

## บทที่ 4

### องค์การที่เกี่ยวข้องในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรี

จากการประมวลปัญหาดังที่กล่าวมาในบทที่แล้ว ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาของความรุนแรงทางเพศและเพศสภาพ ปัญหาความปลอดภัยทางร่างกาย ปัญหาของพื้นที่ปลอดภัย ปัญหาการปฏิเสธการให้ลี้ภัย และปัญหาการส่งผู้ลี้ภัยกลับมาจากภูมิโดยไม่สมัครใจ จึงควรศึกษาว่าผู้ลี้ภัยสตรีในฐานะของปัจเจกชนคนหนึ่งที่ถูกละเมิด จะสามารถดำเนินการกับผู้กระทำความผิดได้อย่างไร และจะมีกลไก หน่วยงาน หรือองค์การใดที่สามารถเข้ามาช่วยเหลือคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรีได้บ้าง และได้มากน้อยเพียงใด ในบทนี้จึงจะเป็นการกล่าวถึงองค์การต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรี ซึ่งองค์การต่าง ๆ นี้ จะเป็นกลไกหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นให้การคุ้มครองทั้งภายในรัฐและระหว่างประเทศ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

#### 4.1 สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees / UNHCR)

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ได้รับการก่อตั้งจากมติที่ 319 (4) แห่งสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติ ในวันที่ 1 มกราคม ค.ศ. 1951 โดยมีอำนาจตามธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 เป็นองค์การหลักที่รับผิดชอบเรื่องปัญหาผู้ลี้ภัยโดยทั่วไป รวมถึงผู้ลี้ภัยสตรี หน้าที่ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ มีอยู่ 3 หน้าที่หลัก ๆ คือ การปกป้องคุ้มครอง การให้ความช่วยเหลือ และการหาทางแก้ไขปัญหาอย่างถาวรให้แก่ผู้ลี้ภัยทั่วโลก

สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยและบุคคลกลุ่มอื่นๆ อย่างเป็นกลางบนพื้นฐานของความต้องการของบุคคลเหล่านั้น ทั้งนี้โดยไม่เกี่ยวข้องว่าพวกเขาเหล่านั้นจะมีเชื้อชาติ ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือเพศใด ในการให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ให้ความเอาใจใส่เป็นพิเศษต่อความต้องการของเด็ก และแสวงหาหนทางที่จะส่งเสริมสิทธิของผู้หญิงและเด็กผู้หญิงให้เท่าเทียมกับผู้ชายและเด็กผู้ชาย

ในความพยายามเพื่อที่จะคุ้มครองผู้ลี้ภัยและส่งเสริมหนทางแก้ไขปัญหาของพวกเขาเหล่านั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ทำงานร่วมกับบรรดาระัฐบาลทั้งหลาย องค์การระดับภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรเอกชน<sup>1</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เคารพต่อหลักการมีส่วนร่วม โดยการปรึกษากับผู้ลี้ภัยสำหรับการตัดสินใจใดๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขาเหล่านั้น จะเห็นได้ว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เป็นหน่วยงานที่ให้การคุ้มครองและเข้าถึงตัวผู้ลี้ภัยได้มากกว่าองค์การอื่น ๆ เนื่องจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เป็นองค์การหลักที่ทำงานเพื่อผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ

ในหลายปีที่ผ่านมาสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เล็งเห็นถึงปัญหาต่างๆ ที่ผู้ลี้ภัยสตรีและเด็กผู้หญิงต้องเผชิญ ไม่ว่าจะเป็น การตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงทางเพศ และรูปแบบการละเมิดแบบอื่น หรือการไม่ได้รับความปลอดภัยด้านร่างกาย ดังที่กล่าวมาแล้วว่าโดยส่วนใหญ่ผู้กระทำการละเมิดต่อผู้ลี้ภัยสตรีในเรื่องของความรุนแรงทางเพศมักจะเป็นการกระทำของปัจเจกชน เช่น เจ้าหน้าที่ ทหาร หรือผู้ลี้ภัยชาย ฯลฯ ซึ่งอาจจะทำให้ผู้ลี้ภัยสตรีไม่กล้าที่จะดำเนินการเอาผิดกับผู้กระทำผิด เนื่องจากอาจจะกลัวว่าผู้กระทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่บ้านเมืองซึ่งมีอำนาจเหนือกว่าเธอ หรือกลัวว่าตนจะไม่สามารถอยู่ในชุมชนผู้ลี้ภัยแห่งนั้นได้อีกต่อไปเนื่องจากเกิดความอาย กลัวการประณามจากชุมชนของตนเอง หรือในกรณีผู้ลี้ภัยสตรีในรัฐที่มีไซภาคีตามอนุสัญญาผู้ลี้ภัยฯ เช่นในประเทศไทย ผู้ลี้ภัยสตรีกลัวว่าถ้านำคดีขึ้นสู่ศาลภายในรัฐนั้น ตนจะถูกดำเนินคดีในฐานะผู้หลบหนีเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายไปด้วย เป็นต้น ดังนั้นในส่วนของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จึงเข้าไปช่วยเหลือคุ้มครองให้แก่ผู้ลี้ภัยสตรี โดยเริ่มจากการช่วยติดต่อในการเข้าแจ้งความต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อจะได้ส่งเรื่องให้กับอัยการเพื่อให้คำปรึกษาด้านกฎหมายและดำเนินคดีแทนเหยื่อ อย่างเช่น กรณีคดีที่ทหารไทยข่มขืนผู้ลี้ภัยสตรีชาวพม่า และคดีได้นำขึ้นสู่ศาลทหารโดยอัยการศาลทหาร<sup>2</sup> สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ประสานงานกับหน่วยแพทย์พยาบาลในท้องถิ่น หรือองค์กรเอกชนเพื่อให้คำปรึกษาและการบำบัดทั้งทางร่างกายและจิตใจแก่เหยื่อและ/หรือครอบครัวเพื่อที่จะทำให้อุปนิสัยตนอยู่ในชุมชนได้เหมือนเดิม หลังจากนั้นสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ก็จะติดตามผลคดีอย่างใกล้ชิดและเข้มงวด

นอกจากนี้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ยังได้ดำเนินการด้านอื่น ๆ เพื่อแก้ไขปัญห ความรุนแรงทางเพศ และความปลอดภัยทางร่างกายให้แก่ผู้ลี้ภัยสตรี โดยพยายามแก้ไขปัญหา

<sup>1</sup> ธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ บทที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป

<sup>2</sup> คดีแดงที่ 1ก./2546



การขาดความมั่นคงปลอดภัยภายในค่ายผู้ลี้ภัย การริเริ่มโครงการการต่อต้านความรุนแรงต่อผู้ลี้ภัยสตรี ดังเช่นที่ได้มีการริเริ่มขึ้นในห้าประเทศในแอฟริกาตะวันตกและตะวันออก โดยเน้นหนักถึงการเข้าถึงอย่างเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันระหว่างสังคมของผู้ลี้ภัย การบริการของตำรวจท้องถิ่น หน่วยงานต่าง ๆ ขององค์การสหประชาชาติ องค์กรเอกชน และเจ้าหน้าที่ทั้งในระดับท้องถิ่นและระหว่างประเทศ เจ้าหน้าที่ภาคสนามก็ได้เข้าร่วมในการรณรงค์เรื่องสิทธิสตรีในระดับชาติ และในส่วนบุคคล และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ก็ยังได้เข้าแทรกแซงในขั้นตอนเบื้องต้นในบางกรณี เพื่อปล่อยตัวผู้ลี้ภัยสตรีจากการถูกคุมขัง<sup>3</sup> และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ยังดำเนินการเพื่อประกันว่า สตรีสามารถเข้าเป็นผู้สมัครในการเป็นหัวหน้าค่ายผู้ลี้ภัย และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับความมั่นคงของพวกเขาได้

ทางสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ยังได้ดำเนินการในการเพิ่มเติมความรู้เกี่ยวกับการลี้ภัยอันเกี่ยวเนื่องกับเพศสภาพ โดยการจัดการอบรม การสัมมนาเกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศและเพศสภาพ ให้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ตรวจคนเข้าเมือง นักข่าวและองค์กรเอกชน ในหลายๆ ประเทศ และยังทำงานในระดับของตัวบทกฎหมาย เพื่อให้แน่ใจว่ามีการยอมรับแนวความคิดอย่างกว้างเกี่ยวกับการประหัตประหารที่มีผลมาจากความรุนแรงทางเพศ และแนวความคิดที่ว่าผู้ลี้ภัยสตรีที่เผชิญกับการปฏิบัติอย่างรุนแรงหรือไร้มนุษยธรรม เนื่องจากพวกเขาไม่ปฏิบัติตามศีลธรรมของสังคม น่าจะพิจารณาให้อยู่ในกลุ่มสังคมกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะตามความหมายในมาตรา 1 แห่งอนุสัญญาผู้ลี้ภัยฯ 1951<sup>4</sup> ทางสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ยังมีการสำรวจตรวจสอบกฎหมายภายในรัฐ โดยเฉพาะในทวีปอเมริกา ยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก เพื่อวิเคราะห์หาช่องว่าง นำเสนอการเปลี่ยนแปลง บรรจุแนวคิดเรื่องเพศสภาพไว้ในตัวบทกฎหมาย และเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับเพศสภาพตามหลักพื้นฐานระหว่างประเทศ และจากการดำเนินการดังกล่าว ประเทศเบลารุสและรัสเซียได้บัญญัติกฎหมายใหม่ที่ระบุถึงสิทธิของผู้ลี้ภัยสตรีโดยเฉพาะ<sup>5</sup> นอกจากนี้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ก็ยังได้จัดทำคู่มือต่าง ๆ เกี่ยวกับผู้ลี้ภัยสตรี การป้องกันความ

<sup>3</sup> UNHCR, *Note on International Protection*, UN.Doc. EC/49/SC/CRP\_12 (June 1999), paras. 28 – 29.

<sup>4</sup> Ibid., para. 30.

<sup>5</sup> Ibid., para. 31.

รุนแรงทางเพศ เพื่อวัตถุประสงค์ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะได้เปิดกว้างมากขึ้น โดยผ่านหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับภูมิภาค และองค์กรเอกชนในท้องถิ่น และองค์กรเกี่ยวกับผู้หญิง ในการสร้างความเข้าใจมากขึ้น เกี่ยวกับนโยบายของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ โดยผ่านคู่มือแนะนำดังกล่าว ในปัจจุบันผู้ลี้ภัยสตรีในบางประเทศแถบลาตินอเมริกา ได้รับแจกเอกสารของตนเอง (ไม่ใช่ลักษณะของผู้ติดตามอย่างแต่ก่อน) ซึ่งทำให้พวกเธอหางานทำที่สร้างรายได้ให้กับครอบครัวได้<sup>6</sup> ในประเทศรวันดา สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ร่วมมือกับการเริ่มต้นของผู้หญิงรวันดา ในการสนับสนุนสิทธิสตรี การเข้าร่วมทางการเมือง กฎหมาย ความเท่าเทียมกันในทางเศรษฐกิจและสังคมวัฒนธรรม และต่อต้านความรุนแรงและการปฏิบัติอันทารุณต่อสตรีและเด็กผู้หญิง<sup>7</sup> นอกจากนี้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ยังได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องในการให้อำนาจตามหลักของความเท่าเทียมด้านเพศสภาพ ที่พัฒนาจากปี 1997 โดยคณะมนตรีทางเศรษฐกิจและสังคม<sup>8</sup> โดยส่งเสริมทั้งในด้านการคุ้มครองโครงการ การแก้ไขปัญหาถาวร การประชาสัมพันธ์ และในระดับเจ้าหน้าที่ขององค์กรเอง

อย่างไรก็ตามความพยายามที่จะปกป้องคุ้มครองผู้ลี้ภัยในรัฐบางรัฐ ก็ไม่ประสบผลสำเร็จ ดังเช่นที่เห็นได้ในปัญหาของการสร้างพื้นที่ปลอดภัย และเหตุการณ์ในประเทศรวันดา ที่ประชาชนถูกฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ เป็นจำนวน 800,000 คน ในช่วงเมษายน ถึง กรกฎาคม ปี 1994 ถึงแม้ว่าจะมีหลายหน่วยงานจากองค์การสหประชาชาติ เช่น UN Peacekeeping Force, United Nations Assistance Mission to Rwanda (UNAMR) เข้าไปเจรจาดำเนินการทางสันติภาพก่อนหน้านั้นก็ตาม<sup>9</sup> และจากต้นปี 1995 ค่ายผู้ลี้ภัย Birava และ Mugunga ในประเทศแซมเบีย ก็ถูกโจมตี

<sup>6</sup> Ibid., para. 31.

<sup>7</sup> Ibid., para. 33.

<sup>8</sup> A/52/3, Chapter IV, 7, Agreed Conclusions 1997/2.

<sup>9</sup> United Nations, "Report of the Independent Inquiry into the Actions of the United Nations during the 1994 Genocide in Rwanda," New York, 15 December 1999, [http://www.un.org/News/ossgrwanda\\_report.htm](http://www.un.org/News/ossgrwanda_report.htm), cited in UNHCR, *The State of the World's Refugees :Fifty Years on Humanitarian Action 2000*, (New York : Oxford University Press, 2000) p. 245.



จาก RPA (Rwanda Patriotic Front) ในวันที่ 11 เมษายน และ 26 เมษายน ค.ศ. 1995 ตามลำดับ อันเป็นผลให้ผู้ลี้ภัยจำนวน 33 คนถูกฆ่า<sup>10</sup>

ส่วนของปัญหาการปฏิเสธการให้ลี้ภัยจากรัฐบางรัฐ เช่นการปิดพรมแดนนั้น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ สามารถช่วยเหลือแก้ไขได้เพียงการเจรจากับรัฐดังกล่าวเพื่อให้มีการเปิดพรมแดนรับผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะในสถานการณ์ที่มีผู้ลี้ภัยลี้ภัยหลั่งไหลมาเป็นจำนวนมาก โดยสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะให้รัฐดังกล่าวใส่ใจถึงความปลอดภัยของผู้ลี้ภัยสตรีและเด็ก โดยเฉพาะหากรัฐดังกล่าวเป็นภาคีในอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง เช่นอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ อนุสัญญาสิทธิเด็ก เป็นต้น อย่างไรก็ตามหากรัฐไม่ยินยอมเปิดพรมแดนรับผู้ลี้ภัยก็ถือว่าเป็นอำนาจอธิปไตยของรัฐดังกล่าว สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ไม่มีสิทธิเข้าไปแทรกแซงได้

ก่อนที่จะพิจารณาถึงปัญหาการกลับมาตุภูมิโดยไม่สมัครใจ จะเห็นได้ว่าแนวคิดของการกลับมาตุภูมิโดยไม่สมัครใจเป็นหลักพื้นฐานอย่างหนึ่งของการคุ้มครองผู้ลี้ภัย แม้ว่าจะไม่มีการบัญญัติหลักนี้ไว้ในอนุสัญญาผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 แต่หลักการนี้ก็มีที่รับรองไว้ในธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ<sup>11</sup> ในข้อมติที่รับรองโดยคณะกรรมการบริหารของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ<sup>12</sup> และในตราสารผู้ลี้ภัยระดับภูมิภาค เช่น ในอนุสัญญาองค์การรัฐเอกภาพแห่งภาคพื้นทวีปแอฟริกาว่าด้วยการใช้บังคับในลักษณะเฉพาะของปัญหาผู้ลี้ภัยในภาคพื้นทวีปแอฟริกา ค.ศ. 1969<sup>13</sup> วิธีการแก้ไขปัญหานี้ เป็นวิธีการที่ดีที่สุดที่ทุกรัฐ และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ประสงค์จะให้เกิดขึ้น

<sup>10</sup> Ibid., p. 254.

