่อนการดำเนินงานต่อไปได้ ทั้งนี้หากในอนาคต ภารกิจ/ปฏิบัติการ “Responsibility to Protect (RtoP)” หรือหลักการอื่นๆ จะถูกนำมาใช้กับบางสถานการณ์หรือบางพื้นที่เนื่องจากระดับความรุนแรงเข้าข่ายอาชญากรรมร้ายแรงทั้ง ๔ ประเภท ที่กล่าวมา ซึ่งเราไม่สามารถคาดการณ์เหตุการณ์ในอนาคตได้ ดังนั้นจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องควรจรรู้และตระหนักถึงหลักการ แนวคิดต่างๆ ที่จะถูกนำมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และบริบทภายในประเทศได้อย่างเหมาะสม....

