

สิทธิพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากภัยพิบัติธรรมชาติตามกฎหมายระหว่างประเทศ

ภัทระ ลิ้มปิติระ¹

▣ 1. บทนำ

ปัจจุบันมีรัฐเกือบสองร้อยรัฐ² ซึ่งถือได้ว่าเป็นบุคคลทางกฎหมายระหว่างประเทศหลัก เนื่องจากมีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ (Plenary Legal Capacity) โดยปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีข้อห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่ให้สถานภาพแก่ปัจเจกชน (Individual) ให้เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ³ อีกทั้ง รัฐผูกพันตนเองในการปฏิบัติกับปัจเจกชนตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่พัฒนามาตามลำดับ⁴ และความรับผิดชอบทางกฎหมายอาญา

¹ - ทนายความสำนักงาน ยุทธ ทนายความ

- อนุกรรมการวิสามัญปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติ ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านที่เกษตรและชุมชนที่ประสบภัยธรรมชาติ วุฒิสภา
- *Certification of Summer Course on Space Law and Policy, European Centre for Space Law; Certification of Honors, Xiamen Academy of International Law*
- นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นิติมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

² รายละเอียดของจำนวนของรัฐ, see, James Crawford, *The Creation of States in International Law* 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 727-740.

³ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* 7th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 65; ศาสตราจารย์ Hans Kelsen ได้เคยตั้งข้อสงสัยถึงปัจเจกชนเอาไว้ว่าสามารถเป็นบุคคลทางกฎหมายระหว่างประเทศได้เช่นเดียวกับรัฐ, see, Hans Kelsen, *Principles of International Law*, eds. Robert W. Tucker (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1966), p. 180 and 203-242.

⁴ เริ่มมีการยอมรับว่าปัจเจกชนมีสิทธิตามกฎหมายระหว่างประเทศ, see, *Jurisdiction of the Courts of Danzig (Pecuniary Claims of Danzig Railway Officials who have Passed into the Polish Service, against the Polish Railways Administration)*, Advisory Opinion, 3 March, 1923, P.C.I.J. Report 1928, Series B, No. 15, at pp. 17-18; John P. Humphrey, "The Revolution in the International Law of Human Rights," *Human Rights Law Journal* 4 (1975): 205-216, at 208-209.

ระหว่างประเทศของปัจเจกชน⁵ ตามที่ระบุเอาไว้ในธรรมนูญแห่งกรุงโรมของศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court 1998) จึงเป็นการขยายขอบข่ายเขตของปัจเจกชนให้มีเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม⁶ ทั้งที่ผลประโยชน์ของประชาชนอยู่เหนือกว่ากฎหมาย รวมไปถึงกฎหมายระหว่างประเทศ⁷ และสิทธิมนุษยชนก็มักจะถูกละเลย⁸ แม้ไม่ได้มีการวางแผนในการละเมิดสิทธิมนุษยชนในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ แต่เป็นผลมาจากนโยบายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบและการพลัดถิ่น⁹ ซึ่งการพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของปัจเจกชน โดยให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น แทนที่ศูนย์กลางจะเป็นแต่เพียงรัฐเท่านั้นตามแนวคิดดั้งเดิม จึงทำให้รัฐต้องให้ความสำคัญเคารพหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชน แนวคิดของสังคม

ระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากความสับสนซึ่งหมายถึงมุ่งเน้นที่ผลประโยชน์ของประชาชนแทนที่จะเป็นรัฐกลับกลายเป็นพัฒนาการที่มีเหตุผลเพิ่มมากขึ้น¹⁰ โดยความเป็นสากลเช่นว่านั้น จึงทำให้เกิดเป็นมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อมนุษยชน

การยอมรับสิทธิมนุษยชนใดที่ถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานนั้นเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมาช้านาน เนื่องจากสิทธิมนุษยชนถือเป็นเรื่องที่สร้างความกังวลในสังคมระหว่างประเทศ¹¹ โดยนับตั้งแต่มีการจัดตั้งสหประชาชาติขึ้นมาจึงให้ถือเป็นหลักการสำคัญหนึ่งของสหประชาชาติ¹² ซึ่งแนวความคิดในการสร้างกฎสากลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน มีการริเริ่มเอาไว้แล้วตั้งแต่การประชุมที่ซานฟรานซิสโก (San Francisco)¹³ จนนำมาสู่การสร้างกฎสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The International Bill of Human Rights)

⁵ จากเดิมที่มีแต่เพียงความรับผิดชอบของรัฐในการกระทำของปัจเจกชน, see, *United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment*, I.C.J. Reports 1980, p. 3; also see, *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, I.C.J., Judgment of February 26, 2007, pp. 425-450.

⁶ Antonio Cassese, *International Law*, 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 142-150.

⁷ Phillip C. Jessup, *A Modern Law of Nations* (New York: Macmillan Company, 1948), pp. 15-42.

⁸ Oona A. Hathaway, "Do Human Rights Treaties Make a Difference?", *Yale Law Journal* 111, 8 (2002): 1935-2042, at 1940-1941.

⁹ Walter Klln, "Natural Disasters and IDPs' Rights," *Force Migration Review Special* (2005): 10-11.

¹⁰ Martin Shaw, *Theory of the Global State: Globality as an Unfinished Revolution* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 231.

¹¹ Theo van Boven, "The Security Council: The New Frontier," *Review of International Commission of Jurists* 48, 1 (1992): 12-23, at 12; Bertrand G. Ramcharan, "The Security Council: Maturing of International Protection of Human Rights," *International Review of International Commission of Jurists* 48, 1 (1992): 24-37, at 27.

¹² Preamble and Article 13 of Charter of United Nations 1945 (UN Charter).

¹³ ประธานาธิบดีทรูแมน (President Truman) ได้ประกาศเอาไว้ล่วงหน้าว่าเป็นเหตุผลที่ดีในการสร้างกฎสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่ยอมรับกันในบรรดารัฐที่เกี่ยวข้อง, see, *Department of State Bulletin* 3, 5 (1945): 3.

ในเวลาต่อมา¹⁴ หากแต่การยอมรับสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนลำพังแต่เพียงสามสนธิสัญญาเบื้องต้นยังคงไม่ได้ให้ความชัดเจนต่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงทำให้มีการเกิดของสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ออกมาเพิ่มเติมในเวลาต่อมา จนอาจทำให้เกิดความไม่มั่นใจในเอกภาพและความเชื่อถือของสิทธิมนุษยชน¹⁵

อย่างไรก็ตาม ความกังวลดังกล่าวหาเป็นเช่นนั้นไม่ดังปรากฏในสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติหลักที่มีอยู่ในปัจจุบันจำนวนสิบเอ็ดตราสาร¹⁶ ซึ่งล้วนแต่มุ่งหมายให้รัฐเคารพ (Respect) ปกป้อง (Protect) และเติมเต็ม (Fulfill) บรรดาสิทธิต่างๆ ที่อยู่ในตราสารเหล่านั้น¹⁷ ถึงกระนั้นก็ยังยังไม่ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนทุกสิทธิที่มีการเรียกร้องกันอยู่¹⁸

ทำให้ต้องหาจุดสมดุลท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงเพื่อลงวนรักษาให้สิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับบรรดาประชากรและประชาชาติทั้งหลาย¹⁹

2. ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติขึ้น สิ่งผลกระทบไม่เพียงต่อรัฐซึ่งเป็นสิ่งสมมุติเท่านั้น หากแต่ประชาชนในบริเวณนั้น เป็นผู้ที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัตินั้นอย่างแท้จริง ก่อให้เกิดผู้ที่ได้รับผลกระทบและการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจึงต้องคำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลางโดยจะสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

¹⁴ กฎาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย กฎาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The International Bill of Human Rights) ในเวลาต่อมา คือ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948: UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights 1966: ICCPR) และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966: ICESCR), see, United Nations Office of High Commissioner of Human Rights, The International Bill of Human Rights Fact Sheet No.2 (Rev.1) Geneva: United Nations Office of High Commissioner of Human Rights, 1996.

¹⁵ Philip Alston, "Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control," *American Journal of International Law* 78, 3 (1984): 607-621, at 609.

¹⁶ UDHR; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1965 (ICERD); ICCPR; ICESCR; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women 1979 (CEDAW); Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984 (CAT); Convention on the Rights of the Child 1989 (CRC); International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families 1990 (ICRMW); International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance 2006; and Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006 (CRPD); แต่การที่กล่าวจะได้สนธิสิทธิมนุษยชนสัญญาาระดับสากลก็ต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนาน, see, Richard B. Lillich, Hurst Hannum, S. James Anaya, Dinah L. Shelton, *International Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice* 4th ed. (New York: Aspen Publishers, 2006), pp. 533-615.

¹⁷ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, What are Human Rights? Available [Online]. from: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> [2010, 21 January].

¹⁸ Carl Wellman, "Solidarity, the Individual and Human Rights," *Human Rights Quarterly* 22, 3 (2000): 639-657; Philip Alston, "A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law," *Netherlands International Law Review* 29, 3 (1982): 307-322; Stephen P. Marks, "Emerging Human Rights: A New Generation for the 1980s?", *Rutgers Law Review* 33, 1 (1981): 435-452.

¹⁹ Preamble of UDHR.

และผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อม คนเหล่านี้อาจต้องการการดูแลสุขภาพสภาพ ความสนับสนุนทางจิตใจและสังคม ความมั่นคง และการชดเชยตามกฎหมายในขณะเดียวกัน ต้องมีการเตรียมกิจกรรมในการป้องกัน เพื่อจัดการกับสาเหตุและปัจจัยที่มีส่วนเป็นการซ้ำเติมสร้างความทุกข์ยากเพิ่มขึ้นอีก ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือจึงต้องมีความรู้ มีทักษะและมีความเข้าใจเพื่อที่จะช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบเหล่านั้น และเพื่อสร้างมาตรการป้องกันที่มีประสิทธิผล

2.1 ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

เป็นปัจเจกชนที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติด้วยตนเอง มีประสบการณ์ผ่านเหตุการณ์พิบัติภัยที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ จึงมีทั้งที่ตนเองตกเป็นเหยื่อ (Victim)²⁰ ของเหตุการณ์ หรือเป็นผู้รอดชีวิต (Survivor) จากเหตุการณ์ ซึ่งล้วนแต่ต้องการความช่วยเหลือจนไปถึงการเยียวยา

2.2 ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อม

เป็นปัจเจกชนที่ไม่ได้ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติด้วยตนเอง แต่มีสมาชิกในครอบครัวเป็นผู้ประสบภัย ซึ่งจะมีทั้งในส่วนที่สมาชิกนั้นยังคงมีชีวิต

อยู่จึงต้องการรับการรักษา กับที่สมาชิกนั้นเสียชีวิตไปแล้ว ซึ่งครอบครัวของผู้ประสบภัยจึงพึงสมควรได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม

นอกจากนี้ ชุมชนที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติ ก็ถือได้ว่าเป็นส่วนที่ต้องการความช่วยเหลือ ในการฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนสู่วิถีชีวิตให้ดังเดิม เช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบในแอฟริกา จึงมักจะไปอยู่อาศัยกับครอบครัวญาติพี่น้อง หรือหัวหน้าชุมชน ตามลักษณะของประเพณีท้องถิ่นที่ผู้คนมีน้ำใจไมตรี เอื้อเฟื้อกัน²¹ เพราะถ้าการให้ความช่วยเหลือมุ่งล่าช้าแต่เพียงปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ก็จะเป็นการละเลยชุมชนและครอบครัวที่ต้องแบกรับภาระในการดูแลและให้ความช่วยเหลืออยู่²² จนอาจก่อให้เกิดความตึงเครียดและความกังวลใจเพิ่มมากขึ้นในอนาคต²³

2.3 ผู้ลี้ภัยทางด้านสิ่งแวดล้อม

แนวคิดของการใช้คำว่าผู้ลี้ภัยทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Refugee) เพื่อเพิ่มฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศในการปกป้องคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติที่ข้ามพรมแดนให้มากขึ้นให้อยู่ในระดับเดียวกันกับผู้ที่มีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัย

²⁰ ดังเดิมคำว่าเหยื่อ (Victim) จะใช้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม, see, Article 1 of United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power 1985; แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้ขยายขอบข่ายการศึกษาเรื่องเหยื่อให้ครอบคลุมเหตุอื่นด้วยไม่ว่าจะเป็นความยากจนและภัยพิบัติธรรมชาติ; Gerd Ferdinand Kirchhoff, "Perspectives on Victimology – The Science, the Historical Context, The Present," Tokiwa Journal of International College 10, 3 (2006): 37–62; Rianne Letschert, "Protecting and Empowering Victims of International Crimes through the Human Security Concept: A New Challenge for Victimologists?", (22 April 2010) Available [Online]. from: <http://ssrn.com/abstract=1594250> [2010, 30 July].