<sup>11</sup> มติที่ประชุมสมัชชาใหญ่ที่ 428 (v) เมื่อ 14 ธันวาคม ค.ศ. 1950

ข้อ 2. ง.ช่วยเหลือสำนักข้าหลวงใหญ่ฯ ในการพยายามที่จะสนับสนุนให้ผู้ลี้ภัยกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมโดยสมัครใจ

<sup>12</sup> การประชุมคณะกรรมการบริหาร ครั้งที่ 31 ค.ศ. 1980 ข้อสรุปที่ 18 (XXXI) การกลับมาตุภูมิโดยไม่สมัครใจ

<sup>13</sup> ข้อ 5 การกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมโดยสมัครใจ

เนื่องจากการกลับสู่มาตุภูมิเดิมของตน ผู้ลี้ภัยจะคุ้นเคยกับคนในชาติ สถานที่ ภูมิอากาศ และสภาพแวดล้อมเดิมอยู่แล้ว ไม่ต้องมีการปรับตัวมากนัก และเป็นหลักของการกลับมาตุภูมิโดยสมัครใจนี้เป็นการประกันสิทธิของผู้ลี้ภัยทั้งหมดที่จะกลับสู่ประเทศของตนว่า ตนมีอิสระที่จะเลือกได้ว่าจะกลับหรือไม่ โดยได้รับการชี้แจงถึงทางเลือกนี้เป็นอย่างดีแล้ว และห้ามมีการส่งกลับผู้ลี้ภัยไปสู่ความเสี่ยงต่อชีวิตและเสรีภาพ

โดยปกติเมื่อมีการส่งเสริมให้เดินทางกลับ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะอยู่ในประเทศที่ให้แหล่งพักพิง เพื่อตรวจสอบความสมัครใจของการเดินทางกลับและเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทาง ในขณะที่เดียวกันสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ก็จะไปอยู่ในประเทศต้นกำเนิดเพื่อตรวจตราสถานภาพของผู้กลับคืนถิ่นฐานและช่วยเหลือพวกเขาให้สามารถปรับตัวคืนสู่สังคมเดิมได้

อย่างไรก็ตาม หากมีผู้ลี้ภัยตัดสินใจที่จะเดินทางกลับเองโดยสมัครใจ แม้จะก่อนเวลาที่ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะส่งเสริมการกลับคืนสู่มาตุภูมิก็ตาม พวกเขาเหล่านั้นก็ไม่ควรถูกขัดขวางไม่ให้เดินทางกลับ ในระหว่างปี 1994 และ 1995 ผู้ลี้ภัยจำนวน 3 ล้านคนได้เดินทางกลับไปยังมาตุภูมิของตน ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นชาวอัฟกานิสถาน ชาวโมแซมบิก และชาวพม่า และประมาณ 1 ใน 3 ของจำนวนผู้ลี้ภัยที่เดินทางกลับ จะผ่านการช่วยเหลือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ<sup>14</sup>

จากเหตุการณ์การเดินทางกลับมาตุภูมิจากประเทศแฉวีไปยังรวันดาที่ดำเนินการอย่างเร่งด่วน โดยมีผู้ลี้ภัยจำนวน 200,000 คน เดินทางกลับระหว่างเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1994 และมกราคม ค.ศ. 1995 จาก Goma area<sup>15</sup> โดยที่สภาพความปลอดภัยและมั่นคงในค่ายต่าง ๆ ยังไม่ชัดเจน และต่อมาเหตุการณ์ในประเทศก็เลวร้ายลง เนื่องจากมีการสังหารผู้คนเป็นจำนวน

<sup>14</sup> United Nations, Annual Theme: The Pursuit and Implementation of Durable Solutions, UN Doc. A/AC. 96/872 ( August 1990), para. 8.

<sup>15</sup> UNHCR, "Goma Situation Report no.19, 15 Jan./15 Feb. 1995," 20 Feb. 1995, OPS 16 COD, "Sitrep Zaire: Bukavu, Goma, Uvira, aou^t 1194-juillet 1996", F/HCR 19/7, cited in Ibid., p. 255.



มาก และการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่าง ๆ จึงทำให้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ต้องหยุดการดำเนินการเดินทางกลับมาตุภูมิดังกล่าว<sup>16</sup> แต่ปรากฏว่าในเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1995 รัฐบาลของประเทศแคว้นได้บังคับให้ผู้ลี้ภัยจำนวน 15,000 คน กลับประเทศรวันดา ซึ่งต่อมารัฐบาลแคว้นก็ถูกกดดันจากระหว่างประเทศ จึงหยุดการดำเนินการดังกล่าว<sup>17</sup> แสดงให้เห็นได้ว่า แม้ว่าจะมีหน่วยงานอย่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เข้าไปดำเนินการประสานงานประเทศที่ให้การลี้ภัยแล้ว แต่ก็ยังเกิดช่องว่างที่ทำให้รัฐบาลของประเทศที่ให้การลี้ภัยดำเนินการผลักดันผู้ลี้ภัยกลับประเทศ หรือแม้แต่การดำเนินการต่างๆ ของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ก็ยังเกิดความผิดพลาด เช่น ในเรื่องการส่งผู้ลี้ภัยกลับมาตุภูมิ โดยเหตุการณ์ในประเทศต้นตอยังไม่อยู่ในความสงบอย่างแท้จริง

พิจารณาจากการดำเนินงานของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ในการแก้ไขปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะเป็นองค์การที่สามารถเข้าถึงผู้ลี้ภัยสตรีได้มากกว่าองค์การอื่น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ จะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยสตรีได้อย่างสมบูรณ์ สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ต้องอาศัยองค์การอื่น ๆ เพื่อประสานงานร่วมกันในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรีให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเช่นกัน

#### 4.2 กองทุนพัฒนาสตรีแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Fund for Women / UNIFEM)

UNIFEM จัดตั้งขึ้นในปี 1976 ตามมติสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ (A/RES/39/125)<sup>18</sup> หลังการประชุมโลกครั้งแรกของสหประชาชาติเกี่ยวกับสตรี ที่เม็กซิโก UNIFEM มีอำนาจในการสนับสนุนกิจกรรมที่สร้างการเปลี่ยนแปลงและสร้างประสบการณ์ที่ให้ประโยชน์ต่อสตรีทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค เป็นส่วนกระตุ้นเพื่อประกันว่าสตรีได้มีส่วนร่วมในกิจ

<sup>16</sup> Ibid., p. 255.

<sup>17</sup> Ibid., p. 258.

<sup>18</sup> UNIFEM, "About Us," [http://www.unifem.undp.org/about\\_us/](http://www.unifem.undp.org/about_us/)

กรรมการพัฒนาต่าง ๆ และช่วยในการสร้างและกระตุ้นบทบาทความสัมพันธ์ของระบบขององค์การสหประชาชาติเพื่อพัฒนาความร่วมมือระหว่างกัน<sup>19</sup>

UNIFEM ได้ใช้ข้อมูลว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบเป็นพื้นฐานในการสร้างโครงการ โดยให้ความช่วยเหลือทางการเงินและทางเทคนิคเพื่อปรับปรุงโครงการและแผนการในการสนับสนุนสิทธิมนุษยชนของสตรี การมีส่วนร่วมทางการเมืองของสตรี และความมั่นคงทางเศรษฐกิจของสตรี รวมถึงการสนับสนุนการดำเนินการจัดความรุนแรงต่อสตรี และทำงานพัฒนาภาคในการรายงานตรวจสอบ เช่น ในประเทศคาซัคสถาน มอลโดวา และอุซเบกิสถาน UNIFEM ได้สนับสนุนให้รัฐบาลและองค์กรเอกชนให้สร้าง National Action Plans on CEDAW ทบทวนและร่างกฎหมายให้สัมพันธ์กับอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ<sup>20</sup> และ UNIFEM ยังจัดหาความช่วยเหลือให้แก่สตรีในสถานการณ์ความขัดแย้ง และสนับสนุนให้พวกเธอได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการสร้างความสงบในประเทศ และการพัฒนาประเทศใหม่อีกครั้ง เช่น ในการดำเนินการสร้างสันติภาพในประเทศบรูไน UNIFEM ได้นำสตรีชาวบรูไน จำนวน 50 คน จากหลายหน่วยงานร่วมมือกันพัฒนาสันติภาพ โดยสตรีเหล่านี้ได้ให้ข้อเสนอแนะแก่อดีตนายกรัฐมนตรี Nelson Mandela ผู้ดำเนินการในการไกล่เกลี่ย UNIFEM ยังได้สนับสนุนให้มีทีมงานผู้เชี่ยวชาญ เพื่อจัดทำการศึกษาทั่วโลกเกี่ยวกับผลกระทบของสงครามและบทบาทสตรีในการสร้างสันติภาพ<sup>21</sup>

จะเห็นได้ว่า UNIFEM นั้นเป็นองค์การที่เน้นการให้การคุ้มครองทางกฎหมาย (legal protection) มากกว่าการให้การคุ้มครองทางร่างกาย (physical protection) แก่ผู้ลี้ภัยสตรี UNIFEM ไม่ใช่องค์การที่จะไปดำเนินงานในภาคสนามเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยสตรีได้ ดังนั้นปัญหาต่าง ๆ ที่ผู้ลี้ภัยสตรีประสบ เช่น เรื่องของความรุนแรงทางเพศ ความปลอดภัยด้านร่างกาย ฯลฯ UNIFEM สามารถเข้าช่วยเหลือได้ในเรื่องของการพัฒนาภาคในการตรวจสอบ และสนับสนุน

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> UNIFEM, "UNIFEM at a Glance," [http://www.unifem.undp.org/about\\_us/ataglance\\_p2.html](http://www.unifem.undp.org/about_us/ataglance_p2.html).

<sup>21</sup> Ibid.



ให้รัฐต่างๆ อนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นการอนุวัติกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับ CEDAW เป็นต้น

ดังนั้นการปฏิบัติงานของ UNIFEM นั้นจึงกระทำได้เพียงในมุมมองเดียวคือด้านการให้ความคุ้มครองทางตัวกฎหมาย แต่ในทางภาคปฏิบัติจริงที่เข้าถึงตัวผู้ลี้ภัยสตรีนั้น ก็ยังต้องเป็นองค์การอื่น ๆ ดังนั้นการร่วมมือกันกับองค์การอื่น ๆ เช่น ข้อมูลในทางปฏิบัติ ก็จะทำให้ UNIFEM สามารถพัฒนากลไกในการให้ความคุ้มครองสตรีได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

#### 4.3 องค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น (International Organization for Migration / IOM)

องค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1951 โดยครั้งแรกใช้ชื่อว่า The Provisional Intergovernmental Committee for the Movements of Migrants from Europe หรือ PICMME และเปลี่ยนเป็น Intergovernmental Committee for European Migration หรือ ICEM และสุดท้ายได้เปลี่ยนชื่อเป็น International Organization for Migration หรือ IOM ในปี 1989<sup>22</sup> โดยมีอาณัติตามธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น ค.ศ. 1989

วัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น คือการดำเนินการ หรือจัดการอำนวยความสะดวกในการอพยพผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศของตนเองได้ การย้ายถิ่นให้แก่ผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่น โดยประสานงานร่วมกับองค์การอื่นๆ และรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการร่วมดำเนินการในส่วนของ การกลับคืนสู่มาตุภูมิโดยสมัครใจ<sup>23</sup> เพื่อลดเหตุการณ์การย้ายถิ่นตามคำแนะนำของการประชุมระหว่างประเทศของประชากรและการพัฒนา ณ

<sup>22</sup> [http://www.iom.int/en/who/main\\_history.shtml](http://www.iom.int/en/who/main_history.shtml)

<sup>23</sup> ธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น มาตรา 1 ค.ศ. 1989

กรุงไคโร ปี 1994<sup>24</sup> นอกจากนี้บทบาทขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น ยังรวมถึงการนำบุคคลที่ต้องการขอลี้ภัย ส่งต่อให้กับเจ้าหน้าที่ภายใน และระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการพิจารณาต่อไป<sup>25</sup>

ในประเด็นของปัญหาความรุนแรงทางเพศและเพศสภาพนั้น องค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น ได้จัดตั้งกลุ่มทำงานเกี่ยวกับเรื่องเพศสภาพ (Working Group on Gender Issues) เมื่อกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1995 โดยพยายามสร้างระบบมาตรการเพื่อพัฒนา และเป็นการประกันว่าประเด็นเพศสภาพจะเป็นส่วนเติมเต็มในโครงการ และแผนงานต่างๆ ขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น ประกันว่าผู้หญิงและผู้ชายจะได้รับโอกาสและการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน (มติที่ 932 ของคณะกรรมการ IOM พฤศจิกายน ค.ศ. 1995)<sup>26</sup> จากการศึกษาพบว่าประมาณ 700,000 คน เป็นผู้หญิงที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมายมายังแถบเอเชีย<sup>27</sup> และในจำนวนของผู้หญิงที่หลบหนีเข้าเมืองผิดกฎหมาย ก็คือผู้ลี้ภัยสตรีและเด็กผู้หญิง ซึ่งกลุ่มทำงานเกี่ยวกับเรื่องเพศสภาพขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น ได้ให้ความห่วงใยเป็นพิเศษ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการถูกข่มขืน การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ขบวนการค้ามนุษย์ต่างๆ โดยแผนการดำเนินงานจะประกันว่า ความจำเป็นเฉพาะของผู้หญิงย้ายถิ่นจะได้รับการพิจารณา และนำเข้าสู่โครงการและการบริการขององค์การฯ และเพื่อให้แผนการดำเนินงานมีประสิทธิภาพ สิ่งที่ต้องพิจารณาคือการเพิ่มเครือข่ายทั้งภาครัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ องค์การเอกชน และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ให้เข้ามามีส่วนร่วม แบ่งสรรข้อมูลเกี่ยวกับผู้หญิงที่ย้ายถิ่น

<sup>24</sup> UNHCR, "Refugee Protection and Migration Control : Perspective from UNHCR and IOM," Global Consultations on International Protection 2<sup>nd</sup> Meeting, UN.Doc. EC/GC/01/11 (May 2001), para. 8.

<sup>25</sup> Ibid., p. 3.

<sup>26</sup> [http://www.iom.int/en/who/main\\_policies\\_gender.shtml](http://www.iom.int/en/who/main_policies_gender.shtml)

<sup>27</sup> Ibid.



องค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น จะให้ความช่วยเหลือให้แก่ผู้ลี้ภัยในหลายๆ สถานการณ์ เช่น ผู้ลี้ภัยที่ต้องไปตั้งถิ่นฐานใหม่ในประเทศที่สาม หรือกลับสู่มาตุภูมิ รวมถึงผู้ลี้ภัยที่ไม่ได้รับสถานภาพผู้ลี้ภัย และประสงค์จะเดินทางกลับไปยังประเทศเดิมของตน องค์การฯ นี้จะดำเนินการ และอำนวยความสะดวกในเรื่องต่างๆ เช่น ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง การให้คำปรึกษา การดำเนินการด้านเอกสาร การรักษาพยาบาล เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าองค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่นจะเป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ลงไปช่วยเหลือด้านความปลอดภัยทางร่างกายให้แก่ผู้ลี้ภัยสตรีโดยตรง ไม่ได้เข้าไปดำเนินการในการให้การเยียวยา เพียงแต่จะอำนวยความสะดวกในการเดินทางให้แก่ผู้ลี้ภัยทั่วไปและสตรี เช่นการเดินทางกลับไปยังมาตุภูมิให้เท่านั้น และเช่นเดียวกันองค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น ก็ต้องอาศัยความร่วมมือประสานงานเพื่อให้การบริการขององค์การฯ เป็นไปโดยสะดวกและมีประสิทธิภาพ

#### 4.4 คณะกรรมการกาชาดสากล (International Committee of the Red Cross / ICRC)

คณะกรรมการกาชาดสากลก่อตั้งขึ้นเมื่อ ค.ศ. 1863 เป็นสถาบันด้านมนุษยธรรมที่ไม่เข้าข้างใคร เป็นกลางและเป็นอิสระ ยืนหยัดที่จะคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการสู้รบ หรือความไม่สงบภายใน และสถานการณ์ความรุนแรงต่างๆ<sup>28</sup> โดยคณะกรรมการกาชาดสากลยึดแนวทางในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามอนุสัญญาเจนีวาสี่ฉบับ ค.ศ. 1949<sup>29</sup> พิธีสารเพิ่มเติมทั้งสองฉบับ<sup>30</sup> ธรรมนูญของขบวนการกาชาดระหว่างประเทศและสภาเสี้ยว

<sup>28</sup> International Committee of the Red Cross (ICRC), *ICRC International Humanitarian Law Answers to your questions* (Geneva : ICRC Production, 1997), p. 2.