²¹ Walter Kälin, Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Addendum - Mission to the Democratic Republic of the Congo, United Nations Document A/HRC/8/6/add.3.

²² Walter Kälin, Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, United Nations Document A/HRC/13/21, p. 49.

²³ See, Walter Kälin, Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Addendum - Mission to Somalia, United Nations Document A/HRC/13/21/add.2.

ตามปกติ²⁴ เพราะถือว่าสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่ทำให้ปัจเจกชนต้องย้ายออกไปจากถิ่นฐาน ก็ยังไม่มีตราสารโดยยอมรับแนวคิดดังกล่าวจนอาจทำให้สิทธิของบุคคลเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจได้²⁵ และการยอมรับในปัจจุบันก็ถือว่าผู้ลี้ภัยไม่ได้เกิดมาจากสาเหตุทางด้านภัยพิบัติธรรมชาติ²⁶ แต่ก็ไม่ได้ทำให้หมายความว่าสมควรที่จะปฏิเสธถึงสิทธิที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้พึงสมควรได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา²⁷ และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการอพยพ²⁸ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการเผชิญหน้ากับการปรับตัวของปัจเจกชนในช่วงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่สาเหตุเหล่านี้ก็ไม่ได้เป็นเหตุผลที่ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชนกับรัฐของพวกเขาสิ้นสุดลง ทำให้เป็นการไม่สมควรที่จะนำคำว่าผู้ลี้ภัยเข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อมาใช้อธิบายถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพราะอาจส่งผลให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่แท้จริงลดน้อยลง²⁹ ส่วนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติแล้วต้องย้ายจากที่อยู่อาศัยเดิมของตนแต่ยังไม่ได้ข้ามเส้นพรมแดน ตามกฎหมายระหว่างประเทศ

จะให้สถานภาพกลุ่มคนเหล่านี้ว่าเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน³⁰ ซึ่งไม่ใช่กลุ่มเดียวกับผู้ลี้ภัย

3. สิทธิพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

สิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติยังต้องเผชิญความท้าทายที่หลากหลายรวมถึงความไม่เท่าเทียมในการรับความช่วยเหลือ การเลือกปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือ การถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐาน การละเมิดสิทธิทางเพศ การสูญหายของเอกสาร ความไม่ปลอดภัยหรือไม่สมัครใจในการกลับสู่ถิ่นฐานเดิมหรือตั้งถิ่นฐานใหม่ ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและสิทธิมนุษยชน ประชาชนที่ประสบภัยมักจะถูกบังคับให้ย้ายจากบ้านเรือนของตนหรือออกจากพื้นที่เนื่องจากที่อยู่อาศัยได้ถูกทำลายหมด³¹ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นฐานทางกฎหมายให้กับการทำงานทางด้านมนุษยธรรมที่เผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ เพราะยังไม่มีตราสารกฎหมายระหว่างประเทศใดที่จะทำหน้าที่ควบคุมกิจกรรมนี้โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นสถานการณ์

²⁴ Heather Segal, "Environmental Refugees: A New World Catastrophe," in *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, eds. David D. Caron and Charles Leben (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), pp. 141-174.

²⁵ JoAnn McGregor, "Refugees and the Environment," in *Geography and Refugees: Patterns and Processes of Change*, eds. Richard Black and Vaughan Robinson (London: Belhaven Press, 1993), pp. 157-171.

²⁶ Andrew E. Shacknove, "Who Is a Refugee?," *Ethics* 95, 2 (1985): 274-284.

²⁷ Norman Myers, "Environmental Refugees in a Globally Warmed World," *BioScience* 43, 11 (1993): 752-761.

²⁸ David Keane, "The Environmental Causes and Consequences of Migration: A Search for the Meaning of "Environmental Refugees"," *Georgetown International Environmental Law Review* 16, 2 (2004): 209-223.

²⁹ มีประเด็นที่น่าสังเกต คือ ถ้าประชาชนข้ามพรมแดน เพราะกลัวความรุนแรงหรือการละเมิดสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับภัยพิบัติทางสิ่งแวดล้อม อาจมีผลให้บุคคลเหล่านี้กลายเป็นผู้ลี้ภัย โดยไม่ต้องคำนึงเนื้อหาทางสิ่งแวดล้อมใดๆ, see, *International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 1996* (Oxford: Oxford University Press, 1996), p.13.

³⁰ Vitit Muntarbhom, "Displaced Persons and International Disaster Response Law in Evolution," *วารสารกฎหมาย* 24, 1 (2548): 17-60.

³¹ Inter-Agency Standing Committee, "Protecting Persons Affected by Natural Disasters," (IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, 2007) Available [Online]. from: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=3429&type=pdf>, at p. 8 [2010, 26 February].

ที่ไม่มีการขัดกันทางอาวุธ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมถ้าไม่ได้อยู่ภายใต้สิทธิมนุษยชน อาจส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมนั้นไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของเหยื่อ และอาจหลงไปกับกระบวนการวางแผน ที่อาจจะละเลยต่อสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จึงย่อมเป็นการขาดความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิต่างๆ ภายใต้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เพราะไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์เช่นใดประชาชนก็ไม่ได้อยู่ภายใต้สถานการณ์สุญญากาศตามกฎหมาย³² ดังนั้น สิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนในการเรียกร้องแก่รัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติที่สำคัญ มีดังนี้

3.1 สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่

บุคคลทั่วไปมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะมีชีวิตอยู่ เพราะสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ (Right to Life) เป็นลักษณะสากลของสิ่งมีชีวิตที่ต้องการความอยู่รอด สิ่งมีชีวิตทั้งหลายจึงพยายามดิ้นรนต่อสู้ให้ตนเองมีชีวิตอยู่รอดได้ ถือได้ว่าสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่เป็นสิทธิพื้นฐานขั้นต่ำที่สุดที่ประชาชนพึงจะต้องได้รับการเคารพ ปกป้อง และเพิ่มเติมจากรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐเจ้าของดินแดนหรือ

รัฐเจ้าของสัญชาติก็ตาม รวมทั้งสังคมระหว่างประเทศ โดยรวมด้วยเมื่อคำนึงถึงความอยู่รอดของมนุษยชาติ สถานของสิทธินี้เป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีผูกพันรัฐที่ต้องให้ประชาชนในรัฐดำรงชีวิตอยู่อย่างเป็นสุข (Well-Being)³³ ตกผลึกอยู่ในตราสารกฎหมายระหว่างประเทศทั้งระดับสากล³⁴ และภายในภูมิภาค³⁵ รัฐจึงมีพันธกรณีในการที่จะต้องดำเนินการทุกวิถีทางภายในอำนาจของตนที่จะปกป้องชีวิตของประชาชนจากภัยอันตรายทั้งปวง³⁶ รวมทั้ง การดำรงรักษาความปลอดภัยและความเป็นอยู่อย่างปกติสุขของประชาชนในรัฐ

3.2 สิทธิด้านอาหาร³⁷

สิทธิด้านอาหาร (Right to Food) เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองภายใต้ตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ³⁸ อีกทั้งสิทธิด้านอาหารยังได้รับการเน้นย้ำถึงความสำคัญโดยปรากฏในแนวทางตามความสมัครใจ เพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าในการยอมรับสิทธิด้านอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหาร ค.ศ. 2004 (Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate

³² Walter Kälin, Report of the Representative of the Secretary-General on Human Rights of Internally Displaced Persons: Addendum - Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters. In Implementation of General Assembly Resolution 60/251 of 15 March 2006 Entitled "Human Rights Council", United Nations Document A/HRC/4/38/Add.1, p. 5.

³³ Jack L. Goldsmith and Eric A. Posner, *The Limits of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 190-194.

³⁴ E.g., Article 6 of ICCPR, Article 6 of UDHR; see, Human Rights Committee (CCPR) General Comment No. 6, *The Right to Life* (Article 6) (30 April 1982), p. 5, United Nations Document A/37/40, Annex V.

³⁵ Article 2 of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950; Article 4 of African Charter on Human and People Rights 1981; Article 4 of American Convention on Human Rights 1969; Article 2 of Cairo Declaration of Human Rights in Islam 1990.

³⁶ See, *Yeryildiz v. Turkey*, Application No. 48939/99 (Sect. 1), E.C.H.R. 30 November 2004.

³⁷ โปรตุเกส, ทศพล วรรณกุลพันธ์, *สู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน* วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

³⁸ E.g., Article 25 (1) of UDHR; Article 11 of ICESCR.

Food in the Context of National Food Security 2004)³⁹ ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมอาหารโลกเมื่อปี ค.ศ. 1996 ซึ่งมีการระบุถึงบรรทัดฐานของการคุ้มครองสิทธิ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านอาหาร แม้จะมีได้ มีผลผูกพันเป็นสนธิสัญญา แต่ก็มีแนวทางให้สมาชิก ยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้รัฐสมาชิกนำไปใช้ เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อให้เกิดการ รับรองสิทธิด้านอาหารภายในประเทศ

จากสิทธินี้เองปัจเจกชนพึงมีสิทธิได้รับอาหาร จึงนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือ ถ้าปัจเจกชนนั้น ไม่มีความสามารถในการหาอาหารได้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต รัฐจึงต้องคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของปัจเจกชนด้วยการ สนับสนุนช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประชาชน ถ้าปราศจาก อาหารแล้วคงไม่สามารถจะมีชีวิตอยู่ได้ รัฐมีพันธกรณี หลักในการให้มาตรการที่จำเป็นในการช่วยเหลือผู้ขาดอาหาร แม้แต่กระทั่งในยามภัยพิบัติธรรมชาติ⁴⁰ ซึ่งรัฐบาลจะต้อง ดำเนินการให้ทุกคนที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐสามารถ เข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอ⁴¹ การที่รัฐนั้นไม่สามารถ ปฏิบัติตาม พันธกรณีของตนได้ จะต้องมีการะในการ พิสูจน์ว่ารัฐเองก็ไม่ประสบความสำเร็จในการขอรับ

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ⁴²

หากแต่ปัจเจกชนมีพื้นฐานที่ แตกต่างกันใน ด้านต่างๆ ทั้งความเชื่อ ศาสนา และทัศนคติ ทำให้การให้ความช่วยเหลือตามสิทธิด้านอาหาร จำต้อง คำนึงถึงความเชื่อ ศาสนา และทัศนคติ ดังกล่าว และให้ความเคารพด้วย เนื่องมาจากผู้ที่มีความเชื่อ หรือนับถือศาสนาบางประการ จะไม่บริโภคอาหาร บางประเภท อาทิ ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามจะรับประทาน อาหารฮาลาล (الشريعة الإسلامية / ฮาลาล ฮารอม ดอยยิบ มัสบูฮ)⁴³ ซึ่งในความจริงแล้วมิใช่แต่เพียง อาหารเท่านั้นแต่รวมถึงการปฏิบัติด้วย⁴⁴ ผู้ที่นับถือ ศาสนาฮินดู⁴⁵ และผู้ที่มีเชื้อสายจีนจะไม่รับประทาน เนื้อวัว เป็นต้น การที่นำอาหารผิดประเภทไปให้ ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แล้วยังเป็นการแสดงให้เห็น ถึงการขาดความเข้าใจถึงประชาชนในพื้นที่ที่ประสบภัย และส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบเกิดความรู้สึกว่าเป็น การไม่เคารพต่อวัฒนธรรมที่แตกต่างออกไปอีกด้วย

³⁹ Adopted by the 127th Session of the FAO Council, November 2004; Food and Agriculture Organization, World Food Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security 2004 Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2005.