<sup>29</sup> (1) อนุสัญญาเจนีวา เพื่อให้ผู้บาดเจ็บและป่วยไข้ในกองทัพในสนามรบมีสถานะดีขึ้น (2) อนุสัญญาเจนีวา เพื่อให้ผู้ลี้ภัยในกองทัพขณะอยู่ในทะเล ซึ่งบาดเจ็บ ป่วยไข้ และเรืออัปปาง มีสถานะดีขึ้น (3) อนุสัญญาเจนีวา เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก และ (4) อนุสัญญาเจนีวา เกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลพลเรือนในเวลาสงคราม

เพิ่มเติมทั้งสองฉบับ<sup>30</sup> ธรรมนูญของขบวนการกาชาดระหว่างประเทศและสภาเสี้ยววงเดือนแดง และข้อมติต่าง ๆ ตามการประชุมระหว่างประเทศของกาชาดระหว่างประเทศและสภาเสี้ยววงเดือนแดง<sup>31</sup> แนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการกาชาดสากล มีจุดเด่นที่ทำให้เข้าไปคุ้มครองและช่วยเหลือได้ดีและทันที ก็เพราะมีความเป็นกลาง เกรงครัดและรักษาความลับ จึงมักจะได้รับการยอมรับให้เข้าไปทำงาน กับคู่กรณีพิพาท ซึ่งหน่วยงานอื่นไม่อาจทำเช่นนี้ได้ และยังมุ่งเน้นสร้างความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานด้านมนุษยธรรมอื่น ๆ ไม่ว่าจะด้านการประสานงาน การแบ่งสรรทรัพยากรบุคคล หรือการสร้างเสริมความรู้เกี่ยวกับกฎหมายมนุษยธรรม ฯลฯ

ในส่วนของการดำเนินการให้ความคุ้มครองของคณะกรรมการกาชาดสากล ก็ยังหมายรวมถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยที่ตกเป็นเหยื่อของการขัดกันทางกำลังทหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อผู้ลี้ภัยตกอยู่ในเงื้อมมือของฝ่ายศัตรู หรือตกอยู่ในดินแดนยึดครอง ตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาเจนีวาฉบับที่ 4 ค.ศ. 1949 เกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลพลเรือนในเวลารบ อนุสัญญานี้เรียกร้องให้รัฐผู้รับให้การปฏิบัติที่ดีต่อผู้ลี้ภัยเนื่องจากผู้ลี้ภัยไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐของตน พวกเขา หรือเธอจะต้องไม่ได้รับการปฏิบัติเยี่ยงศัตรูเนื่องจากสัญชาติของพวกเขา หรือเธอ (มาตรา 44) และจะไม่มีผลผลักดันให้พวกเขา หรือเธอกลับไปสู่การประหัตประหาร (มาตรา 45)<sup>32</sup> จะเห็นได้ว่ากฎหมายของกาชาดให้การปกป้องผู้ลี้ภัยด้วย เนื่องจากผู้ลี้ภัยก็คือพลเรือนคนหนึ่งนั่นเอง โดยคณะกรรมการกาชาดสากลจะให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือตามความจำเป็น เช่น ในสงครามระหว่างอิรักและอิหร่าน คณะกรรมการกาชาดสากลได้เข้าไปดูแลผู้ลี้ภัยชาวอิหร่านในอิรัก และช่วยดำเนินการให้ผู้ลี้ภัยชาวอิหร่านได้ไปตั้งถิ่นฐานในประเทศอื่น ต่อมาในช่วง Gulf War คณะกรรมการกาชาดสากลก็ได้เข้าไปดูแลผู้ลี้ภัยชาวอิรักจำนวนมากกว่า 20,000 คนใน

<sup>30</sup> (1) พิธีสารฉบับที่ 1 เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยข้อพิพาทระหว่างประเทศที่ใช้อาวุธ และ (2) พิธีสารฉบับที่ 2 เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยข้อพิพาทที่ใช้อาวุธที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ

<sup>31</sup> ICRC, ICRC Annual Report 2001 (Geneva : ICRC, 2001), p. 465.

<sup>32</sup> Jean-Philippe Lavoyer, "Refugees and internally displaced persons: International humanitarian law and the role of ICRC," International Review of the Red Cross, No. 305 (29 April 1995): 162-180.



ค่าย Rafha ในประเทศซาอุดีอาระเบีย<sup>33</sup> อย่างไรก็ตามหากรัฐเจ้าของประเทศมิได้เป็นภาคีตามกฎหมายมนุษยธรรม หรือไม่ได้เข้าร่วมในสงคราม ผู้ลี้ภัยก็จะได้รับความคุ้มครองจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ โดยคณะกรรมการกาชาดสากลจะเป็นกำลังเสริมเท่านั้น หรือในกรณีที่เป็นองค์การเดียวที่สามารถประจำหน้าที่ในพื้นที่นั้น ๆ ได้ เช่น คณะกรรมการกาชาดสากลได้เข้าไปแทรกแซงในหลาย ๆ เหตุการณ์ในช่วงที่มีการลี้ภัยของผู้ลี้ภัยจำนวนมาก เช่นในเหตุการณ์ ผู้ลี้ภัยเคิร์ดอิรักในอิหร่านในช่วงปลาย Gulf War ของปี 1991 ผู้ลี้ภัยชาวรวันดาในGoma ประเทศแชนร์ และใน Ngara ประเทศแทนซาเนีย ในปี 1994 คณะกรรมการกาชาดสากลได้เข้าไปดูแลผู้ลี้ภัย Mozambican ในแอฟริกาใต้ และผู้ลี้ภัยชาวอิหร่านในอิรักระหว่างสงครามอิรักอิหร่าน ในช่วงที่สำนักงานข้าหลวงใหญ่ยังเข้าไปดูแลไม่ได้<sup>34</sup> แต่เมื่อสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เข้าไปทำหน้าที่ได้แล้วคณะกรรมการกาชาดสากลก็จะหยุดการดำเนินการแต่จะช่วยเหลือในการเป็นศูนย์กลางในการตามหาสมาชิกในครอบครัวให้<sup>35</sup> ในส่วนของการเดินทางกลับมาตุภูมิของผู้ลี้ภัย คณะกรรมการกาชาดสากลก็จะเข้าไปดูแลว่าการเดินทางกลับเกิดจากความสมัครใจของผู้ลี้ภัย รวมถึงการให้คำแนะนำเกี่ยวกับสถานการณ์ในประเทศต้นตอว่าผู้ลี้ภัยสามารถเดินทางกลับโดยปลอดภัยและสมศักดิ์ศรี เช่น คณะกรรมการกาชาดสากลได้เข้าไปตรวจตราการเดินทางกลับมาตุภูมิของนักโทษสงครามในสงครามอิรักอิหร่าน จำนวนประมาณ 79,000 คน และในปี 1991 จำนวนประมาณ 80,000 คนระหว่างการเดินทางจากประเทศซาอุดีอาระเบียกลับไปยังอิรัก<sup>36</sup> จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการกาชาดสากลและสำนักงานข้าหลวงใหญ่จะประสานงานกัน และช่วยเสริมกันเพื่อให้การคุ้มครองมีประสิทธิภาพ ในส่วนการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัยดังกล่าวข้างต้นซึ่งหมายความรวมถึงผู้ลี้ภัยสตรีและเด็กผู้หญิง โดยคณะกรรมการกาชาดสากลก็ให้ความห่วงใยเป็นพิเศษต่อการคุ้มครอง

<sup>33</sup> Ibid.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Ibid.

แก่สตรีจากการถูกจู่โจม โดยเฉพาะจากการข่มขืน การบังคับให้ค้าประเวณีหรือการข่มขู่ในรูปแบบใด ๆ (อนุสัญญาเจนีวา ฉบับที่ 4 มาตรา 27 (2) พิธีสารเพิ่มเติม ฉบับที่ 1 มาตรา 75 และ 76)<sup>37</sup>

คณะกรรมการกาชาดสากล เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งนอกเหนือจากสำนักงานข้าหลวงใหญ่ ที่สามารถให้ความคุ้มครองช่วยเหลือด้านความปลอดภัยแก่ร่างกายแก่ผู้ลี้ภัยสตรีได้โดยตรง เพราะเป็นองค์การที่เข้าไปอยู่ในภาคสนามได้โดยเฉพาะในสถานการณ์การสู้รบเนื่องจากเป็นองค์การมนุษยธรรมที่เป็นกลางและเป็นอิสระเพื่อให้การช่วยเหลือแก่เหยื่อของการสู้รบ

#### 4.5 คณะกรรมการว่าด้วยการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี

คณะกรรมการว่าด้วยการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีอำนาจตามอนุสัญญาว่าด้วยการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและติดตามการปฏิบัติงานตามอนุสัญญาฯ ของบรรดาระัฐภาคีต่าง ๆ ตามมาตรา 17 (1) แห่งอนุสัญญาฯ คณะกรรมการว่าด้วยการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ประกอบด้วยคณะผู้เชี่ยวชาญจำนวน 23 คน โดยได้รับคัดเลือกจากรัฐภาคีตามรายชื่อที่รัฐบาลประเทศต่าง ๆ เสนอเข้าไป คุณสมบัติของผู้ที่เป็นคณะกรรมการได้นั้น จะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณธรรมและความสามารถสูงในสาขาที่ครอบคลุมโดยอนุสัญญาว่าด้วยการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบนี้ นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรียังเป็นบุคคลที่มาจากหลากหลายอาชีพ เช่น นักสังคม ศึกษานักกฎหมาย ครู หมอ นักการทูต และผู้เชี่ยวชาญกิจการด้านสตรี โดยบุคคลเหล่านี้จะทำหน้าที่ตามความสามารถของตนในฐานะเป็นปัจเจกบุคคลมากกว่าเป็นผู้แทนรัฐบาล<sup>38</sup>

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการว่าด้วยการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี คือ พิจารณารายงานที่รัฐภาคีจัดทำขึ้น และเมื่อพิจารณาแล้วจะส่งคืนให้กับรัฐบาลของรัฐภาคี พร้อม

<sup>37</sup> ICRC, "Women and War: International humanitarian law," (30 October 2001), <http://www.icrc.org/web/eng/site>

<sup>38</sup> พัชรี มณีธรรมวงศ์, "อนุสัญญาว่าด้วยการบริหารจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบและความรุนแรงต่อสตรี: กรณีศึกษาการล่องละเมิดทางเพศ," (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542), หน้า 13.



ทั้งคำวิพากษ์วิจารณ์หรืออาจจะมีคำถามให้รัฐภาคีตอบกลับมา นอกจากนี้คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ยังมีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอแนะและข้อแนะนำทั่วไป โดยยึดการตรวจสอบรายงานและข้อสนเทศซึ่งได้รับจากรัฐภาคีเป็นมูลฐาน และข้อแนะนำทั่วไปนี้จะรวมอยู่ในรายงานของคณะกรรมการ<sup>39</sup> จากที่ประชาคมโลกให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อปัญหาความรุนแรงต่อสตรี (ซึ่งหมายรวมถึงผู้ลี้ภัยสตรีและเด็กผู้หญิง) ที่เกิดขึ้นในทุกระดับของสังคม และเนื่องจากเป็นปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาศักยภาพของสตรี จึงสมควรได้รับการบรรจุอยู่ในบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ แต่จากการพิจารณาบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาดังกล่าวกลับไม่มีประเด็นเรื่องความรุนแรงต่อสตรีแต่ประการใด ทั้งที่ความรุนแรงต่อสตรีถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในอีกรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น เพื่อเป็นการอุดช่องว่างแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบในประเด็นความรุนแรงต่อสตรี คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี จึงได้อาศัยอำนาจตามมาตรา 21 แห่งอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ออกข้อเสนอแนะทั่วไปที่ 12 ซึ่งจัดทำขึ้นในสมัยประชุมที่ 8 ค.ศ. 1989 โดยคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี พิจารณาเห็นว่าภายใต้มาตรา 2 5 11 12 และ 16 แห่งอนุสัญญาฯ นั้นควรกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการป้องกันความรุนแรงต่อสตรีที่เกิดขึ้นในครอบครัว สถานที่ทำงาน หรือในสถานที่อื่นๆ ของการดำรงชีวิตในสังคม<sup>40</sup>

โดยคำนี้ถึงข้อมติที่ 1988/27 ของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม จึงได้เสนอแนะว่ารัฐภาคีควรระบุข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในรายงาน เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการฯ

- (1) การออกกฎหมายเพื่อให้มีผลคุ้มครองสตรีจากความรุนแรงทุกประเภท...
- (2) การจัดทำมาตรการอื่นๆ เพื่อขจัดความรุนแรงต่อสตรี
- (3) การจัดให้มีบริหารช่วยเหลือสตรีที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง

<sup>39</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 14.

<sup>40</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 16.

(4) การจัดทำข้อมูลและสถิติเกี่ยวกับความรุนแรงต่อสตรีทุกประเภท และ ข้อมูลเกี่ยวกับสตรีที่ตกเป็นเหยื่อความรุนแรง<sup>41</sup>

ความรุนแรงซึ่งกระทำต่อสตรีนั้นถือว่าเป็นการกีดกันสิทธิ และเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ของสตรี ความรุนแรงต่อสตรี จึงเป็นการกระทำที่เป็นการเลือกปฏิบัติ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการฯ ได้ สร้างความชัดเจน เกี่ยวกับประเด็นความรุนแรงต่อสตรี ด้วยการออกข้อแนะนำทั่วไปที่ 19 โดยข้อ แนะนำดังกล่าวได้ขยายกรอบนิยามของการเลือกปฏิบัติต่อสตรีไว้ดังนี้

“คำว่าการเลือกปฏิบัติต่อสตรี ที่ได้มีการนิยามความหมายไว้ในมาตรา 1 แห่ง อนุสัญญาฯ นั้น ให้ความหมายความรวมถึง ความรุนแรงบนพื้นฐานทางเพศสภาพ ซึ่งกระทำโดยตรงต่อ สตรีด้วยเหตุแห่งเพศ อันมีผลเสียหายต่อสตรี รวมถึงการกระทำซึ่งก่อให้เกิดความทุกข์ทรมานหรือ เป็นอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ เพศ การขู่เข็ญบีบบังคับ และการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของสตรี ความ รุนแรงบนพื้นฐานทางเพศสภาพ ถือเป็นการละเมิดบทบัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ โดยไม่คำนึงว่าบท บัญญัติแห่งอนุสัญญาฯ นั้น จะได้ระบุถึงความรุนแรงดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนหรือไม่ก็ตาม

ความรุนแรงบนพื้นฐานทางเพศสภาพ เป็นการทำลายสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพ ขั้นพื้นฐานของสตรีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือว่่า เป็นการเลือกปฏิบัติตามความหมายของมาตรา 1 แห่งอนุสัญญาฯ<sup>42</sup> นอกจากนี้ในข้อแนะนำคณะกรรมการฯ ยังระบุให้รัฐภาคีสนับสนุนและให้บริการที่มีประสิทธิภาพเพื่อรองรับประเด็นความรุนแรง

<sup>41</sup> United Nations, Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, UN. Doc. A /44/38 (March 1989), para. 392, เรื่องเดียวกัน, หน้า 16-17.

<sup>42</sup> United Nations, Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, UN. Doc. A/47/38 (January 1992), paras. 6-7.