⁴⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 12, the Right to Adequate Food (Article 11) (12 May 1999), United Nations Document E/C.12/1999/5, p. 6.

⁴¹ Id., p. 14.

⁴² Id. p. 13.

⁴³ ความหมายของคำในภาษาอาหรับ ฮาลาล (Halal) แปลว่า อนุมัติ, อนุญาต; ฮารอม (Haram) แปลว่า ห้าม ตรงข้ามกับคำว่า ฮาลาล; ดอยยิบ (Toyyib) แปลว่า ดี มีคุณค่า ปราศจากอันตราย; และ มัสบูฮ (Musubuh) แปลว่า เคลือบแคลงสงสัยว่า ฮาลาลหรือฮารอม.

⁴⁴ ฮาลาล-ฮารอมในอิสลามจึงมิได้หมายความว่าเพียงการบริโภคอาหารเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงวิถีการดำเนินชีวิตในทุกด้าน เพราะอิสลาม คือระบอบแห่งการดำเนินชีวิตของมนุษย์ อาหารฮาลาล (Halal Food) จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมุสลิมในการบริโภค ส่วนผู้ที่ไม่ใช่มุสลิม หากบริโภคอาหารฮาลาลก็จะได้ประโยชน์ต่อสุขภาพเช่นเดียวกันเพราะอาหารฮาลาลจะต้องมีกระบวนการผลิตที่ถูกต้อง ตามข้อบัญญัติแห่งศาสนาอิสลาม ปราศจากสิ่งต้องห้าม (ฮารอม) และมีคุณค่าทางอาหาร (ดอยยิบ) เป็นอาหารหรือผลิตภัณฑ์ อาหารซึ่งอนุมัติตามบัญญัติศาสนาอิสลามให้มุสลิมบริโภคหรือใช้ประโยชน์ได้, โปรตดู, ศูนย์วิทยาศาสตร์อาหารฮาลาล จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, อาหารฮาลาล คือ อะไร? เข้าถึงได้ [ออนไลน์]. จาก: <http://www.halalscience.org/th/main/content.php?page=sub&category=22&id=4> [2552, 25 พฤษภาคม].

⁴⁵ เนื่องจากผู้นับถือศาสนาฮินดูจะให้ความเคารพวัว เนื่องจากเป็นสัตว์พาหนะของพระศิวะ.

3.3 สิทธิด้านน้ำ

ร่างกายของมนุษย์มีน้ำเป็นส่วนประกอบสำคัญอยู่ถึงร้อยละเจ็ดสิบห้า ปรากฏความสำคัญของน้ำอยู่ในปรัชญาศาสนาอิสลาม ตามคัมภีร์กุรอ่านว่าทุกชีวิตเกิดมาจากน้ำ⁴⁶ ย่อมแสดงให้เห็นได้ว่าไม่มีผู้ใดที่จะสามารถอยู่รอดได้ถ้าปราศจากน้ำ⁴⁷ โดยสิทธิด้านน้ำ (Right to Water) เป็นสิทธิที่มาควบคู่กับสิทธิด้านอาหารปรากฏอยู่ในตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 มาตรา 12 รวมถึงคำแนะนำทั่วไป⁴⁸ สิทธิในน้ำก็คล้ายคลึงกับสิทธิในอาหารที่รัฐจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าได้ใช้ทุกวิถีทางแล้วในการที่จะปฏิบัติตามพันธกรณี⁴⁹ เนื่องจากน้ำที่ประชาชนควรที่จะสามารถเข้าถึงได้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ เพื่อใช้อุปโภคและบริโภค ซึ่งมาตรฐานทางด้านคุณภาพขั้นต่ำจึงแตกต่างกัน เนื่องมาจากน้ำเพื่อการอุปโภคนั้น มีวัตถุประสงค์สำหรับการคมนาคมหรือชำระล้างสิ่งสกปรก หากแต่น้ำเพื่อการบริโภคนั้น จะต้องเป็นน้ำที่สะอาดปราศจากเชื้อโรคมีมาตรฐาน

และคุณภาพที่สูงกว่า เพราะน้ำเพื่อการบริโภคเป็นน้ำที่เข้ามาสู่ร่างกาย จึงจำเป็นต้องปราศจากสิ่งปนเปื้อนที่เป็นอันตรายต่อชีวิต เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการบริโภคน้ำ มิใช่ส่งผลเสียแก่ร่างกายหลังจากที่ได้รับน้ำนั้นเข้าสู่ร่างกาย ปัจเจกชนจึงต้องสามารถจะเข้าถึงน้ำได้ทั้งทางด้านกายภาพ ทางการเงิน รวมทั้งความปลอดภัยส่วนบุคคลโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้เข้าถึงน้ำเหล่านั้น⁵⁰ โดยในบางกรณีจึงจำเป็นต้องมีการเจาะน้ำบาดาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติให้ได้น้ำสะอาดบริโภคได้ เพราะน้ำผิวดินได้ถูกปนเปื้อน

3.4 สิทธิการกลับสู่ถิ่นฐานเดิม

ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จนทำให้ต้องละทิ้งจากถิ่นฐานเดิมของตน เนื่องจากที่อยู่อาศัยของตนได้รับความเสียหายจนไม่สามารถฟื้นฟูได้ภายในเวลาอันสั้น ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องตระหนักว่าผู้ที่พลัดถิ่นโดยสาเหตุจากภัยพิบัติธรรมชาติไม่ได้รับความสนใจเท่ากับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการก่อการร้าย⁵¹

⁴⁶ Koran, 21:30

"By mean of water we give life to everything..."

⁴⁷ Miloon Kothari, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, p. 56, United Nations Document E/CN.4/2002/59.

⁴⁸ See, CESCR, General Comment No. 14, the Right to the Highest Attainable Standard of Health, United Nations Document E/C.12/2000/4

⁴⁹ CESCR, General Comment No. 15, the Right to Water (Articles 11 and 12) (20 January 2002), United Nations Document E/C.12/2002/1, pp. 19, 37 and 41.

⁵⁰ CESCR, General Comment No. 15, the Right to Water, p. 37.

⁵¹ คำรวจจากอาวุธจากเมือง Gretna ในมลรัฐหลุยเซียน่า (Louisiana) ซึ่งอยู่เหนือแม่น้ำมิสซิสซิปปี (Mississippi) จากเมืองนิวออร์ลีนส์ (New Orleans) ได้ปิดกั้นเส้นทางสายเดียวคือ สะพาน Crescent City Connection เมื่อมีผู้อพยพหลายร้อยคนจากภัยพายุแคทริน่าพยายามเดินข้ามมาหลังจากเกิดพายุ โดยเจ้าหน้าที่อ้างว่าพวกเขาเพียงพยายามปกป้องเมืองของตน อีกทั้งนายกเทศมนตรี Gretna ได้แย้งว่า นี่ไม่ใช่โศกนาฏกรรม 9/11 ที่มีความเห็นอกเห็นใจไปทั่ว เกิดอนาธิปไตยและการดื้อแพ่งของประชาชนในพื้นที่, see, Carol Kopp, "The Bridge to Gretna," CBS Available [Online]. from: <http://www.cbsnews.com/stories/2005/12/15/60minutes/main1129440.shtml> [2009, 2 June].

ส่วนผู้ที่ไม่ได้โยกย้ายถิ่นฐานก็เพราะว่าไม่มีที่จะไป⁶² จึงทำให้ในบางกรณีกลุ่มประชากรเปลี่ยนไปหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติสิ้นสุดลง คนกลุ่มเดิมจึงไม่ได้กลับมาในพื้นที่เดิมทั้งหมด⁶³

ตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว สิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ มิได้จำกัดเพียงการบรรเทาทุกข์เท่านั้น แต่ยังรวมถึงการปกป้องกลุ่มบุคคลเดิมให้สามารถกลับคืนไปยังถิ่นฐานเดิมของตนด้วย⁶⁴ ถือว่าเป็นสิทธิในการกลับถิ่นฐานเดิม (Right to Return)⁶⁵ ซึ่งสิทธินี้มีรากฐานมาจากแนวความคิดที่ว่าบุคคลนั้นถูกส่งกลับประเทศ (Repatriation)

ที่ตนมีสัญชาติเดิมหรือสัญชาติของบุพการี⁶⁶ หากว่าสิทธิในการใช้สัญชาติของบุพการีไม่ชัดเจน จึงยังอาจอ้างสิทธิการกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมอยู่บนฐานของเชื้อชาติ ศาสนา หรือกลุ่มชาติพันธุ์ของผู้คน เช่น การกลับคืนสู่อิสราเอล⁶⁷ หรือกลับคืนสู่แอฟริกา⁶⁸ จึงทำให้สิทธิในการกลับคืนสู่ถิ่นที่อยู่จะนำมาซึ่งสิทธิอื่นๆ ที่ผู้นั้นยังมีสิทธิอยู่

จุดที่น่าสังเกตคือสิทธิในการกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมมิใช่สิทธิเดียวกับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย (Right to Abode) เพียงแต่สิทธิทั้งสองมีความสัมพันธ์กันโดยเมื่อผู้นั้นกลับสู่ถิ่นฐานเดิมแล้วย่อมมีสิทธิที่จะอยู่ในประเทศต่อไป โดยมีต้องขออนุญาตจากรัฐบาล

⁶² จากกรณีแคทรินาคอนคิตาซึ่งกลายเป็นกลุ่มสุดท้ายที่อพยพ โดยเฉพาะผู้ที่ยากจนและเป็นชนชั้นแรงงาน, see, Walter M. Brasch, 'Unacceptable: The Federal Government's Response to Hurricane Katrina' (Charleston, SC: BookSurge Publishing, 2005), p. 9; แต่ยังมีอีกกลุ่มที่เกรงว่าทรัพย์สินของตนจะสูญหาย จึงไม่ยอมอพยพ, see, Lou Dobbs, *Tonight Crisis in Louisiana: Crisis in Louisiana* Available [Online]. from: <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0509/08/Ldt.01.html> [2009, 25 May].

⁶³ จากกรณีพายุเฮอริเคนแคทรินาคอนคิตาที่เป็นชนชั้นแรงงานเป็นกลุ่มสุดท้ายที่ได้กลับมายังถิ่นฐานเดิมของตน แต่ก็เป็นจำนวนน้อย, see, John R. Logan, "The Impact of Katrina: Race and Class in Storm-Damaged Neighbourhoods," Available [Online]. from: <http://www.s4.brown.edu/Katrina/report.pdf>, p. 1 [2009, 25 May]; จนทำให้จำนวนประชากรคนขาวมากกว่าคนดำ, see, William H. Frey and Audrey Singer, *Katrina and Rita Impacts on Gulf Coast Populations: First census findings* Available [Online]. from: http://www.brookings.edu/metro/pubs/20060607_hurricanes.pdf, p. 8 [2009, 25 May].

⁶⁴ ยกเว้นกลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่มีความประสงค์ที่จะกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมของตนอีกด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ไม่อยากกลับไปเจอกับสภาพเดิมอีก.

⁶⁵ Lolita Buchner Inniss, "A Domestic Right of Return? Race, Rights, and Residency in New Orleans in the Aftermath of Hurricane Katrina," *Boston College Third World Law Journal* 27, 2 (2007): 325-373, at 325-371.

⁶⁶ Eric Rosand, "The Right to Return under International Law Following Mass Dislocation: The Bosnia Precedent?," *Michigan Journal of International Law* 19, 4 (1998): 1091-1195, at 1091, 1095.

⁶⁷ ชาวยิวที่มีบรรพบุรุษเป็นชาวยิวสามารถกลับคืนสู่ประเทศอิสราเอล, see, Ayelet Schar, "Citizenship and Membership in the Israeli Polity," in *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World*, eds. T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer (Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000), pp. 386, 394-396; Salman Abu Sitta, "The Implementation of the Right of Return," in *The New Intifada: Resisting Israel's Apartheid*, ed. Roane Carey (Brooklyn, N.Y.: Verso, 2001), p. 299.

⁶⁸ ประเทศกาน่าให้สิทธิแก่พลเมืองชาวอเมริกันที่มีบรรพบุรุษเป็นชาวแอฟริกาให้สามารถอยู่อาศัยและทำงานเหมือนเป็นผู้อยู่อาศัยถาวร (Permanent Residents) ครอบคลุมที่ไม่ขัดกับสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง, see, Godfrey Mwakikagile, *Relations between Africans and African Americans: Misconceptions, Myths and Realities* (Edinburgh: New Africa Press, 2007), pp. 353-356.

อีกต่อไป แต่ก็มีใช้หมายความว่าผู้นั้นจะได้รับสัญชาติเสมอไป^{๕๙} สิทธิในการกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมจะปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศจำนวนมาก^{๖๐}

กลุ่มบุคคลที่ย้ายจากถิ่นฐานเดิมที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (Internally Displaced Persons: IDPs) หากแต่ผู้พลัดถิ่นภายนอกดินแดน (Externally Displaced Persons) ด้วยสาเหตุจากภัยพิบัติธรรมชาติกลับไม่มีสถานภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศ^{๖๑} ส่วนผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนจะอยู่ภายใต้แนวทางหลักการว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ค.ศ. 1998 (Guiding Principle on Internal Displacement

1998)^{๖๒} หากแต่ยังไม่ปรากฏว่ามีสนธิสัญญาใดที่คุ้มครองสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน^{๖๓} ถึงกระนั้นแนวทางหลักการว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ค.ศ. 1998 ก็ยังได้รับการยอมรับโดยสมาชิกของสหประชาชาติ^{๖๔} ทั้งที่โดยลักษณะแล้วไม่มีผลผูกพัน (Non-Binding) เหมือนสนธิสัญญา เป็นได้แค่เพียงแนวทางแนะนำเท่านั้น^{๖๕} ก็ยังถูกหยิบยกขึ้นมาเพื่ออ้างอิงในกรณีของการพลัดถิ่นภายในประเทศ^{๖๖} รวมถึงพัฒนาการที่แสดงการยอมรับในแนวทางหลักการว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ค.ศ. 1998 จนนำมาเป็นบทบัญญัติต้นแบบของกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ^{๖๗} รวมไปถึงภาคองค์การระหว่างประเทศ

^{๕๙} A.C. Evans, "European Citizenship: A Novel Concept in EEC Law," *American Journal of International Law* 32, 4(1984): 679-715, at 679-680.

^{๖๐} E.g., Article 13 of UDHR; Article 12 of ICCPR; Article 12 of African Charter on Human and People Rights 1981; see, Paul Sieghart, *The International Law of Human Rights* (Oxford: Oxford University Press 1983): 174-188.

^{๖๑} แม้ส่วนมากจะเข้าใจกลุ่มบุคคลดังกล่าวเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) ซึ่งในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้วมีสถานภาพต่างกัน, see, Frederic L. Kirgis, "Hurricane Katrina and Internally Displaced Persons," *American Society of International Law Insights* (21 September 2005) Available [Online]. from: <http://www.asil.org/insights050921.cfm> [2010, 5 June].

^{๖๒} See, Catherine Phuong, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, pp. 13-37; Introduction, p. 2 of *Guiding Principles on Internally Displaced Persons*; Chris Nwachukwu Okeke and James A. R. Nafziger, "United States Migration Law: Essentials for Comparison," *American Journal of Comparative Law* 54, 3 (2006): 531-554; Maria Stavropoulou, "The Right not to be Displaced," *American University Journal of International Law and Policy* 9, 3 (1994): 689-749.

^{๖๓} Maria Stavropoulou, "The Right Not to be Displaced," *American University Journal of International Law and Policy* 9: 735.

^{๖๔} E.g., United Nations General Assembly Resolution 60/1 (16 September 2005), 2005 World Summit Outcome, p. 132, United Nations Document A/Res/60/1; United Nations General Assembly Resolution 58/177(22 December 2003), Protection of and Assistance to Internally Displaced Persons, United Nations Document A/Res/58/177.

^{๖๕} Roberta Cohen and Francis M. Deng, *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement* (Washington: Brookings Institution Press, 1998), pp. 73-76.

^{๖๖} Hannah Entwistle, "Tracing Cascades: The Normative Development of the U.N. Guiding Principle on Internal Displacement," *Georgetown Immigration Law Journal* 19, 369 (2005): 370-371.

^{๖๗} E.g., ไคลัมเบีย, อุกันดา, ศรีลังกา และอินโดนีเซีย, *id.* p. 371.

ระดับภูมิภาคด้วย⁶⁸ แม้แต่ตัวคนที่มิใช่รัฐ (Non-State Actors) ก็ยังยอมรับ⁶⁹

จึงทำให้แนวทางหลักการว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ค.ศ. 1998 เป็นตราสารที่ช่วยเหลือรัฐบาลในการพัฒนามาตรฐานทางกฎหมายของตนในการคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติให้กลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมของตน มิให้ภัยพิบัติธรรมชาติพรากประชาชนออกจากบ้านของตน

3.5 สิทธิการมีที่อยู่อาศัย

การมีที่อยู่อาศัยจึงเป็นสิทธิพื้นฐานหรือสิทธิมนุษยชนประการหนึ่ง ซึ่งได้รับการยอมรับไว้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน⁷⁰ และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม⁷¹ เพราะทุกคนต้องมีสิทธิการมีที่อยู่อาศัย (Right to Housing) เพื่อเข้าครอบครองกรรมสิทธิ์ให้ถูกต้องตามกฎหมายและอาศัยเป็นฐานในการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป⁷² ซึ่งสิทธิของทุกคนในการเข้าถึงและมีบ้านกับชุมชนที่ปลอดภัยและมั่นคงในการอยู่อาศัยอย่างสงบและสันติ การที่มีอยู่อาศัยหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติ จึงแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ ถูกเนรเทศ ชั่วคราวและถาวร เนื่องจากต้องมีที่พักฉุกเฉินให้กับผู้ประสบภัย ซึ่งมักจะใช้สถานที่

สาธารณะ อาทิ หอประชุม โรงพยาบาล โรงเรียน หรือแม้แต่จะเป็นเต็นท์ก็ตาม ซึ่งควรจะใช้สำหรับพักอาศัยไม่เกิน 3 สัปดาห์ ต่อมาจึงย้ายไปยังที่พักชั่วคราวที่มีความเหมาะสม และออกแบบมาเพื่อการอยู่อาศัยในระยะยาวจนกว่าที่อยู่เดิมของตนจะได้รับ การซ่อมแซม หรือมีการสร้างขึ้นมาใหม่ โดยจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบเองด้วย⁷³ และจัดสร้างที่พักใหม่ไม่ว่าจะเป็นในพื้นที่เดิมหรือพื้นที่ใหม่ด้วยเหตุผลทางด้านความปลอดภัย โดยปรากฏตามหลักการว่าด้วยการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยและทรัพย์สินสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น ค.ศ. 2005 (Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons 2005: Pinheiro Principles)⁷⁴ ยังมีในส่วนของผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ปราศจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินและไม่มีที่อยู่อื่น เพราะเดิมก่อนเกิดภัยพิบัติก็เป็นแต่เพียงผู้เช่าหรือผู้อยู่อาศัยเท่านั้น อีกทั้งยังมีกลุ่มของผู้ที่ได้รับผลกระทบที่พื้นที่เดิมของตนนั้น ถูกทำลายลงไปหรือกลายเป็นพื้นที่อันตราย จึงทำให้หนทางสำหรับกลุ่มคนเหล่านี้ จึงต้องให้รัฐเจ้าของดินแดนเข้ามาให้ความช่วยเหลือในการจัดหาที่อยู่ใหม่ที่เหมาะสมให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือแม้แต่การรับความช่วยเหลือจากองค์การพัฒนา

⁶⁸ Francis M. Deng, "International Response to Internal Development: A Revolution in the Making," *Human Rights Brief* 11, 3(2004): 24-27, at 24-25.

⁶⁹ E.g., the Sudan's Peoples Liberation Movement/Army ยอมรับและนำมาใช้เป็นกฎหมายภายในของตนเอง.

⁷⁰ Article 25 of UDHR.

⁷¹ Article 11 of ICESCR; CESCR, General Comment No. 4, the Right to Adequate Housing, United Nations Document E/1992/23.

⁷² Miloon Kothari, Sabrina Karmali, and Shivani Chaudhry, *The Human Right to Adequate Housing and Land* (New Delhi: National Human Rights Commission, 2006), pp. 9-42; Miloon Kothari, *Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living*, United Nations Document E/CN.4/2006/41.

⁷³ Principle 28 of Guiding Principles.

⁷⁴ United Nations Economic and Social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights (28 June 2005), *Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons*, United Nations Document E/CN.4/Sub.2/2005/17, Annex.

ภาคเอกชนในการจัดสร้างที่พักอาศัยให้ โดยในกรณีของอินโดนีเซีย รัฐบาลได้มีโครงการให้ความช่วยเหลือในรูปของการจัดสร้างบ้านให้⁷⁵ โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถใช้เงินช่วยเหลือที่ได้จากรัฐมาชำระเป็นค่าที่พักอาศัยซึ่งมีราคาเพียงเล็กน้อยหรือใช้เงินจำนวนดังกล่าวในการเช่า สร้างที่พักใหม่หรือซื้อที่ดินก็ได้⁷⁶

ตามความจริงแล้ว ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นในทุกสถานการณ์จึงเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทุกคน ไม่ใช่ในกรณีเกิดภัยพิบัติเท่านั้น เพราะในยามปกติก็เป็นปัญหาของสังคมสำหรับการที่ประชาชนไม่มีที่อยู่อาศัย⁷⁷ ประชาชนส่วนหนึ่งต้องเป็นผู้เร่ร่อนนอนข้างถนน สะพานลอย โดยเฉพาะอยู่เป็นชุมชนแออัด

ส่วนปัญหาที่อยู่อาศัยภายหลังจากเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ คือ ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบสูญเสียบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของตน ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือการครอบครองที่ยังมีปัญหากรรมสิทธิ์ตามกฎหมาย รวมไปถึงเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้นด้วยทำให้เกิดกรณีข้อพิพาทกับกลุ่มนายทุนในการยื่นขอออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ดังกล่าว เกิดปัญหาการแย่งการครอบครอง และผู้ประสบภัยก็ไม่สามารถต่อสู้คดีหรือต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินไปเพราะความรู้สิทธิ์ของตนตามกฎหมาย

ในส่วนของกรณีการถือครอบกรรมสิทธิ์ที่ดินเดิมแต่ปราศจากหลักฐานทางทะเบียนของทางราชการซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมา และพบได้ทั่วไปในหมู่ประเทศ

กำลังพัฒนา ก่อนที่จะเกิดภัยพิบัติซึ่งถูกเปิดเผยขึ้นมาหลังจากภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไป หนทางในการป้องกันปัญหาในระยะยาว คือ การพัฒนาระบบทะเบียนให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด แต่ทว่าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นภาครัฐจึงต้องเข้าใหม่ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบในการพิสูจน์สิทธิ์ของตน

อย่างไรก็ตาม ยังมีกรณีที่ชาวบ้านไม่ได้มีสิทธิ์อาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจริงๆ เพราะได้ขายกรรมสิทธิ์ของตนไปแล้วแต่ยังไม่ขนย้ายออกไป กลับอ้างว่าตนถูกยึดที่ดินโดยนายทุน⁷⁸ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยต้องเผชิญและต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยของตนในพื้นที่อยู่อาศัยก่อนเกิดภัย ดังเห็นได้จากกรณีภายหลังเหตุการณ์สึนามิชาวบ้านในบริเวณพื้นที่ประสบภัยที่บ้านน้ำเค็ม ตำบลตะกั่วป่า จังหวัดพังงาที่ยังคงมีปัญหาพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างประชาชนในพื้นที่กับกลุ่มนายทุนภายนอก

3.6 สิทธิด้านเครื่องนุ่งห่ม

การมีเครื่องนุ่งห่มถือว่าเป็นสิทธิพื้นฐานประการสำคัญที่มักจะถูกลืม⁷⁹ ทั้งที่เป็นสิ่งที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างปกติในสังคม ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจึงควรที่จะได้รับเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของพวกเขาเหล่านั้น ซึ่งไม่ใช่เป็นการเลือกเครื่องนุ่งห่มตามอำเภอใจ แต่เป็นการที่ผู้บริจาคต้องให้ความเคารพในสิทธิส่วนบุคคลของผู้รับบริจาคด้วยเช่นกัน การที่เหยื่อจะได้รับการคุ้มครองและปกป้อง

⁷⁵ โครงการ hak guna hangunan หรือ RALAS, see, Erica Harper, *International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations* (Rome: International Development Law Organization 2009), p. 218.

⁷⁶ Agency for Rehabilitation and Reconstruction Aceh-Nias (BRR) Regulation No 23 on Land Acquisition; BRR Regulation No 21/PER/BPBR/VII/2006 on Renters and Squatters, Art. 3.5, 3.6 and 3.9.

⁷⁷ UN-HABITAT, *Guidelines and Toolkit for Post-Disaster Land, Tenure and Property, Project Profile for Cluster Appeal 2007* (Geneva: UN-HABITAT, 2007), p. 1.

⁷⁸ โปรดดู, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนปัญหาที่ดิน: พื้นที่ประสบภัยธรณีพิบัติสึนามิ กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549.

⁷⁹ Stephen James, *A Forgotten Right? The Right to Clothing in International Law* Available [Online]. from: law.anu.edu.au/ANZSL/Conferences/2008/Stephen%20James.pdf [2009, 1 June].

ในสิทธินี้ ผู้ให้ความช่วยเหลือจึงควรที่จะทำความเข้าใจกับทั้งการดำรงชีวิตของผู้รับความช่วยเหลือและสภาพภูมิอากาศของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จึงจะทำให้เครื่องนุ่งห่มนั้นตรงกับความต้องการ มีการแสดงข้อคิดเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ, สังคม และวัฒนธรรม ในการตีความมาตรา 11 ถึงสิทธิของผู้พิการจะต้องมีเสื้อผ้าให้ผู้พิการสวมใส่แล้วสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพในสังคม⁸⁰ และตามมาตรา 28 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้บกพร่องในความสามารถ ค.ศ. 2006 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006: CRPD)⁸¹ อีกทั้งเสื้อผ้าที่รัฐจะต้องจัดทำให้จะต้องเคารพต่อวัฒนธรรมของผู้คนด้วย เพราะผู้ประสบภัยอาจจะเป็นชนกลุ่มน้อยในสังคมก็ได้⁸²

3.7 สิทธิด้านสุขภาพ⁸³

เนื่องมาจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติมีทั้งกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง คือ บาดเจ็บทางกายซึ่งเป็นผลมาจากภัยพิบัตินั้น และได้รับผลกระทบทางอ้อม คือ บาดเจ็บทางด้านจิตใจซึ่งเป็นผลมาจากความสูญเสียบุคคลใกล้ชิดจนถึงทรัพย์สิน

จึงทำให้ฐานของสิทธิทางกฎหมายของปัจเจกชนเกี่ยวกับสิทธิด้านสุขภาพประกอบไปด้วยสุขภาพทางกายและทางใจ (Physical and Mental Health) ปรากฏตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ⁸⁴ และสนธิสัญญาระดับภูมิภาค⁸⁵ ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคีต้องป้องกัน ปฏิบัติ และควบคุมต่อโรคระบาด และสร้างให้มีการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ในยามเจ็บป่วย⁸⁶ อีกทั้ง ฐานของสิทธินี้ยังเทียบเคียงได้กับสิทธิในการมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่เหมาะสมอีกด้วย

3.8 สิทธิการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม

เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้น ย่อมต้องการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบตามมา ความช่วยเหลือจึงหมายถึงความถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) มีการให้คำนิยามมากมายซึ่งมีความหมายเทียบเท่ากับการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief)⁸⁷ หรือการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ (Relief Assistance)⁸⁸ โดยการช่วยเหลือสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภท⁸⁹ คือ 1. การให้ความช่วยเหลือตามความต้องการ คือ

⁸⁰ CESCR, General Comment No. 5 Persons with Disabilities (12 May 2004), p. 33, United Nations Document HRI/GEN/1/Rev.7.

⁸¹ United Nations Document A/RES/61/106, Annex I.

⁸² Id., p. 7.

⁸³ CESCR, General Comment No. 14, the Right to Highest Attainable Standard of Health (11 August 2000), United Nations Document E/C.12/2000/4.

⁸⁴ E.g., Article 12 of ICESCR.

⁸⁵ E.g., Article 16 of African Charter on Human and People Rights 1981.

⁸⁶ Alicia Ely Yamin, "The Right to Health under International Law and Its Relevance to the United States," *American Journal of Public Health* 95, 7 (2005): 1156-1161.

⁸⁷ See, United Nations General Assembly Resolution 63/139 (5 March 2009), *Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations*, United Nations Document A/RES/63/139.

⁸⁸ Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization* (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985), p. 3.

⁸⁹ Muriel Skeet, *Manual for Disaster Relief Work* New York: Longman, 1977; *League of Red Cross Societies, Red Cross Disaster Relief Handbook* Geneva: League of Red Cross Societies, 1976; *United Nations High Commissioner for Refugees, Handbook for Emergencies* Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 1982.

ตามความต้องการของปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น จึงเป็น อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัยชั่วคราว สิ่งของ จนไปถึง เครื่องยนต์ที่ใช้สำหรับการขนส่ง และค้นหาผู้รอดชีวิต

2. การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นการสนับสนุนเงินให้แก่ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ หรือใช้สำหรับซื้อสิ่งของที่จำเป็น และ 3. การให้ความช่วยเหลือฝึกฝนบุคลากร ไม่จำกัดเพียงเจ้าหน้าที่ภาคสนามเท่านั้น แต่รวมถึงเจ้าหน้าที่ด้านงานบริหารหรือการประสานงาน

โดยการให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ย่อมต้องคำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ และความต้องการของพวกเขาเหล่านั้น โดยไม่ควรที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ทางด้านการค้า หรือผลประโยชน์อื่นใด จึงเป็นการให้อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค และอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงการให้อาวุธ ส่วนประกอบของอาวุธ กระสุน เครื่องมืออื่น ยานยนต์ หรือวัสดุอื่นที่สามารถใช้ทำให้เกิดการบาดเจ็บ หรือเสียชีวิต^{๙๐} นอกจากนี้ ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่ความช่วยเหลือเหล่านั้น อาจไม่ได้ไปสู่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ แต่กลับตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐจำนวนหนึ่งเท่านั้น^{๙๑}

ในยามขัดกันทางอาวุธคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ใช้โอกาสนี้ในการเสนอความหมายของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเอาไว้^{๙๒} ว่าเป็นความต้องการทางกายและวัตถุของบุคคล ได้แก่ อาหาร, เสื้อผ้า, ยารักษาโรค, ที่พักพิง, วัสดุทางการแพทย์ เป็นต้น เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง การพาณิชย์และการทหาร ให้ในลักษณะที่เป็นกลาง ปราศจากความลำเอียงในสถานการณ์ที่ประชาชนประสบกับภัยอันตรายหรือสถานการณ์ฉุกเฉินทำนองเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายและสูญเสียแก่ชีวิตมนุษย์และทรัพย์สิน รวมถึงมีการอพยพผู้คนจำนวนมาก

การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ยังมีความแตกต่างไปจากการช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Aid) ในประเด็นที่เหตุการณ์ภัยพิบัติมีความฉุกเฉินและการให้ความช่วยเหลือเพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์และทำไปเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ^{๙๓} อีกทั้งการช่วยเหลือต่างประเทศ มักมาพร้อมกับกลยุทธ์ของชาติ ทำให้การช่วยเหลือจึงมีทั้งด้านบวก^{๙๔} และด้านลบ^{๙๕} การให้ความช่วยเหลือ

^{๙๐} *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, at 57 and 125; แม้ว่าจะเป็นกรกล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในยามขัดกันทางอาวุธ แต่โดยหลักการแล้วก็มีส่วนใดขัดกับการนำมาปรับใช้ในยามภัยพิบัติธรรมชาติ.

^{๙๑} See, Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid can Support Peace - or War* Boulder: Lynne Rienner, 1999.

^{๙๒} ธนะชาติ ปาลิยะเวทย์, ปัญหาและอุปสรรคในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน: ศึกษากรณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 8.

^{๙๓} Hardcastle, R. J. and Adrian T. L. Chua, "Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters," *International Review of Red Cross* 325 (1998): 589-609, at 601.

^{๙๔} Alberto Alesina and David Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?," *Journal of Economic Growth* 5, 1 (2000): 33-63.

^{๙๕} E.g., อเมริกาและฝรั่งเศส ทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนของตนเอง, see Wojciech Kopczuk, Joel Slemrod, and Shlomo Yitzhaki, "The Limitations of Decentralized World Redistribution: An Optimal Taxation Approach," *European Economic Review* 49, 4 (2005): 1051-1079, at 1054; Jean-Sébastien Rioux and Douglas A. Van Belle, "The Influence of Le Monde Coverage on French Foreign Aid Allocations," *International Studies Quarterly* 49, 3 (2005): 481-502, at 495-496.

ไม่ได้ยุติเพียงการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น แต่ควรที่จะรวมถึงมาตรการเตรียมความพร้อม เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือในอนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อไม่สามารถป้องกันให้เกิดภัยพิบัติได้ การลดผลกระทบความเสียหายจากการเกิดภัยพิบัติ จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ความช่วยเหลือเกิดประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนและซ้อมตระเตรียมการ จึงจะเป็นการลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน จนไปถึงเป็นการทดสอบประสิทธิภาพและแผนงานที่ได้วางแผนเอาไว้

การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ระหว่างประเทศจึงเป็นการส่งเสริมให้รัฐเจ้าของดินแดน เพื่อเติมเต็มหน้าที่ และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อประชาชนในรัฐ ที่ล้วนแล้วแต่คาดหวัง และหวังให้รัฐดำเนินการให้เต็มความสามารถในการให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ระหว่างประเทศมิใช่เป็นการแสดงออกของการแทรกแซง ในกิจการภายในของรัฐ หรือเป็นการกระทำที่ขัดแย้ง กับอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดนแต่อย่างใด⁹⁶ เพราะจากแนวทางการปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน การเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ทุกครั้ง ยังต้องขอความยินยอมจากรัฐที่ได้รับผลกระทบเสียก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน โดยในทางกลับกันก็ยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลอันชอบธรรมอันใดที่รัฐจะปฏิเสธไม่ยอมรับ

การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมภายใต้กฎหมาย ระหว่างประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นการปฏิเสธความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ยังเทียบเท่ากับการปฏิเสธถึงสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบ อันเป็นความรับผิดชอบหลักที่รัฐดังกล่าวพึงมีต่อผู้ที่อยู่อาศัย ในดินแดนของตน การไม่อนุญาตให้เข้าความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจึงไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ

ทำให้อุปสรรคที่เกิดจากเจตนาธรรมทางการเมือง หรือแนวนโยบายที่ต้องการปิดกั้น หรือรัฐบาลจะปฏิเสธ ข้อเสนอการให้ความช่วยเหลือมนุษยธรรมจากภายนอก แต่ในขณะเดียวกันศักยภาพของรัฐบาลกลับไม่เพียงพอ หรือเจตนาที่จะไม่ให้ความช่วยเหลืออย่างเพียงพอ แก่ผู้ที่อยู่อาศัยภายในดินแดนจึงเท่ากับการบงการต่อความรับผิดชอบของตนภายใต้หลักกฎหมาย ระหว่างประเทศ⁹⁷ และเป็นการละเมิดสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชน⁹⁸ เช่น ที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)⁹⁹ เป็นต้น

ดังนั้น เหตุผลที่จะจำกัดการเข้าถึงทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Access) ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ จึงจำกัดได้เพียงผลของข้อจำกัดทางสิ่งก่อสร้าง อาทิ ถนนและสะพานถูกทำลายลง ความกังวลด้านความปลอดภัยของทีมกู้ภัย ระยะทางของจุดเกิดเหตุ จนถึงความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ ระยะที่ล่วงตามมา รัฐจึงต้องตอบสนองอย่างรวดเร็ว

⁹⁶ Adele Harmer and Ellen Marti eds., *Diversity in Donorship: Field Lessons* London: Overseas Development Institute, 2010.

⁹⁷ Principle 25 p. 1 of *Guiding Principles*, see, Walter Kälin, *Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations* (Washington, DC: The American Society of International Law, 2008), pp. 116-122; United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), concerning the Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/46/182.

⁹⁸ Stephen Green, *International Disaster Relief: Toward a Responsive System* (New York: McGraw Hill, 1977), pp. 66-67.

⁹⁹ United Nations General Assembly Resolution 217(III)A (10 December 1948), Universal Declaration of Human Rights, United Nations Document A/777, amended by A/778/Rev.1.

ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ และสามารถรับความช่วยเหลือโดยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ

▣ 4. การให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเสี่ยง

ตามพื้นฐานของสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบซึ่งมีแล้วรัฐต้องตอบสนองตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น แต่ยังคงมีปัจเจกชนบางประเภทที่ควรจะต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือมักจะบ่งพ้องในกลุ่มของปัจเจกชนดังกล่าว รัฐจึงย่อมไม่สามารถพรากสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติได้ เพราะสิทธิดังกล่าวล้วนแต่เป็นสิทธิพื้นฐานตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งในยามขัดกันทางอาวุธไม่ว่าจะเป็นระหว่างประเทศหรือภายในประเทศ รวมไปถึงในยามสันติ และจะไม่สามารถลดทอนลงได้ด้วยเพียงเพราะเกิดเป็นภัยฉุกเฉินขึ้น¹⁰⁰ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนไม่ให้ถูกละเมิด รัฐภาคีในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน จึงจะต้องผูกพันในการที่จะใช้ทรัพยากรที่มีให้มากที่สุดในการปฏิบัติ

ตามพันธกรณีดังกล่าวของตน รวมไปถึงการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จึงจะถือว่าได้พยายามแล้ว¹⁰¹ เพราะมีฉันทนาก็เทียบเท่ากับว่ารัฐนั้นบ่งพ้องต่อพันธกรณีของตนตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการเพิกเฉยไม่ยอมใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะดำรงมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิพื้นฐานที่สำคัญดังกล่าวเอาไว้¹⁰²

สิ่งของช่วยเหลือแก่ครอบครัวของกลุ่มเสี่ยงก็ยังถูกหัวหน้าชุมชนในโมซัมบิกยึดเอาไปเป็นของตน¹⁰³ แม้ว่าเหยื่อจำนวนมากเป็นสตรีและเด็ก แต่ก็มิสเถิดว่าบุรุษและวัยรุ่นจะเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงมากกว่า¹⁰⁴ ซึ่งเป็นมุมมองที่น่าจะคลาดเคลื่อน เนื่องมาจากสตรีอาจจะเสี่ยงน้อยกว่าเพราะร่างกายสามารถเก็บน้ำหนัก (Bodyweight) ได้มากกว่าบุรุษ นอกจากนี้ในสารคดีของบริษัทกระจายเสียงและแพร่ภาพแห่งบริเตน (British Broadcasting Corporation: BBC) ที่เผยแพร่ให้เห็นแต่สตรีและเด็กที่รอดชีวิตมากกว่าแต่อาจเป็นเพราะบุรุษได้อพยพไปทำงานทำที่อื่นหรือเสียชีวิตแล้วก็ได้¹⁰⁵ ทั้งที่ความจริงแล้วพบว่าในยามที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เด็ก และผู้สูงอายุ มักจะเป็นกลุ่มที่ได้เผชิญกับการขาดสารอาหารและน้ำดื่ม¹⁰⁶ จึงทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องประสบกับปัญหา

¹⁰⁰ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Report (2004), p. 136, at p. 106.*

¹⁰¹ *CESCR, General Comment No. 12, The Right to Adequate Food, p. 17; CESCR, General Comment No. 15, The Right to Water, p. 41; CESCR, General Comment No. 14, The Right to the Highest Attainable Standard of Health (Article 12) (11 August 2000), United Nations Document E/C.12/2000/4, p. 47.*

¹⁰² *Rebecca Barber, "Facilitating Humanitarian Assistance in International Humanitarian and Human Rights Law," International Review of the Red Cross International Review of the Red Cross 91, 874 (2009): 371-397, at 395-396.*

¹⁰³ *Walter Kälin, Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development, United Nations Document A/HRC/10/13/Add.1, p. 32.*

¹⁰⁴ *Stephen Devereux, Famine in the Twentieth Century (Brighton: University of Sussex, 2000), p. 11.*

¹⁰⁵ *Dale Jamieson, "Duties to the Distant: Aid, Assistance, and Intervention in the Developing World," The Journal of Ethics 9, 1-2 (2005): 151-170, at 155.*

¹⁰⁶ *E.g., Addendum - Mission to Somalia, United Nations Document A/HRC/13/21/add.2, p. 49.*

ทางด้านสุขภาพ¹⁰⁷ จึงทำให้มีตราสารกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดลำดับความสำคัญของปัจเจกชนนั้นเป็นพิเศษโดยจัดประเภทตามสถานภาพ ซึ่งประกอบไปด้วยเด็ก สตรี ผู้พิการ ชนกลุ่มน้อย และผู้สูงอายุ ดังนี้

4.1 เด็ก

เด็ก¹⁰⁸ ต้องได้รับสิทธิพิเศษในการให้ความช่วยเหลือและปกป้อง พบบ่อยครั้งที่เด็กต้องพลัดพรากจากครอบครัว หรือเลวร้ายกว่านั้นต้องตกเป็นเด็กกำพร้า จึงมีความเสี่ยงอย่างสูงที่จะไม่ได้รับความช่วยเหลือ รวมไปถึงตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกละเมิด¹⁰⁹ ส่งผลให้ความต้องการของเด็กถูกละเลยหรือมองข้ามไป โดยคิดว่าเด็กนั้นไม่มีความคิด ซึ่งเป็นสิ่งที่ผิดโดยสิ้นเชิง เช่น ในซิมบับเวเมื่อปี ค.ศ. 2005 มีการทำแบบสอบถามข้อมูลโดยการริเริ่มของเด็กเองถึงปัญหาที่ประสบในการได้รับความช่วยเหลือ และข้อเสนอในการแก้ปัญหาต่างๆ จากมุมมองของเด็กที่ได้รับผลกระทบเอง¹¹⁰ ซึ่งตราสารกฎหมายระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคี¹¹¹ และในระดับภูมิภาค¹¹² ที่ระบุถึงสิทธิของเด็กไว้โดยเฉพาะเจาะจงมีอยู่หลากหลายฉบับ

นอกจากนี้ในระบบของสหประชาชาติเองภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child 1989 : CRC) ได้ก่อตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมพัฒนาการของรัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณีของตนตามอนุสัญญาและพิธีสารเลือกรับ¹¹³ รัฐภาคียังต้องส่งรายงานให้แก่คณะกรรมการอีกด้วย¹¹⁴ โดยคณะกรรมการจะให้คำแนะนำและขอความร่วมมือต่อรายงาน¹¹⁵ ถึงกระนั้นคณะกรรมการนี้ก็ยังไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนจากปัจเจกชนหรือรัฐในประเทศเรื่องการละเมิดพันธกรณีตามอนุสัญญาของรัฐภาคีได้ หากแต่การคุ้มครองเด็กก็ยังตกอยู่ภายใต้กลไกอื่น อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่างๆ ของสหประชาชาติที่ทำหน้าที่ควบคุมการบังคับใช้และปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน

4.2 สตรี

ในสังคมของทุกชนชาติ สตรีถูกมองว่าต้องพึ่งพิงผู้อื่นหรือกลายเป็นภาระของสังคมไม่มีชาติใดเลยที่จะปฏิบัติต่อสตรีดีกว่าบุรุษ¹¹⁶ เป็นธรรมดาที่สตรี

¹⁰⁷ United Nations Inter-Agency Standing Committee, *Protection of Internally Displaced Persons*, IASC Policy Paper Series, No. 2 (New York: United Nations Inter-Agency Standing Committee, 1999), p. 21

¹⁰⁸ บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี, see, Article 2 of African Charter on the Rights and Welfare of the Child 1999, เว้นเสียแต่กฎหมายที่บัญญัติให้ผู้นั้นบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้น, see, Article 1 of CRC.

¹⁰⁹ อาทิเช่น การอุปการะอย่างผิดกฎหมาย การค้าเด็ก และการแต่งงานเด็ก เป็นต้น.

¹¹⁰ See, Save the Children (UK), *Children's Feedback Committee in Zimbabwe – An Experiment in Humanitarian Accountability* Harare: SCF-UK, 2005.

¹¹¹ E.g., CRC; Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography 2000 (OP-CRC-SC); Child Prostitution and Child Pornography; Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Involvement of Children in Armed Conflicts 2000 (OP-CRC-AC); Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Inter-Country Adoption 1993; and Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Woman and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000.

¹¹² E.g., African Charter on the Rights and Welfare of the Child 1999.

¹¹³ Article 43 of CRC.

¹¹⁴ Id., Article 44.

¹¹⁵ Id., Article 45.

¹¹⁶ United Nations Development Program, *Human Development Report 1995* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 29–46.

ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติจะถูกมองข้ามในการได้รับความช่วยเหลือ¹¹⁷ แต่ในความเป็นจริงแล้ว เป็นหน้าที่หลักของสตรีต้องรับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลงานภายในบ้าน เลี้ยงดูบุตร จึงทำให้การมีส่วนร่วมในการเรียกร้องความช่วยเหลือจึงน้อยกว่าผลกระทบที่สตรีได้รับนั้นแตกต่างจากผู้ชาย ซึ่งในกระบวนการให้ความช่วยเหลือย่อมต้องคำนึงถึงความแตกต่างด้วย¹¹⁸ การรวบรวมข้อมูลเพื่อบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติ ถ้าละเลยต่อความแตกต่างทางด้านเพศก็จะทำให้การให้ความช่วยเหลือไม่สมลัดส่วนหรือปราศจากกลไกในการดูแลความต้องการพิเศษของสตรีโดยเฉพาะ จึงต้องให้ความสำคัญ¹¹⁹และคำนึงถึงความแตกต่างทางเพศและบทบาทหน้าที่ภาระความรับผิดชอบที่แตกต่างกันด้วย

นอกจากนี้ ปัจเจกชนที่มีสถานะภาพสูญเสียหรือพลัดพรากจากบุคคลในครอบครัว อาทิเช่น หญิงม่าย คนชรา และสตรีที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ก็จะตกเป็นกลุ่มที่เสี่ยงภัยมากขึ้นไปอีก สตรีในมาดากัสการ์ที่มีที่ดิน

จะไม่ได้รับการแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์ตามบัญชีรายชื่อของหน่วยงานระหว่างประเทศเพราะถูกตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่าจะมีเพียงแต่เฉพาะผู้ชายเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทำการเพาะปลูก¹²⁰ ทั้งที่คุณค่าของสตรีมีส่วนร่วมที่สำคัญยิ่งของสังคมในช่วงการฟื้นฟูหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น การเลี้ยงดูเด็กกำพร้าหรือบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ การให้สตรีมีบทบาทในการมีส่วนร่วมวางแผนบริหารจัดการภัยพิบัติและส่งเสริมศักยภาพของสตรี ย่อมสามารถช่วยลดความเสี่ยงภัยระหว่างเกิดภัยพิบัติธรรมชาติได้ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศและลดปัญหาที่จะตามมาในอนาคตอีกด้วย¹²¹ การส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศ¹²² มีพัฒนาการมาช้านาน รวมไปถึงมุมมองของการบริหารจัดการภัยพิบัติและการพัฒนาด้วย¹²³ โดยจะเน้นให้บทบาทของสตรีอยู่ในระดับชุมชน

ตามตราสารกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสตรี *inter alia* อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979

¹¹⁷ See, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2006: Focus on Neglected Crises* (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007), pp. 14-164.

¹¹⁸ Jacqueline Sims, "Natural Disasters and the Role of Women," in *International Perspectives on Natural Disasters: Occurrence, Mitigation, and Consequences*, eds. Joseph P. Stoltman et al. (Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004), pp. 429-443.

¹¹⁹ Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Indonesia, United Nations Document CEDAW/C/IDN/CO/5 (2007), p. 39.

¹²⁰ Walter Kälin, *Promotion and Protection of All Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, including the Right to Development*, United Nations Document A/HRC/10/13/Add.1, p. 32.

¹²¹ United Nations Division for the Advancement of Women, *Report of the Expert Group Meeting on Environmental Management and the Mitigation of Natural Disasters: a Gender Perspective*, United Nations Document EGM/NATDIS/2001/Rep.1.

¹²² E.g., Suzanne Williams, *The Oxfam Gender Training Manual* Oxfam: Oxfam Publishing, 1995; Canadian Council for International Co-Operation et al., *Two Halves makes a Whole: Balancing Gender Relations in Development* Ottawa: Canadian Council for International Co-Operation, 1991.

¹²³ Mary Myers, "Women and Children First," in *Women and Emergencies, Focus on Gender*, ed. Bridget Walker (London: Oxfam, 1994), pp. 14-16; Helena Molin Valdés, "Expanding Women's Participant in Disaster Prevention and Mitigation: Some approaches from Latin American and the Caribbean," *STOP Disaster* 24 (1995): 10-11.

(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women 1979: CEDAW)¹²⁴ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1999 (Optional Protocol to Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women 1999: OP-CEDAW)¹²⁵ ประกาศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1967 (Declaration on the Elimination of all Forms of Discrimination against Woman 1967) อนุสัญญาว่าด้วยการยินยอมสมรส อายุขั้นต่ำสำหรับการสมรส และการจดทะเบียนสมรส (the Convention on Consent to Marriage, Minimum Age for Marriage and Registration of Marriages 1962)¹²⁶ มีการระบุถึงการให้ความช่วยเหลือที่จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติทางเพศ¹²⁷ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ¹²⁸ อีกทั้งยังต้องมีสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรม¹²⁹ แม้มิได้ระบุเฉพาะเจาะจงให้ใช้ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ แต่สิทธิของสตรีย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น รัฐที่ได้รับผลกระทบต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของสตรี และไม่จำกัดสิทธิของสตรี

ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ

4.3 บุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ

ในสถานการณ์ปกติบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ (Persons with Disabilities) ทั้งร่างกายหรือจิตใจจะตกเป็นกลุ่มบุคคลผู้ถูกกลั่นแกล้งจากสังคม เพราะด้วยข้อจำกัดทางด้านความสามารถก็เป็นอุปสรรคในการใช้ชีวิตประจำวัน ดังนั้น ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติก็จะต้องได้รับความลำบากมากขึ้นไปอีกในการรับความช่วยเหลือ ถ้าหากปราศจากการใส่ใจและคำนึงถึงจากผู้ให้ความช่วยเหลือ กลุ่มบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถมักไม่ได้รับความช่วยเหลือ ทั้งยังถูกมองว่าเป็นภาระต่อสังคม ทั้งที่ในความจริงแล้วพวกเขาเหล่านั้นก็เป็นสมาชิกหนึ่งของสังคมเช่นกัน โดยบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถอาจเป็นทั้งผู้ที่บกพร่องในความสามารถอยู่แล้วหรือบกพร่องในความสามารถโดยเป็นผลมาจากภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้น

ปัจจุบันได้มีตราสารระหว่างประเทศเฉพาะให้ความคุ้มครองบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถไว้ โดยเฉพาะคืออนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ ค.ศ. 2006 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006: CRPD)¹³⁰

¹²⁴ United Nations, Treaty Series, Vol. 1249, p. 13.

¹²⁵ United Nations, Treaty Series, Vol. 2131, p. 83.

¹²⁶ United Nations, Treaty Series, Vol. 521, p. 231.

¹²⁷ Article 1 of CEDAW; Article 2 of Protocol to the African Charter on Human and People Rights on the Rights of Women in Africa 1998; Article 18 of African Charter on Human and People Rights 1981.

¹²⁸ Article 6 of CEDAW; see, Jonas Hagen, *Fighting Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers* Available [Online]. from: http://www.un.org/Pubs/chronicle/2006/webArticles/121306_unp.htm# [2010, 29 May]; United Nations, *Protection from Sexual Exploitation and Abuse* Available [Online]. from: <http://www.un.org/en/pseataskforce/index.shtml> [2010, 29 June].

¹²⁹ Articles 3, 13, and 14 of CEDAW.

¹³⁰ Interim Report of the Ad Hoc Committee on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities on its eighth session, United Nations Document A/AC.265/2006/4, Annex 2.

ซึ่งในอนุสัญญานี้ได้ให้ความหมายของบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถเอาไว้¹³¹ และกำหนดการคุ้มครองบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถจากอันตราย โดยมีพิธีสารรับเลือก¹³² เพื่อเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนสามารถร้องเรียนไปยังคณะกรรมการอีกด้วยนอกจากนี้ยังมีตราสารระหว่างประเทศต่างๆ *inter alia* หลักการสำหรับการคุ้มครองบุคคลผู้มีความเจ็บป่วยทางจิตใจและพัฒนาการสำหรับการดูแลรักษาสุขภาพทางจิต (Principles for the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care 1991)¹³³ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของผู้มีอาการทางจิต (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons 1971)¹³⁴ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ (Declaration on the Rights of Disabled Persons 1975)¹³⁵

ที่ระบุเป็นหลักเกณฑ์เฉพาะในการคุ้มครองบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ โดยบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถก็ยังคงได้รับการคุ้มครองภายใต้สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนทั่วไปอย่างเท่าเทียมกัน

ในระดับระหว่างประเทศตาม CRPD มีคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถเพื่อตรวจสอบรายงานของรัฐภาคี¹³⁶ นอกจากนี้ภายใต้พิธีสารยังเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนหรือคณะบุคคลร้องเรียนคณะกรรมการในประเด็นเรื่องการละเมิดต่อสิทธิในอนุสัญญาอีกด้วย¹³⁷ โดยคณะกรรมการยังมีอำนาจในการให้คำแนะนำแก่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง¹³⁸ รวมถึงสืบสวนการละเมิดอย่างร้ายแรงหรือเป็นระบบของรัฐภาคีในการให้รัฐนั้นรับผิดชอบการละเมิดดังกล่าว¹³⁹ ส่วนระดับรัฐได้สร้างพันธกรณีให้แก่อำนาจในการปฏิบัติตามอนุสัญญารวมถึงเสริมสร้างบทบาทสถาบันภายใน

¹³¹ Preamble (e) and Article 1 of CRPD.

¹³² Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006: OP-CRPD, United Nations Document A/61/611, Annex II.

¹³³ United Nations General Assembly Resolution 46/119 (17 December 1991), the Protection of Persons with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care, Annex, United Nations Document A/RES/46/119.

¹³⁴ United Nations General Assembly Resolution 2856 (XXVI) (20 December 1971), Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons, United Nations Document A/RES/26/2856.

¹³⁵ United Nations General Assembly Resolution 3447 (XXX) (9 December 1975), Declaration on the Rights of Disabled Persons, United Nations Document A/RES/30/3447.

¹³⁶ Article 35 of CRPD.

¹³⁷ Article 1 of OP-CRPD.

¹³⁸ Article 3 of OP-CRPD.

¹³⁹ Inter-Parliamentary Union and Office of the High Commissioner for Human Rights, "From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Person with Disabilities," in Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol No. 14 (Geneva: United Nations, 2007), p. 26; Articles 6 and 7 of Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006.

รัฐบาลที่มีอยู่แล้วเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ¹⁴⁰ บุคคลผู้บกพร่องในความสามารถก็ยังคงได้รับการคุ้มครองภายใต้กลไกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงมาตรการในการฟ้องร้อง¹⁴¹

การให้ความช่วยเหลือบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถจึงจำเป็นจะต้องให้ความช่วยเหลือทางด้านจิตใจด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติต่อไป

4.4 ขนกลุ่มน้อย

ตามปกติชนกลุ่มน้อยมักจะถูกโดดเดี่ยวและห่างไกลจากสังคม รวมทั้งจากการบริการของทางภาครัฐด้วย มีการเลือกปฏิบัติจากสังคมโดยทั่วไปอยู่บ่อยครั้ง จึงทำให้ขาดโอกาสในการรับและเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ต่างๆ ซึ่งท่ามกลางสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติกลุ่มบุคคลนี้ก็จะไม่ได้รับการเหลียวแลท่ามกลางความวุ่นวายของสังคมด้วยสาเหตุนี้จึงทำให้ชนกลุ่มน้อยตกเป็นผู้เสี่ยงภัยตามตรรกาสารกฎหมาย

ระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งได้นับย้ำในประเด็นห้ามเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคล *inter alia* อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางด้านเชื้อชาติทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination 1965 : CERD)¹⁴² ปฏิญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางด้านเชื้อชาติทุกรูปแบบ ค.ศ. 1963 (Declaration on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination 1963)¹⁴³ กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 (Charter of the United Nations 1945)¹⁴⁴ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948)¹⁴⁵ ปฏิญญาว่าด้วยเชื้อชาติและความลำเอียงทางด้านเชื้อชาติ ค.ศ. 1978 (Declaration on Race and Racial Prejudice 1978)¹⁴⁶ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่เป็นเชื้อชาติหรือลัทธิชนกลุ่มน้อย (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Minorities 1992)¹⁴⁷ และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนทั่วไป

¹⁴⁰ Inter-parliamentary Union and Office of the High Commissioner for Human Rights, "From Exclusion to Equality: Realizing the Rights of Person with Disabilities," in Handbook for Parliamentarians on the Convention on the Rights of Persons with Disabilities and its Optional Protocol No. 14, p. 25; โดยประเทศไทยได้ให้ความสำคัญแก่ผู้บกพร่องในความสามารถ โดยมีปฏิญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการไทย พ.ศ. 2541, โปรดดู, สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์, อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ: Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2552), หน้า 174-180.

¹⁴¹ *Id.*, p. 33.

¹⁴² Article 1 of CERD.

¹⁴³ United Nations, Treaty Series, Vol. 660, p. 195.

¹⁴⁴ Article 1(3) of UN Charter.

¹⁴⁵ Article 1 of UDHR.

¹⁴⁶ General Conference of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization at its twentieth session (27 November 1978), Declaration on Race and Racial Prejudice, United Nations Document E/CN.4/Sub.2/1982/2/Add.1, Annex V.

¹⁴⁷ United Nations General Assembly Resolution 47/135 (18 December 1992), Declaration of the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Minorities, United Nations Document A/RES/47/135.

ภายใต้สัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางด้านเชื้อชาติทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนที่ตรวจสอบรายงานของรัฐภาคีและให้ความเห็นแนะนำทั่วไป¹⁴⁸ และรับเรื่องร้องเรียนจากปัจเจกชนในประเด็นเรื่องการละเมิดพันธกรณีของรัฐภาคี¹⁴⁹ แต่อย่างไรก็ตามการให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยจำเป็นต้องพึ่งพาหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมทั้งระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ ที่จะมีบทบาทสำคัญยิ่งในการให้ความช่วยเหลือและตอบสนองในยามฉุกเฉิน เช่นว่านี้

การให้ความช่วยเหลือจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องให้ความเคารพในวัฒนธรรมและประเพณีที่แสดงถึงอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อย¹⁵⁰ แต่ก็ต้องไม่ขัดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศ¹⁵¹ เพราะรัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการขจัดแนวทางปฏิบัติที่เป็นการตำหนิหรือลงโทษกลุ่มคนใดที่แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ว่าเป็นสาเหตุของภัยพิบัติธรรมชาติ¹⁵²

4.5 ผู้สูงอายุ

ในประเภทกลุ่มผู้เสี่ยงภัยผู้สูงอายุจะเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีความยากจนที่สุดด้วย โดยเป็นผลพวงมาจากการสาธารณสุขที่เจริญก้าวหน้าในปัจจุบันทำให้ระยะเวลาของชีวิตยืนยาวขึ้นกว่าในอดีต ส่งผลให้จำนวนสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นทุกปี หากแต่ด้วยข้อจำกัดด้านอายุที่เพิ่มขึ้นทำให้ผู้สูงอายุจำเป็นต้องได้รับการดูแลจากบุคลากร

ในวัยทำงาน ท่ามกลางสถานการณ์เช่นนี้ผู้สูงอายุสามารถมีส่วนร่วมให้กับครอบครัวและสังคมด้วยการทำงานสร้างรายได้ ดูแลลูกหลาน และที่สำคัญที่สุดคือการถ่ายทอดประสบการณ์และทักษะให้แก่คนรุ่นต่อไป

ท่ามกลางสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติผู้สูงอายุประสบความยากลำบากอย่างมาก และต้องการการคุ้มครองสิทธิของตนอย่างเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้สูงอายุโดยทั่วไปมักจะยากจน จึงทำให้ขาดแคลนปัจจัยในการกลับคืนไปดำรงชีวิตดั้งเดิมหลังจากสถานการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น อีกทั้งเมื่อมีการอพยพผู้คนผู้สูงอายุก็จะปฏิเสธและยืนยันที่จะอยู่ในพื้นที่ที่ตนคุ้นเคย ขอบังคับอีกประการหนึ่งสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่ปราศจากครอบครัวดูแลก็จะได้ไม่ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามสังคมระหว่างประเทศซึ่งรวมถึงองค์การพัฒนากาเอกชนทางด้านมนุษยธรรมก็ให้ความใส่ใจต่อความต้องการของผู้สูงอายุ มีการวางแผนตอบสนองและให้การสนับสนุนในการฟื้นตัวหลังจากภัยพิบัติ¹⁵³ หากแต่ความใส่ใจของรัฐที่ให้การบริจาคตกลับมิได้เป็นเช่นนั้น อาทิเช่น หลังจากเกิดสึนามิเมื่อ พ.ศ. 2547 มีจำนวนงบประมาณไม่ถึงร้อยละหนึ่งที่ใช้ไปช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติทั้งที่บุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนประชากรร้อยละ 7 ถึง 10 ของจำนวนประชากร¹⁵⁴ สาเหตุหลักที่ทำให้ผู้สูงอายุถูกละเลยสืบเนื่องมาจากการขาดการเก็บข้อมูลตัวแปรทางด้านอายุ

¹⁴⁸ Article 9 of CERD.

¹⁴⁹ Article 14 of CERD.

¹⁵⁰ Article 27 of CERD; Article 2 of Declaration of the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Minorities 1992.

¹⁵¹ Article 4 of Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Minorities 1992.

¹⁵² Article 5 of Declaration of the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Minorities 1992.

¹⁵³ See, HelpAge International, *Strong and Fragile: Learning from Older People in Emergencies*. IASC-WG Report Available [Online]. from: <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Age/IASC%20full%20length%20report%20Feb%202008.pdf> [2009, 30 May].

¹⁵⁴ See, Jo Wells, *Protecting and Assisting Older People in Emergencies*, ODI Network Paper 53 London: Overseas Development Institute, 2005.

ตามกฎหมายระหว่างประเทศความแตกต่างด้านอายุไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างในการคุ้มครอง¹⁵⁵ และรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของผู้สูงอายุ¹⁵⁶ นอกจากนี้การคุ้มครองผู้สูงอายุก็ยังตกอยู่ภายใต้อนุสัญญาเฉพาะที่ให้การคุ้มครอง เช่น ผู้สูงอายุที่เป็นสตรี¹⁵⁷ ผู้สูงอายุที่บกพร่องความสามารถ¹⁵⁸ หรือคนต่างด้าว เช่น ผู้ใช้แรงงานข้ามชาติรวมถึงครอบครัวของตน¹⁵⁹ หรือผู้ลี้ภัย¹⁶⁰ การตอบสนองของสหประชาชาติในกรณีผู้สูงอายุปรากฏตามหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 (United Nations Principles for Older People 1991)¹⁶¹ และแผนปฏิบัติการสากลมาดริดว่าด้วยอายุ ค.ศ. 2002 (Madrid International Plan of Actions on Ageing 2002)¹⁶² และมีผลพัฒนาให้เกิดเป็นแผนปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคต่างๆ เช่น แอฟริกา¹⁶³ และเอเชีย¹⁶⁴ เป็นต้น

5. บทสรุป

จากที่กล่าวมาข้างต้น จึงเป็นพันธกรณีของรัฐที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติ ในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติเพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบสูญเสียสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการได้รับการดูแลจากรัฐ หากแต่ในบางสถานการณ์ที่มีความรุนแรงเกินกว่าที่รัฐนั้นสามารถจะเผชิญและรับมือได้โดยลำพังจึงทำให้ปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบยังไม่ได้ได้รับความช่วยเหลืออย่างเพียงพอ ทำให้จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพื่อลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินลงให้น้อยที่สุด ซึ่งการดำเนินการให้ความช่วยเหลือนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือ และอำนวยความสะดวกจากรัฐที่ประสบภัยพิบัติธรรมชาติในการที่จะก่อให้เกิดการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

¹⁵⁵ Article 25 of UDHR.

¹⁵⁶ CESCR, General Comment 6, the Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons, United Nations Document E/1996/22.

¹⁵⁷ The Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, Ending Discrimination against Older Women through the Convention (5 July 2002), United Nations Document A/57/38, pp. 430-436 (Decision).

¹⁵⁸ Articles 17, 25 and 28 (2)(b) of CRPD.

¹⁵⁹ Article 7 of ICRMW.

¹⁶⁰ The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Policy on Older Refugees, United Nations Document EC/50/SC/CRP.13.

¹⁶¹ United Nations General Assembly Resolution 46/91 (16 December 1991), Implementation of the International Plan of Action on Ageing and Related Activities, Annex, United Nations Document A/RES/46/91.

¹⁶² Report of the Second World Assembly on Ageing, Madrid International Plan of Action on Ageing, United Nations Document A/CONF.197/9.

¹⁶³ E.g., African Union Policy Framework and Plan of Action on Ageing 2002, the 38th Ordinary Session of the Assembly of Heads of State and Government in Durban, South Africa in July 2002.

¹⁶⁴ E.g., United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Macao Declaration and Plan of Action on Ageing for Asia and the Pacific 1999 Available [Online]. from: <http://www.unescap.org/ageing/macau.htm> [2010, 14 June].

ดังนั้น ถึงแม้ยังไม่ปรากฏว่ามีสนธิสัญญาเกี่ยวกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติโดยตรง ก็ไม่ได้เป็นการแสดงให้เห็นว่ามีช่องว่างในทางกฎหมาย (*vacuum iuris*) เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จึงต้องอาศัยการตีความแล้วนำพันธกรณีของตนตามกฎหมายระหว่างประเทศไปปฏิบัติภายในรัฐของตน อาทิเช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ได้ระบุให้รัฐภาคีจะต้องให้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้มากที่สุด (the Maximum of Its available Resources) จึงมีความหมายรวมถึงทรัพยากรจากสังคมระหว่างประเทศผ่านทาง การให้ความร่วมมือและช่วยเหลือระหว่างประเทศด้วย¹⁶⁵ ส่งผลให้การประกันสิทธิของปัจเจกชน โดยรัฐภาคีในการ การดูแลรักษาสภาพที่อยู่อาศัยก็ย่อมจะต้องยึดถือ ตามมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งการที่จะละเมิดสิทธิของปัจเจกชน ตามสิทธิที่พวกเขาพึงได้รับก็จึงเท่ากับรัฐได้ละเมิดพันธกรณี ระหว่างประเทศเช่นกัน เว้นเสียแต่ว่ารัฐนั้นได้แสดงให้เห็นแล้วว่าตนเองได้พยายามกระทำทุกวิถีทางแล้ว รวมไปถึงการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ในการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว¹⁶⁶

สิ่งที่ยอมรับในลำดับของการให้ความช่วยเหลือ ว่าหน้าที่และภาระควรตกเป็นของรัฐที่ได้รับผลกระทบ เป็นอันดับแรก (Primary) แต่พันธกรณีนี้ย่อมไม่จำเป็น จะต้องเด็ดขาดแต่ผู้เดียว (But Not Necessarily Exclusive) เมื่อรัฐนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตน

ได้อย่างสมบูรณ์ จึงควรที่จะเปิดรับความช่วยเหลือจาก ภายนอกให้เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในสถานการณ์ที่รัฐได้รับ ผลกระทบจะสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ อยู่อาศัยในดินแดนได้โดยลำพังก็ไม่ใช่เหตุผลที่ชอบธรรม ในการปฏิเสธรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม จากต่างประเทศได้ เพราะยังมีความช่วยเหลือเข้าถึง ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากเท่าไรยิ่งเป็นการเพิ่มพูน ประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าว

ส่วนผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงจึงต้องการความช่วยเหลือ เป็นพิเศษ เพื่อคุ้มครองสิทธิที่ได้รับการปกป้อง ตามกฎหมาย ซึ่งความต้องการพิเศษของกลุ่มเสี่ยงนั้น เกิดขึ้นมาจากการที่พวกเขาเหล่านั้นต้องเผชิญกับ เหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งยังผลให้มีเพิ่ม ความเสี่ยงภัยมากขึ้นจากปกติ นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ได้รับ ผลกระทบ ซึ่งมีความเสี่ยงภัยหลายประการ ถูกมองข้าม ความสำคัญไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่ปราศจาก หน่วยงานของรัฐหรือองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ เข้าไปให้ความช่วยเหลือและดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้สูงอายุ ผู้มีความบกพร่องในความสามารถ และชนกลุ่มน้อย ซึ่งมักจะตกเป็นเหยื่อจากการถูกละเลยมากกว่ากลุ่มเด็ก และสตรี และต้องเผชิญกับปัญหาในการปรับตัวให้เข้ากับ สภาพแวดล้อมใหม่ ซึ่งมักจะขัดกับวิถีชีวิต หนทาง ในการดำรงชีพ และเครือข่ายชุมชนดั้งเดิมของตน อีกด้วย



¹⁶⁵ CESCR, General Comment No. 3, the Nature of States Parties Obligations, Article 2 (1), p. 13.

¹⁶⁶ Rebecca Barber, "Facilitating Humanitarian Assistance in International Humanitarian and Human Rights Law," *International Review of the Red Cross* 874: 391-396.