General Recommendation No. 19

“The Convention in article 1 defines discrimination against women. The definition of discrimination includes gender-based violence, that is, violence that is directed against a woman because she is a woman or that affects women disproportionately. It includes acts that inflict physical, mental or sexual harm or suffering, threats of such acts, coercion and other deprivations of liberty. Gender-based violence may breach specific



ทางเพศ โดยการบริการที่กล่าวถึงคือการประกันถึงความปลอดภัยและความมั่นคงต่อเหยื่อของความรุนแรงที่เกิดจากครอบครัว เหยื่อของความรุนแรงที่เกิดจากการลี้ภัย<sup>43</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่าผู้ลี้ภัยสตรีก็ควรได้รับความคุ้มครองและป้องกันจากความรุนแรงทางเพศเช่นเดียวกับสตรีทั่วไป และจากการพิจารณารายงานของรัฐบาลที่ คณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีก็ได้มีคำแนะนำและข้อเสนอแนะ เกี่ยวกับประเด็นเรื่องของการคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรี ที่รัฐบาลรัฐยังไม่มีการรายงานหรือให้ข้อมูลที่เพียงพอ เช่น รายงานของประเทศเบลเยียม คณะกรรมการฯ ระบุว่ารายงานของเบลเยียมยังไม่ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์ผู้หลบหนีเข้าเมืองและผู้ลี้ภัยหญิงอย่างพอเพียง<sup>44</sup> หรืออย่างรายงานของประเทศแซมเบีย คณะกรรมการฯ ก็แสดงความเป็นห่วงในศักยภาพการให้ความคุ้มครองและประกันสิทธิแก่ผู้ลี้ภัย ซึ่งคณะกรรมการฯ ก็ได้ให้คำแนะนำว่ารัฐบาลควรให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยสตรีและเด็กผู้หญิงอย่างต่อเนื่อง รวมถึงความพยายามในการให้การฟื้นฟูแก่ผู้ลี้ภัย และแนะนำให้หาการสนับสนุน และประสานงานอย่างใกล้ชิดกับหน่วยงานระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ<sup>45</sup> เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีนั้น เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้เข้าถึงตัวผู้ลี้ภัยสตรีเพื่อให้การคุ้มครองด้านความปลอดภัยทางร่างกาย หรือความปลอดภัยจากการไม่ถูกใช้ความรุนแรงทางเพศได้โดยตรง เนื่องจากคณะกรรมการว่าด้วยการขจัดการ

---

provisions of the Convention, regardless of whether those provisions expressly mention violence.

Gender-based violence, which impairs or nullifies the enjoyment by women of human rights and fundamental freedoms under general international law or under human rights conventions, is discrimination within the meaning of article 1 of the Convention.”

<sup>43</sup> General Recommendation No. 19, Article 16 (and Article 5).

<sup>44</sup> United Nations, Report of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Twenty-seventh session, UN. Doc. A/57/38 (Part II), para. 155.

<sup>45</sup> Ibid., para. 256-257.

เลือกปฏิบัติต่อสตรีมีอาณัติหน้าที่เพียงการควบคุมและติดตามรายงานจากรัฐภาคีว่ามีการอนุวัติกฎหมายภายในของรัฐนั้น ๆ ให้เป็นไปตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบหรือไม่เท่านั้น โดยจะไม่มีการทำงานในภาคสนามจริง อย่างไรก็ตามนอกจากรายงานที่มาจากรัฐภาคีโดยตรงหากคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรี สามารถที่จะรับรายงานเกี่ยวกับปัญหาความรุนแรงทางเพศ การเลือกปฏิบัติต่อสตรีได้จากหน่วยงานอื่น ๆ เช่น องค์การเอกชน ซึ่งน่าจะให้การรายงานที่เป็นจริงมากกว่ารายงานของรัฐภาคีซึ่งอาจจะมีการบิดเบือนหรือปกปิดความจริงไปบ้าง ก็จะทำให้คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีสามารถมองเห็นภาพที่เกิดขึ้นจริงต่อผู้ลี้ภัยสตรี และจะได้ดำเนินการในการเร่งแนะนำให้รัฐภาคีมีการแก้ไขปัญหอย่างจริงจังได้ต่อไป

#### 4.6 องค์การเอกชน (Non-Governmental Organizations / NGOs)

องค์การเอกชน คือ องค์การที่เป็นอิสระไม่ได้ขึ้นตรงกับรัฐบาล ไม่ได้ทำเพื่อการค้า องค์การเอกชนเพื่อมนุษยธรรมและสิทธิมนุษยชนมีทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับระหว่างประเทศ องค์การเอกชนที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยมีอยู่มากมายทั่วโลก เช่น CARE International, World Vision International, Oxfam, Save the Children Alliance เป็นต้น<sup>46</sup> โดยได้รับเงินทุนจากรัฐบาล หรือ จากหน่วยงานต่าง ๆ แตกต่างกันไป และมีการดำเนินงานแตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่มีวัตถุประสงค์เพื่อการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยเหมือนกัน โดยจะประสานงานกันระหว่างองค์การเอกชน และการประสานงานกับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยทั่วโลก องค์การเอกชนในระดับระหว่างประเทศที่ทำงานให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยก็เช่น International Rescue Committee (IRC) ซึ่งถือกำเนิดขึ้นโดยชาวอเมริกัน ในปี 1933 โดยการร้องขอของ Albert Einstein ภายใต้ชื่อว่า International Relief Association (IRA) โดยมีสาขาในยุโรปเพื่อช่วยเหลือชาวเยอรมันจากการทรมานของฮิตเลอร์ และช่วยเหลือผู้ลี้ภัยจากอิตาลีและสเปน ต่อมาในปี 1940 ก็ได้เกิด Emergency Rescue Committee (ERC) เพื่อช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวยุโรปในสมัยนั้น และในปี 1942 IRA และ ERC ก็ได้รวมตัวกันภายใต้ชื่อ International Relief and Rescue Committee และเปลี่ยนชื่อเป็น IRC ในเวลาต่อมา<sup>47</sup> IRC ไม่มีตราสารใดใน

<sup>46</sup> UNHCR, The State of the World's Refugee 2000 : Fifty Years of Humanitarian Action, p. 194.

<sup>47</sup> History of the IRC: a Timeline, <http://www.theirc.org/index.cfm?layout>



การจัดตั้งเหมือนกับองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ แต่ก็สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยได้มาเป็นเวลานาน และมีการดำเนินงานครอบคลุมอยู่ทั่วโลก ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล สถาบันการศึกษา และผู้บริจาคปัจเจกชน หลายแห่ง IRC ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านที่อยู่อาศัย ยารักษาโรค อาหาร แก่ผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่น ให้การศึกษา สร้างอาชีพ สร้างรายได้เพื่อให้ผู้ลี้ภัยสามารถพึ่งตนเองได้ และยังช่วยเหลือในการเดินทางกลับมาตุภูมิของผู้ลี้ภัยให้ปลอดภัย และการช่วยเหลือในการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>48</sup> นอกจากการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยทั่วไปแล้ว IRC ก็ยังให้ความสนใจในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรีและเด็ก เช่น ในปี 1989 IRC ได้จัดตั้ง Women's Commission for Refugee Women and Children<sup>49</sup> ซึ่งจะทำหน้าที่ในการให้การดูแลคุ้มครอง ผู้ลี้ภัยสตรี วัยรุ่น และเด็ก ให้การสนับสนุนในการดูแลเรื่องสุขภาพและความต้องการของผู้ลี้ภัยวัยรุ่น ในปี 2001 คณะกรรมการกลุ่มนี้ได้เข้าไปตรวจตราสภาพความเป็นอยู่ของสตรีและเด็กชาวอัฟกานิสถานและเชียวาลีโอน รวมถึงการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับสิทธิที่พวกเขาพึงได้รับ<sup>50</sup> ในประเทศไทย IRC ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยชาวพม่าในค่ายตามแนวเขตชายแดน ไม่ว่าจะเป็นการสนับสนุน และเสริมสร้างชุมชนให้มั่นคง ในด้านสุขภาพ การศึกษา อาหาร น้ำ และสวัสดิการอื่น ๆ ที่จำเป็น<sup>51</sup>

นอกเหนือจากการทำงานของแต่ละองค์กรเอกชนแล้ว แต่ละองค์กรเอกชนทั่วโลกก็ยังได้ร่วมมือกันเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัย โดยเมื่อวันที่ 6-9 มิถุนายน ค.ศ. 1994 ได้มีการประชุมโลกระหว่างองค์กรเอกชน กับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ ที่กรุงOslo ประเทศนอร์เวย์ เพื่อที่จะปรึกษากันถึงการดำเนินการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรเอกชน และสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เพื่อให้เป็นทีมที่แข็งแกร่งในอนาคต และเพื่อเป็นการยกระดับ เพิ่มประสิทธิภาพในการปกป้องสิทธิ

<sup>48</sup> IRC, International Rescue Committee 2001-2002 Annual Report (New York : IRC, 2002), p. 3.

<sup>49</sup> History of the IRC: a Timeline, <http://www.theirc.org/index.cfm?layout>

<sup>50</sup> IRC, International Rescue Committee 2001-2002 Annual Report, p. 27.

<sup>51</sup> Ibid., p. 29.

มนุษยชนและมนุษยธรรมระหว่างประเทศ แก่ผู้ลี้ภัย ผู้กลับถิ่นฐานเดิม และผู้พลัดถิ่น โดยจัดทำเป็น Partnership in Action programme (PARinAC) เพื่อสร้างกรอบความร่วมมือระหว่างสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ กับองค์กรเอกชนมากกว่า 800 องค์กรทั่วโลก และใน PARinAC ก็รวมถึงการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรีและเด็ก<sup>52</sup>

นอกจากความร่วมมือประสานงานขององค์กรเอกชนในระดับโลกแล้ว องค์กรเอกชนในระดับท้องถิ่นหรือชุมชนเองก็มีการประสานงานกันเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัย เช่น การจัดตั้ง Committee for Coordination of Services to Displaced Persons in Thailand (CCSDPT) ในปี 1975 เพื่อการแก้ไขปัญหาผู้ลี้ภัยชาวเขมร และลาวในประเทศไทย โดยปี 1981 มีสมาชิกองค์กรเอกชนใน CCSDPT อยู่ถึง 52 องค์กร แต่ในปัจจุบันมีเพียง 19 องค์กร โดยในขณะนี้กิจกรรมหลักของ CCSDPT คือการให้ความช่วยเหลือผู้ลี้ภัยชาวพม่าตามเขตชายแดน<sup>53</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าองค์การที่ร่วมเกี่ยวข้องในการให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยนั้น มีอาณัติในการดำเนินงานที่แตกต่างกันไป เช่น สำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ มีอาณัติตามธรรมนูญของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติ ค.ศ. 1950 ซึ่งทำหน้าที่ในการปกป้องคุ้มครอง การให้ความช่วยเหลือ และการหาทางแก้ไขปัญหาย่างถาวรให้แก่ผู้ลี้ภัยทั่วโลก UNIFEM ใช้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบเป็นพื้นฐานในการสร้างและดำเนินโครงการต่าง ๆ โดยทำหน้าที่ในการสนับสนุนกิจกรรมที่สร้างการเปลี่ยนแปลงและสร้างประสบการณ์ที่ให้ประโยชน์ต่อสตรีทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาค เป็นส่วนกระตุ้นเพื่อประกันว่าสตรีได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาต่าง ๆ องค์กรระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น หรือ IOM มีอาณัติตามธรรมนูญขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น ค.ศ. 1989 และทำหน้าที่ ดำเนินการ หรือจัดการอำนวยความสะดวกในการอพยพผู้เข้าเมืองผิดกฎหมายที่ไม่สามารถเดินทางกลับประเทศของตนเองได้ การย้ายถิ่นให้แก่ผู้ลี้ภัย ผู้พลัดถิ่น โดยประสานงานร่วมกับองค์กรอื่นๆ และรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการร่วมดำเนินการในส่วนของการกลับคืนสู่มาตุภูมิโดยสมัครใจเพื่อลดเหตุการณ์การย้ายถิ่น คณะกรรมการกาชาดสากล หรือ ICRC มีอาณัติตามอนุสัญญาเจนีวาฉบับ ค.ศ. 1949 พิธีสารเพิ่มเติมทั้งสองฉบับ ธรรมนูญของขบวนการกาชาด

<sup>52</sup> Oslo Plan of Action Part I-Refugee Protection C ( i ), <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home/>

<sup>53</sup> CCSDPT, CCSDPT Directory 2002. (Bangkok : CCSDPT, 2002), p. 1.



ระหว่างประเทศและสภาเดี่ยววงเดือนแดง และข้อมติต่าง ๆ ตามการประชุมระหว่างประเทศของกาชาดระหว่างประเทศและสภาเดี่ยววงเดือนแดง ซึ่งทำหน้าที่คุ้มครองและให้ความช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการสู้รบ หรือความไม่สงบภายใน และสถานการณ์ความรุนแรงต่างๆ คณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีได้ถูกจัดตั้งขึ้น โดยมีอาณัติตามอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ เพื่อทำหน้าที่ควบคุมและติดตามการปฏิบัติงานตามอนุสัญญาของบรรดารัฐภาคีต่าง ๆ รวมถึงการให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะแก่รัฐภาคีเพื่อการพัฒนาการให้ความคุ้มครองแก่สตรี และองค์กรเอกชนต่าง ๆ ซึ่งไม่มีตราสารระหว่างประเทศในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยโดยเฉพาะ แต่องค์กรเอกชนสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยได้ทั่วโลก จะเห็นได้ว่าแม้แต่ละองค์กรจะมีอาณัติในการให้ความคุ้มครอง และ/หรือ การให้ความช่วยเหลือที่แตกต่างกันแต่ก็มีจุดประสานเชื่อมโยงกันในการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรี เช่น IOM จะช่วยเหลือในการดำเนินการส่งผู้ลี้ภัยกลับประเทศตนหรือไปยังประเทศอื่น UNIFEM ให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาความสามารถและอำนาจของผู้ลี้ภัยสตรีในระดับชุมชน และระดับประเทศ ICRC ให้ความช่วยเหลือคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรีในยามเกิดสงคราม เป็นต้น

ดังที่กล่าวข้างต้น หน่วยงานที่สามารถเข้าถึงตัวผู้ลี้ภัยสตรีเพื่อให้ความคุ้มครองด้านความปลอดภัยให้แก่ผู้ลี้ภัยสตรีได้โดยตรงนั้น ก็คือสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ เพราะเป็นหน่วยงานที่ทำงานด้านผู้ลี้ภัยโดยตรง นอกจากนี้ก็ยังมีคณะกรรมการกาชาดสากลซึ่งมักจะให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรีได้ในยามสงครามหรือเกิดการสู้รบเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่สามารถเข้าถึงภาคสนามในเหตุการณ์ดังกล่าวได้ทันที และยังมีองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการย้ายถิ่น และองค์กรเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ลี้ภัยสตรีได้ในด้านการปฏิบัติจริงบ้างแต่ไม่มากเท่ากับสำนักงานข้าหลวงใหญ่ฯ และคณะกรรมการกาชาดสากล โดยจะอำนวยความสะดวก หรือการให้สวัสดิการแก่ผู้ลี้ภัยสตรี ส่วนของหน่วยงานที่เหลือ คือ UNIFEM และคณะกรรมการว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีนั้นจะเป็นการให้ความคุ้มครองด้านตัวกฎหมายแต่จะไม่มีการทำงานในภาคสนามจริง

จากการศึกษา จะเห็นได้ว่าแม้จะมีมาตรฐานการคุ้มครองระหว่างประเทศแก่ผู้ลี้ภัยสตรีแล้ว แต่ปัญหาการให้ความคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรีก็ยังคงปรากฏขึ้นในรัฐบางรัฐ จึงจำเป็นต้องมีมาตรการที่แน่นหนาขึ้นเพื่อปกป้องผู้ลี้ภัยสตรีให้มากขึ้น โดยมีกลไกอื่นอย่างองค์กรระหว่างประเทศต่าง ๆ และองค์กรเอกชนเข้ามามีส่วนช่วยในการดำเนินการ ร่วมมือ ประสานงาน กับรัฐหรือระหว่างองค์กรด้วยกัน เพื่อเติมเต็มในส่วนของการคุ้มครองแก่ผู้ลี้ภัยสตรีให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด