

ปัญหาและสู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับ
ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ



นายภัทระ ลิ้มปิติระ

ศูนย์วิทยพัทยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2553

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

PROBLEMS AND DIRECTIONS CONCERNING THE DEVELOPMENT OF
INTERNATIONAL LAW ON INTERNATIONAL ASSISTANCE FOR
PERSONS AFFECTED BY NATURAL DISASTERS



Mr. Patthara Limsira

ศูนย์วิทยุทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws Program in Laws

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic Year 2010

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ปัญหาและสู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

โดย

นายภัทระ ลิมปิติระ

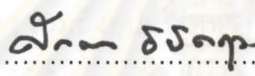
สาขาวิชา

นิติศาสตร์

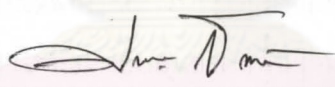
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

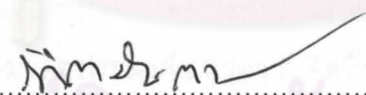
ศาสตราจารย์ วิจิต มันทาภรณ์


คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้รับวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์



..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร. ศักดา ธนิตกุล)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศารทูล สันติवासะ)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์วิจิต มันทาภรณ์)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ชลิต แก้วจินดา)


..... กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(อาจารย์ศรีสมบัติ พรประสิทธิ์)

ภัทระ ลิ้มปีติระ : ปัญหาและลู่ทางว่าด้วยพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศ
 เกี่ยวกับความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ.
 (PROBLEMS AND DIRECTIONS CONCERNING THE DEVELOPMENT OF
 INTERNATIONAL LAW ON INTERNATIONAL ASSISTANCE FOR PERSONS
 AFFECTED BY NATURAL DISASTERS) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก : ศ. วิจิต
 มันทาภรณ์, 427 หน้า.

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาถึงปัญหาทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความ
 ช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะระบุ
 ถึงลู่ทางในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศ ปัจจุบันการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ
 ต้องเผชิญกับอุปสรรคต่างๆ รวมถึงอุปสรรคทางด้านกฎหมาย ซึ่งต้องมีการขจัดออกไปส่งผลให้ผู้
 ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติยังคงขาดตราสารใดๆ ที่มีผลผูกพันให้สิทธิของกลุ่มคน
 ดังกล่าวได้รับการปกป้อง เคารพ และเติมเต็ม

สนธิสัญญาระหว่างประเทศในปัจจุบัน มีบทบัญญัติบางมาตราซึ่งสามารถตีความให้
 ครอบคลุมถึงการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ
 อย่างไรก็ตาม ไม่มีสนธิสัญญาใดที่จะตอบสนองต่อพื้นฐานสิทธิทั้งหมดของผู้ที่ได้รับผลกระทบ ไม่
 ปรากฏว่ามีสนธิสัญญาเบ็ดเสร็จเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในเหตุการณ์
 ภัยพิบัติธรรมชาติ จึงมีแต่เพียงบางองค์ระดับภูมิภาคเพื่อบังคับใช้แก่รัฐภาคีตามสนธิสัญญา

เพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ แนวความคิดที่ชัดเจนของการให้ความช่วยเหลือระหว่าง
 ประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อภัยพิบัติธรรมชาติ เป็นหนทางที่จำเป็นอย่างยิ่งและจะมีส่วนร่วม
 ที่สำคัญยิ่งต่อรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และผู้มีส่วนร่วมอื่นๆ ในการปฏิบัติตามพันธกรณีของ
 ตน ดังนั้นการสร้างสนธิสัญญาเบ็ดเสร็จพหุภาคีจึงเป็นการลอบอุปสรรคทางด้านกฎหมาย และ
 อำนวยความสะดวกให้แก่ความช่วยเหลือระหว่างประเทศให้เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัย
 พิบัติธรรมชาติ

สาขาวิชา นิติศาสตร์

ลายมือชื่อนิติ

ปีการศึกษา 2553

ลายมือชื่ออ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

5086017334 : MAJOR LAWS

KEYWORDS : INTERNATIONAL ASSISTANCE / NATURAL DISASTERS / VICTEM / HUMAN RIGHTS / INTERNATIONAL LAW / TREATY


PATTHARA LIMSIRA : PROBLEMS AND DIRECTIONS CONCERNING THE DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL LAW ON INTERNATIONAL ASSISTANCE FOR PERSONS AFFECTED BY NATURAL DISASTERS. THESIS ADVISOR : PROF. VITIT MUNTARBHORN, 427 pp.

This thesis studies the legal problems concerning international assistance for persons affected by natural disasters with an aim to identify the directions to develop international law. At present, international assistance faces a variety of obstacles including legal ones which need to be tackled. As a result, the persons affected by natural disasters still lack any binding instrument to ensure that their rights are protected, respected, and fulfilled.

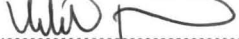
The current international treaties have some provisions which could be interpreted to cover international assistance for persons affected by natural disasters. However, none of them directly respond to all of the rights of affected persons. There is no comprehensive treaty concerning humanitarian assistance in the event of natural disasters. There are only a few regional organisations which have developed regional treaties between the parties.

To reach such aim, a clear concept of international assistance for persons affected by natural disasters is essential and provides a significant contribution to States, international organisations and other relevant actors to implement their obligations. Hence, the creation of an international comprehensive treaty would ease legal obstacles and facilitate international assistance to access persons affected by natural disasters.

Field of Study : Laws

Student's Signature : 

Academic Year : 2010

Advisor's Signature : 

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้รับความกรุณาจากท่านศาสตราจารย์ วิจิต มั่นตาภรณ์ ที่ได้สละเวลาเพื่อต่อผู้เขียนในการรับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ศารทูล สันติวาสะ ที่กรุณารับเป็นประธานในการสอบวิทยานิพนธ์ โดยตลอดระยะเวลาที่ทำวิทยานิพนธ์ท่านทั้งสองได้ให้คำปรึกษาคำแนะนำ และชี้แนะแนวทางในการเขียนวิทยานิพนธ์ นอกจากนี้ ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณท่านอาจารย์ชลิต แก้วจินดา วุฒิสมาชิก และท่านอาจารย์ ศรีสมบัติ พรประสิทธิ์ รองอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ที่ได้กรุณาเมตตาช่วยเหลือและให้คำแนะนำในภาคปฏิบัติเกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติโดยตลอดมา และกรุณารับเป็นกรรมการในการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้เขียนเป็นหนี้บุญคุณ ครอบครัวลิ้มปีศิริที่ได้ช่วยอ่านและตรวจแก้คำผิดด้วยความใส่ใจยิ่ง และให้โอกาสทางการศึกษาด้วยความห่วงใย คุณอาชวการ ลิ้มปีศิริ ที่ให้ความเห็นทางกฎหมาย ท่านพงษ์ศักดิ์ เหมาะประสิทธิ์ คุณลุงที่ให้การอุปถัมภ์ในการไปค้นคว้าข้อมูลและศึกษาความรู้เพิ่มเติมจากสถาบันในต่างประเทศ ผู้เขียนขอขอบพระคุณ ท่านเอกราช รักวันัส และท่าน May Nwe Aung เจ้าหน้าที่สหพันธ์สภาภาษาชาติและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ ประจำสำนักงานส่วนภูมิภาค กรุงเทพมหานคร ที่ให้มุมมองจากประสบการณ์การทำงานในพื้นที่ ท่าน Lee Khiam Jin เจ้าหน้าที่แผนกเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติให้คำแนะนำจากประสบการณ์การทำงานในประเทศต่างๆ ของสหประชาชาติให้แก่ผู้เขียน โดยทุกท่านเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยดี

นอกจากนี้ ผู้เขียนขอขอบคุณ เจ้าหน้าที่ของคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยในกำลังใจที่มีให้เสมอมา กัลยาณมิตรที่รักและปรารถนาดีในประเทศและต่างประเทศที่ได้ช่วยเหลือและให้กำลังใจในการเรียนนิติศาสตร์มาโดยตลอดหลักสูตร แบ่งปันมิตรภาพที่ดีให้แก่ผู้เขียนตลอดมา ตลอดจนพี่เดือนตา ศิริภาพร ที่ช่วยพิมพ์วิทยานิพนธ์ฉบับนี้อย่างแข็งขัน

เหนือสิ่งอื่นใด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและประโยชน์ประการใดแล้ว ผู้เขียนขอกราบเป็นกตเวทิต์แก่ คุณพ่อ คุณแม่ น้องสาว ครอบครัว คณาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่าน ที่ได้กรุณามีส่วนเกื้อกูลเสริมสร้างรากฐานที่สำคัญยิ่งให้แก่ผู้เขียน ผู้เขียนขออุทิศให้แก่บรรดาเหยื่อผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติที่ยังคงต้องเผชิญกับอุปสรรคต่างๆ ส่วนความบกพร่องประการใดที่ยังคงหลงเหลืออยู่ล้วนเป็นความรับผิดชอบของผู้เขียนแต่เพียงผู้เดียวทั้งสิ้น

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฎ
สารบัญภาพ.....	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 สมมุติฐานของการวิจัย	9
1.3 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	9
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	10
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย	11
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	12
บทที่ 2 พัฒนาการของที่มาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ	14
2.1 ความหมายของภัยพิบัติธรรมชาติ.....	14
2.2 ความหมายของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม.....	19
2.3 ความหมายของผู้ที่ได้รับผลกระทบ.....	22
2.3.1 ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง.....	23
2.3.2 ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อม.....	24
2.4 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ.....	24
2.4.1 ก่อนก่อตั้งสหประชาชาติ.....	26
2.4.2 หลังก่อตั้งสหประชาชาติ.....	32
2.5 ที่มาทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือระหว่าง ประเทศ.....	40

2.5.1	ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศลำดับหลัก.....	42
2.5.1.1	สนธิสัญญาระหว่างประเทศ.....	42
2.5.1.2	กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ.....	49
2.5.1.3	หลักกฎหมายทั่วไป.....	53
2.5.2	ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศลำดับรอง.....	56
2.5.2.1	คำพิพากษาของศาล.....	56
2.5.2.2	ข้อเขียนของนักนิติศาสตร์.....	61
2.5.3	ที่มาอื่น.....	66
2.5.3.1	การกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ.....	66
2.5.3.2	มติขององค์การระหว่างประเทศ.....	73
2.6	พัฒนาการของตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ.....	83
2.6.1	ระดับพหุภาค.....	83
2.6.2	ระดับภูมิภาค.....	86
2.6.2.1	ภูมิภาคอเมริกา.....	86
2.6.2.2	ภูมิภาคยุโรป.....	89
2.6.2.3	ภูมิภาคเอเชีย.....	97
2.6.2.4	ภูมิภาคตะวันออกกลาง.....	100
2.6.2.5	ภูมิภาคแอฟริกา.....	103
2.6.3	ตราสารอื่นๆ.....	105
2.6.3.1	ร่างความตกลงต้นแบบเกี่ยวกับปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ทางด้านมนุษยธรรม.....	105
2.6.3.2	กฎต้นแบบสำหรับปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติ.....	106
2.6.3.3	ร่างแนวทางระหว่างประเทศสำหรับปฏิบัติการให้ความ ช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม.....	108
2.6.3.4	หลักชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ.....	109
2.6.3.5	แนวทางปฏิบัติการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและภัยพิบัติ ธรรมชาติ.....	111
2.6.3.6	แนวทางสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบ ภายในของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ และการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู.....	112

บทที่ 3 สิทธิพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบและหลักการในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม.....	120
3.1 สิทธิพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ.....	120
3.1.1 สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่.....	126
3.1.2 สิทธิด้านอาหาร.....	126
3.1.3 สิทธิด้านน้ำ.....	128
3.1.4 สิทธิการกลับสู่ถิ่นฐานเดิม.....	129
3.1.5 สิทธิการมีที่อยู่อาศัย.....	133
3.1.6 สิทธิด้านเครื่องนุ่งห่ม.....	135
3.1.7 สิทธิด้านสุขภาพ.....	136
3.2 การให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเสี่ยง.....	136
3.2.1 เด็ก.....	138
3.2.2 สตรี.....	139
3.2.3 บุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ.....	142
3.2.4 ชนกลุ่มน้อย.....	144
3.2.5 ผู้สูงอายุ.....	146
3.3 หลักการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ.....	148
3.3.1 ลำดับการเริ่มต้นให้ความช่วยเหลือ.....	149
3.3.1.1 การให้ความช่วยเหลือภายในประเทศ.....	150
3.3.1.2 การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ.....	153
3.3.2 หลักการเกี่ยวกับกิจกรรมในการให้ความช่วยเหลือ.....	164
3.3.2.1 หลักมนุษยธรรม.....	165
3.3.2.2 หลักความเป็นกลาง.....	166
3.3.2.3 หลักไม่ทำตามอำเภอใจ.....	167
3.3.2.4 หลักไม่เลือกปฏิบัติ.....	167
3.3.2.5 หลักให้ความร่วมมือ.....	168
3.3.2.6 หลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน.....	170

3.3.3 หลักการของรัฐที่ได้รับผลกระทบ.....	172
3.3.3.1 หลักอำนาจอธิปไตย.....	173
3.3.3.2 หลักการไม่แทรกแซง.....	176
บทที่ 4 ขอบเขตของมาตรการและการปฏิบัติให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ.....	180
4.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายภายในของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ	180
4.1.1 การออกวีซ่าและใบอนุญาตในการเดินทาง.....	181
4.1.2 ภาษีและศุลกากร.....	183
4.1.3 ค่าใช้จ่าย.....	191
4.1.4 การยอมรับสถานะภาพนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน.....	193
4.1.5 การให้ความปลอดภัยและคุ้มครองแก่บุคลากรและทรัพย์สิน.....	195
4.1.6 การยอมรับทางวิชาชีพและแนวปฏิบัติทางการแพทย์.....	200
4.1.7 การขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์และอุปกรณ์.....	203
4.1.8 การประสานงานและการให้ความร่วมมือ.....	207
4.1.9 การติดต่อสื่อสารและเทคโนโลยี.....	208
4.2 ความรับผิดชอบของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ.....	218
4.3 การชดใช้เยียวยาภายหลังจากเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ.....	226
4.4 การปรับใช้หลักการเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้อง.....	227
4.5 การบรรเทาทุกข์โดยใช้ทรัพยากรทางทหาร.....	236
4.6 การฟื้นฟูให้คืนกลับสู่สภาพเดิม.....	242
บทที่ 5 กรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ.....	252
5.1 แผ่นดินไหว ที่เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น.....	252
5.1.1 สภาพของปัญหา.....	253
5.1.2 การให้ความช่วยเหลือ.....	255
5.1.3 บทเรียน.....	258
5.1.4 ผลของการขาดสนธิสัญญา.....	262
5.2 คลื่นสึนามิ ที่ประเทศไทย.....	263

5.2.1 สภาพของปัญหา.....	264
5.2.2 การให้ความช่วยเหลือ.....	267
5.2.3 บทเรียน.....	272
5.2.4 ผลของการขาดสนธิสัญญา.....	275
5.3 พายุเฮอริเคนแคทรีน่า ที่เมืองนิวออร์ลีอันส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	275
5.3.1 สภาพของปัญหา.....	276
5.3.2 การให้ความช่วยเหลือ.....	280
5.3.3 บทเรียน.....	284
5.3.4 ผลของการขาดสนธิสัญญา.....	286
5.4 พายุไซโคลนนาทิส ที่สหภาพมา.....	287
5.4.1 สภาพของปัญหา.....	289
5.4.2 การให้ความช่วยเหลือ.....	292
5.4.3 บทเรียน.....	302
5.4.4 ผลของการขาดสนธิสัญญา.....	307
5.5 บทเรียนโดยรวมและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ.....	308
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	317
6.1 บทสรุป.....	317
6.2 ข้อเสนอแนะ.....	323
รายการอ้างอิง.....	330
ภาคผนวก.....	398
ภาคผนวก ก. ตารางเปรียบเทียบประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ.....	399
ภาคผนวก ข. DRFAT TREATY ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ASSISTANCE PERSONS AFFECTED BY NATURAL DISASTERS.....	412
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์.....	427

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1 ตารางเปรียบเทียบประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีภัยพิบัติ ธรรมชาติ.....	314
--	-----



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญภาพ

ภาพที่		หน้า
1	วงจรองการจั้ดการภัยพิบัติ.....	5



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

มนุษยชาติไม่อาจหลีกเลี่ยงจากภัยธรรมชาติได้ ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อมนุษยชาติทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของระบบนิเวศวิทยา มีผลกระทบทางด้านต่างๆ รวมถึง ด้านมนุษยธรรม สภาพเศรษฐกิจ และสังคม ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติพึงได้รับความช่วยเหลือและเยียวยาโดยไม่คำนึงถึงเส้นพรมแดน¹ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์ ศาสนา หรือลัทธิทางการเมือง ปรัชญาการณของภัยพิบัติธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างแน่นอนโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ซึ่งเปรียบเทียบภัยพิบัติธรรมชาติได้กับคำกล่าวของเบนจามิน แฟรงคลิน (Benjamin Franklin) ที่กล่าวว่า “ไม่มีสิ่งใดในโลกนี้ที่มีความแน่นอน ยกเว้นภาษีและความตาย”

สถิติของภัยพิบัติธรรมชาติมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกปี** จากข้อมูลพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วภัยพิบัติธรรมชาติที่สำคัญเกิดขึ้นสัปดาห์ละหนึ่งครั้ง โดยมีผู้เสียชีวิตจากภัยพิบัติราวหนึ่งล้านคน

¹ Dan Smith and Janani Vivekananda, A Climate of Conflict, the Links between Climate Change, Peace and War (London: International Alert, 2007), p. 45.

* See, Benjamin Franklin, “Letter to Jean-Baptiste Leroy (13 November 1789),” In The Works of Benjamin Franklin (London: Macmillan & Co., Ltd, 1906), p. 28

“...[I]n this world nothing can be said to be certain, except death and taxes.”

โดยผู้ที่กล่าววลีนี้เป็นคนแรก คือ แดเนียล เดโฟ (Daniel Defoe) ว่าสิ่งที่แน่นอนเท่ากับภาษีและความตายสามารถเป็นที่เชื่อมากขึ้นอย่างได้แน่นอน (Things as certain as death and taxes, can be more firmly believed.), see, Daniel Defoe, The Political History of the Devil (Oxford: D. A. Talboys, 1840), p. 246.

** รายละเอียดโปรดดูสถิติจากศูนย์วิจัยการระบาดของวิทยาของภัยพิบัติ (Centre for Research on the Epidemiology of Disaster: CRED) ซึ่งมีฐานข้อมูลทั่วโลก คือ the Emergency Events Database: EM-DAT ซึ่งเข้าถึงได้จาก <http://www.cred.be> ส่วนแหล่งข้อมูลอีกสองแหล่งที่เกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติเป็นมุมมองของภาคเอกชนเกี่ยวกับด้านประกันภัย คือ Sigma ของ Swiss Re ซึ่งเข้าถึงได้จาก <http://www.swissre.com/sigma/> และ NatCat ของ Munich Re ซึ่งเข้าถึงได้จาก <http://www.munichre.com/touch/publications/en/list/default.aspx?category=17> ไม่ได้เปิดให้เป็นข้อมูลสาธารณะที่สามารถเข้าถึงได้.

ในแต่ละทศวรรษและมีผู้พลัดถิ่นอีกนับล้าน² ซึ่งความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจก็เพิ่มขึ้นในแต่ละทศวรรษ*

จากการศึกษาพบว่าหลายประเทศต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์จากภัยพิบัติธรรมชาติที่รุนแรง โดยเฉพาะทุก 3 สัปดาห์ จะมีภัยพิบัติที่รุนแรงเกินกว่าที่ประสิทธิภาพของรัฐที่ได้รับผลกระทบจะสามารถตอบสนองได้³ แม้จะมีการกล่าวหาว่าสาเหตุส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเก็บข้อมูลทางสถิติที่ดีขึ้น อีกทั้ง มูลค่าความเสียหายและจำนวนผู้เสียชีวิตไม่ได้เป็นผลมาจากธรรมชาติเพียงลำพัง ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองลิสบอน (Lisbon) ใน ค.ศ. 1755 ซึ่งในเวลานั้นเป็นเมืองใหญ่อันดับสี่ของทวีปยุโรป แผ่นดินไหวส่งผลให้เกิดคลื่นสึนามิ กว้าง 5 เมตร เข้าไปถึงใจกลางเมือง เกิดอัคคีภัยนานนับวันในพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ มีการประเมินผู้เสียชีวิตว่าสูงถึง 60,000 คนจากประชากรทั้งหมด 275,000 คน มีจดหมายของฌอง-ฌาค รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ไปถึงวอลแตร์ (Voltaire) เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม ค.ศ. 1756 ตั้งข้อสังเกตเอาไว้ว่า แม้แผ่นดินไหวเป็นการกระทำของธรรมชาติ แต่การกระทำก่อนหน้านี้ของคน เช่น การก่อสร้างบ้าน และรูปแบบที่อยู่อาศัยในเขตเมือง เป็นสาเหตุที่ทำให้มีผู้เสียชีวิตสูงขนาดนี้ เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ลิสบอนเมื่อปี ค.ศ. 1755 เป็นครั้งแรกที่รัฐยอมรับว่ามีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟู เมืองลิสบอนจึงได้ถูกก่อสร้างขึ้นใหม่หลังเหตุการณ์เพียงไม่ถึงหนึ่งปีโดยออกแบบให้มีความต้านทานต่อแรงแผ่นดินไหว ความมั่งคั่งทางการเงินในขณะนั้นจึงอธิบายถึงการตอบสนองอย่างรวดเร็วและเหมาะสมของประเทศโปรตุเกส และโครงสร้างทางการเมืองที่เปลี่ยนแปลงทำให้ประเทศโปรตุเกสได้พัฒนามาเป็นประเทศที่มีเศรษฐกิจที่ทันสมัยและมีความจำเป็นที่จะต้องปฏิรูปสถาบันการเมืองด้วย⁴

² E.g., "Catastrophes take Their Toll on a Crowded World," *New Scientist* (28 May 1994): 8.

* โดยในยุค ค.ศ. 1960 ภัยพิบัติส่งผลต่อเศรษฐกิจโลกประมาณ 40 พันล้านเหรียญ ในยุค ค.ศ. 1970 ประมาณ 70 พันล้านเหรียญ และในยุค ค.ศ. 1980 เพิ่มขึ้นเป็น 120 พันล้านเหรียญ; see, "Future Quakes Could Rook World Economy," *New Scientist* (24 August 1994): 4.

³ Erskine Childers and Brian Urquhart, *Towards a More Effective United Nations: Two Studies* (Uppsala: Dag Hammarskjold Foundation, 1992), p. 44.

⁴ Russell R. Dynes, "The Dialogue between Voltaire and Rousseau on the Lisbon Earthquake: The Emergence of A Social Science View," *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* 18, 1 (2000): 97-115; also see, Roger D. Masters and Christopher Kelly (ed), *The Collected Writings of Rousseau*, Vol. 3, Hanover: The University Press of New England, 1990.

ถึงกระนั้นก็ตาม สิ่งที่สังคมระหว่างประเทศต่างเห็นพ้องต้องกัน คือ ต้องปรับลดตัวเลขจำนวนความเสียหายที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินให้น้อยลง โดยล่าสุดในช่วงมิถุนายน ค.ศ. 2008 จนถึงมิถุนายน ค.ศ. 2009 ปรากฏว่ามีภัยพิบัติธรรมชาติจำนวน 343 ครั้ง ส่งผลกระทบต่อประชาชนมากกว่า 42 ล้านคน มีผู้เสียชีวิตจากเหตุดังกล่าวมากกว่า 14,000 คน และสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ รวมเป็นเงิน 57.4 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งในภูมิภาคเอเชียพบว่ามีอัตราการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติสูงที่สุด 36 เปอร์เซ็นต์ ภูมิภาคแอฟริกาและผู้เสียชีวิตสูงที่สุด 60 เปอร์เซ็นต์ และภูมิภาคอเมริกาที่มีความสูญเสียทางเศรษฐกิจมากที่สุด 88 เปอร์เซ็นต์ หากแต่ในมุมมองของภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับอุทกนิเวศวิทยาและอุทกศาสตร์แล้วจะพบว่ามีจำนวน 80 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งในภูมิภาคเอเชียพบว่ามีอัตราส่วนการเกิดและอัตราส่วนการเสียชีวิตมากที่สุด 37 และ 51 เปอร์เซ็นต์ตามลำดับ มีผลการวิจัยคาดว่าในปี ค.ศ. 2015 จะมีจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติอาจสูงขึ้นมากกว่า 50 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมีจำนวนมากกว่า 375 ล้านคนต่อปี⁵

วงจรรองของการจัดการภัยพิบัติมีวัตถุประสงค์เพื่อลดหรือหลีกเลี่ยงการสูญเสียที่อาจเกิดขึ้นโดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วง⁶ ดังนี้

1. ช่วงก่อนเกิดภัย สามารถแบ่งออกเป็นการเตรียมพร้อมกับการป้องกันและการลดผลกระทบ โดยการเตรียมพร้อม เป็นมาตรการต่างๆ ที่เตรียมขึ้นเพื่อให้รัฐบาล องค์กร ชุมชน หรือประชาชน สามารถที่จะเผชิญและรับสถานการณ์ได้ทันทั้งที่และมีประสิทธิผล มาตรการที่ใช้

⁵ Robert Bailey, The Right to Survive in a Changing Climate [Online], Available from: http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate_change/downloads/right_to_survive_climate.pdf [2010, 1 March].

⁶ Asian Disaster Reduction Center, Total Disaster Risk Management: Good Practices (Kobe: Asian Disaster Reduction Center, 2005), pp. 14-15; Asian Disaster Reduction Center, Total Disaster Risk Management: Good Practices 2009 (Kobe: Asian Disaster Reduction Center, 2009), pp. 33-36; กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, รายงานการวิเคราะห์ประเมินผลการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 (กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552), หน้า 6-21; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, Integrating Human Rights in Natural Disaster Management in the Pacific: Workshop Report Suva: UNDP Pacific Centre, 2007; Sriyanie Miththapala, Integrating Environmental Safeguards into Disaster Management: A Field Manual, Volume 2: The Disaster Management Cycle Colombo: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2008; Corina Warfield, The Disaster Management Cycle [Online], Available from: http://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html [2010, 23 September].

ได้แก่ การจัดทำ ปรับปรุงแผนป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติ การจัดให้มีระบบแจ้งเตือน การอพยพประชาชน การจัดระบบการติดต่อสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน การฝึกอบรม ชักซ้อม ทดสอบระบบต่างๆ โดยการปฏิบัติในขั้นนี้จึงต้องมีการแจ้งเตือน (Warning) การชี้ชัดว่ามีการคุกคามเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติ (Threat) และการเฝ้าระวัง (Precaution) หลังจากเกิดภัยสึนามิจึงมีการตื่นตัว โดยเฉพาะในเรื่องมาตรการความปลอดภัยต่างๆ การเตรียมแผนเผชิญเหตุ การชักซ้อมอุปกรณ์เตือนภัย เนื่องจากในพื้นที่ประสบภัยของประเทศไทยเป็นแหล่งท่องเที่ยว จึงมีการเตรียมการเรื่องเหล่านี้เป็นอย่างดี และประสานความร่วมมือกันในภูมิภาคเพื่อปรับปรุงมาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

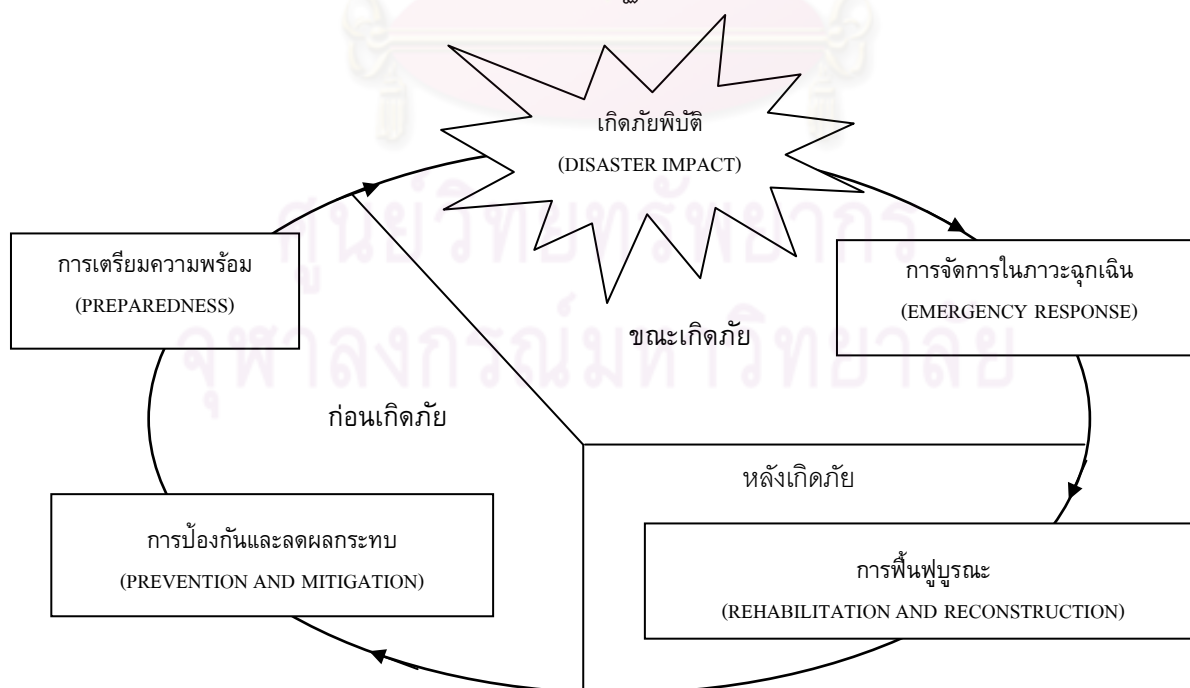
ส่วนการป้องกันและการลดผลกระทบ เป็นการดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยง หรือประวิงเวลาการเกิดภัยพิบัติ หรือมุ่งลดผลกระทบ ลดความเสียหาย ลดความรุนแรง เพื่อมิให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน สถานที่สำคัญ เช่น การสร้างเขื่อน การสร้างกำแพงป้องกันน้ำล้นตลิ่งเพื่อป้องกันน้ำท่วม การทำแนวกันไฟ การใช้มาตรการทางกฎหมายกำหนดพื้นที่หวงห้าม การพัฒนาสิ่งปลูกสร้างให้ทนต่อแผ่นดินไหว การออกระเบียบการควบคุมการออกแบบก่อสร้างอาคาร การวางแผนการสร้างถนนที่ไม่สร้างผ่านพื้นที่เสี่ยงภัย เป็นต้น ซึ่งในขั้นตอนเหล่านี้ต้องบูรณาการทรัพยากรทุกส่วนอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการวางแผนในทุกด้านเพื่อลดผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR) เพราะภัยพิบัติไม่ได้หายไป แต่เป็นเพียงเปลี่ยนพื้นที่มีผลกระทบไปยังพื้นที่ข้างเคียง ดังนั้น การวางแผนเพียงคนเดียวหรือแบบใช้แรงงานจำนวนมากที่บางหน่วยงานปฏิบัติโดยปราศจากข้อมูลตามหลักวิชาการและไม่คำนึงถึงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งยังมีอุปสรรคที่สำคัญเนื่องจากขาดการวางแผนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทำให้เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติที่มีผลกระทบแบบไม่คาดคิดเกิดขึ้นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดการสูญเสียชีวิตจำนวนมากโดยเปล่าประโยชน์และไม่สามารถแก้ปัญหาใดๆ ได้ ถึงกระนั้น การป้องกันก็จะได้ไม่ได้รับความสนใจอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นเพียงทำแบบไฟที่ไหม้ฟางเท่านั้น

2. ช่วงขณะเกิดภัย เป็นการปฏิบัติการณ์ที่เมื่อเกิดภัยพิบัติ อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการปฏิบัติตอบสนองการฉุกเฉิน (Emergency Respond) โดยปกติจะให้ความสำคัญกับการช่วยชีวิตและการป้องกันทรัพย์สินเสียหาย มาตรการที่นำมาใช้ได้แก่ 1) การปฏิบัติตามแผน เป็นการปฏิบัติตามแผนที่วางไว้ และชี้แจงให้กับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่หน่วยงาน ตัวบุคคลในองค์กร และประชาชนผู้ประสบภัย หัวใจสำคัญ คือ การฝึกซ้อมการปฏิบัติอย่างจริงจัง 2) การใช้ระบบป้องกัน คือ การใช้ระบบที่ได้วางแผนเตรียมการบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น 3) การอพยพ คือ การเคลื่อนย้ายคนออกจากพื้นที่ที่กำลังเกิดภัยพิบัติหรือมีแนวโน้มจะเกิดภัยพิบัติ เพื่อรักษาชีวิตหรือทรัพย์สินที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ 4) การค้นหาและกู้ภัย คือ การค้นหาเพื่อช่วยเหลือ

ผู้รอดชีวิตระหว่างหรือหลังเกิดภัยพิบัติ เป็นงานที่ต้องใช้ความเร่งด่วนเป็นลำดับแรกในช่วงเวลา 24-72 ชั่วโมงภายหลังเกิดเหตุ 5) การแจกจ่ายอาหาร และยารักษาโรค การปฐมพยาบาล และการจัดที่พักพิงชั่วคราว คือ การให้ปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตกับผู้ประสบภัยหรือผู้อพยพจากพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะเกิดภัยพิบัติโดยความเร่งด่วนจะเป็นลำดับหลังจากการกู้ภัย เพราะในช่วงเวลา 6 ชั่วโมงแรก ความต้องการอาหารและน้ำอาจจะไม่มากเท่ากับการช่วยชีวิตคนที่ตกอยู่ในอันตราย 6) การสำรวจและประเมินความเสียหาย คือ การปฏิบัติเพื่อสำรวจความเสียหายและความต้องการความช่วยเหลือ เพราะในแต่ละพื้นที่อาจจะมีความต้องการที่แตกต่างกัน ทั้งชนิดความต้องการ ปริมาณความต้องการ นอกจากนี้ยังเกี่ยวพันในขั้นของการฟื้นฟูอย่างมาก เป็นขั้นตอนที่ทำให้ใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดได้อย่างเหมาะสม

3. ช่วงการฟื้นฟูบูรณะ เป็นการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ประสบภัยให้กลับคืนสู่สภาวะปกติ ภายหลังจากที่ภัยพิบัติผ่านพ้นไป อาจจะต้องใช้เวลานานนับปี เป็นขั้นตอนที่จะเชื่อมโยงบรรดากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ และการพัฒนาอย่างยั่งยืนเข้าด้วยกัน เพื่อให้มั่นใจว่าผลของภัยพิบัติจะสะท้อนไปสู่การวางนโยบายที่เหมาะสม ขั้นตอนนี้ครอบคลุมถึง การประยุกต์ใช้ประสบการณ์ การจัดการภัยพิบัติ เพื่อการวิจัย และการวางโครงการพัฒนาในอนาคต เพื่อมิให้การพัฒนาประเทศกลับกลายเป็นการสร้างปัญหาภัยพิบัติขึ้นมาเอง

โดยวงจรของการจัดการภัยพิบัติปรากฏตามภาพด้านล่างนี้



การป้องกันและการลดผลกระทบ (Prevention and Mitigation) จึงเป็นการบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงรุก (Pro-Active) ที่สามารถลดความสูญเสียและลดผลกระทบจากภัยพิบัติได้มาก เช่น การลงทุนสำหรับการป้องกันภัยพิบัติจำนวน 1 เท่า จะประหยัดค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูความเสียหายได้ถึง 8 เท่า เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้วทุกประเทศได้ใช้กลยุทธ์เชิงรุกในการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งสิ้น⁷ ปัจจุบันการศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยพิบัติ จึงให้ความสำคัญกับภัยพิบัติในระยะก่อนเกิดภัย โดยอาจจะสั้นหรือยาวแล้วแต่ชนิดของสาธารณภัย ทำให้มีโอกาสเตือนภัยกับประชาชนได้ อันเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศให้เกิดความสูญเสียน้อยที่สุดจากการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งมีผลทำให้การบริหารจัดการภัยพิบัติ เปลี่ยนทิศทางใหม่ จากบรรเทาและปฏิบัติการ (Relief and Response) ไปเป็นลดผลกระทบและเตรียมความพร้อม (Mitigation and Preparedness) โดยส่วนที่มีความสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเตือนภัยพิบัติสำหรับการเตือนภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อสร้างความมั่นใจและความเชื่อมั่นในความปลอดภัยจากภัยธรรมชาติที่จะเกิดขึ้น โดยการเตือนภัยจะต้องอยู่ในระยะเวลาที่สั้น มีความกระชับ และรวดเร็ว ซึ่งจะมีผลทำให้สามารถอพยพเคลื่อนย้ายได้ทันเวลาและลดการสูญเสียที่จะเกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติได้⁸ รัฐจึงไม่อาจเพิกเฉยต่อไปได้ จำต้องมีการปรับตัว (Adaptation) ให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหนทางหนึ่งในการปรับตัว คือ การปรับปรุงกฎหมายให้ทันกับความเปลี่ยนแปลง เช่น ประเทศจีน ออกกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินป้องกันภัยพิบัติด้านภูมิอากาศเป็นฉบับแรก⁹

ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ควรได้รับการให้ความช่วยเหลือโดยรัฐที่ได้รับผลกระทบ มีภาระหน้าที่เป็นอันดับแรกในการให้ความช่วยเหลือและเยียวยา ซึ่งถ้าหากเกินขีดความสามารถที่รัฐจะสามารถรับมือได้ รัฐควรที่จะต้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ การ

⁷ Janet N. Abramovitz, "Unnatural Disasters," *World Watch* 12, 4 (1999): 30-35.

⁸ สำนักงานกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหามหาภัยพิบัติที่การเกษตรและชุมชนที่ประสบภัยธรรมชาติ วุฒิสภา (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553), หน้า 3-4.

⁹ See, "Chinese Authorities to be Forced to Act in Weather Disasters," *Xinhua* (31 March 2010) [Online], Available from: <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/6936171.html> [2010, 2 June]; also see, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Implementation of the Hyogo Framework for Action in Asia and the Pacific: Case Study: the Natural Disaster Management System of China and Its response to the Wenchuan Earthquake* United Nations Document E/ESCAP/CDR/2.

หลังไหลของการให้ความช่วยเหลือ ทั้งจากภายในประเทศและภายนอกประเทศที่ต่างพยายามเข้ามาสู่ผู้ที่ได้รับผลกระทบอาจเผชิญกับปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศที่มีความสลับซับซ้อนของเหตุการณ์จากปัญหาภายในของรัฐที่ได้รับผลกระทบ หรือได้รับการปฏิเสธความช่วยเหลือตามผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติสมควรได้รับ จึงทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบกลับไม่ได้รับการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที หรือกลายเป็นการทำร้ายผู้ที่ได้รับผลกระทบ จึงสมควรที่จะมีการสร้างหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศที่ค้ำประกันถึงปัจจัยด้านการเมืองระหว่างประเทศ เพื่อให้เหยื่อจากภัยพิบัติได้รับความช่วยเหลือมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผล ไม่ใช่เป็นการดำเนินการตามความพึงพอใจที่ไร้กฎเกณฑ์ของผู้ให้ความช่วยเหลือ เพราะความยุติธรรมย่อมไม่อาจมีผู้ใดปฏิเสธหรือทำให้ล่าช้าได้ (*Iustitia non est neganda, non differenda*)

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งศึกษาถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ที่ความช่วยเหลือต่างต้องพบกับอุปสรรคทางด้านกฎหมายขัดขวางไม่ให้ความช่วยเหลือเข้าถึงเหยื่อที่ได้รับผลกระทบได้อย่างรวดเร็วและทันท่วงที อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งในบางกรณีกฎหมายภายในของรัฐกำหนดให้ภัยธรรมชาติเป็นเหตุสุดวิสัย (Force Majeure)* เช่น คำนิยามของคำว่าเหตุสุดวิสัยที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทย**

* แนวคิดของ Force Majeure กับ Act of God และ *rebus sic stantibus* แตกต่างกัน โดย Force Majeure จะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นโดยไม่สามารถคาดหมายได้ มีผลทำให้คู่สัญญาไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้อีกต่อไป โดยแนวคิดในการตีความ Force Majeure ของกฎหมายอิสลาม (Quwa Qāhira หรือ Quwat al-Qānun) จะพิเศษกว่าของหลักการเรื่องสิ้นผล (Frustration) ของกฎหมายตะวันตกตรงที่จะตีความกว้างกว่า, see, Sue Rayner, "A Note on Force Majeure in Islamic Law," *Arab Law Quarterly* 6, 1 (1991): 86-89; Sayed Hassan Amin, *Islamic Law in the Contemporary World : Introduction, Glossary, and Bibliography* (Glasgow : Royston, 1985), pp. 53-63; Sayed Hassan Amin, "The Theory of Changed Circumstances in International Trade," *Lloyd's Maritime and Commercial Law Quarterly* 4 (1982): 577-586; Sayed Hassan Amin, "The Doctrine of Changed Circumstances in International Trade," *World Law* 5 (1984): 41-45; เพราะตามกฎหมายชะรีอะฮ์ (Sharia) จะถือว่า Act of God เป็นส่วนหนึ่งของ Force Majeure ด้วย, see, Noel J. Coulson, *Commercial Law in the Gulf State: The Islamic Legal Tradition* (London: Graham and Trotman Ltd., 1984), pp. 83-84; Abd El-Wahab Ahmed El-Hassan, "Freedom of Contract, the Doctrine of Frustration, and Sanctity of Contracts in Sudan Law and Islamic Law," *Arab Law Quarterly* 1, 1 (1985): 51-59, at 58; ส่วน Act of God จะหมายความรวมถึง การเป็นเหตุการณ์ที่เหนือ

ความคิดที่ว่าภัยพิบัติธรรมชาติเป็นสิ่งธรรมชาติ จึงทำให้บางรัฐเกิดความรู้สึกเพิกเฉยต่อการเตรียมพร้อมสำหรับการรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว สิ่งที่ได้ล่วงหน้า คือ การลดความเสี่ยงภัยต่อภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR)¹⁰ และมีใช้แต่เพียงมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยภายหลังเกิดเหตุการณ์แล้วเท่านั้น

เนื่องจากปัจจุบัน กฎหมายระหว่างประเทศยังไม่ได้ให้ความกระจ่างในเรื่องนี้ ซึ่งแตกต่างไปจากกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law) ที่พัฒนาการจนกลายเป็นกรอบโครงสร้างกฎหมายในสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธ (Armed Conflict) โดยปัจจุบันยังไม่มี ความชัดเจน ขาดกฎระเบียบที่ครอบคลุม¹¹ กล่าวคือ ยังไม่มีสนธิสัญญาพหุภาคีในเรื่องดังกล่าว¹² ตามรายงานของเลขานุการของคณะกรรมการสิทธิการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติ (International Law Commission) ได้ทำการรวบรวมตราสารที่เกี่ยวข้อง ปรากฏว่า

การควบคุมของมนุษย์ ซึ่งมักจะเป็นเหตุหรือผลที่เกิดมาจากธรรมชาติ แต่ *rebus sic stantibus* จะเป็นเรื่องของการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ซึ่งเกิดขึ้นตามข้อเท็จจริงที่เปลี่ยนแปลงไปจากเวลาที่ทำสัญญา ทำให้เป็นเหตุผลในการเลิกสัญญา, see, International Law Commission, Yearbook of the International Law Commission, 1966, Vol. 1, Part 1 (Geneva: United Nations Publication, 1966), pp. 75-86; also see, György Haraszti, "Treaties and the Fundamental Change of Circumstances," in Recueil des Cours, I (1973) (Leiden: Sijthoff, 1974), pp. 46-60.

** อาทิเช่น มาตรา 8 ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. 2535

“คำว่า “เหตุสุดวิสัย” หมายความว่า เหตุใด ๆ อันจะเกิดขึ้นก็ดี จะให้ผลพิบัติก็ดี เป็นเหตุที่ไม่อาจป้องกันได้ แม้ทั้งบุคคลผู้ต้องประสพหรือใกล้จะต้องประสพเหตุนั้น จะได้จัดการระมัดระวังตามสมควร อันพึงคาดหมายได้จากบุคคลในฐานะและภาวะเช่นนั้น”

¹⁰ United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat, Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction Bangkok: United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat, 2009.

¹¹ Katrien Beckman, "Mandates, Legal Status and Cooperation International Response to Non-Armed Conflict Disasters: Legal Challenges Encountered in Light of the Current Regulatory Framework," Refugee Survey Quarterly 25, 4 (2006): 129–137.

¹² Jiri Toman, "Towards a Disaster Relief Law: Legal Aspects of Disaster Relief Operations," in Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters, ed. Fritz Kalshoven (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), pp. 181–200.

มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามร้อยตราสาร¹³ ซึ่งเป็นแต่เพียงตราสารเฉพาะเรื่องที่จะจัดกระจายกันในแต่ละประเด็น จึงเป็นข้อเท็จจริงที่น่าเศร้าสลดใจและปรากฏอยู่อย่างเสมอว่า กว่าที่การให้ความช่วยเหลือจะเข้าถึงเหยื่อผู้ประสบภัยได้อย่างแท้จริงและทั่วถึงก็อาจจะสายเกินการ หรือในบางกรณีที่เลวร้ายไปกว่านั้น คือ ปรากฏว่าผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ได้รับการให้ความช่วยเหลือเลย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความมุ่งหมายและตั้งใจที่จะศึกษาพัฒนาการทางกฎหมาย ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพื่อที่ในอนาคตจะได้นำเสนอความกระจ่างในประเด็นนี้ว่า มาตรการสากลควรจะมีพันธกรณีใดระหว่างรัฐกับรัฐ มีขอบเขตใดที่ต้องปฏิบัติในการรับและให้ความช่วยเหลือ และมีพันธกรณีใดที่ปัจเจกชนผู้ได้รับผลกระทบสามารถใช้สิทธิขั้นพื้นฐานในการเรียกร้องจากรัฐตามฐานของสิทธิมนุษยชน (Human Rights-Based Approach) ที่เหมาะสม

1.2 สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

ปัจจุบันยังไม่มีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่แน่ชัดในเรื่องความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ แต่ทั้งนี้มีการพัฒนาหลักเกณฑ์ในบางส่วนว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเหยื่อ ซึ่งสามารถพัฒนาเป็นสนธิสัญญาพหุภาคีเพื่อสร้างหลักกฎหมายในการให้และรับความช่วยเหลือที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์ของเหยื่อ

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

1. เพื่อให้มีความรู้และความเข้าใจ ในการสงวนรักษาชีวิต การไม่เลือกปฏิบัติ การเสมอภาคและหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ ในหลักการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติตามกรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ

¹³ See, International Law Commission, The Secretariat, Addendum of Protection of Persons in the Event of Disasters United Nations Document A/CN.4/590/Add.2.

3. เพื่อศึกษาพัฒนาการกฎหมายระหว่างประเทศถึงปัญหาอุปสรรคและลู่ทางในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติอย่างไรใด จึงจะทำให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพเพียงพอ

4. เพื่อเสนอแนวทางปฏิบัติแก่รัฐในการขอรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ให้สอดคล้องกับพัฒนาการทางกฎหมายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ และนำผลการวิจัยฉบับนี้ไปศึกษาเพิ่มเติม

5. เพื่อนำเสนอร่างสนธิสัญญาว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติที่ดำเนินการทำการศึกษาในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ อาศัยพื้นฐานตามหลักการและทฤษฎีในกฎหมายระหว่างประเทศ การศึกษาวิจัยในเรื่องนี้จะทำการศึกษากการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ โดยในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเริ่มต้นด้วยการหาความหมายของคำว่าภัยพิบัติ การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และผู้ที่ได้รับผลกระทบ ต่อมาจึงเป็นพัฒนาการทางกฎหมายของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยได้ทำการศึกษามาตรการและกรณีศึกษาต่างๆ ในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศและการรับความช่วยเหลือของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ว่ายังคงต้องปรับปรุงให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบเข้าถึงความช่วยเหลือได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทัวถึง และทันท่วงทีมากขึ้น เป็นการปกป้องคุ้มครองสิทธิของกลุ่มบุคคลดังกล่าว เครื่องชี้วัดในเรื่องนี้ คือ สิทธิในการได้รับการให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพทันท่วงที โดยมีกฎหมายหรือกลไกมารองรับการให้ความช่วยเหลืออย่างเพียงพอหรือไม่เพียงใด ซึ่งจะเป็นกรอบในการวิเคราะห์โดยอาศัยหลักกฎหมายระหว่างประเทศเป็นหลักเกณฑ์ พร้อมกับหลักการเกี่ยวกับกิจกรรมในการให้ความช่วยเหลือ และหลักการเกี่ยวกับรัฐที่ได้รับผลกระทบว่า มีประเด็นทางกฎหมายใดที่ทำให้การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเข้าไม่ถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่มีอยู่ในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่จำกัดแต่เพียงด้านกฎหมาย หากแต่รวมถึงด้านแนวทางการปฏิบัติด้วย ซึ่งเป็นข้อมูลเปรียบเทียบจากรายงานของ

หน่วยงานของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับสากลและระดับภูมิภาค รวมทั้งองค์กรพัฒนาภาคเอกชนต่างๆ ทั้งในแง่ของทฤษฎีและการปฏิบัติ โดยจะเทียบเคียงกับกฎหมายระหว่างประเทศ และวิเคราะห์ถึงประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ คือ ความรับผิดชอบของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ การชดใช้เยียวยาภายหลังเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ การปรับใช้หลักการเรื่องความรับผิดชอบต่อในการปกป้อง การบรรเทาทุกข์โดยใช้กองกำลังทหาร และการฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม

ส่วนมาตรการและช่องทางในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เป็นตัวอย่างกรณีศึกษาในประเทศที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติอยู่เสมอ โดยจำแนกออกเป็นประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา จะวิเคราะห์ทั้งในส่วนของพันธกรณีของรัฐดังกล่าวตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันอยู่ในปัจจุบัน และแนวทางในการบัญญัติกฎหมายภายใน เพื่ออำนวยความสะดวกในการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ พร้อมกับเสนอช่องทางในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ผู้วิจัยจะนำเสนอบนพื้นฐานที่เกิดจากการทบทวนมาตรการทางกฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นจากแนวปฏิบัติในทางระหว่างประเทศ

สำหรับกรณีศึกษาเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งสำคัญในประเทศต่างๆ คือ ญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา ไทย และพม่า โดยที่ทั้งสี่ประเทศแบ่งเป็นประเทศประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา เพื่อพิจารณาถึงจุดเด่นและจุดด้อยของการปฏิบัติในแต่ละประเทศ นำมาศึกษาเป็นบทเรียนรู้สำหรับในอนาคต แล้วปรับเข้ากับหลักเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ถึงหน้าที่ของรัฐที่พึงปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศ พร้อมกับวิเคราะห์ช่องทางอันเป็นแนวทางสู่การพัฒนาให้เป็นสากลมากขึ้น โดยนำเสนอหลักเกณฑ์กลางในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ในรูปแบบของสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพื่อให้การประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

สุดท้ายในบทสรุปและข้อเสนอแนะ คาดหมายว่าจะเป็นการนำเสนอการตอบสนองต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งครอบคลุมทั้งในระดับรัฐ ระดับภูมิภาค และระดับสากล

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

ผู้เขียนศึกษาวิจัยทางเอกสาร โดยศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลวิเคราะห์มาตรการทางด้านกฎหมายเปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ ตราสารระหว่างประเทศ คำพิพากษา

ของศาลและคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการทั้งระดับภายในประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ ตำรากฎหมาย ตลอดจนเอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้มาโดยการค้นคว้าและนำเอาข้อมูลจากเอกสารมาวิเคราะห์ ในเชิงประวัติศาสตร์กฎหมายหรือปรัชญากฎหมายและหาข้อสรุป

นอกจากนี้ ผู้เขียนใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ โดยการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เกี่ยวข้องในเชิงสนทนาจากภายในประเทศและต่างประเทศ ตลอดจนการฝึกงานที่แผนกเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารและการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติของคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ การทำหน้าที่ในฐานะอนุกรรมการวิสามัญปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติในคณะกรรมการวิสามัญศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาพื้นที่การเกษตรและชุมชนที่ประสบภัยธรรมชาติ วุฒิสภา

การเข้าร่วมโครงการอบรมของ Law, Social Thought and Global Governance ของ Brown International Advanced Research Institute in Law ที่ Brown University ประเทศสหรัฐอเมริกา การอบรมหลักสูตร Different Needs – Equal Opportunities จาก Inter-Agency Standing Committee และ Advanced Security in the Field จาก United Nations of Safety and Security การเรียน 2009 Summer Program ที่ Xiamen Academy of International Law ประเทศจีน และ the 19th European Centre for Space Law (ECSL) Summer Course on Space Law and Policy ที่ University of Jaén ประเทศสเปน

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.) นำเสนอข้อคิดเห็นจากผลการศึกษาต่อผู้เกี่ยวข้องในงานวิจัยนี้ เพื่อให้ประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบายและมาตรการในการส่งเสริมองค์ความรู้ในเรื่องดังกล่าวแก่ประเทศไทยซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติต่อไป

2.) ทำให้มีความรู้ในเรื่องการทำวิทยานิพนธ์และระเบียบวิธีวิจัยมากขึ้น อีกทั้งเป็นการฝึกให้มีความพร้อมในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ หากเมื่อสำเร็จการศึกษาคาดว่าจะมีผลทำให้เกิดศักยภาพในการทำงานได้ดียิ่งขึ้น

3.) ทำให้ทราบถึงหลักการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติตามกฎหมายระหว่างประเทศ อันเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานตามกฎหมายของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และสิทธิที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติพึงได้รับจากรัฐตามฐานสิทธิ

4.) ทำให้เกิดแรงกระตุ้นในการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือหนึ่งในการแก้ปัญหาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ตามหลักเกณฑ์สากลทั้งในระดับรัฐ ระดับภูมิภาค และระดับสากล

5.) เสนอร่างสนธิสัญญาว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือและกำหนดนโยบายในการปฏิบัติให้สอดคล้องกันพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 2

พัฒนาการของที่มาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือ ระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

ในบทนี้ ข้าพเจ้าขอเสนอให้เข้าใจถึงข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ โดยเริ่มต้นจากความหมายและการนิยามของคำว่าภัยพิบัติที่ปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศต่างๆ ต่อมาจึงเป็นพัฒนาการของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติในมุมมองทางด้านประวัติศาสตร์ และที่มาทางกฎหมายในเรื่องของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศทางด้านมนุษยธรรม

2.1 ความหมายของภัยพิบัติธรรมชาติ

ตามทีนักวิชาการแต่ละท่านได้ให้คำนิยามคำว่าภัยพิบัติ (Disaster) ไว้อย่างหลากหลายแตกต่างกันไป¹ ตราสารระหว่างประเทศอธิบายความหมายของคำนี้ไว้อย่างหลากหลายเช่นกัน มีแบ่งตามประเภทของเหตุการณ์หรือชนิด อาทิเช่น เหตุการณ์ฉุกเฉินทางนิวเคลียร์ (Nuclear Emergencies)² หรือมลพิษทางน้ำมัน (Oil Pollutions)³ มีแบ่งตามประเภทของภัยพิบัติว่าเป็น ภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disasters)⁴ หรืออุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม (Industrial Accidents)⁵ เป็นต้น

¹ E.g., Ronald W. Perry and Enrico Louis Quarantelli (eds.), What Is A Disaster? Bloomington, IN: libris Corporation, 1995; Enrico Louis Quarantelli (ed.), What is a Disaster? Perspectives on the Question London: Routhledge, 1998.

² Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency 1986, United Nations, Treaty Series, Vol. 1457, p. 133.

³ International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Cooperation 1990, International Legal Material, Vol. 30, p. 733.

⁴ Emergency Technical Co-operation Agreement between the Pan American Health Organization and the Government of Suriname in Case of a Major Natural Disaster 1983, United Nations, Treaty Series, Vol. 1300, p. 130.

จากการศึกษาโดยสหประชาชาติได้แบ่งภัยพิบัติธรรมชาติออกเป็นสองประเภท คือ ภัยพิบัติจากน้ำมือมนุษย์ (Man-Made Disasters) และภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disasters)⁵ นักวิชาการบางท่านปฏิเสธที่จะนิยามลงไป เพราะบทเรียนในอดีตที่ได้พยายามนิยามคำนี้ ทำให้มีผลใช้ได้เพียงระยะสั้นๆ และไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริง⁶ จนนำไปสู่การไม่นิยามคำว่า “ภัยพิบัติธรรมชาติ” รวมไปถึงสถานการณ์ภัยพิบัติด้านอื่นๆ เอาไว้⁶ จึงยังไม่มี ความหมายของคำว่า “ภัยพิบัติ” ที่แน่นอนและได้รับการยอมรับโดยสากล

นิยามของคำว่าภัยพิบัติปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศระดับภูมิภาคต่างๆ โดยพัฒนาการของคำนิยามว่าภัยพิบัติในตราสารระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติและ การตอบสนองฉุกเฉิน ค.ศ. 2005 (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response 2005: ADMER)⁷ ได้ นิยามคำว่าภัยพิบัติไว้ ดังนี้⁸

“ภัยพิบัติ หมายความว่า ภาวะที่หน้าที่ต่างๆ ของสังคมที่แตกแยกออกอย่างร้ายแรง ทำให้เกิดความอย่างชัดเจน และกว้างขวางถึงชีวิตมนุษย์, สุขภาพ, ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม”

⁵ Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents 1992, United Nations, Treaty Series, Vol. 457, p. 2105.

⁶ ภัยพิบัติธรรมชาติอาจแบ่งลักษณะออกได้เป็น (1) ทางสภาพอากาศ (Meteorological) เช่น พายุ, ไซโคลน, ลูกเห็บ, เฮอริเคน, ทอร์นาโด, ใต้ฝุ่นและพายุหิมะ, คลื่นความร้อน, ฤดูแล้ง และความอดอยาก (2) ธรณีวิทยา (Geological) เช่น แผ่นดินไหว, หิมะถล่ม, ดินถล่ม และน้ำท่วม (3) ทางชีววิทยา (Biological) เช่น การแพร่ขยายของแมลง และการระบาดของโรคติดต่อ, see, Ruth M. Stratton, *Disaster Relief: The Politics of Intergovernmental Relations* (Maryland: University Press of America, 1989), pp. 22-23.

⁷ ศาสตราจารย์ ดร. ปีเตอร์ แม็คคัลลิสเตอร์-สมิธ ไม่ได้ให้นิยามความหมายของคำว่าภัยพิบัติเป็นเช่นไรในแนวทางสากลว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมที่ท่านนำเสนอเอาไว้, see, Peter Macallister-Smith, *Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations* Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991.

⁸ United Nations General Assembly Resolution 2816 (XXVI) (14 December 1971), Assistance in Case of Natural Disaster and Other Disaster Situations, United Nations Document A/8430/Add.1.

⁹ ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response 2005, *ASEAN Documents Series 2005* (Jakarta: ASEAN Secretariat, 2006), p. 157.

¹⁰ Article 1(3) of ADMER

“Disaster” means a serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses.”

แม้จะแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่ายังไม่มีนิยามคำว่า ภัยพิบัติ ที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง เนื่องจากมีมุมมองที่แตกต่างกันออกไปในแต่ละตราสาร แต่ก็ยังจำเป็นที่จะต้องนิยามความหมายของภัยพิบัติธรรมชาติให้ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้เกิดความสับสนในขอบข่ายอาณาเขตของตน (Mandate) เหมือนที่เกิดขึ้นในอดีตที่การขาดคำอธิบายในอาณาเขตที่ชัดเจนของผู้ประสานงานแห่งสหประชาชาติ (United Nations Disaster Relief Coordinator) ส่งผลให้มีความสับสนอย่างมากถึงขอบข่ายกิจกรรมของตน⁸ จากมุมมองขององค์การระหว่างประเทศเองก็ได้สร้างความหมายของภัยพิบัติไว้อย่างมากมายในเอกสารต่างๆ⁹ จนนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์ของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติในรายงานถึงสมัชชาใหญ่ว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศ ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในขอบเขตของภัยพิบัติธรรมชาติ จากการบรรเทาทุกข์ถึงการพัฒนาการใน ค.ศ. 2005 ว่า¹⁰

“...ตามที่มีการถ่ายทอดข้อสันนิษฐานที่ผิดพลาดว่าภัยพิบัติเกิดขึ้น โดยผลจากอันตรายจากธรรมชาติเป็น “ธรรมชาติ” ล้วนๆ และทำให้ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้และอยู่นอกเหนือจาก

⁸ Jiri Toman, Report on the Convention for Expediting Emergency Relief (Geneva: Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, 1984), pp. 75-87.

⁹ E.g., “[A] serious disruption of the functioning of society, causing widespread human, material or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources.”, see, Department of Humanitarian Affairs, Internationally Agreed Glossary of Basic Terms Related to Disaster Management 1992 United Nations Document DHA/93/36, p. 27; also see, International Strategy for Disaster Reduction, Terminology: Basic Terms of Disaster Risk Reduction [Online], Available from: <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm> [2009, 22 May]; United Nations Development Programme, Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development (New York, NY: United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2004), p. 98; World Food Programme Executive Board, Definition of Emergencies, World Food Programme United Nations Document, WFP/EB.1/2005/4-A/Rev.1

¹⁰ Report to the General Assembly on International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development, United Nations Document A/60/227, ¶ 1

“... [A]s it conveys the mistaken assumption that disasters occurring as a result of natural hazards are wholly “natural”, and therefore inevitable and outside human control. Instead, it is widely recognized that such disasters are the result of the way individuals and societies relate to threats originating from natural hazards.”

ความควบคุมของมนุษย์ แทนที่จะถูกยอมรับอย่างกว้างขวางว่า ภัยพิบัติดังกล่าวเป็นผลของหนทางที่ปัจเจกชนและสังคมที่เกี่ยวข้องที่คุกคามต่อต้านกำเนิดจากอันตรายจากธรรมชาติ”

ส่วนหน่วยงานของประเทศไทย เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ให้คำนิยามของภัยพิบัติและภัยพิบัติธรรมชาติเอาไว้ดังนี้⁹

“ภัยพิบัติ (Disaster) คือ ผลกระทบของภัยธรรมชาติ (Natural Hazard) หรือภัยที่เกิดจากมนุษย์ (Man-Made Hazard) ซึ่งส่งผลในเชิงลบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม รากศัพท์ของคำว่า “ภัยพิบัติ” (Disaster แปลว่า “ดาวที่เป็นภัย” ในภาษาละติน) มาจากความเชื่อด้านโหราศาสตร์ที่ว่า เมื่อดวงดาวโคจรไปอยู่ตรงจุดที่ไม่ดีจะมีเหตุการณ์ที่เลวร้ายเกิดขึ้น ในทางด้านวิชาการร่วมสมัยมองว่า ภัยพิบัติเป็นผลที่เกิดขึ้นตามมาจากความเสี่ยงที่ไม่ได้รับการจัดการอย่างเหมาะสม ความเสี่ยง (Risk) เหล่านี้เป็นผลผลิตของภัยและความอ่อนแอ (Vulnerability) ภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่มีระดับความอ่อนแอต่ำจะไม่นับว่าเป็นการเกิดภัยพิบัติ อย่างเช่น กรณีภัยที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่ที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย

ภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disaster) คือ สภาวะคุกคามของเหตุการณ์ที่จะมีผลกระทบเชิงลบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม เรียกว่า “ภัยธรรมชาติ” (Natural Hazard) ภัยธรรมชาติหลายประเภทมีความสัมพันธ์กัน เช่น แผ่นดินไหวทำให้เกิดคลื่นสึนามิ ความแห้งแล้งทำให้เกิดทุพภิกขภัยและโรคระบาด ฯลฯ

ผลที่เกิดขึ้นตามมาภายหลังเมื่อมีภัยธรรมชาติ (Natural Hazards) เช่น ภูเขาไฟระเบิดหรือแผ่นดินไหว ส่งผลต่อการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ ความอ่อนแอต่อการประสบภัยพิบัติของมนุษย์มีความรุนแรงมากขึ้นเนื่องจากขาดการวางแผนหรือขาดการจัดการสถานะฉุกเฉินที่เหมาะสม ซึ่งนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจสิ่งแวดล้อมและชีวิต ความสูญเสียที่เกิดขึ้นเป็นผลตามมานั้น ขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของประชาชนในการฟื้นตัวคืนสู่สภาพเดิม (Resilience) ความเข้าใจต่อการเกิดภัยธรรมชาติดังกล่าวนี้ สามารถสรุปออกมาเป็นสูตรได้ว่า “ภัยพิบัติเกิดขึ้นเมื่อภัยธรรมชาติมาบรรจบกับความอ่อนแอ” ดังนั้นภัยธรรมชาติจะไม่ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disaster) ในบริเวณพื้นที่ปราศจากความอ่อนแอตัวอย่างเช่น การเกิดแผ่นดินไหวในบริเวณพื้นที่ที่ไม่มีผู้คนอยู่อาศัย”

พัฒนาการของนิยามศัพท์ต่อมา โดยสำนักงานว่าด้วยกลยุทธระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction: UNISDR) จึงไม่ได้ใช้คำว่า ภัยพิบัติธรรมชาติ (Natural Disaster) แต่เปลี่ยนมาเป็นภัยธรรมชาติ (Natural Hazard) แทน โดยที่ภัยธรรมชาติเป็นส่วนหนึ่งของภัยทั้งหมด โดยคำนี้ถูกใช้อธิบาย

⁹ สุพร รัตนาคินทร์ และคณะ, คำศัพท์ด้านสาธารณภัย (กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2551), หน้า 45-49.

สถานการณ์ภัยพิบัติจริงที่เกิดขึ้น รวมถึงเงื่อนไขของภัยพิบัติต่อมาซึ่งเกิดขึ้นจากเหตุการณ์ในอนาคต สถานการณ์ภัยธรรมชาติยังสามารถจำแนกประเภท โดยอาศัยความถี่หรือความรุนแรง ความเร็วที่เกิด ช่วงการเกิด และพื้นที่ที่ประสบภัย สำนักงานว่าด้วยกลยุทธระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติได้ให้ความหมายของภัยธรรมชาติไว้ ดังนี้

“ภัยพิบัติ หมายความว่า ภาวะที่หน้าที่ต่างๆ ของชุมชนหรือสังคมที่แตกแยกออกอย่างร้ายแรง กว้างขวางถึงชีวิตมนุษย์, สุขภาพ, ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งมากเกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ถูกระทบในการจัดการโดยใช้ทรัพยากรของตนเองได้”

ปัจจุบันจึงมีนิยามคำว่าภัยพิบัติจำนวนมากที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ก็ยังคงไม่ปรากฏนิยามใดที่ได้รับการยอมรับโดยทั่วไป เพียงแต่มีความหมายที่คล้ายคลึงกัน ล่าสุดคณะทำงานร่างกฎหมายของคณะกรรมการการกฎหมายระหว่างประเทศได้เสนอให้ความหมายคำว่าภัยพิบัติ ดังนี้^{**}

“ภัยพิบัติ หมายความว่า เหตุการณ์หรือชุดของเหตุการณ์หายนะ เป็นผลทำให้สูญเสียชีวิตอย่างกว้างขวาง ความทุกข์และยากลำบากของมนุษย์อย่างแสนสาหัส หรือ ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมถูกทำลายในวงกว้าง ภาวะที่หน้าที่ต่างๆ ของสังคมแตกแยกออกอย่างร้ายแรง เนื่องด้วยเหตุหนึ่ง ที่ทำให้หน้าที่ต่างๆ ของสังคมที่แตกแยกออกอย่างร้ายแรง”

* United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009 UNISDR Terminology on Disaster Risk Reduction (Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009), pp. 20-21.

“Disaster means a serious disruption of the functioning of a community or a society involving widespread human, material, economic or environmental losses and impacts, which exceeds the ability of the affected community or society to cope using its own resources.”

** Drafting Committee, International Law Commission, Texts of draft articles 1, 2, 3, 4 and 5 as provisionally, United Nations Document A/CN.4/L.758, p. 1.

“Disaster” means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.”

แนวคิดของภัยพิบัติก็ยังคงคล้องกับคำว่า ภัยนะ (Catastrophe / calamité) อีกด้วย ซึ่งเป็นเหตุการณ์ธรรมชาติที่ 1.) ไม่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ 2.) เกิดขึ้นโดยทันทีทันใด และ 3.) เกี่ยวข้องกับความทุกข์ทรมานอย่างยิ่งของมนุษย์หรือทำลายสภาวะแวดล้อม¹⁰

ดังนั้น โดยจุดร่วมของคำนิยามต่างๆ ที่กล่าวมานั้น ขึ้นอยู่ที่ภัยพิบัติเป็นการสร้างความเสียหายและสูญเสียอย่างมากต่อชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งมีสาเหตุจากสาเหตุของการขัดกันทางอาวุธ โดยภัยพิบัติธรรมชาติ แต่เป็นผลที่เกิดมาจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ ทำให้ภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธหรือเปลี่ยนแปลงได้ ถ้าปราศจากการเตรียมความพร้อมในการป้องกันเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และอำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือทั้งภายในรัฐและระหว่างประเทศอย่างเพียงพอและทันท่วงทีตามความฉุกเฉินของแต่ละสถานการณ์ไป หากแต่การรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติที่ดีที่สุดจึงอยู่ที่การเตรียมความพร้อมอย่างเหมาะสม เพื่อบรรเทาผลกระทบและไม่เป็นการก่อให้เกิดปัจจัยที่ส่งผลให้ความรุนแรงของภัยพิบัติดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น อันจะเป็นการซ้ำเติมเหยื่อจากภัยพิบัติอีกประการหนึ่งด้วย

2.2 ความหมายของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม

เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้น ย่อมต้องมีการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบตามมา ซึ่งในวิธานิพนธ์ฉบับนี้ นิยามคำว่า “ความช่วยเหลือ” จึงหมายถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) มีการให้คำนิยามมากมาย* ซึ่งมีความหมาย

¹⁰ David D. Caron, “Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness,” in *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, eds. David D. Caron and Charles Leben (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), pp. 3-29, at 6.

* E.g., I. Definitions of Resolution Humanitarian Assistance, Institut de Droit International/Sixteenth Commission, Humanitarian Assistance : Resolution, Bruges Session 2003, ¶ I.1.

“For the purposes of this Resolution:

1. “Humanitarian assistance” means all acts, activities and the human and material resources for the provision of goods and services of an exclusively humanitarian character, indispensable for the survival and the fulfillment of the essential needs of the victims of disasters.”

เทียบเท่ากับการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief)¹¹ หรือการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ (Relief Assistance)¹² โดยการให้ความช่วยเหลือสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทหลัก¹³ คือ

1. การให้ความช่วยเหลือตามความต้องการ คือ ตามความต้องการของปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น จึงเป็น อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค ที่อยู่อาศัยชั่วคราว สิ่งของจนถึงรถยนต์ที่ใช้สำหรับการขนส่ง และค้นหาผู้รอดชีวิต

2. การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นการสนับสนุนเงินให้แก่ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ หรือใช้สำหรับซื้อสิ่งของที่จำเป็น

3. การให้ความช่วยเหลือฝึกฝนบุคลากร ไม่จำกัดเพียงเจ้าหน้าที่ภาคสนามเท่านั้น แต่รวมถึงเจ้าหน้าที่ด้านงานบริหารหรือประสานงาน

การให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ย่อมต้องคำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ และความต้องการของพวกเขาเหล่านั้น โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ทางด้านการค้าหรือผลประโยชน์อื่นใด จึงเป็นการให้อาหาร เสื้อผ้า ยารักษาโรค และอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงการให้อาวุธ ส่วนประกอบของอาวุธ กระสุน เครื่องมืออื่น ยานยนต์ หรือวัสดุอื่นที่สามารถใช้ทำให้เกิดการบาดเจ็บหรือเสียชีวิต นอกจากนี้ ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่ความช่วยเหลือเหล่านั้นอาจไปไม่ถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ แต่กลับไปตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐจำนวนหนึ่งเท่านั้น¹⁴

¹¹ 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.

¹² Peter Macalister-Smith, International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985), p. 3.

¹³ 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.

* แม้ว่าจะเป็นกรกล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในยามขัดกันทางอาวุธ แต่โดยหลักการแล้วก็มีส่วนใดขัดกับการนำมาปรับใช้ในยามภัยพิบัติธรรมชาติ, see, *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.

¹⁴ See, Mary B. Anderson, Do No Harm: How Aid can Support Peace - or War Boulder: Lynne Rienner, 1999.

ในยามขัดกันทางอาวุธ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ใช้โอกาสนี้ในการเสนอความหมายของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมไว้ว่า¹⁵ เป็นความต้องการทางกายและวัตถุของบุคคล ได้แก่ อาหาร, เสื้อผ้า, ยารักษาโรค, ที่พักพิง, วัสดุทางการแพทย์ เป็นต้น เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับทางการเมือง การพาณิชย์ และการทหาร แต่ให้ในลักษณะที่เป็นกลาง ปราศจากความลำเอียงในสถานการณ์ที่ประชาชนประสบกับมหันตภัยหรือสถานการณ์ฉุกเฉินทำนองเดียวกัน ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายและสูญเสียแก่ชีวิตมนุษย์และทรัพย์สิน รวมถึงมีการอพยพผู้คนจำนวนมาก

การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ยังมีความแตกต่างไปจากการช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Aid) ในประเด็นที่เหตุการณ์ภัยพิบัติมีความฉุกเฉินและการให้ความช่วยเหลือเพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์และทำไปเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ¹⁶ อีกทั้งการช่วยเหลือต่างประเทศมักมาพร้อมกับกลยุทธ์ของชาติ ทำให้การช่วยเหลือ มีทั้งด้านบวก¹⁷ และด้านลบ การให้ความช่วยเหลือไม่ได้ยุติเพียงการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น แต่ควรที่จะรวมถึงมาตรการเตรียมความพร้อม เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือในอนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อไม่สามารถป้องกันให้เกิดภัยพิบัติได้ การลดผลกระทบความเสี่ยงการเกิดภัยพิบัติ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้ความช่วยเหลือเกิดประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนและข้อมตรเตรียมการ ทำให้ลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน จนถึงการทดสอบประสิทธิภาพและแผนงานตามที่ได้วางแผนไว้

¹⁵ ณะชาติ ปาเลาะเวทย์, ปัญหาและสู่ทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน: ศึกษารณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 8.

¹⁶ 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.

¹⁷ Alberto Alesina and David Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?," *Journal of Economic Growth* 5, 1 (2000): 33-63.

* E.g., อเมริกาและฝรั่งเศส ทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนหรืออุตสาหกรรมภายในประเทศของตนเอง, 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.

เหตุผลที่จะจำกัดการเข้าถึงทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Access) ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ จึงจำกัดได้เพียงผลของข้อจำกัดทางสิ่งก่อสร้าง อาทิ ถนนและสะพานถูกทำลายลง ความกังวลด้านความปลอดภัยของทีมกู้ภัย ระยะทางของจุดเกิดเหตุ จนถึงความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติระยะที่สองตามมา รัฐจึงต้องตอบสนองอย่างรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ และสามารถรับความช่วยเหลือโดยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ แต่อุปสรรคที่เกิดจากเจตนาการเมืองหรือแนวนโยบายที่ต้องการปิดกั้น หรือรัฐบาลปฏิเสธข้อเสนอการให้ความช่วยเหลือมนุษยธรรมจากภายนอก แต่ในขณะเดียวกันศักยภาพของรัฐบาลกลับไม่เพียงพอหรือเจตนาที่จะไม่ให้ความช่วยเหลืออย่างเพียงพอแก่ผู้ที่อยู่อาศัยภายในดินแดน จึงเท่ากับว่าเป็นการบกพร่องต่อความรับผิดชอบของตนภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ* และเป็นการละเมิดสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชน¹⁸ เช่น หลักการต่างๆ ที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)¹⁹ เป็นต้น

2.3 ความหมายของผู้ที่ได้รับผลกระทบ

เมื่อเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติขึ้นส่งผลกระทบต่อรัฐซึ่งเป็นสิ่งสมมุติเท่านั้น หากแต่ประชาชนในบริเวณที่ได้รับผลกระทบเป็นผู้ที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัตินั้นอย่างแท้จริง

* Principle 25 ¶ 1 of Guiding Principles on Internal Displacement

“1. The primary duty and responsibility for providing humanitarian assistance to internally displaced persons lies with national authorities....” Also 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.

¹⁸ Stephen Green, International Disaster Relief: Toward a Responsive System (New York: McGraw Hill, 1977), pp. 66-67.

¹⁹ United Nations General Assembly Resolution 217A (III) (10 December 1948), Universal Declaration of Human Rights, United Nations Document A/810, at 71; John P. Humphrey, “The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character,” in Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration, ed. B. G. Ramcharan (The Hague: Martinus Nijhoff, 1979), p. 21-37.

ก่อให้เกิดความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบในการรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์จึงต้องคำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นศูนย์กลางตามสิทธิที่พึงได้รับจากรัฐ

กลุ่มคนเหล่านี้อาจต้องการการดูแลทางสุขภาพ ความสนับสนุนทางจิตใจและสังคม ความมั่นคง และการชดเชยตามกฎหมาย ในขณะที่เดียวกัน ต้องมีการเตรียมกิจกรรมในการป้องกัน เพื่อจัดการกับสาเหตุและปัจจัยที่มีส่วนเป็นการซ้ำเติมสร้างความทุกข์ยากเพิ่มขึ้นอีก ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือจึงต้องมีความรู้มีทักษะและมีความเข้าใจเพื่อที่จะช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบเหล่านั้น และเพื่อสร้างมาตรการป้องกันที่มีประสิทธิผล แบ่งเป็นสองประเภท ดังนี้

2.3.1 ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง

ผู้ที่ได้รับผลกระทบประเภทนี้ เป็นปัจเจกชนที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติด้วยตนเอง (Primary Affected Persons) กล่าวคือ เป็นผู้ที่มีประสบการณ์ผ่านเหตุการณ์พิบัติภัยที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ มีทั้งที่ตนเองตกเป็นเหยื่อ (Victim)^{*} ของเหตุการณ์ หรือเป็นผู้รอดชีวิต (Survivor) จากเหตุการณ์ ซึ่งล้วนแต่ต้องการความช่วยเหลือจนไปถึงการเยียวยา ทั้งด้านทางกายภาพและด้านจิตใจ

^{*} เดิมคำว่าเหยื่อ (Victim) จะใช้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากอาชญากรรม, see, Article 1 of United Nations Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power 1985

“[P]ersons who, individually or collectively, have suffered harm, including physical or mental injury, emotional suffering, economic loss or substantial impairment of their fundamental rights, through acts or omissions that are in violation of criminal laws operative within Member States, including those laws proscribing criminal abuse of power...”

แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้ขยายขอบข่ายการศึกษาเรื่องเหยื่อให้ครอบคลุมเหตุอื่นด้วยไม่ว่าจะเป็น ความยากจนและภัยพิบัติธรรมชาติ; 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) [Online], Available from: <http://ssrn.com/abstract=1594250> [2010, 30 July].

2.3.2 ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยอ้อม

ผู้ที่ได้รับผลกระทบประเภทนี้ เป็นปัจเจกชนที่ไม่ได้ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติด้วยตนเอง แต่ได้รับผลกระทบข้างเคียง (Secondary Affected Persons) กล่าวคือ เป็นผู้ที่ได้รับประสบการณ์ด้านเหตุการณ์พิบัติภัยผ่านทางผู้อื่น โดยอาจได้รับประสบการณ์มาจากสมาชิกในครอบครัวเป็นผู้ประสบภัย ซึ่งจะมีทั้งในส่วนของสมาชิกนั้นยังคงมีชีวิตอยู่จึงต้องการรับการรักษา และสมาชิกที่เสียชีวิตไปแล้ว ซึ่งครอบครัวของผู้ประสบภัยพึงสมควรได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม

นอกจากนี้ ชุมชนที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติก็ถือได้ว่าเป็นส่วนที่ต้องการความช่วยเหลือ ในการฟื้นฟูสภาพให้กลับคืนสู่วิถีชีวิตให้ดีขึ้น เช่น ผู้ที่ได้รับผลกระทบในแอฟริกา มักจะไปอยู่อาศัยกับครอบครัวญาติพี่น้อง หรือหัวหน้าชุมชน ตามลักษณะของประเพณีท้องถิ่นที่ผู้คนมีน้ำใจไมตรี เอื้อเฟื้อกัน²⁰ เพราะการให้ความช่วยเหลือถ้ามุ่งลำพังแต่เพียงปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ก็จะเป็นการละเลยชุมชนและครอบครัวที่ต้องแบกรับภาระในการดูแลและให้ความช่วยเหลืออยู่²¹ จนอาจก่อให้เกิดความตึงเครียดและความกังวลใจเพิ่มมากขึ้นในอนาคต²²

2.4 ความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

การพิจารณาในเรื่องการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เมื่อปัจเจกชนประสบกับอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือตนเอง จนต้องรับความช่วยเหลือจากผู้อื่นแล้ว ผู้ใดจะคุ้มครองบรรดาปัจเจกชนทั้งหลายเหล่านั้นที่ตกอยู่ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ

²⁰ 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.

²¹ 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, ¶ 49.

²² 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.

ลำดับแรกของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เป็นภาวะและหน้าที่โดยตรงที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จึงต้องใช้อำนาจอธิปไตยของตนผ่านทางอำนาจบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ โดยอาจออกกฎหมายและมอบหมายอำนาจให้หน่วยงานของตนเป็นผู้มีอำนาจให้ความช่วยเหลือลำดับแรก โดยปกติแล้วความทุกข์ยากของประชาชนเมื่อได้รับการช่วยเหลือก็จะบรรเทาเบาบางลง

หากแต่ในบางครั้งที่มีอุปสรรคเกิดขึ้น รัฐที่ได้รับผลกระทบแม้มีเจตนาที่จะให้ความช่วยเหลือก็ตาม แต่เมื่อไม่อาจจัดการรับมือกับปัญหาดังกล่าวได้โดยลำพังด้วยตัวเอง จึงส่งผลให้การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบกลายเป็นปัญหาและอยู่เหนือความสามารถของรัฐนั้น สังคมระหว่างประเทศไม่อาจเพิกเฉยและปฏิเสธการให้ความสนใจเกี่ยวกับภัยพิบัติ และช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบที่การบรรเทาทุกข์ยังไม่ถึง

วิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์ของกฎหมายระหว่างประเทศ นักวิชาการแบ่งประวัติศาสตร์ของกฎหมายเป็นช่วงเวลาแตกต่างกัน²³ แต่ข้าพเจ้าจะขอใช้เกณฑ์ในการจัดตั้งขององค์การสหประชาชาติ เพื่อทดแทนโครงสร้างเดิมของสันนิบาตชาติ* เป็นจุดแบ่งของระบบกฎหมาย เนื่องจากการนำระบบความมั่นคงร่วมกัน (Collective Security) และถือว่าการใช้กำลัง (Use of Force) นั้นเป็นสิ่งต้องห้ามกระทำ ยกเว้นเสียแต่เป็นกรณีที่ใช้เพื่อป้องกันตนเอง (Self-Defense) เท่านั้น ซึ่งถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นใหม่ของกฎหมายระหว่างประเทศยุคปัจจุบัน

นอกจากนี้ ยังเป็นการเริ่มต้นของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ (International Relief Union) ซึ่งเป็นการเริ่มแรกของสังคมระหว่างประเทศในการร่วมมือกันเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติร่วมกัน และปัญหาขององค์การระหว่างประเทศได้สิ้นสุดลงด้วยการถูกผนวกเข้ามาเป็นแผนกหนึ่งในองค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติในปัจจุบัน

²³ Arthur Nussbaum, *A Concise History of Law of Nations* New York: Macmillan, 1952; Mohammed Bedjaoui, "General Introduction," in *International Law: Achievements and Prospects*, ed. Mohammed Bedjaoui (Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1991), pp. 1-18; Stephen Neff, "A Short History of International Law," in *International Law*, ed. Malcolm D. Evans. 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2006), pp. 29-52; Antonio Cassese, *International Law* 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 22-45.

* ถึงกระนั้นกระแสดความขัดแย้งก็มิได้จางหายไป แม้จะผ่านยุคของสงครามเป็นไปแล้วก็ตาม, see, Michael Stopford, "Locating the Balance: The United Nations and the New World Disorder," *Virginia Journal of International Law* 34, 3(1994): 685-699.

2.4.1 ก่อนการก่อตั้งสหประชาชาติ

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า องค์การพัฒนาภาคเอกชนมีบทบาทสำคัญในการเป็นช่องทางที่นำความช่วยเหลือจากผู้ให้ไปสู่ผู้รับได้รวดเร็วมากกว่ารัฐบาล หรือองค์การระหว่างประเทศ เนื่องจากความคล่องตัวในการดำเนินงานนี้เอง จึงทำให้ในบางสถานการณ์องค์การพัฒนาภาคเอกชนจึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม²⁴ ซึ่งบางองค์กรมีลักษณะเป็นองค์การพัฒนาภาคเอกชนระหว่างประเทศที่มีลักษณะโดดเด่น และส่งอิทธิพลต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทำให้เกิดเป็นแรงขับเคลื่อนให้เกิดเป็นประเพณี จนสามารถที่จะพัฒนาจนกลายเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศขึ้นได้ในอนาคต²⁵

ที่ประชุมกาชาดสากลครั้งที่ 2 (The Second International Red Cross Conference) ในปี ค.ศ. 1869 ที่กรุงเบอร์ลิน ได้แถลงถึงความต้องการที่จะเพิ่มงานทางด้านมนุษยธรรมของตนให้รวมถึงการให้ความช่วยเหลือด้านภัยพิบัติในยามสันติ โดยการผ่านมติเรียกร้องให้สภากาชาดในแต่ละรัฐ (National Red Cross Societies) ให้ดำเนินการบรรเทาทุกข์ในกรณีภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งคล้ายกับสงครามเรียกร้องให้มีการจัดความช่วยเหลือให้โดยทันที²⁶ ปรากฏตามมติที่ 3 ของการประชุมครั้งนั้น ดังนี้

²⁴ Yves Beigbeder, The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organization: The Right and Duty to Humanitarian Assistance (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991), pp. 179-278.

²⁵ Isabelle R. Gunning, "Modernizing Customary International Law: The Challenge of Human Rights", Virginia Journal of International Law 31, 1 (1991): 212-247, at 221-222; François Bugnion, "Red Cross Law," International Review of the Red Cross 308 (1995): 491-519, at 508-518.

²⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disaster Report 2000: Focus on Health Public (Geneva: International of Red Cross and Red Crescent Societies, 2001), p. 149.

* Resolution 3 of 2nd International Red Cross Conference 1869

"To provide assistance and relief in disaster which may affect people during peacetime is a condition of the vigorous development of the Societies, and a useful preparation for their wartime work. Relief Societies should therefore, in peacetime, devote themselves to humanitarian work corresponding to their wartime duties, namely...to giving relief in case of public calamity which, like war, demands immediate and organized assistance."

“การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ในภัยพิบัติซึ่งอาจกระทบประชาชน ระหว่าง ยามสันติ คือ เจือนไขของการพัฒนาอย่างเข้มแข็งของสังคม และเป็นการเตรียมความพร้อม อย่างมีประโยชน์สำหรับงานของตนในยามสงคราม ผู้บรรเทาทุกข์ในยามสันติควรอุทิศตนเองใน งานทางด้านมนุษยธรรมเพื่อตอบสนองต่อหน้าที่ของตนในยามสงคราม อาทิ ... การให้การ บรรเทาทุกข์ในกรณีสาธารณภัยซึ่งอาจคล้ายกับสงคราม ความต้องการในการให้ความช่วยเหลือ ทันทีและเป็นระบบ”

การประชุมครั้งที่ 3 ของกาชาดสากล (The Third International Red Cross Conference) ในปี ค.ศ. 1884 โดยหน่วยงานกาชาดของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้เสนอให้มีการ เพิ่มเติมข้อบทในอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1864 ให้การช่วยเหลือแก่เหยื่อภัยพิบัติธรรมชาติ²⁷ หากแต่ นโยบายดังกล่าวก็มีเคยได้ถูกนำไปปฏิบัติในภาคสนาม แม้จะมีมติยอมรับในหลักการแล้วก็ตาม²⁸

เมื่อมีการจัดตั้งสันนิบาตชาติ (League of Nations) ซึ่งเป็นผลมาจากสนธิสัญญาแวร์ ซายส์ ค.ศ. 1919 (Treaty of Versailles 1919) เกิดแนวคิดในเรื่องการสร้างความร่วมมือกัน ระหว่างรัฐในการบรรเทาภัยพิบัติ ก็ได้มีการระบุไว้ด้วย²⁹ โดยขณะเดียวกันที่สภากาชาดของแต่ละ รัฐก็ได้ขยายการให้ความช่วยเหลือไปยังผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จนนำไปสู่ แนวความคิดในที่ประชุมสภากาชาดสากล ค.ศ. 1921 โดย จีโอวานนี ชิราโโล (Giovanni Ciralo) วุฒิสมาชิกและประธานสภากาชาดอิตาลี ได้นำเสนอความคิดที่จะพัฒนาองค์การระหว่างรัฐบาล ในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่เหยื่อของภัยพิบัติธรรมชาติ หากแต่ผลตอบรับจากที่ ประชุมมีแต่เพียงมติที่ส่งเสริมให้รัฐภาคีของอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. 1864 พัฒนาสนธิสัญญาใหม่

²⁷ ...[P]rovide assistance to natural disaster victims..., see, Clara Barton, Founder of the American Red Cross [Online], Available from: <http://www.redcross.org/museum/history/claraBarton.asp> [2009, 22 May].

²⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disaster Report 2000: Focus on Health Public, p. 149.

²⁹ Article 25 of Treaty of Versailles 1919

“The Members of the League agree to encourage and promote the establishment and co-operation of duly authorised voluntary national Red Cross organisations having as purposes the improvement of health, the prevention of disease, and the mitigation of suffering throughout the world.”

²⁹ Peter Macalister-Smith, International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985), p. 18.

ให้บทบาทสหประชาชาติในการบรรเทาภัยพิบัติแก่เหยื่อในยามสันติ ซึ่งมีได้ระบุนุถึงการก่อตั้งองค์กรใหม่แต่อย่างใด³⁰

ใน ค.ศ. 1922 แนวคิดดังกล่าวก็ได้รับการตอบสนองโดยสันนิบาตชาติ ด้วยความพยายามนี้เอง จึงนำไปสู่จุดเริ่มต้นความพยายามเริ่มแรกของสังคมระหว่างประเทศในยุคใหม่ในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติ โดยรัฐที่ได้รับผลกระทบจำเป็นต้องขอความช่วยเหลือ และบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ ส่งผลให้เกิดอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการบรรเทาทุกข์สำหรับประเทศที่ได้รับผลกระทบโดยภัยพิบัติธรรมชาติ ค.ศ. 1927 (International Convention on Relief for Countries Afflicted by National Disaster 1927)^{*} และก่อตั้งสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ (International Relief Union) โดยอนุสัญญาก่อตั้งสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ ค.ศ. 1927 (Convention Establishing an International Relief Union 1927)³¹ ณ ที่ประชุมทางการทูตในเจนีวาและให้เป็นหน่วยงานเลขานุการของอนุสัญญาดังกล่าว^{**} ด้วยจำนวนรัฐภาคี 43 รัฐ³² ในเวลาเดียวกันด้วย

สหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศตั้งขึ้นมา เพื่อให้รัฐช่วยเหลือซึ่งกันและกันในสถานการณ์ที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการบรรเทาทุกข์ด้วยทรัพยากรที่มีอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายหลัก คือ การเสนอความช่วยเหลือที่มีภัยพิบัติเกิดขึ้นเกินกว่าที่ทรัพยากรจะเพียงพอช่วยเหลือประชาชน การประสานงานขององค์กรบรรเทาทุกข์ การส่งเสริมให้มีการศึกษาการป้องกันภัยพิบัติ และนำเสนอการร่วมมือให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ³³ ส่วนหลักการเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐภาคี และการให้ความ

³⁰ Peter Macalister-Smith, "Reflection on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927," *Legal History Review* 54, 4 (1986): 363–374, at 364.

^{*} มีการลงนามเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม ค.ศ. 1927 ณ กรุงเจนีวา โดย แอบาเนีย เบลเยียม บังกาเรีย จีน เอกวาดอร์ ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี อีรัก โมนาโค ชูแดน สวิตเซอร์แลนด์ และเวเนซุเอล่า มีผลใช้บังคับใน ค.ศ. 1932.

³¹ League of Nations, *Treaty Series*, Vol. 3115 (1932).

^{**} ซึ่งปัจจุบันองค์กรดังกล่าวมิได้ดำเนินการแล้ว แต่ก็มิทำให้ความผูกพัน (*pacta sunt servanda*) ในอนุสัญญาก่อตั้งสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ ค.ศ. 1927 ของคู่ภาคีเปลี่ยนแปลงไป.

³² Peter Macalister-Smith, "Reflection on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927," *Legal History Review*, 54: 365.

³³ Article 2 of International Convention on Relief for Countries Afflicted by National Disaster 1927.

ช่วยเหลือโดยไม่เลือกปฏิบัติคงเป็นหลักสำคัญของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ³⁴ แต่ ขอบข่ายของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศยังจำกัดพื้นที่กิจกรรมเพียงภายในพื้นที่ (Territories) ของรัฐภาคีที่เกิดหรืออาจได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ โดยยังคงต้องอาศัย ความยินยอมของรัฐที่ได้รับผลกระทบในการดำเนินการใดๆ³⁵

ถึงกระนั้น บทบาทของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศมิได้หยุดแต่เพียงนั้น เนื่องจาก ในช่วงปี ค.ศ. 1936 – 1939 ได้เกิดสงครามกลางเมืองในประเทศสเปน (Spanish Civil War)* รัฐบาลอังกฤษในนามของเหยื่อสงครามได้เรียกร้องไปยังสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ ให้ เข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากสงครามกลางเมืองของ สเปน³⁶ แต่รัฐบาลสเปนกลับยอมรับเพียงความช่วยเหลือจากองค์การสันนิบาตชาติเพียงด้าน สาธารณสุขเท่านั้น³⁷ ซึ่งตามข้อเสนอเดิมของจีโอวานี ชิราโโล ที่ต้องการให้มีผลบังคับใช้กับ

³⁴ Article 4 of International Convention on Relief for Countries Afflicted by National Disaster 1927.

³⁵ Articles 3 and 4 of Convention Establishing an International Relief Union 1927.

* สงครามกลางเมืองในประเทศสเปนเป็นการรบในประเทศสเปนที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างฝ่าย สนับสนุนกับฝ่ายต่อต้านสาธารณรัฐสเปนที่ 2 ได้แก่ ฝ่ายนิยมสาธารณรัฐประกอบด้วยกลุ่มมัฆนิมา กลุ่มสังคมนิยม กลุ่มคอมมิวนิสต์ รวมทั้งชาวคาตาลันและชาวบาสก์ที่หัวรั้งถิ่นและเป็นอนาธิปไตย กับ ฝ่ายชาตินิยมที่เป็น ฝ่ายก่อการกบฏ รวมถึงพวกนิยมกษัตริย์ พวกคาร์ลิสต์ พวกคาทอลิกหัวเก่า และพวกฟาสซิสต์ฝรั่งเศส ซึ่ง กองทัพสเปนเองก็ได้แตกแยกออกเป็นสองฝ่าย แต่ละฝ่ายก็พยายามระดมหาพันธมิตรต่างประเทศมาช่วยรบ ฝ่ายนิยมสาธารณรัฐตั้งสหภาพโซเวียตและเม็กซิโก ส่วนฝ่ายชาตินิยมตั้งพวกฟาสซิสต์จากอิตาลีและนาซี เยอรมนี สงครามดังกล่าวนับว่าเป็นการเร่งความขัดแย้งที่นำไปสู่สงครามโลกครั้งที่สอง และถูกมองว่าเป็น สงครามตัวแทนระหว่างสองลัทธิ คือ คอมมิวนิสต์โดยสหภาพโซเวียต และฟาสซิสต์โดยฝ่ายอักษะ สงคราม ดังกล่าวได้มีการนำรถถังและการทิ้งระเบิดทางอากาศมาใช้ และถูกกล่าวขานถึงความโหดร้ายของสงครามและ ความแตกแยกทางการเมือง, see, Christopher Othen, Franco's International Brigades: Foreign Volunteers and Fascist Dictators in the Spanish Civil War London: Reportage Press, 2008; Antony Beevor, The Battle for Spain: The Spanish Civil War 1936–1939 London: Weidenfeld & Nicolson, 2006; Paul Preston, The Spanish Civil War: Reaction, Revolution, and Revenge New York: W. W. Norton and Company, 2007; Helen Graham, The Spanish Civil War: A Very Short Introduction New York: Oxford University Press, 2005.

³⁶ John F. Hutchinson, "Disaster and the International Order – II: The International Relief Union," International History Review 23, 2 (2001): 253-298, at 292.

³⁷ *Id.*, pp. 294-295.

สถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติและน้ำมีมนุษย์รวมถึงการขัดกันทางอาวุธด้วย แต่กลับถูกปฏิเสธระหว่างที่มีการยกวางสนธิสัญญา³⁸

จากความกังวลเรื่องงบประมาณ เป็นสาเหตุที่ทำให้สหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศจะมิ่งบจากการบริจาคโดยรัฐสมาชิก³⁹ เพราะขณะวางสนธิสัญญามุ่งที่จะลดภาระค่าใช้จ่ายให้น้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ อีกทั้งงานของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศกลับกลายเป็นสภาพาชาดของแต่ละรัฐที่เข้าดำเนินงานในพื้นที่เอง โดยได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันในฐานะที่ทำงานในองค์การระหว่างรัฐบาล⁴⁰ ด้วยความกังวลดังกล่าว จึงกลายมาเป็นจุดบกพร่องของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศที่ทำให้ไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีความสามารถเรียกร้องให้รัฐภาคีมีส่วนร่วมในการบริจาคได้⁴¹ มุ่งแต่เพียงประเด็นด้านรัฐสภาและการบริหาร แต่มิได้ปรากฏว่ามีการนำเสนอมาตรฐานหรือแนวทางปฏิบัติสำหรับงานภาคสนามเลย⁴² อีกทั้ง ยังมีข้อจำกัดทางด้านทรัพยากรทางการเงิน จนทำให้ภัยพิบัติเพียงไม่กี่ครั้งที่สหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศต้องเผชิญ แต่มีผลงานที่ทำได้เพียงการตอบสนองในรูปแบบของสัญลักษณ์เท่านั้น งานที่ปรากฏอยู่จึงมีแต่เพียงทางด้านวิทยาศาสตร์ แต่มิใช่ทางด้านกฎหมาย⁴³ ประกอบกับความวุ่นวายในช่วงสงครามโลกครั้งที่สองอันเป็นช่วงเวลาที่เราร้ายสำหรับการดำรงอยู่ของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ⁴⁴ จนเมื่อสันนิบาตชาติถูกล้มเลิกไป ส่งผลให้สหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศต้องล้มเลิกตามไปด้วย ท้ายที่สุดสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศใน ส่วน

³⁸ John F. Hutchinson, "Disaster and the International Order – II: The International Relief Union," *International History Review* 23: 264-265.

³⁹ Articles 9 and 11 of International Convention on Relief for Countries Afflicted by National Disaster 1927.

⁴⁰ Articles 5 and 10 of International Convention on Relief for Countries Afflicted by National Disaster 1927; Articles 14 and 15 of Convention Establishing an International Relief Union 1927.

⁴¹ Peter Macalister-Smith, "Reflection on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927," *Legal History Review*, 54: 370.

⁴² International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disaster Report 2000: Focus on Health Public*, p.151.

⁴³ Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, p. 20.

⁴⁴ David Fidler, "Disaster Relief and Governance after the Indian Ocean Tsunami What Role for International Law?," *Melbourne Journal of International Law* 6, 2 (2006): 458-473, at 464.

วิทยาศาสตร์ก็เปลี่ยนไปเป็นแผนกหนึ่งภายใต้องค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรม แห่งสหประชาชาติ (United Nations Education Scientific and Cultural Organization: UNESCO) ในปี ค.ศ. 1967⁴⁵

ดังนั้น บทเรียนของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศได้ แสดงให้เห็นถึงจุดบกพร่องและความยากลำบากในการโน้มน้าวให้สังคมระหว่างประเทศร่วมมือกันทางการเงินและรัฐบาลในการบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติในหน่วยงานเพียงหนึ่งเดียว⁴⁶ และเป็นสากล (Universality) ที่เร็วเกินไป จนละเลยความยุ่งยากของระบบการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ⁴⁷ ที่มีความหลากหลาย ทำให้ในที่สุดเกิดการล่มสลายของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ และเกิดกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติก็เกิดขึ้นมาอย่างหลากหลายแตกต่างกันไปตามแต่ละด้าน ถึงกระนั้น สหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ ถือเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่บรรดารัฐต่างๆ ที่ใช้กฎหมายระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือในการร่วมมือกันตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ⁴⁸ และเป็นการแสดงให้เห็นถึงสภาพของสังคมระหว่างประเทศที่ยังคงต้องคำนึงถึงการเมืองระหว่างประเทศด้วย เพราะรัฐมักทำหรือให้ความยินยอมเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตน ไม่ใช่ทำเพื่อความถูกต้อง⁴⁹ ทำให้เข้าใจถึงสภาพของกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นไปเช่นนี้⁵⁰

⁴⁵ Peter Macalister-Smith, "Reflection on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927," *Legal History Review*, 54: 372; see, Agreement on the transfer to the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization of Certain Responsibilities and of the Assets of the International Relief Union 1968, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 346, p. 1969.

⁴⁶ Camille Gorge, *L'Union Internationale de Secours: Ses Origines, Son But, Ses Moyens, Son Avenir* (Etat de Genève: Union Internationale de Secours, 1938), p. 53 cited in International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Law and Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study* (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007), p. 27.

⁴⁷ J. W. Samuels, "The Relevance of International Law in the Prevention and Mitigation of Disaster," in *Disaster Assistance Appraisal, Reform And New Approaches*, eds. Lynn H. Stephens and Stephen J. Green (New York: New York University, 1979), p. 254.

⁴⁸ *Id.*, p. 20.

⁴⁹ โปรดดู, จันตรี สิ้นสุภฤกษ์, กฎหมายระหว่างประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547.

⁵⁰ See, Kenneth W. Abbott *et al.*, "The Concept of Legalization," *International Organization* 54, 3 (2000): 401-419; Anne-Marie Slaughter, Andrew S. Tulumello and Stepan Wood, "International

2.4.2 หลังการก่อตั้งสหประชาชาติ

แผนการก่อตั้งสหประชาชาติ (United Nations: UN) ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่เมื่อฮิตเลอร์ได้บุกกรุกโปแลนด์ ไม่ได้รอจนหลังจากเสร็จสิ้นสงครามโลกครั้งที่ 2 ตามคำกล่าวของ คอร์ดีย์ ฮอลล์ (Cordell Hull) ที่ว่า ในขณะที่ฮิตเลอร์ได้บุกกรุกโปแลนด์ เผยให้เห็นถึงการล่มสลายของวิธีการในการรักษาสันติภาพที่ปรากฏอยู่ทั้งหมด ปรากฏเป็นหลักฐานว่าเราต้องเริ่มการวางแผนสร้างระบบใหม่⁵¹ เมื่อสงครามโลกครั้งที่ 2 เสร็จสิ้นลง จึงมีการก่อตั้งสหประชาชาติขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 (Charter of United Nations 1945: UN Charter)⁵² เพื่อดำรงและรักษาสันติภาพระหว่างประเทศ

ความกังวลเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อปกป้องคุ้มครองผู้ประสบภัยพิบัติ ได้ริเริ่มขึ้นก่อนที่จะมีการก่อตั้งสหประชาชาติ หากแต่หลังจากที่องค์การสหประชาชาติจัดตั้งขึ้นแล้ว หลายองค์การภายใต้ระบบสหประชาชาติ รวมถึง องค์การอาหารและเกษตร (Food and Agricultural Organisation: FAO) องค์การอนามัยโลก (World Health Organisation: WHO) กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations Child's Fund: UNICEF)* และโปรแกรมพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP)** ได้มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ โดยมีคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council: ECOSOC) เป็นองค์กรหลักใน

Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship," *American Journal of International Law* 92 (1998): 367-397.

⁵¹ Cordell Hull, *Memoirs* (New York: Macmillan, 1948), p. 1625.

⁵² 59 Stat. 1031; TS 993; 3 Bevans 1153; มีที่ร่างที่ San Francisco, see, Chittharanjan Felix Amerasinghe, *Principle of Institutional Law of International Organisation* 2nd ed. (New York: Cambridge University Press, 2005), p. 46.

* เดิมชื่อกองทุนฉุกเฉินของเด็กแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Children's Emergency Fund) ก่อตั้งตามมติที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ 57(1) ในปี ค.ศ. 1946 และต่อมาปี ค.ศ. 1953 จึงเป็นชื่อเป็นกองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติที่มีอยู่ปัจจุบันแต่คำย่อของหน่วยงาน (UNICEF) ยังคงเดิมไม่เปลี่ยนแปลง.

** โปรแกรมพัฒนาแห่งสหประชาชาติเกิดขึ้นใน ค.ศ. 1965 และรวมโปรแกรมขยายของการให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและกองทุนพิเศษของสหประชาชาติ (The Expanded Programme of Technical Assistance and the United Nations Special Fund) เข้ามาใน ค.ศ. 1971.

การรับมือกับปัญหาดังกล่าว ในองค์การสหประชาชาติเอง เลขานุการสหประชาชาติได้อนุญาตให้มีการโยกย้ายกองทุน (Working Capital Fund) ให้เป็นการช่วยเหลืออย่างฉุกเฉินในภัยพิบัติธรรมชาติถึงราว 20,000 เหรียญสหรัฐต่อประเทศต่อภัยพิบัติ โดยมีจำนวนรวมกันราว 200,000 เหรียญสหรัฐต่อปี⁵³

แต่การปฏิบัติของรัฐหลังจากนั้น ได้มีการทำข้อตกลงในเรื่องการส่งสิ่งของเพื่อบรรเทาทุกข์⁵⁴ จนมีพัฒนาการไปถึงเรื่องการนำเข้าสินค้าและการแจกจ่ายสิ่งของโดยปลอดจากภาระทางด้านภาษี⁵⁵ แต่การปฏิบัติในช่วงแรกก็ยังคงปรากฏข้อจำกัดด้านการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งมีแต่เพียงการให้ความช่วยเหลือในประเทศเพื่อนบ้านเท่านั้น⁵⁶

ในปี ค.ศ. 1971 คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติได้ตอบสนองต่อปัญหา นี้ โดยระบุว่า การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ คือ การป้องกันภัยพิบัติ การควบคุมการคาดการณ์ การวางแผนการเตรียมพร้อมรับมือ องค์การที่ทำกิจกรรมบรรเทาภัยพิบัติ การฟื้นฟูและการซ่อมแซม ทำให้ต้องมีการประสานงานกันในการให้ความช่วยเหลือโดยองค์การในระบบสหประชาชาติ จึงทำให้เกิดสำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (Office of the UN Disaster Relief Co-ordinator: UNDR0)⁵⁷ หากแต่ด้วยจุดประสงค์เริ่มต้นที่จะทำหน้าที่ประสานงานองค์กรต่างๆ ในระบบสหประชาชาติและให้ความช่วยเหลือแก่องค์การระดับรัฐบาล องค์การพัฒนาภาคเอกชน และหน่วยงานอาสาสมัครต่างๆ ใน

⁵³ Edmund Jan Osmańczyk and Anthony Manga, (eds.) *Encyclopaedia of the United Nations and International Agreements*. 3rd ed. 1: A to F (2003): 569.

⁵⁴ Exchange of Note Constituting on Agreement Relating to Emergency Flood Relief Assistance, 27 September 1956, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 289, p. 281; Exchange of Note Constituting on Agreement Relating to Surplus Agricultural Commodities for the Drought Relief, 17 April and 4–8 April 1956, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 117, p. 287; Exchange of Note Constituting on Agreement Relating to Emergency Flood Relief Assistance, 12 November 1959, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 27, p. 361.

⁵⁵ Agreement for the Duty Free Entry of Relief Supplies 1964, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 77, p. 534.

⁵⁶ Agreement Relating to Emergency Deliveries of Colorado River Waters 1972, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 119, p. 1089.

⁵⁷ United Nations General Assembly Resolution 2816 (XXVI) (14 December 1971), Assistance in Cases of Natural Disasters and Other Disaster Situations.

การตอบสนองต่อการร้องขอของประเทศที่ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ ทำให้สำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติไม่ได้เป็นองค์กรหลักในการทำหน้าที่สนับสนุนด้านการเงิน ซึ่งสิ่งนี้เองจึงกลายเป็นอุปสรรคและจำกัดประสิทธิภาพของสำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ได้ก่อตั้งกองทุนของสำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ⁵⁸ สำหรับการบริจาคโดยสมัครใจ และออกเป็นกฎระเบียบของกองทุนว่าสามารถใช้ในการให้ความช่วยเหลืออย่างฉุกเฉิน จากเดิมในปี ค.ศ. 1979 ระบุจำนวนงบประมาณเพียง 20,000 เหรียญสหรัฐต่อประเทศต่อภัยพิบัติ จนถึง 30,000 เหรียญสหรัฐ และเพิ่มเป็น 50,000 เหรียญสหรัฐ รวมถึง 20,000 เหรียญสหรัฐ จากการบริจาคโดยสมัครใจในปี ค.ศ. 1982 ในปีนี้เองที่จำนวนทั้งหมดงบประมาณที่เลขาธิการสหประชาชาติสามารถให้เป็นความช่วยเหลือฉุกเฉินถึง 600,000 เหรียญสหรัฐต่อปี ค่าใช้จ่ายหลักของสำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติจึงมาจากงบประมาณปกติของสหประชาชาติ

ปัญหาเรื่องงบประมาณเป็นจุดอ่อนในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพที่ต้องอาศัยงบประมาณปกติของสหประชาชาติ แต่เมื่อเทียบกับองค์กรอื่นๆ ภายในระบบสหประชาชาติ แม้แต่กระทั่งองค์กรชำนาญพิเศษอย่างองค์การอนามัยโลกหรือโครงการงบประมาณอย่างโปรแกรมพัฒนาแห่งสหประชาชาติ กลับมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติได้อย่างแท้จริงและครอบคลุมมากกว่าสำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติเสียอีก

เมื่อสำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติไม่อาจทำหน้าที่หลักในการบริจาคเพื่อบรรเทาภัยพิบัติ จึงมุ่งไปยังกิจกรรมในด้านการวางแผนและเตรียมการก่อนที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้น ทำการโอนถ่ายทรัพยากรทั้งภายในและภายนอกของระบบสหประชาชาติ และประสานกิจกรรมให้ความช่วยเหลือเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น สำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ ทำการประเมินความต้องการและติดต่อกับผู้บริจาคที่เป็นไปได้ ส่งผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำในการปฏิบัติการ ร่างคู่มือสำหรับการเตรียมการ และให้ข้อมูลผ่านทางฐานข้อมูลทางคอมพิวเตอร์

นอกจากนี้ สำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติยังได้ช่วยเหลือจัดการเกี่ยวกับการขนส่ง โดยทำความตกลงกับบริษัทติดต่อสื่อสารดาวเทียมระหว่าง

⁵⁸ United Nations General Assembly Resolution 3243 (XXIX) (29 November 1974), Strengthening Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator.

ประเทศ (International Telecommunications Satellite Corporation: INTELSAT)^{*} สำหรับการใช้อุปกรณ์ของบริษัทในการติดต่อสื่อสารดาวเทียมระหว่างประเทศได้อย่างเสรีในปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติ และมีข้อตกลงให้ใช้ช่องสัญญาณอย่างเสรีในการขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์

ในระดับประเทศได้ประสานงานกับผู้ประสานงานท้องถิ่นของหน่วยงานต่างๆ ของสหประชาชาติในการสนับสนุนและฟื้นฟู โดยความคาดหวังว่าผู้บริจาคจะใช้ช่องทางผ่านสำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติในการแจกจ่ายสิ่งของการบรรเทาภัยพิบัติ หากแต่ทางปฏิบัติแล้ว รัฐบาลต่างๆ กลับใช้ช่องทางผ่านความตกลงทวิภาคีหรือช่องทางอื่นแทน

องค์การอนามัยโลก (World Health Organisation: WHO) เป็นหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในกฎบัตรของสหประชาชาติ และก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2491 โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อประสานความร่วมมือระหว่างองค์การและหน่วยงานอื่นเพื่อส่งเสริมสุขภาพของทุกคน WHO จึงเป็นหน่วยงานของสหประชาชาติที่เข้าบรรเทาทุกข์ทางด้านสุขภาพที่มีส่วนร่วมอย่างยิ่งในการดูแลรักษาผู้บาดเจ็บที่รอดชีวิตจากเหตุการณ์ จนไปถึงกลุ่มที่ได้รับผลกระทบต่างๆ

โครงการอาหารโลก (World Food Programme: WFP) มุ่งจัดความหิวโหยและความยากจนให้หมดไปจากโลก ตอบสนองความต้องการด้านอาหารในยามฉุกเฉิน สนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม และดำเนินการเพื่อรักษาความหิวโหยให้หมดสิ้นไปโครงการอาหารโลกจึงเป็นหน่วยงานของสหประชาชาติที่ทำหน้าที่โดยตรงในการให้ความช่วยเหลือในรูปอาหารถือเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติ⁵⁹

เมื่อต้นปี ค.ศ. 1991 แผนงานสหประชาชาติเพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อม (United Nations Environment Programme: UNEP) ได้จัดตั้งศูนย์สำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านสิ่งแวดล้อมฉุกเฉินสหประชาชาติ (United Nations Center for Urgent Environmental Assistance: UNCUEA) เพื่อตอบสนองต่อความไม่ปลอดภัยทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ที่เป็นความฉุกเฉินทางด้านสภาพแวดล้อม โดยร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติ ปัจจุบันได้ร่วมมือกับสำนักงานเพื่อการประสานกิจกรรมด้านมนุษยธรรมแห่ง

^{*} จากเดิมที่เป็นองค์การระหว่างรัฐบาล ปัจจุบันได้แปรรูปเป็นบริษัทเอกชนในปี ค.ศ. 2001 เรียกว่า Intelsat, Ltd.

⁵⁹ United Nation General Assembly Resolution 1714 (XVI) (19 December 1961), World Food Programme, United Nations Document A/RES/1714/16.

สหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) โดยสร้างหน่วยงานร่วมกันระหว่างแผนงานสหประชาชาติ เพื่อพัฒนาสิ่งแวดล้อมกับสำนักงานเพื่อการประสานกิจกรรมด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม (Joint UNEP/OCHA Environment Unit: JEU)⁶⁰

ความเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในเดือนมีนาคมปี ค.ศ. 1992 สำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ ถูกผนวกรวมเข้ากับแผนกความสัมพันธ์ทางด้านมนุษยธรรม (Department of Humanitarian Affairs: DHA) ซึ่งอยู่ภายใต้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติสำหรับความสัมพันธ์ทางด้านมนุษยธรรมและการร่วมมือบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordination) และก่อตั้งกองทุนศูนย์แก้ปัญหาฉุกเฉิน (Central Emergency Revolving Fund) โดยที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1991 และในปี ค.ศ. 1992 กองทุนนี้ได้เริ่มปฏิบัติการด้วยงบ 50 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งหมดล้วนเป็นจุดมุ่งหมายหนึ่งของที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่จะก่อตั้งแผนกความสัมพันธ์ทางด้านมนุษยธรรม เพื่อก่อให้เกิดการโอนถ่ายจากการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินไปสู่การฟื้นฟูและซ่อมแซมอย่างต่อเนื่องกัน

การกระตุ้นให้ตระหนักถึงความสำคัญของภัยพิบัติ ที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ก่อตั้งทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติธรรมชาติ (The International Decade for Natural Disaster Reduction 1990-1999)⁶¹ ได้เตรียมการประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติระดับชาติที่ครอบคลุมทางด้านการเตรียมการ และแผนอพยพทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ให้มีการเข้าถึงระบบเตือนภัยล่วงหน้าตั้งแต่ระดับท้องถิ่น ระดับชาติ ระดับภูมิภาค จนถึงระดับโลกในปีนั้น จึงได้กำหนดให้วันที่ 9 ตุลาคม ค.ศ. 1991 เป็นวันสากลแห่งการลดภัยพิบัติธรรมชาติ (International Day for Natural Disaster Reduction) และกำหนดให้วันที่พฤษภาคมที่สองของเดือนตุลาคมของทุกปี เป็นวันสากลแห่งการลดภัยพิบัติธรรมชาติ

⁶⁰ See, Joint UNEP/OCHA Environmental Unit, *Environmental Emergencies: Learning from Multilateral response to Disasters* Geneva: United Nations, 2009; see also, Megan M. Grew, "The Joint UNEP/OCHA Environmental Unit: A Global Environmental Response Team," *Suffolk Transnational Law Review* 25, 3 (2002): 687-710.

⁶¹ United Nations General Assembly Resolution 42/169 (11 December 1987), *International Decade for Natural Disaster Reduction*, United Nations Document A/RES/42/169; United Nations General Assembly Resolution 44/236 (22 December 1989), *International Decade for Natural Disaster Reduction*, United Nations Document A/RES/44/236

ต่อมาเดือนพฤษภาคม ค.ศ. 1994 ได้มีการประชุมโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติระดับชาติ (World Conference On National Disaster Reduction) ที่เมืองโยโกฮามา โดยได้มีการอนุมัติแผนยุทธศาสตร์โยโกฮามาสำหรับโลกที่ปลอดภัย: แนวทางการปฏิบัติสำหรับการป้องกัน ตระเตรียมการ และลดผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ (Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for National Disaster Prevention, Preparedness, and Mitigation) ความสำคัญของแผนปฏิบัติการนี้ ถูกยอมรับโดยที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ⁶² ซึ่งยังคงเรียกร้องการพัฒนาความสามารถในการเตือนภัยล่วงหน้าของระบบสหประชาชาติเกี่ยวกับกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ และการประชุมครั้งที่ 2 ในเมืองโกเบ ค.ศ. 2005 ได้มีการอนุมัติกรอบแผนงานเฮียวโกะ ค.ศ. 2005-2015: การสร้างความต้านทานของชาติและสังคมต่อภัยพิบัติ (Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters)⁶³ เพื่อตั้งเป้าหมายในการลดความสูญเสียให้มากที่สุด ซึ่งเป็นแผนงานระดับโลกเพื่อความพยายามในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติในช่วงทศวรรษหน้า เป้าหมายของกรอบงานนี้คือเพื่อลดการสูญเสียชีวิต และทรัพย์สินทางสังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม ของชุมชนและของประเทศจากภัยพิบัติได้อย่างยั่งยืนภายในปี พ.ศ. 2558

กรอบแผนงานเฮียวโกะ เสนอหลักการที่เป็นแนวทาง สิ่งที่ต้องปฏิบัติตามลำดับความสำคัญ และวิธีการเชิงปฏิบัติเพื่อให้ชุมชนที่อยู่ในความล่อแหลมสามารถอยู่อย่างปลอดภัยจากภัยพิบัติได้เป็นผลสำเร็จ ดังนี้

1) ให้ความสำคัญกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นอันดับแรก การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นสิ่งสำคัญอันดับแรกในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ พร้อมทั้งมีพื้นฐานการจัดองค์กรที่เข้มแข็งสำหรับการปฏิบัติการยึดมั่นในทางปฏิบัติที่แน่วแน่ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ สิ่งสำคัญเพื่อรักษาชีวิตและการดำรงชีวิตที่ถูกคุกคามจากภัยธรรมชาติและภัยจาก

* การประชุมนี้ถูกริเริ่มโดยตาม United Nations General Resolution 48/188 (21 December 1993), International Decade for Natural Disaster Reduction, United Nations Document A/RES/48/188 เพื่อตอบสนองต่อเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบในจังหวัดดังกาล่าว.

⁶² United Nations General Resolution 49/22 (2 December 1994), International Decade for Natural Disaster Reduction, United Nations Document A/RES/49/22[A].

⁶³ United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters Bangkok: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2005.

ธรรมชาติต้องได้รับการพิจารณาเพื่อการตัดสินใจของภาครัฐและเอกชนในแนวทางเดียวกันกับการประเมินผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมและทางสังคมที่กำลังต้องการอยู่ในปัจจุบัน

ดังนั้น ทุกประเทศต้องพัฒนาและปรับเปลี่ยนนโยบาย กฎหมาย และการจัดเตรียมองค์กรรมรวมทั้งแผนงาน และโครงการเพื่อบูรณาการในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และต้องจัดสรรทรัพยากรให้เพียงพอ เพื่อสนับสนุนและรักษาสิ่งเหล่านี้ ซึ่งประกอบด้วย

การจัดตั้งคณะกรรมการระดับประเทศ มีบุคลากรที่มาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากหลากหลายสาขา เพื่อวางนโยบาย แนวทาง และประสานงานในกิจกรรมต่างๆ จัดรวมการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้เข้าอยู่ในนโยบายการพัฒนารวบรวม เช่น กลยุทธ์การลดความยากจน และเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อให้บรรลุถึงความต้องการในระดับท้องถิ่น

2) รู้ถึงความเสี่ยง และดำเนินการระบุ ประเมิน และติดตามความเสี่ยงของภัยพิบัติรวมทั้งส่งเสริมการเตือนภัยล่วงหน้า ในการลดความเสียหายต่อภัยธรรมชาติ แต่ละประเทศและแต่ละชุมชนต้องรู้ถึงความเสี่ยงที่ตนเองต้องประสบ และดำเนินการโดยอาศัยความรู้ที่ การเข้าใจถึงความเสี่ยงจำเป็นต้องใช้ความสามารถทางด้านวิทยาศาสตร์ วิชาการ และทางสถาบัน เพื่อที่จะได้ทำการเฝ้าระวัง บันทึก วิจัย วิเคราะห์ คาดคะเน และทำแผนที่เสี่ยงภัยธรรมชาติ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพัฒนาเครื่องมือสำหรับการดำเนินการ และเผยแพร่เครื่องมือเหล่านี้เพราะเป็นสิ่งที่สำคัญมาก นั่นก็คือ ข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับเหตุการณ์จากภัยพิบัติ แผนที่เสี่ยงภัย ความเสียหายต่อภัยพิบัติ และตัวชี้วัดความเสี่ยง

สิ่งสำคัญมากที่สุด แต่ละประเทศจำเป็นต้องใช้ความรู้ในการพัฒนาระบบการเตือนภัยล่วงหน้าให้มีประสิทธิภาพ และปรับให้เหมาะสมกับสภาพของประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัย การเตือนภัยล่วงหน้าได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นส่วนประกอบที่สำคัญอย่างยิ่งสำหรับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ หากมีระบบการเตือนภัยล่วงหน้าที่มีประสิทธิภาพในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติแก่ประชาชน และได้นำแผนมาใช้ปฏิบัติได้จริง ชีวิตผู้ที่เสี่ยงภัยก็จะปลอดภัย

3) สร้างความรู้ความเข้าใจ และความตระหนักในการใช้ความรู้ นวัตกรรม และการศึกษา เพื่อสร้างวัฒนธรรมความปลอดภัยและการคืนสู่สภาพเดิมได้อย่างรวดเร็วในทุกๆระดับ ภัยพิบัติสามารถลดลงหากประชาชนได้รับรู้ถึงมาตรการที่สามารถใช้เพื่อลดความเสียหาย และหากประชาชนได้รับแรงจูงใจที่จะดำเนินการกิจกรรมหลักที่จะเพิ่มการเรียนรู้ในการป้องกันภัยพิบัติ อาทิ ให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเสี่ยงจากภัยพิบัติและแนวทางที่จะป้องกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยสูง สร้างความมั่นคงให้เครือข่าย และส่งเสริมความร่วมมือระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านภัยพิบัติ ผู้ชำนาญการทางวิทยาศาสตร์ และวิชาการผู้วางแผนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ บรรลุวิสาหกิจเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติให้อยู่ในการศึกษา และ

กิจกรรมการฝึกอบรมทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ พัฒนาหรือสร้างความแข็งแกร่งให้กับแผนงานการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน และประสานความร่วมมือกับสื่อในกิจกรรมการสร้างความรู้ความตระหนักในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

4) ลดปัจจัยของความเสี่ยงที่แท้จริง ความเสี่ยงต่อภัยธรรมชาติจะเกิดขึ้นได้จากปัจจัยต่างๆ เช่น การตั้งถิ่นฐานของชุมชนในพื้นที่เสี่ยงภัย การทำลายป่าและพื้นที่ชุ่มน้ำซึ่งจะทำลายศักยภาพของสิ่งแวดล้อมในการช่วยต้านภัย การสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกของสาธารณชน และสร้างบ้านเรือนที่ไม่สามารถทนต่อผลกระทบของภัยพิบัติได้ และขาดกลไกความปลอดภัยทางสังคมและเศรษฐกิจ

5) เตรียมความพร้อม และพร้อมที่จะดำเนินการสร้างเสริมการเตรียมความพร้อมให้เข้มแข็ง เพื่อตอบโต้ภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพในทุกระดับ การเตรียมความพร้อมซึ่งรวมถึงการประเมินความเสี่ยงที่จะสามารถทำให้ประชาชนมีความเข้มแข็งพร้อมที่จะป้องกันตนเองจากภัยธรรมชาติ การเตรียมความพร้อมเกี่ยวข้องกับดำเนินการกิจกรรมหลายๆ อย่าง เช่น การพัฒนาและการฝึกซ้อมแผนปฏิบัติการในภาวะฉุกเฉินอย่างสม่ำเสมอ การจัดตั้งกองทุนฉุกเฉินเพื่อสนับสนุนการเตรียมความพร้อม การตอบโต้เหตุการณ์ฉุกเฉินและการฟื้นฟู การพัฒนาแนวทางการประสานงานในส่วนภูมิภาค เพื่อการตอบโต้ภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และการสนทนาแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการตอบสนองต่อภัยพิบัติ ผู้จัดทำแผนและผู้ตัดสินใจ รวมทั้งหน่วยงานด้านการพัฒนาต่างๆ

ดังนั้น พันธกรณีของรัฐสมาชิกสหประชาชาติ จึงต้องนำแผนงานเฮียวโกะมาใช้ในการปรับปรุงแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย⁶⁴ เพื่อให้สอดคล้องเป็นไปตามแนวทางสากล โดยปัจจุบันประเด็นเรื่องภัยพิบัติธรรมชาติและทำให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมก็ได้ถูกจัดให้เป็นประเด็นระดับโลกโดยสหประชาชาติ⁶⁵ เพื่อให้เกิดความตระหนักและตื่นตัวในหมู่รัฐ

⁶⁴ See, United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2007; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs-Geneva Office and United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat, Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework Geneva: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008.

⁶⁵ United Nations, Humanitarian and Disaster Relief Assistance [Online], Available from: <http://www.un.org/en/globalissues/humanitarian/> [2010, 17 September].

สมาชิก เพื่อที่จะร่วมมือกันแก้ไขปัญหาที่ข้ามพรมแดน โดยที่ไม่มีชาติใดจะสามารถแก้ไข ปัญหาเหล่านี้ได้โดยลำพัง

นอกเหนือไปจากสหประชาชาติแล้ว บทบาทขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนยังขยายตัวเพิ่ม มากขึ้นในการมีส่วนร่วมให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพราะอาศัย ความคล่องตัวที่ไม่ยึดติดกับกฎระเบียบภายใน จึงจัดการทรัพยากรของตนได้อย่างรวดเร็ว จนทำให้ ในบางสถานการณ์องค์กรพัฒนาภาคเอกชนสามารถเข้าถึงผู้ประสบภัยมากและทั่วถึงกว่าการ ดำเนินงานของทางภาครัฐหรือสหประชาชาติเอง อีกทั้ง การให้ความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนา ภาคเอกชนในพื้นที่ซึ่งมักจะให้ความสำคัญกับการดำรงอยู่ของวิถีชีวิตของคนในชุมชน ภูมิปัญญา ท้องถิ่น และความสมดุลของฐานทรัพยากรธรรมชาติ อันจะนำไปสู่การพัฒนาการในการพึ่งตนเอง ของชุมชนเพื่อให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นการสร้างความสมดุลของสังคมด้วยการพัฒนาภูมิปัญญา และวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชน ของหญิงและชาย ในการกำหนดรูปแบบ และร่วมดำเนินกิจกรรมการความช่วยเหลือในพื้นที่ของตนและระดับนโยบายในอนาคตอีกด้วย

2.5 พัฒนาการของที่มาทางกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

ตามหลักปกติกลุ่มของสังคมจะสามารถดำรงอยู่ได้เมื่อมีการร่วมมือและประสานงานกัน ของสมาชิกในสังคม⁶⁶ และสังคมที่ปราศจากอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ก็ไม่อาจหาความสงบเรียบร้อย (Legal Order)⁶⁷ ภายในสังคมได้ แต่สังคมระหว่างประเทศก็ไม่ได้ เป็นเช่นนั้น สังคมระหว่างประเทศปราศจากอำนาจนิติบัญญัติ⁶⁸ อำนาจตุลาการ* และอำนาจ บริหาร แม้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติที่มาจากประเทศฝ่ายชนะสงครามโลกครั้งที่ 2

⁶⁶ H. L. A. Hart, *The Concept of Law* 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 1997), pp. 189-195.

⁶⁷ See, Reginald Walter Michael Dias, *Jurisprudence* 5th ed. London: Butterworths Tolley, 1985.

⁶⁸ Malcolm N. Shaw, *International Law* 6th ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2008), p. 3.

* เนื่องจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice: ICJ) มีเขตอำนาจตัดสินแต่ เพียงข้อพิพาทที่คู่กรณียินยอมรับเขตอำนาจศาลเท่านั้น, see, Article 36 of Statute of the International Court of Justice (ICJ Statute).

ที่ถูกตั้งความหวังเอาไว้โดยสังคมระหว่างประเทศ ก็ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายบริหารอย่างแท้จริง เพราะรัฐสมาชิกถาวร (Permanent Members) ที่มีอำนาจคัดค้าน (Veto) มติใดๆ แต่กลับคำนึงถึงแต่ผลประโยชน์ของรัฐตน⁶⁹ ไม่มีความเป็นประชาธิปไตยและไม่สะท้อนอัตราส่วนของความเป็นตัวแทนรัฐในสังคมระหว่างประเทศ แต่ได้สะท้อนให้เห็นถึงสังคมระหว่างประเทศที่เป็นจริง นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศยังขาดการบังคับในแนวดิ่ง (Vertical Enforcement)⁷⁰ ซึ่งมีลักษณะการบังคับบัญชาอย่างเป็นแบบแผนและเป็นลำดับ ถึงกระนั้นกฎหมายระหว่างประเทศก็ยังมีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลา บ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ (Sources of International Law) จึงมักถูกกล่าวอ้างตามมาตรา 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่บัญญัติว่า*

“1. ศาลมีหน้าที่ต้องตัดสินข้อพิพาทที่ถูกนำเสนอตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนี้:

- a. อนุสัญญาระหว่างประเทศไม่ว่าทั่วไป หรือโดยเฉพาะ ซึ่งกำหนดกฎเกณฑ์อันเป็นที่ยอมรับโดยชัดแจ้งโดยที่รัฐกล่าวอ้าง
- b. จารีตประเพณีระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นหลักฐานแห่งการถือปฏิบัติโดยทั่วไป ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย
- c. หลักกฎหมายทั่วไปซึ่งอารยประเทศยอมรับ
- d. ภายใต้บังคับแห่งบทของข้อ 59 คำพิพากษาของศาลและคำสอนของผู้ทรงคุณวุฒิอย่างสูงของประเทศต่างๆ ในฐานะที่เป็นเครื่องช่วยในการพิจารณากำหนดหลักกฎหมาย

⁶⁹ Herbert George Nicholas, The United Nations as a Political Institution (Oxford: Oxford University Press, 1975), pp. 10–13.

⁷⁰ See, Martti Koskenniemi, The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960 Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

* Article 38 of ICJ Statute

“1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

- a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
- b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;
- c. the general principles of law recognized by civilized nations;
- d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.

2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case *ex aequo et bono*, if the parties agree thereto.”

2. นอกจากนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทโดยอาศัย *หลักความยุติธรรมและความรู้สึกผิดชอบอันดี* หากคู่กรณีตกลงตามนั้น”

ในอดีตมาตรา 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ถูกยอมรับโดยทั่วไปว่า เป็นการแสดงที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศอย่างครบถ้วน⁷¹ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา 38 นี้ไม่ได้เป็นการเรียงลำดับศักดิ์ของกฎหมายระหว่างประเทศแต่อย่างใด⁷² เป็นแต่เพียงการเรียงลำดับการเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศเท่านั้น⁷³ แต่ปัจจุบันแนวความคิดดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปเนื่องมาจากบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้จำกัดแต่เพียงตามมาตรา 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอีกต่อไป

2.5.1 ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศลำดับหลัก

ปกติศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะพิจารณากฎหมายตามลำดับที่ปรากฏใน มาตรา 38 แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งอนุมาตรา (a) ถึง (c) ถือได้ว่าเป็นที่มาของกฎหมายอย่างเป็นทางการ (Formal Sources) จึงทำให้ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศลำดับหลักที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็น ดังนี้

2.5.1.1 สนธิสัญญาระหว่างประเทศ

ตามกฎหมายระหว่างประเทศ มีอนุสัญญาระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสนธิสัญญาที่เป็นที่ยอมรับและจัดทำขึ้นภายใต้องค์การสหประชาชาติใช้ปฏิบัติ* แม้ว่ามีบางรัฐไม่เป็นภาคีใน

⁷¹ Manley O. Hudson, *The Permanent Court of International Justice* (New York: The Macmillan Company, 1943), pp. 601.

⁷² *Dissenting Opinion of Judge Moreno Quintana, Case concerning Right of Passage over Indian Territory (Merits), Judgment of 12 April 1960: I.C.J. Reports 1960*, p. 6, at p. 90.

⁷³ Michael Akehurst, “Custom as a Source of International Law,” in *The British Yearbook of International Law 1974–1975*, eds. Humphrey Waldock and Robert Y. Jennings (London: Oxford University Press, 1975), pp. 273–285; *Dissenting Opinion of Judge Tanaka, South West Africa, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1966*, p. 6, at p. 300.

* มีอยู่สามอนุสัญญา คือ 1. อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญา ค.ศ. 1969 (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969: VCLT), United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1155, p. 331; 2.

อนุสัญญาดังกล่าว คงไม่เพียงพอที่จะยกเป็นเหตุอ้างว่า ไม่ต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายในอนุสัญญาดังกล่าวแต่ประการใด เพราะถึงแม้ว่ารัฐนั้นไม่มีพันธกรณีที่จำเป็นต้องผูกพันปฏิบัติตามอนุสัญญาในฐานะรัฐที่เป็นภาคีก็ตาม แต่รัฐย่อมต้องผูกพันในส่วนที่เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ โดยในส่วนของอนุสัญญาที่ถือได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้วมีหลายหลัก อาทิเช่น การเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญ (Fundamental Change of Circumstances)⁷⁴ การผิดในสาระสำคัญของสัญญา (Material Breach)⁷⁵ การตีความ (Interpretation)⁷⁶ และการยุติและระงับของสนธิสัญญา (Termination and Suspension of Treaties)⁷⁷ เป็นต้น

การพิจารณาว่าสนธิสัญญาใดเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศบ้าง จึงต้องศึกษาถึงองค์ประกอบของความเป็นสนธิสัญญา⁷⁸ ดังนี้.-

1. มีการแสดงออกถึงเจตจำนงที่สอดคล้องกัน (An Expression of Concurring Wills) ตามคำแถลงการณ์ร่วมปรากฏเห็นได้ชัดว่า มีการเขียนแสดงเจตจำนงออกมาเป็นลายลักษณ์อักษร จึงไม่อาจที่จะปฏิเสธได้ว่า สนธิสัญญามีได้เกิดจากการแสดงเจตจำนงร่วมกันของคู่สัญญา

อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยการสืบสิทธิของรัฐเกี่ยวกับสนธิสัญญา ค.ศ. 1978 (Vienna Convention on Succession of States in Respect of Treaties 1978), United Nations, Treaty Series, Vol. 1946, p. 3; และ 3. และอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญาระหว่างรัฐและองค์การระหว่างประเทศ หรือระหว่างองค์การระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986 (Vienna Convention on the Law of Treaties between States and International Organizations or between International Organizations 1986), International Legal Material, Vol. 25, p. 453.

⁷⁴ *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland)*, Merit, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 3, at p. 21.

⁷⁵ *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16, at p. 47.

⁷⁶ *Kasikili/Sedudu Island (Botswana/Namibia)*, Judgment, I.C.J. Reports, 1999, p. 1045, at ¶ 18.

⁷⁷ *Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary v. Slovakia)*, Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7, at ¶ 46.

⁷⁸ Paul Reuter, Introduction to the Law of Treaties 2nd ed. (Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 1995), pp. 30-35.

2. เจตจำนงที่สอดคล้องกันเกิดจากบุคคลทางกฎหมายตั้งแต่สองหรือมากกว่า (Concurring wills Attributable to Two or More Subjects of Law) เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของสนธิสัญญา ก็จะพบว่าเป็นการแสดงเจตจำนงของบุคคลทางกฎหมายระหว่างประเทศนั่นเอง

3. บุคคลตามกฎหมายสองคนหรือมากกว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Two or More Subjects of Public International Law) สนธิสัญญาเกิดจากการลงนามร่วมกันระหว่างบุคคลทางกฎหมายระหว่างประเทศ

4. ความมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดผลทางกฎหมาย (An Intention to Produce Legal Effects) เมื่อพิจารณาถึงถ้อยคำแล้ว ถ้ามิได้ก่อให้เกิดพันธกรณี (Obligation) อย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว แม้จะขึ้นชื่อว่าสนธิสัญญาก็ตาม แต่หาได้มีสภาพเป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่

แนวคิดเรื่องการช่วยเหลือระหว่างประเทศนี้ มีจุดเริ่มต้นมาจากการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law) ซึ่งมีสภาพเป็นกฎหมายเฉพาะ (*lex specialis*)* เกิดจากการปฏิบัติในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านการรักษาพยาบาลและผู้เจ็บป่วยในสมรภูมิ โดยในช่วง ค.ศ. 1792 ยังไม่ปรากฏอนุสัญญาด้านมนุษยธรรม เพื่อรับรองการคุ้มครองขั้นต่ำของผู้บาดเจ็บ เจ้าหน้าที่การแพทย์จึงต้องอยู่ห่างจากสนามรบและระจกนว่าการสู้รบจะยุติแล้วจึงเข้าไปให้การช่วยเหลือ ทั้งที่โดยทั่วไปแล้วผู้บาดเจ็บจะอยู่รอดเพียง 24 ถึง 36 ชั่วโมงเท่านั้น ทำให้ท้ายที่สุดแล้วการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บทำได้เพียงหยิบมือ โดมินิค ซองค์ ลาระ (Dominique Jean Larrey) แพทย์ในกองทัพของนโปเลียน จึงสร้างกลุ่มเคลื่อนที่เร็ว (Equipes Volantes) ทำหน้าที่เป็นหน่วยให้การปฐมพยาบาล ณ บริเวณสนามรบและเคลื่อนย้ายผู้บาดเจ็บออกไป จนได้รับฉายาว่าเทวดาผู้พิทักษ์ของทหาร (la Providence des Soldats) เพราะนอกจากการริเริ่มดังกล่าวแล้ว ยังทำการรักษา

* E.g., *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Report 1996*, p. 226, ¶ 25; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Report (2004)*, p. 136, at ¶ 106; *lex specialis* ไม่ได้หมายความว่า จะมีกฎหมายใดพิเศษกว่ากฎหมายอื่น แต่เป็นกรณีที่มีการขัดแย้งกันของกฎเกณฑ์เฉพาะ 2 ประการในประเด็นใดประเด็นหนึ่ง กฎเกณฑ์ที่พิเศษก็จะนำมาปฏิบัติ, see, Marti Koskenniemi, Study in the Function and the Scope of the *Lex Specialis* Rule and the Question of ‘Self-Contained’ Regimes, United Nations Document ILC (LVI)/SG/FIL/CRP.1, at ¶¶ 61-81; Heike Krieger, “A Conflict of Norms: The Relationship between Humanitarian Law and Human Rights Law in the ICRC Customary Law Study,” *Journal of Conflict and Security Law* 11, 2 (2006): 265-291, at 269.

ผู้บาดเจ็บจากคู่สงครามทั้งสองฝ่ายอีกด้วย⁷⁹ จนพัฒนาเป็นหลักการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ที่มีการขัดกันทางอาวุธ

ตามอนุสัญญาเจนีวาที่เป็นกฎหมายหลักของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในยุคปัจจุบัน คือ อนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949* และพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949** ระบุไว้ชัดเจนว่า คู่สงครามจะต้องยินยอมให้การบรรเทาทุกข์ทางด้านมนุษยธรรมจากรัฐอื่นเข้ามาให้ความช่วยเหลือ⁸⁰ ในทางปฏิบัติแล้ว ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการให้ความช่วยเหลือ⁸¹ เพื่อให้สามารถอยู่รอด รวมถึงการให้สิทธิแก่บุคคลที่ได้รับการ

⁷⁹ Patrick Aeberhard, "A Historical Survey of Humanitarian Action," *Health and Human Rights* 2, 1(1996): 30–44, at 34.

* มีทั้งสิ้น 4 ฉบับ คือ 1. อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้บาดเจ็บและป่วยไข้ในกองทัพในสนามรบ มีสถานะดีขึ้น ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 (Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field, of August 12, 1949: GC I); 2. อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้สังกัดในกองทัพขณะอยู่ในทะเลซึ่งบาดเจ็บ ป่วย และเรือต้องอับปาง มีสถานะดีขึ้น ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 (Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea, of August 12, 1949; GC II); 3. อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 (Geneva Convention relative to the Treatment of Prisoners of War, of August 12, 1949: GC III); 4. อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลพลเรือนในเวลาสงคราม ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 (Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of August 12, 1949: GC IV).

** มีทั้งสิ้น 3 ฉบับ คือ 1. พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากข้อพิพาทระหว่างประเทศทางอาวุธ ค.ศ. 1977 (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts, of 8 June 1977: AP I) 2. พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากข้อพิพาททางอาวุธที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ ค.ศ. 1977 (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of Non-International Armed Conflicts, of 8 June 1977: AP II) และ 3. พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ลงวันที่ 12 สิงหาคม ค.ศ. 1949 เกี่ยวกับการการเพิ่มสัญลักษณ์ของหน่วยงานกาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ (Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and Relating to the Adoption of an Additional Distinctive Emblem: AP III).

⁸⁰ Article 23 of GC IV and Article 70 (3) of AP I.

⁸¹ Boško Jakovljevic, "The Right to Humanitarian Assistance: Legal Aspects," *International Review of the Red Cross* 27 (1987): 469-484.

คุ้มครอง สามารถแจ้งไปยังประเทศผู้คุ้มครอง (Protecting Powers) ภายภาคกลาง สภาภาชาติ หรือองค์การอื่นใดที่สามารถช่วยเหลือพวกเขาได้⁸² ประชาชนมีสิทธิที่จะได้รับการบรรเทาทุกข์ ทางด้านมนุษยธรรมตามที่พวกเขาต้องการ⁸³ การปิดกั้นความเข้าถึงทางด้านมนุษยธรรมโดย ปลดปล่อยให้ประชาชนอดอยาก ถือว่าเป็นวิธีการทำสงครามที่ต้องห้าม⁸⁴ และผู้ที่จงใจใช้ความอด อดอยากของประชาชนเป็นยุทธการในการทำสงคราม ตามธรรมนูญแห่งกรุงโรมของศาลอาญา ระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court 1998: ICC Statute)⁸⁵ ถือ ว่าเป็นอาชญากรรมสงคราม (War Crime) * ซึ่งมีความพยายามในการสร้างหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้ ครอบคลุมนอกเหนือจากสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธตรวจจักษ์ในปัจุบัน นอกจากนี้ มาตรา 1 ร่วมของอนุสัญญาเจนีวา ระบุให้รัฐบาลจะต้องป้องกันและต่อต้านภัยคุกคาม ซึ่งรวมถึงภัยพิบัติ

* Articles 5 (3) and 5 (5)(6) of AP I; ประเทศผู้คุ้มครอง คือ ประเทศที่สามที่เป็นกลางและได้รับการ มอบอำนาจจากคู่ภาคี หรือคู่ที่ขัดแย้งทางอาวุธให้ทำหน้าที่ควบคุมการบังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรม ซึ่งในทาง ปฏิบัติมักจะไม่ได้นำมาใช้เนื่องจากไม่สามารถตกลงหาวิธีดังกล่าวได้ เช่น ประเทศสวีเดนและประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ทำหน้าที่เป็นประเทศผู้คุ้มครองในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ทำหน้าที่ เป็นประเทศผู้คุ้มครองให้กับประเทศอังกฤษและประเทศบราซิลทำหน้าที่เป็นประเทศผู้คุ้มครองให้กับประเทศ อาร์เจนติน่าในสงครามสงครามหมู่เกาะฟอล์กแลนด์ (The Falklands War), see, Boleslaw A. Boczek, International Law: A Dictionary (Maryland: Scarecrow Press, Inc., 2005), pp. 457-458.

⁸² Article 30 of GC IV.

⁸³ Article 70(1) of AP I; Article 18(2) of AP II.

⁸⁴ Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 186–189; Article 54(1) of AP I; Article 14 of AP II.

⁸⁵ United Nations, Treaty Series, No. 90, p. 2187.

* Article 8(2)(b)(xxv) of ICC Statute

“Article 8: War crimes

2. For the purpose of this Statute, "war crimes" means:

(b) Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law, namely, any of the following acts:

(xxv) Intentionally using starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of objects indispensable to their survival, including wilfully impeding relief supplies as provided for under the Geneva Conventions;”

ธรรมชาติด้วย ซึ่งมีพัฒนาการของการปกป้องนำไปสู่วิวัฒนาการของสิทธิมนุษยชน⁸⁶ ทำให้เมื่อเทียบเคียงตามตรรกะแล้วย่อมแสดงให้เห็นว่าในยามขัดกันทางอาวุธ มีบทบังคับชัดเจนถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ซึ่งในยามภัยพิบัติธรรมชาติ จึงควรที่จะยอมรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมให้เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ แม้ว่าพัฒนาการของกฎหมายในปัจจุบันยังไม่เกิดเป็นกฎหมายที่มีสภาพบังคับในประเด็นนี้ แต่ก็ไม่ได้ปิดกั้นให้รัฐดำเนินการเกินกว่าพันธกรณีที่มีอยู่เพื่อสร้างหลักกฎหมายจารีตประเพณีในเรื่องนี้ขึ้นมาใหม่ได้

หลังจากการล่มสลายของสหพันธ์บรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ ก็ยังไม่ปรากฏว่ามีสนธิสัญญาฉบับใดที่เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติอีก หากแต่จะมีสนธิสัญญาอื่นที่เกี่ยวข้องถึงสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติในการได้รับความช่วยเหลือ ในปี ค.ศ. 1984 ได้มีความพยายามที่จะพัฒนาอนุสัญญาเกี่ยวกับการส่งความช่วยเหลือฉุกเฉิน โดยสำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติซึ่งประสบความสำเร็จเป็นเพียงร่างอนุสัญญาว่าด้วยการเร่งลำเลียงการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน (Draft Convention on Expediting the Delivery of Emergency Relief) และจุดสำคัญอยู่ที่ในบทนำที่กล่าวว่า

“...สังคมระหว่างประเทศเต็มใจที่จะให้ความช่วยเหลือปัจเจกชนในกรณีของภัยพิบัติและดำเนินการกระทำต่อไปตามเท่าที่จำเป็น...”

ปัจจุบันยังคงไม่มีสนธิสัญญาระหว่างประเทศฉบับใดที่ตอบสนองถึงประเด็นปัญหาทางกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ⁸⁷ อย่างเพียงพอครบถ้วนและสมบูรณ์ มีแต่เพียงสนธิสัญญาความร่วมมือกันในระดับภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นภูมิภาคอเมริกา⁸⁸ ภูมิภาคยุโรป⁸⁹ ตะวันออกกลาง⁹⁰ ภูมิภาคเอเชีย⁹¹ และภูมิภาคแอฟริกา⁹² ส่วนในระดับ

⁸⁶ United Nations Commission on Human Rights, General Comment No. 31, Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant, ¶¶ 6–8.

^{*} United Nations Disaster Relief Co-ordinator Office, Proposed Draft Convention on Expediting the Delivery of Emergency Relief, United Nations Document A/39/267/Add.2.

“...The international community has willingly rendered assistance in individual cases of disaster and continues to do so whenever necessary...”

⁸⁷ World Health Organisation, *The Challenge of African Disasters* (New York: United Nations Institute for Training and Research, 1991), p. 1.

⁸⁸ *E.g.*, Inter-American Convention to Facilitate Assistance in Cases of Disaster 1991.

ทวิภาคีมีสนธิสัญญาอย่างมากมาย โดยส่วนใหญ่ก็จะเป็นความตกลงกันระหว่างประเทศในทวีปยุโรป⁹³

จากมุมมองด้านสิทธิของปัจเจกชน แม้จะยังไม่ปรากฏเรื่องสิทธิในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมไว้โดยตรงในตราสารระหว่างประเทศต่างๆ แต่สามารถเทียบเคียงได้กับสิทธิมนุษยชนทั่วไป^{*} ซึ่งมีบทบัญญัติจำนวนมากที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม โดยจะเทียบเคียงกับสิทธิพื้นฐานต่างๆ ของปัจเจกชน ตามตราสารระหว่างประเทศ⁹⁴ และในตราสารของภูมิภาค⁹⁵ ซึ่งในเรื่องสิทธิทางด้านเศรษฐกิจได้ระบุคุณค่าเพิ่มขึ้นมาด้วยการให้รัฐภาคีใช้ความพยายามที่ดีที่สุดในการบรรลุดตามพันธกรณีของตนแทนการพัฒนาที่ละขั้นเท่านั้น^{*}

⁸⁹ *E.g.*, EUROPA Major Hazards Agreement (Partial Agreement on the Prevention of, Protection Against, and Organization of Relief in Major Natural and Technological Disasters) 1987; Agreement Among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-Made Disasters 1998; and Additional Protocol to the Agreement Among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-Made Disasters 2005.

⁹⁰ *E.g.*, Arab Cooperation Agreement on Regulating and Facilitating Relief Operations 1987.

⁹¹ *E.g.*, ADMER.

⁹² *E.g.*, Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa 2009.

⁹³ Horst Fischer, "International Disaster Response Law Treaties: Trends, Patterns, and Lacunae," in *International Disaster Response Laws, Prospects and Challenges*, ed. Victoria Bannon (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent, 2003), p. 29.

^{*} ระหว่างการประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1991 มีผู้เข้าร่วมประชุมจำนวนมากยืนยันว่าการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมเป็นสิทธิมนุษยชนและควรที่จะมีให้แก่ผู้ที่ต้องการ, see, United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/46/182.

⁹⁴ *E.g.*, Article 6 of ICCPR; Article of 6 of IRC; Articles 11 (2) and 12 of ICESCR.

⁹⁵ Article 16 of African Charter.

^{*} Chidi Anselm Odinkalu, "Implementing Economic, Social and Cultural Rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights," in *The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice 1986–2000*, eds. Malcolm Evans and Rachel Murray (Cambridge:

ซึ่งสิทธิมนุษยชนพื้นฐานนั้นควรได้รับการรับรองในทุกสถานการณ์ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติก็ควรได้รับการคุ้มครองเช่นกัน เมื่อสิทธิเหล่านั้นถูกคุกคามหรือละเมิดอย่างร้ายแรง⁹⁶

2.5.1.2 กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

จากคำกล่าวที่ว่า ผู้ทรงสิทธิในทางระหว่างประเทศก็ต้องปฏิบัติตามจารีตประเพณีด้วย (*consuetudo est servanda*) ทำให้การเกิดหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศจะต้องมีองค์ประกอบของหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่าง 2 องค์ประกอบควบคู่กัน คือ ความจำเป็นทางกฎหมายกับการปฏิบัติของรัฐ ซึ่งต้องมีสองอย่างควบคู่กันเสมอ จึงจะทำให้ได้เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศโดยมีรายละเอียด ดังนี้

1.) ความจำเป็นทางกฎหมาย (*opinio juris sive necessitatis*) เป็นการแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ระหว่างการปฏิบัติและกฎหมาย⁹⁷ ความจำเป็นทางกฎหมายจึงเป็นแนวความคิดที่เชื่อถือว่าสิ่งที่ตนกระทำอยู่เป็นกฎหมาย (*opinio juris*) และมีความจำเป็นที่จะต้องกระทำ (*sive necessitatis*) ซึ่งถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบภายในจิตใจของผู้กระทำ ด้วยเหตุที่ว่า การปฏิบัติของรัฐแต่เพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอที่จะก่อให้เกิดจารีตประเพณีระหว่างประเทศได้ รัฐยังต้องปฏิบัติไปโดยมีความเชื่อมั่นว่าหลักการที่รัฐกระทำตามในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศนั้นเป็นกฎหมาย⁹⁸ หรือกฎหมายอนุญาตหรือบังคับให้ทำเช่นนั้น ดังนั้น หากรัฐปฏิบัติโดยอหิยาศัยไม่ตรี

Cambridge University Press, 2002), pp. 178-218; ตามความเห็นเชิงแนะนำได้ขยายความเรื่องนี้ไว้โดยระบุว่าสิทธิทุกสิทธิยังคงได้รับการประกันขั้นต่ำเอาไว้, see, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3, The Nature of States Parties Obligations Article 2 (1), ¶ 7, United Nations Document E/1991/23.

⁹⁶ *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Report 1996*, p. 226, at ¶ 25; Jiri Toman, "Towards a Disaster Relief Law: Legal Aspects of Disaster Relief Operations," in *Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters*, ed. Frits Kalshoven (Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), p. 182.

⁹⁷ Charles de Visscher, *Theory and Reality in Public International Law*, trans. P. E. Corbett 2nd ed. (Princeton, N.J.: Princeton University, 1968), p. 155; Hugh Thirlway, *International Customary Law and Codification* (Dordrecht: Kluwer Law International, 1972), p. 67.

⁹⁸ *Continental Shelf (Libyan Arab Jarnahiriya/Malta), Judgment, I.C.J. Reports 1985*, p. 13, at ¶ 27.

หรือเป็นการปฏิบัติเพราะความสะดวกเหมาะสมโดยปราศจากความเชื่อมั่นในพันธกรณีตามกฎหมายแล้ว ย่อมไม่ถือว่าเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

2.) การปฏิบัติของรัฐ (State Practices) ซึ่งต้องมีสองอย่างควบคู่กันเสมอ จึงจะทำให้ได้เป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ การปฏิบัติของรัฐในประเด็นนี้ต้องอาศัยการปฏิบัติของรัฐที่สม่ำเสมอในการยอมรับ จึงปรากฏอยู่ในกฎหมายภายในของแต่ละรัฐในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ⁹⁹ อาทิ ประเทศไทยกำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 73 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550^{*} และในมาตรา 21(1) ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550^{**} เป็นต้น

การปฏิบัติของรัฐที่ขัดแย้งกับกฎระเบียบที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ยังถือว่าเป็นการยืนยันมากกว่าจะเป็นการบั่นทอนความเข้มแข็งของกฎดังกล่าว¹⁰⁰ กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศบางอย่าง อาทิ การไม่รุกรานและการป้องกันตนเอง อยู่ในลำดับที่สูงกว่า (Higher

⁹⁹ See, United Nations Disaster Relief Office, Directory of National Emergency Response offices, Disaster Emergency Plans and legislations, and Regional and Sub-Regional Agreements for Disaster Assistance Geneva: United Nations, 1992.

^{*} มาตรา 73 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

“บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พักผ่อน และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ”

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 47 ก วันที่ 24 สิงหาคม 2550, หน้า 1-127.

^{**} มาตรา 21 ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

“เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้น มีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้บัญชาการอำเภอ ที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่นั้นและผู้บัญชาการจังหวัดทราบทันที

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) สั่งข้าราชการฝ่ายพลเรือน พนักงานส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ เจ้าพนักงานอาสาสมัคร และบุคคลใด ๆ ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัย ให้ปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามความจำเป็นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย”

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 124 ตอนที่ 52 ก วันที่ 7 กันยายน 2550, หน้า 1-25.

¹⁰⁰ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, at p. 98.

Normatively) กฎที่มาจากแผนกอื่นของกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นกฎจำเป็นในการอยู่ร่วมกัน (Necessary Rules of Coexistence) และหลักการขั้นต่ำของความสงบเรียบร้อยของโลก (Principles of Minimum World Public Order)¹⁰¹ ซึ่งยอมรับเป็นการทั่วไปว่าเป็นหลักกฎหมายที่เด็ดขาด (*jus cogens*) ไม่ต้องอาศัยการแสดงออกของรัฐเป็นแนวทางเดียวกัน (Uniform) หรือ การให้ความยินยอมก็ตาม (Consent)¹⁰²

ดังนั้น การปฏิเสศที่จะปฏิบัติตามหลักกฎหมายจารีตประเพณีที่กำลังเกิดขึ้นใหม่¹⁰³ ไม่ใช่เงื่อนไขจำเป็นที่จะส่งผลให้รัฐนั้นไม่ผูกพันกับหลักกฎหมายนั้นเสมอไป¹⁰⁴ เมื่อเกิดกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นมาแล้ว แม้ว่าจะยังคงมีการละเมิดเกิดขึ้นก็ไม่ทำให้สถานภาพของหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นเปลี่ยนไป เนื่องจากในทุกครั้งที่มีการละเมิดก็ได้รับการตอบสนองจากสังคมระหว่างประเทศในรูปของการตำหนิ (Condemn) หรือการให้รัฐรับผิดชอบในการกระทำของตน เป็นต้น ทำให้การปฏิบัติจะมีบุคคลทางกฎหมายระหว่างประเทศจำนวนหนึ่งละเมิดกฎเกณฑ์บางอย่างที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย ก็ไม่ทำให้สภาพของกฎหมายแปรเปลี่ยนไปจนยินยอมให้เกิดความชอบธรรมในการกระทำนั้น แต่เป็นเพราะ *opinio juris* นั้นยังคงอยู่ในกฎเกณฑ์ดังกล่าว จึงทำให้กฎเกณฑ์นั้นยังคงเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

¹⁰¹ See, Terry Nardin Law, Morality and the Relations of States Princeton: Princeton University Press, 1983; Myres S. McDougal and Florentino. P. Feliciano, Law and Minimum World Public Order London: Yale University Press, 1961.

¹⁰² Oscar Schachter, "Entangled Treaty and Custom," in International Law at a Time of Perplexity: :Essays in Honour of Shabtai Rosenne, eds. Yoram Dinstein and Mala Tabory (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), pp. 717-738, at p. 734.

¹⁰³ Curtis A. Bradley and Jack L. Goldsmith, "Customary International Law as Federal Law," Harvard Law Review 110, 4 (1997): 815-821.

¹⁰⁴ See Theodor Meron, "Revival of Customary Humanitarian Law," American Journal of International Law 99, 4 (2005): 817-876, at 834; Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, ¶ 186.

* ท่าน Rosalyn Higgins ได้ยกตัวอย่างเอาไว้ในเรื่องการห้ามทรมาน ซึ่งแม้จะมีการละเมิดอยู่ตลอดเวลา ก็ไม่ได้ทำให้หลักการนี้ไม่พัฒนาจนกลายเป็นหลักการกฎหมายจารีตระหว่างประเทศ, see, Rosalyn Higgins, Problems and Processes: International Law and How We Use It (Oxford: Oxford University Press, 1994), p. 22.

นอกจากนี้ ความถี่หรือลักษณะของการกระทำเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอสำหรับการเสนอกฎที่พัฒนาให้มาเป็นหลักการของกฎหมายจารีตประเพณีได้¹⁰⁵ ซึ่งความถี่ในการประพฤติปฏิบัติให้เกิดจารีตประเพณีระหว่างประเทศ¹⁰⁶ ขึ้นอยู่ในสถานการณ์อาจใช้ระยะเวลาเป็นร้อยปีหรือไม่ถึงสิบปีก็ได้¹⁰⁷

การให้ความช่วยเหลือที่เป็นการกระทำที่การเห็นอกเห็นใจ หรือถือว่าเป็นเพียงงานการกุศล ไม่ได้มีแนวคิดเรื่องหน้าที่ตามกฎหมายเพื่อตอบสนองสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพราะในการที่รัฐนั้นยินยอมที่จะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐอื่น จึงเป็นกรณีที่ไม่อาจนำมาเทียบเคียงได้ว่าสิทธิของปัจเจกชนในการรับความช่วยเหลือในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นแล้ว และกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมต้องอยู่ในรูปของความเชื่อว่าเป็นสิ่งพึงต้องกระทำ ซึ่งความเชื่อดังกล่าวอาจปรากฏอยู่ในความยินยอมปฏิบัติของรัฐตามมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ที่ระบุถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมโดยรัฐต่างๆ เช่น บทบาทของประเทศที่บริจาค (Donor Countries)¹⁰⁸ การยินยอมปฏิบัติของบรรดารัฐต่างๆ ที่สอดคล้องกันจึงเป็นการลดทอนน้ำหนักใน

¹⁰⁵ Rosalyn Higgins, *Problems and Processes: International Law and How We Use It*, pp. 43-44.

¹⁰⁶ Robert Y. Jennings, "Recent Developments in the International Law Commission: Its Relation to the Sources of International Law," *International and Comparative Law Quarterly* 13, 2 (1964): 385-397, at 385; Robert Y. Jennings, "Treaties as Legislation," in *Jus et Societas: Essays in Tribute to Wolfgang Friedmann*, eds. Wolfgang Gaston Friedmann *et al.* (Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1979), p. 159-168, at 166.

¹⁰⁷ *North Sea Continental Shelf, Judgment, I.C.J. Reports 1969*, p. 3 at 177.

* อาทิ ในกรณีของเกาหลีเหนือที่โครงการอาหารโลกและองค์การอื่นได้รับการร้องขอให้มีการส่งธัญพืช 700,000 ตันให้แก่เกาหลีเหนือโดยตรง แทนที่จะส่งเงินให้แก่หน่วยงานของประเทศตนซึ่งเป็นการเรียกร้อยโดยตรงไปยังเกาหลีใต้และญี่ปุ่น ที่ตอบสนองล่าช้าต่อความต้องการความช่วยเหลืออย่างฉุกเฉินของประชาชนเกาหลีเหนือ ทั้งที่มีจำนวนข้าวเป็นล้านตันกำลังเน่าเสียอยู่ในโกดังของรัฐบาลทั้งสองประเทศ.

¹⁰⁸ *E.g.*, United Nations General Assembly Resolution 62/92 (1 February 2008), International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development, United Nations Document A/RES/62/92; United Nations General Assembly Resolution 61/132 (1 March 2007) Strengthening Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention in the Aftermath of the Indian Ocean Tsunami Disaster, United Nations Document A/RES/61/132; United Nations General Assembly Resolution 59/141 (25 February 2005),

ข้อโต้แย้งที่ระบุว่า ยังไม่มีสิทธิในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในตราสารระหว่างประเทศที่ชัดเจน สอดคล้องกับสุภาษิตลาตินที่ว่า จารีตประเพณีถูกสั่งเกต (*consuetudo observanda est*) เนื่องมาจากกฎหมายจารีตประเพณีสามารถมีผลใช้บังคับได้แม้ว่าไม่ได้ตราเป็นกฎหมายหรือบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม¹⁰⁹

2.5.1.3 หลักกฎหมายทั่วไป

ความหมายของหลักกฎหมายทั่วไป เป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศมาจากการยอมรับของรัฐ ซึ่งแยกมาจากคำพิพากษาของศาลภายใน เป็นการวางหลักการภายใต้ระบบกฎหมายภายในที่ได้รับการยอมรับโดยอารยประเทศ ทำให้ศาลนำหลักดังกล่าวมาปรับใช้¹¹⁰ จากเดิมที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไป จึงเป็นการอ้างอิงการให้เหตุผลทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ** โดยหลักทั้งหลายเหล่านี้ ล้วนมาจากกฎระเบียบและคำพิพากษาจำนวนมากและยาวนาน สกัดหลักออกมาจนได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป จนไม่ต้องย้อนกลับไปค้นหาความเชื่อมโยงโดยตรงกับการปฏิบัติของรัฐอีกต่อไป¹¹¹ อีกทั้ง ยังมีประเด็นเรื่องหลักการใหม่ของกฎหมายระหว่าง

Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/59/141.

¹⁰⁹ Aaron X. Fellmeth and Maurice Horwitz, *Guide to Latin in International Law* (New York: Oxford University Press, 2009), p. 63.

* Paul Guggenheim, Contribution à l'Histoire des Sources du Droit des Gens. in *Recueil des Cours*, Vol. 94 (1958, II) (Hague : Nijhoff, 1959), p. 78; ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมในสมัยศตวรรษที่ 19 คำว่าอารยะนั้นต้องเป็นไปตามมาตรฐานของชาติตะวันตก, see, Gerrit W. Gong, *The Standard of "Civilization" in International Society* (Oxford: Clarendon Press, 1984), p. 22; แต่ปัจจุบันยอมรับว่าทุกประเทศมีความเป็นอารยเท่าเทียมกันแล้ว.

¹¹⁰ Jennings, R. and Arthur Watts eds. *Oppenheim's International Law*, Vol. 1: Peace 9th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 29.

** จนทำให้หลักกฎหมายทั่วไป (General Principle of Law) และหลักกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป (General Principle of International Law) มีหลักกฎหมายที่ยังคงทับซ้อนกัน เช่น หลักความยินยอม (Consent) หลักต่างตอบแทน (Reciprocity) หลักความเท่าเทียมกันของรัฐ (Equality of States) หลักความมีผลทางกฎหมายของข้อตกลง (Legal Validity of Agreements) และหลักสุจริต (Good Faith) เป็นต้น.

¹¹¹ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law* 7th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), pp.16-17 and 19.

ประเทศ (New Principles of International Law) หรือหลักการพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ (Fundamental Principles of International Law) ได้ถูกพัฒนาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2¹¹² หลักกฎหมายทั่วไป จึงสามารถแบ่งออกได้เป็นหลักกฎหมายระหว่างทั่วไปกับหลักกฎหมายทั่วไปตามแต่สาขาของกฎหมายระหว่างประเทศที่พัฒนาเติบโตขึ้น

การให้ความช่วยเหลือปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของมนุษยชาติ ถึงแม้ว่าจะขัดกับผลประโยชน์ของรัฐก็ตาม แต่ก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกระทำเพื่อความอยู่รอดของมวลมนุษยชาติ ทำให้เป็นพันธกรณีระหว่างประเทศที่บรรดารัฐต่างๆ ในสังคมนานาชาติต้องร่วมมือกันให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ และถือได้ว่าเป็นการกระทำเพื่อมนุษยชาติที่มีความจำเป็นในยามสันติมากกว่าในยามสงครามเสียอีก¹¹³

อย่างไรก็ตาม หลักการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศก็ยังคงปรากฏแทรกซึมในหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซงโดยไม่เป็นธรรม (Unlawful Intervention) ที่ขัดกับกฎหมายระหว่างประเทศ¹¹⁴ ซึ่งมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป (General International Law) ในปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักมนุษยธรรมเพื่อปกป้องและคุ้มครองศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์¹¹⁵ หลักความเป็นกลางเพื่อยึดถือปฏิบัติว่าจะไม่เข้าข้างฝ่ายใด¹¹⁶ และหลักการไม่ทำตาม

¹¹² See, Wolfgang Friedmann, "The Uses of 'General Principles' in the Development of International Law," *American Journal of International Law* 57, 2 (1963): 279-299, at 279; Michel Virally, "Sources of International Law" in *Manual of Public International Law*, ed. Max Sørensen (New York: Macmillan, 1968), pp. 116-174.

¹¹³ อาทิ การที่ศาลอาญาระหว่างประเทศในอดีตุโกสลาเวีย (The International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia) ได้กล่าวเอาไว้ถึงหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ, see, Antonio Cassese, *International Criminal Law* 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 25.

¹¹⁴ *Corfu Channel Case (Merits), Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949*, p. 4, at ¶ 22; Articles 53, 60(5), and 64 of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969; see, Frederick Alexander Mann, "The Doctrine of *Jus Cogens* in International Law (1973)," in *Further Studies in International Law*, ed. Frederick Alexander Mann (Oxford: Clarendon Press, 1990), pp. 84-102.

¹¹⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 14, at ¶ 242;

¹¹⁶ *Corfu Channel Case (Merits), Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949*, p. 22, at ¶ 215.

อำเภोजี เพื่อเป็นแนวทางที่จะตอบสนองต่อความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยให้ลำดับความสำคัญแก่ผู้ที่จำเป็นจะต้องได้รับความช่วยเหลือก่อน¹¹⁷ ล้วนเป็นหลักการพื้นฐานที่ต้องร่วมกันคำนึงถึง โดยหลักทั้งสามได้รับการยอมรับว่าเป็นพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมโดยทั่วไป* รวมไปถึงหลักการไม่เลือกปฏิบัติควบคู่ไปกับหลักการไม่กระทำตามอำเภोजี¹¹⁸ เพื่อแสดงความแตกต่างระหว่างสองประเด็นดังกล่าว เช่น รัฐที่ปฏิเสธการให้บริการของตนแก่กลุ่มชนใดเป็นการเฉพาะย่อมผิดต่อหลักการไม่เลือกปฏิบัติ ส่วนการที่ปฏิบัติ

¹¹⁶ *E.g.*, Preamble of Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in 1986 amended in 1995 and 2006.

¹¹⁷ Peter Macalister-Smith, Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations, ¶ 6(a); James Darcy and Charles Antoine Hofmann, According to Need? Needs Assessment and Decision-Making in the Humanitarian Sector London: Overseas Development Institute, 2003; Peter Walker *et al.*, "Smoke and Mirrors: Deficiencies in Disaster Funding," British Medical Journal 330, 7485 (2005): 247-250.

* สอดคล้องกับหลักหลักการกาชาดพื้นฐาน 7 ประการ (The Seven Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent) ที่ระบุไว้ในธรรมนูญการเคลื่อนไหวของกาชาดสากล และเสี้ยววงเดือนแดง อันเป็นแนวทางการดำเนินงานด้านมนุษยธรรมของสภากาชาดประเทศต่างๆ ประกอบด้วย มนุษยธรรม (Humanity) ความไม่ลำเอียง (Impartiality) ความเป็นกลาง (Neutrality) ความเป็นอิสระ (Independence) บริการอาสาสมัคร (Voluntary Services) ความเป็นเอกภาพ (Unity) ความเป็นสากล (Universality), see, Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement 1986 (amended in 1995 and 2006); also see, International Committee of the Red Cross, The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent Geneva: International Committee of the Red Cross, 1996.

¹¹⁸ *E.g.*, Preamble of Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement 1986 (amended in 1995 and 2006); Article 3 of Framework Convention on Civil Defence Assistance 2000; Article 3 of Convention and Statute Establishing an International Relief Union 1927; Article 1 of Council of the European Union; Regulation No. 1257/96 (20 June 1996), Concerning Humanitarian Aid, Official Journal L 163 (2 July 1996); Article II of Agreement between the Republic of China and the United States of America Concerning the United States Relief Assistance to the Chinese People (with exchange of notes) 1947; Article II of Agreement between the United Nations International Children's Emergency Fund and Albania Concerning the Activities of UNICEF in Albania 1947; Article III of Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of India for the Duty Free Entry of Relief Supplies and Packages 1964.

หน้าที่เป็นกรณีพิเศษแก่เพื่อนของตนมากกว่าให้ผู้อื่นก็จะขัดกับหลักการไม่กระทำตามอำเภอใจ นอกจากนี้ หลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Solidarity) เป็นพื้นฐานของการแบ่งปันความรับผิดชอบและอำนาจอธิปไตยในการดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือต้องเป็นการไม่แทรกแซง เป็นต้น

2.5.2 ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศลำดับรอง

ตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คำพิพากษาไม่ใช่บ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศโดยตรง¹¹⁹ เนื่องจากคำพิพากษาระหว่างประเทศมีผลผูกพันก็แต่เฉพาะคู่ความในคดีเท่านั้น* และข้อเขียนของนักนิติศาสตร์ก็เป็นแต่เพียงผลงานตีพิมพ์เผยแพร่เท่านั้น มีผลทำให้ออนุมาตรา (d) ถือว่าเป็นเพียงเครื่องช่วยในการพิจารณากำหนดหลักกฎหมาย¹²⁰ ทำให้เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ดังนี้

2.5.2.1 คำพิพากษาของศาล

กฎหมายระหว่างประเทศจะไม่ได้หมายความว่าคำพิพากษาในอดีตของศาล (*stare decisis*) จะเป็นที่มาของกฎหมาย ตามหลักกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศหรือศาลในระดับภูมิภาค ก็ยังได้รับการยอมรับว่ามีน้ำหนักในการกล่าวอ้างให้เหตุผลทางกฎหมายในทางกฎหมายระหว่างประเทศ หรือแม้แต่คำพิพากษาของศาลภายในก็เป็นการแสดงให้เห็นตัวอย่างการปรับใช้กฎหมายเข้ากับข้อเท็จจริงในประเทศนั้น เนื่องจากหลักการต่างๆ ล้วนแล้วแต่ถูกนำมาปรับใช้ในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ จึงมีผู้กล่าวว่า การให้ความช่วยเหลือในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติตกอยู่ภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชนบ้างก็ระบุว่า เป็นพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ หากแต่ยังไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับ

¹¹⁹ ประสิทธิ์ เอกบุตร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา พิมพ์ครั้งที่ 4. (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2551), หน้า 62-63.

* Article 59 of ICJ Statute

“The decision of the Court has no binding force except between the parties and in respect of that particular case.”

¹²⁰ Ian Brownlie, Principles of Public International Law, p. 5.

ขอบข่ายและเนื้อหาของพันธกรณีดังกล่าว¹²¹ จากแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ก็ยังไม่มีคดีใดที่ถูกนำขึ้นมาพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องนี้

ดังนั้น ความหมายของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จึงอาจเทียบเคียงได้กับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมตามแนวคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในคดีนิคารากัว ค.ศ. 1986 ดังนี้¹²²

“...ถ้าบทบัญญัติของ “การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม” เป็นการหลีกเลี่ยงจากการดำเนินเสมือนว่าเป็นการแทรกแซงเกี่ยวกับกิจการภายในของนิคารากัว จึงไม่ถูกจำกัดแต่เพียงเป้าหมายที่ศักดิ์สิทธิ์ของกาชาด อาทิ “การป้องกันและบรรเทาการทุกข์ทรมานของมนุษย์” และ “การปกป้องชีวิตและสุขภาพ และการยึดมั่นในการเคารพความเป็นมนุษย์” ทั้งหลายที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ ต้องเป็นการให้แก่ผู้ที่ต้องการทั้งหมดโดยไม่เลือกปฏิบัติ...”

คำพิพากษาของศาลข้างต้นจึงเป็นการแสดงให้เห็นว่า ศาลได้ให้แนวทางในการอธิบายความหมายของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมที่อาจนำกล่าวอ้างกับรัฐบาลว่า มิได้เป็นการละเมิดหลักการไม่แทรกแซง (Principle of Non-Intervention) ซึ่งในกรณีนี้ย่อมสามารถนำมาปรับใช้เทียบเคียงกับการให้ความช่วยเหลือในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ¹²³ แต่เป็นการเทียบเคียงทางอ้อม เนื่องจากยังไม่มีคดีใดกล่าวถึงเรื่องการบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติโดยตรง¹²⁴

¹²¹ Ronan J. Hardcastle 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 598-599.

¹²² *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, at 243.

“...If the provision of “humanitarian assistance” is to escape condemnation as an intervention in the internal affairs of Nicaragua, not only must it be limited to the purpose hallowed in the practice of the Red Cross, namely “to prevent and alleviate human suffering”, and “to protect life and health and to ensure respect for the human being”; it must also, and above all, be given without discrimination to all in need...”

¹²³ Ronan J. Hardcastle and Adrian T. L. Chua, “Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters,” *International Review of Red Cross* 325: 604.

¹²⁴ Alejandra de Urioste, “When Will Help Be on the Way? The Status of International Disaster Response Law,” *Tulane Journal of International and Comparative Law* 15, 1 (2006): 181-206.

ในระดับภูมิภาคได้มีคดีระหว่างบูดาเยวาและพวก กับประเทศรัสเซีย (*Budayeva and others v. Russia*)¹²⁵ ของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป^{*} ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 เกิดโคลนถล่มทับเมืองทาสนาส (Tyrnauz) มีผู้เสียชีวิตและอาคารเสียหาย โดยเป็นผลมาจากดินโคลนของแม่น้ำเจอโฮซานซู (Gerhozhansu) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ ตามปกติแล้วเมืองนี้ได้รับการป้องกันโดยมีเขื่อนกั้นดินโคลน แต่เมื่อปีก่อนหน้านั้นดินโคลนถล่มได้ทำให้เขื่อนกั้นดินโคลนทั้งหลายเหล่านั้นเสียหายและยังไม่ได้ซ่อมแซม ทั้งที่สองสัปดาห์ก่อนหน้าเกิดเหตุ นั้น สถาบันอุทกศาสตร์ของรัฐได้แจ้งให้รัฐมนตรีของท้องถิ่นสำหรับบรรเทาภัยพิบัติเกี่ยวกับอันตรายของภัยพิบัติ รวมทั้งได้ร้องขอให้ตั้งจุดสังเกตการณ์เหนือลำน้ำ เพื่อให้สามารถแจ้งเตือนภัยได้ ในวันก่อนหน้าที่จะเกิดดินโคลนถล่มกระแสน้ำได้พัดโคลนและเศษขยะไหลเข้ามายังเมืองและมีน้ำท่วมในบางส่วนของพื้นที่แต่ยังไม่มีผู้เสียชีวิต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้สั่งให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในสถานที่ได้รับผลกระทบให้อพยพออกไป

ถึงกระนั้นก็ตาม เมื่อระดับโคลนลดลง ทางการก็มีได้ห้ามกลุ่มคนดังกล่าวกลับเข้ามายังบ้านเรือนของตนในวันถัดมา เพราะการเพิกเฉยต่อมาตรการป้องกันภัยทั้งหลายดังกล่าวข้างต้น ทำให้เมื่อเกิดเหตุดินโคลนถล่มจึงมีผู้เสียชีวิตอย่างน้อยแปดคน

คดีนี้บรรดาญาติของผู้เสียชีวิตพยายามที่จะเรียกร้องค่าชดเชยจากหน่วยงานภายในประเทศ ศาลปฏิเสธข้อเรียกร้องดังกล่าวด้วยเหตุผลที่ว่าสาเหตุการเสียชีวิตนั้นเป็นไปตามธรรมชาติไม่สามารถคาดหมายหรือป้องกันได้ รัฐจึงไม่จำเป็นต้องมีความรับผิดชอบ ทำให้มีการอุทธรณ์คดีต่อไปยังศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ศาลพิพากษาว่า รัสเซียละเมิดหน้าที่ในการคุ้มครองชีวิตและล้มเหลวที่จะใช้มาตรการป้องกัน รวมทั้งสั่งให้จ่ายค่าเสียหายแก่บรรดาญาติของผู้เสียชีวิต ในส่วนเนื้อหาของคำพิพากษาที่ได้วินิจฉัยในเรื่องหน้าที่ของรัฐกับภัยพิบัติธรรมชาตินั้น ศาลได้ให้เหตุผลว่ามีพันธกรณีของรัฐวางเอาไว้ให้ปฏิบัติตามในการป้องกันชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยในเขตอำนาจรัฐ ซึ่งเน้นย้ำต่อไปอีกว่าพันธกรณีนั้นอยู่เหนือหน้าที่หลักของรัฐในการออกกฎหมายและกรอบการบริหาร เพื่อให้มีประสิทธิภาพและลดการคุกคามสิทธิในการมีชีวิตอยู่ รัฐจึงมีหน้าที่

¹²⁵ European Court of Human Rights, *Budayeva and Others v. Russia*, Application Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02 (Sect. 1), E.C.H.R. 20 March 2008.

^{*} เป็นผลมาจากพิธีสารหมายเลข 11 (Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Restructuring the Control Machinery established thereby) มีผลใช้บังคับให้สิทธิแก่ปัจเจกชนสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้เอง โดยไม่ต้องผ่านการคัดกรองจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป.

ในการคุ้มครองชีวิตต่อผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยยืนยันถึงสิทธิการมีชีวิตอยู่ ไม่เพียงแต่การเสียชีวิตที่มีผลมาจากการใช้กำลังโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่รัฐยังคงมีพันธกรณีในการใช้ขั้นตอนที่เหมาะสมในการปกป้องชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของตน และเน้นย้ำว่าพันธกรณีนี้ส่งผลให้เป็นหน้าที่หลักของรัฐในการตรากฎหมายและกรอบนโยบายในการลดทอนการคุกคามสิทธิการมีชีวิตอยู่¹²⁶

คำพิพากษาคดีนี้ ได้สะท้อนให้เห็นถึงพันธกรณีของรัฐต่อสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ต้องมีหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้.-

- 1) ออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหนีภัยพิบัติ และจัดตั้งกระบวนการและขั้นตอนที่จำเป็น รวมถึงการเฝ้าระวังสถานการณ์ความเสี่ยง
- 2) ให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับความเป็นไปได้สำหรับความเสี่ยงและอันตรายจากภัยพิบัติ ผ่านทางระบบการแจ้งเตือนที่มีประสิทธิภาพ
- 3) อพยพประชาชนที่อาจประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติ
- 4) ดำเนินการสอบสวนและเริ่มกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กับผู้ที่ประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่และทำให้มีผู้เสียชีวิต โดยมีสาเหตุมาจากภัยพิบัติธรรมชาติ
- 5) ช่วยเหลือและชดเชยเยียวยาค่าเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

อีกทั้งศาลยังแสดงเหตุผลว่า รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบสำหรับการเสียชีวิตต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะรัฐบกพร่องในหน้าที่ของตนในการใช้มาตรการป้องกัน และลดผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จากคำพิพากษาดังกล่าวจึงปรากฏชัดเจนว่า รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการเสียชีวิตที่เกิดขึ้น เพราะการประมาทเลินเล่อของหน่วยงานของรัฐในการทำหน้าที่ใช้มาตรการป้องกันอันตรายจากธรรมชาติที่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ และมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่ใช้ในการอพยพ จึงแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ

โดยในส่วนของภัยพิบัติจากน้ำมือของมนุษย์ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปก็ได้เคยตัดสินเอาไว้เป็นแนวทางเดียวกันในคดีก่อนหน้าแล้วโดยเป็นคดีระหว่างโอเนอริยิลดีกับประเทศตุรกี (*Öneriyildiz v. Turkey*)¹²⁷ โจทก์อยู่อาศัยในสลัมใกล้กับกองขยะซึ่งเกิดการระเบิดของแก๊สมีเทนมีผลทำให้ผู้เสียชีวิตจำนวน 39 ราย ศาลพิพากษาให้ทางการตุรกีบกพร่องที่ทราบหรือควร

¹²⁶ European Court of Human Rights, *Budayeva and Others v. Russia*, Application Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02 (Sect. 1), E.C.H.R. 20 March 2008, ¶¶ 128-129.

¹²⁷ European Court of Human Rights, *Öneriyildiz v. Turkey*, Application No. 48939/99 (Sect. 1), E.C.H.R., 30 November 2004.

ทราบว่ามีความเสี่ยงเกิดขึ้นจริง เนื่องจากก่อนหน้านี้ได้มีผู้เชี่ยวชาญได้เตือนให้ทราบถึงความเสี่ยงนั้น แต่มิได้มีการดำเนินการใดๆ จากภาครัฐ ประเทศตุรกีจึงบกพร่องในพันธกรณีของตนในการปกป้องชีวิตของปัจเจกชน

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ได้ตัดสินในคดีระหว่างโลเปส ออสตรา กับประเทศสเปน (*Lopez ostra v. Spain*)¹²⁸ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า ผู้ร้องอยู่อาศัยใกล้โรงงานบำบัดน้ำเสีย ซึ่งสร้างปัญหาด้านสุขภาพและส่งกลิ่นอันไม่พึงประสงค์รบกวนประชาชนที่อยู่อาศัยใกล้โรงงาน ศาลจึงพิพากษาว่ามลภาวะทางสิ่งแวดล้อมที่อาจกระทบต่อความเป็นอยู่ที่ดีของปัจเจกชนและทำให้ปัจเจกชนเหล่านั้นไม่สามารถอยู่อาศัยในบ้านของตนได้ตามปกติ รัฐจึงมีหน้าที่ในการปกป้องสิทธิดังกล่าวแต่ก็ล้มเหลวไม่ได้กระทำ

คดีนี้ แสดงให้เห็นว่าศาลอธิบายถึงเหตุผลว่ารัฐมีพันธกรณีในการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชนโดยหลักการนี้สามารถปรับใช้ในกรณีที่มีหน้าที่ต้องปกป้องสิทธิของปัจเจกชนในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติด้วย รัฐจึงต้องตระหนักถึงภัยคุกคามต่อสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใดก็ตาม¹²⁹

ดังนั้น คดีทั้งสี่แสดงให้เห็นถึงพัฒนาการทางด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติว่า รัฐเจ้าของดินแดนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติต้องมีภาระหน้าที่ในการลดความเสี่ยงภัย รวมไปถึงความรับผิดชอบในการละเว้นจากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวของตน และยังคงมีความรับผิดชอบเป็นอันดับแรกในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งอยู่ภายในดินแดนของตน และต้องตอบสนองตามความเปลี่ยนแปลงและมุมมองของปัจเจกชนกับสังคมระหว่างประเทศ¹³⁰ ซึ่งกำลังพัฒนาเป็นแนวโน้มของหลักกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน

¹²⁸ European Court of Human Rights, *Lopez ostra v. Spain*, Application No. 16798/90 (1994) E.C.H.R. 46 (9 December 1994).

¹²⁹ United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 3, On the Nature of State Parties' Obligations (1990), United Nations Document E/1991/23, Annex III.

¹³⁰ 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, at 307 and 309; P. Alston, "Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control," *American Journal of International Law* 78, 3 (1984): 607-621, at 607; Richard Bilder, "Rethinking International Human Rights: Some Basic Questions," *Wisconsin Law Review* 1 (1969): 551-608.

2.5.2.2 ข้อเขียนของนักนิติศาสตร์

นักนิติศาสตร์ทำให้ผู้อื่นเข้าใจว่า กฎหมายระหว่างประเทศมีพัฒนาการโดยนำเสนอผ่านทางผลงานของตน¹³¹ ส่งอิทธิพลต่อกฎหมายระหว่างประเทศ¹³² และมีคุณค่าเป็นที่ยอมรับเมื่อแสดงออกในนามขององค์กรที่ตนสังกัดอยู่* จากการนำเสนอแนวความคิดของตนผ่านทางผลงานมีส่วนทำให้เกิดเป็นแนวคิด (Doctrine)¹³³ ต่อไปในอนาคตเพื่อเติมเต็มหลักการต่างๆ อาทิ การให้ความช่วยเหลือให้ครอบคลุมกรณีที่รัฐไม่มีศักยภาพเพียงพอหรือไม่ยินยอมให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม พันธกรณีนี้อาจทำให้รัฐนั้นต้องอนุญาตให้มีการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ¹³⁴ ซึ่งถือได้ว่าเป็นพันธกรณีที่มาจากสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ แม้ว่าจะยังเป็นที่ยอมรับใน

¹³¹ Georg Schwarzenberger, International Law, Vol. 1 3rd ed. (London: Steven & Sons, 1957), p. 15.

¹³² Frederick Alexander Mann, Studies in International Law (Oxford: Clarendon Press, 1973), p. 162.

* นักนิติศาสตร์ในตำแหน่งตุลาการ เช่น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป หรือนักนิติศาสตร์ในตำแหน่งด้านวิชาการ อาทิ คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission), ที่ประชุมแห่งกรุงเฮกว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Hague conference on private international law: HCCH), สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการทำให้กฎหมายเอกชนเป็นเอก रूप (International Institute for the Unification of Private Law: UNIDROIT), คณะกรรมาธิการสหประชาชาติว่าด้วยกฎเกณฑ์การค้าระหว่างประเทศ (United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL), สถาบันกฎหมายนานาชาติ (Institut de Droit International / Institute of International Law) และ สมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Association) เป็นต้น.

¹³³ Gerald Fitzmaurice, "Legal Advisors and Foreign Affairs," American Journal of International Law 59, 1 (1965): 72–86; Gerald Fitzmaurice, "The Constitution of the Institute of International Law to the Development of International Law," in Recueil des Cours, 1973.I (The Hague: Hague Academy of International Law, 1974), pp. 203–260; Manfred Lachs, The Teacher in International Law: Teachings and Teaching The Hague: Nijhoff, 1982; Bin Cheng ed., International Law: Teaching and Practice London: Stevens, 1982; Moustapha Sourang, "Jurisprudence and Teachings," in International Law: Achievements and Prospects, ed. Mohammed Bedjaoui (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991), pp. 283–285.

¹³⁴ Chan Leng Sun, "Humanitarian Assistance by International Organisations: A Question of Compulsory access to Victims," Singapore Journal of Legal Studies 1, 4 (1991): 320–347, at 328.

ปัจจุบันว่า กรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศที่ระบุถึงพันธกรณีของรัฐว่าจะต้องรับความช่วยเหลือฉุกเฉิน แม้ว่าประชากรของตนจะตกอยู่ในอันตรายอย่างยิ่งก็ตาม¹³⁵ เพราะตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้วบนพื้นฐานหลักการอำนาจอธิปไตยยอมรับว่า รัฐแต่ละรัฐมีความรับผิดชอบหลักในการดูแลเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นในดินแดนของตน¹³⁶

การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมสอดคล้องกับแนวคิดของวาตเทล (Emmer de Vattel) ในกรณีความอดอยาก (Famine)¹³⁷ ตามที่ปรากฏในหนังสือกฎหมายระหว่างประเทศ (The Law of Nations) ว่า

“... เพื่อให้ความช่วยเหลือสิ่งจำเป็นอย่างมาก (รัฐที่ประสบกับความอดอยาก) เป็นสิ่งสำคัญที่สุดคดคล้องกับมนุษยธรรมชาติ ซึ่งเป็นหน้าที่ที่รัฐใดจะละเลยแล้วถือว่ามียารยธรรมได้ ... สิ่งที่เป็นภัยกับประเทศที่ได้รับผลกระทบ การให้ความช่วยเหลือจึงต้องกระทำ...”

จากข้อความดังกล่าวข้างต้น แนวความคิดของวาตเทลจึงเป็นการสร้างหลักในการอยู่ร่วมกันในสังคมระหว่างประเทศเพื่อให้รัฐต่างๆ ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อผลประโยชน์ร่วมกันของมวลมนุษยชาติ เมื่อเกิดมีรัฐสมัยใหม่ขึ้นและเป็นจุดเริ่มต้นของแนวคิดการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

¹³⁵ Donald D. Tansley, Final Report: An Agenda for the Red Cross (Geneva: International Committee of the Red Cross, 1975), p. 80.

¹³⁶ Yves Beigbeder, The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organization: The Right and Duty to Humanitarian Assistance, p. 9.

¹³⁷ See, David Marcus, “Famine Crimes in International Law,” American Journal of International Law 97, 2 (2003): 245–281.

* See, Emmerich de Vattel, Trans. Thomas Nugent, The Law of Nations, or Principle of the Law of Nature Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essay on the Origin and Nature of Natural Law and on Luxury, eds. Béla Kapossy and Richard Whatmore, (Indiana: Liberty Fund, Inc., 2008), p. 263.

¶ 5. It ought to assist a nations afflicted with famine or any other calamities.

“... To give assistance in such extreme necessity (a nation is affected with famine) is so essential conformable to humanity, that the duty is seldom neglected by any nation that has received the slight polish of civilisation. ...

Whatever be the calamity with which a nation is affected, the like assistance is due to it. ...”

แนวคิดของฌอง-ฟร็องซัว เรอเวล (Jean-François Revel) นำเสนอคำว่า "สิทธิในการแทรกแซง (Droit d'Ingérence)" ขึ้นมาใน ค.ศ. 1979 โดยยอมให้รัฐสามารถละเมิดอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่นภายใต้ขอบอำนาจที่ได้รับมาจากอำนาจที่อยู่เหนือรัฐ ต่อมาศาสตราจารย์มาริโอ เบตทาทิ (Mario Bettati) จึงนำเสนอเรื่องสิทธิในการแทรกแซง (Droit d'Ingérence)* โดยได้วิเคราะห์ถึงสิทธิการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมหรือสิทธิในการแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรม (Ingérence humanitaire) ซึ่งนำเสนอแนวคิดในการสร้างหลักความชอบธรรมและฐานทางกฎหมายให้แก่รัฐอื่นในการเข้ามาให้ความช่วยเหลือเหยื่อที่ถูกละเมิดสิทธิในดินแดนของอีกรัฐหนึ่ง โดยเป็นการเสนอฐานทางกฎหมายให้กับการลำเลียงการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Aid) โดยระบุว่าสิทธิการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยนำมือของมนุษย์โดยที่ไม่ต้องขอความยินยอมจากรัฐนั้น เพื่อเป็นการปกป้องชีวิตและสุขภาพของประชาชน**

* ศาสตราจารย์มาริโอ เบตทาทิได้อธิบายความหมายของคำว่า l'ingérence ไม่ได้มีความหมายเดียวกับแนวคิด Un Droit d'Ingérence, see, Mario Bettati, "Un droit d'ingérence ?," Revue Generale de Droit International Public 3 (1991): 639-670, at 641 cited in Yves Sandoz, "'Droit' or 'devoir d'ingérence' and the Right to Assistance: The Issues Involved," International Review of the Red Cross 288 (1992): 215-227, at 216; also see, Ian Brownlie, International Law and the Use of Force by States (Oxford: Oxford University Press, 1968), pp. 338-342.

** Mario Bettati, Le Droit d'Ingérence: Mutation de l'ordre international (Paris: Odile Jacob, 1996), p. 121 cited in Robert Kolb, "Note on Humanitarian Intervention," International Review of the Red Cross 85, 849 (2003): 119-134; Mario Bettati and Bernard Kouchner, Le Devoir d'Ingérence: Peut-on Les Laisser Mourir? Paris: Denoël, 1987 cited in Federico Rahola, "On the Victim's Side: A Note on Humanitarianism in the Time of Wars of Interference," ephemera 6, 1 (2006): 40-55, แต่ก็มีผู้วิพากษ์วิจารณ์ว่าแนวคิดนี้เป็นลัทธิจักรวรรดินิยมแบบใหม่ (Neo-Colonialism) เป็นการนำเสนอแนวคิดที่มาจากรัฐอื่นมีความชอบธรรมเข้ามายังดินแดนของรัฐอื่น ซึ่งประเทศที่พัฒนาแล้วจะอาศัยช่องทางนี้เข้ามาแทรกแซงประเทศที่ด้อยพัฒนามากกว่า ทั้งที่ในความจริงแล้วสังคมระหว่างประเทศไม่ได้เป็นเช่นนั้น มีรัฐกำลังพัฒนาจำนวนมากที่สนับสนุนมติว่าด้วยสิทธิในการแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรม การแทรกแซงในบอสเนียและโซมาเลียก็ยังคงเกิดจากการร้องขอของชาติมุสลิมและรัฐในแอฟริกา มากไปกว่านั้นในช่วงต้นทศวรรษที่ 90 กลุ่มแพทย์ไร้พรมแดนได้ให้ความช่วยเหลือผู้คนในย่านบร็อกซ์ (Bronx) ในเมืองนิวยอร์ก (New York) ที่อยู่อาศัยด้วยการดูแลสุขภาพจากในกองขยะแล้วเช่นกัน; James Mayall, "Humanitarian Intervention and International Society: Lessons from Africa," in Humanitarian Intervention and International Relations, ed. Jennifer M. Welsh (New York: Oxford University Press, 2004), pp. 120-141.

ถึงกระนั้น การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจึงควรอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันด้วย โดยรัฐใดรัฐหนึ่งไม่ควรมีความชอบธรรมในการให้ความช่วยเหลือรัฐอื่นตามอำเภอใจ เมื่อมีรัฐล้มเหลวในการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ หน้าที่ในการช่วยเหลือจึงสมควรที่จะตกแก่สังคมระหว่างประเทศแทนโดยทันที¹³⁸

ต่อมาแบร์นาร์ค คูชเนอร์ (Bernard Kouchner) ยังเสนอต่อรัฐบาลฝรั่งเศสให้นำแนวคิดที่ว่าด้วยหน้าที่ในการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมมาใช้ จึงส่งผลให้เกิดเป็นสิทธิในการเข้าถึงเหยื่อ (Right of Access to the Victims) ซึ่งสหภาพยุโรปได้สนับสนุนแนวคิดนี้เช่นกัน¹³⁹ และได้รับการยอมรับในมติของสหประชาชาติในเวลาต่อมา¹⁴⁰ ถึงอย่างไรก็ตาม แนวคิดการแทรกแซง (Ingérence) ยังไม่ได้รับการยอมรับ ทั้งที่ในบางสถานการณ์มีความจำเป็นอย่างยิ่ง จึงจะต้องมีการพัฒนาการเพื่อหาหนทางสำหรับประเด็นต้องห้ามนี้ จึงเป็นการต่อสู้กันของแนวความคิดที่จะ

¹³⁸ Alberto do Amaral Junior, The Right to Humanitarian Assistance [Online], Available from: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Junior_The_Right_to_Humanitarian_Assistance.pdf [2010, 5 January].

* แม้ว่าแบร์นาร์ค คูชเนอร์ จะเป็นหนึ่งในผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่มแพทย์ไร้พรมแดน (Médecins Sans Frontières / Doctors Without Borders) ก็ตาม แต่ระยะเวลาผ่านไปทำให้แนวคิดของท่านหลายประการไม่สอดคล้องกับองค์กรและได้กลายเป็นเสียงส่วนน้อย จนทำให้ท่านถอดตัวออกไปกว่า 30 ปี และไม่ได้มีส่วนยุ่งเกี่ยวอีก โดยหนึ่งในความเห็นต่าง คือ ประเด็นหน้าที่ในการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมมีมุมมองว่าสามารถรัฐสมควรที่จะใช้กองกำลังของตนในปฏิบัติการได้เพื่อเหตุผลทางด้านมนุษยธรรม, see, Doctors Without Borders, Dr. Bernard Kouchner and MSF: A Clarification [Online], Available from: <http://www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=2053> [2010, 13 October]; also see, Jean-François Berger, "Le dilemme humanitaire. Entretien avec Philippe Petit," International Review of the Red Cross 312 (1996): 399-402; โดยหน้าที่ในการแทรกแซงเพื่อมนุษยธรรมนี้ เป็นการร่วมกันพัฒนาและผลักดันของแบร์นาร์ค คูชเนอร์ กับมาริโอ เบตทาคี ซึ่งแบร์นาร์ค คูชเนอร์ เมื่อเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจึงใช้สถานะของตนเป็นฐานในการผลักดันนโยบายดังกล่าวออกมาเป็นแนวปฏิบัติและให้กลายเป็นรูปธรรมมากที่สุด.

¹³⁹ "The UN and Humanitarian Intervention: To Protect Sovereignty, or to Protect Lives?," Economist (17 May 2008): 50.

¹⁴⁰ United Nations General Assembly Resolution 43/131(8 December 1988), Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and Similar Emergency Situations, United Nations Document A/RES/43/131.

ขยายการคุ้มครองมนุษย์ให้กว้างกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันภายใต้การยึดติดกับอำนาจอธิปไตยของรัฐจนบางครั้งละเลยเหยื่อที่ยังเผชิญกับความทุกข์ยากและต้องการความช่วยเหลือ

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1981 สหประชาชาติได้อนุมัติกฎระเบียบมนุษยธรรมระหว่างประเทศใหม่ (New International Humanitarian Order)¹⁴¹ และก่อตั้งคณะทำงานอิสระว่าด้วยประเด็นทางมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (Independent Commission on International Humanitarian Issues: ICIH)¹⁴² มีเจ้าชาย เอล ฮัสซัน บิน ทาลาล (His Royal Highness Prince El Hassan bin Talal) แห่งจอร์แดนเป็นประธานร่วม ได้มีการนำเสนอรายงานชื่อชัยชนะของมนุษยชาติ (Winning the Human Race?)¹⁴³ ให้ขยายการบังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศให้ครอบคลุมประเด็นอื่นมากขึ้น ต่อมาจึงจัดตั้งสำนักงานอิสระว่าสำหรับประเด็นทางมนุษยธรรม (The Independent Bureau for Humanitarian Issues: IBHI) ตามข้อเสนอของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1998 ซึ่ง BHI เป็นหน่วยงานที่สืบทอดมาจากคณะทำงานอิสระว่าด้วยประเด็นทางมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยหลักการที่เจ้าชาย เอล ฮัสซัน บิน ทาลาล ได้ทรงผลักดันให้มีประยุตติ์ใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศมากกว่าแต่เพียงใช้ในยามขัดกันทางอาวุธเท่านั้น จนนำไปสู่มติอื่นๆ ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติในเวลาต่อมา โดยให้รวมถึงภัยพิบัติธรรมชาติหรือโดยภัยจากน้ำมือมนุษย์ด้วย¹⁴⁴

ข้อเขียนของนักนิติศาสตร์ที่กล่าวมาข้างต้นจึงเป็นการขยายความหรือพยายามนำเสนอแนวคิดและหลักการให้แก่สังคมระหว่างประเทศ เพื่อเติมเต็มและพัฒนาแนวทางสากลในการให้

¹⁴¹ United Nations General Assembly Resolution 36/136 (14 December 1981), New International Humanitarian Order, United Nations Document A/Res/36/136.

¹⁴² United Nations General Assembly Resolution 38/125 (16 December 1983), New International Humanitarian Order, United Nations Document A/Res/38/125.

¹⁴³ See, Independent Commission on International Humanitarian Issues, Winning the Human Race? London: Zed Books, 1988.

* รายละเอียดเกี่ยวกับกฎระเบียบมนุษยธรรมระหว่างประเทศใหม่, see, Report of the Secretary-General on the New International Humanitarian Order (1 November 2002), United Nations Document A/57/583; United Nations General Assembly Resolution 57/184 (23 January 2003), New international Humanitarian Order, United Nations Document A/Res/57/184; Report of the Secretary-General on the New International Humanitarian Order (9 November 2004), United Nations Document A/59/554.

¹⁴⁴ Report of the Secretary-General on the New International Humanitarian Order (4 October 1996), United Nations Document A/51/454.

ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพราะในบางกรณีที่ความช่วยเหลือภายในรัฐนั้นยังมีไม่เพียงพอและเข้าไม่ถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ จึงสมควรให้เป็นหน้าที่ของสังคมระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือ จึงมิใช่เป็นหลักการอันชอบธรรมที่จะให้สิทธิแก่รัฐหนึ่งรัฐใดทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือตามอำเภอใจ เพียงเพราะรัฐนั้นมีศักยภาพที่จะกระทำได้ แต่เป็นการปฏิบัติในนามของสังคมระหว่างประเทศ จึงต้องเลือกใช้ช่องทางที่ถูกต้องเท่านั้น หรือเป็นการรัฐที่ได้รับผลกระทบสามารถปฏิเสธรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมโดยปราศจากเหตุผลที่ชอบธรรมจึงย่อมไม่เป็นสิ่งที่สมควรกระทำเช่นกัน

2.5.3 ที่มาอื่น

แนวคิดที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศจำกัดแต่เพียงในทีกล่าวตาม มาตรา 38 ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่นำมาประยุกต์ใช้จึงแคบเกินไป เพราะกฎหมายระหว่างประเทศได้มีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลา¹⁴⁵ อาทิเช่น เดิมมติขององค์การระหว่างประเทศไม่ได้มีผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁴⁶ หรือการแสดงออกด้วยการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ ซึ่งล้วนแล้วแต่ไม่ได้ระบุเอาไว้ในมาตรานี้ โดยปัจจุบันเป็นที่ยุติแล้วว่า ที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศนั้นสามารถมีได้นอกจากนั้นตามที่กล่าวมาข้างต้น

2.5.3.1 การกระทำฝ่ายเดียวของรัฐ

คำจำกัดความคำว่ารัฐ* ได้ผ่านการสะสมและพัฒนามาช้านาน และถูกนำมาบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรและมักอ้างอิงจากนิยามตามมาตรา 1** ของอนุสัญญามอนเตวิเดโอว่าด้วยสิทธิและ

¹⁴⁵ Rosalyn Higgins, "International Law and the Avoidance, Containment and Resolution of Disputes, General Course on Public International Law," in *Recueil des Cours*, 1991-V (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993), p. 43.

¹⁴⁶ Article 17(1) of Charter of the United Nations 1945; D. H. N. Johnson, "The Effect of Resolutions of the General Assembly of the United Nations," in *British Year Book of International Law* 1955 – 1956, ed. C. H. M. Waldock (London: Oxford University Press, 1956), p. 97.

* ในส่วนของพัฒนาการของการกำเนิดของรัฐ, see, James Crawford, *The Creation of States in International Law* 2nd Ed. Oxford: Oxford University Press, 2006; Masahiro Igarashi, *Associated*

หน้าที่ของรัฐ ค.ศ. 1933 (Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933)¹⁴⁷ ซึ่งเป็นผลจากการประชุมระหว่างประเทศของรัฐในทวีปอเมริกาครั้งที่เจ็ด (the Seventh International Conference of American States)

“รัฐที่เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศจะต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้: (ก) ประชากรที่แน่นอน (ข) พื้นที่ชัดเจน (ข) รัฐบาล และ (ค) ความสามารถในการสร้างความสัมพันธ์กับรัฐอื่น”

เมื่อมีสภาพเป็นรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ผลของการกระทำฝ่ายเดียว (Unilateral Act) ของรัฐหรือหลายรัฐร่วมกันแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ (Will) หรือความมุ่งประสงค์ (Intention) ที่ต้องการสร้างผลผูกพันตามกฎหมาย¹⁴⁸ นั้นจึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ เพราะการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐนั้นยังต้องอาศัยการยอมรับโดยสากลว่าผลใช้บังคับทางกฎหมายไปยังบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ อีกด้วย เช่น ในกรณีที่ รัฐบาลของประเทศอียิปต์ได้ออกแถลงการณ์ฝ่ายเดียวเกี่ยวกับคลองสุเอซและการดำเนินการ ค.ศ. 1957 (Declaration made by the Government of Egypt on the Suez Canal and the Arrangements for Its Operation 1957)¹⁴⁹ ซึ่งเป็นการแถลงตามอนุสัญญาคอนสแตนติโนเปิล ค.ศ. 1888 (Convention of Constantinople 1888) และส่งให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติ¹⁵⁰ ก็ทำให้ผลผูกพันตามกฎหมายระหว่างประเทศแตกต่างไปจากการตกลงทำสนธิสัญญา ในกรณีที่ไม่ต้องคำนึงถึงสิ่งแลกเปลี่ยนตอบแทน (*quid pro quo*) ในรูปของการยอมรับหรือตอบสนองใดๆ จากบุคคลตามกฎหมาย

Statehood in International Law The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2002; Marc Weller, Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence Oxford: Oxford University Press, 2009.

** Article 1 of Montevideo Convention on the Rights and Duties of States 1933

“The state as a person of international law should possess the following qualifications: (a) a permanent population; (b) a defined territory; (c) government; and (d) capacity to enter into relations with the other states.”

¹⁴⁷ League of Nations, Treaty Series, Vol. 165, pp. 20-43.

¹⁴⁸ *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 253 at 267-271; *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*, Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 457 at 472-475; Cf. *Frontier Dispute*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 554.

¹⁴⁹ Declaration made by the Government of Egypt on the Suez Canal and the Arrangements for Its Operation 1957, United Nations, Treaty Series, Vol. 300, p. 3821.

¹⁵⁰ *Id.*, ¶ 10.

ระหว่างประเทศอื่นๆ ก็ย่อมมีผลทำให้เกิดผลผูกพันทางกฎหมายระหว่างประเทศเป็นการทั่วไป (*erga omnes*) ขึ้นมาได้ อีกทั้งแม้ว่าจะมีการตีพิมพ์ที่ไม่ส่งผลให้แถลงการณ์ดังกล่าวกลายเป็นสนธิสัญญาได้¹⁵¹

ดังนั้น การที่รัฐยินยอมให้การช่วยเหลืออีกรัฐหนึ่งในฐานะการกระทำที่พิบัติ แม้ว่าจะเป็นการไปเพื่อเหตุผลทางด้านการเมืองระหว่างประเทศหรือโอกาสในการสร้างพันธมิตรก็ตาม ย่อมถือว่าเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์หรือความมุ่งประสงค์ของบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยปรากฏตามหลักการแนะนำในการปรับใช้กับการแถลงการณ์ฝ่ายเดียวของรัฐในการสร้างพันธกรณีทางกฎหมาย ค.ศ. 2006 (Guiding Principles Applicable to Unilateral Declarations of States Capable of Creating Legal Obligations 2006)^{*} ซึ่งเป็นผลงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติที่ให้ความกระจ่างในประเด็นนี้เอาไว้

นอกจากนี้ การแสดงออกของรัฐจึงสามารถแบ่งตามรูปแบบของการใช้อำนาจอธิปไตย ได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ อีกด้วย โดยตัวอย่างของการใช้อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติที่ควบคู่กันในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมีอยู่ช้านานแล้ว

จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์ ในช่วงคริสต์ศตวรรษที่ 12 มีคำสั่งของอัศวินของเซนต์จอห์น แห่งเยรูซาเลม (Knights of St. John of Jerusalem) ก่อตั้งหน่วยงานที่มีใช้กองกำลังทหารให้ทำหน้าที่ดูแลผู้บาดเจ็บและเจ็บป่วยทั้งในยามสงครามและยามสันติ¹⁵² จากเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นอยู่เสมอ ใน ค.ศ. 1755 มีแผ่นดินไหวที่กรุงลิสบอน (Lisbon) ประเทศโปรตุเกส กษัตริย์จอร์จที่สอง (King George II) ของประเทศอังกฤษได้ทรงร้องขอให้รัฐสภาเร่งรีบส่งของ

¹⁵¹ Krzysztof Skubiszewski, "Unilateral Acts of States," in International Law: Achievements and Prospects, ed. Mohammed Bedjaoui (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991), p. 225.

^{*} International Law Commission, Conclusion of the International Law Commission Relating to Unilateral Acts of States (20 July 2006), United Nations Document A/CN.4/L.703, Annex ซึ่งได้รับการอนุมัติจากสมัชชาใหญ่สหประชาชาติแล้ว, see, United Nations General Assembly Resolution 61/34 (18 December 2006), Report of the International Law Commission on the work of its fifty-eighth session, United Nations Document A/RES/61/34.

¹⁵² Peter Macalister-Smith, International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization, p. 9.

บรรเทาทุกข์โดยพลัน และให้เพียงพอต่อเหยื่อผู้ได้รับผลกระทบในสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าว¹⁵³ จนรัฐสภาได้มอบเงินจำนวน 100,000 ปอนด์สเตอร์ลิง สำหรับใช้บรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ประสบภัย และพระองค์พระราชทานเงินส่วนพระองค์เพิ่มเติม พร้อมกับส่งเรือที่บรรทุกสิ่งของบรรเทาทุกข์อื่นๆ อีก¹⁵⁴ เป็นการสะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ในทางระหว่างประเทศของบรรดารัฐต่างๆ ที่ให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

ในปี ค.ศ. 1812 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้การช่วยเหลือด้านอาหารฉุกเฉินแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวในประเทศเวเนซุเอล่า ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นของโครงการให้ความช่วยเหลือด้านอาหารของสหรัฐอเมริกา¹⁵⁵ และได้พัฒนาจนกลายเป็นองค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development: USAID) ในปัจจุบัน¹⁵⁶

เมื่อมีการกำเนิดของกาชาด (Red Cross) ในศตวรรษที่ 19 นั้น ยังมีการนำคำว่าการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมาสู่การปฏิบัติ อาทิ การช่วยเหลือประเทศไอร์แลนด์จากความอดอยากและภัยพิบัติธรรมชาติ และการช่วยเหลือหมู่เกาะเคปเวิร์ด (Cape Verde Islands) จากความอดอยากโดยไม่ได้มีผลประโยชน์ในด้านการเมืองแอบแฝง¹⁵⁷ แต่ในบางครั้งการให้ความ

¹⁵³ Russell R. Dynes, The Lisbon Earthquake in 1755: Contested Meanings in the First Modern Disaster [Online], Available from: <http://www.udel.edu/DRC/preliminary/255.pdf> [2009, 22 May]; Kenneth Maxwell, V-Lisbon 1755: The First Modern Disaster (But If Modern, How is It so?) [Online], Available from: <http://www.clpic.ox.ac.uk/doc/5.doc> [2009, 25 May]; Maria do Rosário Themudo Barata, "The Lisbon Earthquake of November 1st, 1755: An Historical Overview of Its Approach," in The 1755 Lisbon Earthquake: Revisited, eds. Luiz A. Mendes-Victor *et al.* (Berlin: Springer 2009), pp. 25-41; Peter Macalister-Smith, International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization, p. 7.

¹⁵⁴ Emmerich de Vattel, Trans. Thomas Nugent, The Law of Nations, or Principle of the Law of Nature Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essay on the Origin and Nature of Natural Law and on Luxury, p. 264.

¹⁵⁵ Harold A. Bierck, Jr., "The First Instance of US Foreign Aid: Venezuelan Relief in 1812," Inter-American Economic Affairs 9 (1955): 47-59.

¹⁵⁶ National Research Council, Committee on International Disaster Assistance, The U.S. Government Foreign Disaster Assistance Program (Washington, D.C.: National Academy of Sciences, 1978), pp. 7-22.

¹⁵⁷ Patrick Aeberhard, "A Historical Survey of Humanitarian Action," Health and Human Rights 2, 1 (1996): 30-44, at 33.

ช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นผลมาจากความเป็นเพื่อนบ้านและความสัมพันธ์ที่ดีของรัฐในบริเวณดังกล่าว โดยที่ไม่ได้เกิดจากข้อผูกพันตามกฎหมายก็มี¹⁵⁸ รัฐสามารถให้การบรรเทาทุกข์ไม่ว่าจะเป็นการให้สิ่งของ บุคลากร หรือเป็นตัวเงิน จนไปถึงการเข้าทำสนธิสัญญาทั้งทวีภาคี พหุภาคี จนก่อให้เกิดจารีตประเพณีผ่านทางแนวปฏิบัติของรัฐ (State Practice) ลำพังการปฏิบัติของรัฐในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมราบไต่ที่ยังไม่เกิดมีความเชื่อว่าเป็นกฎหมาย (*opinio juris*) ไม่อาจนำไปสู่การสร้างกฎหมายการบรรเทาทุกข์อย่างไม่เป็นลายลักษณ์อักษรได้¹⁵⁹

แม้สถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติมีเหตุที่อาจถือได้ว่าเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐ (State Emergency) รัฐจึงมีเหตุผลในการจำกัดสิทธิมนุษยชนบางประการได้** แต่ก็ยังคงต้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การคุ้มครองปัจเจกชนเป็นพันธกรณีของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ จึงไม่ถูกจำกัดโดยสัญชาติ โดยหลักการนี้ สามารถปรับใช้ในกรณีที่มีหน้าที่ต้องปกป้องสิทธิของปัจเจกชนในสถานการณ์ที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติด้วย ซึ่งเป็นพันธกรณีที่รัฐต้องกระทำในการให้ความคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือประชาชนก็ยังคงดำรงอยู่

¹⁵⁸ Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, p. 54

¹⁵⁹ *Id.*, p. 53.

* การกำหนดสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐอาจมีลักษณะได้ 4 ประการ คือ ลักษณะของภัย การให้นิยามของการคุกคามรัฐในนั้น ความรุนแรงของสถานการณ์ และการคุกคามต่อชีวิตของชาติ, see, René Provost, *International Human Rights and Humanitarian Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003), pp. 271–273.

** Article 4 of International Covenant on Civil and Political Rights 1966: ICCPR; Article 15 of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms 1950, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 213, p. 221; Article 27 of American Convention on Human Rights 1969, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 123, p. 1144; Article 30 of European Social Charter 1961, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 529, p. 89; ซึ่งแต่แนวความคิดนี้ถูกสร้างในกฎหมายฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 1791 ที่ระบุให้สิทธิของปัจเจกชนภายใต้ปฏิญญาสิทธิของมนุษย์และประชาชนสามารถระงับได้ในช่วงเวลาสงคราม, see, Daniel Hugo Martin, “Protección de los Derechos Humanos Frente a la Suspensión de los Garantías Constitucionales o “Estado de Sitio” OAS Document OEA/Ser.LV/II.15,” cited in *The Organization of American States and Human Rights* (Washington, D.C: Organization of American States, 1972), pp. 122 and 124.

รัฐที่กำเนิดขึ้นจะสามารถดำรงอยู่และพัฒนาก้าวหน้าได้ต้องอาศัยประชาชนที่อยู่ภายในดินแดน รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่อยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐ ในขณะเดียวกันประชาชนก็จำเป็นต้องมีรัฐและหน่วยงานของรัฐบริหารจัดการกิจการภายในและภายนอกดินแดนแทนตน* เมื่อพิจารณาถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชน รัฐจึงไม่ควรที่จะปฏิเสธการให้ความช่วยเหลือโดยปราศจากเหตุผลที่สำคัญที่เป็นไปได้ ได้นำไปสู่ภาระหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือภายในดินแดนแก่ผู้ที่มีสัญชาติของรัฐตนในรัฐอื่น¹⁶⁰ และให้ความคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection)¹⁶¹ เมื่อบุคคลนั้นไปอยู่นอกดินแดน¹⁶² อีกทั้งเมื่อคนต่างชาติเข้ามาในดินแดนแล้ว รัฐต้องขยายการให้ความช่วยเหลือแก่คนต่างชาติให้สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศ

ส่วนการกระทำฝ่ายเดียวอีกประเภทหนึ่ง คือ ผ่านทางอำนาจตุลาการซึ่งปรากฏอยู่ในรูปของคำพิพากษาภายในของรัฐ โดยมีคำพิพากษาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติธรรมชาติจากประเทศพัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนา ดังนี้

คดีศาลแขวงตะวันออกมลรัฐลุยเซียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States District Court for the Eastern District of Louisiana) ได้ตัดสินให้เป็นความผิดของหน่วยวิศวกรรมของกองทัพบกสหรัฐอเมริกา (Army Corp of Engineers) ที่กระทำการประมาทเลินเล่อในการป้องกัน

* สอดคล้องกับแนวคิดของสัญญาประชาคม (Social Contract) ที่รัฐและประชาชนทำสัญญาต่อกัน คือ ข้อตกลงที่มนุษย์กระทำร่วมกันเพื่อก่อตั้งสังคม โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) เป็นผู้คิดค้นทฤษฎีสัญญาประชาคมกล่าวในเลอไวอะทัน (Leviathan) ว่ารัฐเป็นเพียงองค์กรเทียม (Artificial Organization) ที่มนุษย์รวมตัวกันสถาปนาขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในหมู่ตนเป้าหมายของการปกครอง จึงเป็นอื่นไปมิได้นอกจากเพื่อจรรโลงสวัสดิภาพของปวงชน ซึ่งกลายเป็นจุดเริ่มต้นของกระแสความคิดทางการเมืองสมัยใหม่ที่สืบทอดไปสู่นักคิดหัวก้าวหน้ารุ่นหลัง นับจากจอห์น ล็อก (John Locke) ที่ปรากฏในหนังสือสองสัญญาแห่งรัฐบาล (Two Treatises of Government) และฌ็อง-ฌากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ที่ปรากฏอยู่ในหนังสือสัญญาประชาคม (Du Contrat social), โปรดดู, ฌอง-ฌากส์ รูสโซ, สัญญาประชาคม หลักแห่งสิทธิทางการเมือง, แปลโดย วิภาดา กิตติโกวิท, กรุงเทพมหานคร: ทับหนังสือ, 2550.

¹⁶⁰ *Nottlebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 1955: I.C.J. Report 1955, p. 4 at 23.*

¹⁶¹ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3, at pp. 44-45.*

¹⁶² Article 3 of Vienna Convention on Diplomatic Relations 1961, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 95, p. 500; Article 5 of Vienna Convention on Consular Relations 1963, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 261, p. 596.

น้ำท่วมซึ่งเป็นผลมาจากพายุเฮอริเคนแคทรีน่า จึงมิใช่เป็นเหตุสุดวิสัย (Act of God) ที่ไม่สามารถทำอะไรหรือป้องกันได้ แต่สามารถบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอันตรายทางธรรมชาติได้ และพิจารณาให้ค่าเสียหายแก่โจทก์ด้วย¹⁶³

คดีภายในของประเทศอินเดีย สหภาพประชาชนสำหรับเสรีภาพพลเรือน (People's Union for Civil Liberties) ซึ่งเป็นองค์การพัฒนาภาคเอกชนได้ฟ้องต่อศาลฎีกา¹⁶⁴ ว่าในปี ค.ศ. 2001 เกิดความแห้งแล้งและครอบครัวรัฐต่างๆ อาทิ ออริสซา (Orissa) ราจาสทาน (Rajasthan) และ แม็ดยาปราเดส (Madhya Pradesh) เป็นระยะเวลายาวนานหลายเดือน จนเกิดความยากจนและขาดแคลนอาหารอย่างกว้างขวาง ประชาชนอดอยากในหมู่บ้าน ในทางกลับกันรัฐบาลกลางกลับไม่ยินยอมนำอาหารที่ล้นอยู่ในโกดังมาแจกจ่ายช่วยเหลือประชาชน แต่กลับปล่อยให้เน่าเสีย และปฏิเสธถึงข้อเท็จจริงดังที่ว่า ประชาชนในรัฐออริสซาเริ่มเสียชีวิตจากการอดตายอีกด้วย

คดีจึงมีประเด็นกล่าวถึงความรับผิดชอบของรัฐในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร ทำให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว ด้วยการยอมรับในหลักการที่ว่า การป้องกันความอดอยากเป็นหนึ่งในหน้าที่ความรับผิดชอบหลักของรัฐบาล และการล้มเหลวที่จะปฏิบัติตามเท่ากับเป็นการละเมิดต่อสิทธิที่จะมีชีวิตกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ รวมไปถึงหน้าที่ของรัฐในการรักษาระดับสุขภาพอนามัยและมาตรฐานการดำรงชีพของประชาชนให้สอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ และให้รัฐบาลทั้งท้องถิ่นและส่วนกลางปฏิบัติ อาทิ การบังคับใช้ประมวลความอดอยาก ค.ศ. 1962 (The Famine Code of 1962)¹⁶⁵ ในการปรับปรุงสถานการณ์¹⁶⁶ จากแนวการกระทำฝ่ายเดียวของรัฐต่างๆ ก็สอดคล้องไป

¹⁶³ See, *In re: Katrina Canal Breaches Consolidated Litigation*, C.A. No. 05-4182.

¹⁶⁴ Peoples Union for Civil Liberties (PUCL) v. Union of India and Ors. W.P. (Civil) No. 196/2001.

* Article 21 of the Constitution of India 1950

"No person shall be deprived of his life or personal liberty except according to procedure established by law."

¹⁶⁵ Lance Brennan, "The Development of the India Famine Codes: Personalities, Policies and Politics", in *Famine as a Geographical Phenomenon*, ed. Bruce Currey and Graeme Hugo (Dordrecht: Springer, 1984), pp. 91-110.

¹⁶⁶ Jayna Kothari, "Social Rights and the Indian Constitution," *Law, Social Justice and Global Development Journal* 2 (2004) [Online], Available from www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2004_2/Kothari

ในทางเดียวกันที่การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นสิ่งที่สมควรต้องกระทำรัฐไม่สามารถปฏิเสธพันธกรณีในการดูแลประชาชนในดินแดนของตนได้ โดยที่พันธกรณีนี้ยังส่งผลให้รัฐนั้นต้องรับผิดชอบจากการที่ละเว้นจากการเตรียมการหรือกระทำการเพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติอย่างเต็มความสามารถและศักยภาพของตน

2.5.3.2 มติขององค์การระหว่างประเทศ

องค์การระหว่างประเทศโดยทั่วไปเป็นบุคคลภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับรัฐ เกิดขึ้นเนื่องจากความจำเป็นที่ต้องมีการเจรจาหลายฝ่ายเพื่อรวมตัวกัน ในหมู่ประเทศที่มีปัญหาหรือผลประโยชน์ในเรื่องเดียวกัน บรรดาประเทศต่างๆ จึงร่วมมือกันตั้งองค์การระหว่างประเทศขึ้นโดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับสถานภาพ โครงสร้าง ขอบข่ายอำนาจ หน้าที่ เป้าหมายที่จะดำเนินการ สมาชิก สภานิติบุคคล¹⁶⁷ และรายละเอียดต่างๆ ตามตราสารจัดตั้ง¹⁶⁸ ซึ่งถ้ามิได้มีการระบุอำนาจหน้าที่ใดเอาไว้เป็นการเฉพาะ (Explicit Power) ยังสามารถขยายขอบเขตออกไปได้ อันเป็นผลมาจากความจำเป็นเพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การระหว่างประเทศลุล่วงไปอย่างมีประสิทธิภาพ (Functional Competence)¹⁶⁹ หรือเรียกกันว่าเป็นอำนาจโดยปริยาย (Implied Power) ตราสารจัดตั้งบางฉบับมีการระบุถึงอำนาจหน้าที่โดยปริยายขององค์การเอาไว้เป็นการเฉพาะ ถึงแม้จะไม่ได้ระบุไว้ก่อนก็ตาม แต่เป็นที่ยอมรับกันในปัจจุบันแล้วว่าอำนาจโดยปริยายขององค์การระหว่างประเทศนั้นเป็นอำนาจที่มีอยู่¹⁷⁰ โดยอาศัยพื้นฐานทาง

[2010, August 1]; Office of the High Commissioner for Human Rights, The Right to Adequate Food (Geneva: United Nations Office at Geneva, 2010), p. 32.

¹⁶⁷ *Reparation for Injuries suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion* : I.C.J. Reports 1949, p. 174, at 178-179; *Interpretation of the Agreement of 25 March 1951 between the WHO and Egypt, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1980*, p. 73.

¹⁶⁸ Henry G. Shermers and Niels M. Blokker, International Institutional Law- Unity within Diversity, 4th ed. (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2003), p. 175.

¹⁶⁹ Jan Klabbbers, An Introduction to International Institutional Law (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 69.

¹⁷⁰ Jose. E. Alvarez, International Organization as Law-Makers (New York: Oxford University Press, 2005), 92.

กฎหมายด้วยการตีความตราสารก่อตั้งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ของตนซึ่งได้พัฒนาต่อมาในภายหลังจากที่จัดตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นขึ้นมาแล้ว¹⁷¹

ปัจจุบันมติขององค์การระหว่างประเทศถือได้ว่าเป็นการกระทำฝ่ายเดียวที่เกิดจากองค์การระหว่างประเทศในฐานะบุคคลในกฎหมายระหว่างประเทศ (Persons of International Law) ต้องสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและเป็นไปตามข้อบังคับของสนธิสัญญาก่อตั้งองค์การนั้น¹⁷² จึงเป็นการแสดงความยินยอม (Consent) ของรัฐสมาชิก¹⁷³ อีกทั้ง ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้เคยแสดงความเห็นว่า ความเชื่อว่าเป็นกฎหมาย (*opinio juris*) อาจเกิดได้จากสถานการณ์ในการนำมาปฏิบัติใช้¹⁷⁴ และผลของการให้ความยินยอมในมติ ซึ่งอาจถูกเข้าใจได้ว่าเป็นการยอมรับความสมบูรณ์ของกฎหรือตั้งกฎที่ประกาศโดยตัวของมติเอง¹⁷⁵ ทำให้มติขององค์การระหว่างประเทศในที่ประชุมใหญ่ (General Assembly) ของแต่ละองค์การระหว่างประเทศ ได้รับการยอมรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ

พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศได้ยอมรับว่าความร่วมมือของสังคมระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศนั้น สามารถสะท้อนให้เห็นได้จากมติของที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (United Nations General Assembly: UNGA) เนื่องจากรัฐสมาชิกของสหประชาชาติมีจำนวนมากกว่าองค์การระหว่างประเทศใดๆ อีกทั้งใน

¹⁷¹ *International status of South-West Africa, Advisory Opinion* : I.C.J. Reports 1950, p. 128, at 136-138; also see, *South-West Africa-Voting Procedure, Advisory Opinion of June 7th, 1955*: I.C.J. Reports 1955, p. 67.

¹⁷² จตุรนต์ ธีระวัฒน์, *กฎหมายระหว่างประเทศ พิมพ์ครั้งที่ 2* (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 93.

¹⁷³ Hugh Thirlway, *International Customary International Law and Codification*, pp. 66 ff; Samuel A. Bleicher, "The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions," *American Journal of International Law* 63, 3 (1969): 444-478, at 444; Anthony D'Amato, "On Consensus," in *Canadian Yearbook of International Law, Vol. 08*, eds. C. B. Bourne and A. Donat Pharand (Vancouver, B.C.: University of British Columbia Publications Centre, 1970), p. 104; Gerald Fitzmaurice, *The Future of Public International Law and of the International Legal System in the Circumstances of Today* (Geneva: Institut de Droit International, 1973), p. 260.

¹⁷⁴ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Merits, Judgment*, I.C.J. Reports 1986, p. 14, at p. 99.

¹⁷⁵ *Id.*, p. 100.

สมัชชาใหญ่นี้ รัฐทุกรัฐถือได้ว่ามีอำนาจอธิปไตยเท่าเทียมกัน แต่ละรัฐมีสิทธิในการออกเสียงเท่าเทียมกันอีกด้วย¹⁷⁶ จึงทำให้มติในสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติเท่ากับเป็นการแสดงเจตนารมณ์ของรัฐสมาชิก ซึ่งเป็นบรรดารัฐต่างๆ ในสังคมระหว่างประเทศนั่นเอง ทำให้สถานทางกฎหมายของมติจึงเป็นหลักฐานแสดงการเกิดของแนวโน้มของหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁷⁷ แต่เพียงการยอมรับในกิจกรรมของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ยังไม่สามารถถือว่าเป็นกฎหมายได้เสมอไป¹⁷⁸ เพราะสภาพทางกฎหมายของมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติยังต้องอาศัยองค์ประกอบอื่นอีก โดยการพิจารณาว่ามติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติข้อมติใดที่มีผลเป็นการประกาศหรือยืนยันหลักกฎหมายระหว่างประเทศ* จึงต้องพิจารณาจากเนื้อหาของข้อมตินั้นว่าเป็นหลักที่ได้รับการรับรองจากนานาประเทศอย่างกว้างขวางหรือไม่**

¹⁷⁶ Steven Holloway, "Forty Years of United Nations General Assembly Voting," *Revue canadienne de science politique* 23, 2 (1990): 279-296; Miguel Marin-Bosch, "How Nations Vote in the General Assembly of the United Nations," *International Organization* 41, 4 (1987): 705-724.

¹⁷⁷ Krzysztof Skubiszewski, "Resolutions of the U.N. General Assembly and Evidence Custom," in *International Law at the Time of Its Codification: Essays in Honour of Roberto Ago, Vol. I* (Milan: Giuffrè, 1987), pp. 503-519; Oscar Schachter, "Alf Ross Memorial Lecture: the Crisis of Legitimation in the United Nations," *Nordisk Tidsskrift for International Ret* 50, 1-2 (1981): 3-19, at 3 and 8; Samuel A. Bleicher, "The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions," *American Journal of International Law* 63, 3 (1969): 444-478.

¹⁷⁸ Rosalyn Higgins, "The United Nations and Law-Making: The Political Organs, in *64th Proceedings of the American Society of International Law* (Washington D.C.: American Society of International Law, 1970): 37-48, at 42.

* อาทิ มติเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนจึงเป็นตัวอย่างของมติที่ยืนยันหลักกฎหมายระหว่างประเทศ, see, Robert S. Jordan, "United Nations General Assembly Resolutions as Expressions of Human Values," *International Studies Quarterly* 20, 4 (1976): 647-654.

** จากคดี *Texaco Overseas Oil Petroleum Co./California Asiatic Oil Co. (TOPCO) v. Government of the Libyan Arab Republic* อนุญาโตตุลาการได้วินิจฉัยเอาไว้ว่ามติที่ได้รับการยอมรับจากรัฐโดยทั่วไป (*opinion juris communis*) และสะท้อนให้เห็นว่า หลักที่ปรากฏอยู่ในมติดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ซึ่งได้รับการยอมรับจากรัฐกลุ่มต่างๆ ผ่านทางการลงคะแนนเสียงรับรอง โดยรับที่ยอมรับจึงสมควรจะมาจากต่างแหล่งทางภูมิศาสตร์ของโลกและต่างระบบเศรษฐกิจ จึงเป็นการแสดงการยอมรับเป็นการทั่วไป ว่ามตินั้นถือได้ว่าเป็นปบเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยมติที่ไม่เข้าหลักเกณฑ์ดังกล่าว จึงเป็นเพียงการยืนยันหรือประกาศสิทธิที่รัฐนั้นมียอยู่แล้ว และให้รัฐส่วนใหญ่ให้การรับรองและเห็นชอบด้วย หรือเป็นมติที่

มติแรกสุดที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ คือ มติที่ 2034 (XX)¹⁷⁹ ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งเป็นผลมาจากการริเริ่มโดยคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Council: ECOSOC) โดยการร้องขอไปยังเลขาธิการสหประชาชาติให้รายงานในประเด็นนี้ จึงทำให้ทั้งคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมและสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้ความสนใจและอนุมัติมติที่ตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติเป็นประจำเรื่อยมาในทุกปี จนทำให้กลายเป็นหัวข้อหนึ่งในหัวข้อประจำปีในที่สุด¹⁸⁰

โดยในระยะแรก มติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจะมุ่งเน้นไปยังบทบาทของรัฐในการเพิ่มปริมาณการบริจาคและให้ความช่วยเหลืออย่างฉุกเฉินอย่างรวดเร็วที่สุดเพื่อตอบสนองให้ทันเวลาที่ต่อสถานการณ์ที่มีความฉุกเฉิน¹⁸¹ ซึ่งจากบทเรียนในการปฏิบัติพบว่ารัฐต่างทำตามแนวทางของตนโดยปราศจากความร่วมมือกัน จึงมีผลทำให้พัฒนาการลำดับต่อมาของมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงมุ่งเน้นที่ความร่วมมือกันของบรรดารัฐสมาชิก โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเคารพอำนาจอธิปไตย จนไปถึงการอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ แก่การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมที่เข้ามายังรัฐที่ได้รับผลกระทบหรือต้องผ่านแดนไปสู่รัฐที่ได้รับผลกระทบ

กล่าวถึงหรือนำหลักเกณฑ์ใหม่ๆ มาบรรจุเอาไว้และเป็นกฎหมายที่ควรจะเป็น (*lege ferenda*) เท่านั้น, see, *Texaco Overseas Oil Petroleum Co./California Asiatic Oil Co. (TOPCO) v. Government of the Libyan Arab Republic*, International Legal Material 17, 1 (1978): 3-37; also see, Richard J. Howarth, "Lex Mercatoria: Can General Principles of Law govern International Commercial Contracts?," Canterbury Law Review 10, 2 (2004): 36-76; Cynthia Wallace, Legal Control of the Multinational Enterprise (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1982), pp. 251-255.

¹⁷⁹ United Nations General Assembly Resolution 2034 (XX) (7 December 1965), Assistance in Cases of Natural Disaster, United Nations Document A/RES/2034 (XX).

¹⁸⁰ Arjun Katoch, "International Natural Disaster response the United Nations," in International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges, ed. Victoria Bannon (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2003), pp. 47-56; Peter Macalister-Smith, International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization, pp. 129-145.

¹⁸¹ United Nations General Assembly Resolution 2435 (XXIII) (19 December 1968), Assistance in Cases of Natural Disaster, United Nations Document A/RES/2435 (XXIII); United Nations General Assembly Resolution 2717 (XXV) (15 December 1970), Assistance in Cases of Natural Disaster, United Nations Document A/RES/2717 (XXV).

มติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 2816 (XXVI)¹⁸² ในปี ค.ศ. 1971 ได้เรียกร้องไปยังเลขาธิการให้แต่งตั้งผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Coordinator) โดยมีความรับผิดชอบในการเคลื่อนไหว ควบคุมและประสานงานในการตอบสนองต่อภัยพิบัติของสหประชาชาติ

มติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 3243 (XXIX)¹⁸³ ในปี ค.ศ. 1974 ได้เน้นย้ำให้เห็นถึงความสำคัญของการประสานงาน ซึ่งในระดับทั่วทั้งโลกยังคงขาดการประสานงานที่เพียงพอ จึงทำให้มีค่าใช้จ่ายที่ทับซ้อนกันและสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือที่ไม่จำเป็น จึงก่อให้เกิดเสียงเรียกร้องให้หน่วยงานของสหประชาชาติ รัฐ องค์การทางด้านมนุษยธรรมให้ร่วมมือกับผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติและแบ่งปันข้อมูลชั้นสูงให้ด้วย¹⁸⁴

ในปี ค.ศ. 1982 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ มีการเสนอคำถามไปยังคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคมสำหรับการเปิดประชุมเรื่องกฎระเบียบมนุษยธรรมใหม่ที่ครอบคลุมถึงสถานการณ์อื่นซึ่งนอกเหนือไปจากยามขัดกันทางอาวุธ เช่น สถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ จนนำไปสู่การประชุมในปี ค.ศ.1983 และเกิดเป็นร่างปฏิญญาว่าด้วยกฎระเบียบมนุษยธรรมใหม่ (Draft Declaration on the New International Humanitarian Order) ซึ่งยังคงเป็นแต่เพียงร่างปฏิญญาตรวจฉบับปัจจุบันนี้ จนทำให้ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติต้องนำเรื่องนี้มาดูแลเองและออกเป็นมติที่ 59/171 ในที่สุด¹⁸⁵

ในปี ค.ศ. 1991 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกมติที่ 46/182 ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในการแสดงให้เห็นถึงบทบาทที่เป็นศูนย์กลางและเอกลักษณ์ของสหประชาชาติในการประสานงาน ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสังคมนระหว่างประเทศให้มีประสิทธิภาพในการสนับสนุนรัฐที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติ จึงมีการก่อตั้งผู้ประสานงานในการบรรเทาทุกข์

¹⁸² United Nations General Assembly Resolution 2816 (XXVI) (14 December 1971), Assistance in Cases of Natural Disaster and Other Disaster Situations, United Nations Document A/RES/2816 (XXVI).

¹⁸³ United Nations General Assembly Resolution 3243 (XXIX) (29 November 1974), Strengthening of the Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, United Nations Document A/RES/3243 (XXIX), Preamble, ¶ 5.

¹⁸⁴ United Nations General Assembly Resolution 41/201 (8 December 1986), Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator, United Nations Document A/RES/41/201.

¹⁸⁵ United Nations General Assembly Resolution 59/171 (20 December 2004), New International Humanitarian Order, United Nations Document A/RES/59/171; see also, Report of the Secretary-General, New international Humanitarian Order (7 August 2006), United Nations Document A/61/224.

ฉุกเฉิน (Emergency Relief Coordinator: ERC) แทนที่ผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติ โดยได้รับผิดชอบการปรับปรุงการประสานงานของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ¹⁸⁶ และยังมีมอบหมายให้สำนักงานเลขาธิการ ทำหน้าที่รวบรวมและให้ข้อมูลในกระบวนการร้องขอสำหรับการให้ความช่วยเหลือ โดยรัฐที่ได้รับผลกระทบ และเจรจาการเข้าถึงทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Access)¹⁸⁷ เป็นต้น และเพื่อให้การประสานงานมีระบบจึงสร้างคณะกรรมการสามัญระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency Standing Committee: IASC) โดยประกอบไปด้วยหน่วยงานด้านมนุษยธรรมและการพัฒนาของสหประชาชาติ สหพันธ์สภาภาษาและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM) และองค์การพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ เพื่อปรับปรุงและเร่งรัดเงินทุน โดยก่อตั้งกองทุนกลางในการแก้ไขฉุกเฉิน (Central Emergency Revolving Fund: CERF) โดยมีจุดมุ่งหมายให้กองทุนมีเงินสำหรับการใช้จ่ายยามฉุกเฉิน ซึ่งมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งนับตั้งแต่นั้นมา ในการประสานงานทางด้านมนุษยธรรมและจะถูกเน้นย้ำโดยตลอดเรื่อยมา¹⁸⁸ อีกทั้ง ตามมตินี้ยังระบุการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมควรกระทำเมื่อได้รับความยินยอมและพื้นฐานจากรัฐที่ได้รับผลกระทบ

ด้านการประสานงานของสหประชาชาติกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องได้รับการให้ความสำคัญเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะการร่วมมือกับขบวนการกาชาดสากลและเสี้ยววงเดือนแดง (International Red Cross and Red Crescent Movement)¹⁸⁹ และองค์กรพัฒนาภาคเอกชนอื่นๆ¹⁹⁰ ในการแลกเปลี่ยนข้อมูลและแบ่งแยกการปฏิบัติงานไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกัน

¹⁸⁶ United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/46/182, ¶ 12.

¹⁸⁷ United Nations General Assembly Resolution 46/182, ¶¶ 35-36.

¹⁸⁸ ปัจจุบันได้กลายมาเป็นสำนักงานเพื่อการประสานงานด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA).

¹⁸⁹ E.g., United Nations General Assembly Resolution 60/124 (15 December 2005), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/60/124.

¹⁹⁰ Arjun Katoch, "International Natural Disaster response the United Nations," in International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges, pp. 52-53; see, United Nations General Assembly Resolution 2435 (XXIII); United

สำหรับบุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ออกมติที่ 49/139 (1995) สนับสนุนโครงการการริเริ่มหมวกขาว (White Helmets Initiative) เพื่อสร้างและจัดส่งทีมไปฝึกอบรบอาสาสมัครของบรรดารัฐสมาชิกในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ¹⁹¹

ส่วนบทบาทของทหารในการให้ความช่วยเหลือในยามเกิดภัยพิบัติ ซึ่งเพิ่มลำดับความสำคัญเรื่อยมา แต่ยังคงช่องว่างระหว่างกองทัพของบรรดารัฐต่างๆ ที่ปฏิบัติงานกันตามแต่สถานการณ์หรือคำสั่งของผู้บังคับบัญชาของตน ทำให้สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติออกมติเน้นย้ำถึงความต้องการสำหรับการประสานงานระหว่างกลไกของสหประชาชาติ และหน่วยงานทางทหารต่อการใช้ความช่วยเหลือในยามเกิดภัยพิบัติให้ดีขึ้น¹⁹²

มติที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 45/100 ได้ระบุว่า การละทิ้งเหยื่อของภัยพิบัติธรรมชาติและเหตุฉุกเฉินที่คล้ายคลึงกัน โดยปราศจากการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ถือได้ว่าเป็นการคุกคามต่อชีวิตมนุษย์และทำร้ายศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ โดยถูกเน้นย้ำอีกครั้งหนึ่งถึงความสำคัญของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในมติที่ 43/131 โดยเพิ่มเติมถึงความจำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงหลักการความเป็นมนุษย์ (Humanity) ความเป็นกลาง(Neutrality) และการไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Impartiality)¹⁹³ ซึ่งจากมติทั้งสองดังกล่าวก็ยังคงยืนยันในหลักการอำนาจ

Nations General Assembly Resolution 2717 (XXV); United Nations General Assembly Resolution 2816 (XXVI); United Nations General Assembly Resolution 36/225; United Nations General Assembly Resolution 37/144; United Nations General Assembly Resolution 38/292; United Nations General Assembly Resolution 46/182; United Nations General Assembly Resolution 57/150.

¹⁹⁰ E.g., United Nations General Assembly Resolution 60/196 (22 December 2005), Natural Disasters and Vulnerability, United Nations Document A/RES/60/196.

¹⁹¹ United Nations General Assembly Resolution 49/139 (20 December 1994), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/49/139.

¹⁹² United Nations General Assembly Resolution 61/134 (14 December 2006), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/61/134.

¹⁹³ United Nations General Assembly Resolution 45/100, (14 December 1990), Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and Similar Emergency Situations, United Nations Document A/RES/45/100, Preamble ¶ 13; United Nations General Assembly Resolution 43/131 (8 December 1988), Humanitarian Assistance to Victims of Natural Disasters and Similar Emergency Situations, United Nations Document A/RES/43/131, Preamble ¶12.

อธิปไตยของรัฐที่ได้รับผลกระทบและบทบาทลำดับแรกในการริเริ่ม จัดการ ประสานงาน และ ปฏิบัติงานของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมภายในดินแดนของรัฐดังกล่าว¹⁹⁴

ในส่วนของอุปสรรคทางด้านกฎหมายภายในประเทศ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ให้ความสนใจตั้งแต่ใน ค.ศ. 1968 โดยมีมติที่ 2435 (XXIII) เรียกร้องให้เลขาธิการแห่งสหประชาชาติศึกษาฐานะทางกฎหมายของ หน่วยบรรเทาภัยพิบัติต่อสหประชาชาติ¹⁹⁵ จนเกิดเป็นมติสมัชชาใหญ่ที่ 2816 (XXVI) ให้รัฐบาลตั้ง ผู้ประสานงานภัยพิบัติแห่งชาติในการอำนวยความสะดวกการบรรเทาทุกข์ของความช่วยเหลือระหว่างประเทศในยามฉุกเฉิน และคำนึงถึงกฎระเบียบที่เหมาะสม หรือวิธีการอื่นใด การอำนวยความสะดวกการบรรเทาทุกข์ รวมถึงการบินผ่าน่านฟ้า และสิทธิการลงจอด และเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันที่จำเป็นสำหรับหน่วยบรรเทาทุกข์¹⁹⁶

ดังนั้น จึงทำให้เกิดความพยายามที่จะสร้างมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ จึงออกมติที่ 32/56 ในปี ค.ศ. 1977 ยอมรับในมาตรการในการเร่งการบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ (Measures to Expedite International Relief) เป็นข้อเสนอแนะสำหรับการอำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ ซึ่งเป็นผลมาจากการทำงานของสำนักงานผู้ประสานงานในการบรรเทาภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติกับสันนิบาตสหประชาชาติ (League of Red Cross Societies) ว่าด้วยกฎระเบียบในการบรรเทาภัยพิบัติ โดยเนื้อหาของมาตรการในการเร่งการบรรเทาทุกข์นั้น เป็นขั้นตอนทางกฎหมายของรัฐที่ได้รับผลกระทบ ควรดำเนินการในด้านศุลกากร การอนุญาตเข้าเมืองสำหรับบุคลากรบรรเทาทุกข์ การขนส่ง การสื่อสาร จนไปถึงการเรียกร้องให้รัฐผู้บริจาคหลีกเลี่ยงจากการส่งของที่ไม่จำเป็น

ในเวลาต่อมา ปრაกฏเป็นมติของสมัชชาใหญ่ให้การยอมรับในมาตรการนี้ทั้งยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ¹⁹⁷ และยามเกิดภัยพิบัตินิวเคลียร์ที่เซอร์โรนบิว¹⁹⁸

¹⁹⁴ United Nations General Assembly Resolution 45/100, ¶ 2; United Nations General Assembly Resolution 43/131, ¶ 2.

¹⁹⁵ United Nations General Assembly Resolution 2435 (XXIII), ¶ 6.

¹⁹⁶ United Nations General Assembly Resolution 2816 (XXVI), ¶ 19.

¹⁹⁷ United Nations General Assembly Resolution 45/100, ¶¶ 4 and 7; United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations), United Nations Document A/RES/46/182, Annex ¶¶ 6-7.

ลำดับต่อมาของพัฒนาการเกิดขึ้นในปี ค.ศ. 2002 จากมติที่ 57/150 ว่าด้วยการค้นหา และให้ความช่วยเหลือภัยระหว่างประเทศ โดยระบุให้รัฐลดภาษีและขั้นตอนทางศุลกากร เกี่ยวกับการเข้าเมือง การเปลี่ยนถ่าย พัก และออกจากภูมิลำเนาของทีมนักค้นหาและกู้ภัย พร้อมกับ เครื่องมือและอุปกรณ์¹⁹⁹

การให้ความสำคัญของภัยพิบัติธรรมชาติจึงกลายมาเป็นวาระสำคัญของสหประชาชาติ มีการประกาศให้ช่วง ค.ศ. 1990 - 2000 เป็นทศวรรษแห่งการลดภัยพิบัติธรรมชาติ (International Decade for Natural Disaster Reduction) โดยในช่วงปีสุดท้ายตรงกับกรเริ่มต้นศตวรรษใหม่ จึงได้มีการประกาศแห่งสหประชาชาติ (Millennium Declaration) พร้อมกับเป้าหมายแห่งสหประชาชาติในการ พัฒนาก้าวไปในช่วงศตวรรษใหม่ โดยมีประเด็นต่างๆ มากมาย ซึ่งหนึ่งในนั้นมีการให้ความสำคัญ ผู้กัมัตที่จะร่วมมือในการลดจำนวนและผลของภัยพิบัติจากธรรมชาติและการกระทำของมนุษย์ และมีการกล่าวถึงเด็กและประชาชน ที่ได้รับผลกระทบอย่างไม่เหมาะสมต่อผลกระทบจากภัย พิบัติธรรมชาติ และเหตุฉุกเฉินทางด้านมนุษยธรรมอื่นๆ ให้ได้รับความช่วยเหลือและคุ้มครอง เพื่อให้พวกเขาเหล่านั้นสามารถกลับคืนสู่ชีวิตโดยปกติให้รวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้²⁰⁰

ต่อมาจึงมีการประกาศให้กรอบการปฏิบัติเฮียวโก (Hyogo Framework for Action) มา บังคับใช้²⁰¹ แม้จุดมุ่งหมายหลักจะเป็นในเรื่องการลดผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ แต่ไว้กฎจักร ของภัยพิบัติแล้ว การป้องกันและเตรียมการย่อมจะเป็นวิธีที่ดีที่สุดในการให้ความช่วยเหลือ เพราะการลดผลกระทบ ย่อมลดจำนวนผู้ได้รับผลกระทบและความรุนแรงของผลกระทบเช่นกัน

¹⁹⁸ United Nations General Assembly Resolution 54/97 (8 December 1991), Strengthening of International Cooperation and Coordination of Efforts to Study, Mitigate and Minimize the Consequences of the Chernobyl Disaster, United Nations Document A/RES/54/97, ¶ 3.

¹⁹⁹ United Nations General Assembly Resolution 57/150 (16 December 2002), Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance, United Nations Document A/RES/57/150, ¶ 3.

²⁰⁰ United Nations General Assembly Resolution 55/2 (18 September 2000), United Nations Millennium Declaration United Nations Document A/RES/55/2, ¶¶ 23 and 26.

²⁰¹ United Nations General Assembly Resolution 61/131 (22 February 2007), International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, from Relief to Development, United Nations Document A/RES/61/131.

ซึ่งเป็นแนวโน้มของสังคมระหว่างประเทศในปัจจุบันที่จะบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติอย่างเป็นระบบ และเป็นช่องทางของสังคมระหว่างประเทศในการรับมือกับภัยพิบัติอย่างยั่งยืนในอนาคต

จากพัฒนาการของมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ซึ่งเริ่มต้นจากการเรียกร้องให้รัฐอื่นช่วยเหลือรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ต่อมาจึงเป็นการเรียกร้องให้รัฐที่ได้รับผลกระทบอำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือและเข้าถึงผู้ประสบภัยอย่างรวดเร็ว โดยปรับปรุงและแก้ไขอุปสรรคทางด้านกฎหมายในดินแดนของรัฐที่ประสบภัย จนมาสู่การพยายามลดผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพื่อลดความเสียหาย

อย่างไรก็ตาม สถานะทางกฎหมายของมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจะต่างจากมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (United Nations Security Council: UNSC) ที่เมื่อมีการออกมติ โดยอาศัยอำนาจตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติ²⁰² ซึ่งก่อให้เกิดผลทางกฎหมายผูกพันบังคับรัฐสมาชิก* จึงมีแนวคิดเสนอว่าการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมสามารถกระทำได้โดยออกเป็นมติภายใต้หมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติที่เป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง (Threat to International Peace and Security)²⁰³

หากแต่ตราบจนปัจจุบัน แนวปฏิบัติของมติของคณะมนตรีความมั่นคงที่ออกมา ยังคงจำกัดอยู่ในเพียงสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธ²⁰⁴ หรือมีแต่เรื่องการที่ระบุให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมโดยทั่วไปมากกว่าระบุถึงสิทธิมนุษยชนได้อย่างชัดเจน อาทิเช่น มติคณะมนตรีความมั่นคงที่ 688 ที่ระบุให้รัฐยินยอมการเข้าถึงทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Access) โดยองค์การระหว่างประเทศพร้อมทั้งอำนวยความสะดวกให้แก่ปฏิบัติการดังกล่าวด้วย²⁰⁵ และยัง

²⁰² Articles 24-25, 41-42, 48-49 of UN Charter.

* *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16, at ¶¶ 87-116; โดยสามารถอ้างให้ผูกพันประเทศที่มีใช้สมาชิกให้ปฏิบัติตามได้ด้วย, see, Article 103 of UN Charter, also see, Rain Liivoja, "The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter," *International and Comparative Law Quarterly* 57, 3 (2008): 583-612.*

²⁰³ Theodor Meron, *The Humanization of International Law* (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006), p. 509.

²⁰⁴ Kate Mackintosh, *The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law, Study 4 in: The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice* London: Oversea Development, 2000.

²⁰⁵ United Nations Security Council Resolution 688 (1991) (5 April 1991), Iraq.

ยึดถือเป็นแนวปฏิบัติของมติคณะมนตรีความมั่นคงในสถานการณ์ต่อมา²⁰⁶ ทำให้ประเด็นสิทธิในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมได้ขยายการเข้าถึงและกลายมาเป็นส่วนหนึ่งของสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการยอมรับ แต่ในความเป็นจริงแล้ว ก็ยังคงไม่ปรากฏว่ามีมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติออกมาเพื่อตอบสนองต่อกรณีภัยพิบัติธรรมชาติเลย เพราะยังคงไม่ได้รับความเห็นชอบร่วมกันในบรรดาระัฐสมาชิกถาวรของคณะมนตรีความมั่นคง

2.6 พัฒนาการของตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ

ตลอดระยะเวลาที่เกิดภัยพิบัติขึ้น องค์การระหว่างประเทศและรัฐส่วนใหญ่ รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคมก็ตาม ล้วนแล้วแต่มีได้ยื่นเจตจำนงต่อเหตุการณ์ แต่ก็แสดงความรับผิดชอบต่อสถานการณ์ภัยพิบัติ โดยจะสามารถย้อนไปถึงก่อนที่จะมีการก่อตั้งสันนิบาตชาติ ก่อนที่จะมีสหพันธ์การบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ จนมาถึงปัจจุบันที่มีสหประชาชาติ โดยที่รัฐต่างก็ได้ยอมรับหน้าที่ในการดูแลรักษาประชาชน จึงทำให้เกิดพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศในระดับพหุภาค ระดับภูมิภาค และอื่นๆ ดังต่อไปนี้

2.6.1 ระดับพหุภาค

ปัจจุบันนี้ แม้ว่าจะมีความพยายามในการสร้างสนธิสัญญาพหุภาคีขึ้นมาเพื่อให้ครอบคลุมถึงปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม หากแต่ไม่ปรากฏว่ามีตราสารฉบับใดที่มีเนื้อหาครบถ้วน จึงมีแต่เพียงสนธิสัญญาพหุภาคีเฉพาะด้านที่สำคัญเท่านั้น อาทิเช่น

คำแนะนำของคณะมนตรีความร่วมมือศุลกากรในการเร่งรัดส่งต่อสิ่งของบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ค.ศ. 1970 (Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters 1970: CCC Recommendation)²⁰⁷ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่

²⁰⁶ E.g., United Nations Security Council Resolution 771 (1992) (13 August 1992), Formal Yugoslavia; United Nations Security Council Resolution 758 (1992) (8 June 1992), Bosnia and Herzegovina.

* เลขานุการของสหประชาชาติกล่าวถึงสิทธิมนุษยชนว่าเป็น “Irreducible Human Element,” Quintessential Values Affirming That “We Are a Single Human Community, see, United Nations Press Release SG/SM/5012 (June 14, 1993).

²⁰⁷ T2-423.

ผนวกเข้าไปเป็นภาคผนวกหนึ่งของอนุสัญญาว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน ค.ศ. 1974 ซึ่งมีการแก้ไขในปี ค.ศ. 1999 (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures 1973²⁰⁸ amended 1999²⁰⁹: Kyoto Customs Convention) โดยมีบทบัญญัติให้คำแนะนำแก่รัฐภาคีในการยกเว้นภาษีนำเข้าและส่งออกแก่อุปกรณ์ของบรรเทาทุกข์ ซึ่งอนุสัญญานี้ได้คำนึงถึงข้อตกลงด้านต้นแบบศุลกากรในการอำนวยความสะดวกระหว่างสหประชาชาติ และรัฐ หรือรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ (United Nations Model Agreement on Customs Facilitation in Humanitarian Assistance: Model Customs Agreement)²¹⁰ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยรวมถึงสิ่งของส่วนบุคคลของบุคลากรบรรเทาทุกข์

อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสหประชาชาติ ค.ศ. 1946 (Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations 1946: CPIUN)²¹¹ และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การชำนาญพิเศษ ค.ศ. 1947 (Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies 1947 CPISA)²¹² ซึ่งเป็นบทขยายของมาตรา 104* และ 105** ของกฎบัตรสหประชาชาติในการให้ความชัดเจนในเรื่องฐานทางกฎหมาย ในเรื่องสิทธิและเอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของบุคลากรของสหประชาชาติและองค์การชำนาญพิเศษ

²⁰⁸ United Nation, Treaty Series, Vol. 1983, p. 339

²⁰⁹ World Customs Organization, Protocol of Amendment to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1973 amended 1999 [Online], Available from: http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html [2010, 22 May].

²¹⁰ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Model Agreement on Customs Facilitation in Humanitarian Assistance [Online], Available from: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkCLick.aspx?link=ocha&docID=1059959> [2010, 22 May].

²¹¹ United Nations, Treaty Series, Vol. 1438, p. 79.

²¹² United Nations, Treaty Series, vol. 33, p. 261.

* Article 104

“The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such legal capacity as may be necessary for the exercise of its functions and the fulfilment of its purposes.”

** Article 105

“1. The Organization shall enjoy in the territory of each of its Members such privileges and immunities as are necessary for the fulfilment of its purposes.

อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยของสหประชาชาติและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 1994 (Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 1994: UN Safety Convention)²¹³ และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยของบุคลากรของสหประชาชาติและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005 (Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 2005)²¹⁴ ซึ่งใช้กับปฏิบัติการในนามของสหประชาชาติ โดยมีพิธีสารขยายความคุ้มครองไปยังกรณีปฏิบัติการสร้างสันติภาพด้วย

อนุสัญญาแทมเพเรว่าด้วยข้อบทของทรัพยากรสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998 (Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations 1998)²¹⁵ เป็นอนุสัญญาที่ให้กรอบในการอำนวยความสะดวกการใช้ทรัพยากรสื่อสารในสถานการณ์ภัยพิบัติ โดยระบุให้รัฐภาคีลดหรือยกเลิกอุปสรรคใดๆ เช่น การนำเครื่องมือและอุปกรณ์ข้ามพรมแดนเข้ามายังรัฐที่ได้รับผลกระทบในระหว่างและหลังเกิดภัยพิบัติ อีกทั้งยังมีการระบุถึงพันธกรณีให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทนอกเหนือไปจากบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ให้ร่วมมืออำนวยความสะดวกในการใช้ทรัพยากรทางการสื่อสารสำหรับการอพยพหนีภัย และบรรเทาทุกข์ ทำยสุดก็มีการระบุถึงการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่บุคลากรบรรเทาภัยพิบัติอีกด้วย

อนุสัญญาว่าด้วยการรับชั่วคราว ค.ศ. 1990 (Convention on Temporary Admission 1990: Istanbul Convention)²¹⁶ เป็นการรวมความตกลงหลายฉบับเข้าไว้ด้วยกันเกี่ยวกับการรับ

2. Representatives of the Members of the United Nations and officials of the Organization shall similarly enjoy such privileges and immunities as are necessary for the independent exercise of their functions in connexion with the Organization.

...”

²¹³ United Nations, Treaty Series, Vol. 2051, p. 363.

²¹⁴ United Nations Document A/RES/60/42; Huw Llewellyn, “The Optional Protocol to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel”, International and Comparative Law Quarterly, 55, 3 (2006): 718-728.

²¹⁵ International Telecommunication Union, Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations [Online], Available from: <http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/icet98-e.htm> [2010, 11 June].

²¹⁶ United Nations, Treaty Series, Vol. 1762, p. 121.

ชั่วคราว²¹⁷ เพื่อให้กระบวนการง่ายและสอดคล้องกัน และเป็นต้นแบบของเอกสารทางด้านศุลกากรในการรับของชั่วคราว รวมถึงหนทางในการขนส่ง ให้สิ่งของปลอดภัยจากภาษีและอากร โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง อาทิ ภาคผนวก B.2 ซึ่งหมายถึงอุปกรณ์ทางวิชาชีพ B.9 การอนุญาตให้นำเข้าสินค้าสำหรับวัตถุประสงค์ทางด้านมนุษยธรรม ภาคผนวก C ครอบคลุมอุปกรณ์สำหรับการขนส่ง และภาคผนวก D การอนุญาตของสัตว์ที่ใช้ในการกักกัน เป็นต้น

2.6.2 ระดับภูมิภาค

แต่ละภูมิภาคมีพัฒนาการทางกฎหมายแตกต่างกันตามแต่ประวัติศาสตร์ เบื้องหลัง และวัฒนธรรมของสังคมในระดับภูมิภาคนั้นๆ ที่มีอยู่อย่างหลากหลาย โดยในบทนี้ ผู้เขียนจึงแบ่งตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ถูกพัฒนาขึ้นระดับภูมิภาค โดยใช้องค์การระหว่างประเทศในระดับภูมิภาคที่สำคัญเป็นเกณฑ์การแบ่งพัฒนาการทางกฎหมายของแต่ละภูมิภาค ดังนี้

2.6.2.1 ภูมิภาคอเมริกา

องค์การรัฐอเมริกัน (Organization of American States: OAS) เป็นองค์การระหว่างประเทศของหน่วยงานต่างๆ ในอเมริกาตามกฎบัตรสหประชาชาติ ที่ก่อตั้งขึ้นตามกฎบัตรองค์การรัฐอเมริกัน ค.ศ. 1948 (Charter of the Organization of the American States 1948) ถือเป็นองค์การความร่วมมือทางการเมืองที่เก่าแก่ที่สุด และมีจำนวนประเทศสมาชิกมากที่สุดในทวีปอเมริกา ซึ่งเป็นผลมาจากความพยายามที่จะก่อตั้งองค์การความร่วมมือของประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกานั้น ภายหลังจากที่ประเทศเหล่านั้นได้รับเอกราช

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การรัฐอเมริกัน เดิมเป็นไปเพื่อความร่วมมือทางการเมือง ความมั่นคงในภูมิภาค การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยสันติวิธี การส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขหลักสำหรับประเทศที่จะเข้าเป็นสมาชิกขององค์การรัฐอเมริกัน จึงเป็นการแสวงหาความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกในการต่อต้านการแพร่

²¹⁷ E.g., Customs Convention on the A.T.A. (Admission Temporaire/Temporary Admission) Carnet for the Temporary Admission of Goods 1961.

ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ในทวีปอเมริกา ซึ่งมีสหภาพโซเวียตและคิวบาเป็นหัวหอกสำคัญ ได้เปิดรับสมาชิกในภาคพื้นอเมริกา²¹⁸

อย่างไรก็ดี นับตั้งแต่ภาวะสงครามเย็นสิ้นสุดลง ในต้นทศวรรษ 1990 เป็นต้นมา ประเทศต่างๆ ในทวีปอเมริกาได้ปรับเปลี่ยนบทบาทของตนเองทั้งในด้านเศรษฐกิจและการเมือง เกิดการเปลี่ยนถ่ายอำนาจจากรัฐบาลเผด็จการทหารมาเป็นรัฐบาลพลเรือน และการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์มาสู่ระบบตลาดเสรีในประเทศสมาชิกองค์การรัฐอเมริกัน ทำให้องค์การรัฐอเมริกันได้ปรับบทบาทและวัตถุประสงค์ของตน โดยการลดความสำคัญของการต่อต้านการแพร่ขยายของลัทธิคอมมิวนิสต์ลง และหันมาให้เน้นหนักกับการสร้างความร่วมมือเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศสมาชิก ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ การค้า การศึกษา สังคม วัฒนธรรม วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี สิ่งแวดล้อม การป้องกันและปราบปรามการลักลอบค้ายาเสพติดและการฉ้อราษฎร์บังหลวง

ทางด้านการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ สมัชชาใหญ่แห่งองค์การรัฐอเมริกันได้อนุมัติอนุสัญญาระหว่างรัฐในทวีปอเมริกาว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือทางด้านภัยพิบัติ ค.ศ. 1991 (Inter-American Convention to Facilitate Assistance in Cases of Disaster 1991: Inter-American Convention)²¹⁸ อนุสัญญานี้มีข้อกำหนดสำหรับการขอและเสนอความช่วยเหลือระหว่างรัฐสมาชิก โดยมีข้อผูกมัดให้แต่ละรัฐตั้งหน่วยงานขึ้นมาเป็นผู้ประสานงานในการลำเลียง และรับคำขอหรือขอเสนอ และประสานงานการช่วยเหลือภายในดินแดนของตน พร้อมกับแบ่งการบริหารจัดการบุคลากร และเครื่องมือของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือมาควบคุมเอง และรัฐที่ได้รับผลกระทบก็เป็นผู้ดูแลในภาพรวม²¹⁹ รัฐที่ได้รับผลกระทบจึงต้องอำนวยความสะดวกให้กับรัฐที่ให้ความช่วยเหลือ รวมถึงการอนุญาตเข้าเมือง การนำเข้าสินค้า และเครื่องมือ ในการรักษาความปลอดภัย ยกเว้นความรับผิดชอบของรัฐ และบุคลากรจากศาล

องค์การรัฐอเมริกันมีสมาชิก ได้แก่ อาร์เจนตินา โบลิเวีย บราซิล ชิลี โคลัมเบีย คอสตาริกา คิวบา สาธารณรัฐโดมินิกัน เอกวาดอร์ เอลซัลวาดอร์ กัวเตมาลา เฮติ ฮอนดูรัส เม็กซิโก นิการากัว ปานามา ปารากวัย เปรู สหรัฐอเมริกา อุรุกวัย เวเนซุเอลา และสมาชิกที่เข้าร่วมภายหลัง 14 รัฐ คือ แอนติกัวและบาร์บูดา เซนต์วินเซนต์และเกรนาดีน จาเมกา บาร์เบโดส เกรนาดา สุรินัม โดมินิกา เซนต์ลูเชีย บาฮามาส เซนต์คิตส์และเนวิส แคนาดา เบลีซ กายอานา ตรินิแดดและโตเบโก จึงทำให้ปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน 35 รัฐ.

²¹⁸ Inter-American Convention to Facilitate Assistance in Cases of Disaster 1991 [Online], Available from: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.htm> [2009, 22 May].

²¹⁹ Articles 1-4 of Inter-American Convention.

ภายใน²²⁰ ส่วนรัฐที่ให้ความช่วยเหลือ และบุคลากรเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่ายเอง เคารพในพื้นที่หวงห้าม และปฏิบัติตามกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของดินแดน²²¹ นอกจากนี้ อนุสัญญาสามารถปรับใช้กับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนได้ โดยการทำเป็นข้อตกลงแยกต่างหากกับรัฐที่ได้รับผลกระทบ หรือมาพร้อมกันกับรัฐที่ให้ความช่วยเหลือ ในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของปฏิบัติการ²²²

ต่อมาในปี ค.ศ. 2007 สมัชชาใหญ่แห่งองค์การรัฐอเมริกันได้ออกมติ 2314 เรียกร้องให้รัฐภาคีของอนุสัญญานี้ ตั้งหน่วยงานของตนขึ้นมาเป็นผู้ประสานงาน²²³ แต่ก็ยังพบว่าจำนวนรัฐภาคีในอนุสัญญานี้ยังมีจำนวนน้อยทั้งที่นับแต่มีอนุสัญญาสมัชชาใหญ่แห่งองค์การรัฐอเมริกันได้ออกมติเพื่อขยายความร่วมมือในภูมิภาคในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในด้านต่างๆ อาทิ การริเริ่มหมวกขาว (White Helmets Initiative)* ตั้งกองทุนฉุกเฉินระหว่างรัฐทวีปอเมริกา (Inter-American Emergency Fund: FONDEM)²²⁴ ในการให้การสนับสนุนรัฐบาลของรัฐที่ได้รับผลกระทบ ตั้งคณะกรรมการระหว่างรัฐทวีปอเมริกาว่าด้วยการลดผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพื่อเป็น

²²⁰ *Id.*, Articles 5-6, 9-10.

²²¹ *Id.*, Articles 7, 11 and 14.

²²² *Id.*, Articles 17.

²²³ Organization of American States General Assembly Resolution 2314 (XXXVII-O/07) (5 June 2007), Natural Disaster Reduction, Risk Management, and Assistance in Natural and Other Disaster Situations, Organization of American States Document AG/RES. 2314 (XXXVII-O/07).

* การริเริ่มหมวกขาวเป็นโครงการที่จัดตั้งหน่วยที่เข้าให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและรักษาสันติภาพซึ่งเป็นการริเริ่มโดยอาสาสมัคร, see, Organization of American States General Assembly Resolution 2165 (XXXVI-O/06) (6 June 2006), Coordination of Volunteers in the Hemisphere in Response to Natural Disasters and the Fight against Hunger and Poverty – White Helmets Initiative, Organization of American States Document AG/RES. 2165 (XXXVI-O/06); Organization of American States General Assembly Resolution 1351 (XXV-O/95) (9 June 1995), White Helmets, Organization of American States Document AG/RES. 1351 (XXV-O/95) (9 June 1995); Organization of American States General Assembly Resolution 1403 (XXVI-O/96) (7 June 1996), White Helmets, Organization of American States Document AG/RES. 1403 (XXVI-O/96); Organization of American States General Assembly Resolution 1463 (XXVII-O/97) (4 June 1997), White Helmets, Organization of American States Document AG/RES. 1463 (XXVII-O/97).

²²⁴ Organization of American States General Assembly Resolution 1327 (XXV-O/95) (19 June 1995), Statutes of Inter-American Emergency Fund (FONDEM), Organization of American States Document AG/RES. 1327 (XXV-O/95)

เวทีหลักสำหรับประเด็นที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติธรรมชาติ และเป็นผู้ประสานงานของอนุสัญญาเกี่ยวกับกองทุนฉุกเฉินระหว่างรัฐทวีปอเมริกา²²⁵ นอกจากนี้ มีมติว่าด้วยผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ²²⁶ เรียกร้องให้บรรดารัฐต่างๆ ให้การดูแลผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนจากภัยพิบัติธรรมชาติและน้ำมือมนุษย์ ตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศและกฎหมายภายในประเทศ ในการปกป้องสิทธิมนุษยชนของพวกเขาผ่านทางแนวทางการบรรเทาภัยพิบัติและฟื้นฟูที่ครบถ้วน โดยให้คำมั่นถึงหลักชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ (Guiding Principles on Internal Displacement) ด้วย

2.6.2.2 ภูมิภาคยุโรป

องค์การระหว่างประเทศสำหรับภูมิภาคยุโรปที่สำคัญมี 2 องค์การ คือ สภายุโรป (Council of Europe) และสหภาพยุโรป (European Union: EU) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. สภายุโรป (Council of Europe) เป็นองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศยุโรป ที่ได้สถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม ค.ศ.1949 มีประเทศแรกก่อตั้ง 10 ประเทศใน ค.ศ.1993 ปัจจุบันมีประเทศสมาชิกเพิ่มเป็น 21 ประเทศ มีวัตถุประสงค์หลัก คือ การรวมประเทศยุโรปเข้าด้วยกัน เพื่อสถาปนาเป็นสหพันธรัฐยุโรป (European Federation) ทั้งนี้ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สอง (ค.ศ. 1939-1945) นักการเมืองของชาติต่างๆ ในยุโรปเน้นความต้องการความร่วมมือใกล้ชิด เพื่อการสถาปนาเป็นสหพันธรัฐยุโรป (United States of Europe) เป็นการสร้างลักษณะภาคพื้นทวีปร่วมกัน (Continental Character) ที่จะช่วยให้มีการรวมพลัง และทรัพยากรธรรมชาติเข้าด้วยกัน เพื่อให้มีอำนาจต่อรองกับสหรัฐอเมริกาและสหภาพโซเวียต

ในปี ค.ศ. 1987 อนุมติที่ 87 (2) สร้างกลุ่มความร่วมมือสำหรับการป้องกัน ปกป้อง และการบริหารจัดการบรรเทาทุกข์ในภัยพิบัติธรรมชาติขนาดใหญ่ และเทคโนโลยี (Co-operation

²²⁵ Organization of American States General Assembly Resolution 1682 (XXIX-O/99) (7 June 1999), Natural Disaster Reduction and Response Mechanisms, Organization of American States Document AG/RES. 1682 (XXIX-O/99); Organization of American States General Assembly Resolution 2182 (XXXVI-O/06) (6 June 2006), Adoption of the Amended Statutes of the Inter-American Committee on Natural Disaster Reduction, Organization of American States Document AG/RES. 2182 (XXXVI-O/06).

²²⁶ Organization of American States Resolution 2417 (XXXVIII-O/08) (3 June 2008), Internally Displaced Persons, Organization of American States Document AG/RES. 2417 (XXXVIII-O/08).

Group for the Prevention of, Protection Against and Organization of Relief in Major Natural and Technological Disasters)²²⁷ เพื่อใช้เป็นเวทีพูดคุยระหว่างรัฐบาลของรัฐสมาชิก ในการร่วมมือวิจัยเผยแพร่ข้อมูล และพูดคุยกันด้านนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับภัยพิบัติ

แม้ว่าจะไม่มีสนธิสัญญาที่เกี่ยวกับภัยพิบัติโดยตรง แต่ก็ยังสามารถเทียบเคียงกับความตกลงว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราว ปลอดภาษีของเครื่องมือทางการแพทย์ ศัลยกรรม และการใช้โดยให้ยืมสำหรับการทดลองในโรงพยาบาลและสถาบันทางการแพทย์ เพื่อจุดประสงค์ในการตรวจวินิจฉัย และรักษา ค.ศ. 1960 (Agreement on the Temporary Importation, Free of Duty, of Medical, Surgical, and Laboratory Equipment for Use on Free Loan in Hospitals and Other Medical Institutions for Purposes of Diagnosis or Treatment 1960: COE Agreement on Temporary Importation)²²⁸ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ การยอมรับให้รัฐภาคีให้ยืมเครื่องมือทางการแพทย์ ศัลยกรรม และการทดลองระหว่างรัฐภาคีด้วยกัน เป็นระยะเวลา 6 เดือน ส่วนรัฐที่ไม่เป็นภาคีให้ถือว่าเป็นข้อยกเว้น พันธกรณีของรัฐที่รับคือการอำนวยความสะดวกให้เป็นไปให้ได้มากที่สุด สำหรับการนำเข้าอุปกรณ์ที่ยืมมาใช้ดังกล่าว รวมถึงการออกไปอนุญาตและยกเว้นภาษีอากรต่างๆ ด้วย²²⁹ เพื่อนำมาใช้ในยามที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ²³⁰

นอกจากนี้ กลไกที่ใช้คุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติผ่านทางสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป (Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms)²³¹ ถือได้ว่าเป็นระบบกฎหมายระหว่างประเทศสำหรับคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเป็นรูปแบบที่ก้าวหน้ามากกว่ากระบวนการทางกฎหมายระหว่างประเทศใดๆ²³²

²²⁷ Council of Europe Committee of Ministers, Resolution 87(2), Setting Up a Cooperation Group for the Prevention or, Protection against, and Organization of Relief in Major Natural and Technological Disasters 1987.

²²⁸ Council of Europe Official Journal L 131 (15 May 1986), pp. 48-49.

²²⁹ Articles 1-2 of COE Agreement on Temporary Importation.

²³⁰ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Law and Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study, pp. 74-75.

²³¹ Council of Europe, Treaty Series, No. 005.

²³² Mark Janis, Richard Kay, Anthony Bradley, European Human Rights Law: Text and Materials 3rd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 1.

ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปให้การคุ้มครองปัจเจกชนตามอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป²³³ และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Commission of Human Rights)²³⁴ ในการพิทักษ์สิทธิส่วนบุคคลของประชาชนซึ่งถูกยกเลิกไปเมื่อพิธีสารหมายเลข 11 (Protocol No. 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Restructuring the Control Machinery established thereby)²³⁵ มีผลใช้บังคับให้ปัจเจกชนสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปได้เอง

2. สหภาพยุโรป (European Union: EU) เป็นองค์การระหว่างประเทศในปัจจุบันเพียงองค์การเดียวที่มีสถานภาพเหนือรัฐ (Supranational) โดยก่อตั้งบนพื้นฐานของการเคารพประชาธิปไตยและสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยการรวมอำนาจอธิปไตยในนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคมไว้ที่ประชาคม (European Community) และมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดด้านการต่างประเทศและความมั่นคง และด้านมหาดไทยระหว่างประเทศสมาชิก

ภายใต้โครงสร้างของสหภาพยุโรปมีคณะกรรมการยุโรป (European Commission) เป็นผู้รับผิดชอบงานประจำส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป ทั้งยังร่างข้อเสนอกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อให้สหภาพยุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ ยังควบคุมให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ อย่างเหมาะสม รวมทั้งการใช้งบประมาณของสหภาพยุโรป และสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามสนธิสัญญาและกฎหมายของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ คณะกรรมการยุโรปจะทำงานอย่างเป็นทางการในฐานะจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก

แต่เดิมกลไกการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยกรมสิทธิการกรมสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป (European Commission's Directorate General

²³³ See, Council of European, Collected Edition of the 'Travaux Préparatoires' of the European Convention on Human Rights, Volume I, Preparatory Commission of the Council of Europe, Committee of Ministers, Consultative Assembly (11 May-13 July 1949) (The Hague: M. Nijhoff, 1975), p. xxii; also see, European Court of Human Rights, *Budayeva and Others v. Russia*, Application Nos. 15339/02, 21166/02, 20058/02, 11673/02 and 15343/02 (Sect. 1), E.C.H.R. 20 March 2008.

²³⁴ Mark Janis, Richard Kay, Anthony Bradley, European Human Rights Law: Text and Materials, pp. 24-68.

²³⁵ Council of European, Treaty Series, No. 155.

* ปัจจุบันสหภาพยุโรปมีรัฐสมาชิกจำนวน 27 รัฐ คือ ออสเตรีย เบลเยียม เดนมาร์ก ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ไอร์แลนด์ อิตาลี ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ โปรตุเกส สเปน สวีเดน สหราชอาณาจักร ไชปรัส เช็ก เอสโตเนีย ฮังการี ลัตเวีย ลิทัวเนีย มอลตา โปแลนด์ สโลวีเนีย สโลวาเกีย โรมาเนีย และบัลแกเรีย.

for the Environment) ซึ่งปัจจุบันนี้เป็นหน้าที่ของกรรมาธิการความร่วมมือระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการตอบสนองต่อภัยฉุกเฉินของสหภาพยุโรป (Directorate-General for International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response)* โดยมีกฎระเบียบของคณะมนตรี ที่สำคัญ 2 ฉบับ ก่อตั้งกลไกปกป้องพลเรือนของ ประชาคม (Community Civil Protection Mechanism)²³⁶ และก่อตั้งเครื่องมือทางการเงินของพล เรือน (Civil Protection Financial Instrument)²³⁷ เพื่อนำมาใช้ในสถานการณ์ภัยฉุกเฉินที่สำคัญ (Major Emergencies) ซึ่งรวมถึง แผ่นดินไหว น้ำท่วม ไฟไหม้ป่า และสึนามิ เป็นต้น²³⁸

จุดที่น่าสังเกต คือ กลไกการปกป้องพลเรือนของสหภาพยุโรปนั้น ไม่ได้ประสงค์ให้องค์กร พัฒนาภาคเอกชนหรือองค์กรระหว่างประเทศอื่นเข้ามามีส่วนร่วม เนื่องจากถือว่าเป็นกลไกใน ระดับรัฐบาลกับรัฐบาลเท่านั้น โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 ได้ใช้กลไกนี้ในสถานการณ์ภัยพิบัติ ธรรมชาติมากกว่า 200 กรณีแล้ว²³⁹ จึงทำให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชนมีส่วนร่วมเพียงชั่วคราว (ad hoc) เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการเคารพอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ ในทาง กลับกัน สำนักงานการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมของสหภาพยุโรป (European

* ปัจจุบัน (ช่วงปี ค.ศ. 2010-2014) ผู้อำนวยการกรรมาธิการนี้ คือ Kristalina Georgieva ได้เน้นย้ำถึง ความสำคัญของผู้ที่ได้รับผลกระทบของภัยพิบัติธรรมชาติ โดยมีจุดประสงค์ที่จะผนวกรวมนโยบายสำหรับการให้ความ ช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม การปกป้องสิทธิพลเรือน และการตอบสนองต่อภัยฉุกเฉิน ภายใต้ตราสารของ สหภาพยุโรปเข้าไว้ด้วยกัน อีกทั้งตาม สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty) ได้กำหนดไว้เป็นครั้งแรกว่าการให้ ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นนโยบายหลักหนึ่งของสหภาพยุโรปและให้มีการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัคร ทางด้านมนุษยธรรมของสหภาพยุโรป (European Voluntary Humanitarian Corps) เพื่อให้การตอบสนองต่อ ภัยพิบัติของสหภาพยุโรปรวดเร็วขึ้น, see, European Commission, The European Commission 2010-2014, Profiles and Priorities (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010), p. 45.

²³⁶ Council Decision 2007/779/EC (8 November 2007), Euratom Establishing a Community Civil Protection Mechanism (recast), see, Official Journal of the European Union L 314/9.

²³⁷ Council Decision 2007/162/EC (5 March 2007), Euratom Establishing a Civil Protection Financial Instrument, see, Official Journal of the European Union L 71/9.

²³⁸ Europe Commission Humanitarian Aid and Civil Protection, “Community Co-operation in the Field of Civil Protection,” [Online], Available from: http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/cp01_en.htm [2010, August 11].

²³⁹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Analysis of Law in the European Union Pertaining to Cross-Border Disaster Relief (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2010), p. 21.

Humanitarian Aid Office) ซึ่งปฏิบัติงานภายนอกสหภาพยุโรป ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาระหว่างประเทศ หน่วยงานสหประชาชาติ และกาชาด ครอบคลุมความร่วมมือในการตอบสนองต่อภัยพิบัติในสหภาพยุโรปยังรวมไปถึงการปฏิบัติงานภายใต้องค์การป้องกันแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organisation: NATO) อีกด้วย แม้ว่าโดยหลักแล้ว NATO จะมีจุดประสงค์หลักที่ความร่วมมือทางทหารก็ตาม แต่ก็ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการปกป้องพลเรือน (Civil Protection Committee)* ด้วย ในการคุ้มครองประชาชน จึงทำให้มีพัฒนาการต่อมา ด้วยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานร่วมมือตอบสนองต่อภัยพิบัติแห่งยูโร-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre: EADRCC) ในปี ค.ศ. 1998** คณะมนตรีหุ้นส่วนยูโร-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Partnership Council EAPC) ได้จัดตั้งหน่วยตอบสนองต่อภัยพิบัติแห่งยูโร-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Disaster Response Unit: EADRV) และมีนโยบายสำหรับการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติในยามสันติ 3 ประการ คือ 1) รัฐที่ได้รับผลกระทบยังคงมีความรับผิดชอบสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ 2) สหประชาชาติมีหน้าที่หลักในการประสานงานการปฏิบัติงานของการบรรเทาทุกข์ทางด้านภัยพิบัติระหว่างประเทศ และให้ศูนย์ประสานงานร่วมมือตอบสนองต่อภัยพิบัติแห่งยูโร-แอตแลนติกให้การสนับสนุนปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ของสหประชาชาติ และ 3) หน้าที่หลักของศูนย์ประสานงานร่วมมือตอบสนองต่อภัยพิบัติแห่งยูโร-แอตแลนติก คือ การให้ความร่วมมือมากกว่าการหาทางออก ทั้งนี้ปฏิบัติงานภายใต้กรอบขององค์การป้องกันแอตแลนติกเหนือจึงเป็นการกู้ภัย และให้ความช่วยเหลือทางด้านบุคลากรทางการแพทย์ รวมถึงวัสดุอุปกรณ์ตามที่ต้องการ²⁴⁰

ส่วนความร่วมมือของสหภาพยุโรปกับประเทศโลกที่สามจะอยู่ในรูปของความตกลง เพื่อเป็นการแสดงเจตนาของสหภาพยุโรปในการแบ่งปันความรับผิดชอบในการตอบสนองต่อภัยพิบัติกับรัฐที่มีศักยภาพน้อยกว่า ซึ่งในความตกลงจะแสดงการร่วมมือกันในการเตรียมการรับมือภัยพิบัติธรรมชาติ สหภาพยุโรปกำหนดให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและภัยฉุกเฉินต่อประชาชนของกลุ่มประเทศแอฟริกา, คาริบเบียน, และแปซิฟิก (African, Caribbean and Pacific: ACP)²⁴¹

* เดิมใช้ชื่อว่าคณะกรรมการป้องกันพลเรือน (Civil Defence Committee) จนกระทั่งปี ค.ศ. 1995.

** หน้าที่ความรับผิดชอบหลัก คือ ร่วมมือตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของรัฐสมาชิก เป็นศูนย์แบ่งปันข้อมูล และเป็นผู้ประสานงานที่ใกล้ชิดกับสำนักงานเพื่อการประสานกิจกรรมด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ.

²⁴⁰ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Analysis of Law in the European Union Pertaining to Cross-Border Disaster Relief*, p. 22.

²⁴¹ Article 72.1 of Second Revision of Cotonou Agreement 2010:

สำหรับสนธิสัญญาหลักของภูมิภาคนี้ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ มีดังนี้

1.) ความตกลงภัยพิบัติครั้งใหญ่ว่าด้วยการป้องกัน, ปกป้อง, คุ้มครอง, และองค์การบรรเทาทุกข์ในภัยพิบัติขนาดใหญ่และภัยจากเทคโนโลยี ค.ศ. 1987 (The EUR-OPA Major Hazards Agreement (Partial Agreement) on the Prevention of, Protection Against, and Organization of Relief in Major Natural and Technological Disasters 1987)²⁴² จัดตั้งเวที (Forum) สำหรับการร่วมมือระหว่างยุโรปตะวันออก ยุโรปตะวันตก และภูมิภาคเมดิเตอร์เรเนียน (Mediterranean) เพื่อศึกษาหนทางร่วมมือแบบสหศาสตร์ สำหรับการป้องกัน ปกป้อง และจัดการบรรเทาทุกข์ในภัยพิบัติใหญ่และเทคโนโลยี ซึ่งความตกลงนี้ไม่ได้เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ แต่เป็นหนทางสำหรับความร่วมมือในสภายุโรป (Council of Europe)

2.) อนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนิติบุคคลขององค์การพัฒนาภาคเอกชนระหว่างประเทศของสหภาพยุโรป ค.ศ. 1986 (European Union Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations 1986)²⁴³ มีความสำคัญตรงที่เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่มีขึ้นเพื่อยอมรับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนต่างชาติ โดยให้วิธีการสำหรับการยอมรับสมาคม มูลนิธิ และสถาบันเอกชนอื่นๆ

3.) ข้อตกลงความร่วมมือว่าด้วยการพยากรณ์อากาศ การป้องกัน และลดความเสี่ยงของภัยพิบัติจากธรรมชาติและเทคโนโลยี ค.ศ. 1996 (Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters 1996)²⁴⁴ ภายใต้การริเริ่มของยุโรปกลาง (Central European Initiative: CEI) ประเทศออสเตรเลีย โคเอเชีย ฮังการี อิตาลี โปแลนด์ และโซเวียต ได้ทำความตกลงนี้เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคนิค มีโครงการวิจัยและฝึกฝนผู้เชี่ยวชาญ มีพัฒนาการเชื่อมโยงระบบสื่อสารกันของแต่ละศูนย์เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับการเกิดแผ่นดินไหว

4.) ข้อตกลงของเขตความร่วมมือเศรษฐกิจทะเลดำว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินและตอบสนองฉุกเฉินต่อภัยพิบัติธรรมชาติและน้ำมีมนุษย ค.ศ. 1998 (Agreement of the

²⁴² Council of Europe Resolution (87) 2 (20 March 1987), Setting Up a Co-operation Group for the Prevention of, Protection Against, and Organisation of Relief in Major Natural and Technological Disasters.

²⁴³ Council of Europe, Europe Treaty Series, No. 124.

²⁴⁴ BGBl. III – Ausgabe am 22. Oktober 2002 – Nr. 228.

Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Manmade Disasters 1998)²⁴⁵ และพิธีสารเพิ่มเติมว่าด้วยข้อตกลงของเขตความร่วมมือเศรษฐกิจทะเลดำว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินและตอบสนองฉุกเฉินต่อกภัยพิบัติธรรมชาติและน้ำมือมนุษย์ ค.ศ. 2005 (Additional Protocol to the Agreement Among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-Made Disasters 2005) เป็นความตกลงของประเทศในกลุ่มอนุภูมิภาค ในบริเวณทะเลดำประกอบด้วย บัลแกเรีย กรีซ โรมาเนีย เอลบาเนีย อาเซอร์ไบจาน จอร์เจีย ยูเครน รัสเซีย มอลโดวา ซึ่งตกลงกันในการลำเลียงความช่วยเหลือ จึงกำหนดความช่วยเหลือทางการแพทย์ให้ผ่านอย่างเสรี อาหารก็มีขั้นตอนเข้าพรมแดนที่ง่าย การกำหนดการกักกันสำหรับสุนัขค้นหา การยกเว้นภาษีอากรสำหรับอุปกรณ์และสิ่งของในการให้ความช่วยเหลือ และยกเว้นค่าธรรมเนียมการลงจอดและขึ้นบินของอากาศยานอีกด้วย

5.) อนุสัญญาว่าด้วยการเพิ่มระดับความร่วมมือข้ามพรมแดน, โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการต่อสู้กับการก่อการร้าย, อาชญากรรมข้ามพรมแดน และการลักลอบข้ามพรมแดน ค.ศ. 2005 (Convention on the Stepping Up of Cross-Border Cooperation, Particularly in Combating Terrorism, Cross-Border Crime and Illegal Migration 2005: Prüm Convention)²⁴⁶ มุ่งที่จะแบ่งปันข้อมูลการบังคับใช้กฎหมาย อาทิ ข้อมูลดีเอ็นเอ ข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือ ใบขับขี่ และข้อมูลส่วนบุคคลอื่นๆ ซึ่งใช้สำหรับการยืนยันพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลในยามที่เกิดภัยพิบัติ โดยมีการทำความตกลงทางด้านเทคนิค²⁴⁷ เพื่อใช้เป็นรายละเอียดสำหรับการปฏิบัติงาน

²⁴⁵ Black Sea Economic Cooperation, Agreement of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Manmade Disasters 1998 [Online], Available from: <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreementmous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf> [2010, 26 September]

²⁴⁶ Council of the European Union 10900/05 (7 July 2005).

²⁴⁷ Administrative and Technical implementing Agreement to the Prüm Convention 2006.

* ต่อมาสหภาพยุโรปอนุมัติมติของคณะมนตรีที่ 2008/615/JHA ยอมรับให้เนื้อหาในมาตราของสนธิสัญญานี้ผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางกฎหมายของสหภาพยุโรป และให้มีผลบังคับใช้กับรัฐสมาชิก; see, Council Decision 2008/615/JHA (23 June 2008), on the Stepping up of Cross-Border

6.) ความตกลงทวิภาคีและพหุภาคีของบรรดารัฐ พบว่า รัฐต่างๆ ของสหภาพยุโรปส่วนใหญ่ จะมีความตกลงกันภายในภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือสภายุโรปก็ตาม

สนธิสัญญากับประเทศที่สาม สหภาพยุโรปได้มีการทำความตกลงในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมกับประเทศที่สำคัญ ดังนี้

1) ประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปได้บรรลุคำประกาศข้ามมหาสมุทรแอตแลนติก ว่าด้วยความสัมพันธ์สหภาพยุโรปขออเมริกา ค.ศ. 1990 (Transatlantic Declaration on EC-US Relations 1990)²⁴⁸ และขยายความร่วมมือกันในประเด็นข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกใหม่ (The New Transatlantic Agenda)²⁴⁹ ในปี ค.ศ. 1995 เพื่อใช้เป็นกรอบสำหรับความร่วมมือ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภายในความตกลงนี้จะไม่ได้ระบุเป็นการเฉพาะเจาะจงในเรื่องการตอบสนองต่อภัยพิบัติ แต่สำหรับการปฏิบัติแล้ว กรอบนี้เป็นช่องทางในการให้ความช่วยเหลือ ดังเช่นในกรณีที่ สหภาพยุโรปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแคทรีน่า

2) ประเทศรัสเซีย ผลจากการประชุมสุดยอดที่มอสโกในปี ค.ศ. 2005 สหภาพยุโรปจึงทำ ชุดความตกลงกับประเทศรัสเซียเรียกกรวมกันว่า แผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Roadmaps)²⁵⁰ จัดตั้งความตกลงร่วมกัน 4 ด้าน คือ เศรษฐกิจ, เสรีภาพ ความมั่นคง และความ ยุติธรรม, การวิจัยและการศึกษา, และความมั่นคงภายนอก²⁵¹ ซึ่งตามแผนปฏิบัติการเพื่อให้บรรลุ เป้าหมายนั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะกระชับความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายในการส่งเสริมความสามารถ ร่วมกันในการตอบสนองต่อภัยพิบัติและความฉุกเฉิน รวมถึงการบริหารจัดการในสถานการณ์ ฉุกเฉินเป็นการเฉพาะเจาะจง ผ่านทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ ประสานงาน พุดคุยกันใน

Cooperation, Particularly in Combating Terrorism and Cross-border Crime, see, Official Journal of the European Union L 210/1.

²⁴⁸ European Union, External Relation, Transatlantic Declaration on EC-US Relations 1990 [Online], Available from: http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf [2010, 26 September].

²⁴⁹ European Union, External Relation, The New Transatlantic Agenda [Online], Available from: http://www.eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf [2010, 26 September].

²⁵⁰ Europa, EU-Russia Common Spaces [Online], Available from: http://eeas.europa.eu/russia/common_spaces/index_en.htm [2010, 12 August].

²⁵¹ Europa, Common Spaces Roadmap [Online], Available from: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf, p. 423 [2010, 12 August].

ประเด็นเรื่องความร่วมมือด้านการป้องกันภัยพลเรือน และให้ความช่วยเหลือในการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ และให้ความสะดวกต่อการให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติ การค้นหา และกู้ภัย²⁵²

3) ประเทศแคนาดา ไอซ์แลนด์ นอร์เวย์ ตุรกี และสหภาพยุโรปมีนโยบายร่วมกันด้านการต่างประเทศและความมั่นคงภายใต้มาตรา 37 ของสนธิสัญญาลิสบอน^{*} ได้จัดทำความตกลงกับประเทศดังกล่าว ก่อตั้งเค้าโครงสำหรับการมีส่วนร่วมของรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปกับรัฐคู่สัญญาในการปฏิบัติการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อปกป้องพลเรือน

จากรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นของสหภาพยุโรป สะท้อนให้เป็นการรวมกลุ่มกันในการประสานความร่วมมือและทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งสหภาพยุโรปถือได้ว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคที่อาศัยกฎหมายเป็นพื้นฐาน จึงทำให้เกิดเป็นตราสารจำนวนมากในการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติทั้งภายในและภายนอก แต่อย่างไรก็ตามสหภาพยุโรปก็ยังไม่มียตราสารที่มีเนื้อหาเบ็ดเสร็จครบถ้วนในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แต่อาศัยสนธิสัญญาลิสบอนเป็นตัวตั้งและออกตราสารขึ้นมา เพื่อรองรับพันธกรณีให้รัฐสมาชิกปฏิบัติเพิ่มเติมจากตราสารที่ได้จัดทำก่อนหน้านี้

2.6.2.3 ภูมิภาคเอเชีย

ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิกนั้น มีรัฐซึ่งต่างมีความหลากหลายในแทบจะทุกด้าน จึงทำให้ยังไม่มีองค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ที่มีสมาชิกครบทุกรัฐ ทำให้มีแต่องค์การในระดับอนุภูมิภาคเกิดขึ้นโดยอาศัยลักษณะภูมิศาสตร์เป็นเกณฑ์การรับสมาชิก โดยองค์การในอนุภูมิภาคที่สำคัญ และมีตราสารที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ คือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งมีพัฒนาการ ดังนี้

สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of Southeast Asian Nations: ASEAN) มีจุดเริ่มต้นขึ้นเมื่อเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 1961 โดยประเทศไทย มาเลเซีย และ

²⁵² *Id.*, p. 43.

^{*} Article 37 of Lisbon Treaty

“The European Parliament and the Council, acting by means of regulations in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt the provisions for the procedures and conditions required for a citizens' initiative within the meaning of Article 8 B of the Treaty on European Union, including the minimum number of Member States from which such citizens must come.”

ฟิลิปปินส์ได้ร่วมกันจัดตั้งสมาคมอาสา (Association of South East Asia: ASA) ขึ้นเพื่อการร่วมมือกันทาง เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และได้มีพัฒนาการในการแสวงหาช่องทางจัดตั้งองค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจขึ้นในภูมิภาค โดยมีการลงนามในปฏิญญาอาเซียน ค.ศ. 1967 (ASEAN Declaration 1967)²⁵³ ทำให้กลายเป็นสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในที่สุด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมมือกันในการเพิ่มอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาวัฒนธรรมในกลุ่มประเทศสมาชิก การธำรงรักษาสันติภาพและความมั่นคงในพื้นที่ และเป็นการเปิดโอกาสให้ลดข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกอย่างสันติ เพื่อให้องค์การมีสถานะภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศอย่างสมบูรณ์ และให้กฎหมายเป็นฐานในการปฏิบัติงาน รัฐสมาชิกจึงตกลงจัดทำกฎบัตรอาเซียน ค.ศ. 2007 (Charter of Association of Southeast Asian Nations 2007) ขึ้น เพื่อเป็นสนธิสัญญาที่ทำร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกในสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์การของสมาคม ในการเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในอนาคต

ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างจริงจังก่อนที่จะเกิดกฎบัตรอาเซียน เพราะหลังจากก่อตั้งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เป็นต้นมา ประเทศสมาชิกก็เผชิญกับปัญหาภัยพิบัติธรรมชาติอยู่เสมอ จึงมีการจัดทำปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยการให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการต่อภัยพิบัติธรรมชาติ ค.ศ. 1976 (ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters 1976)²⁵⁴ ส่งเสริมให้รัฐสมาชิกร่วมมือกันในการพัฒนาช่องทางสื่อสาร รวมไปถึงการแจ้งเตือนภัย แลกเปลี่ยนผู้เชี่ยวชาญและฝึกฝนบุคลากร แลกเปลี่ยนข้อมูลและเอกสาร และจัดสรรอุปกรณ์ทางการแพทย์ให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ โดยยังคงถือว่าให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูล ซึ่งในปฏิญญานี้ก็ยังเคารพในหลักอำนาจอธิปไตย ทำให้การให้ความช่วยเหลือขึ้นอยู่กับการร้องขอของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ รวมทั้งต้องมี

²⁵³ International Legal Material 1233 (1967): 6.

* ปัจจุบันสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีประเทศสมาชิกทั้งหมด 10 ประเทศ ได้แก่ ไทย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย สิงคโปร์ บรูไน ลาว กัมพูชา เวียดนาม และพม่า.

²⁵⁴ ASEAN, ASEAN Declaration on Mutual Assistance on Natural Disasters 1976 [Online], Available from: <http://www.aseansec.org/17066.htm> [2010, 2 June].

การแจ้งขอให้อำนวยความสะดวกในการเดินทางขนส่งบุคลากรและทรัพย์สิน แต่ยังคงต้องเคารพกฎหมายภายในของรัฐนั้นด้วย

ต่อมาอาเซียนได้จัดทำข้อตกลงว่าด้วยการสำรองอาหารเพื่อความมั่นคงแห่งภูมิภาคอาเซียน ค.ศ. 1979 (Agreement on the ASEAN Food Security Reserve 1979)²⁵⁵ ซึ่งถือว่าเป็นสนธิสัญญาที่มีสภาพบังคับในภูมิภาคนี้ฉบับแรกในเรื่องภัยพิบัติ โดยมีเนื้อหาให้รัฐสมาชิกต้องเก็บอาหารสำรองเอาไว้ตามปริมาณที่กำหนดในสนธิสัญญา เพื่อใช้ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน เพื่อให้บรรดารัฐสมาชิกอื่นสามารถเจรจาซื้ออาหารได้อย่างรวดเร็ว หากแต่ว่ากลไกนี้ยังไม่เคยถูกนำมาใช้เลย²⁵⁶

หลังจากเหตุการณ์สึนามิ อาเซียนได้ตื่นตัวและให้ความสำคัญกับภัยพิบัติธรรมชาติ ผู้นำอาเซียนจัดการประชุม เมื่อวันที่ 6 มกราคม 2548 อนุมัติปฏิญญาว่าด้วยปฏิบัติเสริมสร้างการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉิน การฟื้นฟู การซ่อมแซมและการป้องกัน หลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติแผ่นดินไหวและสึนามิ ค.ศ. 2004 (Declaration on Action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention on the Aftermath of Earthquake and Tsunami Disaster 2004)²⁵⁷ ช่วงที่เกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติ ปฏิญญานี้ยอมรับบทบาทของสหประชาชาติ ในการเป็นผู้นำในส่วนของ การให้ความช่วยเหลือของสังคมระหว่างประเทศต่อการให้ความช่วยเหลือภายในรัฐที่ได้รับผลกระทบ บทบาทของรัฐนั้นจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานพร้อมเรียกร้องให้สถาบันการเงินระหว่างประเทศให้ความช่วยเหลือในช่วงการฟื้นฟูและซ่อมแซม ตามการร้องขอของผู้รัฐที่เกี่ยวข้อง ในส่วนของ การป้องกันและการอพยพสนับสนุนให้พัฒนาตราสารในภูมิภาคว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติธรรมชาติและ การตอบสนองต่อภัยฉุกเฉิน ก่อตั้งระบบเตือนภัยสึนามิล่วงหน้าสำหรับมหาสมุทรอินเดีย และพื้นที่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อตระหนักและเห็นความสำคัญต่อภัยพิบัติธรรมชาติ

²⁵⁵ ASEAN, Agreement on the ASEAN Food Security Reserve 1979 [Online], Available from: www.aseansec.org/6170.htm [2010, 2 June].

²⁵⁶ Food and Agriculture Organization, *Food Insecurity and Vulnerability in Asia and the Pacific: World Food Summit Follow Up, Background Document for the Twenty-Fifth FAO Regional Conference for Asia and the Pacific, Yokohama, Japan, 28 August to 1 September 2000*, ¶ 42.

²⁵⁷ Declaration on Action to Strengthen Emergency Relief, Rehabilitation, Reconstruction and Prevention on the Aftermath of Earthquake and Tsunami Disaster, United Nations Document A/59/669, Annex.

เดียวกันแบบบูรณาการ (Integration) แบบสหภาพยุโรป จึงทำให้กลายเป็นการรวมกลุ่มของประเทศอาหรับทั้งหลายในแบบส่งเสริมความร่วมมือกันในภูมิภาคของตน

เป้าหมายหลักของสันนิบาตแห่งอาหรับ คือ การเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศของบรรดาสมาชิกทั้งในด้านการป้องกัน การเมือง เศรษฐกิจ สังคม การติดต่อสื่อสาร และวัฒนธรรม²⁶¹ โดยมีรากฐานมาจากแนวคิดชาตินิยมการรวมอาหรับ (Pan-Arab Nationalism) และแนวคิดต่อต้านการล่าอาณานิคมเป็นสำคัญ²⁶² แม้ว่าประเทศสมาชิกทั้งหมดขององค์การสันนิบาตอาหรับจะเป็นกลุ่มประเทศมุสลิม แต่ศาสนาอิสลามก็ไม่ได้เป็นปัจจัยทางอุดมการณ์หลักที่ทำให้เกิดการรวมตัวกัน ดังจะเห็นได้จากการที่ไม่ปรากฏคำว่าอิสลามระบุเอาไว้อย่างชัดเจนในกฎบัตรขององค์การ

สันนิบาตแห่งรัฐอาหรับจึงแตกต่างไปจากสันนิบาตมุสลิมโลก (Muslim World League) ซึ่งก่อตั้งในปี ค.ศ. 1962²⁶³ เพื่อให้เป็นองค์กรเผยแผ่ศาสนา ปฏิบัติงานด้านมนุษยธรรมและสาธารณกุศล โดยเฉพาะการช่วยเหลือชาวมุสลิมที่ประสบความเดือดร้อนทั่วโลก มีแนวทางที่จะเป็นองค์กรด้านศาสนา วัฒนธรรม ไม่ข้องเกี่ยวกับการเมือง ปฏิเสธการใช้ความรุนแรงและส่งเสริมปฏิสัมพันธ์ระหว่างอารยธรรม (Dialogue among Civilizations) จึงเป็นองค์กรที่เน้นอุดมการณ์ทางศาสนาเป็นสำคัญ²⁶⁴ มุ่งให้สมาชิกและปัจเจกชนปฏิบัติตามกฎหมายชะรีอะฮ์ (Sharia / Shari'ah)*

²⁶¹ Article 2 of Pact of the Arab League of States 1945.

²⁶² See, George Antonius, *The Arab Awakening: The Story of the Arab National Movement* Beirut: Khayat's College Book Cooperative, 1955.

²⁶³ กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ, *สันนิบาตมุสลิมโลก* [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/organization/detail.php?ID=204> [2553, 14 สิงหาคม].

²⁶⁴ Juan Eduardo Campo, "Arab League," In Richard C. Martin *et al.* (eds.) *Encyclopaedia of Islam and the Muslim World* 1 (2003): 68-69, at 69; also see, Abdel Monem al Mashet, *The Organization of the Islamic Conference in a Changing World* Cairo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1994.

* หลักการชะรีอะฮ์ คือ กฎหมายของอัลลอฮ์ มีความแตกต่างจากกฎหมายในความรู้สึกทั่วไปของคำหลักการชะรีอะฮ์ดีถือว่าเป็นกฎหมายที่วางฐานอยู่บนหลักจริยธรรม คุณค่าขั้นพื้นฐานของมันมีความมั่นคงและเป็นสากล เป็นประมวลข้อปฏิบัติต่างๆ ของกฎหมายศาสนาของศาสนาอิสลาม คำว่า ชะรีอะฮ์ แปลว่า ทาง หรือทางไปสู่แหล่งน้ำ กฎหมายชะรีอะฮ์ คือ โครงสร้าง ทางกฎหมาย ที่ครอบคลุมวิถีการดำเนินชีวิตของบุคคล และสารธารณชนที่มีพื้นฐานมาจากหลักนิติศาสตร์ (Jurisprudence) ของศาสนาอิสลามสำหรับใช้โดยมุสลิม ครอบคลุม

ขอข่ายการทำกิจกรรม มุ่งเน้นในการไกล่เกลี่ยความขัดแย้งระหว่างประเทศสมาชิกด้วยกัน และส่งเสริมความร่วมมือในการป้องกันร่วมกันของประเทศสมาชิกจากการแทรกแซงภายนอก แต่ก็ไม่ได้มีการร่วมมือที่เข้มข้นเหมือนกับองค์กรพันธมิตรทางด้านทหารอื่นๆ²⁶⁵ หากแต่เป็นการให้ความสำคัญต่อประเทศในกลุ่มสมาชิกและต่อภูมิภาค²⁶⁶

ในปี ค.ศ. 1987 ได้อนุมัติความตกลงความร่วมมืออาหรับว่าด้วยกฎระเบียบและอำนวยความสะดวกปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1987 (Arab Cooperation Agreement on Regulating and Facilitating Relief Operations 1987)²⁶⁷ ส่งเสริมให้ประเทศภาคีร่วมมือกันให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกตามที่ร้องขอในการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติและเหตุการณ์ฉุกเฉินใดๆ พร้อมกับยกเลิกอุปสรรคหรือความยากลำบาก ซึ่งอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในการเข้าถึงของทีมบรรเทาทุกข์ และสิ่งของไปสู่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ²⁶⁸ ซึ่งในความตกลงนี้ก็ยังมีระบุถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง²⁶⁹

หากแต่อุปสรรคของภูมิภาคนี้พบว่าอยู่ที่ความยากลำบากในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติตามความตกลงนี้ และขาดบทบัญญัติเรื่องการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศจากรัฐภายนอก สันนิบาตแห่งรัฐอาหรับ²⁷⁰

ด้านต่างๆ ของชีวิตประจำวันทั้งระบบการปกครอง, ระบบเศรษฐกิจ, ระบบการดำเนินธุรกิจ ระบบการธนาคาร, ระบบการทำสัญญา, ความสัมพันธ์ในครอบครัว, หลักของความสัมพันธ์ทางเพศ, หลักการอนามัย และปัญหาสังคมในปัจจุบันจึงถือว่าชาริอะห์เป็นกฎหมายศาสนา ควบคุมทั้งภายนอกและภายใน บทบัญญัติของหลักการชะรีอะฮ์จะไม่สมบูรณ์ถ้าปราศจากความบริสุทธิ์ใจ เจตนาที่ถูกต้อง ความรัก รวมทั้งการเคารพกฎหมายและผู้ทรงออกกฎหมายคือ อัลลอฮ์ ซุบฮานะฮูวะตะอาลา, โปรดดู เซค ดร.มุฮัมมัด ซิดดีกี, อาอิซ เปล, เจตนารมณ์ที่แท้จริงของชะรีอะฮ์: การปฏิบัติที่วางอยู่บนความยุติธรรม เข้าถึงได้ [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: http://www.fityah.com/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=31 [2553, 14 สิงหาคม].

²⁶⁵ E.g., องค์การสนธิสัญญาป้องกันแอตแลนติกเหนือ, องค์การกติกาสัญญาวอร์ซอ.

²⁶⁶ การุณย์ลักษณะ พหลโยธิน และคณะ, องค์การระหว่างประเทศ (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521), หน้า 172.

²⁶⁷ League of Arab States Decision, No. 39 (3 September 1987).

²⁶⁸ Article 3 of Arab Cooperation Agreement on Regulating and Facilitating Relief Operations 1987.

²⁶⁹ Articles 6-7 of Arab Cooperation Agreement on Regulating and Facilitating Relief Operations 1987.

²⁷⁰ United Arab Emirates Red Crescent, IDRL in the Middle East Region [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/idrl-menaforum-bpaper.pdf> [2010, 14 August].

2.6.2.5 ภูมิภาคแอฟริกา

ประธานาธิบดีควาเม เน็นคูมาห์ (Kwame Nkrumah) แห่งกานาเสนอแนวความคิด และ วรรณคดีเรียกร้องให้ประเทศแอฟริการวมตัวกันจัดตั้งเป็น สหพันธรัฐแอฟริกา (Federal of Africa) ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อร่วมกันสร้างความแข็งแกร่ง และความยิ่งใหญ่ให้กับทวีปแอฟริกา ทั้งทาง เศรษฐกิจและการเมือง แนวความคิดนี้ได้จุดประกายให้เกิดความร่วมมือกันจัดตั้งองค์การเอกภาพ แอฟริกา (Organization of African Unity) ขึ้นในปี ค.ศ. 1963 มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเอกภาพ และการพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองภายในทวีป ในระยะแรกการดำเนินงานขององค์การนี้ เน้นหนักไป ในเรื่องการช่วยเหลือปลดปล่อยประเทศแอฟริกาให้เป็นเอกราช ต่อมาจึงได้หันมาให้ความสำคัญใน เรื่องความร่วมมือทางเศรษฐกิจแทน ในปี ค.ศ. 2002 ประเทศสมาชิกได้ตัดสินใจยกเลิกองค์การนี้ไป แล้วจัดตั้งองค์การสหภาพแอฟริกา (African Union: AU) ขึ้นมาแทน เป็นการผลักดันให้แอฟริกา มี สถานะที่แข็งแกร่งขึ้นในทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศต่อไปในอนาคต

ตามธรรมนูญจัดตั้งสหภาพแอฟริกา ค.ศ. 2000 (Constitutive Act of African Union 2000) ได้ระบุให้คณะมนตรี (Executive Council) มีหน้าที่ในการตัดสินใจด้านนโยบายที่เกี่ยวกับ ผลประโยชน์ร่วมกันของรัฐสมาชิก รวมถึงการตอบสนองและบรรเทาทุกข์ต่อภัยพิบัติ²⁷¹ แต่พบว่า ตราสารส่วนมากมุ่งเน้นในเรื่องการลดความเสี่ยงภัยพิบัติมากกว่าการให้ความช่วยเหลือทางด้าน มนุษยธรรม²⁷²

การประชุมในระดับอนุภูมิภาคในกลุ่มประเทศทะเลสาบใหญ่ (International Conference on the Great Lakes Region)²⁷³ ได้ออกพิธีสารว่าด้วยการคุ้มครองและให้ความ

²⁷¹ Article 13 (1) of Constitutive Act of African Union 2000.

²⁷² E.g., Agreement between the Government of the Republic of Botswana, the Government of the People's Republic of Mozambique, the Government of the Republic of South Africa and the Government of Zimbabwe relative to the establishment of the Limpopo Basin Permanent Technical Committee of 1986; Malaria Control Protocol on the Lubombo Spatial Development Initiative between the Government of the Republic of South Africa, the Government of the Kingdom of Swaziland, and the Government of the Republic of Mozambique of 1995; see Tracy L. Field, International Disaster Response Law Research Report: Southern African [Online], Available from: www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/idrl_sa_report.pdf [2010, August 15].

²⁷³ See, Chaloka Beyani, "Introductory Note on the Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region," International Legal Materials 46, 1 (2007): 173-175; Walter

ช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ค.ศ. 2006 (Protocol on the Protection and Assistance to Internally Displaced Persons 2006) เพื่อใช้เป็นกรอบทางกฎหมายแก้ไขปัญหาผู้พลัดถิ่นในทวีปนี้ เนื่องจากผลของสงครามภายในและระหว่างประเทศที่มีอย่างต่อเนื่องและยาวนาน จึงทำให้เกิดปัญหาของผู้พลัดถิ่น ซึ่งเนื้อหาของพิธีสารนี้มีการระบุความหมายของผู้พลัดถิ่นว่า ให้อบรมถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติด้วย ซึ่งถือได้ว่าเป็นความพยายามในขั้นต้นในการสร้างตราสารทางกฎหมายให้มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก

ต่อมาสหภาพแอฟริกาได้อนุมัติอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ค.ศ. 2009 (Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa 2009)²⁷⁴ ขึ้นมา เป็นตราสารทางกฎหมายแรกที่ครอบคลุมรัฐทั้งภูมิภาค ในส่วนที่เกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่น ซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ โดยจะให้ความสำคัญกับปัจเจกชน เพราะความรับผิดชอบในเรื่องนี้ ไกลเกินกว่าที่รัฐจะรับผิดชอบได้โดยลำพัง ซึ่งเนื้อหาจะเป็นการลดความทุกข์ยากจากการที่จะต้องพลัดถิ่นเพราะภัยพิบัติธรรมชาติ โดยอาศัยฐานจากหลักชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ (Guiding Principles on Internal Displacement) มาเป็นการประกันสิทธิของผู้พลัดถิ่น และใช้ออนุสัญญานี้มาเป็นกรอบทางกฎหมายให้ร่วมมือกันระหว่างรัฐ องค์การระหว่างประเทศ องค์การพัฒนภาคเอกชน ภาคประชาสังคมในการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งตามอนุสัญญาก็ยังคงยืนยันหลักความรับผิดชอบ หลักของรัฐที่ได้รับผลกระทบให้รับผิดชอบในปฏิบัติการบรรเทาทุกข์และให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นการยอมรับสิทธิและหน้าที่ระหว่างรัฐกับปัจเจกชน มีการกำหนดให้เป็นพันธกรณีของรัฐสมาชิกในการพัฒนาภูมิภาคภายในของตนให้รองรับพันธกรณี อาทิ ตั้งระบบเตือนภัยล่วงหน้าและศูนย์บริหารจัดการภัยพิบัติ เป็นต้น ซึ่งก็ยังคงยึดนิยามผู้พลัดถิ่นตามหลักชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ²⁷⁵ โดยมีข้อระบุให้รัฐบาลของรัฐภาคีตั้งหน่วยงานขึ้นมารองรับสำหรับการเตรียมพร้อมภัยพิบัติฉุกเฉิน ประสานงานกันในการปกป้องและ

Kälin, *The Great Lakes Protocol on Internally Displaced Persons: Responses and Challenges* [Online], Available from: http://www.brookings.edu/speeches/2007/0927_africa_kalin.aspx [2010, August 15].

²⁷⁴ Addis Barega Birganie, "An African Initiative for the Protection of the Rights of Internally Displaced People," *Human Rights Law Review* 10, 1 (2010): 179-190.

²⁷⁵ Andrew Solomon, (Re)Introducing the African Union Convention on the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons [Online], Available from: http://www.brookings.edu/articles/2010/0217_african_union_solomon.aspx [2010, 15 August].

ให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน²⁷⁶ และให้อนุวัติการหลักชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายใน²⁷⁷ เพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีความรับผิดชอบในการให้การคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือแก่ผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน รวมไปถึงการเตรียมพร้อมอีกด้วย²⁷⁸

2.6.3 ตราสารอื่นๆ

ความพยายามของภาคส่วนอื่นในสังคมระหว่างประเทศในการพัฒนาตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเป็นระบบหรือมีแบบแผน ซึ่งโดยมากจะเป็นผลงานของนักวิชาการ ซึ่งถือได้ว่าเป็นที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศลำดับรองเช่นกัน จึงขึ้นอยู่กับกรนำไปใช้ปฏิบัติ อ้างอิง หรือผนวกเข้าไปเป็นฐานส่วนหนึ่งของกฎหมาย จึงทำให้คุณค่าของบรรดาตราสารต่างๆ ที่ถูกพัฒนามานี้ ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญในการพัฒนาระบบกฎหมายระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้ จนนำไปสู่หนทางในอนาคต

2.6.3.1 ร่างความตกลงต้นแบบเกี่ยวกับปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ทางด้านมนุษยธรรม

กรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการแพทย์และมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (Committee on International Medical and Humanitarian Law) ของสมาคมกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Association) ได้เริ่มศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายของปฏิบัติการบรรเทาทุกข์พิบัติ ตั้งแต่ต้น ค.ศ. 1970 จนสามารถร่างความตกลงต้นแบบเกี่ยวกับปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ทางด้านมนุษยธรรม (Draft Model Agreement Concerning Humanitarian Relief Operations) เป็นการพัฒนาโดย ศาสตราจารย์ Michael Bothe²⁷⁹ ซึ่งแรกเริ่มใน ค.ศ. 1978 มีบทบัญญัติใกล้เคียงกันสองฉบับ แต่ต่างกันตรงที่สมาชิกของสนธิสัญญา โดยแยกออกเป็นการบรรเทาทุกข์

²⁷⁶ Article 3 ¶ 5 of Protocol on the Protection and Assistance to internally Displaced Persons 2006.

²⁷⁷ Article 6 ¶ 3 of Guiding Principles on Internal Displacement.

²⁷⁸ *Id.*, Article 6 ¶ 4.

²⁷⁹ International Law Association, Report of the Fifty-Ninth Conference, Belgrade (London: International Law Association, 1980), pp. 520-530.

โดยรัฐกับโดยองค์กรระหว่างประเทศ หรือองค์กรพัฒนาภาคเอกชน²⁸⁰ และปรับปรุงจนกลายเป็นฉบับ ค.ศ. 1980 ในที่สุด โดยเนื้อหาของกฎหมายต้นแบบมุ่งเน้นที่จะให้เป็นพื้นฐานสำหรับความตกลงระหว่างรัฐที่รับความช่วยเหลือ และรัฐหรือองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือ

เนื้อหาของกฎหมายต้นแบบ แบ่งออกเป็นการจัดการบรรเทาทุกข์²⁸¹ การให้ความสะดวกแก่การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ²⁸² การแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์²⁸³ การตั้งผู้ประสานงานระหว่างผู้ให้และผู้รับ²⁸⁴ การแบ่งค่าใช้จ่าย²⁸⁵ การเคารพกฎหมายภายในของรัฐที่ปฏิบัติงาน²⁸⁶ เครื่องแบบและตราสัญลักษณ์ของผู้ปฏิบัติงาน²⁸⁷ การชดใช้เยียวยาความรับผิดชอบและกลไกระงับข้อพิพาท²⁸⁸ การระงับและสิ้นสุดของความตกลง²⁸⁹ ซึ่งข้อเสนอกฎหมายต้นแบบนี้ได้กลายเป็นที่มาของแนวความคิดใหม่ๆ จากคู่สัญญาที่จะประสานความต้องการให้ตรงกัน โดยช่วงบังคับของกฎหมายต้นแบบนี้ มิได้มุ่งหมายให้ครอบคลุมปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศทั้งหมด แต่เป็นเพียงเฉพาะเรื่องทางเทคนิคที่จะส่งผลอย่างสำคัญยิ่งต่อปฏิบัติการบรรเทาทุกข์

2.6.3.2 กฎต้นแบบสำหรับปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติ

สถาบันเพื่อการฝึกอบรมและการวิจัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations Institute for Training and Research: UNITAR) สถาบันนี้ตั้งขึ้นใน ค.ศ. 1965 ตามมติสมัชชาใหญ่ 2044

²⁸⁰ International Law Association, Report of the Fifty-Fifth Conference, New York (London: International Law Association, 1972), pp. 317-327; International Law Association, Report of the Fifty-Seventh Conference, Madrid (London: International Law Association, 1976), pp. 309-320; International Law Association, Report of the Fifty-Eight Conference, Manila (London: International Law Association, 1978), pp. 416-472.

²⁸¹ Articles 1-4 of Draft Model Agreement Concerning Humanitarian Relief Operations.

²⁸² *Id.*, Articles 5-9.

²⁸³ *Id.*, Articles 10.

²⁸⁴ *Id.*, Articles 11.

²⁸⁵ *Id.*, Articles 12.

²⁸⁶ *Id.*, Articles 13.

²⁸⁷ *Id.*, Articles 14-15.

²⁸⁸ *Id.*, Articles 16-17.

²⁸⁹ *Id.*, Articles 18.

(XX)²⁹⁰ เพื่อฝึกอบรมเจ้าหน้าที่สหประชาชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่จากประเทศซึ่งกำลังพัฒนา ให้มีความรู้ความสามารถเพียงพอที่จะปฏิบัติงานต่างๆ ที่เกี่ยวกับสหประชาชาติให้ได้ผลในประเทศของตน ตลอดจนวิจัยอุปสรรคและปัญหาต่างๆ ที่สหประชาชาติประสบอยู่ จึงได้นำเสนอกฎต้นแบบสำหรับปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติ (Model Rules for Disaster Relief Operations) ในปี ค.ศ. 1982 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อมีส่วนร่วมในการลดช่องว่างในกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับการช่วยเหลือเหยื่อของภัยพิบัติ และเอาชนะข้อจำกัดทางกฎหมายและทางราชการ ซึ่งมักจะเป็นอุปสรรคสำคัญในการปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ให้ประสบความสำเร็จ²⁹¹ มีเนื้อหาอยู่ 17 ญว ครอบคลุมเนื้อหาออกเป็น 3 กลุ่ม คือ รัฐที่ให้ความช่วยเหลือ องค์การที่ให้ความช่วยเหลือ และรัฐที่รับความช่วยเหลือ มีขอบข่ายการใช้ทั้งในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติและน้ำมือมนุษย์ และยังสามารถนำไปปรับใช้ในยามขัดกันทางอาวุธได้ด้วย

จุดพิเศษของกฎต้นแบบจะไม่ปรากฏการให้นิยามคำว่า ภัยพิบัติ (Disaster) เนื่องจากผู้กร่างเห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องมีการให้คำนิยาม เพราะว่ากฎต้นแบบนี้ออกแบบมาเพื่อให้เป็นข้อตกลงระหว่างคู่สัญญาในสถานการณ์เฉพาะ อาทิ ปรากฏอยู่ในรูปแบบของจดหมายแลกเปลี่ยน ที่ระบุให้ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ดำเนินการตามกฎระเบียบที่เหมาะสม ความตกลงเช่นนี้นี้จึงยอมกระทำเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นหรือคาดว่าจะเกิดขึ้น

กฎต้นแบบนี้ แรกสุดออกแบบมาเพื่อใช้ในการตกลงช่วงแรกของการบรรเทาทุกข์ ซึ่งต้องมีตราสารตกลงกันระหว่างคู่สัญญา โดยเนื้อหาไม่ได้ครอบคลุมถึงช่วงการเตรียมการป้องกันหรือฟื้นฟูหลังเกิดภัย ถึงแม้ว่าจะสามารถตีความขยายช่วงการบังคับใช้ให้ครอบคลุมตามแต่ที่จะตกลงกันก็ตาม ซึ่งประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกแก่ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ โดยมีหลักการ ดังนี้

กฎที่ 1 ระบุให้รัฐที่รับการบรรเทาทุกข์ ตั้งหน่วยงานของตนขึ้นมาประสานงาน

กฎที่ 2 เน้นการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ว่าจะต้องเหมาะสมกับความต้องการของรัฐผู้รับและเหมาะสมกับระยะเวลา

กฎที่ 3 แสดงหลักการทั่วไปในการบรรเทาทุกข์ ว่าจะต้องแจกจ่ายโดยไม่เลือกปฏิบัติ

กฎที่ 4 ถึง 17 เกี่ยวกับการบรรจุสิ่งของบรรเทาทุกข์ ตามมาตรฐานที่ได้ตกลงกันเอาไว้ เช่น การยกเว้นเอกสาร การยกเว้นภาษีอากร การผ่อนปรนมาตรการนำเข้าและส่งออกของที่

²⁹⁰ United Nations General Assembly Resolution 2044 (XX) (8 December 1965), United Nations Institute for Training and Research, United Nations Document A/RES/2044 (XX).

²⁹¹ Mohamed El Baradei *et al.*, Model Rules for Disaster Relief Operations, Policy and Efficacy Studies No.8 (New York: United Nations Institute for Training and Research, 1982), p.3.

เกี่ยวกับอาหาร การอำนวยความสะดวกในการขนส่งทางอากาศ การยกเว้นข้อจำกัดทางการเดินทาง การบินผ่าน่านฟ้าและสิทธิการลงจอด การขนส่งและส่งมอบสิ่งของบรรเทาทุกข์ สิทธิในการผ่านไปยังรัฐที่สาม การอำนวยความสะดวกด้านการสื่อสาร การแลกเปลี่ยน เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน การยกเว้นเอกสารเข้าเมือง เสรีภาพในการเคลื่อนไหวในพื้นที่ภัยพิบัติ การป้องกันและให้ความปลอดภัย แก่บุคลากรบรรเทาทุกข์ ทรัพย์สิน และเครื่องมือ

จุดประสงค์ในการสร้างกฎนี้ขึ้นมาขึ้นนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของประกาศกาชาดว่าด้วยหลักการสำหรับการบรรเทาทุกข์แก่พลเรือน ค.ศ. 1969 หลักการและกฎสำหรับการบรรเทาภัยพิบัติของกาชาด และมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติที่ 2816 (XXVI) ค.ศ. 1971 โดยมีได้มุ่งหมายให้กฎต้นแบบนี้เป็นประเด็นถกเถียงกัน จึงทำให้เนื้อหาของกฎต้นแบบตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่าการบรรเทาทุกข์จะเกิดขึ้นได้โดยการร้องขอหรือได้รับความยินยอมจากรัฐนั้นและเกิดความร่วมมือกันระหว่างรัฐที่ให้ความช่วยเหลือและรัฐที่รับความช่วยเหลือ

2.6.3.3 ร่างแนวทางระหว่างประเทศสำหรับปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม

สถาบันแมกซ์ แพลนค์สำหรับเปรียบเทียบกฎหมายมหาชนและกฎหมายระหว่างประเทศ (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law) ในปี ค.ศ. 1990 ได้นำเสนอร่างแนวปฏิบัติระหว่างประเทศสำหรับปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations) ซึ่งร่างโดยศาสตราจารย์ ดร. ปีเตอร์ แม็คคัลลิสเตอร์-สมิท (Dr. Peter Macalister-Smith) ตามคำร้องขอของรัฐบาลเยอรมัน ซึ่งเป็นการร่างหลักการทั่วไป และเฉพาะเจาะจงเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ในกรณีภัยพิบัติ ซึ่งขอบเขตของการปรับใช้นั้น มิได้มุ่งหวังให้ใช้ในยามขัดกันทางอาวุธ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะกำหนดเอาไว้อยู่แล้ว โดยร่างแนวทางปฏิบัตินี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม จนไปถึงการนำเสนอสิทธิและความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือของรัฐที่รับความช่วยเหลือ และของบุคลากรที่ปฏิบัติงาน จุดที่เพิ่มขึ้นมาของร่างแนวทางปฏิบัตินี้จึงอยู่ที่การให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรระหว่างประเทศทางด้านมนุษยธรรมในการมีส่วนร่วมให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ซึ่งมักจะถูกล่าช้าเพียงเล็กน้อย ทั้งที่ในการปฏิบัติงานจริงแล้ว บทบาทขององค์กรระหว่างประเทศทางด้านมนุษยธรรมไม่ได้ด้อยไปกว่ารัฐเลย แต่อย่างไรก็ตามเมื่อไม่ได้มี

ความตกลงพิเศษใดๆ กับบทบาทของรัฐที่รับความช่วยเหลือ นอกจากนี้จะเป็นผู้นำในปฏิบัติการแล้ว ยังคงต้องมีความรับผิดชอบต่อรัฐและองค์การระหว่างประเทศที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ

2.6.3.4 หลักชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ

ตามหลักชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ (Guiding Principles on Internal Displacement)^{*} มีหลักการพื้นฐานมาจากกฎหมายระหว่างประเทศ²⁹² รวมถึงสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่เป็นกฎหมายที่เป็นอยู่ (*lex lata*)^{**} โดยมีนิยามของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Internally Displaced Persons: IDPs)^{***}

“...คนหรือกลุ่มคนที่ถูกใช้กำลังหรือถูกบังคับให้จำต้องหลบหนีหรืออพยพย้ายจาก ถิ่นฐานบ้านเกิดหรือถิ่นที่อยู่ปกติ โดยเฉพาะเป็นผลอันสืบเนื่องมาจากหรือเพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบจากการขัดกันทาง ทหาร สถานการณ์ความรุนแรง การละเมิดสิทธิมนุษยชน ภัยพิบัติธรรมชาติ หรือที่มนุษย์สร้างขึ้น และกลุ่มคนเหล่านี้ยังมิได้ข้ามเขตแดนที่ได้รับการยอมรับระหว่างประเทศ”

^{*} เป็นผลงานของ Francis M. Deng ซึ่งเป็นผู้แทนของเลขาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนก่อนหน้า; โปรตดู, ฟรานซิส เอ็ม เด็ง, แพล พจนานถ อินทรมานนท์, หลักการชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ, บรรณาธิการ ชูลีพร เดชขำ และเอกชัยปิ่นแก้ว เข้าถึงได้ [ออนไลน์]. จาก: <http://www.geocities.ws/muaykae/guidingprinciples.pdf> [2553, 30 สิงหาคม]; also see, Francis M. Deng, Internally Displaced Persons, United Nations Document E/CN.4/1996/52/Add.2.

²⁹² Walter Kälin, How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework [Online], Available from: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/speeches/2001/1219guidingprinciples_kalin/20011219.pdf [2010, 5 June]; Patrick L. Schmidt, “The Process and Prospects for The U.N. Guiding Principles on Internal Displacement to Become Customary International Law: A Preliminary Assessment,” *Georgetown Journal of International Law* 35, 3 (2004): 483-520.

^{**} ฐานที่มาทางกฎหมายของแต่ละหลักการ, see, Walter Kälin, Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations Washington, DC: The American Society of International Law, 2008.

^{***} Introduction, ¶ 2 of Guiding Principles on Internal Displacement

“...[P]ersons or groups of persons who have been forced or obliged to flee or to leave their homes or places of habitual residence, in particular as a result of or in order to avoid the effects of armed conflict, situations of generalized violence, violations of human rights or natural or human-made disasters, and who have not crossed an internationally recognized State border.”

จากคำนิยามข้างต้นจะพบว่าผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่นในประเทศมีความแตกต่างกัน คือ ผู้พลัดถิ่นในดินแดนนั้นยังคงอาศัยอยู่ในรัฐของตน ไม่ได้มีการเดินทางข้ามพรมแดนของรัฐที่ตนอาศัยอยู่ โดยสาเหตุในการเดินทางออกนอกที่อยู่ของตนนั้นรวมถึงภัยพิบัติธรรมชาติด้วย ซึ่งไม่ปรากฏอยู่ในคำนิยามของผู้ลี้ภัยแต่อย่างใด²⁹³ จึงทำให้กลุ่มบุคคลนี้ไม่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR)^{*} แต่จะอยู่ภายใต้อาณาเขตขององค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration: IOM)^{**} เพราะยังไม่ได้มีการข้ามเส้นพรมแดน²⁹⁴

หลักชี้แนะนี้ครอบคลุมถึงผู้ที่พลัดถิ่นที่มีสาเหตุมาจากภัยพิบัติธรรมชาติ²⁹⁵ ที่ไม่ได้ข้ามเส้นพรมแดน ซึ่งมีพื้นฐานและสะท้อนจากสนธิสัญญาอนุสัญญาว่าด้วยระหว่างประเทศในปัจจุบัน²⁹⁶

หลักการชี้แนะว่าด้วยผู้พลัดถิ่นในประเทศ จึงแบ่งการคุ้มครองออกเป็นสามช่วง²⁹⁷ คือ คุ้มครองต่อการพลัดถิ่น (Protection against Displacement Phase) คุ้มครองระหว่างการพลัด

²⁹³ Frederic L. Kirgis, "Hurricane Katrina and Internally Displaced Persons," American Society of International Law Insights (21 September 2005) [Online], Available from: <http://www.asil.org/insights050921.cfm> [2010, 5 June].

^{*} ข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ มีอาณัติในการให้ความคุ้มครองระหว่างประเทศและแสวงหาวิธีการแก้ปัญหาผู้ลี้ภัยอย่างยั่งยืน มีภารกิจหลักคือ เป็นผู้นำและประสานงานในการรวบรวมความช่วยเหลือจากนานาชาติ เพื่อปกป้องและแก้ปัญหาของผู้ลี้ภัยทั่วโลก และการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ลี้ภัย โดยเฉพาะสิทธิที่จะอาศัยอยู่อย่างปลอดภัยในรัฐอื่น เพื่อเตรียมพร้อมสำหรับทางออกที่ยั่งยืน ซึ่งได้แก่ การเดินทางกลับภูมิลำเนาเดิมโดยสมัครใจ (Voluntary Repatriation) การตั้งถิ่นฐานในรัฐผู้รับ (Local Integration) หรือการไปตั้งถิ่นฐานในประเทศที่สาม (Third-Country Resettlement).

^{**} องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน มีพันธกรณีภายใต้หลักการที่ว่า การย้ายถิ่นที่มีมนุษยธรรมและเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นประโยชน์กับทุกคน พร้อมให้บริการและคำแนะนำแก่รัฐบาลและผู้อพยพ.

²⁹⁴ See, Memorandum of Understanding between the United Nations High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration, ¶¶16-17.

²⁹⁵ See, Walter Kälin, Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005.

²⁹⁶ Catherine Phuong, The International Protection of Internally Displaced Persons, pp. 39-75.

²⁹⁷ See, Francis M. Dang, Guiding Principles on Internal Displacement, United Nations Document E/CN.4/1998/53/Add.2; United Nations Office of Human Rights Commission, Handbook on Applying the Guiding Principles on Internal Displacement Washington, D.C.: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 1999.

ถิ่น (Protection during Displacement Phase) และคุ้มครองหลังการพลัดถิ่น (Post-Displacement Phase) ซึ่งแม้จะเป็นในระดับมลรัฐก็ยังคงต้องเคารพและนำหลักการนี้มาปฏิบัติใช้ และในระดับระหว่างประเทศแล้วการกระทำของรัฐบาลท้องถิ่นก็ส่งผลถึงความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศ²⁹⁸

ต่อมา คณะกรรมาธิการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้ร้องขอให้ศาสตราจารย์ วอลเตอร์ คาลิน (Walter Kälin) ผู้แทนของเลขาธิการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Human Rights of Internally Displaced Persons) ให้ส่งเสริมการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนในเนื้อหาของกัยพิบัติธรรมชาติ²⁹⁹ อีกทั้ง บรรดารัฐต่างๆ ก็ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติด้วยกัน รัฐจึงต้องรับมือกับผู้ที่พลัดถิ่นที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ³⁰⁰ ส่งผลให้หลักที่แนบนี้ได้รับการยอมรับโดยบรรดารัฐต่างๆ และองค์การระหว่างประเทศว่าเป็นกรอบระหว่างประเทศที่สำคัญสำหรับการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนของตน³⁰¹

2.6.3.5 แนวทางปฏิบัติการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและภัยพิบัติธรรมชาติ

คณะกรรมาธิการสามัญหน่วยงานร่วม (Inter-Agency Standing Committee: IASC) ได้นำเสนอการปกป้องคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ คือ แนวทางการ

²⁹⁸ Article 4 of International Law Commission's Articles on State Responsibility, United Nations Document A/RES/56/83, Annex (2002); see, James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Oxford: Oxford University Press, 2002), pp. 94–99.

²⁹⁹ Human Rights Council Resolution 6/32 (14 December 2007), Mandate of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, ¶ 7 (g).

³⁰⁰ Walter Kälin, *Displacement caused by the Effects of Climate Change: Who will be affected and What are the Gaps in the Normative Frameworks for Their Protection?*. [Online], Available from: http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_climate_change_kalin.aspx [2010, June 8].

³⁰¹ Walter Kälin, *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Addendum - Protection of Internally Displaced Person in Situations of Natural Disasters* United Nations Document A/HRC/10/13/Add.1; Walter Kälin, *Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons* United Nations Document A/64/214.

ปฏิบัติงานว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters)³⁰² ซึ่งศาสตราจารย์วอลเตอร์ คาลิน (Walter Kälin) ได้เป็นผู้พัฒนาตามพื้นฐานสิทธิมนุษยชนของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ³⁰³ เพื่อให้เป็นแนวทางแก่องค์กรระหว่างรัฐบาลและหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมที่ไม่ใช่รัฐบาลในการปฏิบัติงานก่อนหรือหลังเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชน จึงทำให้เป็นแนวทางในการปกป้องสิทธิมนุษยชน และบทบัญญัติว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือประชาชน และเป็นพันธกรณีของรัฐบาลที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ³⁰⁴

ต่อมาหน่วยงานร่วมก็ยังพัฒนาแนวทางสำหรับกระบวนการและเงื่อนไขในทางออกที่ประสบความสำเร็จอย่างยั่งยืน โดยปรากฏเป็นกรอบสำหรับหนทางที่ยั่งยืนสำหรับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (Framework for Durable Solutions for Internally Displaced Persons)³⁰⁵ เพื่อให้บรรดารัฐต่างๆ นำไปปรับใช้อีกด้วย

2.6.3.6 แนวทางสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบภายในของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ และการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู

สหพันธ์สภาภาษาชาติและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ทำกิจกรรมด้านกาให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมาอย่างยาวนาน จึงทำให้มีประสบการณ์ในงานด้านนี้อย่างมาก โดยได้ทำการริเริ่มจากการพัฒนาการในประเด็นนี้จนสร้างเป็นจรรยาบรรณสำหรับการบรรเทาภัยพิบัติ (Code of Conduct for Disaster Relief) ซึ่งมีกว่า

³⁰² Inter-Agency Standing Committee, Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters Washington, DC.: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006.

³⁰³ Walter Kälin, Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons United Nations Document E/CN.4/2006/71, ¶¶ 4-8.

³⁰⁴ Walter Kälin, Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Addendum - Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters United Nations Document A/HRC/4/38/Add.1, ¶¶ 8-9 and 14.

³⁰⁵ Walter Kälin, Promotion and Protection of all Human Rights, Civil, Political, Economic, Social and Cultural Rights, Including the Right to Development (29 December 2009) United Nations Document A/HRC/13/21/Add.4.

300 องค์การร่วมลงชื่อเป็นภาคี³⁰⁶ เป็นแนวทางปฏิบัติสำหรับการบริจาค (Donor Guidelines) จนถึงการประชุมกาชาดและเสี้ยววงเดือนแดง ครั้งที่ 30 ได้มีการอนุมัติ แนวทางสำหรับการอำนวยความสะดวกและกฎระเบียบภายในของการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ และการริเริ่มช่วยเหลือฟื้นฟู (Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance: IDRL Guidelines) ซึ่งเกิดการดำเนินงานแล้ว ประสบกับปัญหาอุปสรรคทางด้านราชการที่ไม่จำเป็น และขวางกั้นการเข้าถึงของบุคลากร สินค้า เครื่องมือ และการขนส่ง สำหรับการบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ ประกอบกับมีการละเลยในบางพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จึงทำให้ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศล่าช้า ค่าใช้จ่ายสูง และด้อยประสิทธิภาพกว่าที่ควรจะเป็นในการรักษาชีวิตและฟื้นคืนศักดิ์ศรีของชุมชน ที่ถูกทำลายล้างลงด้วยน้ำมือของภัยพิบัติธรรมชาติ และยังคงถูกซ้ำเติมจากการกระทำของมนุษย์อีกด้วย ทำให้ IDRL Guidelines ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือรัฐในการสร้างความมั่นใจว่ากรอบของกฎระเบียบภายในสำหรับการยอมรับการบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศนั้น พร้อมทั้งจะแก้ไขปัญหาทางด้านกฎหมายที่มักพบอยู่ทั่วไป โดยมุ่งหมายที่จะใช้หลักการใน IDRL Guidelines เป็นมาตรฐานเพื่อการเตรียมความพร้อม ให้เป็นเครื่องมือสำหรับพัฒนากฎหมายและหลักเกณฑ์ให้ก้าวหน้าทันสมัยกับการบรรเทาภัยพิบัติ เพื่อให้ความมั่นใจในการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการประชุมครั้งนั้นจึงยอมรับมติที่ 4 อย่างเป็นทางการให้รัฐใช้ IDRL Guidelines ในการสร้างกฎหมายนโยบาย และโครงสร้างของตน พร้อมทั้งพัฒนาความตกลงในระดับภูมิภาคและภูมิภาค ส่วนรัฐ สภากาชาดของแต่ละประเทศ และสหพันธ์สภากาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศนำ IDRL Guidelines ให้เข้าไปอยู่ในความสนใจขององค์การระหว่างประเทศทั้งในระดับสากลและภูมิภาค ซึ่งจำต้องได้รับการสนับสนุนให้นำ IDRL Guidelines ไปใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ โดยในแต่ละภูมิภาคได้มีการนำไปปฏิบัติ³⁰⁷ ดังนี้

ทวีปแอฟริกา แม้ว่าจะไม่ได้มีการระบุถึง IDRL Guidelines โดยตรงในอนุสัญญาสำหรับการปกป้องและให้ความช่วยเหลือของผู้พลัดถิ่นในแอฟริกา ค.ศ. 2009 (Convention for the

³⁰⁶ Dorothea Hillhorst, "Dead or Alive? Ten Years of the Code of Conduct for Disaster Relief," *Humanitarian Practice Network* 29 (2005): 46–47.

³⁰⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *The Right Aid at the Right Time* [Online], Available from: www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/IDRL-Progress-Report_en.pdf [2010, 1 June].

Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa 2009: Kampala Convention) จึงทำให้น่าจะมีประโยชน์แก่รัฐภาคีในการนำ IDRL Guidelines มาเติมเต็มรายละเอียดในด้านเทคนิคของเรื่องการเตรียมความพร้อมในการประสานงานการบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ การร้องขอเมื่อทรัพยากรของตนไม่เพียงพอเมื่อเกิดภัยพิบัติ และการให้สิ่งของบรรเทาทุกข์ เครื่องมือ และบุคลากรผ่านเข้าไปสู่ผู้พลัดถิ่นอย่างรวดเร็วและไม่ให้ล่าช้า

ในระดับอนุภูมิภาคประชาคมเพื่อการพัฒนาแอฟริกาตอนใต้ (Southern African Development Community: SADC)^{*} ได้เรียกร้องให้สมาชิกของตนนำ IDRL Guidelines ประกอบเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในของตน ส่วนประชาคมเศรษฐกิจของรัฐแอฟริกาตะวันตก (Economic Community of West African States: ECOWAS)^{**} เช่นกัน

ด้านสภากาชาดของแต่ละประเทศได้กล่าวอ้างว่าจะผูกมัดตนเองในการส่งเสริม IDRL Guidelines ให้เป็นส่วนหนึ่งของข้อผูกมัดโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Commitment)³⁰⁸ ซึ่งเป็นผลจากการประชุมสหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศแห่งทวีปแอฟริกา ครั้งที่ 7 (7th Pan-African Conference of International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies) เมื่อเดือนธันวาคม ค.ศ. 2008

องค์การระหว่างประเทศในภูมิภาคนี้ทำงานร่วมมือกันในด้านกาให้ความร่วมมือเกี่ยวกับภัยพิบัติที่ได้นำ IDRL Guidelines มาปฏิบัติใช้ เช่น ศูนย์กลางประสานงานสำหรับการป้องกันภัยพิบัติธรรมชาติในทวีปอเมริกากลาง (Coordination Centre for the Prevention of Natural Disasters in Central America: CEPREDENAC) ได้ส่งเสริมความตกลงแม่แบบของสถาบันในการอำนวยความสะดวกการบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศเรียกว่าศูนย์กลางประสานงานสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (Coordination Centres for Humanitarian Assistance)

^{*} ประกอบไปด้วย Angola Botswana Lesotho Malawi Mozambique Swaziland Tanzania Zambia Zimbabwe Namibia South Africa Mauritius Democratic Republic of the Congo Seychelles โดย Madagascar ถูกระงับการเป็นสมาชิก.

^{**} ประกอบไปด้วย Benin, Burkina Faso, Cape Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Nigeria, Senegal, Sierra Leone, และ Togo โดย Guinea และ Niger ถูกระงับการเป็นสมาชิก.

³⁰⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Johannesburg Commitment [Online], Available from: http://www.ifrc.org/Docs/pubs/events/7thpac/Johannesburg_Commitments.pdf [2010, 8 October].

ทวีปอเมริกาและแคริบเบียนมีหน่วยงานบริหารจัดการภัยพิบัติฉุกเฉินแคริบเบียน (Caribbean Disaster Emergency Management Agency: CDEMA) ได้มีบทบาทในความตกลงของตนในประเด็นเรื่องกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับปฏิบัติการด้านภัยพิบัติระหว่างรัฐ Andean Committee for Disaster Prevention and Relief : CAPRADE) ได้อ้างถึง IDRL Guidelines ในคู่มือปฏิบัติการของตน (Operational Guide for Mutual Assistance in Natural Disasters) และคาดว่าจะขยายเพิ่มเติมการใช้ IDRL Guidelines ในฉบับต่อไป หรือแม้แต่การประชุมผู้เชี่ยวชาญว่าด้วยการลดผลกระทบจากภัยพิบัติ การป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน การคุ้มครองพลเรือนและการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (Specialized Meeting on Disaster Risk Reduction, Civil Defense, Civil Protection and Humanitarian Assistance) ของตลาดร่วมอเมริกาใต้ตอนล่าง (Common Market of the South: MERCOSUR) ก็ยังได้มีการกล่าวถึง IDRL Guidelines ระหว่างที่ประชุมกันเบื้องต้น

ในภูมิภาคนี้จึงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงอนุสัญญาาระหว่างรัฐอเมริกาในการอำนวยความสะดวกเรื่องภัยพิบัติ ค.ศ. 1991 (Inter-American Convention to Facilitate Disaster Assistance 1991) โดยสาธารณรัฐโดมินิกันเป็นรัฐล่าสุดที่ภาคยานุวัติและเรียกร้องให้ปรับปรุงภาษาให้ทันสมัยมากขึ้น นอกจากนี้องค์การรัฐอเมริกา (Organization of American States) ก็ยังได้อนุมัติมติในที่ประชุมใหญ่³⁰⁹ เพื่อที่จะประเมินถึงระบบกฎหมายและกลไกความร่วมมือที่มีอยู่ในกลุ่มทวีปอเมริกาใต้และกลุ่มแคริบเบียน ได้ร่วมกันประกาศปฏิญญาฟลอเรียนโนโพลิส (Declaration of Florianópolis) ในการร่วมมือกันอำนวยความสะดวกและออกกฎระเบียบบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ

ท้ายสุดจากการสัมมนาของระบบเศรษฐกิจละตินอเมริกาและแคริบเบียน (Latin American and Caribbean Economic System) ก็ยังมีการกล่าวถึง IDRL Guidelines พร้อมทั้งตั้งคณะทำงานขึ้นมาเพื่อหากลไกที่เหมาะสมสำหรับการบริหารจัดการความร่วมมือด้านภัยพิบัติในทวีปนี้

ทวีปเอเชียและแปซิฟิก จุดเปลี่ยนสำคัญของกฎหมายในภูมิภาคนี้คือเหตุการณ์สึนามิ ซึ่งทำให้สมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้อนุมัติความตกลงว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองฉุกเฉิน ซึ่งอาศัย IDRL Guidelines เป็นพื้นฐาน นอกจากนี้ยังมีการเชิญ

³⁰⁹ Organization of American State United Nations General Assembly Resolution 2492 (XXXIX-O/09), Existing Mechanisms for Disaster Prevention and Response and Humanitarian Assistance among the Member States.

สหพันธ์กาชาดและเสี้ยววงเดือนแดงเป็นองค์การระหว่างประเทศเข้ามาให้คำแนะนำเรื่อง IDRL Guidelines ในคณะกรรมการบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Committee)

คณะกรรมการหมู่เกาะแปซิฟิกธรณีศาสตร์ประยุกต์ (Pacific Islands Applied Geoscience Commission: SOPAC) ได้เรียกร้องในการประชุมให้รัฐสมาชิกยอมรับ IDRL Guidelines และยินยอมที่จะร่วมมือกับสหพันธ์สหประชาชาติและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศในการสนับสนุน

ในการประชุมการประชุมสุดยอดผู้นำความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก (Asia Pacific Economic Cooperation Summit) เมื่อ พ.ศ. 2551 ได้อนุมัติแผนการสำหรับลดความเสี่ยงภัยพิบัติ และการเตรียมความพร้อมกับการตอบสนองฉุกเฉิน (Strategy for Disaster Risk Reduction and Emergency Preparedness and Response) ซึ่งได้มีการอ้างถึง IDRL Guidelines และผลจากการประชุมนี้เอง ได้นำไปสู่การก่อตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกระหว่างออสเตรเลียและอินโดนีเซียสำหรับการลดภัยพิบัติ (Australian-Indonesian Facility for Disaster Reduction: AIFDR) ซึ่งส่งเสริมให้นำ IDRL Guidelines ไปอนุวัติการ

จากการประชุมเครือข่ายหุ้นส่วนการบริหารจัดการความเสี่ยงประจำปีของภูมิภาคแปซิฟิก ครั้งที่ 4 (Annual Pacific Disaster Risk Management Partnership Network) ได้อนุมัติให้พัฒนากฎหมายภายในของรัฐโดยใช้ IDRL Guidelines และตราสารอื่นๆ

ทวีปยุโรป ในปี ค.ศ. 2007 สหภาพยุโรปได้อนุมัติฉันทามติแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (European Consensus on Humanitarian Aid) สร้างหลักปรัชญาและลำดับความสำคัญในเรื่องมนุษยธรรม โดยในฉันทามตินี้ยอมรับ IDRL Guidelines ซึ่งสะท้อนออกมาเป็นแผนปฏิบัติการสำหรับการอนุวัติการฉันทามตินี้ ซึ่งคาดว่าจะพัฒนาความเข้าใจใน IDRL Guidelines และวิธีการที่จะนำมาใช้ส่งเสริมปฏิบัติการอำนวยความสะดวกทางด้านมนุษยธรรม โดยคณะกรรมการของสหภาพยุโรปใน ค.ศ. 2008

ตะวันออกกลางและแอฟริกาเหนือ แม้ในสันนิบาตอาหรับ (League of Arab states) จะมีอนุสัญญาความร่วมมืออาหรับว่าด้วยกฎระเบียบและการอำนวยความสะดวกปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1987 แต่ก็ยังมิได้ถูกนำมาใช้อย่างจริงจัง ซึ่งปัจจุบันรัฐสมาชิกได้ริเริ่มประชุมถึงการพัฒนาและปรับปรุงความตกลงให้ทันสมัยมากขึ้นในระดับสากล

ตั้งแต่มี IDRL Guidelines ในปี ค.ศ. 2007 ทั้งในคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม และที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติต่างก็ตอบสนองเป็นแง่บวก จนถึงกับได้มีการออกเป็นมติของที่

ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ³¹⁰ และมติของคณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม จำนวนสามมติ³¹¹ ที่ได้อ้างอิงถึง IDRL Guidelines นอกจากนี้ยังเป็นที่มาที่สำคัญของการทำงานของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ ในการริเริ่มต้นทำร่างสนธิสัญญาพหุภาคีเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลในสถานการณ์ภัยพิบัติต่างๆ ซึ่งในการนำเสนอรายงานของคณะกรรมการในเรื่องนี้ก็ยังได้รับข้อเสนอจากบรรดาผู้แทนรัฐต่างๆ ถึงความเกี่ยวข้องของ IDRL Guidelines ในเรื่องนี้

นอกจากนี้ IDRL Guidelines ยังคงถูกหยิบยกขึ้นมาในเวทีระดับโลกอย่างมากมาย รวมไปถึงช่วงที่สองของเวทีโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Second Session of the Global Platform on Disaster Risk Reduction), สหประชาสหภาพรัฐสภา (Inter-Parliamentary Union) องค์กรป้องกันภัยพลเรือน (International Civil Defense Organization), การประชุมการบริจาคทางด้านมนุษยธรรมที่ดี (Good Humanitarian Donorship Forum) และ การประชุมระดับรัฐมนตรีกฎหมายในเครือจักรภพ (Commonwealth Law Ministers Meeting)³¹²

สำนักงานเพื่อการประสานกิจกรรมด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติก็ได้เชิญให้สหพันธ์สภาภาษาและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ ช่วยเหลือด้านความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทำงานในด้านนี้ กับการเตรียมปฏิบัติการของทีมประเมินและร่วมมือด้านภัยพิบัติของสหประชาชาติ (UN Disaster Assessment and Coordination Team: UNDAC)^{*} อีกด้วย

IDRL Guidelines จึงเปรียบเสมือนหลักการยอมรับกระบวนการบรรเทาทุกข์ทางด้านมนุษยธรรม โดยมีใจความสำคัญที่ต้องการให้บรรดารัฐต่างๆ เตรียมความพร้อมสำหรับปัญหา ร่วมกันในการร่วมมือทางด้านภัยพิบัติในทุกพื้นที่ โดยไม่ให้เส้นแบ่งพรมแดนเป็นปัญหาและอุปสรรค จึงส่งผลให้ IDRL Guidelines ไม่เพียงแต่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนถึงประเด็นที่ได้รับการ

³¹⁰ 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.

³¹¹ United Nations Economic and Social Council Resolution 2008/36 (25 July 2008), Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations; Economic and Social Council Resolution 2009/3 (22 July 2009), Strengthening of the Coordination of Emergency Humanitarian Assistance of the United Nations, United Nations Document E/2009/SR.32.

³¹² Victoria Bannon, "International Disaster Response Law and the Commonwealth: Answering the Call to Action," *Commonwealth Law Bulletin* 34, 4 (2008): 843-857.

* สหพันธ์สภาภาษาและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศได้ช่วยเหลือในการวางแผนปฏิบัติการในประเทศเปรู, ภูฏาน, กัมพูชา และ ปาปัวนิวกินี เป็นต้น.

ยอมรับน้อยมากในจุดร่วมกันในระดับสากล แต่ยังคงทำหน้าที่เป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญให้กับกิจกรรมใหม่ๆ และการพูดคุยในเรื่องการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติต่อไป

มีแนวคิดให้นำ IDRL Guidelines มาใช้กับสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธด้วย เพราะไม่มีหลักเกณฑ์ใดขัดแย้งกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ แม้ว่าคำพิงเพียงคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross) จะเป็นหน่วยงานหลัก³¹³ ในการดำเนินกิจกรรม³¹⁴ ก็ไม่ได้หมายความว่า กฎหมายมนุษยธรรมเพียงคำพิงจะเพียงพอในการประยุกต์ใช้กับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม หรือในอีกแง่หนึ่งก็ไม่ได้หมายความว่า IDRL Guidelines จะนำมาประยุกต์ใช้แทนได้เลยทันที³¹⁵ ซึ่งกฎหมายที่นำมาใช้เพื่อคุ้มครองปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ควรที่จะเปิดกว้างเพื่อคุ้มครองมากกว่าการจำกัดสิทธิการบังคับใช้ ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์มากกว่า

โดย IDRL Guidelines ก็ยังคงมิใช่เป็นคำตอบสุดท้ายในการบรรเทาทุกข์แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพราะผลของ IDRL Guidelines จะบังเกิดขึ้นจริงต้องผ่านการนำไปอนุวัติการให้เป็นกฎหมายภายในของตน และถูกนำมาปฏิบัติการทางด้านการบริหารจัดการภัยพิบัติต่างๆ ซึ่งทวีความรุนแรงเพิ่มสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา

ดังนั้น ด้วยจำนวนตราสารระหว่างประเทศที่หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นในแต่ละภูมิภาคหรือตราสารที่ถูกพัฒนาการโดยองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ได้แสดงให้เห็นถึงจุดร่วมกันในหลายประการ ในบางตราสารได้ผูกพันรัฐภาคีในขณะที่อีกส่วนหนึ่งเป็นหลักกฎหมายที่กำลังจะเกิดขึ้น (*lex ferenda*) ซึ่งสภาพเนื้อหาของตราสารแม้จะไม่มีผลผูกพัน แต่การใช้บังคับของรัฐยอมทำให้ตราสารดังกล่าวสามารถมีสภาพบังคับใช้ได้และกลายมาเป็นเป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศได้³¹⁶ นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้เกิดความยืดหยุ่นในการดำเนินการให้

³¹³ Article 4 of the Agreement on the Organisation of the International Activities on the Components of the International Red Cross and Red Crescent Movement (Seville Agreement).

³¹⁴ Article 5 of Seville Agreement; Article 5 of the Statute of the International Red Cross and Red Crescent Movement 2006.

³¹⁵ Daniela Gavshon, "The Applicability of IHL in Mixed Situations of Disaster and Conflict," *Journal of Conflict and Security Law* 14, 2 (2009): 243–263.

³¹⁶ W. Michael Reisman, "A Hard Look at Soft Law," *82th ASIL Proceedings* (Washington, D.C.: American Society of International Law, 1988), pp. 371-377, at 373.

ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพื่อให้การพัฒนาการก้าวไปข้างหน้าต่อไป โดยอย่างน้อยที่สุด ปัจเจกชนก็ได้รับการคุ้มครองและปกป้องตามความอยู่ดีเป็นสุข ซึ่งเป็นพื้นฐานในการดำรงชีพของประชาชนให้สมกับศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

ในทางปฏิบัติจึงปรากฏว่าสนธิสัญญาต่างๆ มีรัฐเข้าเป็นภาคีแตกต่างกันไปตามความต้องการและผลประโยชน์ของรัฐนั้นๆ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายระหว่างประเทศตามสนธิสัญญาก็ยังคงไม่ชัดเจน ส่วนฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศอื่นๆ ก็ยังต้องอาศัยการตีความและแนวทางปฏิบัติซึ่งยังขาดความต่อเนื่องและชัดเจนในบางกรณี แต่ตราสารอื่นๆ กลับมีบทบาทสำคัญในการที่บรรดารัฐต่างๆ นำเอาบทบัญญัติเข้าไปผนวกหรือพัฒนาให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายภายในของตน

ถึงกระนั้น ยังไม่ปรากฏว่ามีตราสารใดที่จะมีเนื้อหาครอบคลุมในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ดังนั้น เพื่อเป็นการประกันสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชน ที่จะก่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและมีแบบแผน อย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรที่จะมีตราสารเบ็ดเสร็จในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติในระดับพหุภาคี เพื่อขจัดอุปสรรคทางด้านกฎหมายออกไปจากการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ และยังเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่จะเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบมากขึ้นอีกด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 3

สิทธิพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบและ หลักการในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม

ในบทนี้ผู้เขียนจะขอนำเสนอพื้นฐานสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติรัฐเจ้าของดินแดนพึงให้การเคารพและการคุ้มครองสิทธิดังกล่าว หรือนำไปสู่การเติมเต็มที่ส่งผลไปสู่การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และกลุ่มเสี่ยงที่ต้องให้ความสนใจเป็นพิเศษ พร้อมทั้งอธิบายถึงหลักการพื้นฐานสำคัญเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือที่ตั้งอยู่บนสิทธิของปัจเจกชนที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จนนำมาสู่ประเด็นเรื่องการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

3.1 สิทธิพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

รัฐถือได้ว่าเป็นบุคคลทางกฎหมายระหว่างประเทศหลัก เนื่องจากมีความสามารถทางกฎหมายอย่างเต็มที่ (Plenary Legal Capacity) โดยปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีข้อห้ามตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ไม่ให้สถานภาพแก่ปัจเจกชน (Individual) ให้เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ^{*} อีกทั้ง รัฐผูกพันตนเองในการปฏิบัติกับปัจเจกชนตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่พัฒนามาตามลำดับ^{**} และความรับผิดชอบทางกฎหมายอาญาระหว่างประเทศของปัจเจกชน^{***} ตามที่ระบุเอาไว้ในธรรมนูญแห่งกรุงโรมของศาลอาญาระหว่างประเทศ (ICC Statute) จึงเป็นการขยาย

^{*} Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, p. 65; ศาสตราจารย์ฮันส์ เคลเสน (Hans Kelsen) ได้เคยตั้งข้อสังเกตถึงปัจเจกชนเอาไว้ว่าสามารถเป็นบุคคลทางกฎหมายระหว่างประเทศได้เช่นเดียวกับรัฐ, see, Hans Kelsen, *Principles of International Law*, eds. Robert W. Tucker (New York: Holt, Rinehart and Winston, 1966), p. 180 and 203-242.

^{**} 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.

^{***} 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, ¶¶ 425-450.

ขอบเขตในเรื่องความสามารถของปัจเจกชนตามกฎหมายระหว่างประเทศให้มีเพิ่มขึ้นมากกว่าเดิม¹ ทั้งที่ผลประโยชน์ของประชาชนอยู่เหนือกว่ากฎหมาย รวมไปถึงกฎหมายระหว่างประเทศ² และสิทธิมนุษยชนก็มักจะถูกละเลย³ แม้ไม่ได้มีการวางแผนในการละเมิดสิทธิมนุษยชนในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ แต่เป็นผลมาจากนโยบายที่ไม่เอื้ออำนวยต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบและการพลัดถิ่น⁴ ซึ่งการพิจารณากฎหมายระหว่างประเทศต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของปัจเจกชน โดยให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น แทนที่ศูนย์กลางจะเป็นแต่เพียงรัฐเท่านั้น ตามแนวคิดดั้งเดิม จึงทำให้รัฐต้องให้ความสำคัญหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชน

แนวคิดของสังคมระหว่างประเทศที่ให้เกิดมีความเป็นสากลซึ่งหมายถึงประชาชนแทนที่จะเป็นรัฐกลับกลายเป็นเหตุผลที่เพิ่มมากขึ้น⁵ โดยความเป็นสากลเช่นว่านั้น จึงทำให้เกิดเป็นมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อมนุษยชน การยอมรับสิทธิมนุษยชนใดที่ถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานนั้นเป็นประเด็นที่ถกเถียงกันมาช้านาน โดยนับตั้งแต่มีการจัดตั้งสหประชาชาติขึ้นมา ถือเป็นหลักการสำคัญหนึ่งของสหประชาชาติปรากฏในบทนำของกฎบัตรสหประชาชาติที่ยืนยันความเชื่อมั่นในสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักมูลในเกียรติศักดิ์และคุณค่าของมนุษย์แต่ละคน และบทบาทของสมาชิกให้ทำการริเริ่มการศึกษา และทำคำแนะนำเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การศึกษา และอนามัย และช่วยเหลือให้ประจักษ์ผลในสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพ อันเป็นหลักพื้นฐานสำหรับทุกคนโดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา⁶

แนวความคิดในการสร้างกฎสากลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน มีการริเริ่มเอาไว้แล้วตั้งแต่การประชุมที่ซานฟรานซิสโก (San Francisco) โดยประธานาธิบดีทรูแมน (President Truman) ได้ประกาศเอาไว้ล่วงหน้าว่าเป็นเหตุผลที่ดีในการสร้างกฎสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ที่ยอมรับกันใน

¹ Antonio Cassese, *International Law*, pp. 142-150.

² Philip C. Jessup, *A Modern Law of Nations* (New York: Macmillan Company, 1948), pp. 15-42.

³ Oona A. Hathaway, "Do Human Rights Treaties Make a Difference?," *Yale Law Journal* 111, 8 (2002): 1935-2042, at 1940-1941.

⁴ Walter Kälin, "Natural Disasters and IDPs' Rights," *Force Migration Review Special* (2005): 10-11.

⁵ Martin Shaw, *Theory of the Global State: Globality as an Unfinished Revolution* (Cambridge: Cambridge University Press, 2000), p. 231.

⁶ Preamble and Article 13 of UN Charter.

บรรดารัฐที่เกี่ยวข้อง⁷ เพราะสิทธิมนุษยชนถือเป็นเรื่องที่สำคัญที่สร้างความกังวลในสังคมระหว่างประเทศ⁸ จนนำมาสู่การสร้างกฎสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (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)⁹

หากแต่การยอมรับสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนลำพังแต่เพียงสามสนธิสัญญาดังกล่าวไม่เพียงพอต่อการปกป้องและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน จึงทำให้มีการเกิดของสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนด้านต่างๆ ออกมาเพิ่มเติม จนอาจทำให้เกิดความไม่มั่นใจในเอกภาพและความเชื่อถือของสิทธิมนุษยชน¹⁰

อย่างไรก็ตาม ความกังวลดังกล่าวหาเป็นเช่นนั้นไม่ ดังปรากฏในสนธิสัญญาเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันสิบเอ็ดตราสาร* ซึ่งล้วนแต่มุ่งหมายให้รัฐเคารพ

⁷ Department of State Bulletin 3, 5 (1945): 3.

⁸ 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.

⁹ See, United Nations Office of High Commissioner of Human Rights, Fact Sheet No.2 (Rev.1), The International Bill of Human Rights Geneva: United Nations Office of High Commissioner of Human Rights, 1996.

¹⁰ Philip Alston, "Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control," American Journal of International Law 78, 3 (1984): 607-621, at 609.

* 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); แต่การที่กว่าจะได้สนธิสิทธิมนุษยชนสัญญาระดับสากลก็ต้องอาศัยระยะเวลาอันยาวนาน, see, Richard B. Lillich, Hurst Hannum, S.

(Respect) ปกป้อง (Protect) และเติมเต็ม (Fulfil) บรรดาสิทธิต่างๆ ที่อยู่ในตราสารเหล่านั้น¹¹ ถึงกระนั้นก็ยังคงไม่ครอบคลุมถึงสิทธิมนุษยชนทุกสิทธิที่มีการเรียกร้องกันอยู่¹² ศาสตราจารย์ฟิลิป อัลสตัน (Philip Alston) จึงได้เปรียบเทียบสิทธิมนุษยชนให้เทียบเท่ากับระบบรับรอง (appellations controlees)* ที่ใช้ในไวน์¹³ ทำให้ต้องหาจุดสมดุลท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงเพื่อสงวนรักษาให้สิทธิมนุษยชนเป็นมาตรฐานร่วมกันแห่งความสำเร็จสำหรับบรรดาประชากรและประชาชาติทั้งหลาย¹⁴

ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966 ได้ระบุให้รัฐภาคีจะต้องให้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้มากที่สุด (the Maximum of Its available Resources) จึงมีความหมายรวมถึงทรัพยากรจากสังคมระหว่างประเทศผ่านทางความร่วมมือและช่วยเหลือระหว่างประเทศด้วย¹⁵ ส่งผลให้การประกันสิทธิของปัจเจกชน โดยรัฐภาคีในการดูแลรักษาสุขภาพที่อยู่อาศัยก็ย่อมจะต้องยึดถือตามมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งการที่ละเมิดสิทธิของปัจเจกชนตามสิทธิที่พวกเขาพึงได้รับก็จึงเท่ากับรัฐได้ละเมิดพันธกรณีระหว่างประเทศเช่นกัน เว้นเสียแต่ว่า

James Anaya, Dinah L. Shelton, *International Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice* 4th ed. (New York: Aspen Publishers, 2006), pp. 533-615.

¹¹ United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights, *What are Human Rights?* [Online], from: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> [2010, 21 January].

¹² 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.

* ในอีกชื่อหนึ่งคือ l'Appellation d'Origine Contrôlée เป็น "สัญลักษณ์" รับรองคุณภาพของผลิตภัณฑ์ภายใต้การควบคุมของสถาบันรับรองมาตรฐานการผลิตและสถานที่ผลิต (Institut National des Appellations d'Origine - l'INAO) ในการจำแนกระดับคุณภาพไวน์ รวมถึงข้อกำหนดพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการผลิตไวน์ของฝรั่งเศส.

¹³ Philip Alston, "Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control," *American Journal of International Law* 78: 618-619.

¹⁴ Preamble of UDHR.

¹⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General Comment No. 3, the Nature of States Parties Obligations, Article 2 (1), ¶ 13.

รัฐนั้นได้แสดงให้เห็นแล้วว่าตนเองได้พยายามกระทำทุกวิถีทางแล้ว รวมไปถึงการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศในการปฏิบัติตามพันธกรณี¹⁶

ข้อเสนอที่ให้ใช้คำว่าผู้ลี้ภัยทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Refugee) เพื่อเพิ่มฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศในการปกป้องคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติมากขึ้นให้อยู่ในระดับเดียวกันกับผู้ที่มีสถานภาพเป็นผู้ลี้ภัยตามปกติ¹⁷ ไม่ถูกต้อง เพราะถือว่าสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยที่ทำให้ปัจเจกชนต้องย้ายออกไปจากถิ่นฐาน ยังไม่มีตราสารโดยอมรับสิทธิของบุคคลเหล่านี้จนอาจส่งผลให้เกิดความไม่เข้าใจได้¹⁸ การยอมรับในปัจจุบัน คือ ผู้ลี้ภัยไม่ได้เกิดมาจากสาเหตุทางด้านภัยพิบัติธรรมชาติ¹⁹ แต่ก็ไม่ได้ทำให้หมายความว่าสมควรที่จะปฏิเสธถึงสิทธิ์ของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งท่ามกลางปัญหาทางสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา²⁰ และเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งของการอพยพ²¹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงของการเผชิญหน้ากับการปรับตัวของปัจเจกชนในช่วงการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่ก็ไม่ได้เป็นเหตุที่ทำให้ความสัมพันธ์ของปัจเจกชนกับรัฐของตนสิ้นสุดลง จึงไม่สมควรที่จะนำคำว่า ผู้ลี้ภัย เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อมาใช้อธิบาย เพราะอาจส่งผลให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัยที่แท้จริงลดน้อยลง ผู้ที่ได้รับ

¹⁶ Rebecca Barber, "Facilitating Humanitarian Assistance in International Humanitarian and Human Rights Law," *International Review of the Red Cross* 91, 874 (2009): 371-397, at 391-396.

¹⁷ 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), p. 141-174.

¹⁸ 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.

¹⁹ Andrew E. Shacknove, "Who Is a Refugee?," *Ethics* 95, 2 (1985): 274-284.

²⁰ Norman Myers, "Environmental Refugees in a Globally Warmed World," *BioScience* 43, 11 (1993): 752-761.

²¹ 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.

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

ผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติแล้วต้องย้ายจากที่อยู่อาศัยเดิมของตนแต่ยังไม่ได้ข้ามเส้นพรมแดน ตามกฎหมายระหว่างประเทศจะให้สถานภาพกลุ่มคนเหล่านี้ว่าเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน²² ซึ่งไม่ใช่กลุ่มเดียวกับผู้ลี้ภัย

สิทธิมนุษยชนของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติยังต้องเผชิญความท้าทายที่หลากหลายรวมถึงความไม่เท่าเทียมในการรับความช่วยเหลือ การเลือกปฏิบัติในการให้ความช่วยเหลือ การถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐาน การละเมิดสิทธิทางเพศ การสูญหายของเอกสาร ความไม่ปลอดภัยหรือไม่สนใจในการกลับสู่ถิ่นฐานเดิมหรือการตั้งถิ่นฐานใหม่ ปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ประชาชนที่ประสบภัยมักจะถูกบังคับให้ย้ายจากบ้านเรือนของตน หรือออกจากพื้นที่เนื่องมาจากที่อยู่อาศัยได้ถูกทำลายหมด²³ สิทธิมนุษยชนจึงเป็นฐานทางกฎหมายให้กับการทำงานทางด้านมนุษยธรรมกับสิ่งแวดล้อม²⁴ ที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ เพราะยังไม่มีตราสารกฎหมายระหว่างประเทศใดที่จะทำหน้าที่ควบคุมกิจกรรมนี้โดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งเป็นสถานการณ์ที่ไม่มีการขัดกันทางอาวุธ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมถ้าไม่ได้อยู่ภายใต้สิทธิมนุษยชน อาจส่งผลให้การดำเนินกิจกรรมนั้นไม่ได้ตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของเหยื่อ และอาจหลงไปกับกระบวนการวางแผนที่อาจจะละเลยต่อสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ²⁵ ย่อมเป็นการขาดความรับผิดชอบในการปกป้องสิทธิต่างๆ ภายใต้กฎหมายภายในของแต่ละประเทศ เพราะไม่ว่าจะเป็นสถานการณ์เช่นใด ประชาชนก็ไม่ได้อยู่ภายใต้สถานการณ์สุญญากาศทางกฎหมาย²⁶ ดังนั้น สิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนในการเรียกร้องแก่รัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ มีดังนี้

²² Vitit Muntarbhorn, "Displaced Persons and International Disaster Response Law in Evolution," วารสารกฎหมาย 24, 1 (2548): 17-60.

²³ Inter-Agency Standing Committee, Protecting Persons Affected by Natural Disasters (IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters, 2007) [Online], Available from: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloadDoc.aspx?docID=3429&type=pdf>, at p. 8 [2010, 26 February].

²⁴ Conor Gearty, "Do Human Rights Help or Hinder Environmental Protection?," Journal of Human Rights and the Environment 1, 1 (2010): 7-22.

²⁵ See, Erica Harper, International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations Rome: International Development Law Organization, 2009.

²⁶ 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

3.1.1 สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่

บุคคลทั่วไปมีสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะมีชีวิตอยู่ เพราะสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ (Right to Life) เป็นสัญญาตณญาณของสิ่งมีชีวิตที่ต้องการความอยู่รอด สิ่งมีชีวิตทั้งหลายจึงเพียรพยายามดิ้นรนต่อสู้ให้ตนเองมีชีวิตอยู่รอดได้ ถือได้ว่าสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่เป็นสิทธิพื้นฐานขั้นต่ำที่สุดที่ประชาชนพึงจะต้องได้รับการเคารพ ปกป้อง และเติมเต็มจากรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐเจ้าของดินแดนหรือรัฐเจ้าของสัญชาติก็ตาม รวมทั้งสังคมนระหว่างประเทศโดยรวมด้วยเมื่อคำนึงถึงความอยู่รอดของมนุษยชาติ สถานของสิทธินี้เป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณีผูกพันรัฐที่ต้องให้ประชาชนในรัฐดำรงชีวิตอยู่อย่างมีความสุข (Well-Being)²⁷ ตกผลึกอยู่ในตราสารกฎหมายระหว่างประเทศทั้งระดับสากล²⁸ และระดับภูมิภาค²⁹ รัฐจึงมีพันธกรณีในการที่จะต้องดำเนินการทุกวิถีทางภายในของอำนาจของตนที่จะปกป้องชีวิตของประชาชนจากภัยอันตรายทั้งปวง³⁰ รวมทั้ง การดำรงรักษาความปลอดภัยและความเป็นอยู่อย่างปกติสุขของประชาชนภายในดินแดน

3.1.2 สิทธิด้านอาหาร³¹

สิทธิด้านอาหาร (Right to Food) เป็นสิทธิที่ได้รับการรับรองภายใต้ตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ อาทิ มาตรา 25 (1) ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1946 และ มาตรา 11 ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ. 1966

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, ¶ 5.

²⁷ Jack L. Goldsmith and Eric A. Posner, *The Limits of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2005), pp. 190-194.

²⁸ *E.g.*, Article 6 of ICCPR, Article 6 of UDHR; see, CCPR General Comment No. 6, The Right to Life (Article 6) (30 April 1982), ¶ 5, United Nations Document A/37/40, Annex V.

²⁹ 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.

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

³¹ โปรดดู, ทศพล ทรรศนกุลพันธ์, สู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

อีกทั้งสิทธิด้านอาหารยังได้รับการเน้นย้ำถึงความสำคัญ โดยปรากฏในแนวทางตามความสมัครใจ เพื่อสนับสนุนความก้าวหน้าในการยอมรับสิทธิด้านอาหารอย่างเพียงพอเพิ่มขึ้นเป็นลำดับตามบริบทของความมั่นคงด้านอาหาร ค.ศ. 2004 (Voluntary Guidelines to Support the Progressive Realization of the Right to Adequate Food in the Context of National Food Security 2004)³² ซึ่งเป็นผลมาจากการประชุมอาหารโลกเมื่อปี ค.ศ. 1996 ซึ่งมีการระบุถึงบรรทัดฐานของการคุ้มครองสิทธิ เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางด้านอาหาร แม้จะมีได้มีผลผูกพันเป็นสนธิสัญญา แต่ก็มีแนวทางให้สมาชิกยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติให้รัฐสมาชิกนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายภายในเพื่อให้เกิดการรับรองสิทธิด้านอาหารภายในประเทศ

สิทธิของปัจเจกชนซึ่งมีสิทธิได้รับอาหารในยามภัยพิบัติ จึงนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือ ถ้าปัจเจกชนนั้นไม่มีความสามารถในการหาอาหารให้เพียงพอต่อการดำรงชีวิต รัฐจึงต้องคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของปัจเจกชนด้วยการสนับสนุนช่วยเหลือด้านอาหารแก่ประชาชน ถ้าปราศจากอาหารแล้วคงไม่สามารถจะมีชีวิตอยู่ได้ รัฐมีพันธกรณีหลักในการใช้มาตรการที่จำเป็นในการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ขาดอาหาร แม้แต่กระทั่งในยามภัยพิบัติธรรมชาติ³³ รัฐบาลจะต้องดำเนินการให้ทุกคนที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจรัฐสามารถเข้าถึงอาหารอย่างเพียงพอ³⁴ การที่รัฐนั้นไม่สามารถปฏิบัติตาม พันธกรณีของตนได้ จะต้องมีการพิสูจน์ว่ารัฐเองก็ไม่ประสบความสำเร็จในการขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ³⁵

หากแต่ปัจเจกชนมีพื้นฐานที่แตกต่างกันในด้านต่างๆ ทั้งความเชื่อ ศาสนา และทัศนคติ ทำให้การให้ความช่วยเหลือตามสิทธิด้านอาหาร จำต้องคำนึงถึงความเชื่อ ศาสนา และทัศนคติดังกล่าวและให้ความเคารพด้วย เนื่องจากผู้ที่มีความเชื่อหรือนับถือศาสนาบางประการ จะไม่บริโภคอาหารบางประเภท อาทิ ผู้ที่นับถือศาสนาอิสลามจะรับประทานอาหารฮาลาล (الشريعة)

³² 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.

³³ CESCR, General Comment No. 12, the Right to Adequate Food (Article 11) (12 May 1999) United Nations Document E/C.12/1999/5, ¶ 6.

³⁴ *Id.*, ¶ 14.

³⁵ *Id.* ¶ 13.

الإسلامية / ฮาลาล ฮารอม ตอยยิบ มัสบูฮ) ซึ่งในความจริงแล้วมีแค่เพียงอาหารเท่านั้นแต่รวมถึงการปฏิบัติด้วย** หรือผู้ที่นับถือศาสนาอื่นดูจะให้ความเคารพัว เนื่องจากเป็นสัตว์พาหนะของพระศิวะ และผู้ที่มีเชื้อสายจีนที่นับถือเจ้าแม่กวนอิมจะไม่รับประทานเนื้อวัว เป็นต้น การที่นำอาหารผิดประเภทไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จึงเป็นเรื่องละเอียดอ่อนที่ต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แล้วยังเป็นการแสดงให้เห็นถึงการขาดความเข้าใจถึงประชาชนในพื้นที่ที่ประสบภัย และอาจส่งผลให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบเกิดความรู้สึกว่าเป็นการไม่เคารพต่อวัฒนธรรมท้องถิ่นที่แตกต่างออกไปอีกด้วย

3.1.3 สิทธิด้านน้ำ

ร่างกายของมนุษย์มีน้ำเป็นส่วนประกอบสำคัญอยู่ถึงร้อยละสิบห้า ความสำคัญของน้ำปรากฏอยู่ในปรัชญาศาสนาอิสลาม คัมภีร์อัลกุรอานกล่าวว่า ทุกชีวิตเกิดมาจากน้ำ*** สอดคล้องกับหลักทางวิทยาศาสตร์ว่าไม่มีผู้ใดที่จะสามารถอยู่รอดได้ถ้าปราศจากน้ำ³⁶ โดยสิทธิด้านน้ำ (Right to Water) เป็นสิทธิที่มาควบคู่กับสิทธิด้านอาหาร ปรากฏอยู่ในตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ เช่นกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ค.ศ.

* ความหมายของคำในภาษาอาหรับ ฮาลาล (Halal) แปลว่า อนุมัติ, อนุญาต; ฮารอม (Haram) แปลว่า ห้าม ตรงข้ามกับคำว่า ฮาลาล; ตอยยิบ (Toyyib) แปลว่า ดี มีคุณค่า ปราศจากอันตราย; และ มัสบูฮ (Musbah) แปลว่า เคลือบแคลงสงสัยว่าฮาลาลหรือฮารอม.

** ดังนั้น ฮาลาล-ฮารอมในอิสลามจึงมิได้หมายความว่าเพียงการบริโภคอาหารเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงวิถีการดำเนินชีวิตในทุกด้าน เพราะอิสลามคือระบบแห่งการดำเนินชีวิตของมนุษย์ อาหารฮาลาล (Halal Food) จึงเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับมุสลิมในการบริโภค ส่วนผู้ที่มีไม่มุสลิม หากบริโภคอาหารฮาลาลก็จะได้ประโยชน์ต่อสุขภาพเช่นเดียวกันเพราะอาหารฮาลาลจะต้องมีกระบวนการผลิตที่ถูกต้องตามข้อบัญญัติแห่งศาสนาอิสลาม ปราศจากสิ่งต้องห้าม (ฮารอม) และมีคุณค่าทางอาหาร (ตอยยิบ) เป็นอาหารหรือผลิตภัณฑ์อาหารซึ่งอนุมัติตามบัญญัติศาสนาอิสลามให้มุสลิมบริโภคหรือใช้ประโยชน์ได้, โปรดดู, สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ อาหารฮาลาล, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับประกาศและงานทั่วไป เล่ม 124 ตอนพิเศษ 78 ง, วันที่ 29 มิถุนายน พุทธศักราช 2550.

*** Koran, 21:30

“By mean of water we give life to everything...”

³⁶ Miloon Kothari, Report of the Special Rapporteur on Adequate Housing as a Component of the Right to an Adequate Standard of Living, ¶ 56, United Nations Document E/CN.4/2002/59.

1966 มาตรา 12 รวมถึงคำแนะนำทั่วไป³⁷ สิทธิในน้ำก็คล้ายคลึงกับสิทธิในอาหารที่รัฐจะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าได้ใช้ทุกวิถีทางแล้วในการที่จะปฏิบัติตามพันธกรณี³⁸ เนื่องจากน้ำที่ประชาชนที่ประสบภัยควรที่จะสามารถเข้าถึงได้แบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ น้ำเพื่อใช้อุปโภคและน้ำบริโภค ซึ่งมาตรฐานทางด้านคุณภาพขั้นต่ำจึงแตกต่างกัน เนื่องมาจากน้ำเพื่อการอุปโภคมีวัตถุประสงค์สำหรับการคมนาคมหรือชำระล้างสิ่งสกปรก หากแต่น้ำเพื่อการบริโภคจะต้องเป็นน้ำที่สะอาดปราศจากเชื้อโรคมีมาตรฐานและคุณภาพที่สูงกว่า เพราะน้ำเพื่อการบริโภคเป็นน้ำที่เข้ามาสู่ร่างกาย จึงจำเป็นจะต้องปราศจากสิ่งปนเปื้อนที่เป็นอันตรายต่อชีวิต เพื่อให้ผู้บริโภคได้รับประโยชน์จากการบริโภคน้ำ มิใช่ส่งผลเสียแก่ร่างกายหลังจากที่ได้รับน้ำนั้นเข้าสู่ร่างกาย บัจเจกชนจึงต้องสามารถจะเข้าถึงน้ำได้ทั้งทางด้านกายภาพ ทางการเงิน รวมทั้งความปลอดภัยส่วนบุคคลโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ เพื่อให้เข้าถึงน้ำเหล่านั้น³⁹ โดยในบางกรณีจึงจำเป็นจะต้องมีการเจาะน้ำบาดาลเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติให้ได้มีน้ำสะอาดบริโภคได้ เพราะน้ำผิวดินได้ถูกปนเปื้อน

3.1.4 สิทธิการกลับสู่ถิ่นฐานเดิม

ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จนต้องละทิ้งจากถิ่นฐานเดิมของตน เนื่องจากที่อยู่อาศัยของตนได้รับความเสียหายจนไม่สามารถฟื้นฟูได้ภายในเวลาอันสั้นหรือสูญหายไป ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ต้องตระหนักว่าผู้ที่พลัดถิ่นโดยสาเหตุจากภัยพิบัติธรรมชาติเหล่านี้ มักไม่ได้รับความสนใจเท่ากับผู้ที่ตกเป็นเหยื่อจากการก่อการร้าย และยังมีผู้ที่ไม่ได้โยกย้ายถิ่นฐานไม่ใช่เพราะ

³⁷ See, CESCR, General Comment No. 14, the Right to the Highest Attainable Standard of Health United Nations Document E/C.12/2000/4.

³⁸ CESCR, General Comment No. 15, the Right to Water (Articles 11 and 12) (20 January 2002) United Nations Document E/C.12/2002/1, ¶¶ 19 and 41.

³⁹ CESCR, General Comment No. 15, the Right to Water, ¶ 37.

* ตำรวจพบกอาวุธจากเมือง Gretna ในมลรัฐลุยเซียน่า (Louisiana) ซึ่งอยู่เหนือแม่น้ำมิสซิสซิปปี (Mississippi) จากเมืองนิวออร์ลีอันส์ (New Orleans) ได้ปิดกั้นเส้นทางสายเดียวคือ สะพาน Crescent City Connection เมื่อมีผู้อพยพหลายร้อยคนจากภัยพายุแคทริน่าพยายามเดินข้ามมาหลังจากเกิดพายุ โดยเจ้าหน้าที่อ้างว่าพวกเขาเพียงพยายามปกป้องเมืองของตน อีกทั้งนายกเทศมนตรี Gretna ได้แย้งว่า นี่ไม่ใช่โศกนาฏกรรม 9/11 ที่มีความเห็นอกเห็นใจไปทั่ว เกิดอนาธิปไตยและการตีแผ่ของประชาชนในพื้นที่, see, Carol Kopp, "The Bridge to Gretna," CBS (18 December 2005) [Online], Available from: <http://www.cbsnews.com/stories/2005/12/15/60minutes/main1129440.shtml> [2009, 2 June].

ไม่ต้องการจากถิ่นที่อยู่เดิมของตน แต่เป็นเพราะว่าไม่มีที่อยู่อื่นให้ไป จึงทำให้ในบางกรณีกลุ่มประชากรเปลี่ยนไปหลังจากเหตุการณ์ภัยพิบัติสิ้นสุดลง คนกลุ่มเดิมจึงไม่ได้กลับมาในพื้นที่เดิมทั้งหมด จากกรณีพายุเฮอริเคนแคทริน่าคนดำที่เป็นชนชั้นแรงงานเป็นกลุ่มสุดท้ายที่ได้กลับมายังถิ่นฐานเดิมของตนแต่ก็เป็นจำนวนน้อย⁴⁰ จนทำให้หลังจากเหตุการณ์มีจำนวนประชากรคนขาวมากกว่าคนดำ⁴¹

ตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว สิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ มิได้จำกัดเพียงการบรรเทาทุกข์เท่านั้น แต่ยังครอบคลุมถึงการปกป้องกลุ่มบุคคลเดิมให้สามารถกลับคืนไปยังถิ่นฐานเดิมของตนด้วย⁴² ถือว่าเป็นสิทธิในการกลับถิ่นฐานเดิม (Right to Return)⁴² ซึ่งสิทธินี้มีรากฐานมาจากแนวความคิดที่ว่าบุคคลนั้นถูกส่งกลับประเทศ (Repatriation) ที่ตนมีสัญชาติเดิมหรือสัญชาติของบุพการี⁴³ หากว่าสิทธิในการใช้สัญชาติของบุพการีไม่ชัดเจน จึงยังอาจอ้างสิทธิการกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมอยู่บนฐานของเชื้อชาติ ศาสนา หรือกลุ่มชาติพันธุ์ของผู้คน เช่น ชาวยิวที่

* จากกรณีแคทริน่าคนผิวดำจึงกลายเป็นกลุ่มสุดท้ายที่อพยพ 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," CNN (8 September 2005) [Online], Available from: <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0509/08/ldt.01.html> [2009, 25 May].

⁴⁰ John R. Logan, "The Impact of Katrina: Race and Class in Storm-Damaged Neighbourhoods," [Online], Available from: <http://www.s4.brown.edu/Katrina/report.pdf>, p. 1 [2009, 25 May,];

⁴¹ William H. Frey and Audrey Singer, Katrina and Rita Impacts on Gulf Coast Populations: First census Findings [Online], Available from: http://www.brookings.edu/metro/pubs/20060607_hurricanes.pdf, p. 8 [2009, 25 May].

** ยกเว้นกลุ่มบุคคลดังกล่าวไม่มีความประสงค์ที่จะกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมของตนอีกด้วยเหตุผลต่างๆ เช่น ไม่อยากกลับไปเจอกับสภาพเดิมอีก เป็นต้น.

⁴² 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 371.

⁴³ 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.

มีบรรพบุรุษเชื้อสายยิวสามารถกลับคืนสู่ประเทศอิสราเอล⁴⁴ หรือแม้แต่การกลับคืนไปสู่แอฟริกา ทำให้สิทธิในการกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมย่อมนำมาซึ่งสิทธิอื่นๆ ที่ผู้นั้นตามมา

จุดที่น่าสังเกตคือสิทธิในการกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิม มิใช่สิทธิเดียวกับสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย (Right to Abode) เพียงแต่สิทธิทั้งสองมีความสัมพันธ์กัน โดยเมื่อผู้นั้นกลับสู่ถิ่นฐานเดิมแล้วย่อมมีสิทธิที่จะอยู่ในประเทศต่อไป โดยมีต้องขออนุญาตจากรัฐอีกต่อไป แต่ก็มีใช้หมายความว่าผู้นั้นจะได้รับสัญชาติเสมอไป⁴⁵ สิทธิในการกลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมจะปรากฏอยู่ในกฎหมายระหว่างประเทศจำนวนมาก⁴⁶

กลุ่มบุคคลที่ย้ายจากถิ่นฐานเดิมที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติภายในรัฐเป็นผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน (Internally Displaced Persons: IDPs) หากแต่ผู้พลัดถิ่นภายนอกดินแดน (Externally Displaced Persons) ด้วยสาเหตุจากภัยพิบัติธรรมชาติ กลับไม่มีสถานภาพตามกฎหมายระหว่างประเทศ ส่วนผู้พลัดถิ่นภายในดินแดนจะอยู่ภายใต้แนวทางหลักการว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ค.ศ. 1998 (Guiding Principle on Internal Displacement 1998)⁴⁷ แต่ไม่

⁴⁴ 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.

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

⁴⁵ A.C. Evans, "European Citizenship: A Novel Concept in EEC Law," *American Journal of International Law* 32, 4(1984): 679-715, at 679-680.

⁴⁶ 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.

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

⁴⁷ See, Catherine Phuong, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, pp. 13-37; Introduction, ¶ 2 of Guiding Principles on Internally Displaced Persons; Chris Nwachukwu

ปรากฏว่ามีสนธิสัญญาใดที่คุ้มครองสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน⁴⁸ ถึงกระนั้น แนวทางหลักการว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ค.ศ. 1998 ก็ยังได้รับการยอมรับโดยสมาชิกของสหประชาชาติ⁴⁹ ทั้งที่โดยลักษณะแล้วไม่มีผลผูกพัน (Non-Binding) เหมือนสนธิสัญญา เป็นได้แค่เพียงแนวทางแนะนำเท่านั้น⁵⁰ แต่ก็ยังถูกหยิบยกขึ้นมา เพื่ออ้างอิงในกรณีของการพลัดถิ่นภายในประเทศ⁵¹ รวมไปถึงพัฒนาการที่แสดงการยอมรับในแนวทางหลักการว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ค.ศ. 1998 จนนำมาเป็นบทบัญญัติต้นแบบของกฎหมายภายในของประเทศต่างๆ* รวมไปถึงภาคองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคด้วย⁵² แม้แต่ตัวคนที่มิใช่รัฐ (Non-State Actors) ก็ยังยอมรับ** จึงทำให้แนวทางหลักการว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในดินแดน ค.ศ. 1998 เป็นตราสารที่ช่วยเหลือรัฐในการพัฒนามาตรฐานทางกฎหมายของตนในการคุ้มครองผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติให้กลับคืนสู่ถิ่นฐานเดิมของตน มิให้ภัยพิบัติธรรมชาติพวกราชชนออกจากถิ่นที่อยู่ของตน

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.

⁴⁸ Maria Stavropoulou, "The Right Not to be Displaced," American University Journal of International Law and Policy 9: 735.

⁴⁹ *E.g.*, United Nations General Assembly Resolution 60/1 (16 September 2005), 2005 World Summit Outcome, ¶ 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.

⁵⁰ Roberta Cohen and Francis M. Deng, Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement (Washington: Brookings Institution Press, 1998), pp. 73-76.

⁵¹ Hannah Entwisle, "Tracing Cascades: The Normative Development of the U.N. Guiding Principle on Internal Displacement," Georgetown Immigration Law Journal 19, 369 (2005): 370-371.

* *Id.*, p. 371, *e.g.*, ไคล์มเบีย, ภูกันดา, ศรีลังกา และอินโดนีเซีย.

⁵² Francis M. Deng, "International Response to Internal Development: A Revolution in the Making," Human Rights Brief 11, 3(2004): 24-27, at 24-25.

** *E.g.*, the Sudan's Peoples Liberation Movement/Army ยอมรับและนำมาใช้เป็นกฎเกณฑ์ภายในของตนเอง.

3.1.5 สิทธิการมีที่อยู่อาศัย

การมีที่อยู่อาศัยจึงเป็นสิทธิพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับไว้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน⁵³ และในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม⁵⁴ เพราะทุกคนต้องมีสิทธิการมีที่อยู่อาศัย (Right to Housing) เพื่อเข้าครอบครองกรรมสิทธิ์ให้ถูกต้องตามกฎหมายและอาศัยเป็นฐานในการเรียกร้องสิทธิต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป⁵⁵ ซึ่งสิทธิของทุกคนในการเข้าถึงและมีบ้านกับชุมชนที่ปลอดภัยและมั่นคงในการอยู่อาศัยอย่างสงบและสันติ การมีที่อยู่อาศัยหลังจากเกิดเหตุภัยพิบัติธรรมชาติ จึงแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ คือ อुकเงิน ชั่วคราวและถาวร เนื่องจากต้องมีที่พักฉุกเฉินให้กับผู้ประสบภัย ซึ่งมักจะใช้สถานที่สาธารณะ อาทิ หอประชุม โรงพยาบาล โรงเรียน หรือแม้แต่จะเป็นเต็นท์ก็ตาม ซึ่งควรจะใช้สำหรับพักอาศัยไม่เกิน 3 สัปดาห์ต่อมาจึงย้ายไปยังที่พักชั่วคราวที่มีความเหมาะสม และออกแบบมาเพื่อการอยู่อาศัยในระยะยาว จนกว่าที่อยู่เดิมของตนจะได้รับการซ่อมแซม หรือมีการสร้างขึ้นมาใหม่ โดยจำเป็นที่ต้องคำนึงถึงความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบเองด้วย⁵⁶ และจัดสร้างที่พักใหม่ไม่ว่าจะเป็นในพื้นที่เดิมหรือพื้นที่ใหม่ด้วยเหตุผลทางด้านความปลอดภัย โดยปรากฏตามหลักการว่าด้วยการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยและทรัพย์สินสำหรับผู้ลี้ภัยและผู้พลัดถิ่น ค.ศ. 2005 (Principles on Housing and Property Restitution for Refugees and Displaced Persons 2005: Pinheiro Principles)⁵⁷ ยังมีในส่วนของผู้ที่ได้รับผลกระทบที่ปราศจากกรรมสิทธิ์ในที่ดินและไม่มีที่อยู่อื่น เพราะเดิมก่อนเกิดภัยพิบัติก็เป็นแต่เพียงผู้เช่าหรือผู้อยู่อาศัยเท่านั้น อีกทั้งยังมีกลุ่มของผู้ที่ได้รับผลกระทบที่พื้นที่เดิมของตนถูกทำลายไป หรือกลายเป็นพื้นที่อันตราย จึงทำให้หนทางสำหรับกลุ่มคนเหล่านี้ต้องให้รัฐ

⁵³ Article 25 of UDHR.

⁵⁴ Article 11 of ICESCR; CESCR, General Comment No. 4, the Right to Adequate Housing United Nations Document E/1992/23.

⁵⁵ 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.

⁵⁶ Principle 28 of Guiding Principle on Internal Displacement.

⁵⁷ 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.

เจ้าของดินแดนเข้ามาให้ความช่วยเหลือจัดหาที่อยู่ใหม่ที่เหมาะสมให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบ หรือ แม้แต่การรับความช่วยเหลือจากองค์การพัฒนาระหว่างประเทศในการจัดสร้างที่พักอาศัยให้ โดยในกรณีของประเทศอินโดนีเซีย รัฐบาลได้มีโครงการ^{*} ให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของการจัดสร้างบ้านให้ และผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถใช้จ่ายเงินช่วยเหลือที่ได้จากรัฐมาชำระเป็นค่าที่พักอาศัยซึ่งมีราคาเพียงเล็กน้อยหรือใช้เงินจำนวนดังกล่าวในการเช่าหรือสร้างที่พักใหม่หรือซื้อที่ดินก็ได้⁵⁸

ตามความจริงแล้ว ปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเกิดขึ้นในทุกสถานการณ์และเป็นสิ่งที่เกี่ยวข้องกับทุกคนไม่ใช่ในกรณีเกิดภัยพิบัติเท่านั้น เพราะในยามปกติก็เป็นปัญหาของสังคมสำหรับการที่ประชาชนไม่มีที่อยู่อาศัย⁵⁹ ประชาชนส่วนหนึ่งต้องเป็นผู้เร่ร่อน นอนข้างถนน สะพานลอย โดยเฉพาะอยู่เป็นชุมชนแออัด

ส่วนปัญหาที่อยู่อาศัยภายหลังจากเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ คือ ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบสูญเสียบ้านเรือนที่อยู่อาศัยของตน ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์หรือการครอบครองที่ยังมีปัญหากรมสิทธิ์ตามกฎหมาย รวมไปถึงเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้นด้วย ทำให้เกิดกรณีข้อพิพาทกับกลุ่มนายทุนในการยื่นขอออกเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ดังกล่าว เกิดปัญหาการแย่งการครอบครอง และผู้ประสบภัยก็ไม่สามารถต่อสู้คดีหรือต้องสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินไปเพราะความรู้สิทธิ์ของตนตามกฎหมาย

ในส่วนของการถือครอบกรรมสิทธิ์ที่ดินเดิม แต่ปราศจากหลักฐานทางทะเบียนของทางราชการ ซึ่งเป็นปัญหาที่สะสมมาและพบได้ทั่วไปในหมู่ประเทศกำลังพัฒนาก่อนที่จะเกิดภัยพิบัติ ซึ่งถูกเปิดเผยขึ้นมาหลังจากภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไป หนทางในการป้องกันปัญหาในระยะยาว คือ การพัฒนาระบบทะเบียนให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด แต่ทว่าเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นภาครัฐจึงต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบในการพิสูจน์สิทธิ์ของตน

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^{*} โครงการ hak guna hangunan หรือ RALAS, see, Erica Harper, International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations, p. 218.

⁵⁸ Agency for Rehabilitation and Reconstruction Aceh-Nias (BRR) Regulation No 23 on Land Acquisition; BRR Regulation No 21/PER/BPBRR/VI/2006 on Renters and Squatters, Articles 3.5, 3.6 and 3.9.

⁵⁹ UN-HABITAT, Guidelines and Toolkit for Post-Disaster Land, Tenure and Property, Project Profile for Cluster Appeal 2007 (Geneva: UN-HABITAT, 2007), p. 1.

อย่างไรก็ตาม ยังมีกรณีที่ชาวบ้านไม่ได้มีสิทธิอาศัยอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวจริงๆ เพราะได้ขายกรรมสิทธิ์ของตนไปแล้วแต่ยังไม่ขยับย้ายออกไป กลับอ้างว่าตนเองถูกยึดที่ดินโดยนายทุน⁶⁰ เหล่านี้ล้วนเป็นปัญหาที่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยต้องเผชิญและต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งที่อยู่อาศัยของตนในพื้นที่อยู่อาศัยก่อนเกิดภัย ดังเห็นได้จากกรณีภายหลังเหตุการณ์สึนามิ ชาวบ้านในบริเวณพื้นที่ประสบภัยที่บ้านน้ำเค็ม ตำบลตะกั่วป่า จังหวัดพังงาที่ยังคงมีปัญหาพิพาทเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างประชาชนในพื้นที่กับกลุ่มนายทุนภายนอก

3.1.6 สิทธิด้านเครื่องนุ่งห่ม

การมีเครื่องนุ่งห่มถือว่าเป็นสิทธิพื้นฐานประการสำคัญที่มักจะถูกลืม⁶¹ ทั้งที่เป็นสิ่งที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างปกติในสังคม ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจึงควรที่จะได้รับเครื่องนุ่งห่มที่เหมาะสมกับวิถีชีวิตของพวกเขาเหล่านั้น ซึ่งไม่ใช่เป็นการเลือกเครื่องนุ่งห่มตามอำเภอใจ แต่ผู้บริจาคต้องให้ความเคารพในสิทธิส่วนบุคคลของผู้รับบริจาคด้วยเช่นกัน การที่เหยื่อจะได้รับการคุ้มครองและปกป้องในสิทธินี้ ผู้ให้ความช่วยเหลือจึงควรที่จะทำความเข้าใจกับทั้งการดำรงชีวิตของผู้รับความช่วยเหลือและสภาพภูมิอากาศของพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ จึงจะทำให้เครื่องนุ่งห่มนั้นตรงกับความต้องการ มีการแสดงข้อคิดเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในการตีความมาตรา 11 ถึงสิทธิของผู้พิการว่าจะต้องมีเสื้อผ้าที่ให้ผู้พิการสวมใส่แล้วสามารถทำหน้าที่ได้อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพในสังคม⁶² และตามมาตรา 28 ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของผู้บกพร่องในความสามารถ ค.ศ. 2006 (Convention on the Rights of Person with Disabilities 2006)⁶³ อีกทั้งเสื้อผ้าที่รัฐจะต้องจัดทำให้จะต้องเคารพต่อวัฒนธรรมของผู้นั้นด้วย เพราะผู้ประสบภัยอาจจะเป็นชนกลุ่มน้อยในสังคมก็ได้⁶⁴

⁶⁰ ไปรอดดู, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, รายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนปัญหาที่ดิน: พื้นที่ประสบภัยธรณีพิบัติสึนามิ กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549.

⁶¹ Stephen James, *A Forgotten Right? The Right to Clothing in International Law* [Online], Available from: law.anu.edu.au/ANZSIL/Conferences/2008/Stephen%20James.pdf [2009, 1 June].

⁶² CESCR, *General Comment No. 5 Persons with Disabilities* (12 May 2004), ¶ 33, United Nations Document HRI/GEN/1/Rev.7.

⁶³ United Nations Document A/RES/61/106, Annex I.

⁶⁴ *Id.*, ¶ 7.

3.1.7 สิทธิด้านสุขภาพ

เนื่องมาจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติมีทั้งกลุ่มคนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง คือ บาดเจ็บทางกายซึ่งเป็นผลมาจากภัยพิบัตินั้น และได้รับผลกระทบทางอ้อม คือ บาดเจ็บทางด้านจิตใจซึ่งเป็นผลมาจากความสูญเสียบุคคลใกล้ชิดจนถึงทรัพย์สิน จึงทำให้ฐานของสิทธิทางกฎหมายของปัจเจกชนเกี่ยวกับสิทธิด้านสุขภาพประกอบไปด้วยสุขภาพทางกายและทางใจ (Physical and Mental Health) ปราบกฏตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศ⁶⁵ และสนธิสัญญาระดับภูมิภาค⁶⁶ ซึ่งกำหนดให้รัฐภาคี⁶⁷ ต้องป้องกัน ปฏิบัติ และควบคุมต่อโรคระบาด และสร้างให้มีการเข้าถึงบริการทางการแพทย์ในยามเจ็บป่วย⁶⁸ รัฐต้องตอบสนองถึงสิทธินี้เพื่อมิให้เป็นการละเว้นจนทำให้ภัยพิบัติธรรมชาติที่เผชิญกลับกลายเป็นภัยพิบัติโดยน้ำมือมนุษย์⁶⁹ อีกทั้งฐานของสิทธินี้ยังเทียบเคียงได้กับสิทธิในการมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่เหมาะสมอีกด้วย

3.2 การให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเสี่ยง

ตามสิทธิพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบพียงมีแล้ว รัฐต้องตอบสนองต่อผู้ได้รับผลกระทบ แต่ยังคงมีปัจเจกชนบางประเภทที่ควรจะต้องคำนึงถึงเป็นพิเศษ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือมักจะถูกพร่องในกลุ่มของปัจเจกชนดังกล่าว รัฐจึงไม่อาจพราวสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติได้ เพราะสิทธิดังกล่าวล้วนแต่เป็นสิทธิพื้นฐานตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณี ทั้งในยามขัดกันทางอาวุธไม่ว่าจะเป็นระหว่างประเทศหรือภายในประเทศ รวม

⁶⁵ E.g., Article 12 of ICESCR.

⁶⁶ E.g., Article 16 of African Charter on Human and People Rights 1981.

⁶⁷ CESCR, General Comment No. 14, the Right to Highest Attainable Standard of Health (11 August 2000) United Nations Document E/C.12/2000/4; Navanethem Pillay, "Right to health and the Universal Declaration of Human Rights," The Lancet 372 (2008): 2047-2048; Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights and World Health Organization, The Right to Health Geneva: United Nations, 2008.

⁶⁸ 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.

⁶⁹ Obijiofor Aginam, "The Right to Health in Emergencies: Natural or Man-Made Disasters" in Realizing The Right to Health, Swiss Human Rights Book Vol. 3, eds. Andrew Clapham and Mary Robinson (Zurich: Rüffer & Rub, 2009), pp. 173-183.

ไปถึงในยามสันติ และจะไม่สามารถลดทอนลงได้ด้วยเพียงเพราะเกิดเป็นภัยฉุกเฉินขึ้น⁷⁰ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจึงเป็นการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชนไม่ให้ถูกละเมิด รัฐภาคีในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน ต้องผูกพันในการที่จะใช้ทรัพยากรที่มีให้มากที่สุดในการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าวของตน รวมไปถึงการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จึงจะถือว่าได้พยายามแล้ว⁷¹ มิฉะนั้นก็เทียบเท่ากับว่ารัฐนั้นบกพร่องต่อพันธกรณีของตนตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยการเพิกเฉยไม่ยอมใช้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะดำรงมาตรฐานขั้นต่ำของสิทธิพื้นฐานที่สำคัญดังกล่าวเอาไว้⁷² อาทิเช่น

สิ่งของช่วยเหลือแก่ครอบครัวของกลุ่มเสี่ยงก็ยิ่งถูกหัวหน้าชุมชนในโมซัมบิกยึดเอาไปเป็นของตน⁷³ แม้ว่าเหยื่อจำนวนมากเป็นสตรีและเด็ก แต่ก็มีสถิติว่าบุรุษและวัยรุ่นจะเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงมากกว่า⁷⁴ ซึ่งเป็นมุมมองที่น่าจะคลาดเคลื่อน เนื่องจากสตรีอาจจะเสี่ยงภัยน้อยกว่าเพราะร่างกายสามารถเก็บน้ำหนัก (Bodyweight) ได้มากกว่าบุรุษ นอกจากนี้ในสารคดีของบริษัทกระจายเสียงและแพร่ภาพแห่งบริเตน (British Broadcasting Corporation: BBC) ที่เผยแพร่ให้เห็นแต่สตรีและเด็กที่รอดชีวิตมากกว่า แต่อาจเป็นเพราะบุรุษได้อพยพไปหางานทำที่อื่นหรือเสียชีวิตแล้วก็ได้⁷⁵ ทั้งที่ความจริงแล้วพบว่า ในยามที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน เด็ก และผู้สูงอายุ มักจะ

⁷⁰ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Report (2004)*, p. 136, at ¶ 106.

⁷¹ CESCR, General Comment No. 12, *The Right to Adequate Food*, ¶ 17; CESCR, General Comment No. 15, *The Right to Water*, ¶ 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, ¶ 47.

⁷² Rebecca Barber, "Facilitating Humanitarian Assistance in International Humanitarian and Human Rights Law," *International Review of the Red Cross* 874: 395-396.

⁷³ 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, ¶ 32.

⁷⁴ Stephen Devereux, *Famine in the Twentieth Century* (Brighton: University of Sussex, 2000), p. 11.

⁷⁵ 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.

เป็นกลุ่มที่ได้เผชิญกับการขาดสารอาหารและน้ำดื่ม⁷⁶ ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องประสบกับปัญหาทางด้านสุขภาพ⁷⁷ จึงมีตราสารกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดลำดับให้ความสำคัญของปัจเจกชนนั้นเป็นพิเศษ โดยจัดประเภทตามสถานะภาพของกลุ่มเสี่ยงที่สำคัญ ประกอบไปด้วยเด็ก สตรี ผู้พิการ ชนกลุ่มน้อย และผู้สูงอายุ ดังนี้

3.2.1 เด็ก

เด็ก* ต้องได้รับสิทธิพิเศษในการให้ความช่วยเหลือและปกป้อง บ่อยครั้งที่พบว่าเด็กต้องพลัดพรากจากครอบครัว หรือเลวร้ายกว่านั้นต้องตกเป็นเด็กกำพร้า จึงมีความเสี่ยงอย่างสูงที่จะไม่ได้รับความช่วยเหลือ รวมไปถึงตกอยู่ในความเสี่ยงที่จะถูกละเมิด อาทิเช่น การอุปการะอย่างผิดกฎหมาย การค้าเด็ก และการแต่งงานเด็ก เป็นต้น ส่งผลให้ความต้องการของเด็กถูกละเลยหรือถูกมองข้ามไป โดยคิดว่าเด็กนั้นไม่มีความคิด ซึ่งเป็นสิ่งที่ผิดโดยสิ้นเชิง เช่น ในซิมบับเว เมื่อปี ค.ศ. 2005 มีการทำแบบสอบถามข้อมูลโดยการริเริ่มของเด็กเองถึงปัญหาที่ประสบในการรับความช่วยเหลือ และข้อเสนอในการแก้ปัญหาต่างๆ จากมุมมองของเด็กที่ได้รับผลกระทบเอง⁷⁸ ส่วนตราสารกฎหมายระหว่างประเทศทั้งในระดับพหุภาคี⁷⁹ และในระดับภูมิภาค** ที่ระบุถึงสิทธิของเด็กไว้

⁷⁶ E.g., Human Rights Council, Addendum - Mission to Somalia, United Nations Document A/HRC/13/21/add.2, ¶ 49.

⁷⁷ 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

* นิยามของเด็ก คือ บุคคลที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี, see, Article 2 of African Charter on the Rights and Welfare of the Child 1999, เว้นเสียแต่มีกฎหมายที่บัญญัติให้ผู้นั้นบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้น, see, Article 1 of CRC.

⁷⁸ See, Save the Children (UK), Children's Feedback Committee in Zimbabwe – An Experiment in Humanitarian Accountability Harare: SCF-UK, 2005.

⁷⁹ 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

โดยเฉพาะเจาะจงมีอยู่หลากหลายฉบับ นอกไปจากนี้ในระบบของสหประชาชาติเองภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 (Convention on the Rights of the Child 1989 : CRC) ได้ก่อตั้งคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิเด็ก มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมพัฒนาการของรัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณีของตนตามอนุสัญญาและพิธีสารเลือกรับ⁸⁰ รัฐภาคีก็ต้องส่งรายงานให้แก่คณะกรรมการอีกด้วย⁸¹ โดยคณะกรรมการจะให้คำแนะนำและข้อควรปฏิบัติทั่วไปต่อรายงาน⁸² ถึงกระนั้นคณะกรรมการนี้ก็ไม่สามารถรับเรื่องร้องเรียนจากปัจเจกชนหรือรัฐในประเทศนั้นเรื่องการละเมิดพันธกรณีตามอนุสัญญาของรัฐภาคีได้ หากแต่การคุ้มครองเด็กตกอยู่ภายใต้กลไกอื่น อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่างๆ ของสหประชาชาติที่ทำหน้าที่ควบคุมการบังคับใช้และปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน

3.2.2 สตรี

ในสังคมของทุกชนชาติ สตรีถูกมองว่าต้องพึ่งพิงผู้อื่นหรือกลายเป็นภาระของสังคม ไม่มีชาติใดเลยที่จะปฏิบัติต่อสตรีดีกว่าบุรุษ⁸³ เป็นธรรมดาที่สตรีที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติจะถูกละเลยในการได้รับความช่วยเหลือ⁸⁴ แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นหน้าที่หลักของสตรีต้องรับภาระหน้าที่ความรับผิดชอบในการดูแลงานภายในบ้าน เลี้ยงดูบุตร จึงทำให้การมีส่วนร่วมในการเรียกร้องความช่วยเหลือของสตรีน้อยกว่าผลกระทบที่ได้รับแตกต่างจากบุรุษ ซึ่งใน

Punish Trafficking in Persons Especially Woman and Children, Supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime 2000.

^{**} E.g., African Charter on the Rights and Welfare of the Child 1999.

⁸⁰ Article 43 of CRC.

⁸¹ *Id.*, Article 44.

⁸² *Id.*, Article 45.

⁸³ United Nations Development Program, Human Development Report 1995 (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 29–46.

⁸⁴ 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.

กระบวนการให้ความช่วยเหลือย่อมต้องคำนึงถึงความแตกต่างด้วย⁸⁵ การรวบรวมข้อมูลเพื่อบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติ ถ้าละเลยต่อความแตกต่างทางด้านเพศก็จะทำให้การให้ความช่วยเหลือไม่สมส่วน หรือปราศจากกลไกในการดูแลความต้องการพิเศษของสตรีโดยเฉพาะ จึงต้องให้ความสำคัญ⁸⁶ และคำนึงถึงความแตกต่างทางเพศและบทบาทหน้าที่ภาวะความรับผิดชอบที่แตกต่างกันด้วย

นอกจากนี้ ปัจเจกชนที่มีสถานะภาพสูญเสียหรือพลัดพรากจากบุคคลในครอบครัว อาทิ เช่น หญิงม่าย คนชรา และสตรีที่เป็นหัวหน้าครอบครัว ก็จะตกเป็นกลุ่มที่เสี่ยงภัยมากขึ้นไปอีก สตรีในมดากัสการ์ที่มีที่ดินไม่ได้รับการแจกจ่ายเมล็ดพันธุ์ตามบัญชีรายชื่อของหน่วยงานระหว่างประเทศ เพราะถูกตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่าจะมีเพียงแต่เฉพาะผู้ชายเท่านั้นที่จะเป็นผู้ทำการเพาะปลูก⁸⁷ ทั้งที่คุณค่าของสตรีมีส่วนร่วมที่สำคัญยิ่งของสังคมในช่วงการฟื้นฟูหลังจากที่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น การเลี้ยงดูเด็กกำพร้าหรือบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ การให้สตรีมีบทบาทในการมีส่วนร่วมวางแผนบริหารจัดการภัยพิบัติ และส่งเสริมศักยภาพของสตรีย่อมสามารถช่วยลดความเสี่ยงภัยระหว่างเกิดภัยพิบัติธรรมชาติได้ อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมความเท่าเทียมกันทางเพศที่มีพัฒนาการมาช้านาน⁸⁸ และลดปัญหาที่จะตามมาในอนาคตอีกด้วย⁸⁹ รวม

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), Concluding Comments of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Indonesia, United Nations Document CEDAW/C/IDN/CO/5 (2007), ¶ 39.

⁸⁷ 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, ¶ 32.

⁸⁸ *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 Intentional Co-Operation, 1991.

⁸⁹ 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.

ไปถึง การเน้นให้บทบาทของสตรีอยู่ในระดับชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติ และการพัฒนาด้วย⁹⁰

การปกป้องสิทธิของสตรีปรากฏตามตราสารกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับสตรี *inter alia* อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 (Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination Against Women 1979: CEDAW)⁹¹ พิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1999 (Optional Protocol to Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women 1999: OP-CEDAW)⁹² ประกาศว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ 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)⁹³ มีการระบุถึงการให้ความช่วยเหลือที่จะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติทางเพศ⁹⁴ การแสวงหาประโยชน์ทางเพศ⁹⁵ อีกทั้งยังต้องมีสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม และด้านวัฒนธรรม⁹⁶ แม้มิได้ระบุเฉพาะเจาะจงให้ใช้ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ แต่สิทธิของสตรีย่อมได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น รัฐที่

⁹⁰ 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.

⁹¹ United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1249, p. 13.

⁹² United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2131, p. 83.

⁹³ United Nations, *Treaty Series*, Vol. 521, p. 231.

⁹⁴ 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.

⁹⁵ Article 6 of CEDAW; see, Jonas Hagen, *Fighting Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers* [Online], Available from: http://www.un.org/Pubs/chronicle/2006/webArticles/121306_unp.htm# [2009, 29 May]; United Nations, *Protection from Sexual Exploitation and Abuse* [Online], Available from: <http://www.un.org/en/pseataaskforce/index.shtml> [2010, 29 June].

⁹⁶ Articles 3, 13, and 14 of CEDAW.

ได้รับผลกระทบจะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของสตรี และไม่สามารถจำกัดสิทธิของสตรีเพียงเพราะว่าเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ

3.2.3 บุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ

ในสถานการณ์ปกติบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ (Persons with Disabilities) ทั้งร่างกายหรือจิตใจจะตกเป็นกลุ่มบุคคลผู้ถูกละเลยจากสังคม เพราะด้วยข้อจำกัดทางด้านความสามารถที่เป็นอุปสรรคในการใช้ชีวิตประจำวัน และในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติก็จะยิ่งได้รับความลำบากมากขึ้นอีกในการรับความช่วยเหลือหากปราศจากการใส่ใจและคำนึงถึงจากผู้ให้ความช่วยเหลือ กลุ่มบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถมักไม่ได้รับความช่วยเหลือ ทั้งยังถูกมองว่าเป็นภาระต่อสังคม ทั้งที่ในความจริงแล้วพวกเขาเหล่านั้นก็เป็นสมาชิกหนึ่งของสังคมเช่นกัน โดยบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถอาจเป็นทั้งผู้บกพร่องในความสามารถอยู่แล้วหรือบกพร่องในความสามารถโดยเป็นผลมาจากภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้น

ปัจจุบันได้มีตราสารระหว่างประเทศเฉพาะให้ความคุ้มครองบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถไว้โดยเฉพาะคือ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ ค.ศ. 2006 (Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006: CRPD)⁹⁷ ซึ่งในอนุสัญญานี้ได้ให้ความหมายของบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถเอาไว้⁹⁸ และกำหนดการคุ้มครองบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถจากอันตราย โดยมีพิธีสารรับเลือก⁹⁹ เพื่อเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนสามารถร้องเรียนไปยังคณะกรรมการอีกด้วย นอกจากนี้ยังมีตราสารระหว่างประเทศต่างๆ *inter alia* หลักการสำหรับการคุ้มครองบุคคลผู้มีความเจ็บป่วยทางด้านจิตใจและพัฒนาการสำหรับการดูแลสุขภาพจิต (Principles for the Protection of Persons with

⁹⁷ 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.

⁹⁸ Preamble (e) and Article 1 of CRPD.

⁹⁹ Optional Protocol to the Convention on the Rights of Persons with Disabilities 2006 (OP-CRPD), United Nations Document A/61/611, Annex II.

Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care 1991)¹⁰⁰ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของผู้มีอาการทางจิต (Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons 1971)¹⁰¹ ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของผู้บกพร่องในความสามารถ (Declaration on the Rights of Disabled Persons 1975)¹⁰² ที่ระบุเป็นหลักเกณฑ์เฉพาะในการคุ้มครองบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ โดยบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถก็ยังคงได้รับการคุ้มครองภายใต้สนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนทั่วไปอย่างเท่าเทียมกัน

ในระดับระหว่างประเทศตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ ค.ศ. 2006 มีคณะกรรมการว่าด้วยสิทธิของบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถเพื่อตรวจสอบรายงานของรัฐภาคี¹⁰³ นอกจากนี้ภายใต้พิธีสารยังเปิดโอกาสให้ปัจเจกชนหรือคณะบุคคลร้องเรียนคณะกรรมการในประเด็นเรื่องการละเมิดต่อสิทธิในอนุสัญญาอีกด้วย¹⁰⁴ โดยคณะกรรมการยังมีอำนาจในการให้คำแนะนำแก่รัฐภาคีที่เกี่ยวข้อง¹⁰⁵ รวมถึงสืบสวนการละเมิดอย่างร้ายแรงหรือเป็นระบบของรัฐภาคีในการให้รัฐนั้นรับผิดชอบการละเมิดดังกล่าว¹⁰⁶ ส่วนระดับรัฐได้สร้างพันธกรณีให้แก่รัฐภาคีในการปฏิบัติตามอนุสัญญา รวมถึงเสริมสร้างบทบาทสถาบันภายในรัฐนั้นที่มีอยู่แล้วเพื่อคุ้มครองบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ และบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² United Nations General Assembly Resolution 3447 (XXX) (9 December 1975), Declaration on the Rights of Disabled Persons, United Nations Document A/RES/30/3447.

¹⁰³ Article 35 of CRPD.

¹⁰⁴ Article 1 of OP-CRPD.

¹⁰⁵ *Id.*, Article 3.

¹⁰⁶ 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.

* 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

ยังคงได้รับการคุ้มครองภายใต้กลไกของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนต่างๆ ซึ่งรวมไปถึงมาตรการในการฟ้องร้อง¹⁰⁷

การให้ความช่วยเหลือบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถ จึงจำเป็นจะต้องให้ความช่วยเหลือทางด้านจิตใจด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคคลผู้บกพร่องในความสามารถที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติต่อไป

3.2.4 ชนกลุ่มน้อย

ปกติชนกลุ่มน้อยมักจะโดดเดี่ยวและอยู่ในพื้นที่ห่างไกลจากสังคม รวมทั้งจากการบริการของภาครัฐด้วย มีการเลือกปฏิบัติจากสังคมโดยทั่วไปอยู่บ่อยครั้ง ทำให้ขาดโอกาสในการรับและเข้าถึงการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ต่างๆ ซึ่งท่ามกลางสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ กลุ่มบุคคลนี้ก็จะไม่ได้รับการเหลียวแลท่ามกลางความวุ่นวายของสังคม ด้วยสาเหตุนี้จึงทำให้ชนกลุ่มน้อยตกเป็นผู้เสี่ยงภัยตามตราสารกฎหมายระหว่างประเทศต่างๆ ซึ่งได้เน้นย้ำในประเด็นห้ามเลือกปฏิบัติระหว่างบุคคล *inter alia* อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางด้านเชื้อชาติทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 (Convention on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination 1965 : CERD)¹⁰⁸ ปฏิญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติทางด้านเชื้อชาติทุกรูปแบบ ค.ศ. 1963 (Declaration on the Elimination of all Forms of Racial Discrimination 1963)¹⁰⁹ กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1945 (Charter of the United Nations 1945)¹¹⁰ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิ

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.

¹⁰⁷ 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. 33.

¹⁰⁸ Article 1 of CERD.

¹⁰⁹ United Nations, Treaty Series, Vol. 660, p. 195.

¹¹⁰ Article 1(3) of UN Charter.

มนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights 1948)¹¹¹ ปฏิญญาว่าด้วยเชื้อชาติและความลำเอียงทางด้านเชื้อชาติ ค.ศ. 1978 (Declaration on Race and Racial Prejudice 1978)¹¹² ปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของบุคคลที่เป็นเชื้อชาติหรือสัญชาติชนกลุ่มน้อย (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Minorities 1992)¹¹³ และสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนทั่วไป

ภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางด้านเชื้อชาติทุกรูปแบบ ค.ศ. 1965 มีคณะกรรมการทำหน้าที่ตรวจสอบรายงานของรัฐภาคีและให้ความเห็นแนะนำทั่วไป¹¹⁴ และรับเรื่องร้องเรียนจากปัจเจกชนในประเด็นเรื่องการละเมิดพันธกรณีของรัฐภาคี¹¹⁵ แต่อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือชนกลุ่มน้อยจำเป็นต้องพึ่งพาหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมทั้งระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ ที่มีบทบาทสำคัญยิ่งในการให้ความช่วยเหลือและตอบสนองในยามฉุกเฉินเช่นว่านี้

การให้ความช่วยเหลือจำเป็นต้องให้มีความเคารพในวัฒนธรรมและประเพณีที่แสดงถึงอัตลักษณ์ของชนกลุ่มน้อย¹¹⁶ แต่ก็ต้องไม่ขัดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศ¹¹⁷ เพราะรัฐจำเป็นต้องใช้มาตรการจัดแนวทางปฏิบัติที่เป็นกลางหรือลงโทษกลุ่มคนใดที่แตกต่างจากคนส่วนใหญ่ว่าเป็นสาเหตุของภัยพิบัติธรรมชาติ¹¹⁸

¹¹¹ Article 1 of UDHR.

¹¹² 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.

¹¹³ 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.

¹¹⁴ Article 9 of CERD.

¹¹⁵ Article 14 of CERD.

¹¹⁶ Article 27 of CERD; Article 2 of Declaration of the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Minorities 1992.

¹¹⁷ Article 4 of Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Minorities 1992.

¹¹⁸ Article 5 of Declaration of the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Minorities 1992.

3.2.5 ผู้สูงอายุ

ในประเภทกลุ่มผู้เสี่ยงภัยผู้สูงอายุจะเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงมากที่สุด อีกทั้งยังเป็นกลุ่มที่มีความยากจนที่สุดด้วย โดยเป็นผลพวงมาจากการสาธารณสุขที่เจริญก้าวหน้าในปัจจุบันทำให้ระยะเวลาของชีวิตยืนยาวขึ้นกว่าในอดีต ส่งผลให้จำนวนสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุเพิ่มมากขึ้นทุกปี หากแต่ด้วยข้อจำกัดด้านอายุที่เพิ่มขึ้น ทำให้ผู้สูงอายุจำเป็นต้องได้รับการดูแลจากบุคลากรในวัยทำงาน ท่ามกลางสถานการณ์เช่นว่านี้ ผู้สูงอายุสามารถมีส่วนร่วมให้กับครอบครัวและสังคม ด้วยการทำงานสร้างรายได้ ดูแลลูกหลาน และที่สำคัญที่สุดคือการถ่ายทอดประสบการณ์และทักษะให้แก่คนรุ่นต่อไป

ท่ามกลางสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ผู้สูงอายุประสบความยากลำบากอย่างมาก และต้องการการคุ้มครองสิทธิของตนอย่างเป็นพิเศษ เนื่องจากผู้สูงอายุโดยทั่วไปมักจะยากจน จึงทำให้ขาดแคลนปัจจัยในการกลับคืนไปดำรงชีวิตดั้งเดิมหลังจากสถานการณ์ภัยพิบัติเกิดขึ้น อีกทั้งเมื่อมีการอพยพผู้คน ผู้สูงอายุก็จะปฏิเสธและยืนยันที่จะอยู่ในพื้นที่ที่ตนคุ้นเคย ข้อกังวลอีกประการหนึ่งสำหรับกลุ่มผู้สูงอายุที่ปราศจากครอบครัวดูแลก็ว่าจะไม่ได้รับความช่วยเหลือที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ตามสังคมระหว่างประเทศซึ่งรวมถึงองค์การพัฒนาภาคเอกชนทางด้านมนุษยธรรมก็ให้ความใส่ใจต่อความต้องการของผู้สูงอายุ มีการวางแผนตอบสนองและให้การสนับสนุนในการฟื้นตัวหลังจากภัยพิบัติ¹¹⁹ หากแต่ความใส่ใจของรัฐที่ให้การบริจาคตกลับมิได้เป็นเช่นนั้น อาทิเช่น หลังจากเกิดสึนามิเมื่อ พ.ศ. 2547 มีจำนวนงบประมาณไม่ถึงร้อยละหนึ่งที่ทำให้นำไปช่วยเหลือผู้สูงอายุที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ทั้งที่บุคคลที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไปมีสัดส่วนประชากรร้อยละ 7 ถึง 10 ของจำนวนประชากร¹²⁰ สาเหตุหลักที่ทำให้ผู้สูงอายุถูกละเลยสืบเนื่องมาจากการขาดการเก็บข้อมูล ตัวแปรทางด้านอายุจึงปราศจากข้อมูลในด้านนี้

ตามกฎหมายระหว่างประเทศความแตกต่างด้านอายุไม่ก่อให้เกิดความแตกต่างในการคุ้มครอง¹²¹ และรัฐมีพันธกรณีที่จะต้องคุ้มครองสิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรมของ

¹¹⁹ See, HelpAge International, Strong and Fragile: Learning from Older People in Emergencies. IASC-WG Report [Online], Available from: <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Age/IASC%20full%20length%20report%20Feb%202008.pdf> [2009, 30 May].

¹²⁰ See, Jo Wells, Protecting and Assisting Older People in Emergencies, ODI Network Paper 53 London: Overseas Development Institute, 2005.

¹²¹ Article 25 of UDHR.

ผู้สูงอายุ¹²² นอกจากนี้การคุ้มครองผู้สูงอายุก็ยังคงอยู่ภายใต้อนุสัญญาเฉพาะที่ให้การคุ้มครอง เช่น ผู้สูงอายุที่เป็นสตรี¹²³ ผู้สูงอายุที่บกพร่องความสามารถ¹²⁴ หรือคนต่างด้าว เช่น ผู้ใช้แรงงานข้ามชาติรวมถึงครอบครัวของตน¹²⁵ หรือผู้ลี้ภัย¹²⁶ การตอบสนองของสหประชาชาติในกรณีผู้สูงอายุปรากฏตามหลักการของสหประชาชาติว่าด้วยผู้สูงอายุ ค.ศ. 1991 (United Nations Principles for Older People 1991)¹²⁷ และแผนปฏิบัติการสากลมาดริดว่าด้วยอายุ ค.ศ. 2002 (Madrid International Plan of Actions on Ageing 2002)¹²⁸ และมีผลพัฒนาให้เกิดเป็นแผนปฏิบัติงานในระดับภูมิภาคต่างๆ เช่น แอฟริกา¹²⁹ และเอเชีย¹³⁰ เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ที่อยู่ในกลุ่มเสี่ยงจึงต้องการความช่วยเหลือเป็นพิเศษ เพื่อคุ้มครองสิทธิที่ได้รับการปกป้องตามกฎหมาย ซึ่งความต้องการพิเศษของกลุ่มเสี่ยงนั้น เกิดขึ้นมาจากการที่พวกเขาเหล่านั้นต้องเผชิญกับเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งส่งผลให้เพิ่มความเสี่ยงมากขึ้นจากปกติ นอกจากนี้ยังมีผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งมีความเสี่ยงภัยหลายประการ ถูกมองข้ามความสำคัญไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยามที่ปราศจากหน่วยงานของรัฐหรือองค์การพัฒนาภาคเอกชน เข้าไปให้

¹²² CESCR, General Comment 6, the Economic, Social and Cultural Rights of Older Persons, United Nations Document E/1996/22.

¹²³ The Committee on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women (CEDAW), Ending Discrimination against Older Women through the Convention (5 July 2002), United Nations Document A/57/38, ¶¶ 430-436 (Decision).

¹²⁴ Articles 17, 25 and 28 (2)(b) of CRPD.

¹²⁵ Article 7 of ICRMW.

¹²⁶ The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees, Policy on Older Refugees, United Nations Document EC/50/SC/CRP.13.

¹²⁷ 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.

¹²⁸ Report of the Second World Assembly on Ageing, Madrid International Plan of Action on Ageing, United Nations Document A/CONF.197/9.

¹²⁹ 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.

¹³⁰ 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 [Online], Available from: <http://www.unescap.org/ageing/macau.htm> [2010, 14 June].

ความช่วยเหลือและดูแล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้สูงอายุ ผู้มีความบกพร่องในความสามารถ และชนกลุ่มน้อย ที่ตกเป็นเหยื่อจากการถูกละเลยมากกว่ากลุ่มเด็ก และสตรี ต้องเผชิญกับปัญหาในการปรับตัวให้เข้ากับสภาวะแวดล้อมใหม่ ซึ่งมักจะขัดกับวิถีชีวิต หนทางในการดำรงชีพ และเครือข่ายชุมชนดั้งเดิมของตนอีกด้วย

พันธกรณีของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ต้องให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติเพราะเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นไม่ได้ทำให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบสูญเสียสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานในการได้รับการดูแลจากรัฐ หากแต่ในบางสถานการณ์ที่มีความรุนแรงเกินกว่าที่รัฐนั้นสามารถจะเผชิญและรับมือได้โดยลำพัง จึงทำให้ปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบยังไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างเพียงพอ ทำให้ความจำเป็นที่จะต้องมีการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศให้เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพื่อเป็นการลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินลงให้น้อยที่สุด การดำเนินการให้ความช่วยเหลือนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือและอำนวยความสะดวกจากรัฐที่ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ เพื่อให้เกิดการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่มีประสิทธิภาพสูงสุด

3.3 หลักการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

การให้ความช่วยเหลือไม่ใช่เป็นการกระทำโดยไร้ขอบเขตและหลักเกณฑ์ เพราะมีการปฏิบัติของรัฐ องค์การระหว่างประเทศ และองค์การพัฒนาภาคเอกชนต่างๆ ที่ทำการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมที่มีมาช้านาน จนเกิดเป็นพัฒนาการของแนวทางปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางถึงหลักในการให้ความช่วยเหลือ เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมนั้นไม่ใช่เพียงแต่คำนึงว่าจะให้ความช่วยเหลือไปถึงแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติเพียงเท่านั้น แต่ยังคงต้องคำนึงถึงการให้ความช่วยเหลือที่เหมาะสมและไม่เป็นการซ้ำเติมผู้ที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย โดยเริ่มต้นลำดับการให้ความช่วยเหลือจากภายในรัฐ ภูมิภาค จนสู่ระหว่างประเทศ

ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดภาวะสูญญากาศในการช่วยเหลือหากการให้ความช่วยเหลือภายในรัฐไม่เพียงพอจากพฤติการณ์ทั้งหลาย การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศจึงจำเป็น รัฐไม่อาจ

^{*} E.g., รัฐบาลกระทำการอันก่อให้เกิดผลร้ายกับบุคคลที่อยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐเสียเอง, กฎหมายและกลไกบริหารปกครองประเทศขัดต่อมาตรฐานระหว่างประเทศ, ระบบงานตุลาการภายในล้มเหลว เมื่อบุคคลไม่ได้รับการเยียวยาจากการละเมิดสิทธิมนุษยชน, เกิดความขัดแย้งภายในสถานการณ์ฉุกเฉิน, เกิดการ

กล่าวอ้างอาศัยกลไกภายในประเทศและอำนาจอธิปไตยของตนเป็นฐานในการเพิกเฉยต่อปัญหาของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติซึ่งอาจเกิดขึ้นในทางกฎหมาย (*de jure*) และในทางข้อเท็จจริง (*de facto*) ในหลักการของการให้ความช่วยเหลือนั้น จะต้องพิจารณาและเปรียบเทียบโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของผู้ที่ได้รับผลกระทบ รัฐที่ได้รับผลกระทบ และรัฐที่ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งจำเป็นจะต้องหาจุดร่วมกันเพื่อประสานประโยชน์ของทุกส่วนให้ลงตัวกันให้มากที่สุดภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

3.3.1 ลำดับการให้ความช่วยเหลือ

การคุ้มครองปัจเจกชนเป็นพันธกรณีของรัฐภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ แม้ว่าจะไม่ใช่เป็นคนสัญชาติของรัฐที่ได้รับผลกระทบก็ตาม¹³¹ รัฐทุกรัฐจึงมีพันธกรณีในการปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐานของปัจเจกชน ดังเช่นที่ ศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรปได้ตัดสินในคดีระหว่างโลเปส ออสตรา กับประเทศสเปน (*Lopez ostra v. Spain*)¹³² แสดงพันธกรณีที่รัฐต้องกระทำในการให้ความคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ยังคงดำรงอยู่ซึ่งการเคารพสิทธิมนุษยชนรัฐได้กระทำติดต่อกันมาเป็นเวลานาน และถือว่ามีฐานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ¹³³ เพราะผลประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาติแตกต่างไปจากผลประโยชน์ของรัฐเนื่องมาจากการแสดงถึงผลประโยชน์และการให้ความช่วยเหลือต่อปัจเจกชนเป็นหลักหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อจุดมุ่งหมายทางด้านมนุษยธรรมซึ่งเป็นพันธกรณีระหว่างประเทศ

เปลี่ยนแปลงทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน ก่อให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่ใช่การปฏิบัติของมนุษย์ต่อมนุษย์ด้วยกัน, มีการกระทำหรือก่อให้เกิดผลกระทบกับกลุ่มคนเสี่ยง (Vulnerable Groups) ที่จะรับอันตรายได้ง่าย, see, Bertrand G. Ramcharan, The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights: Forty Years after the Universal Declaration (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), p. 11.

¹³¹ Hermann Mosler, "General Principles of Law," In Rudolf Bernhardt. (ed.) Encyclopedia of Public International Law II (1995): 511-527; *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion : I.C.J. Report 1951*, p. 15 at 23; *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 3, at 32.

¹³² European Court of Human Rights, *Lopez ostra v. Spain*, Application No. 16798/90 (1994) E.C.H.R. 46 (9 December 1994).

¹³³ Vojin Dimitrijevic, Customary Law as a Instrument for the Protection of Human Rights [Online], Available from: http://www.ispionline.it/it/documents/wp_7_2006.pdf [2010, 1 March].

รัฐที่มีพันธกรณีดังกล่าวจึงไม่อาจจะเลยหรือดเว้นหน้าที่ในการปฏิบัติตามได้ หรือแม้แต่การจำกัดเพียงเฉพาะคนชาติของตนโดยการเลือกปฏิบัติกับคนต่างชาตาก็ไม่อาจจะทำได้ ซึ่งถือเป็นการขัดกับมาตรฐานขั้นต่ำ¹³⁴

3.3.1.1 การให้ความช่วยเหลือภายในประเทศ

รัฐที่กำเนิดขึ้นจะสามารถดำรงอยู่และพัฒนาก้าวหน้าได้ต้องอาศัยประชาชนที่อยู่ภายในดินแดน รัฐจึงต้องให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่อยู่ภายในเขตอำนาจของรัฐ* โดยไม่แบ่งแยกกันตามสัญชาติ ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็จำเป็นต้องมีรัฐและหน่วยงานของรัฐบริหารจัดการกิจการภายในและภายนอกดินแดนแทนตน เมื่อพิจารณาถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชน รัฐจึงไม่ควรปฏิเสธที่จะรับการให้ความช่วยเหลือโดยปราศจากเหตุผลที่สำคัญที่เป็นไปได้¹³⁵

สาเหตุที่รัฐที่ได้รับผลกระทบต้องให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบในส่วนของคนชาติมาจากในมุมมองของอำนาจหน้าที่การให้ความคุ้มครองต่อประชาชน รัฐมีสัญชาติเป็นองค์ประกอบพื้นฐานของความมั่นคงของมนุษย์ แสดงถึงคุณลักษณะและความสัมพันธ์เกี่ยวข้อง

¹³⁴ Richard B. Lillich, *The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law* Buffalo, N.Y.: William S. Hein & Co., Inc., 1984; Detlev F. Vagts, "Minimum Standard," In Rudolf Bernhardt (ed.) *Encyclopaedia of Public International Law II* (1985): 382-385; Stephen M. Schwebel, "The Treatment of Human Rights and of Aliens in the International Court of Justice," in *Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings*, eds. Vaughan Lowe and Malgosia Fitzmaurice (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), pp. 327-350.

* Principle 3 of Guiding Principles on Internal Displacement

"1. National authorities have the primary duty and responsibility to provide protection and humanitarian assistance to internally displaced persons within their jurisdiction.

2. Internally displaced persons have the right to request and to receive protection and humanitarian assistance from these authorities. They shall not be persecuted or punished for making such a request."

See, Catherine Phuong, *The International Protection of Internally Displace Persons* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004), p. 30.

¹³⁵ Dietrich Schindler, "The Protection of Human Rights and Humanitarian Law in Case of Disintegration of States," *Revue Egyptienne de Droit International* 52 (1996): 1-23.

ระหว่างบุคคลนั้นๆ กับรัฐดังกล่าว ทำให้บุคคลมีสิทธิได้รับสิทธิและใช้สิทธิต่างๆ เรียกร้องต่อรัฐ¹³⁶ รวมทั้งสัญชาติกำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงสายสัมพันธ์อันแท้จริง (Real Link)¹³⁷ หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิด (Genuine Connection)¹³⁸ กับรัฐสัญชาติมากกว่ารัฐอื่น อันเป็นความสัมพันธ์ทั้งทางกฎหมายปกครองและทางกฎหมายคดีบุคคล (Private International Law)

ส่วนคนต่างชาติด้อยมได้รับความช่วยเหลือตามมติและพหุมติจากหน่วยงานต่างๆ ภายในประเทศ โดยมีกฎหมายภายในบัญญัติรับรองไว้สำหรับกลุ่มคนเหล่านั้น ตามหลักทั่วไปแล้ว รัฐไม่มีพันธกรณีต้องรับบุคคลใดก็ตามที่ไม่ใช่คนชาติของตนเข้ามาในดินแดน ยกเว้นเสียแต่บุคคลดังกล่าวจะเป็นผู้ลี้ภัย (Refugee) เมื่อเข้ามาถึงดินแดนของรัฐใดก็ตาม รัฐนั้นก็ไม่มีสิทธิที่จะผลักดัน (Non-Refoulement) บุคคลดังกล่าวให้ออกไปจากดินแดนของตนได้ โดยไม่ต้องคำนึงถึงว่ารัฐเจ้าของดินแดนจะเป็นภาคีในอนุสัญญาเกี่ยวกับสถานภาพของผู้ลี้ภัย ค.ศ. 1951 (Convention relating to the Status of Refugees 1951)¹³⁹ หรือพิธีสาร ค.ศ. 1967 (Protocol relating to the Status of Refugees 1967)¹⁴⁰ ก็ตาม อีกทั้ง ถ้ารัฐนั้นเป็นภาคีในอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้ายไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี ค.ศ. 1984 (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984: CAT)¹⁴¹ ก็จะส่งตัวผู้นั้นกลับไปประเทศที่จะถูกทรมานไม่ได้ ซึ่งเป็นการขยายความคุ้มครองผู้นั้นเพิ่มขึ้นกว่าเดิม

ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ มีความสับสนเป็นอย่างมากในการดำเนินการให้ความช่วยเหลือของหน่วยงานภายในของรัฐแต่ละหน่วยที่มีส่วนเกี่ยวข้องไป โดยแต่ละหน่วยงานต่างก็มีอำนาจและหน้าที่ของตนแตกต่างกัน แต่ก็ได้พยายามขยายขอบเขตการทำงานของหน่วยงานตนจนทำให้การปฏิบัติงานในพื้นที่เกิดความทับซ้อน หรือขาดการประสานงานกัน ส่งผลให้ผู้ที่รอคอยความช่วยเหลือมักจะไม่ได้รับความช่วยเหลือได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

¹³⁶ United Nations Office of High Commission of Refugee, State of The World Refugees, 1997-1998: An Humanitarian Agenda (London: Oxford University Press, 1997), p. 225.

¹³⁷ Robert D. Sloane, "Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality," Harvard International Law Journal 50, 1(2009): 1-60.

¹³⁸ John Mervyn Jones, "The Nottebohm Case," International and Comparative Law Quarterly 5, 2(1956): 230-244.

¹³⁹ United Nations, Treaty Series, Vol. 150, p. 189.

¹⁴⁰ United Nations, Treaty Series, Vol. 267, p. 606.

¹⁴¹ United Nations, Treaty Series, Vol. 1465, p. 85.

อีกทั้ง ในบางครั้งหน่วยงานภายในของรัฐปฏิเสธที่จะเรียกร้องหรือคำขออนุญาตการให้ความบรรเทาภัยพิบัติจากภายนอก ทำให้เกิดอุปสรรคขวางกั้นความช่วยเหลือและบั่นทอนประสิทธิภาพซึ่งถือได้ว่าเป็นประเด็นสำคัญ เพราะแม้อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) เป็นหัวใจหลักสำคัญของกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁴² แต่อำนาจอธิปไตยไม่ได้ยึดถือเป็นหลักเด็ดขาด (Non-Absolute Sovereignty) อีกต่อไป¹⁴³ เพราะอำนาจอธิปไตยก็ยังคงต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศอยู่ดี เรื่องการเข้าไปโดยไม่ได้รับความยินยอมจึงเป็นการแทรกแซงโดยหลักการไม่แทรกแซง (Non-Intervention)¹⁴⁴ ก็เป็นสิทธิของทุกรัฐอธิปไตยพึงมีในการดำเนินกิจกรรมโดยปราศจากการแทรกแซงจากภายนอก¹⁴⁵ แม้รัฐจะมีความรับผิดชอบหลักในการให้ความช่วยเหลือภายในดินแดนตนเป็นลำดับแรก¹⁴⁶ ทำให้การประสานงานกันท่ามกลางความหลากหลายและปริมาณที่เพิ่มมากขึ้นทุกวันของการบรรเทาภัยพิบัติในทางระหว่างประเทศ การหลังไหลของความช่วยเหลือจากภายนอกอย่างมากมาย แต่ถ้าปราศจากประสิทธิภาพและความร่วมมือกันในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ย่อมทำให้การบรรเทาภัยพิบัติดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ดังนั้น ข้อเสนอถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจึงเป็นหน้าที่หลักของรัฐที่ได้รับผลกระทบ มิใช่เป็นหน้าที่แต่เพียงผู้เดียว (Non-Exclusive) หากแต่เป็นหน้าที่ลำดับแรกเท่านั้น (Primary) ซึ่งเป็นการเปิดช่องให้หน้าที่ลำดับรองในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเข้ามาเติมเต็มพันธกรณีของรัฐที่ได้รับผลกระทบ เมื่อการให้ความช่วยเหลือภายในรัฐไม่ที่สามารถที่จะตอบสนองต่อสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบเพียงพอ

¹⁴² *Corfu Channel Case (United Kingdom v. Albania)*, I.C.J. Report 1949, p. 4, at p. 35.

¹⁴³ Nico Schrijver, "The Changing Nature of State Sovereignty," in *The British Year Book of International Law 1999*, eds. James Crawford and Vaughn Lowe (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp. 65–98.

¹⁴⁴ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14, at ¶¶ 202-205.

¹⁴⁵ United Nations General Assembly Resolution 2625 (XXV) (24 October 1970), Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, United Nations Document A/8082.

¹⁴⁶ United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/46/182.

3.3.1.2 การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ

การให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมไม่อาจถูกขัดขวางโดยรัฐเจ้าของดินแดนบนพื้นฐานว่าด้วยการอ้างอำนาจอธิปไตยและหลักการไม่แทรกแซง อีกทั้งการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมยังตั้งอยู่บนเหตุผลที่แตกต่างไปจากการแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) เพราะมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างร้ายแรง¹⁴⁷ ซึ่งการแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรมเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงถึงความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายเรื่อยมา จนถูกพัฒนาเป็นแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้อง (Responsibility to Protect: R2P) โดยเปลี่ยนแนวคิดใหม่ให้เป็นหน้าที่ในการปกป้องประชาชนของรัฐ ซึ่งได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง¹⁴⁸ และความรับผิดชอบลำดับแรกอยู่ที่รัฐเจ้าของดินแดนนั้น¹⁴⁹

โดยทั่วไป ผู้ที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติธรรมชาติเป็นเรื่องของหน่วยงานภายในซึ่งถือว่าเป็นเรื่องภายใน และในบางกรณีความช่วยเหลือจากภายนอกก็หาเป็นสิ่งที่จำเป็นไม่¹⁵⁰ แต่ในทางกลับกันในบางสถานการณ์ที่ภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วต้องการขอรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศอย่างมากและเร่งด่วน แต่กลับถูกเพิกเฉยหรือล่าช้า รัฐที่ประสบภัยได้ใช้นโยบายเปิดประตู (Open Door) รับความช่วยเหลือ จนไปถึงนโยบายปิดกั้น (Hand-off) ต่อสินค้าและผู้ให้

¹⁴⁷ Gerard J. Tanja, "Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospect for the Future," in Law in Humanitarian Crises, Vol. II, (Portugal: Office for Official Publication of the European Communication, 1995), pp. 67–96.

¹⁴⁸ Christopher C. Joyner, "The Responsibility to Protect": Humanitarian Concern and the Lawfulness of Armed Intervention," Virginia Journal of International Law 47: 698-700; see, e.g. กรณีโคโซโวที่ชอบธรรมแต่ไม่ถูกกฎหมาย, see, Carsten Stahn, "Responsibility to Protect: Political Rhetoric or Emerging Legal Norm?," American Journal of International Law 101, 1 (2007): 99-120; Gareth Evans, "From Humanitarian Intervention to the Responsibility to Protect," Wisconsin International Law Journal 24, 3 (2006): 703-722, at 711-12.

¹⁴⁹ Max W. Matthews, "Tracking the Emergence of a New International Norm: The Responsibility to Protect and the Crisis in Darfur," Boston College International and Comparative Law Review 31, 1 (2008): 137-152, at 140-141.

¹⁵⁰ International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), p. XI.

¹⁵⁰ Henri Astier, "'Can Aid Do More Harm Than Good?'," BBC News (1 February 2006) [Online], Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4185550.stm> [2009, 22 May].

การบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ เช่น จากเหตุการณ์สึนามิที่แบม (Bam) ประเทศอิหร่าน การควบคุมจากรัฐบาลมีเพียงเล็กน้อยต่อองค์กรที่มีไ้ระหว่างประเทศในการเข้าประเทศ หากแต่มีการก้าวก้าวการนำเข้าสินค้าคุณภาพต่ำจนกระทั่งไม่อาจใช้ในกิจกรรมที่เหมาะสม และยังคงต้องขออาหารและที่พักของเขาเองจากสภากาชาดอิหร่าน¹⁵¹ แม้ในที่สุดจะมีความช่วยเหลือเข้ามาถึงในภายหลังแต่ก็เป็นจำนวนเพียงเล็กน้อย แต่ไม่สามารถเข้าถึงเหยื่อผู้ประสบภัยที่ต่างรอคอยได้¹⁵² ยังมีกรณีภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วแต่รัฐที่ได้รับผลกระทบมิได้ร้องขอความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการจากภายนอก ปล่อยให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องเผชิญกับชะตากรรมตามยถากรรม^{*} ทั้งด้วยเหตุผลทางด้านกระบวนการและกฎระเบียบภายในที่ยังคงต้องรอคอยกระบวนการตัดสินใจ

ตามตราสารกฎหมายระหว่างประเทศ จึงมุ่งเน้นให้รัฐที่ได้รับผลกระทบพยายามเร่งรัดกระบวนการในการร้องขอ และรับความช่วยเหลือจากรัฐอื่น¹⁵³ ในบางกรณีการปฏิเสธรับความช่วยเหลือเป็นนโยบายของรัฐบาลในยามสงครามต่อกลุ่มกบฏหรือเป็นการบังคับให้มีการย้ายถิ่นฐาน¹⁵⁴ โดยสิ่งที่ต้องพึงระลึกก็คือ การให้ความช่วยเหลือต้องคำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบในระยะยาว¹⁵⁵

¹⁵¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the Iranian Red Crescent Society, Operations Review of the Red Cross Red Crescent Movement Response to the Earthquake in Bam, Iran [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/docs/evaluations/eval04/Bam-operations-review.pdf>, p. 34 [2009, 25 May].

¹⁵² *E.g.*, 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.

^{*} *E.g.*, กรณีพายุทอร์นาโด ฟ้าผ่าสร้างความเสียหายบริเวณสามเหลี่ยม ปากแม่น้ำอิรวดีและนครย่างกุ้ง ประเทศพม่า เมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2551, see, Tha Hla Shwe, "Cyclone Nargis hits Burma, 2 May," The Observer (28 December 2008) [Online], Available from: <http://www.guardian.co.uk/world/2008/dec/28/cyclone-nargis-burma-eyewitness> [2010, 11 October].

¹⁵³ *E.g.*, Article 3(e) of Framework Convention on Civil Defense Assistance 2000.

¹⁵⁴ David Rieff, A Bed for the Night: night: Humanitarianism in Crisis (New York: Simon and Schuster, 2002), pp. 39–40; Jenny Edkins, Whose Hunger? Concepts of Famine Practices of Aid (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000), p. 6.

¹⁵⁵ Gerald Martone and Hope Neighbor, "Aid Agencies Must Think about How People are Living, Not Dying," Humanitarian Affairs Review (2004): 10–13.

อย่างไรก็ตาม มีตราสารระหว่างประเทศบางฉบับได้ระบุเฉพาะเจาะจงในเรื่องกลไกการเริ่มต้นให้ความช่วยเหลือสามารถกระทำได้โดยองค์การพัฒนาระหว่างประเทศต่างๆ¹⁵⁶ แต่ตราสารส่วนใหญ่ไม่ได้ระบุเป็นการเฉพาะไว้ อีกทั้ง ตราสารระหว่างประเทศส่วนที่เกี่ยวกับการร่วมมือและคุณภาพของการให้ความช่วยเหลือถือว่าไม่มีผลผูกพัน ซึ่งมุ่งเน้นไปยังหน่วยงานบรรเทาภัยพิบัติในทางระหว่างประเทศมากกว่ารัฐที่ได้รับผลกระทบในสถานการณ์ภัยพิบัติ รัฐที่ได้รับผลกระทบถูกคาดหวังว่าจะเป็นผู้นำในการบรรเทาภัยระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นบทบาทหลักของรัฐที่ได้รับผลกระทบในการริเริ่ม จัดการ ประสานงาน และปฏิบัติการ การให้ความช่วยเหลือภายในดินแดนของตน¹⁵⁷

ปัจจุบันหลักกฎหมายระหว่างประเทศถือว่า การเข้าไปบรรเทาภัยพิบัติจากภายนอกประเทศยังคงต้องได้รับความยินยอมหรืออนุญาตจากรัฐที่ได้รับผลกระทบก่อนที่จะเข้าไปดำเนินการให้ความช่วยเหลือ โดยวัตถุประสงค์ในการคุ้มครอง คือ การรักษาชีวิตมิให้มีวัตถุประสงค์ เป็นการทำให้ตายอันอาจอริปไตยของรัฐในดินแดนที่ประสบภัย¹⁵⁸ จึงทำให้ต้องมีการหาความเหมาะสมและจุดสมดุลของทั้งสองหลักการ

แนวคิดของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ไม่แตกต่างจากการให้ความช่วยเหลือภายในรัฐ เนื่องจากการดำเนินการเพื่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยกับประชาชน มีจุดมุ่งหมายในการบรรเทาภัยพิบัติและเคารพสิทธิของปัจเจกชนอย่างเต็มที่สอดคล้องกับบทบัญญัติและเจตนารมณ์ของกฎหมาย ธนาคารโลกมีงานวิจัยถึงการเลือกชนิดและช่องทางของการช่วยเหลือภัยพิบัติโดยรัฐผู้บริจาค* ซึ่งจะสามารถแสดงออกมาเป็นวิธีการคิดคำนวณได้ใน

¹⁵⁶ E.g., Article II of Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations 1998.

¹⁵⁷ United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/46/182.

¹⁵⁸ E.g., the Mohonk Criteria.

* โดยใช้กรอบวิธีที่ใช้ในการตัดสินใจอพยพของปัจเจกชนไปยังอีกท้องถิ่นหนึ่งหรืออยู่ในภูมิภาคเดิมของตน, see, Peter Huber and Klaus Nowotny, Moving across Borders: Who is Willing to Migrate or to Commute? [Online], Available from: [http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/WP_2007_322\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/WP_2007_322$.PDF) [2010, 22 February].

สูตรคณิตศาสตร์¹⁵⁹ ถึงกระนั้น ความสนใจในการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติในแต่ละครั้งก็ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับการนำเสนอข่าวของสื่อมวลชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือ¹⁶⁰ พบว่าการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในบางครั้งได้ผูกโยงกับเงื่อนไขที่เป็นคุณแก่ผู้บริจาคถึงราว 40 เปอร์เซ็นต์¹⁶¹ ซึ่งเรียกว่า ผลกระทบของซีเอ็นเอ็น (CNN Effect)¹⁶²

ในบางกรณี รัฐที่สามดำเนินการให้ความช่วยเหลือโดยปราศจากการให้ความยินยอมของรัฐบาล อาทิ รัฐบาลอินเดียปล่อยส่งของบรรเทาทุกข์จากทางอากาศให้แก่กลุ่มกบฏทมิฬในทางภาคเหนือของประเทศศรีลังกา แต่ต่อมารัฐบาลของศรีลังกาจึงยินยอมให้มีการเคลื่อนกองกำลังของกองทหารภาคพื้นดินของประเทศอินเดีย¹⁶³ ทำให้ลำพังแต่เพียงการปฏิบัติของรัฐในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม แม้ไม่อาจจะนำไปสู่การสร้างกฎหมายการบรรเทาทุกข์อย่างไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม¹⁶⁴ แม้จะมีแนวคิดทางด้านจริยธรรมว่า ผู้ที่มั่งคั่งในโลกที่พัฒนาแล้วมีพันธกรณีทางด้านศีลธรรม ในการถ่ายโอนทรัพยากรจำนวนมากไปยังประชาชนที่ยากจนในโลกที่กำลังพัฒนา ด้วยเหตุผลสองประการ คือ การทุกข์ทรมานและความตายจากการขาดอาหารที่พอกพูนและยารักษาโรคเป็นสิ่งเลวร้าย กับถ้าผู้ใดมีอำนาจในการป้องกันบางสิ่งบางอย่างที่เลวร้าย

¹⁵⁹ Paul A. Raschky and Manijeh Schwindt, On the Channel and Type of International Disaster Aid [Online], Available from: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2009/06/03/000158349_20090603160339/Rendered/PDF/WPS4953.pdf [2010, 22 February].

¹⁶⁰ Paul Nielson, Dropping off the Map: Why are Some Conflicts Forgotten? [Online], Available from: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1709_en.htm [2010, 22 May].

¹⁶¹ Center for Global Development, Commitment to Development Index 2009 [Online], Available from: <http://www.cgdev.org/rankingtherich/home.html> [2010, 22 February].

¹⁶² Gorm Rye Olsen *et al.*, "Humanitarian Crises: What Determines the Level of Emergency Assistance? Media Coverage, Donor Interest and the Aid Business," Disasters 27, 2(2003): 109–126; Fred H. Cate, "The 'CNN Effect' is Far From Clear-Cut," Humanitarian Affairs Review (2002): 4; Piers Robinson, The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy, and Intervention London: Routledge, 2002.

¹⁶³ Anjali D. Arulpragasam, "Indo-Sri Lanka Agreement to Establish Peace and Normality in Sri Lanka," Harvard International Law Journal 29 (1988): 178.

¹⁶⁴ Peter Macalister-Smith, International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization, p. 53.

ไม่ให้เกิดขึ้นโดยไม่ต้องสลະสิ่งใดเลยถือได้ว่ามีความสำคัญทางด้านศีลธรรมซึ่งผู้นั้นสมควรกระทำ¹⁶⁵ トラบไตที่ยังไม่เกิดมีความรู้สึกว่าเป็นกฎหมาย (*opinio juris*)

การพิจารณาในประเด็นนี้ จำต้องรู้ถึงหน่วยงานที่มีความสามารถในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศและขอบข่ายของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จนกระทั่งปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใดที่ระบุอย่างชัดเจนและครบถ้วนถึงการให้ความช่วยเหลือที่ครอบคลุมทุกส่วนเป็นประการใดอย่างชัดเจน

รัฐสามารถให้การบรรเทาทุกข์ ไม่ว่าจะเป็นการให้สิ่งของ บุคลากร หรือเป็นตัวเงินจนไปถึง การเข้าทำสนธิสัญญาทั้งทวิภาคี พหุภาคี จนก่อให้เกิดจารีตประเพณีผ่านทางแนวปฏิบัติของรัฐ (State Practice) องค์การระหว่างประเทศและหน่วยงานต่างๆ ก็มีส่วนในการสร้างหลักกฎหมายเกี่ยวกับการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ เช่น องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organization) สหภาพยุโรป (European Union) และอาเซียน (ASEAN) ต่างมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือและสร้างข้อตกลง¹⁶⁶ โดยเฉพาะสหประชาชาติได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดูแลในเรื่องนี้ อาศัยอำนาจตามกฎบัตรแห่งสหประชาชาติที่มีเป้าหมายในการสร้างความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศให้ประสบความสำเร็จ^{**} นอกจากนี้สหประชาชาติยังสามารถอาศัยอำนาจตามหมวด 7 ถ้าภัยพิบัติธรรมชาติก่อให้เกิดภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคง หากแต่แนวปฏิบัติของสหประชาชาติประเด็นนี้ยังไม่เคยมีถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นวาระ

¹⁶⁵ Peter Singer, "Famine, Affluence, and Morality," *Philosophy and Public Affairs* 1, 3 (1972): 229-243.

¹⁶⁶ Ronan J. Hardcastle and Adrian T. L. Chua, "Humanitarian Assistance: Towards a Right of Access to Victims of Natural Disasters," *International Review of Red Cross* 325: 596.

* โดยมีสำนักงานสำหรับประสานงานด้านมนุษยธรรม (Office for the Coordination of Humanitarian Affairs) เป็นหน่วยงานหลักร่วมมือประสานงานกับองค์การชำนาญพิเศษต่างๆ ของสหประชาชาติ.

** Article 1 (3) of Charter of the United Nations 1945

"The Purposes of the United Nations are:

...

3. To achieve international co-operation in solving international problems of an economic, social, cultural, or humanitarian character, and in promoting and encouraging respect for human rights and for fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language, or religion; and..."

ในการประชุมของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ¹⁶⁷ มีแต่หน่วยงานหลักเป็นผู้ผลักดันให้เกิดหลักกฎหมายในเรื่องนี้ คือ สหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ จัดตั้งโครงการวิจัยเรียกว่า กฎหมายตอบสนองภัยพิบัติระหว่างประเทศ (International Disaster Response Law: IDRL) โดยเทียบเคียงกับมาตรฐานทางกฎหมายและหลักเกณฑ์ต่างๆ ซึ่งเรียกรวมกันว่า กฎหมายที่ตอบสนองต่อภัยพิบัติระหว่างประเทศ¹⁶⁸ มีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมและวิเคราะห์หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีรายงานภาคสนามจากภัยพิบัติธรรมชาติที่รุนแรงในแต่ละประเทศ ซึ่งเป็นกฎหมายที่กระจัดกระจายและแตกต่างกันจึงประกอบไปด้วยสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เช่น การขนส่งทางทะเล (Sea Transports)¹⁶⁹ การขนส่งทางอากาศ (Air Transports)¹⁷⁰ การติดต่อสื่อสาร (Telecommunications)¹⁷¹ ศุลกากร (Customs)¹⁷² อุบัติภัยทางอุตสาหกรรม (Industrial Accidents)¹⁷³ อุบัติภัยจากนิวเคลียร์ (Nuclear Accidents)¹⁷⁴ ความฉุกเฉินทางสุขภาพ (Health Emergencies)¹⁷⁵ การป้องกันภัยสาธารณะ (Civil Defense)¹⁷⁶ การ

¹⁶⁷ Zama Coursen-neff, "Preventive Measures Pertaining to Unconventional Threats to the Peace Such as Natural and Humanitarian Disasters," New York University Journal of International Law and Politics, 30, 3-4 (1998): 645-707, at 675.

¹⁶⁸ See, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "International Disaster Response Law," [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/index.asp> [2009, 25 May].

¹⁶⁹ E.g., Convention on Facilitation of International Maritime Traffic 1965, United Nations, Treaty Series, Vol. 591, p. 265, Annex 1, ss. 5.11-5.12.

¹⁷⁰ E.g., Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation 1944.

¹⁷¹ E.g., Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations 1998, United Nations Depository Notification C.N.608.1998.TREATIES-8.

¹⁷² International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1973, TIAS 6633 (1973), and Protocol of Amendment 1999.

¹⁷³ E.g., Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents 1992.

¹⁷⁴ E.g., Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency 1986

¹⁷⁵ E.g., Revised International Health Regulations, 58th World Health Assembly, World Health Organisation Document No. WHA 58.3 (2005), agenda Item 13.1.

¹⁷⁶ E.g., Framework Convention on Civil Defense Assistance 2000, United Nations, Treaty Series, Vol. 2172, p. 231.

ให้ความช่วยเหลือด้านอาหาร (Food Aid)¹⁷⁷ และการสำรวจภาคพื้นดินจากระยะไกล (Remote Sensing)¹⁷⁸ เป็นต้น

บทบาทขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนอื่นๆ อาทิ แพทย์ไร้พรมแดน (Médecins Sans Frontières / Doctors without Borders) อ็อกซ์แฟมสากล (Oxfam International) และมูลนิธิช่วยเด็ก (Save the Children) เป็นต้น สามารถมีอิทธิพลอย่างสูงต่อการเรียกร้องรัฐบาลต่างๆ ในการให้สัตยาบันสนธิสัญญาต่างๆ¹⁷⁹ อีกทั้งองค์กรพัฒนาภาคเอกชนยังมีความสามารถในการบรรเทาทุกข์ และเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบได้รวดเร็วกว่าหน่วยงานของรัฐบาล โดยไม่ต้องคำนึงถึงเหตุผลทางด้านการเมือง เช่น องค์กรการกุศลอย่างโรตารี (Rotary) ซึ่งมีสโมสรโรตารีต่างๆ ในระดับท้องถิ่นที่ทำการให้การช่วยเหลือผ่านทางกิจกรรมของทางสโมสรโรตารีเองหรือในกิจกรรมของทางสโมสรโรตารีอื่นไม่ว่าจะเป็นภายในประเทศหรือต่างประเทศ อีกทั้งในระดับสากล ที่อาศัยมวลมิตรโรตารีเรียนซึ่งมีอยู่ทั่วโลกนั้น ต่างร่วมกันให้ความช่วยเหลือผ่านทางโครงการบำเพ็ญประโยชน์ต่างๆ แต่อย่างไรก็ตามพบว่ามีข้อจำกัดขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนเหล่านี้ มิได้มีลักษณะเป็นองค์กรระหว่างประเทศภายใต้ระบบของสหประชาชาติ จึงทำให้ปราศจากการได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มครองจากการปฏิบัติงานภาคสนามตามกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁸⁰

¹⁷⁷ E.g., Food Aid Convention 1999, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2073, p. 138.

¹⁷⁸ E.g., Charter on Co-operation to Achieve the Coordinated Use of Space Facilities in the Event of Natural or Technological Disasters 2000 [Online], Available from: http://www.disasterscharter.org/charter_e.html [2009, 25 May]; United Nations Office for Outer Space Affairs, *United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response* [Online], Available from: <http://www.un-spider.org/> [2009, 22 May]; United Nations General Assembly Resolution 61/110 (14 December 2006) *United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response*, United Nations Document A/RES/61/110.

¹⁷⁹ Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, p. 118.

* ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับโรตารีโดยเป็นตัวแทนของสโมสรโรตารีปทุมวัน ในโครงการกลุ่มศึกษาแลกเปลี่ยน (Group Study Exchange: GSE) ของภาค 3350 โรตารีสากล ไปมลรัฐอ่าววย ประเทศสหรัฐอเมริกา ภาค 5000 โรตารีสากล ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 GSE ประกอบด้วยหัวหน้าทีม คือ อน. อรดี รุ่งเรืองโรจน์ กับสมาชิก คือ วิณัฐฐา แสงสุข, กุลชยา เต็มชวาลา, อมร ดินอำรง และข้าพเจ้า.

¹⁸⁰ Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, pp.117–119; Elise Baudot-Gueguiner, “The Laws and Principles

ในระดับภูมิภาคก็ยังมีสนธิสัญญาความร่วมมือกันไม่ว่าจะในภูมิภาคอเมริกา¹⁸¹ ภูมิภาคยุโรป¹⁸² และภูมิภาคเอเชีย¹⁸³ ส่วนภูมิภาคแอฟริกา¹⁸⁴ และในระดับทวีปาก็มีสนธิสัญญาอย่างมากมาย ซึ่งส่วนใหญ่ก็จะเป็นความตกลงกันระหว่างประเทศในทวีปยุโรป¹⁸⁵

จึงมีข้อสังเกตที่ว่า สนธิสัญญาข้างต้นส่วนใหญ่จะจำกัดเพียงขอบข่ายของเนื้อหา (Thematic) หรือภายในอาณาเขตบริเวณที่บังคับใช้ มีเพียงส่วนน้อยเท่านั้นที่จะระบุถึงองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ นอกเหนือไปจากตัวของรัฐเองหรือหน่วยงานของสหประชาชาติ ถึงกระนั้นก็ตาม โดยทั่วไปแล้วมีแต่ตราสารที่ไม่มีผลผูกพันโดยสภาพไม่ว่าจะเป็นมติ (Resolutions)¹⁸⁶

Governing Preparedness, Relief and Rehabilitation Operations: The unique case of the International Federation of the Red Cross and the Red Crescent Societies,” in International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, prospects and challenges, ed. Victoria Bannob (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2003), pp. 128–137.

¹⁸¹ E.g., Inter-American Convention to Facilitate Assistance in Cases of Disaster 1991 [Online], Available from: <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-54.htm> [2009, 22 May].

¹⁸² Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Man-Made Disasters and Additional Protocol.

¹⁸³ E.g., ADMER.

¹⁸⁴ Convention for the Protection and Assistance of Internally Displaced Persons in Africa 2009; see, Tracy-Lynn Field, “International Disaster Response Law in a Southern African Context,” in International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges, ed. Victoria Bannob (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2003), pp. 81-90.

¹⁸⁵ Horst Fischer, “International Disaster Response Law Treaties: Trends, Patters, and Lacunae,” in International Disaster Response Laws, Prospects and Challenges, ed. Victoria Bannob (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent, 2003), p. 29.

¹⁸⁶ E.g., United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/46/182; United Nations General Resolution 57/150 (16 December 2002), Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance, United Nations Document A/RES/57/150.

แนวทางปฏิบัติ (Guidelines)¹⁸⁷ และข้อปฏิบัติ (Codes)^{*} เป็นต้น แต่ทั้งหมดก็ได้กำหนดวิธีสำหรับการร้องขอ วิธียอมรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ และการอำนวยความสะดวกเฉพาะเจาะจงเอาไว้ ทั้งทางด้านกฎหมายและด้านการบริหารภายในประเทศ อีกทั้งยังคำนึงถึงการเข้าถึงทางด้านมนุษยธรรม และการปฏิบัติการณ์ขององค์การระหว่างประเทศกับองค์การพัฒนาภาคเอกชนทั้งในระดับภายในประเทศและระหว่างประเทศ

ประเด็นที่น่าสังเกต คือ แต่ละตราสารระบุมุ่งที่จะให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลของรัฐที่ได้รับผลกระทบมากกว่าสิทธิและความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบ¹⁸⁸ และปฏิเสธไม่ได้ถึงความสัมพันธ์กันระหว่างรัฐเจ้าอาณานิคมกับรัฐอดีตอาณานิคม ซึ่งทำให้ปริมาณความช่วยเหลือมากกว่าปกติ¹⁸⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินระหว่างประเทศที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองและกลยุทธ์ อาทิ รัฐที่อยู่ใกล้เคียงกับรัฐผู้บริจาค หรือรัฐที่มีการส่งออกน้ำมัน แต่ก็มีบางครั้งที่ผลประโยชน์ของผู้ให้และความต้องการของผู้รับอาจตรงกันก็ได้

¹⁸⁷ E.g., 23rd International Conference of the Red Cross, Resolution VI Measures to Expedite International Disaster Relief; United Nations Economic and Social Council Resolution 2102 (LXIII) (3 August 1977), Measures to Expedite International Disaster Relief, United Nations Document E/RES/2102(LXIII).

^{*} E.g., แนวปฏิบัติในการกระทำของขบวนการชาติและเสี้ยววงเดือนแดงนานาชาติและองค์การพัฒนาภาคเอกชนในการบรรเทาภัยพิบัติ ค.ศ. 1995 (Code of Conduct of the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations in Disaster Relief 1995) ได้รับการยอมรับที่น่าจะเป็นสากลในการดำเนินกิจกรรมบรรเทาภัยพิบัติ ซึ่งสามารถนำมาใช้เป็นต้นแบบในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการประสานงานกันและร่วมกันวางแผน ซึ่งทำให้รัฐบาลที่รับความช่วยเหลือ จึงควรที่จะให้ข้อมูลแก่หน่วยงานที่ดำเนินงานด้านการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม โดยที่ศูนย์ข้อมูลนี้ควรที่จะปฏิบัติงานนอกเหนือจากการควบคุมโดยกองทัพ และหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนของงาน และข้อมูล เพื่อให้การช่วยเหลือมีประสิทธิภาพ, see, Cedric de Coning, "Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations," *Journal of Military and Strategic Studies* 10, 1 (2007): 35-69.

¹⁸⁸ David Fisher, "Domestic Regulation of International Humanitarian Relief in Disasters and Armed Conflict: A Comparative Analysis," *International Review of the Red Cross* 866 (2007): 347-348, at 354.

¹⁸⁹ Alberto Alesina and David Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?," *Journal of Economic Growth* 5, 1(2000): 33-63.

ความมีประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จึงมีทั้งในรูปของเงินสด และการโอนเงิน¹⁹⁰ รวมไปถึงผลกระทบทางด้านภาวะภัยทางศีลธรรม (Moral Hazard) ของรัฐที่รับความช่วยเหลือ¹⁹¹ เพราะการจัดสรรความช่วยเหลือระหว่างประเทศมักจะมาพร้อมกับเจตนาเบื้องหลังของรัฐผู้บริจาค เพื่อเป็นยุทธวิธีและหวังผลทางด้านการเมืองมากกว่าจะมุ่งเน้นที่ความต้องการของรัฐที่ได้รับผลกระทบ¹⁹² หรือแม้แต่มีเจตนาดีแต่สิ่งของที่ส่งมาไม่เหมาะสม นอกจากนี้ยังพบว่าความช่วยเหลือระหว่างประเทศถูกส่งต่อให้แก่รัฐที่หมุนเวียนกันเป็นสมาชิกของคณะกรรมการความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมากกว่ารัฐที่ไม่ได้เป็น¹⁹³ การที่รัฐหนึ่งส่งเงินไปให้อีกรัฐหนึ่งโดยตรง เป็นช่องทางในการสร้างความใกล้ชิดทางการเมือง เนื่องมาจากการให้ผ่านระบบทวิภาคี จะปรากฏให้เห็นได้ชัดเจนกว่าการกระทำอย่างนิรนามผ่านทางหน่วยงานต่างๆ¹⁹⁴

ภายใต้สัญญาทั้งหลายก็ไม่ได้ระบุให้รัฐจะต้องมีหน้าที่รับความช่วยเหลือจากระหว่างประเทศโดยทันที ภายหลังจากที่รัฐได้ให้การยินยอมแล้ว ก็จะมีการอำนวยความสะดวกตามกฎหมายให้แก่ผู้ให้ อาทิ ยกเว้นวีซ่า ไม่เก็บค่าศุลกากร และยกเว้นเรื่องภาษี ปัญหาสำคัญ คือ

¹⁹⁰ Janet Currie and Firouz Gahvari, "Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data," *Journal of Economic Literature* 46, 2 (2008): 333–383.

¹⁹¹ Atsu J. Amegashie, Bazoumana Ouattara, and Eric Strobl, *Moral Hazard and the Composition of Transfers: Theory with an Application on Foreign Aid*, CESifo Working Paper No. 1996 [Online], Available from: http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202007/CESifo%20Working%20Papers%20May%202007/cesifo1_wp1996.pdf [2010, 22 February]; Jakob Svensson, "When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality," *Journal of Development Economics* 61, 1(2000): 61-84.

¹⁹² Leonard Dudley and Claude Montmarquette, "A Model of the Supply of Bilateral Foreign Aid," *American Economic Review* 66, 1 (1976): 132–142.

¹⁹³ E.g., หลังจากเหตุแผ่นดินไหวในปากีสถานมีการส่งเสื้อผ้าที่ไม่เหมาะกับอากาศในเมืองหนาว จนทำให้ประชาชนในเมือง Muzaffarabad ที่ได้รับเสื้อผ้าเหล่านั้น ไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากใช้เป็นเชื้อเพลิงในการเผาเพื่อสร้างความอบอุ่น, see, Amer Ahmed Khan, "Resilience among Ruins of Muzaffarabad," *BBC* (28 October 2005) [Online], Available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4385234.stm [2010, May 29].

¹⁹⁴ Ilyana Kuziemko and Eric Werker, "How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations," *Journal of Political Economy* 114, 5 (2006): 905–930.

¹⁹⁴ See, Ariel Fiszbein *et al.*, *Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty* Washington, D.C.: The World Bank, 2009.

ตราสารส่วนมากจะมีจำนวนรัฐภาคีน้อย หรือใช้ได้กับการบรรเทาทุกข์เฉพาะส่วน¹⁹⁵ จึงเกิดเป็นปัญหาในการเริ่มต้นและเข้าไปของการบรรเทาทุกข์ทางมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

การให้ความช่วยเหลือรัฐที่ไม่สามารถดูแลประชาชนของตนเอง* จนนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติ¹⁹⁶ ไม่ได้หมายความว่า จะเป็นการทำให้เกิดอาณานิคมขึ้นมาใหม่¹⁹⁷ เพราะวาทศาสตร์ของความเป็นมนุษย์ เป็นสิ่งที่ต้องร่วมมือกันเพื่อความมั่นคงของสังคมระหว่างประเทศ¹⁹⁸ เพราะในมุมมองของรัฐที่รับความช่วยเหลือก็จะกังวลและไม่มั่นใจในเจตนาของรัฐต่างชาติที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือว่าจะเป็นการล่าอาณานิคมรูปแบบใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดารัฐในทวีปแอฟริกาที่เคยตกเป็นเมืองขึ้นของชาติยุโรปมาก่อน¹⁹⁹ และกลายเป็นเหยื่อในการแสวงหาประโยชน์ของต่างชาติ

¹⁹⁵ David Fisher, "Domestic Regulation of International Humanitarian Relief in Disasters and Armed Conflict: A Comparative Analysis," *International Review of the Red Cross* 866: 355.

* ซึ่งสหประชาชาติก็เคยเข้าไปในโซมาเลียเพื่อควบคุมสถานการณ์มาแล้วในฐานะที่เป็นรัฐที่ล้มเหลว (Fail State), see, Dietrich Schindler, "Humanitarian Interference and International Law," in *Essays in Honour of Wang Tieya*, ed. Ronald St. John Macdonald (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993), pp. 689-702; ถึงกระนั้นก็ตาม ยังไม่เคยมีการกล่าวว่ารรัฐที่ไม่ได้ให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติเป็นรัฐที่ล้มเหลว จนสามารถให้สหประชาชาติสามารถเข้ามาบริหารจัดการแทนได้.

¹⁹⁶ Gerald B. Helman and Steven R. Ratner, "Saving Failed States," *Foreign Policy* 89, 3 (1992): 3-18, at 12.

¹⁹⁷ William Pfaff, "A New Colonialism? Europe Must Go Back into Africa," *Foreign Affairs* 74, 1 (1995): 2-6, at 2; Paul Johnson, "Colonialism's Back-- and Not a Moment Too Soon," *New York Times* (18 April 1993): 22; Charles Krauthammer, "Trusteeship for Somalia; An Old--Colonial--Idea Whose Time has Come Again," *Washington Post* (9 October 1992): A27; Ali Mazrui, "The Message of Rwanda: Recolonize Africa?," *New Perspectives Quarterly* 11, 4 (1994): 18-21.

¹⁹⁸ Francis Mading Deng, "State Collapse: The Humanitarian Challenge to the United Nations," in *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, ed. William I. Zartman (Boulder: Lynne Rienner, 1995), p. 217.

¹⁹⁹ Ruth Gordon, "Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion," *American University Journal of International Law and Policy* 12, 6 (1997): 907-972.

3.3.2 หลักการเกี่ยวกับกิจกรรมในการให้ความช่วยเหลือ

หลักมนุษยธรรม หลักความเป็นกลาง และหลักการไม่ทำตามอำเภอใจ ล้วนเป็นหลักพื้นฐานร่วมกันที่ต้องคำนึง โดยหลักทั้งสามได้รับการยอมรับว่าเป็นพื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมโดยทั่วไป ในตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับการบรรเทาภัยพิบัติ และถูกพัฒนาให้เป็นหลักพื้นฐานทั้งในรูปมติ²⁰⁰ และตราสารระหว่างประเทศต่างๆ²⁰¹ หลักความร่วมมือและหลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันก็เป็นส่วนสำคัญในการดำเนินการระหว่างรัฐและปัจเจกชนด้วยตนเอง โดยมีหลักที่สำคัญ ดังนี้

* พื้นฐานของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมสอดคล้องกับหลักหลักการกาชาดพื้นฐาน 7 ประการ (The Seven Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent) ที่ระบุไว้ในธรรมนูญการเคลื่อนไหวของกาชาดสากล และสี่ยวงเดือนแดงอันเป็นแนวทางการดำเนินงานด้านมนุษยธรรมของสภากาชาดประเทศต่างๆ ประกอบด้วย มนุษยธรรม (Humanity) ความไม่ลำเอียง (Impartiality) ความเป็นกลาง (Neutrality) ความเป็นอิสระ (Independence) บริการอาสาสมัคร (Voluntary Services) ความเป็นเอกภาพ (Unity) ความเป็นสากล (Universality), see, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Analysis of the 7 Fundamental Principles [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/discrimination/analysis.pdf> [2010, 13 October]; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, The 7 Fundamental Principles of The Red Cross and Red Crescent Movement: A Historical Perspective [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/discrimination/history.PDF> [2010, 13 October].

²⁰⁰ E.g., United Nations General Assembly Resolution 48/57(14 December 1993), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/48/57, ¶ 18; Preamble of United Nations General Assembly Resolution 54/233 (22 December, 1999), International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters from Relief to Development, United Nations Document A/RES/54/233.

²⁰¹ Article 3 of Framework Convention on Civil Defence Assistance 2000; Preamble of United Nations General Assembly Resolution 57/150 (27 February 2003), Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance, United Nations Document A/RES/57/150; the Consolidated Framework of World Food Programme Policies (14 November 2005), World Food Programme Document WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1, ¶ 42; Principle 24 of Guiding Principles on Internal Displacement 2000; the Sphere Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response 2000 revised 2004, pp. 16 and 17.

3.3.2.1 หลักมนุษยธรรม

ภายใต้หลักมนุษยธรรม (Humanitarian) คำว่ามนุษยธรรมเป็นหลักสำคัญซึ่งมีอยู่สองความหมาย คือ เป็นการนิยามวิถีชีวิตและกิจกรรมของมนุษย์ กับเป็นการอธิบายเป้าหมายซึ่งถูกแสดงออกโดยตรง อาทิ ความเป็นมนุษย์ (Humanity)²⁰² โดยหลักมนุษยธรรมยังมีเพื่อปกป้องและคุ้มครองศักดิ์ศรีของมนุษย์ทุกคน²⁰³ ความเป็นมนุษยธรรมจึงไม่ได้วัดจากความเจริญทางด้านเทคโนโลยีแต่อย่างใด หากแต่ในปัจจุบันกลับถูกใช้และกลับถูกมองในแง่ร้าย ทั้งที่คุณค่าของความ เป็นมนุษย์อยู่ที่การเคารพความเป็นมนุษย์ของอีกฝ่ายหนึ่ง²⁰⁴ ทั้งที่หลักการมนุษยธรรมเป็น หลักการพื้นฐานในระดับระหว่างประเทศ เพื่อป้องกันและส่งเสริมความอยู่รอดของมนุษยชาติ อย่างมีศักดิ์ศรี คุ้มครองชีวิตและสุขภาพ ประกันความเคารพนับถือต่อมนุษย์ชน ส่งเสริมความ เข้าใจ มิตรภาพ ความร่วมมือระหว่างกันและสันติภาพยั่งยืนระหว่างประชากรทั้งมวล

อีกทั้ง ตามมาตรา 3 ร่วมของอนุสัญญาเจนีวาถือว่า มนุษยธรรมประกอบด้วยส่วนหนึ่ง ซึ่งเป็นพื้นฐานของหลักจารีตประเพณีตามธรรมชาติ และเรียกได้ว่าอยู่ภายใต้องค์ประกอบที่ คำนึงถึงหลักมนุษยธรรม (Elementary Considerations of Humanity)²⁰⁵ จึงปฏิเสธไม่ได้ว่า หลัก มนุษยธรรมมีอิทธิพลอย่างมากต่อกฎหมายระหว่างประเทศ²⁰⁶ และเป็นหลักที่กำหนดการให้ความ ช่วยเหลือที่สอดคล้องตามหลักมนุษยธรรม นอกจากนี้ยังเป็นหลักที่ปรากฏอยู่ในศาสนา ซึ่งชาว มุสลิมถือเป็นสาระสำคัญในการปฏิบัติมาช้านาน และเกิดเป็นพันธกรณีที่จะต้องไม่กีดกันผู้ที่ไม่ใช่ ชาวมุสลิมจากการรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม อาทิ ชาวมุสลิมถือว่าการแสดงออกทาง มนุษยธรรมเป็นหนทางที่จะได้รับความช่วยเหลือจากสวรรค์ ลบล้างบาป ส่งผลดีให้ได้ไปอยู่ที่

²⁰² Hans Hang, *Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement* (Berne: P. Haupt, 1993), pp. 448–449.

²⁰³ Oslo Guidelines, ¶ 20; Jon M. Ebersole, “The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies,” *Human Rights Quarterly* 17, 1 (1995): 192-208 (Mohonk Criteria), p. 196.

²⁰⁴ David Kennedy, “Reassessing International Humanitarianism: The Dark Side,” in *International Law and Its Others*, ed. Anne Oxford (Cambridge: Cambridge University Press, 2007), pp. 131–155.

²⁰⁵ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgment, *I.C.J. Reports* 1986, p. 14, at ¶ 218; *Corfu Channel Case (Merits)*, Judgment of 9 April 1949, *I.C.J. Reports* 1949, p. 4, at ¶ 22.

²⁰⁶ Robin Coupland, “Humanity: What is It and How does It influence International Law?,” *International Review of the Red Cross* 83, 844 (2001): 969–990.

สวรรค์ ผ่านทางกระบวนการทางศาสนา อาทิ ซะกาต (الزكاة)* และวะกะฟ (الوقف)** จึงเกิดเป็นการปฏิบัติที่ไม่เป็นทางการของกลุ่มองค์กรพัฒนาภาคเอกชนมุสลิมในการดำเนินงานการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม²⁰⁷ และเป็นส่วนหนึ่งของหลักกฎหมายทั่วไปในกฎหมายภายในของกลุ่มประเทศมุสลิม

3.3.2.2 หลักความเป็นกลาง

ภายใต้หลักความเป็นกลาง (Neutral) การให้ความช่วยเหลือจะต้องไม่ยึดถือเหตุผลทางด้านการเมือง ศาสนา เชื้อชาติ อุดมการณ์ ดังที่กาชาดได้ยึดถือปฏิบัติว่าจะไม่เข้าข้างฝ่ายใดในคู่สงคราม และจะไม่กระทำการที่ขัดกับธรรมชาติของการเมือง เชื้อชาติ ศาสนา หรืออุดมการณ์²⁰⁸ หลักการนี้ยังยึดถือในการให้ความช่วยเหลือในสถานการณ์ที่สลับซับซ้อนอีกด้วย²⁰⁹ และยังปรากฏในตราสารต่างๆ อีกด้วย²¹⁰ โดยการดำเนินกิจกรรมให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ที่เสี่ยงภัย จึงต้องมีการคุ้มกันจากรัฐเจ้าของดินแดน ซึ่งอาจจะเผชิญกับการถูกมองว่าขาดความเป็น

* ปรากฏใน, กุรอาน 9:60 คือ ทานประจำปี หมายถึงทรัพย์สินส่วนเกินจำนวนหนึ่ง ซึ่งมุสลิมต้องจ่ายให้แก่ผู้ที่มีสิทธิได้รับเมื่อครบรอบปี ถ้ามุสลิมคนใดมีทรัพย์สิน เงินทอง สินค้าที่เหลือในรอบปีแล้วไม่ทำการบริจาค ผู้นั้นก็จะกระทำผิดบัญญัติของอิสลาม และยังถือเป็นการผิดกฎหมายในบางประเทศที่ใช้กฎหมายอิสลาม ในประเทศไทยมุสลิมจำเป็นต้องจ่ายทั้งซะกาตและภาซีโดยอัตราการจ่ายซะกาต 2.5-20% ให้แก่ คนยากจน คนพิการ เจ้าหน้าที่ดูแลเงินซะกาต มุอัลลัฟ (มุสลิมใหม่) การไถ่ทาสหรือเชลยคนมีหนี้สินล้มพันตัว คนพลัดถิ่นหรือคนเดินทาง และอื่นๆตามกฎหมายอิสลาม, โปรดดู, วรรณคดี พูลพอกสิน, ระบบซะกาต (ทานบังคับ): เศรษฐกิจชุมชนในอิสลาม [Online], Available from: [www.tu.ac.th/org/socadm/about/teach/ซะกาต\(ทานบังคับ\).doc](http://www.tu.ac.th/org/socadm/about/teach/ซะกาต(ทานบังคับ).doc) [2010, 11 October].

** การบริจาคเพื่อสาธารณกุศลส่วนใหญ่ ใช้กับสังหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ใช่เงิน, โปรดดู, มุหัมมัด อิบรอฮีม ฮัด-ตุวัยญีรีย, อิสมาน จารง แปล, การวะกะฟ [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: http://s1.islamhouse.com/data/th/ih_articles/th_tuwaijiry_alwaqf.pdf [2010, 11 October].

²⁰⁷ Jamal Krafess, "The Influence of the Muslim Religion in Humanitarian Aid," *International Red Cross Review* 87, 858 (2005): 327-342.

²⁰⁸ Preamble of Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement.

²⁰⁹ Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, Revision 2006 (Oslo Guidelines), ¶ 20; Mohonk Criteria.

²¹⁰ Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship 2003, ¶ 2; Consolidated Framework of World Food Programme Policies (14 November 2005), World Food Organisation Document WFP/EB.2/2005/4-D/Rev.1, ¶ 42.

กลาง ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรทางด้านมนุษยธรรมแล้ว จึงต้องยึดมั่นในความเป็นกลาง ซึ่งในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติในช่วงที่พื้นที่นั้นเกิดความขัดกันทางอาวุธ ย่อมทำให้หลักการนี้มีความสำคัญยิ่ง ในการดำรงความเป็นกลาง เพื่อให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเข้าถึงผู้ประสบภัย

3.3.2.3 หลักไม่ทำตามอำเภอใจ

ภายใต้หลักการไม่ทำตามอำเภอใจ (Impartiality) การให้ความช่วยเหลือแก่ปัจเจกบุคคล จึงควรอยู่ในแนวทางที่จะตอบสนองต่อความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยให้ลำดับความสำคัญแก่ผู้ที่จำเป็นจะต้องให้ก่อน²¹¹ แม้เป็นหลักการไม่กระทำตามอำเภอใจจะใกล้ชิดกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติ²¹² แต่แท้จริงแล้วหลักการทั้งสองมีความแตกต่างกัน โดยแนวปฏิบัติของกาชาดได้อธิบายความแตกต่างเอาไว้ว่า เพื่อแสดงความแตกต่างระหว่างสองประเด็น สภากาชาดของรัฐที่ปฏิเสธการให้บริการแก่กลุ่มชนใดโดยเฉพาะ ด้วยเหตุผลจากชาติพันธุ์ของพวกเขา ล้มเหลวที่จะปฏิบัติตามกฎการไม่เลือกปฏิบัติ ส่วนพนักงานของสภากาชาดผู้ใดที่ปฏิบัติหน้าที่ของตนให้การปฏิบัติเป็นกรณีพิเศษแก่เพื่อนของตนมากกว่าให้ผู้อื่น ก็ขัดกับหลักการไม่กระทำตามอำเภอใจ²¹³ ดังนั้น หลักการไม่กระทำตามอำเภอใจจึงเป็นการที่คำนึงถึงการให้ความช่วยเหลือตามความเหมาะสมที่ผู้นั้นควรได้รับ

3.3.2.4 หลักไม่เลือกปฏิบัติ

ภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non-Discrimination) แม้จะควบคู่ไปกับหลักการไม่กระทำตามอำเภอใจดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น โดยการให้ความช่วยเหลือจะต้องไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา การเมือง หรือความคิดเห็นอื่นใด สัญชาติ หรือที่มา ทรัพย์สิน สถานที่เกิด อายุ ความพิการหรือสถานะภาพต่างๆ ซึ่งมักจะกลืนไปกับหลักการไม่กระทำตามอำเภอใจที่

²¹¹ Peter Macalister-Smith, *Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations*, ¶ 6(a).

²¹² *E.g.*, The Mohonk Criteria; Oslo Guidelines, ¶ 20; Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship 2003, ¶ 2; Consolidated Framework of World Food Programme Policies, ¶ 42.

²¹³ International Law Commission, Protection of Persons in the Event of Disasters, United Nations Document A/CN.4/590, ¶ 15.

ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาระหว่างประเทศ²¹⁴ อนุสัญญาภูมิภาค²¹⁵ อนุสัญญาทวิภาคี²¹⁶ กฎหมายภายใน²¹⁷ มติขององค์การระหว่างประเทศ²¹⁸ จนถึงตราสารทางกฎหมายอื่นๆ²¹⁹ เป็นต้น จึงแสดงให้เห็นถึงการยอมรับในความสำคัญของหลักการนี้ว่าต้องนำไปปฏิบัติควบคู่กันกับหลักการไม่กระทำตามอำเภอใจ

3.3.2.5 หลักให้ความร่วมมือ

ภายใต้หลักให้ความร่วมมือ (Cooperation) เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคมระหว่างประเทศ หลักความร่วมมือจึงเป็นหลักของสัญญาระหว่างประเทศ โดยได้รับการยืนยันอยู่ในกฎบัตรสหประชาชาติ (UN Charter)²²⁰ อีกทั้งยังปรากฏอยู่ในมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เป็นปฏิญญาว่าด้วยหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับความสัมพันธ์ฉันมิตร และความร่วมมือระหว่างรัฐตามกฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. 1970 (Declaration on

²¹⁴ *E.g.*, Preamble of Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement, adopted by the 25th International Conference of the Red Cross at Geneva in 1986 amended in 1995 and 2006; Article 3 of Framework Convention on Civil Defence Assistance 2000; Article 3 of Convention and Statute Establishing an International Relief Union 1927.

²¹⁵ *E.g.*, Article 1 of Council of the European Union; Regulation No. 1257/96, Concerning Humanitarian Aid, 20 June 1996, Official Journal L 163, 2 July 1996.

²¹⁶ *E.g.*, Article II of Agreement between the Republic of China and the United States of America Concerning the United States Relief Assistance to the Chinese People (with exchange of notes) 1947; Article II of Agreement between the United Nations International Children's Emergency Fund and Albania Concerning the Activities of UNICEF in Albania (excerpts) 1947; Article III of Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of India for the Duty Free Entry of Relief Supplies and Packages 1964.

²¹⁷ *E.g.*, Indian Disaster Management Act 2005, ¶ 61.

²¹⁸ Article 5(1)(c) of the Draft Convention on Expediting the Delivery of Emergency Assistance 1984, United Nations Document A/39/267/Add.2-E/1984/96/Add.2, annex; Institute of International Law Resolution on Humanitarian Assistance (2 September 2003), Sect. II, ¶ 3.

²¹⁹ See, Walter Kälin, Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations, Studies in Transnational Legal Policy, No. 32 Washington, D.C.: American Society of International Law, 2000; see, Principle 4(1) of Guiding Principles on Internal Displacement.

²²⁰ See, Articles 1, 11, 13, 55, and 56 of UN Charter.

Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations 1970)²²¹ และยังได้รับการส่งเสริมโดยรัฐต่างๆ อาทิ ประเทศอาเซียนก็น่าจะนับว่าเป็นหลักการพื้นฐานประการหนึ่งของสหประชาชาติ²²² ประเทศโปแลนด์ก็น่าจะเป็นหลักของการอยู่ร่วมกันโดยสันติ²²³ และประเทศกาน่าก็น่าจะเป็นหลักสำคัญพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศและความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่ดี²²⁴ และต่อมาหลักการนี้ก็ได้รับการยอมรับ โดยปรากฏอยู่ในมติต่างๆ สมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติ²²⁵ จึงทำให้เกิดการบรรเทาทุกข์ไม่อาจประสบความสำเร็จขึ้นได้ (*conditio sine quo nan*) ถ้าขาดหลักการความร่วมมือ เพราะผู้ที่ให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศมาจากหลากหลายองค์กรและรัฐบาลต่างๆ จึงกล่าวได้ว่าหลักความร่วมมือได้ถูกระบุอยู่ในตราสารต่างๆ ที่เกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติ²²⁶ เพื่อความสอดคล้องกับการเข้าถึงสิ่งของและบุคลากรบรรเทาทุกข์ จนถึงการป้องกันภัยพิบัติและลดความเสี่ยงภัยอีกด้วย

²²¹ United Nations General Assembly Resolution 2625 (XXV) (24 October, 1970), Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations, annex, ¶ 1, see, Venkateshwara Subramaniam Mani, *Basic Principles of Modern International Law* (Delhi: Lancer Books, 1993), pp. 168-199.

²²² United Nations Document A/C.6/SR.933 (18 November 1966), ¶ 12.

²²³ United Nations Document A/AC.125/SR.35 (18 November 1966), p. 7.

²²⁴ United Nations Document A/AC.125/SR.58 (18 November 1966), p. 12.

²²⁵ *E.g.*, United Nations General Assembly Resolutions 1236 (XII) (14 December 1957), Peaceful and Neighbourly Relations among States, United Nations Document A/RES/12/1236; United Nations General Assembly Resolutions 1301 (XIII) (10 December 1958), Measures aimed at the Implementation and Promotion of Peaceful and Neighbourly Relations among States, United Nations Document A/RES/8/1301; United Nations General Assembly Resolutions 1710 (XVI) (19 December 1961), United Nations Development Decade, United Nations Document A/RES/16/1710; and United Nations General Assembly Resolutions 1815 (XVII) (18 December 1962), Consideration of Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations, United Nations Document A/RES/17/1815.

²²⁶ United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/46/182, annex, ¶ 5; Article 1 of ASEAN Declaration for Mutual Assistance on Natural Disasters 1976; Article 4 of Framework Convention on Civil Defence Assistance 2000.

นอกจากนี้ การร่วมมือยังเป็นหลักการสำคัญสำหรับการตอบสนองในการอพยพ เมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย ซึ่งปัจเจกชนที่อยู่ในพื้นที่จึงจำเป็นที่จะต้องร่วมมือกันและช่วยเหลือกัน พร้อมทั้งการสนับสนุนจากหน่วยงานในการวางแผนและเตรียมการ²²⁷ รวมไปถึงการร่วมมือระหว่างหน่วยงานด้วยตนเอง ทั้งภายในและภายนอกประเทศก็จะยิ่งเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในส่วนของ การเตรียมการและการอพยพได้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวางแผนที่เป็นระบบและมีความต่อเนื่องกัน²²⁸ ซึ่งไม่สามารถเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพได้เลยถ้าหากปราศจากหลักการนี้

3.3.2.6 หลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน

การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ เป็นการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่รัฐ องค์การระหว่างประเทศ องค์การพัฒนาภาคเอกชนอื่นๆ เข้าให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ นอกเหนือจากความช่วยเหลือที่มาจากรัฐที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติเอง จึงถือได้ว่าเป็นสิทธิมนุษยชนรุ่นที่สาม (Third Generation of Human Rights) ซึ่งได้แก่ สิทธิเพื่อความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Right to Solidarity)²²⁹ ภายใต้หลักความความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Solidarity) นั้น เมื่อนำมาปรับใช้กับการจัดการกับความทุกข์ยากของมนุษย์ในสังคมระหว่างประเทศ จึงต้องใช้หลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันแก่บรรดารัฐต่างๆ²³⁰ และระหว่างรัฐกับปัจเจกชนด้วย

²²⁷ Martin Wachs and Nabil Kamel, "Decision-Making after Disasters: Responding to the Northridge Earthquake," *Access* 8 (1996): 24-29.

²²⁸ Gunther Handl, "Internationalization of Hazard Management in Recipient Countries: Accident Preparedness and Response," in *Transferring Hazardous Technologies and Substances: The International*, eds. Gunther Handl and Robert E. Lutz (Boston: Graham & Trotman, 1989), p. 106.

²²⁹ Philip Alston, "A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law," *Netherlands International Law Review* 29: 308; Stephen Marks, "Emerging human rights: A new generation for the 1980s?," *Rutgers Law Review* 33 (1981): 435-452, at 449; Karel Vasak, "For the Third Generation of Human Rights: The Rights of Solidarity", Inaugural Lecture to the Tenth Study Session of the International Institute of Human Rights, Strasbourg, July 1979.

²³⁰ Bogdan Babovic, "The Duty of States to Cooperate with One Another in Accordance with the Charter," in *Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation*, ed. Milan Šahovic (Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1972), p. 289.

กันเอง ซึ่งมักปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตราสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม²³¹ เพื่อเป้าหมาย (*telos*) ในการแสดงออกถึงผลประโยชน์ร่วมกันของมวลมนุษยชาติ

หลักการนี้เป็นหลักการทางกฎหมายระหว่างประเทศ สิทธิเพื่อความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันระหว่างรัฐและปัจเจกชนด้วยตนเอง ปรากฏอยู่ในตราสารระหว่างประเทศต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งตราสารที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม²³² จึงมีความแตกต่างจากเรื่องความเมตตา (*Mercy*) ที่เป็นการปฏิบัติที่โดยพื้นฐานของความสงสารโดยปราศจากฐานทางกฎหมาย จึงทำให้ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันสอดคล้องกับระบบความร่วมมือระหว่างประเทศซึ่งเป็นพื้นฐานของการแบ่งปันความรับผิดชอบ มากไปกว่านั้นยังแสดงให้เห็นว่าความยุติธรรมและความดีงามโดยรวมเป็นสิ่งที่ดีที่สุดในการใช้เป็นนโยบายที่จะให้ผลประโยชน์โดยรวมแก่รัฐต่างๆ อีกด้วย²³³

ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันเป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในสหภาพยุโรปตามสนธิสัญญาลิสบอน (*Lisbon Treaty*) เพื่อปรับปรุงโครงสร้างภายในและอำนาจหน้าที่ให้สหภาพยุโรปทำงานได้ดีขึ้น การขยายจำนวนสมาชิกที่เพิ่มขึ้นเป็น 27 ประเทศ ตามสนธิสัญญาลิสบอนได้มีบทบัญญัติเรื่องความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (*Solidarity Clause*)^{*} ระบุให้มีการร้องขอของหน่วยงานใน

²³¹ *E.g.*, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972: Stockholm Declaration, United Nations Document A/Conf.48/14/Rev. 1(1973); Rio Declaration on Environment and Development 1992: Rio Declaration, United Nations Document A/CONF.151/26 (vol. I); Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution 1979: LTRAP, United Nations, Treaty Series, Vol. 217, p. 1302; Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes 1992: Helsinki Water Convention, United Nations, Treaty Series, Vol. 269, p. 1936.

²³² *E.g.*, Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment 1972: Stockholm Declaration, United Nations Document A/Conf.48/14/Rev. 1; Rio Declaration on Environment and Development 1992: Rio Declaration, United Nations Document A/CONF.151/26 (vol. I); Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes 1992: Helsinki Water Convention, United Nations, Treaty Series, Vol. 1936, p. 269.

²³³ Ronald St. John Macdonald, "Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law." Pace International Law Review 8, 2 (1996): 259-302.

^{*} Article 222 of Lisbon Treaty

"1. The Union and its Member States shall act jointly in a spirit of solidarity if a Member State is the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster. The Union shall mobilise all the instruments at its disposal, including the military resources made available by the Member States, to:

ดินแดนของรัฐสมาชิก ให้ประเทศสมาชิกร่วมกันให้ความช่วยเหลือเหลือในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ²³⁴ รวมถึงการให้ความช่วยเหลือทางการเงิน* จึงเป็นการแสดงให้เห็นการยอมรับและพัฒนาหลักเกณฑ์นี้ให้มาเป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศในภูมิภาคยุโรป

3.3.3 หลักการของรัฐที่ได้รับผลกระทบ

แม้ว่าสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติจะส่งผลกระทบทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อสังคม แต่สิ่งที่ยังคงอยู่ คือ ความเป็นรัฐ ไม่ว่าจะผลกระทบของภัยพิบัติจะมีมากหรือน้อยเพียงใด และก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สินจนประเมินค่าไม่ได้ก็ตาม แต่ไม่มีคำกล่าวอ้างใดที่

(a) - prevent the terrorist threat in the territory of the Member States;
 - protect democratic institutions and the civilian population from any terrorist attack;
 - assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a terrorist attack;

(b) assist a Member State in its territory, at the request of its political authorities, in the event of a natural or man-made disaster.

2. Should a Member State be the object of a terrorist attack or the victim of a natural or man-made disaster, the other Member States shall assist it at the request of its political authorities. To that end, the Member States shall coordinate between themselves in the Council.

²³⁴ Sara Myrdal and Mark Rhinard, "The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?," Occasional UIPapers [Online], Available from: http://www.ui.se/admin/product_pdf/794UI_Occasional_Papers_2010_2.pdf [2010, 13 July].

* Article 122 of Lisbon Treaty

1. Without prejudice to any other procedures provided for in the Treaties, the Council, on a proposal from the Commission, may decide, in a spirit of solidarity between Member States, upon the measures appropriate to the economic situation, in particular if severe difficulties arise in the supply of certain products, notably in the area of energy.

2. Where a Member State is in difficulties or is seriously threatened with severe difficulties caused by natural disasters or exceptional occurrences beyond its control, the Council, on a proposal from the Commission, may grant, under certain conditions, Union financial assistance to the Member State concerned. The President of the Council shall inform the European Parliament of the decision taken.

สามารถเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นรัฐที่ได้รับผลกระทบนั้นไปจากหลักกฎหมายระหว่างประเทศได้ ทำให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือซึ่งต้องเข้ามาในดินแดนของรัฐที่ได้รับผลกระทบจึงยังคงต้องคำนึงถึงหลักการขั้นพื้นฐานสำคัญบางประการ ดังต่อไปนี้

3.3.3.1 หลักอำนาจอธิปไตย

อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) กำเนิดขึ้นพร้อมกับกฎหมายระหว่างประเทศโดยมีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลา เพราะอำนาจของรัฐบาลจะถูกจำกัดลงมากขึ้น และต้องอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ²³⁵ จึงทำให้รัฐบาลมีขอบเขตจำกัดในการปฏิบัติต่อประชาชน²³⁵ แม้ว่าอำนาจอธิปไตยในตัวของรัฐเองเป็นที่มาของความชอบธรรม ตามแนวคิดที่ว่าพลังอำนาจมากกว่าที่จะสร้างกฎหมาย (*auctoritas, non veritas facit legem*)²³⁶ ซึ่งปรากฏอยู่ในทฤษฎีทางการเมือง

^{*} Stephen D. Krasner, *Sovereignty: Organized Hypocrisy* (Princeton: Princeton University Press, 1999), pp. 70–71; Stephen D. Krasner, *Problematic Sovereignty: Contested Rules And Political Possibilities*, ed. Stephen D. Krasner (New York : Columbia University Press, 2001), p. 6; Charles Edward Merriam, Jr., *History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau* New Jersey : Lawbook Exchange, 1900; ความสัมพันธ์ของอำนาจอธิปไตยและกฎหมายระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law), see, Edmund S. Morgan, *Inventing the People: Rise of Popular Sovereignty in England and America* New York : WW Norton & Company, Inc., 1988; ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจอธิปไตยและกฎหมายธรรมชาติ, see, Ian Hunter & David Saunders eds, *Natural Law and Civil Sovereignty: Moral Right and State Authority in Early Modern Political Thought* New Hampshire : Palgrave Macmillan, 2002; อธิปไตยระหว่างประเทศอาจถูกขยายความในเชิงลบ ด้วยการอ้างว่าไม่อยู่ภายใต้บังคับของอำนาจอื่นใด เปรียบเสมือนเรื่องการเมืองเอกเทศและความเสมอภาค ซึ่งเป็นการชี้ขาดในความเป็นรัฐ, Marek Krystyna, *Identity and Continuity of States in Public International Law* (Geneva: Libr. E. Droz, 1954), pp. 161–190.

²³⁵ Jack Donnelly, “The Social Construction of Human Rights,” in *Human Rights in Global Politics*, eds. Timothy Dunne and Nicholas J. Wheeler (Cambridge: Cambridge University Press, 1999), p. 71–102.

²³⁶ See, Thomas Hobbes, *Leviathan* (Indianapolis: Hackett, 1994), p. 180; also see, Thomas Hobbes, *Dialogue between a Philosopher and a Student of the Common Law of England* Chicago: University of Press, 1997.

ต่างๆ ต่อมา²³⁷ รัฐจะต้องมีความชอบธรรมระหว่างประเทศ (International Legality)²³⁸ แม้จะไม่มีรัฐบาลที่ชอบธรรมก็ได้²³⁹ โดยรัฐจะใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางเขตอำนาจของตน โดยที่เขตอำนาจของรัฐ (Jurisdiction)^{*} เป็นการใช้อำนาจของรัฐเหนือบุคคล ทรัพย์สิน หรือเหตุการณ์ โดยอาศัยจุดเกาะเกี่ยวบางประการที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรอง รัฐจึงอาศัยอำนาจดังกล่าวในการออกกฎหมายหรือบังคับใช้กฎหมาย²⁴⁰

หากแต่ความหมายของอำนาจอธิปไตยแตกต่างกันระหว่างกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ²⁴¹ เพราะอำนาจอธิปไตยในความหมายของกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีผู้ใดมีอำนาจอยู่เหนือรัฐ จึงทำให้ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศถือว่าให้รัฐนั้นเป็นองค์อธิปัตย์อย่างเท่าเทียมกัน²⁴² แม้ในทางปฏิบัติจะเห็นถึงความไม่เท่าเทียมกันทางอำนาจและตามสถานการณ์ความเป็นจริงของแต่ละรัฐ ซึ่งเกิดมาจากอภิสิทธิ์ที่มาจากสนธิสัญญาที่ได้รับการยินยอมแล้ว²⁴³

อำนาจอธิปไตยมีสองรูปแบบ คือ อำนาจอธิปไตยภายในที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของรัฐที่อาจใช้ผ่านทางสถาบันต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชนหรือกลุ่มคน กับอำนาจอธิปไตยภายนอกที่ยึดถือว่ารัฐมีความสัมพันธ์เท่าเทียมกันกับรัฐ หรือนิติบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศอื่นในฐานะที่เป็นนิติ

²³⁷ Francesco Guicciardini, *Dialogue on the Government of Florence*, ed. and trans. Alison Brown (Cambridge: Cambridge University Press, 1994), p.14; cf., John Greville Agard Pocock, *The Machiavellian Moment: Florentine thought and the Atlantic Republican Tradition* (New Jersey: Princeton University Press, 1975), p. 223.

²³⁸ James Crawford, *The Creation of States in International Law* 2nd Ed. (Oxford: Oxford University Press, 2006), p. 107.

²³⁹ *Id.*, pp. 37-95.

* เขตอำนาจของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศจึงมี 5 รูปแบบ คือ เขตอำนาจของรัฐโดยอาศัยหลักดินแดน (Territoriality Principle) หรือหลักพื้นที่ (Spatiality Principle) เขตอำนาจของรัฐโดยอาศัยหลักสัญชาติ (Nationality Principle) เขตอำนาจของรัฐโดยอาศัยหลักป้องกัน (Protective Principle) เขตอำนาจของรัฐโดยอาศัยหลักสากล (Universality Principle) และเขตอำนาจของรัฐโดยอาศัยหลักสนธิสัญญา (Treaty Principle).

²⁴⁰ จุมพต สายสุนทร, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, เล่ม 1 พิมพ์ครั้งที่ 5. (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2547), หน้า 264–265.

²⁴¹ Luzius Wildhaber, "Sovereignty and International Law," in *The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory*, eds. Ronald St. J. Macdonald and Douglas M. Johnston (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1986), pp. 425–452.

²⁴² จตุรนต์ ธีระวัฒน์, *กฎหมายระหว่างประเทศ*, หน้า 227–228.

²⁴³ Robert Jennings and Arthur Watts eds. *Oppenheim's International Law, Vol. 1: Peace* 9th ed. (Oxford: Oxford University Press, 2008), p. 341.

บุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศเหมือนกัน ส่งผลให้รัฐต้องมีสิทธิและหน้าที่ จึงทำให้ทั้งอำนาจอธิปไตยภายในและภายนอกไม่แตกต่างกัน แต่เป็นเรื่องของมิติมุมมองที่แตกต่างกัน

แม้ว่าแนวคิดของอำนาจอธิปไตยกับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติจะไม่ใช่เป็นเรื่องใหม่แต่อย่างใด แต่ประเด็นนี้ก็ยังคงได้รับความสนใจเป็นเพียงครั้งคราวตามแต่เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น²⁴⁴ ทั้งที่การให้ความร่วมมือในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ปรากฏชัดเจนว่าเป็นหนทางหนึ่งในการตอบสนองต่อปัญหาในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อภัยพิบัติธรรมชาติ แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ก็ยังไม่ปรากฏชัดเจนถึงหนทางสำหรับทางออกในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งควรจะเป็นเรื่องที่ย่างและได้รับการอำนวยความสะดวกมากกว่า ในสถานการณ์การขัดกันทางอาวุธ แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากในยามขัดกันทางอาวุธมีกฎหมายกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ และสิทธิของปัจเจกชนในการรับและให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเอาไว้อย่างชัดเจน

ในการพัฒนาการของอำนาจอธิปไตยจึงต้องหาจุดสมดุลระหว่างการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับอำนาจอธิปไตย และบทบาทหลักของรัฐที่ได้รับผลกระทบกับบุคคลทางกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ๆ²⁴⁵ ทำให้การดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือในรัฐที่ได้รับผลกระทบต้องเคารพในความสัมพันธ์ต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐที่ยังคงดำรงอยู่ แต่ยังไม่มีการพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศที่ให้สิทธิการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งสามารถกระทำได้โดยไม่คำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐที่ได้รับผลกระทบ แต่อย่างไรก็ตาม สังคมระหว่างประเทศได้ตระหนักดีถึงอุปสรรคที่ขวางกั้นความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องใช้เขตอำนาจของรัฐในการบัญญัติกฎหมายและบังคับใช้เพื่อขจัดอุปสรรคต่างๆ ให้ลดน้อยลงจนหมดสิ้นไป โดยคำนึงถึงประโยชน์ของปัจเจกชนเป็นสำคัญ²⁴⁶ อำนาจอธิปไตยตามรายงานคณะกรรมการระหว่างประเทศ ด้านการแทรกแซง และอธิปไตยของรัฐ (International Commission on Intervention and State

* พัฒนาการของอำนาจอธิปไตยภายนอกในปัจจุบันมาถึงจุดที่ว่าอำนาจอธิปไตยภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศรัฐจึงต้องมีความรับผิดชอบในการปกป้อง.

²⁴⁴ Stephen Green, *International Disaster Relief: Toward a Responsive System*, p. 30.

²⁴⁵ Arjun Katoch, "International Natural Disaster response the United Nations," in *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges*, pp. 49-50.

²⁴⁶ E.g., Principle 25 of Guiding Principles on Internal Displacement.

Sovereignty) มีหน้าที่ขยายไปสองทิศทาง คือ รัฐต้องเคารพอำนาจอธิปไตยของรัฐอื่น และปกป้องศักดิ์ศรีและสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนทั้งหมดในรัฐ²⁴⁷ ในกรณีการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ จึงต้องเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน²⁴⁸ ที่มีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ตามแต่ละกรณีที่ได้รับคามยินยอมโดยรัฐอื่นในสังคมนระหว่างประเทศ²⁴⁹ จึงไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจอธิปไตยตามอำเภอใจอีกต่อไป

3.3.3.2 หลักการไม่แทรกแซง

หลักการไม่แทรกแซง (Non-Intervention) เป็นหลักการที่ป้องกันไม่ให้รัฐหนึ่งเข้ามาแทรกแซงกิจการภายในของอีกรัฐหนึ่ง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาหรือเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่ หลักการไม่แทรกแซงนี้ แม้จะคล้ายคลึงกับหลักการไม่ยุ่งเกี่ยว (Non-Interference) ซึ่งทั้งสองหลักการนี้ แม้ดูเหมือนว่าจะคล้ายคลึงกัน แต่หลักการไม่ยุ่งเกี่ยวจะมีบริบทการนำไปใช้ที่กว้างกว่าในการตีความโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการแทรกแซง (Intervention) จึงทำให้การยุ่งเกี่ยว (Interference) ไม่ใช่การแทรกแซง (Intervention)²⁵⁰

หลักการไม่แทรกแซงจึงเป็นกระจกสะท้อนให้เห็นถึงภาพอำนาจอธิปไตยของรัฐ ซึ่งเชื่อมโยงกับแนวคิดความสัมพันธ์ต่อเขตอำนาจภายในรัฐ (Reserved Domain) หรือในอีกชื่อหนึ่งคือ เขตอำนาจภายใน (Domestic Jurisdiction) ซึ่งได้ถูกกำหนดไว้เป็นหลักในกฎหมายระหว่างประเทศ²⁵¹ ว่าเป็นเขตอำนาจโดยเด็ดขาดของรัฐตามที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดให้ไว้²⁵² ไม่

²⁴⁷ International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* (Ottawa: International Development Research Centre, 2001), ¶ 1.35.

²⁴⁸ *Corfu Channel Case (Merits), Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949*, p. 4, at ¶ 35; Article 2(4) of Charter of the United Nations 1945.

²⁴⁹ Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, p. 291.

²⁵⁰ *Id.*, p. 432.

²⁵¹ Galina G. Shinkaretskaya, "Content and Limits of 'Domaine Réserve'," in *International Law and Municipal Law: Proceedings of the German-Soviet Colloquy on International Law at the Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, 4 to 8 May 1987*, eds. Grigory I. Tunkin, Rüdiger Wolfrum, and J. Enno Harders (Berlin: Duncker & Humblot, 1988), pp. 123-131.

²⁵² *Case Concerning the Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco, Advisory Opinion*, 7 February, 1923, P.C.I.J. Report 1928, Series B, No. 4, at ¶¶ 38-39; *Acquisition of Polish Nationality, Advisory Opinion*, P.C.I.J. Report 1923 (ser. B) No. 7, at ¶ 16.

ว่าจะเป็นในรูปแบบสนธิสัญญา²⁵³ หรือในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ²⁵⁴ และในมติของสหประชาชาติและปฏิญญา²⁵⁵ ซึ่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงยุคสงครามเย็นที่จะไม่ยินยอมให้กฎหมายระหว่างประเทศเข้าไปยุ่งเกี่ยวในกิจการภายใน เพราะรัฐต่างๆ ต้องการที่จะอยู่กันอย่างสงบสุขตามแบบของตนเอง²⁵⁶ จึงเป็นความรับผิดชอบของรัฐเองในการดำเนินกิจกรรมใดๆ²⁵⁷ ตราบใดที่ยังเป็นการกระทำภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศ เพียงการทำลายความสัมพันธ์อันดีเพื่อผลประโยชน์ของมนุษย์ชนย่อมไม่เป็นการละเมิดหลักการทั่วไปใดๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ²⁵⁸

อย่างไรก็ตาม พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันก็ยุติเป็นที่ชัดเจนว่าเขตอำนาจภายในต้องเคารพสิทธิมนุษยชน รัฐมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้

²⁵³ E.g., Articles 2(1) and 2(7) of UN Charter; Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations 1970; also see, Article 5(8) of Convent of League of Nations.

²⁵⁴ Charter of the Organization of American States 1951, United Nations, Treaty Series, Vol. 119, p. 3; the Constitutive Act of the African Union 2001, Organization of African Union Document CAB/LEG/23.15 (2001); *Corfu Channel Case (Merits), Judgment of 9 April 1949, I.C.J. Reports 1949*, p. 4, at, ¶¶ 200 and 205; *Armed Activities on the Territory of the Congo (New Application : 2002) (Democratic Republic of the Congo v. Rwanda), Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 2006*, p. 6, at ¶ 165; *Military and Paramilitary Activities in und against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986*, p. 14, at ¶ 205.

²⁵⁵ United Nations General Assembly Resolution 2131 (XX) (21 December 1956) Declaration on the Inadmissibility of Intervention in Domestic Affairs of States, United Nations Document A/Res/2131 (XX); Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in accordance with the Charter of the United Nations 1970.

²⁵⁶ Grigoriilvanovich Tunkin, Theory of International Law (Massachusetts: Harvard University Press, 1974), pp. 67–75; Bernard A. Ramundo, Peaceful Co-Existence Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967; Rosalyn Higgins, Conflict of Interests: International Law in A Divided World (London: The Bodley Head, 1965), pp. 99-170.

²⁵⁷ Stanislav Valentinovich Chernichenko, "Subjective Boundaries of International Law and Domestic Jurisdiction of the State," in Soviet Yearbook of International Law 1985 (Moscow: Publishing House "Nauka", 1986), pp. 122-124.

²⁵⁸ Louis Henkin, "Human Rights and Domestic Jurisdiction," in Hunan Rights, International Law and the Helsinki Accord, ed. Thomas Buergenthal (N.J.: Allenheld, Osmun & Co, 1977), p. 22.

ระบบของสหประชาชาติ สนธิสัญญาระหว่างประเทศ และตามหลักกฎหมายจารีตประเพณี²⁵⁹ ตามกฎบัตรสหประชาชาติที่ผูกพันรัฐสมาชิก ซึ่งตามมาตรา 2 (7) สหประชาชาติต้องดำเนินการในดินแดนของรัฐสมาชิกสำหรับการดำรงสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ²⁶⁰

บทบาทของสหประชาชาติมุ่งไปยังการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มากขึ้น อาทิ การประกาศว่าการเหยียดสีผิวขัดแย้งกับกฎบัตรสหประชาชาติและละเมิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศ จนไปถึงการขยายอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Commission on Human Rights) โดยการปฏิรูปสหประชาชาติ (Reform of United Nations) และยกระดับให้กลายเป็นคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Rights Council)²⁶¹ ในสถานการณ์ที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่เป็นรูปแบบอย่างสม่ำเสมอ²⁶² และตรวจสอบคำร้องเรียนจากปัจเจกชนในการละเมิดสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน²⁶³

สนธิสัญญาทางด้านสิทธิมนุษยชนมีจุดมุ่งหมายอันเป็นประโยชน์ต่อปัจเจกชน และสร้างพันธกรณีระหว่างประเทศสำหรับรัฐสมาชิก โดยเป็นฐานทางกฎหมายให้ปัจเจกชนสามารถ

²⁵⁹ Steven Weatley, "The Non-Intervention Doctrine and the Protection of the Basic Needs of the Human Protection of the Basic Needs of the Human Person in Contemporary International Law," *Liverpool Law Review* XV, 2(1993): 189-199; William Michael Reisman, "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law," *American Journal of International Law* 84, 4 (1990): 866-876, at 866.

²⁶⁰ Cf., Humphrey Waldock, "General Course on Public International Law," in *Recueil des Cours, Collected Courses*, 106 II (Leiden: A. W. Sijthoff, 1962), pp. 188-189.

^{*} E.g., United Nations General Assembly Resolution 721 (VIII) (8 December 1953), Question of Race Conflict in South Africa resulting from the Policies of Apartheid of the Government of the Union of South Africa, United Nations Document A/RES/8/721; และปรากฏในความเห็นเชิงแนะนำของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ, see, *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971*, p. 16, at ¶ 131.

²⁶¹ United General Assembly Resolution 60/251, Human Rights Council, United Nations Document A/RES/60/251.

²⁶² Economic and Social Council Resolution 1235 (XLII) (6 June 1967), ¶¶ 17-18, United Nations Document E/4393.

²⁶³ Economic and Social Council Resolution 1503 (XLVIII) (27 May 1970), ¶¶ 8-9, United Nations Document E/4832/Add.1.

เรียกร่องสิทธิพื้นฐานดังกล่าวของตนต่อรัฐ ในปัจจุบันวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม คือ การรักษาศีวิต มิใช่เป็นการทำทายเป็นอำนาจรัฐในดินแดนที่ประสบภัย ด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม จึงทำให้ต้องมีการหาจุดสมดุลของหลักต่างๆ เพื่อที่จะได้ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะถือว่าการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมไม่ใช่เป็นสิทธิเด็ดขาดของรัฐที่ได้รับผลกระทบแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นเพียงหน้าที่ลำดับแรกเท่านั้น การปฏิเสธรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศจึงไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ ซึ่งจะได้พิจารณาถึงมาตรการและปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติในบทต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 4

ขอบเขตของมาตรการและการปฏิบัติให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

ในบทนี้ผู้เขียนได้นำหลักเกณฑ์ต่างๆ มาวิเคราะห์ตามกฎหมายระหว่างประเทศ เป็นการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคที่ปรากฏอยู่จริง พร้อมกับตัวอย่างจากประเทศที่ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ เพราะการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศอย่างมีประสิทธิภาพอาจถูกขวางกั้นโดยกลไกทางกฎหมายภายในของรัฐกับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติจนทำให้สิ่งที่เกิดขึ้นหลังจากภัยพิบัติธรรมชาติที่พบกันทั่วไป คือ ความสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน เนื่องจากภัยพิบัติธรรมชาติไม่เลือกเวลาและสถานที่หรือในบางครั้งภัยพิบัติเกิดขึ้นในบริเวณชดกันทางอาวุธ ส่งผลให้ความจำเป็นที่จะต้องใช้กองกำลังทหารเข้ามาให้ความช่วยเหลือเพื่อปกป้องและคุ้มครองประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจึงเป็นสิ่งที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ อีกทั้งบุคคลที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือไม่ใช่มีแต่เพียงพลเรือนเท่านั้น แต่ยังประกอบด้วยกองกำลังของรัฐต่างชาติที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือรวมทั้งการรักษาความปลอดภัยและสงบสุขในพื้นที่ประสบภัย ซึ่งเป็นธรรมดาที่บุคลากรทางทหารต้องพกพาอาวุธเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ อาจทำให้เกิดความตึงเครียดของสถานการณ์และทำให้รัฐที่ประสบภัยมีความกังวลเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาและอุปสรรคที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบมีอยู่อย่างมากมาย จึงเป็นการเรียบเรียงข้อมูลเปรียบเทียบจากรายงานของหน่วยงานของรัฐบาล องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาภาคเอกชนต่างๆ เพื่อพิจารณาถึงจุดเด่นและจุดด้อยของการปฏิบัติในแต่ละประเด็นเพื่อเป็นบทเรียนในอนาคตต่อไป

4.1 หลักเกณฑ์ทางกฎหมายภายในของรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

ในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติมีทั้งภัยพิบัติที่เกิดอยู่ภายในประเทศแต่ไม่ได้ขยายผลกระทบไปยังประเทศอื่น และภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในประเทศและส่งผลกระทบยังประเทศอื่น เพราะภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นได้โดยไม่แบ่งว่าจะเป็นการก้าวล่วงข้ามไปยังเส้นสมมุติที่เรียกว่าเส้นเขตแดนหรือไม่ และไม่แบ่งแยกทางเชื้อชาติ ศาสนา วัฒนธรรมใด การให้ความช่วยเหลือนอกจากรัฐเป็น

หลักแล้วยังต้องอาศัยความร่วมมือและช่วยเหลือจากองค์การระหว่างประเทศ¹ ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศควบคู่กันด้วย² การช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นสิ่งจำเป็นและต้องสอดคล้องกับความต้องการของเหยื่อผู้ประสบภัยอย่างมีประสิทธิภาพอย่างรวดเร็วทันที่และอย่างเพียงพอ³ หลักการทั่วไปในการให้ความช่วยเหลือคือว่ารัฐที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติมีความรับผิดชอบอันดับแรกตั้งแต่การเริ่มต้น การจัดการ การประสานงาน และการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือภายในเขตแดนของตน จนถึงขอความช่วยเหลือจากภายนอกและอำนวยความสะดวกแก่การทำงานขององค์กรทางด้านมนุษยธรรมในการบรรเทาผลกระทบของภัยพิบัติธรรมชาติทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่วนสังคมนานาชาติหรือรัฐอื่นอาจเข้ามาให้ความช่วยเหลือในฐานะที่ตนมีความรับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นลำดับรองในการตอบสนองต่อภัยพิบัติดังกล่าว

4.1.1 การออกวีซ่าและใบอนุญาตในการเดินทาง

แม้ว่าจะไม่มีกฎหมายระบุห้ามปราบปรามการเข้ามาบรรเทาภัยพิบัติ แต่ก็ยังมีปัญหาเกี่ยวกับวีซ่าและกฎระเบียบในการเดินทางภายในประเทศ สืบเนื่องมาจากการแสดงออกของรัฐบาลในฐานะตัวแทนของรัฐในช่วงที่มีภัยพิบัติธรรมชาติ อีกทั้งระดับของการให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าว ปกติรัฐบาลจะทำข้อตกลงกับสหประชาชาติในการกำหนดวิธีเร่งด่วนสำหรับการบรรเทาภัยพิบัติ แต่ก็ยังประสบปัญหาในทางปฏิบัติว่ายังคงเป็นอุปสรรคอยู่

จุดเริ่มต้นของอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือหลังจากที่ได้รับอนุญาตให้เข้าไปยังรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ คือ ปัญหาของบุคลากรที่ให้ความช่วยเหลือถูกปฏิเสธหรือล่าช้าอย่างมากในการได้รับใบอนุญาตข้ามแดน (Visa) หรือระดับชั่วคราว (Temporary Visa) และยังมีปัญหาที่เกิดขึ้นมากมายตามมาหลังจากที่อายุของใบอนุญาตข้ามแดนครบกำหนด และมีการ

¹ Cornelio Sommaruga, "Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations Organization," *International Review of the Red Cross* 292, 1 (1993): 49–56.

² Frits Kalshoven, "Assistance to the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters," in *Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters*, ed. Frits Kalshoven (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989), p. 14.

³ See, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2006: Focus on Neglected Crises*, pp. 165–192.

ต่ออายุ เช่น จากกรณีสึนามิ (Tsunami) บุคลากรที่ทำงานด้านมนุษยธรรมในประเทศอินโดนีเซีย และประเทศไทยต้องประสบกับการที่ต้องเดินออกและเข้ามายังประเทศใหม่ เพื่อทำการต่ออายุใบอนุญาตเข้าประเทศซ้ำๆ กัน ระหว่างที่ปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ ส่งผลให้เกิดความสูญเสียทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก⁴ หรือการขอใบอนุญาตทำงาน วีซ่าที่ใช้เวลานานและยุ่งยาก มีการกีดกันทางด้านเชื้อชาติ^{**} การจำกัดโดยกลุ่มต่อต้านรัฐบาล^{***} การจำกัดความล่าช้า และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการนำเข้าของสิ่งของและอุปกรณ์บรรเทาทุกข์ก็เป็นอีกอุปสรรคสำคัญหนึ่งด้วย

⁴ See, Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Thailand [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/report-thailand.pdf>, pp. 15–16 [2009, 23 May]; Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/indonesia-cs.pdf>, p. 15 [2009, 23 May].

^{*} หน่วยงานของชุดานค่าต่อวีซ่าจำนวน 240 ดอลลาร์สหรัฐต่อคน, United Nations Office Coordination of Humanitarian Affairs, Fact Sheet on Access Restrictions in Darfur and Other Areas of Sudan, 20 April 2006 [Online], Available from: ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1004494, ¶ 4 [2009, 23 May].

^{**} *E.g.*, อิศราเอลปฏิเสธที่จะให้บุคลากรที่มีเชื้อชาติหรือเชื้อสายอาหรับเข้าประเทศ แม้จะเป็นเจ้าหน้าที่ของสหประชาชาติเองก็ตาม ซึ่งส่งผลกระทบต่อภารกิจที่จำต้องมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ภาษาอาหรับ (Arabic) หรือในบางกรณีที่ได้รับวีซ่าแต่ก็มีได้รับอนุญาตให้เข้าไปใน West Bank หรือ Gaza, see, Mission Report of Catherine Bertins, Personal Humanitarian Envoy of the Secretary-General, 11-19 August 2002 [Online], Available from: <http://www.Reliefweb.int/library/documents/2002/un-apt-iaaug.pdf>, ¶ 76 [2009, 23 May].

^{***} *E.g.*, ในสงครามภายในของประเทศชุดาน กองกำลังเสรีภาพของประชาชนชุดาน (Sudan People's Liberation) ได้พัฒนาระบบการอนุญาตเดินทางอย่างเป็นทางการขึ้นมา โดยสามารถยื่นเรื่องขออนุญาตได้ที่กรุงไนโรบี (Nairobi) จนกระทั่งมีการทำข้อตกลง (Final Communiqué) ในเวลาต่อมาที่ให้เสรีภาพและปลอดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง แก่บุคลากรทางด้านมนุษยธรรม, see, The Government of Sudan, the Sudan People's Liberation Movement, and the United Nations, Final Communiqué, Technical Committee on Humanitarian Assistance, Nairobi, Kenya 18-20 January 2003 [Online], Available from: <http://www.unsudanig.org/docs/TCHA,Technical%20CommitteeonHumanitarian%20Assistance%20Jan2003.pdf> [2009, 23 May].

หากแต่ท่ามกลางความสับสนวุ่นวายของสังคมในช่วงการขัดกันทางอาวุธ ทำให้ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือฝ่ายตรงข้ามที่กังวลถึงการเข้ามาขององค์การทางด้านมนุษยธรรมซึ่งมีจำนวนเพิ่มขึ้นนอกเหนือไปจากรัฐบาลอื่น หน่วยงานของสหประชาชาติและกาชาด แต่ด้วยจำนวนขององค์การพัฒนาภาคเอกชนที่เพิ่มขึ้นมา ย่อมเป็นธรรมดาที่จะก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะแข่งขันกันระหว่างผู้ให้ความช่วยเหลือด้วยตนเอง จึงทำให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากสงครามต้องกังวลว่าสมควรเชื่อในหน่วยงานใดได้บ้าง ด้วยข้อจำกัดถึงการอำนวยความสะดวกเพื่อความรวดเร็วในการบรรเทาทุกข์⁵

ด้วยสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น จึงก่อให้เกิดข้อสงสัยกับผลการบังคับกฎหมายของอนุสัญญาเจนีวาว่ามีสถานะภาพของเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีแน่นอนจริงหรือไม่ เนื่องจากความเชื่อว่าเป็นกฎหมาย (*opinio juris*) ในหลักการนี้เป็นที่ยอมรับจนกลายมาเป็นสนธิสัญญาแล้ว หากแต่ความบกพร่องในการปฏิบัติยังคงพบอยู่อย่างสม่ำเสมอและตลอดเวลา จึงเท่ากับว่าการยอมรับปฏิบัติของรัฐในเรื่องนี้สร้างความลำบากในการตัดสินว่าเป็นหลักกฎหมายจารีตประเพณี

4.1.2 ภาษีและศุลกากร

การนำเข้าสินค้ามาเพื่อให้ความช่วยเหลือแม้ว่าจะดูเป็นเหมือนกับเป็นเจตนาที่ดี แต่ก็ต้องคำนึงถึงปัจจัยในท้องถิ่นด้วย อาทิเช่น การนำเข้าอาหารซึ่งในบางครั้งซื้อจากในพื้นที่ก็จะถูกกว่านำเข้าเสียอีก นอกจากนั้น ยังก่อให้เกิดความเสียหายแก่เกษตรกรในพื้นที่อีกด้วย⁶ จึงปฏิเสธไม่ได้ถึงข้อเท็จจริงที่ว่า การให้เงินจะมีประสิทธิภาพและให้ผลดีแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากกว่าการให้เป็นวัตถุสิ่งของ⁷ ซึ่งต้องคำนึงตามแต่สถานการณ์ไป

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการนำเข้าของสิ่งของและอุปกรณ์บรรเทาภัยพิบัติเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งที่สำคัญต่อปฏิบัติการ การเก็บค่าธรรมเนียมและค่าภาษียังคงถูกนำมาใช้มากเกินไปและไม่สมควรที่

⁵ David Fisher, "Domestic Regulation of International Humanitarian Relief in Disasters and Armed Conflict: A Comparative Analysis," *International Review of the Red Cross* 866: 358.

⁶ Food and Agriculture Organization, *The State of Food and Agriculture: Food Aid for Food Security?* (Rome: Food and Agriculture Organization, 2006), pp. 48-49.

⁷ See, Pantaleo Creti and Susanne Jaspars, *Cash-Transfer Programming in Emergencies: A Practical Guide* Oxford: Oxfam, 2006.

จะถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่าจะเป็นกฎหมายภายในก็ตาม⁸ ทำให้ความล่าช้าในการชำระเงิน ณ จุดตรวจทั้งของรัฐบาลหรือแม้แต่เป็นของเอกชนเองก็ตาม ก็เป็นอุปสรรคที่พบอยู่ทั่วไปในการเข้าถึงทางด้านมนุษยธรรม การคิดค่าธรรมเนียมสำหรับการนำเข้าสินค้าและเครื่องมือเพื่อปฏิบัติการก็ยังคงเป็นอุปสรรคที่พบอยู่ มีการเรียกเก็บภาษีจากหน่วยราชการในการนำเข้าสินค้าหรือเครื่องมือ⁹ กับความล่าช้าเกินกว่าหนึ่งเดือน เนื่องมาจากรัฐบาลต้องการเรียกเก็บภาษี¹⁰ หรือมีการจำกัดปริมาณสำหรับสิ่งของที่ส่งมาเพื่อบรรเทาภัยพิบัติในการได้รับยกเว้นศุลกากร ส่งผลให้สิ่งของที่เกินจำนวนถูกยึดไปเป็นของรัฐ ทำให้ไม่อาจแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์ได้อย่างเสรี⁹

ในช่วงที่เกิดคลื่นสึนามิพบว่าในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้องค์กรระหว่างประเทศที่ทำงานทางด้านมนุษยธรรมประสบกับปัญหาเรื่องภาษีในการนำเข้าถึง 71 เปอร์เซนต์¹⁰ โดยการสำรวจของสหพันธ์สหประชาชาติและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศมีสถิติสูงถึง 80 เปอร์เซนต์ เช่นกัน¹¹ ซึ่งเป็นเรื่องน่าประหลาดที่ปัญหานี้เพิ่มสูงขึ้น เมื่อเทียบกับรายงานปัญหานี้

⁸ *E.g.*, Pete Ewins *et al.*, Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action [Online], Available from: <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/TIU4.pdf> 2008, pp. 22–23 [2009, 23 May].

^{*} *E.g.*, สินค้าที่ส่งมาเพื่อบรรเทาภัยพิบัติในประเทศศรีลังกา และอินโดนีเซีย กรณีสึนามิว่าจะได้รับการยกเว้นศุลกากรก็ใช้เวลาเป็นเดือน จนทำให้อาหารบางอย่างเน่าเสีย, see, Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/report-srilanka.pdf>, p. 17 [2009, 23 May]; Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia, pp. 21–22.

^{**} องค์การพัฒนาระหว่างประเทศรายงานว่าหน่วยงานของประเทศศรีลังกาเรียกเก็บค่าศุลกากรกว่า 1 ล้านเหรียญสหรัฐในการนำเข้ารถยนต์เพื่อนำมาใช้ในปฏิบัติการ, see, Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, p. 24.

^{***} *E.g.*, ใน ค.ศ. 2005 ประเทศเอริเทรีย (Eritrea) ในทวีปแอฟริกาพบว่าอาหารจากสหประชาชาติที่ส่งเข้าไปเพื่อให้ความช่วยเหลือจำนวนหนึ่งพันห้าร้อยตันสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยแล้ง ประสบกับความล่าช้าเนื่องจากมีการเรียกเก็บภาษี, see, “Blocked Food Aid to be Distributed,” IRIN, (24 August 2005), [Online], Available from: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=56000> [2009, 23 May].

⁹ Turkish Red Crescent Society, The 1999 Marmara Earthquake [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/report-turkey.pdf>, p. 34 [2009, 23 May].

¹⁰ Fritz Institute, Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief [Online], Available from www.fritzinstitute.org/PDFs/Programs/tsunamiLogistics0605.pdf, p. 8 [2010, 22 May];

¹¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Law and Legal Issues in International Disaster Response: A desk study, IDRL Appendix 3 and 4, at pp. 196–212.

จากแผ่นดินไหวมาร์มารา (Marmara Earthquake) ประเทศตุรกีพบว่ามีจำนวน 52 เปอร์เซ็น¹² ซึ่งก็นับว่าสูงมากแล้ว

อุปสรรคทางด้านภาษีเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้อาหารเน่าเสีย ยาหมดอายุ และอุปกรณ์สำคัญที่ใช้ในการยังชีพเข้าไม่ถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ¹³ ล่าช้าจนไม่ทันต่อความต้องการหรือไม่มีความต้องการอีกต่อไป¹⁴ อาทิ เสื้อผ้าที่ได้รับการบริจาคจากประเทศได้หวนถูกทิ้งอยู่ในกรมศุลกากรของประเทศแอฟริกาได้ถึงสองปี¹⁵ อุปกรณ์สื่อสารถูกกักเป็นเวลาหลายเดือนในโมซัมบิก¹⁶ ยาที่จำเป็นและวัสดุที่ค้างอยู่ที่แองโกล่า¹⁷ อุปกรณ์สาธารณสุขที่ถูกกักโดยโดมินิกัน¹⁸ ตู้สิ่งของบรรเทาทุกข์ถูกกักเอาไว้ที่ท่าเรือในจาร์กาต้า¹⁹ จนถึงที่โบลิเวียเกิดความล่าช้าที่กระบวนการ²⁰

¹² Turkish Red Crescent Society, The 1999 Marmara Earthquake, p. 50.

¹³ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia, p. 22; Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, p. 18.

¹⁴ Asian Human Rights Commission, Sri Lanka, Stop Customs Duties on Relief Goods to Tsunami Victims [Online], Available from: <http://www.ahrchk.net/ahrc-in-news/mainfile.php/2005ahrcinnews/296/8> [2010, 22 May].

¹⁵ From Taiwan with Love - Two Years Later, Mail and Guardian Online (20 August 2007) [Online], Available from: <http://www.mg.co.za/article/2007-08-20-from-taiwan-with-love-two-years-later> [2010, 22 May].

¹⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Press Release, Programme Update – Mozambique: Special Focus on Disaster Preparedness Measures in Preparation for New Floods (12 February 2002) [Online], Available from: www.ifrc.org/docs/appeals/annual02/01170201.pdf, p. 5 [2010, 22 May].

¹⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Press Release, Red Cross Red Crescent steps up Efforts on Cholera Prevention in Angola amid Increasing Cases (3 May 2006) [Online], Available from: www.ifrc.org/NEWS/continent/africa.asp?iYear=4&xFlag=2 [2010, 22 May].

¹⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Press Release, Operations Update - Dominican Republic and Haiti: Floods (2004, July 16) [Online], Available from: www.ifrc.org/cgi/pdf_appeals.pl?04/130401arev.pdf [2010, 22 May].

¹⁹ Hear Diane, "Help on the way for Tsunami Aid" Jakarta Post (January 14, 2006): xiii.

²⁰ Daniel Costa, Legal Issues from the International Response to the 2007 Floods in Bolivia [Online], Available from: www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/bolivia-cs.pdf, p. 17 [2010, 22 May].

อุปสรรคในลำดับต่อมามากจะพบว่า ทางกาารได้ระงับมาตรการพิเศษทางด้านภาษีในลำดับช่วงเวลาที่ฟื้นฟู (Recovery Phase)²¹ หรือเพิ่มภาษีหลังจากเหตุการณ์²² จึงทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาและลดความเสี่ยงภัยได้อย่างเต็มประสิทธิภาพและยั่งยืน ทั้งที่ตั้งตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 คณะมนตรีความร่วมมือศุลกากร (Customs Co-operation Council)* ได้อนุมัติข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความร่วมมือศุลกากรว่าด้วยการเร่งส่งต่อสิ่งของในสถานการณ์ภัยพิบัติ ค.ศ. 1970 (Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of Disasters 1970: CCC Recommendation) ที่ระบุให้ลำดับความสำคัญของการนำเข้าสิ่งของให้เป็นแนวทางปฏิบัติในการยกเว้นภาษีและให้กระบวนการวิธีทางด้านเอกสารง่ายขึ้นก็ตาม แต่ยังคงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ

สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่กล่าวถึงประเด็นเรื่องภาษีและศุลกากรก็มีอยู่ เริ่มจากอนุสัญญาว่าด้วยพิธีการศุลกากรที่เรียบง่ายและสอดคล้องกัน ค.ศ. 1973 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1999 (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures 1973 amended 1999: Kyoto Customs Convention) แต่ก็ได้ได้รับความนิยมในการเป็นรัฐภาคีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ต่อมาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการรับชั่วคราว ค.ศ. 1990 (Convention relating to Temporary Admission 1990: Istanbul Convention)²³ มีรัฐเป็นภาคีไม่กี่รัฐเช่นกัน

บทบาทของสหประชาชาติกับองค์การศุลกากรโลก (World Custom Organisation) ในการแก้ไขปัญหา จึงมีข้อตกลงด้านต้นแบบศุลกากรในการอำนวยความสะดวกระหว่างสหประชาชาติและรัฐ หรือรัฐบาลของสหประชาชาติ (United Nations Model Agreement on Customs

²¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Operations Review of the Red Cross/Red Crescent Movement Response to the Earthquake in Bam [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/what/disasters/response/iran.asp>, p. 23 [2010, 2 June]; Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, p. 20.

²² "Sri Lankan defends Tsunami Taxes," BBC (18 June 2005) [Online], Available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4107088.stm [2010, 22 May].

* ปัจจุบัน คือ องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization).

²³ World Customs Organization, The ATA System (ATA and Istanbul Conventions) [Online], Available from: http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_pfoverviewboxes_tools_and_instruments_pfatasystemconven.htm [2010, 22 May].

Facilitation in Humanitarian Assistance: Model Customs Agreement) เกิดขึ้น เมื่อรัฐลงนามในข้อตกลงนี้ จึงต้องอำนวยความสะดวกทางด้านภาษีเป็นพิเศษตามที่ระบุไว้ในคำแนะนำของสภาความร่วมมือศุลกากรเรื่องการเร่งการส่งต่อสินค้าบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ค.ศ. 1970 (CCC Recommendation) ให้แก่การปฏิบัติงานของหน่วยงานในสหประชาชาติ²⁴ ทำให้องค์กรที่ไม่ได้ดำเนินงานภายใต้สหประชาชาติไม่ได้รับผลประโยชน์จากความตกลงนี้ ถึงกระนั้นก็ตามปัจจุบันมีเพียงไม่กี่รัฐเท่านั้นที่ลงนามในความตกลงนี้กับสหประชาชาติ ทั้งที่ได้มีมติของสมัชชาใหญ่แห่งประชาชาติระบุถึงความสำคัญในเรื่องนี้แล้วก็ตาม²⁵

ในระดับภูมิภาคก็มีตราสารที่ระบุถึงประเด็นนี้ โดยกำหนดให้ยกเว้นศุลกากรและลดการตรวจสอบให้น้อยที่สุดเพื่อความรวดเร็ว²⁶ หากแต่รัฐส่วนใหญ่แล้วยังคงไม่ได้ปฏิบัติตามพันธกรณีของตนที่ระบุไว้ในสนธิสัญญาไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ในระดับส่วนกลางหรือระดับท้องถิ่นก็ตาม

รัฐส่วนมากมักจะให้สิทธิประโยชน์ในทางกฎหมายแก่องค์กรพัฒนาภาคเอกชนที่ได้รับการยอมรับตามแต่กฎหมายภายในของแต่ละรัฐซึ่งแตกต่างกันไป²⁷ และยังคงพบว่ามีกรณีเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในสินค้าและบริการที่ผู้ให้ความช่วยเหลือนำเข้าหรือซื้อจากพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ²⁸ ทั้งที่ตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศได้มีข้อยกเว้นในเรื่องนี้เอาไว้แล้ว²⁹ ตามอนุสัญญาว่าด้วยเอก

²⁴ Articles 1 and 2 of Model Customs Agreement.

²⁵ E.g., United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December, 1991), Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/46/182; United Nations General Assembly Resolution 57/150 (16 December, 2002), Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance, United Nations Document A/RES/57/150.

²⁶ Council of the European Union Resolution 8 July 1991, ¶ 6; article 5 of Inter-American Convention to Facilitate Assistance in Cases of Disaster 1991; Recommendation Fund 6 of Arab Agreement Measures to Expedite; Article 14 (b) of ADMER.

²⁷ See, Leon Irish *et al.*, Guidelines for Laws affecting Civic Organizations 2nd ed. (New York: Open Society Institute, 2004), p. 78.

²⁸ David Williams, "Value-Added Tax" in Tax Law Design and Drafting (Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1996), p. 41.

²⁹ Alexander Samuel Muller, International Organizations and Their Host States: Aspects of Their Legal Relationship (Hague: Kluwer Law International, 1995), pp. 246-247.

สิทธิและความคุ้มกันของสหประชาชาติ ค.ศ. 1946 (Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations 1946: CPIUN) ตามอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของหน่วยสหประชาชาติ ค.ศ. 1947 (Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies 1947: CPISA) หรืออนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยความสัมพันธ์ทางการทูต ค.ศ. 1961 (Vienna Convention on Diplomatic Relation 1961: VCDR)³⁰ ไม่ถือว่าเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีโดยตรง ทางออกของปัญหานี้จึงขึ้นอยู่กับข้อตกลงทวิภาคีระหว่างรัฐกับรัฐ³¹ หรือระหว่างรัฐกับองค์การระหว่างประเทศในสนธิสัญญาพหุภาคี³²

ภาษีเงินได้เป็นประเด็นที่ย่างยากในปฏิบัติการภัยพิบัติ หน่วยงานของสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่น รวมถึงเจ้าหน้าที่และผู้เชี่ยวชาญมักจะได้รับการยกเว้นภาษี³³ หรือตามอนุสัญญาภาษีซ้อนที่มีการตกลงกันระหว่างรัฐสามารถปรับใช้ได้กับปฏิบัติการเช่นกัน³⁴ แต่ก็ต้อง

³⁰ United Nations, Treaty Series, Vol. 500, p. 95; Article 34 (a) of VCDR.

³¹ *E.g.*, Agreement on Privileges and Immunities of the Organization of American States 1949, United Nations, Treaty Series, Vol. 1438, p. 79; General Agreement on Privileges and Immunities of the Council of Europe 1949, (ETS No. 2), United Nations, Treaty Series, Vol. 250, p. 14; also see, Article 1 of Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Belarus Regarding Cooperation to Facilitate the Provision of Assistance 1996.

³² Article 8 of Tampere Convention.

³³ See, Article 5 of CPIUN; Article 34 of VCDR; Article 6 of Grant Agreement between the United States of America and the Islamic Republic of Pakistan concerning the Assistance in the Transport of Relief Commodities to Afghan Refugee Camps in Pakistan 1981, United Nations, Treaty Series, Vol. 1543, p. 80; Article 1(b) of Agreement between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Belarus Regarding Cooperation to Facilitate the Provision of Assistance 1996; Article 8.2(b) of Grant Agreement between the Government of the People's Republic of Bangladesh and the United States of America for Relief and Rehabilitation 1972, United Nations, Treaty Series, Vol. 898, p. 127.

³⁴ See, Victoria Bannon *et al.*, Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response in Fiji, p. 22 [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/idrl/idrl-fiji.pdf> [2010, June 12].

ยอมรับว่ายังคงมีองค์กระหว่างประเทศ และบุคลากรที่ไม่ได้รับผลประโยชน์ตามตราสารดังกล่าวข้างต้น ซึ่งยังคงต้องรับภาระในการชำระภาษีอยู่³⁵

อุปสรรคทางศุลกากรจึงจำเป็นต้องอาศัยนโยบายจากทางภาครัฐที่ช่วยเร่งขั้นตอนในการอนุมัติสิ่งของบรรเทาทุกข์เพื่อตอบสนองความเร่งด่วนของสถานการณ์ อาทิเช่น กฎระเบียบพิเศษทางภายในประเทศ มิฉะนั้นก็จะไม่ส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ได้รับผลกระทบที่รอคอยความช่วยเหลืออยู่** แต่ก็ได้ไม่ได้หมายความว่าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบอยู่ตลอดเวลาจนทำให้เกิดความสับสนได้ ทั้งผู้นำเข้าและเจ้าหน้าที่เอง³⁶ ซึ่งเป็นผลส่วนหนึ่งมาจากการฝึกฝนด้วย³⁷ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการปรับเปลี่ยนในการอำนวยความสะดวกที่แน่นอน

ในระดับท้องถิ่นก็ประสบกับปัญหาเช่นกัน เพราะยังคงต้องผ่านการตรวจสอบชนิดของสินค้าจากศุลกากรในพื้นที่อีกด้วย³⁸ ทำให้ทางออกในประเด็นนี้ ซึ่งควรที่จะยกเว้นภาษีให้กับสิ่งของบรรเทาทุกข์ แต่ข้อเท็จจริงกลับกลายเป็นการถูกเรียกเก็บภาษี³⁹ การกำหนดเป็นขั้นตอนที่

³⁵ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia, p. 18-19; Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, p. 25-26.

* *E.g.*, ตุรกีกับฟีจี แต่ก็ยังคงพบว่ามีอุปสรรคทางด้านปฏิบัติของเจ้าหน้าที่อยู่ดี, see, Turkish Red Crescent Society, The 1999 Marmara Earthquake, p. 39; Victoria Bannon *et al.*, Fiji: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response, p. 31.

** *E.g.*, เหตุการณ์น้ำท่วมที่โบลิเวียและโมซัมบิกในปี ค.ศ. 2007 รัฐบาลเฟิกเฉยในการออกกฎระเบียบให้สิทธิพิเศษแก่ความช่วยเหลือ; see, Victoria Bannon *et al.*, Fiji: Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response, p. 16; Conor Foley, Mozambique: A Case Study in the Role of the Affected State in Humanitarian Action London: Humanitarian Policy Group, 2007.

³⁶ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, pp. 15-25 and 45; Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia, pp. 21-23.

³⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Report on the European Forum on International Disaster Response Laws, Rules and Principles, p. 5 [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/euro-forum-freport.pdf> [2010, June 12].

³⁸ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, p. 18.

³⁹ "Food Aid held for Taxes to be released, says Gov't Official," IRIN (16 August 2005), [Online], Available from: <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=55864> [2010, June 12];

ยุ่งยากแม้จะมีการยกเว้นภาษีแล้วก็ตาม⁴⁰ หรือแม้แต่การถูกยึดให้ตกเป็นของแผ่นดินเนื่องจากผ่านกำหนดช่วงเวลายกเว้นภาษีไปแล้ว⁴¹ จนทำให้องค์การระหว่างประเทศมักที่จะซื้อผลิตภัณฑ์ที่หาได้ในท้องถิ่นเพื่อหลีกเลี่ยงความล่าช้าและขั้นตอนทางด้านศุลกากร⁴² ซึ่งส่งผลดีต่อเศรษฐกิจในพื้นที่นั้น⁴³ แต่ก็ไม่ได้เป็นเช่นนี้ทุกกรณี เพราะอาจพบกับสินค้าที่ราคาสูงกว่าปกติจนทำให้เป็นการเพิ่มภาระทางการเงินเพิ่มขึ้นก็เป็นได้⁴⁴

แนวทางปฏิบัติที่ดีก็ยังคงพบเห็นอยู่เช่นกัน ซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้ว่าล้วนขึ้นอยู่กับเจตนาของทางการเมืองของรัฐนั้นในการให้ความสำคัญในประเด็นนี้ อาทิ อนุญาตให้สินค้าเข้าประเทศโดยปลอดภาษีเป็นเวลา 10 วันจากกรณีแผ่นดินไหวที่แอม ประเทศอิหร่าน⁴⁵ และการตั้งศูนย์อำนวยความสะดวกจากกรณีพายุสเดน ประเทศกัวเตมาลา⁴⁶

“Oxfam pays \$1 Million Tsunami Aid Duty,” BBC NEWS (17 June, 2005) [Online], Available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4103054.stm [2010, June 12].

⁴⁰ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, pp. 20-21.

⁴¹ Turkish Red Crescent Society, The 1999 Marmara Earthquake, p. 34.

⁴² International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Emergency Appeal - India/Gujarat: Earthquake (30 January, 2001), p. 5 [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/docs/appeals/01/040110.pdf> [2010, June 12]; Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Thailand, p. 18.

⁴³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Belarus, Moldova, Russian Federation, Ukraine: Winter Emergency 1998-1999 [Online], Available from: www.ifrc.org/docs/appeals/98/309806f.pdf, p. 15 [2010, 21 May].

⁴⁴ Victoria Bannon *et al.*, Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response in Nepal, p. 26 [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/idrl/idrl-nepal.pdf> [2010, June 14].

⁴⁵ Report of the Workshop of Lessons Learnt on the National and International response to the Bam Earthquake, Kerman, Iran, April 14-15, 2004, p. 8 [Online], Available from: http://www.un.org.ir/documents/Workshop_on_lessons_learnt.pdf [2010, June 14].

⁴⁶ Mary Picard, Legal Issues from the International Response to the Tropical Storm Stan in Guatemala, p. 31 [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/guatemala-cs.pdf> [2010, June 14].

ปัญหาที่ประสบดังกล่าวส่วนหนึ่งก็ต้องยอมรับว่าส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการที่องค์กรต่างๆ ขาดประสบการณ์และไม่ได้ส่งเอกสารตามที่ศุลกากรของรัฐนั้นๆ ต้องการ⁴⁷ และเขียนบรรยายสิ่งของไม่ถูกต้องหรือใช้ภาษาที่คนในพื้นที่ไม่เข้าใจ⁴⁸ จนไปถึงการไม่ได้ระบุสิ่งของเลย⁴⁹ แต่ก็มีที่บางองค์กรถูกขึ้นรายชื่อให้เป็นองค์กรที่ต้องเสียภาษีซึ่งมีจำนวนมากเกินกว่าที่จะชำระได้⁵⁰ เหตุที่ต้องทำการตรวจสอบโดยศุลกากร ก็เพื่อไม่ให้ผู้ฉวยโอกาสใช้สถานการณ์ภัยพิบัติเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตนด้วยการขนส่งสิ่งผิดกฎหมายปะปนกับอาหารที่อ้างว่านำเข้ามาเพื่อบรรเทาทุกข์⁵¹ ทางออกจึงต้องหาจุดสมดุลระหว่างการอำนวยความสะดวกทางด้านศุลกากรให้กับการให้ความช่วยเหลือ พร้อมทั้งไม่ให้เป็นช่องทางให้ผู้ประสงค์ร้ายใช้สถานการณ์ในการแสวงหาประโยชน์

4.1.3 ค่าใช้จ่าย

มูลค่าและสัดส่วนของการให้ความช่วยเหลือมนุษยธรรมทั่วโลกได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 ตามเท่าที่มีการทำสถิติเอาไว้มีมูลค่าเพิ่มเติมขึ้นจากจำนวน 2,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 1980 มาเป็น 6,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี ค.ศ. 2000 ซึ่งการเพิ่มขึ้นนี้เป็นผลมาจากความขัดแย้งที่มีความสลับซับซ้อนและเกี่ยวกับเหตุฉุกเฉิน ไม่ว่าจะเป็นสงครามอ่าวเปอร์เซีย ในปี ค.ศ. 1991 เหตุการณ์ในรวันดา ในปี ค.ศ. 1994 – 1995 สงครามในโคโซโวในปี ค.ศ. 1999 – 2000 โดยในแต่ละเหตุการณ์การให้ความช่วยเหลือในด้านมนุษยธรรมก็ถึงจุดสูงสุดใหม่ รวมทั้งเหตุการณ์ด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ ซึ่งไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการขัดกันทางอาวุธในช่วงเกิด

⁴⁷ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia, p. 22.

⁴⁸ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, p. 18.

⁴⁹ John Telford and John Cosgrave, Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report (London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006), p. 52.

⁵⁰ Victoria Bannon *et al.*, Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response in Nepal, p. 26.

⁵¹ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, p. 20; Mary Picard, Legal Issues from the International Response to the Tropical Storm Stan in Guatemala, p. 19.

เหตุสึนามิในปี ค.ศ. 2004 มีจำนวนการให้ความช่วยเหลือมากกว่าที่ใช้ในสงครามอิรักที่เกิดขึ้นก่อนหน้านั้น ในมุขกลับกัน มูลค่าทางด้านเศรษฐกิจที่สูญเสียไปเพราะภัยพิบัติทางธรรมชาติเฉลี่ยประมาณปีละ 66,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในช่วงยุคทศวรรษที่ 90 มูลค่าความเสียหายจากเหตุภัยพิบัติเด็วก็มากเกินจำนวนรวมกันของงบประมาณในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมสำหรับปีนั้น เช่น เฮริเคนมิทช์ (Hurricane Mitch) ก่อให้เกิดความเสียหายเป็นมูลค่าเท่ากับงบประมาณทางด้านมนุษยธรรมทั้งหมดของปี ค.ศ. 2000 มากกว่านั้นในบางประเทศที่ประสบกับภัยพิบัติซ้ำซากอย่างเช่น อาเจนตินาที่มักจะพบกับน้ำท่วมครั้งใหญ่ทุก 10 ปี ทำให้เกิดความเสียหายเกือบ 8,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ⁵²

จากมูลค่าความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติที่มีจำนวนมากกว่าและไม่สมสัดส่วนกับงบประมาณในด้านนี้ จึงทำให้เกิดเป็นช่องทางความร่วมมือในระดับทวีภาคีเพิ่มมากขึ้น โดยเห็นได้จากในช่วงปี ค.ศ. 1996 - 1999 การใช้จ่ายในรูปของพหุภาคีมากขึ้น 32 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่การให้โดยตรงของผู้บริจาคแก่องค์การพัฒนาระหว่างประเทศเพิ่มขึ้น 150 เปอร์เซ็นต์⁵³ โดยในปัจจุบันมีสัดส่วนการใช้จ่ายขององค์การพัฒนาระหว่างประเทศถึงประมาณ 60 เปอร์เซ็นต์⁵⁴ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสหประชาชาติซึ่งไม่เป็นที่พึงพอใจในหลายระดับโดยเฉพาะในกลุ่มของผู้บริจาคที่มีมุมมองแตกต่างกัน⁵⁵ จึงแสดงให้เห็นว่าแนวทางในการให้ความช่วยเหลือได้พัฒนาจากรูปแบบเดิมๆ มาเป็นเรื่องเฉพาะ ที่อาศัยความชำนาญและประสบการณ์ความรู้ของแต่ละองค์กรที่แตกต่างกันในการก่อให้เกิดผลสูงสุด ถึงกระนั้น การเพิ่มขึ้นของการใช้จ่ายในรูปแบบทวีภาคีก็เป็นการเพิ่มช่องทางให้กับกองทุนในการบริจาคด้วย⁵⁶

การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่จำเป็นจะต้องปรากฏในรูปของอาหารหรือสิ่งของเพียงเท่านั้น การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบเงินตราก็เป็นอีกหนทางหนึ่งที่ควรพิจารณา

⁵² Paul K. Freeman *et al.*, *Catastrophes and Development: Integrating Natural Catastrophes into Development Planning*, Disaster Management Working Paper Series No. 4 Washington D.C.: The World Bank, 2002.

⁵³ Joanna Macrea *et al.*, *Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action* (London: Overseas Development Institute, 2002), pp. 16-17.

⁵⁴ See, The Global Humanitarian Assistance Team, *Public Support for Humanitarian Crises through NGOs* Somerset: Development Initiatives, 2009.

⁵⁵ Joanna Macrea *et al.*, *Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action*, p. 24.

⁵⁶ Toby Porter, "An Embarrassment of Riches," *Humanitarian Exchange* 21 (2002): 2-4.

เช่นกันเพราะเป็นการช่วยเหลือและกระตุ้นเศรษฐกิจในพื้นที่⁵⁷ ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 รูปแบบ⁵⁸ คือ 1. เงินทุน (Cash Grants) เพื่อให้สมาชิกในครอบครัวของผู้ประสบภัยสามารถนำไปใช้จ่ายซื้อเครื่องอุปโภคและบริโภคที่จำเป็น 2. เงินจากการทำงาน (Cash for Work) เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัย และ และ 3. บัตรกำนัล (Vouchers) เป็นการให้ความช่วยเหลือที่เตรียมเอาไว้ล่วงหน้าในรูปแบบของมูลค่าเงินหรือสิ่งของที่ผู้ประสบภัยสามารถนำไปแลกเปลี่ยนเป็นอาหารหรือสิ่งของตามจุดที่กำหนดไว้

โดยที่รูปแบบที่ 1. และ 3. เป็นการให้เปล่า ส่วนรูปแบบที่ 2. เป็นการให้โดยมีเงื่อนไข การนำไปใช้เพื่อให้ความช่วยเหลือจึงต้องปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในพื้นที่โดยไม่จำกัดว่าต้องดำเนินการเพียงรูปแบบใดเท่านั้น⁵⁹ จึงต้องเป็นหน้าที่ของผู้ให้ความช่วยเหลือที่จะต้องคำนึงผลประโยชน์ของผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นสำคัญมากกว่าความสะดวกสบายของผู้ให้

4.1.4 การยอมรับสถานะภาพนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน

สถานะภาพนิติบุคคลเป็นปัญหาร่วมกันของผู้ให้การบรรเทาภัยพิบัติจากต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การพัฒนาภาคเอกชน คือ การยอมรับความเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายในซึ่งจดทะเบียนขึ้น มิใช่เพื่อจุดประสงค์ในการประกอบการธุรกิจ หรือตั้งสาขา หรือมาลงทุน

⁵⁷ Daniel G. Maxwell, Erin C. Lentz, and Christopher B. Barrett, Research Brief: Cash, Local Purchase, and/or Imported Food Aid?: Market Information and Food Insecurity Response Analysis [Online], Available from: [http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/2008%20CARE%20Research%20Brief%20\(Lentz%20et%20al.\).pdf](http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/2008%20CARE%20Research%20Brief%20(Lentz%20et%20al.).pdf) [2010, 4 June].

⁵⁸ See, Pantaleo Creti and Susanne Jaspars, Cash-Transfer Programming in Emergencies: A practical guide, 2006.

⁵⁹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Cash and Voucher in Relief and Recovery: Red Cross Red Crescent Good Practices [Online], Available from: http://www.recoveryplatform.org/assets/publication/cash_and_voucher_in_relief_and_recovery.pdf [2010, 4 June]; International Committee of the Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Guidelines for Cash Transfer Programming Geneva: International Committee of the Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007.

แต่อย่างไร⁶⁰ เนื่องจากบรรดาระัฐทุกรัฐต่างย่อมมีวิธีการจดทะเบียนเพื่อให้ได้สถานะของนิติบุคคลท่ามกลางความฉุกเฉินของสถานการณ์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่กระบวนการดำเนินการค่อนข้างช้าและยุ่งยากสำหรับหน่วยงานระหว่างประเทศ จนถึงกับทำให้บางครั้งต้องล้มเลิกความคิดที่จะขอสถานภาพนิติบุคคล อาทิ หลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิในประเทศไทยเมื่อ ค.ศ. 2004 องค์การพัฒนาระหว่างประเทศต่างชาติประสบปัญหาเกี่ยวกับกระบวนการจดทะเบียนตามกฎหมายภายใน และไม่ประสบความสำเร็จในการหาข้อมูลจากแหล่งข่าวของรัฐบาล แม้ว่าจะผ่านไปเป็นเวลานานนับเดือนหลังจากที่ภัยพิบัติเกิดขึ้นแล้วก็ตาม⁶¹ แต่ปัจจุบันการจดทะเบียนนิติบุคคลได้ถูกปรับรูปแบบและขั้นตอนให้ง่ายขึ้น โดยใช้ระยะเวลาเพียง 1 วัน ก็สามารถจดทะเบียนได้

การที่หน่วยงานระหว่างประเทศขาดสถานภาพเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน ส่งผลอย่างมากมายหลายประการ อาทิ การถูกขับออกจากประเทศโดยกะทันหัน ส่งผลให้เกิดความเกรงกลัวในหมู่ผู้ให้การบรรเทาภัยพิบัติ จนทำให้การดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องเร่งดำเนินการและจำกัดลงเพียงครั้งหนึ่งของโครงการที่วางเอาไว้⁶² เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานของสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ จึงเรียกร้องให้มีกฎหมายว่าด้วยอภิสัทธรรมและควมคุ้มกัน⁶³ และรับรองสถานภาพนิติบุคคลในรัฐภาคี ทางออกสำหรับปัญหานี้จึงอยู่ที่การทำข้อตกลงทวิภาคีระหว่าง

⁶⁰ Anthony Aust, *Handbook of International Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), pp. 182–183.

^{*} *E.g.*, ในวิกฤตการณ์โคโซโวปี ค.ศ. 1998 มีรายงานปรากฏว่าหน่วยงานระหว่างประเทศจำนวนมากไม่ได้จดทะเบียนเป็นนิติบุคคล เพราะประสบกับความยุ่งยากและล่าช้า.

⁶¹ Victoria Bannon *et al.*, *Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Thailand*, pp. 13–14.

⁶² Amnesty International, *Sudan: Continuing Blockade of Humanitarian Aid* (4 April 2006) [Online], Available from: <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAFR540102006?open&of=ENG-2AF>, [2009, 23 May].

⁶³ *E.g.*, Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations 1946; Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies 1947, United Nation, *Treaty Series*, Vol. 33, p. 261.

^{*} ปัจจุบันมีแต่เพียงอนุสัญญาสหภาพยุโรปว่าด้วยการยอมรับสถานภาพนิติบุคคลขององค์การพัฒนาระหว่างประเทศ ค.ศ. 1986 (European Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations 1986) ของสหภาพยุโรปเท่านั้น.

ผู้ให้การบรรเทาภัยพิบัติกับองค์การพัฒนาระหว่างประเทศหรือรัฐต่างๆ หากแต่ยังไม่ปรากฏว่า ข้อตกลงดังกล่าวเคยมีการจัดทำขึ้นก่อนที่จะเกิดเหตุการณ์ จึงเป็นแต่เพียงแนวปฏิบัติในระดับสากลที่ระบุให้ประเด็นนี้เหนือกว่าพันธกรณีทั่วไปในการอำนวยความสะดวกการให้ความช่วยเหลือโดยทั่วไป⁶⁴

4.1.5 การให้ความปลอดภัยและคุ้มครองแก่บุคลากรและทรัพย์สิน

ความปลอดภัยและการให้ความคุ้มครอง แม้จะไม่ใช่เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจ แต่อย่างไรก็ตาม ความเสี่ยงภัยก็ยังคงมีปรากฏอยู่ให้เห็น เมื่อสินค้าและบุคลากรเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศตกเป็นเป้าโจมตีโดยอาชญากรอยู่บ่อยครั้ง เนื่องจากถูกมุ่งประสงค์ต่อทรัพย์สินและสิ่งของบรรเทาภัยพิบัติ ทำให้ความปลอดภัยของบุคลากรบรรเทาภัยพิบัติและผู้รับการบรรเทาภัยพิบัติเป็นอุปสรรคหลักสำคัญประการหนึ่งของการเข้าถึงของการให้คุ้มครอง ซึ่งอาจก่อให้เกิดสถานการณ์ทางกฎหมายภายในประเทศ มีโจรผู้ร้าย โจรสลัด ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นการทำให้มีความชะงักงันของการนำความช่วยเหลือไปสู่ผู้ประสบภัย⁶⁵ หากแต่ในสภาวะดังกล่าวย่อมไม่ทำให้เกิดสภาพไร้กฎหมายในการปกป้องประชาชน การให้ความปลอดภัยจึงควรจะมีเป็นกฎหมายภายในที่มีความคุ้มครองนอกเหนือไปกว่าการอนุญาตให้เข้าไปยังพื้นที่ที่ภัยพิบัติเกิดขึ้น จนอาจต้องมีการคุ้มกันจากการทำร้ายบุคลากรหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมที่ทำงานด้วยความเป็นกลางและไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อเป็นการแสดงความจริงใจต่อการช่วยเหลือประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ท่ามกลางสถานการณ์ปัญหาและความสับสนวุ่นวายต่างๆ ไม่จำกัดเพียงแต่สิ่งของที่จะต้องได้รับความปลอดภัยจากการตกเป็นเป้าหมายมุ่งโจมตีเพื่อแสวงหาความร่ำรวยเท่านั้น หากแต่บุคลากรก็ประสบกับการถูกโจมตีเช่นกัน แต่ดั้งเดิมที่บุคลากรที่ปฏิบัติงานในนามของสหประชาชาติพื้นที่ที่จะได้รับเอาสิทธิและความคุ้มกัน โดยการปฏิบัติงานจะต้องเป็นทางการโดย

⁶⁴ David Fisher, "Domestic Regulation of International Humanitarian Relief in Disasters and Armed Conflict: A Comparative Analysis," *International Review of the Red Cross* 86: 362.

⁶⁵ *E.g.*, World Food Programme, Press Release, "Food Shortages Worsen as Piracy Slows Aid Delivery," [IRIN](http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=57461) (6 December 2005) [Online], Available from: <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=57461> [2009, 23 May].

ยึดถือจากหนังสือเดินทางสหประชาชาติ (United Nations Laissez-Passer: UNLP)⁶⁶ ซึ่งแตกต่างไปจากหนังสือเดินทางปกติ ซึ่งใช้ตามแต่สัญชาติของแต่ละคนในฐานะคนของชาตินั้นๆ เมื่อสถานการณ์ยังคงไม่ปลอดภัย จึงต้องมีความจำเป็นในการใช้กองกำลังในการคุ้มครองการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและคอยป้องกันสิ่งของบรรเทาทุกข์ ซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นกลางท่ามกลางความขัดแย้งหลักเสี่ยงที่จะมีส่วนร่วมโดยตรงกับความขัดแย้ง และปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน

หลักกฎหมายในเรื่องการให้ความปลอดภัยแก่บุคลากร มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานในนามของสหประชาชาติ ไม่ว่าจะเป็นจากหน่วยงานของสหประชาชาติเองหรือจากองค์การพัฒนาระหว่างประเทศอื่นที่อยู่ภายใต้ความตกลงกับสหประชาชาติเองก็ตาม คืออนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยของบุคลากรของสหประชาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 1994 (Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 1994: UN Safety Convention)⁶⁷ ระบุให้รัฐภาคีให้การรับรองถึงความปลอดภัยของบุคลากรป้องกันอาชญากรรมต่อพวกเขา และการจู่โจมต่อพวกเขาที่ปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจเพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ⁶⁸ โดยที่การละเมิดพันธกรณีดังกล่าวย่อมเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีตามอนุสัญญา จึงระบุให้รัฐภาคีต้องมีหรือยินยอมให้มีเขตอำนาจศาลเหนือการโจมตีบุคลากรของสหประชาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁶⁹ นอกจากนี้ คณะมนตรีความมั่นคงหรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติยังสามารถประกาศว่ามีความเสี่ยงเป็นพิเศษต่อความปลอดภัย (An Exceptional Risk) ของบุคคลที่ปฏิบัติงานได้อีกด้วย⁷⁰

ความพยายามของสหประชาชาติและสังคมระหว่างประเทศในการขยายการคุ้มครองบุคลากรปรากฏตามในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยของบุคลากรของสหประชาชาติและองค์การที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005 (Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 2005) ซึ่งมีการเพิ่มเติมการคุ้มครองให้

⁶⁶ See, Wolfgang Münch, Guangting Tang, and M. Deborah Wynes, Review of the Management of the United Nations Laissez-passer United Nations Geneva: United Nations, 2005.

⁶⁷ United Nations, Treaty Series, Vol. 2051, p. 363.

⁶⁸ Articles 7, 9, and 11 of UN Safety Convention.

⁶⁹ Article 10 of UN Safety Convention.

⁷⁰ Article 1(c) (i) of Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 1994.

กว้างขึ้น โดยไม่ต้องมีการประกาศว่ามีความเสี่ยงเป็นพิเศษต่อความปลอดภัยของบุคคลที่ปฏิบัติงาน⁷¹ พิธีสารเลือกรับนี้ก็ได้มีบทยกเว้นให้รัฐสามารถแถลงต่อเลขาธิการแห่งสหประชาชาติว่าจะไม่บังคับใช้บทบัญญัติในพิธีสารเฉพาะในการเกิดภัยพิบัติธรรมชาติเท่านั้น⁷² ซึ่งปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมยามฉุกเฉินให้กว้างขวางขึ้น *inter alia* ปฏิบัติการสร้างสันติภาพ (Peace Building)

ประเด็นในเรื่องความเป็นกลางส่งผลให้ในบางกรณี หน่วยงานทางมนุษยธรรมจำเป็นต้องปฏิเสธกองกำลังคุ้มกันเพื่อแสดงและดำรงสถานความเป็นกลางของตนต่อไป โดยแนวคิดเรื่องความเป็นกลางนี้ปรากฏอยู่ในหลักของกฎหมายมนุษยธรรม และได้รับการกล่าวเน้นย้ำบ่อยครั้งถึงความสำคัญในการเคารพหลักการดังกล่าว ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยง

ในบางเหตุการณ์รัฐบาลกลับอาศัยเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ โดยเข้าเก็บเงินค่าคุ้มครองต่อหน่วยงานทางมนุษยธรรมที่มีความต้องการจะไปให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้บางหน่วยงานเท่านั้นที่พอจะมีกำลังจ่ายได้ ทั้งที่เป็นหน้าที่ของรัฐในการปกป้องและคุ้มครองให้ความปลอดภัยในการปฏิบัติงานซึ่งรัฐต้องส่งทหารมาอารักขาให้ความคุ้มกัน^{***} แต่บางรัฐก็ยังคงกังวล

⁷¹ Article 2(1) of Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 2005.

⁷² Article 2(3) of Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 2005; International Law Commission, Protection of Persons in the Event of Disasters: Memorandum by the Secretariat United Nations Document A/CN.4/590 (17 December 2007), at ¶¶ 205-206.

* *E.g.*, การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจำเป็นจะต้องกระทำตามหลักมนุษยธรรม, หลักความยุติธรรม และหลักความเป็นกลาง, see, United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, United Nations Document A/RES/46/182, Annex, ¶ 2.

** *E.g.*, ที่ประเทศอูกันดา รัฐบาลเรียกเก็บค่าคุ้มครองต่อขบวนให้การบรรเทาภัยพิบัติทางด้านมนุษยธรรมที่จะเข้าไปยังค่ายผู้พลัดถิ่นด้วยค่าธรรมเนียมจำนวนมาก จึงทำให้องค์การพัฒนากาเอกชนบางกลุ่มไม่สามารถจ่ายได้, see, A Mission Report of the Internal Displacement Unit, Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs, UN System Response to the IDP Situation in Uganda and Recommendations for Enhanced Support to the National and Local Authorities (August 2003) [Online], Available from: <http://www.reliefweb.int/idp/docs/reports/UgandaAug03.pdf>, p. 3 [2009, 23 May].

*** *E.g.*, ประเทศอินโดนีเซียส่งทหารมาให้ความคุ้มกันทันทีกับหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมหลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิ, see, Jim Gomez, "Indonesia Requires Aid Escorts," Deseret News (13 January

เรื่องความปลอดภัยของรัฐบาล จึงกำหนดขั้นตอนในการรับใบอนุญาตเดินทางทั่วประเทศไว้อย่างจำกัด และยังคงต้องได้รับการอนุมัติจากหลายหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย⁷³

กฎหมายมนุษยธรรมก็ยิ่งให้การรับรองว่าจะคุ้มครองสิ่งของที่ส่งมาบรรเทาทุกข์⁷⁴ และรวมทั้งการเคารพต่อการให้ความคุ้มครองบุคลากรทางมนุษยธรรม⁷⁴ โดยในปัจจุบันนี้หลักการดังกล่าวได้รับการปฏิบัติว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีทั้งในสภากาชาดซึ่งตั้งกันทางอาวุธที่มีลักษณะระหว่างประเทศและภายในประเทศ⁷⁵ จึงควรที่จะนำมาขยายหลักการให้ครอบคลุมถึงยามภัยพิบัติธรรมชาติด้วย

หลักกฎหมายในเรื่องการให้ความปลอดภัยแก่บุคลากร มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานในนามของสหประชาชาติ ไม่ว่าจะเป็นจากหน่วยงานของสหประชาชาติเองหรือจากองค์การพัฒนาภาคเอกชนอื่นที่อยู่ภายใต้ความตกลงกับสหประชาชาติเองก็ตาม คืออนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยของบุคลากรของสหประชาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 1994 ระบุให้รัฐภาคีให้การรับรองถึงความปลอดภัยของบุคลากรป้องกันอาชญากรรมต่อพวกเขาและการคุ้มครองพวกเขาที่ปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจเพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ โดยที่การละเมิดพันธกรณีดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นการผิดตามอนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยของบุคลากรของสหประชาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 1994 เท่านั้น หากแต่ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลอาญาระหว่างประเทศ (International Criminal Court) ขึ้นแล้ว⁷⁶ ปัจจุบัน (พ.ศ. 2553) มีรัฐภาคีจำนวน 114 รัฐ⁷⁷ ตามธรรมนูญแห่งกรุงโรมของศาลอาญาระหว่างประเทศ (ICC Statute)

2005) [Online], Available from: <http://www.deseretnews.com/article/600104498/Indonesia-requires-aid-escorts.html> [2009, 23 May].

* E.g. ประเทศพม่าต้องมีการอนุมัติจากเจ้าหน้าที่รัฐมากมายและยังมีอุปสรรคด้านกฎระเบียบอีกมากด้วย.

⁷³ Article 59 of GC IV.

⁷⁴ Article 71 of AP I.

⁷⁵ Henckaerts and Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, pp. 105–111.

⁷⁶ See, Olympia Bekou and Robert Cryer eds. The International Criminal Court Burlington, VT: Ashgate/Dartmouth, 2004; Marlies Glasius, The International Criminal Court: A Global Civil Society Achievement New York, N.Y.: Routledge, 2006.

⁷⁷ International Criminal Court, State Parties of the International Criminal Court [Online], Available from: <http://www.icc-cpi.int/statesparties.html> [2010, 17 October].

ได้ระบุให้การโจมตีต่อบุคลากร และสิ่งของทางด้านมนุษยธรรม ถูกถือได้ว่าเป็นการก่ออาชญากรรมยามสงคราม (War Crime)⁷⁸ ทั้งในกรณีการขัดกันทางอาวุธระหว่างประเทศและภายในประเทศ⁷⁹ แม้ตามสนธิสัญญาจะมีได้ระบุให้รัฐภาคีจะต้องบัญญัติบทกฎหมาย ให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญา แต่บรรดารัฐทั้งหลายต่างก็มีบทบัญญัติกฎหมายของตน เพื่อให้สอดคล้องกับการแปลความหมายดังกล่าว อีกทั้ง การละเมิดต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศยังส่งผลต่อรัฐให้ต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศอีกด้วย⁸⁰

คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศระบุให้การยอมรับโดยรัฐภาคี และให้เคารพสถานภาพพิเศษของคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ ในการปฏิบัติงานภาคสนามตามอนุสัญญาเจนีวา⁸¹ และในสังคมระหว่างประเทศได้ยอมรับว่าการให้กองกำลังคุ้มกันในสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธควรจะเป็นมาตรการสุดท้าย โดยปรากฏอยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกันว่าต้องจำกัดและระมัดระวังอย่างยิ่งยวดในการรับความคุ้มกันด้วยอาวุธ⁸² จึงทำให้ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ การจะให้กองกำลังคุ้มกันเป็นวิธีมาตรการสุดท้ายเช่นกัน

⁷⁸ Knut Dormann, *Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Sources and Commentary* New York: Cambridge University Press, 2003; United Nations Security Council Resolution 1502 (2003), Protection of United Nations Personnel, Associated Personnel and Humanitarian Personnel in Conflict Zones, United Nations Document S/RES/1502 (2003).

⁷⁹ Articles 8(2)(b)(iii) and 8(2)(e)(iii) of Rome Statute.

⁸⁰ Prosit Aekaputra, "International Humanitarian Law and State Responsibility in 21st Century," in *ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law*, eds V. S. Mani et al., (New Delhi: Indian Society of International Law, 2003), pp. 96–105.

⁸¹ Article 142 of GC IV.

⁸² E.g., Inter-Agency Standing Committee, *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys: Discussion Paper and Non-Binding Guidelines* [Online], Available from: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4410&type=pdf> [2009, 23 May]; Resolution 7 of Council of Delegates of the Red Cross and Red Crescent 2005, *Guidance Document on Relations between the Components of the Movement and Military Bodies* [Online], Available from: [http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/council-of-delegates-resolutions-181105/\\$File/CoD-Resolutions_2005_EN.pdf](http://www.icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/council-of-delegates-resolutions-181105/$File/CoD-Resolutions_2005_EN.pdf), p. 85 [2009, 23 May].

4.1.6 การยอมรับทางวิชาชีพและแนวปฏิบัติทางการแพทย์

การให้บริการทางการแพทย์เกิดอุปสรรคทางด้านกระบวนการอีกประการที่เกี่ยวกับการยอมรับวิชาชีพทางการแพทย์ คือ บุคลากรทางการแพทย์ เพราะโดยปกติจะต้องมีใบประกอบโรคศิลป์หรือใบรับรองจากหน่วยงานภายในของรัฐนั้นๆ ก่อนที่บุคลากรดังกล่าวจะสามารถทำการตรวจรักษาได้

ตามอนุสัญญาเจนีวาไม่ได้ให้คำนิยามของบุคลากรทางการแพทย์ (Medical Personnel) เอาไว้ ซึ่งถ้าจะต้องตีความอย่างเป็นคุณแล้ว จึงควรจะหมายรวมถึง กลุ่มบุคคลอื่นนอกเหนือจากแพทย์ ด้วยรวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านอนามัย ผู้เชี่ยวชาญโภชนาการ และพยาบาลด้วย⁸³ นอกจากนี้ประเด็นในเรื่องใบอนุญาตวิชาชีพของบุคลากรทางการแพทย์ จึงสามารถไม่อาจอ้างว่าเป็นเหตุผลว่า คือ ความจำเป็นอย่างยิ่งทางทหารได้ แล้วนำไปสู่การปิดกั้นการรักษาพยาบาล

ในประเทศไทย การยอมรับคุณภาพทางการแพทย์ของคนต่างชาติปกติแล้วใช้เวลาราวสองปี ต้องมีใบสมัครและสอบผ่านข้อสอบที่เป็นภาษาไทย⁸⁴ ทำให้ปรากฏว่ามีกลุ่มแพทย์จำนวนอย่างน้อยถึง 32 กลุ่มที่ถูกขัดขวาง⁸⁵ หรือต้องได้รับอนุญาตจากรัฐบาลท้องถิ่นก่อน^{*} อย่างไรก็ตาม บุคลากรทางการแพทย์ก็ยังคงถูกทิ้งไว้ในสถานะที่ไม่แน่นอนสำหรับความรับผิดชอบ⁸⁶ และปราศจากแบบแผนชั่วคราวของการควบคุมแพทย์ต่างชาติที่แทรกแซงกระบวนการรักษาผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างไม่สัมฤทธิ์ผลหรือเหมาะสม^{**}

⁸³ Yvez Sandoz *et al.* eds, Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949 (Geneva: International Committee of Red Cross, 1989), p. 833.

⁸⁴ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Thailand, p. 16.

⁸⁵ Victoria Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Thailand, p. 16.

^{*} แพทย์จากแคนาดาที่จะเข้ามาช่วยเหลือและค้นหาผู้ประสบภัยหลังจากเกิดพายุไต้ฝุ่นต้องรอการอนุมัติจากรัฐบาลของมลรัฐนิวออร์ลีนส์เสียก่อน, see, Anne Richard, Role Reversal: Offers of Help from Other Countries in Response to Hurricane Katrina (Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2006), p. 20.

⁸⁶ *Id.*

^{**} *E.g.*, หลังจากเหตุการณ์สื่อนามิกกลุ่มนักไซเอนโทโลจีส์ (Scientologist) พบว่าที่ศรีลังกา อินโดนีเซีย และอินเดียใช้วิธีการใหม่ของการภาวนาอธิฐาน (Faith Healing) ต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบเพื่อรักษา,

ในระดับสากลที่มีสนธิสัญญายอมรับวิชาชีพต่อกัน⁸⁷ มีระบุแต่เพียงการยอมรับถึงคุณภาพของผู้จบการศึกษาจากรัฐภาคีด้วยกัน แต่มิได้กล่าวถึงสถานการณ์ฉุกเฉิน อีกทั้งการยอมรับถึงวิชาชีพดังกล่าวก็ยังจำกัดอยู่ในแต่ละภูมิภาคระหว่างประเทศที่พัฒนาแล้ว และยอมรับเฉพาะผู้จบจากประเทศพัฒนาแล้วด้วยกันเองทั้งสิ้น

ในระดับภูมิภาค อาเซียนมีข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement: MRA) เป็นข้อตกลงยอมรับร่วมคุณสมบัตินักวิชาชีพ ซึ่งเป็น การแสวงหาจุดยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของทำงานด้านบริการในกลุ่มที่เป็นนักวิชาชีพและเป็นเงื่อนไขในการได้รับอนุญาตให้ทำงานในประเทศสมาชิก* โดยวัตถุประสงค์ของข้อตกลงชนิดนี้ คือ การช่วยให้นักวิชาชีพอาเซียนสามารถเคลื่อนย้ายเข้าไปทำงานในประเทศอาเซียนอื่นได้สะดวก

Peter S. Goodman, "For Tsunami Survivors, A Touch of Scientology," *Washington Post* (28 January 2005): C01; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2005: Focus on Information in Disasters* (International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: Geneva, 2006), p. 93.

⁸⁷ E.g., Regional Convention on the Recognition of Studies, Certificates, Diplomas, Degrees and other Academic Qualifications in Higher Education in the African States 1981; Council of Europe/UNESCO Convention on the Recognition of Qualifications concerning Higher Education in the European Region 1997; see, Dimitri Beridze, "The Recognition of Studies and Qualifications in Higher Education: A challenge for the twenty-first century," *Prospects* 28, 3 (1998): 443-454; Oanda Ogachi, "Internationalization vs Regionalization of Higher Education in East Africa and the Challenges of Quality Assurance and Knowledge Production," *Higher Education Policy* 22, 3 (2009): 331-347.

* ปัจจุบัน มี 7 กลุ่มวิชาชีพ คือ 1. ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิศวกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Engineering Services) 2. ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพการพยาบาลของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Nursing Services) 3. ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาสถาปัตยกรรมของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Architectural Services) 4. ข้อตกลงยอมรับร่วมในคุณสมบัติด้านการสำรวจของอาเซียน (ASEAN Framework Arrangement for the Mutual Recognition of Surveying Qualifications) 5. ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Medical Practitioners) 6. ข้อตกลงยอมรับร่วมสาขาวิชาชีพทันตแพทย์ของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement on Dental Practitioners) 7. กรอบข้อตกลงยอมรับร่วมวิชาชีพบัญชีของอาเซียน (ASEAN Mutual Recognition Arrangement Framework on Accountancy Services).

มากขึ้น และเพิ่มโอกาสมากขึ้นในการได้รับบริการจากนักวิชาชีพที่มีความสามารถจากชาติอาเซียนอื่นๆ ที่อาจจะเข้ามาทำงานในประเทศของตน⁸⁸

ส่วนแนวปฏิบัติทางการแพทย์ ที่จำต้องมีระบบในการเก็บข้อมูลที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล เพราะความสูญเสียในชีวิตย่อมปรากฏเป็นหลักฐานของความรุนแรงของภัยพิบัติธรรมชาติ และกว่าที่การให้ความช่วยเหลือจะเข้ามาถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ ความสูญเสียก็ยิ่งเพิ่มจำนวนขึ้น ทำให้การเก็บข้อมูลของผู้เสียชีวิตมีความสำคัญตรงที่หลังจากเหตุการณ์สงบลงผู้นั้นจะได้ไม่ต้องพลัดพรากจากครอบครัวหรือผู้ที่เป็นที่รักอีก อีกทั้งเพื่อให้ญาติมิตรสามารถนำร่างของผู้วายชนไปประกอบพิธีทางศาสนาได้

บุคลากรทางการแพทย์จากต่างประเทศแม้ว่ามีความต้องการที่จะให้ความช่วยเหลือ แต่เนื่องด้วยสถานการณ์ที่แตกต่างของแต่ละภัยพิบัติ โดยส่วนมากแล้วในบริเวณที่ได้รับผลกระทบจะขาดแคลนผู้ปฏิบัติงาน แต่ด้วยโครงสร้างทางสาธารณสุขยังคงมีอยู่ จึงอาศัยบุคลากรทางการแพทย์ภายในประเทศจากพื้นที่อื่นเพื่อเข้ามาให้ความช่วยเหลือเหตุการณ์สึนามิที่ศรีลังกา พบว่า แพทย์และพยาบาลท้องถิ่นกว่าพันคนได้เข้าไปช่วยเหลือยังพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบทันที จึงไม่มีปัญหาเรื่องภาษาหรือเรื่องสภาพแวดล้อมในการปรับตัว ทำให้สามารถนำผู้บาดเจ็บไปส่งโรงพยาบาลได้อย่างทันท่วงที ซึ่งบุคลากรทางการแพทย์จากต่างประเทศไม่สามารถกระทำการดังกล่าวได้ จึงทำให้แม้จะมีจำนวนมากแต่ก็มาผิดเวลาจนทำให้กลายเป็นภาวะมากกว่าประโยชน์⁸⁹

อย่างไรก็ตาม สถานการณ์แผ่นดินไหวที่แคชเมียร์ (Kashmir) ประเทศอินเดียใน ค.ศ. 2005 มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 75,000 คน และบาดเจ็บเกือบ 40,000 คน หรือในสถานการณ์แผ่นดินไหวในชวา ประเทศอินโดนีเซีย ค.ศ. 2006 ที่มีผู้เสียชีวิตกว่า 6,000 คน และผู้บาดเจ็บนับพันคน จึงเป็นสถานการณ์ที่เป็นภาระเกินกว่าที่บุคลากรทางการแพทย์จะสามารถรับมือไหวได้ จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะได้รับความช่วยเหลือจากภายนอกให้มาตั้งศูนย์พยาบาลและบุคลากรทางการแพทย์ในภาคสนาม

⁸⁸ ไบรด์ดู, กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ, MRA ของอาเซียน [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: <http://www.thaifta.com/thaifta/Home/tabid/36/ctl/Details/mid/582/ItemID/4613/Default.aspx>. [2553, 13 ตุลาคม].

⁸⁹ Rony Brauman, *Global Media and the Myths of Humanitarian Relief: The Case of the 2004 Tsunami*, in *Humanitarianism and Suffering: The Mobilization of Empathy*, ed. Richard Ashby Wilson (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 111–112.

แม้ไม่สามารถปฏิเสธความสำคัญของบุคลากรทางการแพทย์ได้ แต่ในบางกรณีรัฐก็ยังคงยึดถือกฎระเบียบภายในของตนเป็นสำคัญ^{*} ทั่วๆ ไปที่ตามกฎหมายมนุษยธรรมได้ระบุถึงบทบัญญัติเฉพาะเกี่ยวกับการเข้าถึง ปกป้อง และเคารพต่อบุคลากรทางการแพทย์ บทบัญญัตินี้ดังกล่าวใช้กับบุคลากรทางการแพทย์ที่กระทำการภายใต้นโยบายของรัฐที่เกิดเหตุ และหน่วยงานด้านการแพทย์^{**} ทั่วไปแล้วรัฐภาคีต้องอนุญาตให้บุคลากรทางการแพทย์เข้าถึงในที่ที่จำเป็น และยังคงต้องเคารพ ปกป้อง และให้ความช่วยเหลือพวกเขาเหล่านั้นให้ปฏิบัติหน้าที่โดยลุล่วง โดยมีข้อจำกัดอยู่เพียงความจำเป็นทางทหารอย่างยั้งยวดเท่านั้น ที่จะทำให้ต้องยุติหรือจำกัดการให้ความช่วยเหลือ⁹⁰

ดังนั้น เมื่อเทียบกับในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติจึงควรที่จะนำหลักการต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นมาปรับใช้ได้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการปฏิบัติงานให้กับบุคลากรทางการแพทย์

4.1.7 การขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์และอุปกรณ์

การขนส่งสิ่งของในยามภัยพิบัติแม้ว่าไม่ได้มีตราสารระหว่างประเทศระบุเป็นการเฉพาะถึงการขนส่งในยามภัยพิบัติแต่ก็พบว่ามีอนุสัญญาทางการขนส่งหลายฉบับที่มีบทบัญญัติบางมาตราระบุถึงประเด็นนี้เอาไว้ โดยแบ่งหมวดหมู่ออกเป็น การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ และการขนส่งทางบก

^{*} E.g., ท่ามกลางการขัดกันทางอาวุธระหว่างรัฐบาลเนปาลกลุ่มกบฏลัทธิเหมา (Maoist Rebel Group) หน่วยงานทางการแพทย์ระหว่างประเทศต้องถูกยุติปฏิบัติการลง เพราะว่าจะไม่ยอมรับใบประกอบโรคศิลป์ของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, IDRL Asia-Pacific Study-Nepal Laws Politicizes Planning and Practices on International Disaster Response [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/idrl/idrl-nepal.pdf>, p. 28 [2009, 23 May].

^{**} Articles 24–26 of GC I; Articles 17 and 56 of GC IV; Articles 8(c) and 15 of AP I, มีการระบุอย่างชัดเจนถึง คำว่า บุคลากรทางการแพทย์ (Medical Personnel); Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, pp. 81–83; Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law Volume II Practices, Part 1 (Cambridge: Cambridge University Press, 2005) pp. 453–456.

⁹⁰ Article 71 of AP I.

การขนส่งทางน้ำ มีอนุสัญญาว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการสัญจรทางน้ำทางน้ำระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965 (Convention on Facilitation of International Maritime Traffic 1965)⁹¹ ระบุให้รัฐภาคีต้องอำนวยความสะดวกการเข้าและออกของเรือที่เกี่ยวกับฐานด้านบรรเทาทุกข์ ซึ่งรวมไปถึงการเข้าและออกเมืองของบุคคลากรและสินค้าในโกดังสำหรับขนส่ง⁹²

การขนส่งทางอากาศ มีอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 (Convention on International Civil Aviation of 1944: Chicago Convention)⁹³ ตามภาคผนวก 9 ว่าด้วยมาตรฐานและการปฏิบัติตามคำแนะนำว่าด้วยการอำนวยความสะดวก (Annex 9 the Standards and Recommended Practices on Facilitation: Annex 9) ที่ระบุให้รัฐภาคีอำนวยความสะดวก (Facilitation)⁹⁴ การเข้า-ออก และผ่านของอากาศยาน (Aircraft) ในดินแดนของตนในการดำเนินกิจกรรมในนามขององค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับโดยสหประชาชาติหรือในนามของรัฐ ซึ่งต้องใช้มาตรการที่เป็นไปได้ทุกประการในการให้ความมั่นใจถึงการปฏิบัติการที่ปลอดภัย⁹⁵ พร้อมทั้งเรียกร้องต่อรัฐให้อำนวยความสะดวกแก่บุคคลากรและสิ่งของที่มาพร้อมกับเที่ยวบินบรรเทาทุกข์ (Relief Flights)^{**} ให้ผ่านไปได้โดยไม่ชักช้า⁹⁶

⁹¹ United Nations, *Treaty Series*, Vol. 265, p. 591.

⁹² Annex 1, Sections 5.11-5.12 of Convention on Facilitation of International Maritime Traffic 1965.

* สัมภาษณ์ อุมพร ตะสูงเนิน, นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย กรมการบินพลเรือน, 15 ตุลาคม 2553; ผู้เขียนเป็นหนี้บุญคุณและขอขอบคุณ นางสาวอุมพร ตะสูงเนิน ที่ตลอดระยะเวลาที่เรียนในหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งปันบทความทางวิชาการต่างๆ ที่กรุณานำมาจากที่ทำงาน ให้ผู้เขียนถึงที่มหาวิทยาลัยเพื่อผู้เขียนได้มีโอกาสศึกษาเพิ่มพูนความรู้ พร้อมกับความเห็นและคำแนะนำทางกฎหมายในหัวข้อนี้ ด้วยความเมตตาและกรุณาต่อผู้เขียนเป็นอย่างยิ่ง.

⁹³ United Nations, *Treaty Series*, Vol. 389, p. 84.

⁹⁴ Ruwantissa I. R. Abeyratne, "Facilitation and the ICAO Role – A Prologue for the Nineties," In *Annals of Air and Space Law Vol. XV*. (Montreal: McGill University Press, 1990), pp. 3-15, at 8.

⁹⁵ International Standards and Recommended Practices Annex 9 of Chicago Convention.

** Chapter 1 of Annex 9

Relief flights. Flights operated for humanitarian purposes which carry relief personnel and relief supplies such as food, clothing, shelter, medical and other items during or after an emergency and/or disaster and/or are used to evacuate persons from a place where their life or health is threatened by such emergency and/or disaster to a safe haven in the same State or another State willing to receive such persons.

การขนส่งทางบก แม้ว่าจะไม่ปรากฏว่ามีตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางบก อ้างถึงสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่ก็พบว่ามิบัตัญญัตินี้ทั่วไปในสนธิสัญญาต่างๆ** ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ โดยระบุให้รัฐยกเว้นภาษีให้กับยานยนต์หรือโกดังที่บรรจุทุกสินค้าที่เข้ามายังประเทศและลำเลียงผ่านไปยังประเทศที่สาม จนไปถึงการละเว้นการตรวจสอบสินค้าที่ลำเลียงผ่านทางถนนระหว่างประเทศที่ข้ามไปยังประเทศต่างๆ

สิ่งของบรรเทาทุกข์และอุปกรณ์มักจะลำเลียงผ่านดินแดนของรัฐอื่นกว่าที่จะมาถึงรัฐที่ได้รับผลกระทบ อาจจะทำให้ถูกเรียกเก็บภาษีหรือตรวจสอบเกิดเป็นภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นและส่งผลให้เกิดความล่าช้า เช่น อาหารถูกกักเอาไว้ที่ศุลกากรของสาธารณรัฐไนเจอร์ (Republic of Niger) อยู่ 4 วัน จนกว่าจะเดินทางไปถึงบูร์กินาฟาโซ (Burkina Faso) ที่กำลังประสบกับภาวะขาดแคลนอาหาร⁹⁷ หรือสิ่งของที่ขนส่งไปยังบาฮามาสที่ประสบกับพายุเฮอริเคนแจนถูกกักเอาไว้ที่ศุลกากรใน

⁹⁶ *Id.*, Section 8.9; also see, Ruwantissa I. R. Abeyratne, *Aviation in Crisis* (London: Ashgate Publishing, 2004), p. 24; Alejandro J. Piera, "Facilitation of Air Transport," *Air and Space Law* 26, 6 (2001): 315-332.

มีแต่สนธิสัญญาในระดับภูมิภาค เช่น กฎระเบียบคณะมนตรียุโรปหมายเลข 881/92 ว่าด้วยการเข้าถึงตลาดในการรับขนของโดยถนนภายในประชาคมถึงหรือจากดินแดนของรัฐสมาชิกหรือผ่านดินแดนของรัฐหนึ่งหรือรัฐสมาชิก ค.ศ. 1992 (European Council Regulation (EEC) No. 881/92 of on Access to the Market in the Carriage of Goods by Road within the Community to or from the Territory of a Member State or Passing across the Territory of One or more Member States 1992) ซึ่งมีการระบุเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจงว่าให้ยกเว้นสิ่งของและอุปกรณ์ทางการแพทย์ในการบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินโดยเฉพาะในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติจากการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ทางด้านขนส่ง.

** อนุสัญญาศุลกากรว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราวของยานยนต์ส่วนบุคคล ค.ศ. 1954 (Customs Convention on the Temporary Importation of Private Road Vehicles 1954), United Nations Document ECE/TRANS/107/Rev.1; อนุสัญญาศุลกากรว่าด้วยการนำเข้าชั่วคราวของยานยนต์ทางการค้า ค.ศ. 1956 (Customs Convention on the Temporary Importation of Commercial Road Vehicles 1956), United Nations Document ECE/Trans/108; อนุสัญญาศุลกากรว่าด้วยการปฏิบัติต่อตู้บรรจุสินค้าร่วมกันที่ใช้ในการขนส่งระหว่างประเทศ ค.ศ. 1954 (Convention on Customs Treatment of Pool Containers Used in International Transport 1994), United Nations Document ECE/TRANS/106.

⁹⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Operations Update - Burkina Faso, Mali, Mauritania and Niger: Food Insecurity (July 10, 2006) [Online], Available from: <http://www.ifrc.org/docs/appeals/05/05ea01505.pdf>, p. 6 [2010, 2 June].

ไมเอมี ประเทศสหรัฐอเมริกา⁹⁸ ตามอนุสัญญาในระดับภูมิภาค ได้มีการระบุถึงการเร่งรัดในกระบวนการหรือละเว้นภาษีของรัฐที่สิ่งของลำเลียงผ่าน⁹⁹ และได้รับการยอมรับในรูปของมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติอีกด้วย¹⁰⁰

แนวทางของสัญญาระหว่างประเทศจึงปรากฏเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการรับชั่วคราว ค.ศ. 1990 (Convention on Temporary Admission 1990: Istanbul Convention) ที่ได้รวบรวมตราสารระหว่างประเทศที่มีอยู่ให้เข้ามาเป็นหนึ่งเดียว โดยรวมไปถึงอนุสัญญาศุลกากรว่าด้วยการนำสินค้าเข้าเป็นการชั่วคราว ค.ศ. 1961 (Customs Convention on the A.T.A. Carnet for the Temporary Admission of Goods 1961) ที่ระบุให้กระบวนการทางศุลกากรให้ง่ายและเป็นระบบเดียวกัน เพื่อให้เป็นมาตรฐานและรูปแบบเดียวกันสำหรับเอกสารที่ใช้สำหรับการนำสินค้าเป็นการชั่วคราว จนไปถึงการขนส่ง¹⁰¹

การละเว้นจากค่าใช้จ่ายต่างๆ เป็นการแสดงออกอย่างแท้จริงในการแสดงความมีน้ำใจในการบรรเทาทุกข์ และในความเป็นจริงแล้วผลประโยชน์ที่แท้จริงก็จะตกอยู่กับประเทศที่การบรรเทาทุกข์ถูกส่งเข้าไปถึง¹⁰² พิธีสารเพิ่มเติมของอนุสัญญาเจนีวา ได้ขยายบทบัญญัติการบรรเทาทุกข์ว่า จะต้องผ่านอย่างรวดเร็วและไม่มีการขัดขวางสิ่งของ เครื่องมือ และบุคลากรทั้งหมดที่ส่งไปบรรเทาทุกข์¹⁰³ ปัจจุบันหลักการนี้ได้รับการยอมรับให้ครอบคลุมในทุกสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธ และ

⁹⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Final Report - Bahamas: Hurricane Jeanne (4 April 2005) [Online], Available from: http://www.ifrc.org/cgi/pdf_appeals.pl?04/2304f.pdf, p. 4 [2010, 2 June].

⁹⁹ Article 16 of ADEMR; Article 7 of Arab Cooperation Agreement on Regulating and Facilitating Relief Operations 1987; Article 5 of Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC) on collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response in Natural and Man-Made Disasters 1998; Article 5 of Inter-American Convention to Facilitate Assistance in Cases of Disaster 1991.

¹⁰⁰ United Nations General Assembly Resolution 46/182 (19 December 1991), Strengthening the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, Annex ¶ 7, United Nations Document A/RES/46/182.

¹⁰¹ See, Annexes A, B.2, B.6, B.9, C, D of Istanbul Convention.

¹⁰² Jean Pictet, Commentary on Geneva Convention IV of 12 August 1949 Relative to the Protection of Civilian in Time of War, p. 327.

¹⁰³ Article 70(2) of AP I.

เป็นกฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย¹⁰⁴ ทำให้ผู้บรรเทาทุกข์ทางด้านมนุษยธรรมปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากการอนุญาตให้เข้าไปทำการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม จึงเป็นสิ่งจำเป็นและมั่นคงจะต้องมีอุปกรณ์และเครื่องมือเพื่อสำหรับใช้ปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยหลักการนี้ย่อมสามารถขยายมาใช้ในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ

4.1.8 การประสานงานและการให้ความร่วมมือ

กรณีภัยพิบัติสึนามิ (Tsunami) มีองค์กรทางมนุษยธรรมกว่า 200 องค์กร และกองกำลังทหาร 12 ประเทศ เข้ามาให้ความช่วยเหลือในประเทศอินโดนีเซีย แต่กับพบว่าต่างฝ่ายต่างทำงานรวมไปถึงแข่งขันในการให้ความช่วยเหลือระหว่างหน่วยงานบรรเทาทุกข์ด้วยตนเอง¹⁰⁵ จนนำไปสู่การปฏิเสศที่จะแบ่งปันข้อมูลและเกิดการงานที่ซับซ้อนกันในบางพื้นที่ เช่น องค์กรอนามัยโลกได้ส่งวัคซีนป้องกันโรคหัด ไปยังหมู่บ้านหนึ่งและพบว่า มีองค์กรที่ไม่ปรากฏชื่อได้ให้วัคซีนแก่เด็กบางคน แล้วหลักฐานบันทึกเอาไว้¹⁰⁶ หรือแพทย์จำนวน 20 คน ทำการผ่าตัดผู้ป่วยเพียงรายเดียว¹⁰⁷ จึงเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ เวลา และบุคลากรในการให้ความช่วยเหลือ ในขณะที่บางพื้นที่กลับถูกละเลยไม่ได้รับความช่วยเหลือให้สอดคล้องกับความต้องการ

เงินบริจาคจำนวนมากจากภาคเอกชนถูกใช้จ่ายอย่างรวดเร็ว โดยองค์กรภาคเอกชนต่างๆ ที่แข่งขันกัน จึงทำให้เกิดกรณีจัดสรรทรัพยากรอย่างไร้ประสิทธิภาพ องค์กรทางด้านมนุษยธรรมต่างๆ ได้ส่งรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของตนให้แก่สหประชาชาติมีเพียง 46 องค์กร จากทั้งหมดกว่า 200 องค์กร และยังไม่มีการประเมินร่วมกัน จึงมีส่วนให้เกิดความสับสนและขาดการประสานงาน¹⁰⁸ นอกจากนี้ การที่ขาดการประสานงานจึงทำให้สิ่งของบรรเทาทุกข์ไม่ได้ตอบสนองความต้องการอย่างเท่าเทียม เช่น มีการขาดแคลนสิ่งของเครื่องใช้ส่วนตัวของผู้หญิง เช่น ชุดชั้นใน

¹⁰⁴ Jean Pictet, Commentary on Geneva Convention IV of 12 August 1949 Relative to the Protection of Civilian in Time of War, p. 181.

¹⁰⁵ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2005: Focus on Information in Disasters, pp. 81 and 98.

¹⁰⁶ Tom Wright, World Briefing Asia: Tsunami Report Criticizes Relief Efforts, New York Times (6 October, 2005): A14.

¹⁰⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2005: Focus on Information in Disasters, p. 95.

¹⁰⁸ *Id.*, pp. 90-92.

ผ้าคลุมหัว ผ้าอนามัย ยาคุมกำเนิด เนื่องจากจากหัวหน้าหมู่บ้านซึ่งเป็นผู้ชายไม่ได้ร้องขอ¹⁰⁹ หรือในบางครั้งสิ่งของบรรเทาทุกข์ไม่ได้คำนึงถึงสภาพภูมิอากาศ เช่น มีการส่งเสื้อกันหนาวไปยังประเทศศรีลังกา¹¹⁰ เป็นต้น ดังนั้น ในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติจึงจำเป็นที่จะต้องตั้งศูนย์กลางขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ประสานงาน โดยในลำดับแรกต้องเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดนจึงควรที่จะมอบหมายให้เป็นหน้าที่หลักของรัฐนั้น และในลำดับรองจึงเป็นภาระของสังคมระหว่างประเทศในการเข้ามามีส่วนร่วมและประสานงานกัน

4.1.9 การติดต่อสื่อสารและเทคโนโลยี

การส่งข้อมูลจากภาคสนามไปยังศูนย์กลางเพื่อประมวลผลมีความสำคัญยิ่งต่อการนำมาใช้ตัดสินใจดำเนินกิจกรรมให้ความช่วยเหลือ เช่น จำนวนผู้บาดเจ็บเพื่อให้โรงพยาบาลสามารถเตรียมความพร้อมในการรักษาผู้บาดเจ็บ¹¹¹ มิฉะนั้น การให้ความช่วยเหลือก็ไม่ต่างไปจากการเดินทางโดยปิดตา ซึ่งการติดต่อสื่อสารที่มีประสิทธิภาพถือได้ว่าเป็นการเชื่อมโยงข้อมูลและดำเนินการให้ความช่วยเหลือที่มีประสิทธิภาพเช่นกัน

ความสำคัญของการสื่อสารได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติมาช้านานแล้ว ซึ่งปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเริ่มต้นจากช่วงแรกของเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นเป็นความชอบธรรมในการแทรกคั่นด้วยเหตุฉุกเฉิน¹¹² ยังมีบทบัญญัติที่ตกลงให้มีการสื่อสารยามฉุกเฉิน เพื่อตอบสนองต่อการเรียกขอความช่วยเหลือให้เป็นความสำคัญอันดับแรก¹¹³ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในเครื่องบิน¹¹⁴ หรือเรือ¹¹⁵ ซึ่งจะสงวนช่องสัญญาณฉุกเฉินเอาไว้เพื่อการนี้¹¹⁶

¹⁰⁹ *Id.*, pp. 95-96.

¹¹⁰ Darbara Slavin, "Some Foreign Attempts To Send Aid Stymied," *USA Today* (8 September 2005): 10A.

¹¹¹ David M. Lam, "How to collect and transmit Medical Data from the Site to Hospitals during Disaster Response," *International Journal of Disaster Medicine* 4, 4 (2006): 144-150; Holly Ashton, *Legal and Ethical Aspects of First Medical Response to Disasters – Background Paper* [Online], Available from: <http://www.cssc.eu/public/DISASTER%20Workshop.pdf> [2010, 4 June].

¹¹² *E.g.*, the Convention Télégraphique Internationale de Paris 1865.

¹¹³ *E.g.*, Article 9 of International Radio Telegraph Convention 1906.

¹¹⁴ *E.g.*, Article 35 of Règlement de Service Télégraphique International 1928.

¹¹⁵ *E.g.*, Article 5 of International Radiotelegraph Convention 1927.

ปัญหาในเรื่องของอุปกรณ์เทคโนโลยีการสื่อสารเกิดกับทั้งอุปกรณ์ที่ทันสมัยและอุปกรณ์เก่า เช่น มีบางรัฐออกกฎระเบียบให้นำอุปกรณ์ทางการสื่อสารบางชนิดเข้าประเทศได้โดยปลอดอากรหลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิ แต่กลับไปเข้มงวดในการอนุญาตและจำกัดการใช้ระบบสื่อสารดาวเทียมขนาดเล็ก (Very Small Aperture Terminals)¹¹⁷ แทน ทั้งที่ระบบสื่อสารดาวเทียมขนาดเล็กเป็นมีความสำคัญยิ่งต่อปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ มีบางรัฐที่ได้รับผลกระทบเรียกเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาต ส่งผลต่อผู้ให้ความช่วยเหลือไม่สามารถใช้อุปกรณ์นี้ได้¹¹⁸ ส่วนราชการในบางรัฐระบุว่าผู้ใช้และผู้ให้บริการต้องมีใบอนุญาตพิเศษ และจะต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้โทรศัพท์ผ่านดาวเทียม¹¹⁹ ซึ่งจะขัดกับหลักการทั่วไปที่ระบุให้ต้องอำนวยความสะดวกในการนำเข้าอุปกรณ์สื่อสาร ที่ปรากฏอยู่ในมติของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ¹²⁰ และข้อตกลงในภูมิภาค¹²¹

อีกทั้งยังพบว่า ผู้นำเข้าชิ้นส่วนและอุปกรณ์คอมพิวเตอร์จะต้องเสียค่าธรรมเนียมในอัตราที่สูงอีกด้วย¹²²

หน่วยงานทางด้านมนุษยธรรม จึงพยายามผลักดันให้มีเครือข่ายการสื่อสารทางวิทยุระหว่างประเทศ¹²³ จนกลายเป็นกระแสนับแต่นั้นมา¹²⁴ ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องการ

¹¹⁶ E.g., Article 7 of General Radiocommunication Regulations 1932.

¹¹⁷ Victorian Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Sri Lanka, pp. 22-23.

¹¹⁸ Victorian Bannon *et al.*, Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response in Nepal, p. 26.

¹¹⁹ Global VSAT Forum, "Strengthening Access to Communications for Disaster Recovery and Emergency Preparedness," background paper distributed at the International Conference on Emergency Communications, in Tampere, Finland, June 19, 2006.

¹²⁰ E.g., United Nations General Assembly Resolution 57/150, Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance, United Nations Document A/RES/57/150 (2002), ¶ 3.

¹²¹ E.g., 14(a) of ADMER.

¹²² Victorian Bannon *et al.*, Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Thailand, p. 17.

¹²³ Resolution 15 of 20th International Conference of the Red Cross 1965; Resolution 9 of Red Cross emergency radio communications, 23rd International Conference of the Red Cross and Red Crescent 1977.

สื่อสารระหว่างประเทศมาช้านาน คือ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) ซึ่งในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นการเฉพาะนั้น ยังปรากฏอยู่ในมติของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศอีกด้วย¹²⁵ จึงกลายเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้นำหน่วยงานของสหประชาชาติในเรื่องการให้ข้อมูลและประเด็นเรื่องเทคโนโลยีการสื่อสารอีกด้วย อีกทั้งยังเป็นที่ยึดติดต่อระดับรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาเครือข่ายและบริการซึ่งไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนที่เป็นสมาชิกขององค์กรที่มีพันธกรณีในการแจ้งเตือนในการอพยพหนีภัยพิบัติและทำการบรรเทาทุกข์ตามที่ปรากฏในธรรมนูญของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (Constitution of International Telecommunication Union)¹²⁶

ผลทางกฎหมายผูกพันให้สมาชิกต้องปฏิบัติตามการดำเนินงานของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศในด้านการติดต่อสื่อสารในยามภัยพิบัติ และยังคงครอบคลุมไปถึงคำแนะนำในการอำนวยความสะดวกในการใช้บริการดาวเทียมสถิติ¹²⁷ คำแนะนำในการอำนวยความสะดวกการแจกจ่ายอุปกรณ์ทางการสื่อสารข้ามพรมแดน¹²⁸ คำแนะนำในการก่อตั้งช่องทางติดต่อฉุกเฉิน (International Emergency Preference Scheme: IEPS)¹²⁹ และคำแนะนำในการอำนวยความสะดวกของการดำเนินการวิทยุสมัครเล่น¹³⁰ ซึ่งในประเด็นเหล่านี้หลายรัฐมองว่าการนำเข้า

¹²⁴ *E.g.*, Resolution 10 of the World Administrative Radio Conference 1979; Resolution 7 of the World Telecommunication Development Conference 1994; Resolutions 10 and 645 of the World Radiocommunications Conference 2000; and Resolution 646 of the World Radiocommunications Conference 2003.

¹²⁵ ITU Resolution 36 Telecommunications in the Service of Humanitarian Assistance.

¹²⁶ Article 46 of Constitution of the International Telecommunication Union 1992

“Radio stations shall be obliged to accept, with absolute priority, distress calls and messages regardless of their origin, to reply in the same manner to such messages, and immediately to take such action in regard thereto as may be required.”

¹²⁷ ITU-R Recommendations S. 1001, Use of Systems in the Fixed-Satellite Service in the Event of Natural Disasters and Similar Emergencies for Warning and Relief Operations; ITU-R F.1105-2, Fixed Wireless Systems for Disaster Mitigation and Relief Operations.

¹²⁸ ITU-R M.1637, Global Cross-Border Circulation of Radiocommunication Equipment in Emergency and Disaster Relief Situations.

¹²⁹ ITU-T Recommendation E.106, International Emergency Preference Scheme (IEPS) for Disaster Relief Operations.

¹³⁰ ITU-R M.1041-2, Future Amateur Radio Systems.

มาซึ่งอุปกรณ์สื่อสารและการเชื่อมโยงเครือข่ายนั้นเป็นประเด็นที่อาจมีผลกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ จนทำให้ความกังวลของภาครัฐส่งผลให้เกิดขึ้นตอนที่บางครั้งล่าช้าและกลับกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ จนกระทั่งภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว¹³¹

ปัจจุบัน สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศได้ริเริ่มสร้างอนุสัญญาแทมเพเรว่าด้วยข้อบทของทรัพยากรสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998 (Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations 1998: Tampere Convention) ขึ้นมา เพื่อให้เป็นอนุสัญญาพหุภาคีที่มีความสำคัญเนื่องจากเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวกับความร่วมมือระหว่างประเทศและการสื่อสารในสถานการณ์ภัยพิบัติ¹³² สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศได้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้รัฐเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญานี้และคำแนะนำ (Recommendation) กับมาตรฐาน (Standard) ที่มีอยู่¹³³ ซึ่งปรากฏว่าอนุสัญญาแทมเพเรมิผลใช้บังคับในปัจจุบันแล้ว แต่จำนวนรัฐที่เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาก็ยังคงมีจำนวนน้อย แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากสมาชิกใหญ่แห่งสหประชาชาติ¹³⁴ การประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาโทรคมนาคม (World Telecommunication Development Conference)¹³⁵ การ

¹³¹ Piero Calvi-Parisetti, Report on findings from South Asia, Southern Africa, and Central America [Online], Available from: http://www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/IDRL_Fieldstudies_results0303.pdf, p. 15 [2010, 11 June].

¹³² Yun Zhao, "Disaster Management and the Tampere Convention," Journal of East Asia and International Law 1, 1 (2008): 141-151.

¹³³ International Telecommunication Union, Emergency Telecoms [Online], Available from: <http://www.itu.int/ITU-D/emergencytelecoms/events.html> [2010, 11 June].

^{*} ปัจจุบัน (เดือนมีนาคม พ.ศ. 2552) แม้จะมีประเทศปาकिสถานเป็นรัฐล่าสุดที่ภาคยานุวัติ ทำให้มีรัฐเป็นภาคีเพียง 40 รัฐเท่านั้น, see, International Telecommunication Union, The Tampere Convention – A Life-Saving Treaty [Online], Available from: <http://www.itu.int/ITU-D/emergencytelecoms/tampere.html> [2010, 11 June].

¹³⁴ E.g., United Nations General Assembly Resolution 54/233 (22 December 1999), International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters from Relief to Development, United Nations Document A/RES/54/233 (1999); United Nations General Assembly Resolution 60/123 (24 March 2006), Safety and Security of Humanitarian Personnel and Protection of United Nations Personnel, United Nations Document A/RES/60/123, at ¶ 28.

¹³⁵ E.g., ITU-D Resolution 32 of World Telecommunication Development Conference 2002.

ประชุมใหญ่ระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม (World Radio Communication Conference)¹³⁶ การประชุมสากลว่าด้วยกาชาดและเสี้ยววงเดือนแดง (The International Conference of the Red Cross and Red Crescent)¹³⁷ แล้วก็ตาม

นอกจากนี้ อุปสรรคในเรื่องการสื่อสารแทนที่จะใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหา กลับพบว่าการปฏิบัติงานภาคสนามความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับเจ้าหน้าที่หรือการเจรจาต่อรองได้เข้ามาใช้ในการแก้ไขอุปสรรคแทน เพื่อขจัดปัญหานี้รัฐจึงต้องให้ความยินยอมล่วงหน้าก่อนที่จะเกิดภัยพิบัติด้วยการลดอุปสรรคทางด้านกฎหมาย และเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาแอมเพเรเพื่อที่จะให้ปัจเจกชนมีหลักประกันขั้นพื้นฐานว่ารัฐได้มีการเตรียมความพร้อมในการตอบสนองต่อสิทธิของปัจเจกชนในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติภายใต้พันธกรณีสำคัญของมนุษยธรรมชาติ

สังคมระหว่างประเทศได้ให้ความสนใจกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ คุณค่าของระบบเตือนภัยล่วงหน้า ซึ่งมีพัฒนาการก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา¹³⁸ ได้มีส่วนช่วยลดผลกระทบและความเสี่ยงภัย จึงมีความสำคัญตั้งแต่ช่วงปลายคริสต์ศักราชที่ 20 เป็นต้นมา¹³⁹ พัฒนาการความสามารถทางด้านเทคโนโลยีในการตรวจวัดและการแจ้งเตือน ระบบจะไม่สามารถเกิดผลได้เลยถ้าปราศจากการประเมินความเสี่ยงและการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการตอบสนอง¹⁴⁰ จากการศึกษาพบว่าในภูมิภาคเมดิเตอร์เรเนียน (Mediterranean) เสี่ยงภัยต่อการเกิดสึนามิมากกว่าในมหาสมุทรอินเดีย ถึงกระนั้นก็ยังไม่มีระบบปฏิบัติการเตือนภัยล่วงหน้าเลย¹⁴¹ การเฝ้าระวังไม่ใช่แต่เพียง

¹³⁶ E.g., Resolution 644 of World Radio Communication Conference 2000.

¹³⁷ Final Goal 3.2.5, 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent 2003.

¹³⁸ Marsha L. Baum, *When Natural Strikes: Weather Disasters and the Law* (Westport: Praeger Publisher, 2007), pp. 1-38.

¹³⁹ United Nations International Strategy for Disaster Reduction. *Milestones and First Steps of Early Warning Matters – Timeline* Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2006.

¹⁴⁰ E.g., LIRNEasia, *National Early Warning System: Sri Lanka* Colombo: LIRNEasia, 2005.

¹⁴¹ United Nations Educational Scientific and Cultural Organization, *Intergovernmental Coordination Group for the Tsunami Early Warning and Mitigation System in the North Eastern Atlantic, the Mediterranean and Connected Seas (ICG/INEAMTWS)*, Report on the 4th Session, Lisbon, 21-23 November 2007, Paris: UNESCO, 2008; Greek Ministry of Foreign Affairs, *Tsunami Early-Warning System for the Mediterranean: A German Proposal* [Online], Available from: http://www.aidfunding.mfa.gr/bpufm/pdf/germaniki_protasi.pdf [2010, 6 June].

พึ่งพาเฉพาะอุปกรณ์ที่ทันสมัย แต่ภูมิปัญญาชาวบ้านก็มีส่วนสำคัญในการใช้สังเกตด้วยเช่นกัน¹⁴² จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่สมควรรวมความรู้ทั้งสองเข้าด้วยกัน¹⁴³ ทำให้ไม่สมควรที่จะมองแต่ทางออกด้านเทคโนโลยีเพียงลำพัง โดยที่จะไม่ได้เกิดความสมดุลต่อส่วนอื่นด้วย การเตือนภัยจึงจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริงถ้าระบบเตือนภัยไม่ครบวงจร¹⁴⁴

องค์กรสำรวจอวกาศการบินของญี่ปุ่น (Japan Aerospace Exploration Agency: JAXA) ได้มีระบบเฝ้าระวังแห่งเอเชีย (Sentinel Asia) ในการส่งเสริมความร่วมมือในการควบคุมดูแลภัยพิบัติในระดับภูมิภาคเอเชีย - แปซิฟิก โดยใช้ดาวเทียมและเทคโนโลยีทางด้านอวกาศในการสื่อสารและเก็บข้อมูลและแบ่งปันข้อมูลดังกล่าวผ่านทางอินเทอร์เน็ต ภาพจากระบบนี้ใช้ในการประเมินผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ และยังร่วมมือกับคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: ESCAP) เพื่อในการสนับสนุนการควบคุมผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติอีกด้วย¹⁴⁵

ตามความตกลงว่าด้วยกิจกรรมของรัฐบนดวงจันทร์และเทห์ฟากฟ้าอื่น ค.ศ. 1979 (The Agreement Governing the Activities of States on the Moon and Other Celestial Bodies 1979: Outer Space Treaty)¹⁴⁶ ได้ระบุถึงประเด็นในเรื่องการใช้ห้วงอวกาศอย่างสันติ โดยมีหลักการเกี่ยวกับการสำรวจโลกระยะไกลจากอวกาศส่วนนอก ค.ศ. 1986 (Principles Relating to

¹⁴² See, Rajib Shaw *et al.*, Indigenous Knowledge: Disaster Risk Reduction, Policy Note Bangkok: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009; Philippa Howell, Indigenous Early Warning Indicators of Cyclones: Potential Applications in Coastal Bangladesh London: Benfield Hazard Research Centre, 2003.

¹⁴³ United Nations International Strategy for Disaster Reduction, Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned from Experiences in the Asia-Pacific Region Bangkok: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2008.

¹⁴⁴ United Nations, Global Survey of Early Warning Systems: An Assessment of Capacities, Gaps and Opportunities toward Building a Comprehensive Global Early Warning System for All Natural Hazards Bonn: United Nations, 2006.

¹⁴⁵ Japan Aerospace Exploration Agency, Space Application for Disaster Monitoring Casebook of disaster data acquired by the Advanced Land Observing Satellite "Daichi" (ALOS) (Tokyo: Japan Aerospace Exploration Agency, 2009), pp. 104–106.

¹⁴⁶ United Nations, Treaty Series, No. 205, p. 610.

Remote Sensing of the Earth from Outer Space 1986: Remote Sensing Principles)¹⁴⁷ เป็นบทขยายให้ความกระจ่างในประเด็นนี้

ตามหลักการเกี่ยวกับการสำรวจโลกระยะไกลจากอวกาศส่วนนอก ค.ศ. 1986 ซึ่งเป็นผลมาจากมติสมัชชาใหญ่ของสหประชาชาติยอมแสดงให้เห็นถึงความยินยอมรับมติของสังคมระหว่างประเทศในลำดับหนึ่ง และยังถูกอ้างอิงในกฎหมายภายในที่เกี่ยวกับการสำรวจระยะไกลของรัฐต่างๆ¹⁴⁸ รวมไปถึงมติจากที่ประชุมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอีกด้วย¹⁴⁹ จึงสะท้อนให้เห็นว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีได้ในลำดับหนึ่ง โดยตามหลักการที่ 11¹⁵⁰ ได้มีการกล่าวถึงการให้เทคโนโลยีทางด้านอวกาศกับการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสำรวจระยะไกล (Remote Sensing)¹⁵¹ ซึ่งมีการส่งข้อมูลภัยพิบัติธรรมชาติไปยังรัฐที่อาจได้รับผลกระทบแต่ไม่ได้ระบุให้เป็นหน้าที่¹⁵² แต่ถ้าเป็นภัยพิบัติที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีมีการระบุเอาไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงให้เป็นหน้าที่ อาทิ อนุสัญญาว่าด้วยการแจ้งเตือนล่วงหน้าของอุบัติเหตุการนิวเคลียร์ ค.ศ. 1986 (Convention on the Early Notification of a Nuclear Accident 1986)¹⁵³

¹⁴⁷ United Nations Document A/41/53.

¹⁴⁸ Joanne Irene Gabrynowicz, "Expanding Global Remote Sensing Services: Three Fundamental Legal Considerations," in Proceedings of Workshop on Space Law in the Twenty-first Century UNISPACE III Technical Forum ST/SPACE/2 (New York: United Nations, 2000), p. 101.

¹⁴⁹ *E.g.*, The Tunis Declaration II.

¹⁵⁰ Principle XI of Principles Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space 1986
Remote sensing shall promote the protection of mankind from natural disasters. To this end, States participating in remote sensing activities that have identified processed data and analysed information in their possession that may be useful to States affected by natural disasters, or likely to be affected by impending natural disasters, shall transmit such data and information to States concerned as promptly as possible.

¹⁵¹ See, Lalin Kovudhikulrungsri, Legal Issues - Using Earth Observation Satellite for Pre-Disaster Management Master's Thesis, Institute of Air and Space Law, Faculty of Law McGill University, 2009.

¹⁵² *Cf.*, Atsuyo Ito, "Indian Ocean Tsunami: Highlighting Issues Relating to the Use of Space Technology for Disaster Management," in Proceeding of ISRO-IISL Space Law Conference 2005 "Bringing Space Benefits to the Asian Region", eds. V. Gopalakrishnan and Rajeev Lochan (Bangalore: Allied Publishers Private Limited, 2006), pp. 3-5-3-6.

¹⁵³ United Nations, Treaty Series, Vol. 1439, p. 275.

และอนุสัญญาว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือในกรณีของอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์หรือเหตุฉุกเฉินทางรังสี ค.ศ. 1986 (Convention on Assistance in the Case of a Nuclear Accident or Radiological Emergency 1986)¹⁵⁴ เป็นต้น

ตามกฎหมายอวกาศข้อมูลที่มีประมวลผลแล้วควรเป็นการให้เปล่า¹⁵⁵ ถ้าเป็นข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันสิ่งแวดล้อม¹⁵⁶ และเป็นไปเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม ความร่วมมือของรัฐในกิจกรรมทางด้านการสำรวจระยะไกล¹⁵⁷ และกิจกรรมทางด้านอวกาศ¹⁵⁸ ซึ่งจะต้องคำนึงถึงประเทศกำลังพัฒนาด้วย¹⁵⁹ ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการภัยพิบัติด้วย เนื่องจากเป็นผลมาจากมติของสมัชชาใหญ่ที่เป็นการยอมรับรัฐโดยรัฐสมาชิกของสหประชาชาติในฐานะที่เป็นมติที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ¹⁶⁰ ซึ่งในปฏิญญาการสำรวจระยะไกลไม่ได้ระบุเป็นการเฉพาะถึงการรับผิดชอบในกิจกรรมการสำรวจระยะไกล** ซึ่งทำให้ไม่มีการระบุถึงความรับผิดชอบจากการให้ข้อมูลที่ผิดพลาด ถึง

¹⁵⁴ United Nations, *Treaty Series*, Vol. 1457, p. 133.

¹⁵⁵ Carl Q. Christol, *The Modern International Law of the Outer Space*, p. 741.

¹⁵⁶ Gabriella Catalano Sgrosso, "Prevention and Management of Natural Disaster," *Outlook on Space Law over the Next 30 Years: Essays Published for the 30th Anniversary of the Space Treaty*, eds. Gabriel Lafferranderie and Daphne Crowther (Boston: Springer, 1997), pp. 319–332, at 319.

* Gerd Winter, "Access of Public to Environmental Data from Satellite Remote Sensing," *Journal of Environmental Law* 6, 1 (1994): 43-55, at 43, แต่มีจุดน่าสังเกตที่เหตุใดไม่มีผู้ใดทราบจากรูปถ่ายผ่านดาวเทียมว่าน้ำในเตาปฏิกรณ์ได้ลดน้อยลงจนผิดสังเกต.

¹⁵⁷ Stephen Gorove, *Development in Space Law: Issues and Politics*, p. 396.

¹⁵⁸ I.H.Ph. Diederiks-Verschoor and V. Kopal, *An Introduction to Space Law* 3rd ed. (The Hague: Kluwer Law International, 2008), pp. 70-82.

¹⁵⁹ United Nations General Assembly Resolution 51/122 (4 February, 1997), Declaration on International Cooperation in the Exploration and Use of Outer Space for the Benefit and in the Interest of All States, Taking into Particular Account the Needs of Developing Countries, United Nations Document A/RES/51/122.

¹⁶⁰ *Separate Opinion of Judge Lautepacht, South-West Africa (Voting Procedure), Advisory Opinion, I.C.J. Report 1955*, p. 67, at 122.

** Principles XIV and VI of Remote Sensing Principles; ถึงกระนั้นรัฐผู้ส่ง (Lunching State) ที่ส่งวัตถุอวกาศ (Space Object) ขึ้นไปต้องมีความรับผิดชอบต่อกิจกรรมของตนไม่ว่าจะเป็นการดำเนินกิจกรรมโดย

กระนั้นอุปสรรคในอดีตมาจากการตีความภาพถ่ายดาวเทียมที่ผิดพลาดของผู้รับเอง¹⁶¹ อาทิ อินเดีย¹⁶² และเหตุการณ์เซอร์โนปิล¹⁶³ เป็นต้น

การบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติ เมื่อได้รับข้อมูลโดยภาพถ่ายผ่านดาวเทียมมีพัฒนาการ¹⁶⁴ จนกลายเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจ ซึ่งตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในประเด็นนี้ คือ กฎบัตรว่าด้วยการร่วมมือกันอย่างสำเร็จในการประสานงานการใช้อุปกรณ์ทางอวกาศในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติหรือเทคโนโลยี ค.ศ. 2000 (Charter on Cooperation to Achieve the Coordinated Use of Space Facilities in the Event of Natural or Technological Disasters 2000)^{*} ซึ่งส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ¹⁶⁵ ในกรณี

ภาครัฐหรือเอกชนก็ตาม, Article VI of Outer Space Treaty, see, Carl Q. Christol, Space Law: Past, Present and Future (Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991), p. 247.

¹⁶¹ See, Laurie J. Schmidt, "New Tools for Diplomacy: Remote Sensing in International Law" [Online], Available from: <http://earthobservatory.nasa.gov/Features/Diplomacy/> [2010, 2 April].

¹⁶² Steven Livingston, "Are Media Professionals Ready for High-Resolution Imagery?," Imaging Notes 15, 3 (2000).

¹⁶³ Richard Dalbello and Larry F. Martinez, "The Legal and Political Implication of Media Newsgathering from Space," in 30th International Colloquium on the Law of Outer Space (Washington, D.C. : American Institute of Aeronautics and Astronautics, 1987), pp. 279-289.

¹⁶⁴ Richard Holloway, "Is Space Global Disaster Warning and Monitoring Now Nearing Reality," Space Policy 17, 2 (2001): 127-132, at 128; Bjorgo Einar, Space Aid: Current and Potential Uses of Satellite Imagery in UN Humanitarian Organizations, Virtual Diplomacy Series 12 Washington, DC: United States Institute of Peace, 2002.

^{*} Charter on Cooperation to Achieve the Coordinated Use of Space Facilities in the Event of Natural or Technological Disasters [Online], Available from: <http://www.disasterscharter.org/charter> [2010, June 14]; ในส่วนของประเด็นทางด้านกฎหมาย, sse, Atsuyo Ito, "Issues in the Implementation of the International Charter on Space and Major Disasters," Space Policy 21 (2005): 141-149.

¹⁶⁵ J.-L. Bessis, J. Bequignon, A. Mahmood, "The International Charter "Space and Major Disasters" Initiative," Acta Astronautica 54, 3 (2004): 183-190; J.-L. Bessis; J. Bequignon; A. Mahmood, "Three Typical Examples of Activation of the International Charter "Space and Major Disasters," Advances in Space Research 33, 3 (2004): 244-248.

สิ้นนามิได้มีการใช้กฎบัตรนี้สามครั้ง เพื่อมอบภาพถ่ายดาวเทียมให้แก่บรรดารัฐต่างๆ ที่ได้รับผลกระทบโดยไม่คิดมูลค่า นอกจากนี้ การใช้ภาพถ่ายผ่านดาวเทียมยังช่วยคนทำงานบรรเทาทุกข์ในอินโดนีเซีย ตั้งค่ายผู้อพยพและศูนย์ทางการแพทย์¹⁶⁶ และสามารถทำแผนที่พื้นที่ประสบภัยประกอบการศึกษาถึงระบบนิเวศวิทยาที่ได้รับผลกระทบ¹⁶⁷

กฎบัตรนี้ไม่ได้เป็นตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน^{**} เพียงแต่มุ่งหวังให้มีความร่วมมือกันด้วยความสุจริตและเต็มความสามารถ ไม่ได้มีการลงนามของคู่สัญญาโดยรัฐแต่เป็นองค์การทางด้านอวกาศแทน ซึ่งส่งผลให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงาน ซึ่งขยายความร่วมมือไปยังส่วนต่างๆ ในภาคเอกชน จึงไม่เป็นการจำกัดเพียงความร่วมมือในภาครัฐเท่านั้น ซึ่งเป็นผลของพัฒนาการมาจากหลักผลประโยชน์ร่วมกันของมวลมนุษยชาติในการนำเทคโนโลยีทางอวกาศมาใช้ให้เกิดประโยชน์¹⁶⁸

การลดความเสี่ยงและการให้บรรเทาทุกข์ ได้ถูกปฏิวัติรูปแบบโดยโทรศัพท์มือถือ ซึ่งเป็นความแตกต่างระหว่างองค์การต่างประเทศที่มีศักยภาพกับองค์กรในท้องถิ่น เช่น ใน ค.ศ. 2001 หลังจากแผ่นดินไหวที่รัฐคุจราจ (Gujarat) ประเทศอินเดีย สมาคมการมีงานทำด้วยตนเองของสตรี (The Self Employed Women's Association) ได้แจกโทรศัพท์มือถือจำนวน 200 เครื่องให้แก่บุคลากรของตนในการปฏิบัติงานภาคสนาม ใช้โทรศัพท์ผ่านดาวเทียมในการประชุมกับ

* 1. French Civil Protection สำหรับศรีลังกา 2. UNOOS สำหรับประเทศอินโดนีเซียกับประเทศไทย และ 3. The Indian Space Research Organisation สำหรับเอเชียใต้รวมถึงประเทศอินเดีย ประเทศมัลดีส ประเทศมาเลเซีย และประเทศสหภาพพม่า.

¹⁶⁶ DigitalGlobe, Southeast Asian Tsunami: Rebuilding A Community [Online], Available from: <http://media.digitalglobe.com/index.php?s=68&item=63> [2010, June 14].

¹⁶⁷ DEWA/GRID-Europe, Case Study: Sustainable Wood Supplies for Reconstruction in Aceh [Online], Available from: http://www.grid.unep.ch/product/map/index.php?region=asia_pacific [2010, June 14].

^{**} นิยามของสนธิสัญญาระหว่างประเทศปรากฏตาม Article 2(a) of VCLT จึงทำให้กฎบัตรนี้ไม่เป็นสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะผู้ที่ลงนามในสนธิสัญญานี้มิใช่เป็นบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เป็นเพียงหน่วยงานทางด้านอวกาศเท่านั้น.

¹⁶⁸ Ruwantissa I. R. Abeyratne, "State Responsibility in Classical Jurisprudence: Reflections on the Global Navigation Satellite System," in Annals of Air and Space Law, vol. XXIII (Montreal: McGill University Press, 1998), p. 14.

คณะทำงาน ตามส่วนต่างๆ ของพื้นที่ประสบภัย¹⁶⁹ ข้อมูลที่ถูกต้องจึงเป็นสิ่งสำคัญในการตัดสินใจ¹⁷⁰ จึงทำให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงานมากกว่า

4.2 ความรับผิดชอบของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ

ภายใต้กรอบกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ (State Responsibility) ซึ่งถือได้ว่าเป็นบททั่วไป¹⁷¹ ซึ่งเป็นความรับผิดชอบไปให้รัฐเจ้าของดินแดนในการดูแลประชาชนที่อยู่อาศัยในดินแดนของตน รวมไปถึงการยกเลิกอุปสรรคที่ขวางกั้นการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ การชดเชย และการเยียวยา ทั้งจากภาครัฐและภาคเอกชน ไม่ว่าจะภายในประเทศและระหว่างประเทศก็ตาม

เมื่อความช่วยเหลือยังคงมาไม่ถึงผู้ที่ประสบภัยพิบัติธรรมชาติ รัฐเจ้าของดินแดนจึงควรที่จะร้องขอรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศจากสังคมระหว่างประเทศ อีกทั้งไม่สมควรที่จะปฏิเสธรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศตามอำเภอใจ

ปัจจุบัน เรื่องของความรับผิดชอบของรัฐ มีร่างข้อบ่งชี้ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐของคณะกรรมการกฤษฎีกาหมายระหว่างประเทศ ค.ศ. 2001 (Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001)¹⁷² ซึ่งได้รับการอนุมัติโดยที่ประชุมใหญ่แห่งสหประชาชาติ¹⁷³ ซึ่งในส่วนที่หนึ่ง (Part One) ของร่างนี้ว่าด้วยจุดกำเนิดของความรับผิดชอบ

¹⁶⁹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 2005: Focus on information in disasters, p. 33.

¹⁷⁰ James Darcy, According to Need? Needs Assessment and Decision-Making in the Humanitarian Sector London: Overseas Development Institute 2003.

¹⁷¹ Maria Gavouneli, "Responsibility for Catastrophes: New Concepts in Their Conventional Application," in The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes, eds. David D. Caron and Charles Leben The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

¹⁷² Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, Report of the ILC on the Work of its Fifty-third Session, United Nations Document A/56/10.

¹⁷³ Adopted by United Nations General Assembly Resolution 56/83 (12 December, 2001), Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, United Nations Document A/RES/56/83.

ในทางระหว่างประเทศ (Origin of International Responsibility)¹⁷⁴ ถือได้ว่ามีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปในบทบัญญัติ (Rigorously General in Its Character)¹⁷⁵ มีที่มาจากพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งร่างข้อบ่งชี้ด้วยความรับผิดชอบของรัฐของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศยังได้รับการยอมรับโดยคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอีกด้วย¹⁷⁶ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการผสมผสานกันระหว่างการทำกฎหมายให้มีความชัดเจน (Codification) และเป็นการพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศซึ่งได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดี การปรับใช้ร่างข้อบ่งชี้ด้วยความรับผิดชอบของรัฐของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศต้องพิจารณาในทุกข้อบ่งชี้ จึงทำให้ฐานะของร่างข้อบ่งชี้ด้วยความรับผิดชอบของรัฐเป็นหนึ่งในที่มาของกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁷⁷

ถึงกระนั้นก็ตาม ในระบบกฎหมายระหว่างประเทศ ประเด็นเรื่องความรับผิดชอบด้านภัยพิบัติ บางลักษณะก็มีตราสารกฎหมายระหว่างประเทศระบุเอาไว้เป็นการเฉพาะอยู่แล้ว¹⁷⁸ จึงต้องคำนึงถึงกฎหมายเฉพาะก่อนกฎหมายทั่วไป (*lex specialis derogat legi generali*)* โดยตราสารกฎหมายระหว่างประเทศที่มีนั้นแบ่งเป็นประเภทต่างๆ อาทิ นิวเคลียร์¹⁷⁹ อากาศ¹⁸⁰ ห้วงอวกาศ¹⁸¹

¹⁷⁴ Articles 1-27 of Draft Articles on the Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001.

¹⁷⁵ James Crawford, *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries* (Cambridge: Cambridge University Press, 2002), p. 12.

¹⁷⁶ *Gabcikovo-Nagyamros Project (Hungary/Slovakia), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7* at 39 – 46, 49-58.

¹⁷⁷ David D. Caron, “The ILC Articles on State Responsibility: the Paradoxical Relationship Between Form and Authority,” *American Journal of International Law* 96, 5 (2002): 857–873.

¹⁷⁸ See, Xue Hanqin, *Transboundary Damage in International Law* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

* อีกทั้ง หลักกฎหมายทั่วไปที่จะมีภายหลังย่อมไม่อาจเป็นการแก้ไขหรือเหนือกว่ากฎหมายเฉพาะเหล่านั้นได้ (*lex posterior generalis non derogat priori specialis*).

¹⁷⁹ E.g., Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy 1960; Additional Protocol to Convention on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy 1964; Convention Supplementary to the Paris Convention of July 29, 1960 on Third Party Liability in the Field of Nuclear Energy 1963 amended by the additional Protocol 1964 and the Protocol 1982; Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1963; Joint Protocol Relating to the Application of the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage and the Paris Convention on Third Party Liability in

ทางทะเล¹⁸² ขั้วโลก¹⁸³ การขนส่งระหว่างประเทศ¹⁸⁴ สารเคมีและวัตถุมีพิษ¹⁸⁵ และแม่น้ำระหว่างประเทศ¹⁸⁶ เป็นต้น

the Field of Nuclear Energy 1988; Protocol to Amend the Vienna Convention on Civil Liability for Nuclear Damage 1997.

¹⁸⁰ *E.g.*, Convention Relating to Damage Caused by Foreign Aircraft to Third Parties on the Surface 1952; ECE Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution 1979; Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Long-Term Financing of the Co-operative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-Range Transmission of Air Pollutants in Europe 1984; Aarhus Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Persistent Organic Pollutants (POPs) 1998.

¹⁸¹ *E.g.*, United Nations Declaration of Legal Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space 1963; Convention on International Liability for Damage Caused by Space Objects 1972; Convention on Registration of Objects Launched into Outer Space 1974.

¹⁸² *E.g.*, International Convention for the Prevention of Pollution from Ships 1973; International Convention Relating to the Limitation of the Liability of Owners of Seagoing Ships 1957; International Convention for the Safety of Life at Sea 1960; Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and Other Weapons of Mass Destruction on the Sea-bed and the Ocean Floor and in the Subsoil Thereof 1971; Convention for the Prevention of Marine Pollution by Dumping from Ships and Aircraft 1972; Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972; Protocol Relating to Intervention on the High Seas in Case of Marine Pollution by Substances Other Than Oil 1973; Convention for the Prevention of Marine Pollution from Land-Based Sources 1974; Convention on Limitation of Liability for Maritime Claims 1976; Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage Resulting from Exploration for and Exploitation of Seabed Mineral Resources 1976; United Nations Convention on the Law of the Sea 1982; International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response, and Cooperation 1990; Protocol to the International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage 1992.

¹⁸³ *E.g.*, Antarctic Treaty 1959; Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities 1988; Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty 1991.

¹⁸⁴ *E.g.*, Additional Convention to the 1970 International Convention Concerning the Carriage of Passengers and Luggage by Rail (CIV) of February 25, 1961, Relating to the Liability of the

รัฐมีหน้าที่ในการเตรียมความพร้อมล่วงหน้าเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ รวมถึงการแจ้งเตือนภัยให้แก่ประชาชนในดินแดนของตนและรัฐที่อาจได้รับผลกระทบ ถึงกระนั้นรัฐที่มีศักยภาพได้ทราบถึงภัยพิบัติที่กำลังมาถึงแต่ไม่ได้แจ้งเตือนภัยนั้นไปสู่รัฐที่อาจจะต้องเผชิญกับภัยพิบัติ ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้ระบุให้เป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องแจ้งเตือน แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐนั้นจะไม่ต้องเผชิญกับความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศหรือการถูกใช้มาตรการตอบโต้จากรัฐที่ได้รับผลกระทบได้ การที่รัฐมีศักยภาพมีข้อมูลหรือคาดหมายล่วงหน้าว่าจะเกิดภัยพิบัติขึ้น แต่ไม่ได้แจ้งเตือนถึงภัยพิบัติธรรมชาตินั้นให้แก่รัฐที่อาจได้รับผลกระทบอย่างทันทีทันใด แม้ในปัจจุบันจะไม่มีมติว่าเป็นกฎหมาย (*opinio juris*) ที่ระบุให้รัฐนั้นพึงต้องแจ้งเตือนรัฐอื่นเป็นกฎหมายลายลักษณ์ที่ใช้บังคับ (Hard Law)¹⁸⁷ หากแต่การพิจารณาถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่กำลังเกิดขึ้น (Soft Law) อาทิ หลักการที่ 11 ของหลักการเกี่ยวกับการสำรวจโลก ระยะไกลจากอวกาศส่วนนอก ค.ศ. 1986 ที่ระบุให้รัฐที่มีข้อมูลและล่วงรู้ถึงภัยพิบัติธรรมชาติที่กำลังจะเกิดขึ้นให้แจ้งเตือนต่อรัฐที่อาจได้รับผลกระทบ หลักการเกี่ยวกับการสำรวจโลกระยะไกล

Railway for Death of and Personal Injury to Passengers 1966) Protocol B 1966), and Protocol I 1971; Athens Convention Relating to the Carriage of Passengers and Their Luggage by Sea 1974; Consolidated Text of the Convention Concerning International Carriage by Rail (COTIF) 1980.

¹⁸⁵ E.g., Convention for the Protection of the Rhine Against Chemical Pollution 1976; Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and Their Disposal 1989; ECE Convention on Civil Liability for Damage Caused During Carriage of Dangerous Goods by Road, Rail and Inland Navigation Vessels 1989; Fourth Lomé Convention 1989; Convention on the Transboundary Effects of Industrial Accidents 1992; Convention on Civil Liability for Damage Resulting from Activities Dangerous to the Environment 1993; International Convention on Liability and Compensation for Damage in Connection with the Carriage of Hazardous and Noxious Substances by Sea 1996.

¹⁸⁶ E.g., Agreement Concerning Frontier Watercourses 1964; Treaty Concerning the Construction and Operation of the Gabčíkovo-Nagymaros System of Locks 1977; Convention on the Protection and Use of Transboundary Watercourses and International Lakes 1992; Special Agreement for Submission to the International Court of Justice of the Differences Concerning the Gabčíkovo-Nagymaros Project 1993; United Nations Convention on the Law of the Non-Navigational Uses of International Watercourses 1997.

¹⁸⁷ David P. Fidler, "The Indian Ocean Tsunami and International Law," *American Society of International Law Insights* [Online], Available from: www.asil.org/insight050118.cfm [2010, April 2].

จากอวกาศส่วนนอกได้รับการอนุมัติโดยฉันทามติจากที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติและได้รับการยอมรับโดยบรรดารัฐต่างๆ ด้วยการนำมาใช้เป็นหลักในการออกกฎหมายภายในของตนที่เกี่ยวกับกิจกรรมการสำรวจโลกระยะไกล จึงอาจถือได้ว่าหลักการนี้กำลังพัฒนาการเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ

หากแต่ประเทศในโลกนี้ที่มีศักยภาพทางด้านอวกาศมีเพียงจำกัด จึงเป็นไปได้ว่ายังมีรัฐอื่นๆอีกที่ต้องการพัฒนาหลักการนี้ให้เป็นหลักการหนึ่งในหลักกฎหมายจารีตประเพณี แต่ทว่าตนเองไม่มีศักยภาพทางด้านอวกาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งดาวเทียมที่มีความสามารถในการสร้างบรรทัดฐานเช่นนั้นได้

อีกทั้งภายใต้หลักการที่ 18* และภายใต้หลักการที่ 19** ของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ค.ศ. 1992 (Rio Declaration on Environment and Development 1992)¹⁸⁸ ระบุโดยตรงว่าเป็นหน้าที่ในการแจ้งเตือนรัฐอื่นและเป็นหน้าที่ในการแจ้งเตือนภัยพิบัติธรรมชาติล่วงหน้าและให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องแก่รัฐที่อาจได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

ในระดับภูมิภาค อาทิ อาเซียนมีข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดน (ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution 2002: AATHP)¹⁸⁹ เกิดขึ้นเพื่อวางรากฐานทางกฎหมายให้กับแผนปฏิบัติการทางหมอกควันแห่งภูมิภาคอาเซียน¹⁹⁰ และเป็นรากฐานที่รัฐภาคีจะต้องคำนึงถึงอยู่เสมอเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหา

* Principle 18 of Rio Declaration on Environment and Development 1992

“States shall immediately notify other States of any natural disasters or other emergencies that are likely to produce sudden harmful effects on the environment of those States. Every effort shall be made by the international community to help States so afflicted.”

** Principle 19 of Rio Declaration on Environment and Development 1992

“States shall provide prior and timely notification and relevant information to potentially affected States on activities that may have a significant adverse transboundary environmental effect and shall consult with those States at an early stage and in good faith.”

¹⁸⁸ United Nations Document A/CONF.151/26 (Vol. I)

¹⁸⁹ See, Environment Division of ASEAN Secretariat, “ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution,” [Online], Available from: <http://haze.asean.org/hazeagreement/> [2010, 13 October].

¹⁹⁰ Alan Khee-Jin Tan, “The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: Prospects for Compliance and Effectiveness in Post-Suharto Indonesia,” *New York University Environmental Law Journal* 13, 3 (2006): 647-722.

ภายใต้ข้อตกลงพบว่าข้อตกลงนี้มีรูปแบบเป็นเพียงกรอบความร่วมมือที่ปราศจากบทบัญญัติเรื่อง ความรับผิดชอบและบทลงโทษยิ่งไปกว่านั้นยังไม่มีองค์ที่ทำหน้าที่ควบคุมดูแลในเรื่องการบังคับใช้ ข้อตกลงโดยตรงเพื่อตรวจสอบและกดดันรัฐภาคีให้ปฏิบัติตามข้อตกลง¹⁹¹ จึงแสดงให้เห็นว่าใน ประเด็นนี้รัฐในอาเซียนไม่ต้องการให้มีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศเกิดขึ้นภายใต้ ข้อตกลงนี้ เพราะจุดประสงค์ของข้อตกลงนี้ต้องการให้มีพันธกรณีเพียงการร่วมมือ ประสานงาน และแบ่งปันข้อมูลในหมู่รัฐสมาชิกเท่านั้นในการแก้ไขปัญหาจากหมอกควันข้ามพรมแดน

โดยที่กฎหมายระหว่างประเทศมีพัฒนาการอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่ารัฐจะจงใจหรือบกพร่องก็ ตาม เมื่อไม่ปรากฏว่ามีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งปัจจุบันระบุให้รัฐจะต้องมีความ รับผิดชอบในการไม่แจ้งเตือนภัยหรือเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม แต่กฎหมายระหว่าง ประเทศก็ยังคงไม่มีมาตรการที่จะเอาผิดกับรัฐดังกล่าวได้

นอกจากนี้ มีหลักการผู้มีจิตใจเมตตา (Good Samaritan Principle)¹⁹² มีที่มาจากเรื่องใน คัมภีร์ไบเบิลเกี่ยวกับความเป็นเพื่อนบ้าน^{**} ที่ส่งผลต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁹³ ที่เป็น

¹⁹¹ สุदारตน์ ดันแก้ว, ปัญหาและลู่ทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552, หน้า 99.

^{*} สัมภาษณ์ สุदारตน์ ดันแก้ว, นักวิชาการอิสระ, 14 ตุลาคม 2553; ผู้เขียนขอขอบคุณนางสาวสุदारตน์ ดันแก้ว ที่กรุณาส่งวิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิตมาให้อย่างรวดเร็ว แล ตอบข้อสงสัยต่างๆ ให้แก่ข้าพเจ้า ภายในระยะเวลาอันจำกัดเกี่ยวกับข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนนี้.

¹⁹² See, Alison Brysk, Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy Oxford: Oxford University Press, 2009.

^{**} ชายคนหนึ่งเดินทางจากกรุงเยรูซาเลมไปยังเมืองเจริโคระหว่างทางเขาถูกโจรปล้น แย่งชิงเสื้อผ้า ทูบตี และทิ้งเขาไว้จนเกือบจะตาย บังเอิญมีพระคนหนึ่งเดินผ่านไปทางนั้น แต่เมื่อประสบเหตุพระก็กลับเดินผ่าน และข้ามถนนไปอีกฟากหนึ่ง ต่อมาชายชาวเลวีที่เดินผ่านมาเป็นคนที่สอง เขาก็ทำเช่นเดียวกับพระ คนที่ผ่านมาเป็นคนที่สามเห็นชายเคราะห์ร้ายนอนบาดเจ็บอยู่ที่สงสาร ไม่เพียงแต่เข้าไปช่วยดูแลทำแผลให้ด้วยน้ำมันกับเหล้าองุ่นเท่านั้น เขายังพาชายคนนั้นซึ่งลาของตน เดินทางมายังโรงแรมแห่งหนึ่ง แล้วให้การดูแลรักษาพยาบาล วันรุ่งขึ้น ก่อนที่ชายผู้ใจดีจะจากไป เขาให้เงิน 2 เหรียญแก่คนดูแลโรงแรม พร้อมฝากฝังว่า จงดูแลเขา หากท่าน ใช้เงินเกิน เมื่อฉันทกลับมาจะใช้คืนให้ ชายคนที่สามนี้เป็นชาวสะมาริตัน (Samaritan) ซึ่งในยุคนั้นคนยิวไม่คบหากับคนสะมาริตันเลย เมื่อเล่าเรื่องนี้จบ พระเยซูทรงตั้งคำถามว่า ในบรรดาชายทั้งสาม ใครที่เป็นเพื่อนบ้าน (Neighbor) ที่แท้จริงของชายเคราะห์ร้ายที่ถูกปล้น.

¹⁹³ Mark Janis, Religion and International Law (The Hague: Kluwer International Law, 1999), pp. 271-282.

หลักการที่ผู้ให้ความช่วยเหลือต้องกระทำกรณพื้นฐานวิญญูชนในการพยายามให้การช่วยเหลือ แม้ว่าตนเองจะไม่มีพันธกรณีในการที่จะต้องให้ความช่วยเหลือดังกล่าวก็ตาม จึงไม่ใช่เป็นการกระทำตามอำเภอใจอย่างเดียวนั้น¹⁹⁴ หลักการนี้จึงมีเพื่อป้องกันผู้ให้ความช่วยเหลือผู้อื่นในสถานการณ์คับขันโดยสมัครใจจากการถูกฟ้องร้องสำหรับการกระทำผิด จุดประสงค์อีกประการเพื่อให้ผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ (Bystanders) ไม่ลังเลที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือคนแปลกหน้าเพราะกลัวว่าตนเองอาจจะต้องรับผิดตามกฎหมายถ้าหากทำผิดพลาด เมื่อนำหลักนี้มาประยุกต์กับการดำเนินการให้ความช่วยเหลือ¹⁹⁵ และให้เข้ากับการรับผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศย่อมพิจารณาได้ว่ารัฐที่แจ้งเตือนเป็นเพียงผู้ที่อยู่ในเหตุการณ์ซึ่งไม่มีภาระในการแจ้งเตือนภัยพิบัติธรรมชาติและไม่ทำให้ต้องมีความรับผิด (Liability) จากการไม่ได้กระทำดังกล่าว จึงสรุปได้ว่าในปัจจุบันนี้ รัฐมีพันธกรณีบางประการในการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อที่จะได้ไม่ต้องประสบกับปัญหาเรื่องความรับผิดตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งยังคงอยู่ในระหว่างพัฒนาการเพื่อหาความกระจ่างในเรื่องนี้

ส่วนหน่วยงานที่ไม่ได้เป็นของรัฐ (Non-State Agencies) หรืออาสาสมัคร (Volunteer) ซึ่งเข้าร่วมในกิจกรรมให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติที่ปฏิบัติงานแบบให้เปล่า ก็ยังคงไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศให้ความชัดเจนเรื่องของความรับผิดด้วยว่าจะต้องแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าหรือแจ้งข้อมูลที่ผิดพลาดแก่รัฐที่อาจได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

กรณีที่ปัจเจกชนไม่ได้รับการให้ความช่วยเหลือจากรัฐที่ได้รับผลกระทบ ปัจเจกชนแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ คนชาติกับคนต่างชาติ ซึ่งล้วนแต่อยู่ภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน ทำให้รัฐนั้นไม่สามารถปฏิเสธที่จะให้การดูแลคนทั้งสองกลุ่มได้ โดยคนชาตินั้นรัฐมีสายสัมพันธ์โดยตรงในการรับผิดชอบต่อชีวิตของคนที่มีสัญชาติของตน ส่วนคนต่างชาติยังคงได้รับการดูแลภายใต้หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนในชาติ (National Treatment Standard) และมาตรฐานขั้นต่ำระหว่างประเทศอีกด้วย ซึ่งสามารถแยกออกเป็นการจงใจหรือละเว้นที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือกับการที่ความรุนแรงของภัยพิบัติมีมากเกินกว่าที่รัฐนั้นจะสามารถรับมือได้โดยลำพัง

กรณีที่รัฐจงใจหรือละเว้นที่จะไม่ให้ความช่วยเหลือ ปัจเจกชนทุกคนย่อมต้องได้รับการคุ้มครองสิทธิของตนตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ พึงได้รับการให้ความช่วยเหลือทางด้าน

¹⁹⁴ Christine Chinkin, "The State that Acts Alone: Bully, Good Samaritan or Iconoclast?," *European Journal of International Law* 11, 1 (2000): 31-41.

¹⁹⁵ See, Tony Waters, *Bureaucratizing the Good Samaritan: The Limitations of Humanitarian Relief Operations* Boulder: Westview Press, 2001.

มนุษยธรรมอย่างเหมาะสม การที่จิตใจหรือละเว้นการนี้จึงเป็นการกระทำตามอำเภอใจที่ส่งผลให้รัฐนั้นับกพร่องต่อพันธกรณีของตนในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่อยู่อาศัยภายในดินแดน

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศแล้วรัฐต้องปฏิบัติตามพันธกรณีที่ตนเองได้ผูกพันเอาไว้ และรัฐไม่สามารถระทำการใดๆ ตามอำเภอใจได้ ซึ่งการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมิใช่เป็นสิ่งที่มุ่งทำลายอำนาจรัฐแต่ประการใด แต่เป็นการกระทำเพื่อมนุษยธรรมเท่านั้น และมีใช่เป็นหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศอีกด้วย

นอกจากนี้ ยังเป็นกรณีที่รัฐอื่นไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศในการเข้าไปให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ แต่ไม่ปรากฏว่ารัฐนั้นจะต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศแต่ประการใด

กรณีที่ภัยพิบัติมีความรุนแรงมากเกินกว่าที่รัฐจะสามารถรับมือได้โดยลำพัง ในส่วนนี้ขึ้นอยู่กับการเตรียมการของรัฐที่มีความพร้อมเพียงใด เพราะภัยพิบัติเป็นสิ่งที่ไม่สามารถคาดหมายหรือป้องกันได้ทุกครั้งไป เมื่อเกิดภัยพิบัติที่มีความรุนแรงเกินกว่าที่รัฐจะรับมือได้โดยลำพังแล้วยอมไม่เข้าเป็นเหตุทำให้รัฐต้องมีความรับผิดชอบในเหตุการณ์ดังกล่าว

ข้อสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่รัฐเจ้าของสัญชาติของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่คนชาติของตนที่อยู่อาศัยในดินแดนอื่น ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองทางการทูต (Diplomatic Protection) โดยมีองค์ประกอบที่สำคัญ คือ ผู้นั้นไม่ได้รับความคุ้มครองที่เพียงพอหรือเป็นธรรมจากรัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ¹⁹⁶ แต่ในส่วนของคนสัญชาติอื่นก็ยังคงได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ซึ่งทำให้เกิดเป็นหลักในการปฏิบัติต่อคนต่างชาติให้ไม่น้อยไปกว่ามาตรฐานที่กำหนดเอาไว้โดยสังคมระหว่างประเทศ ถึงกระนั้นก็ไม่ได้เป็นการตัดสิทธิ์ให้คนต่างชาติใช้สิทธิเรียกร้องให้รัฐของตนเข้ามาให้ความช่วยเหลือตามหลักการให้ความคุ้มครองทางการทูตอีกประการหนึ่งด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁹⁶ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3 at ¶¶ 3-357.*

ปัจจุบันพบว่า หลักในการปฏิบัติต่อคนต่างชาติในบางประเด็นก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ว่าต้องปฏิบัติตามมาตรฐานที่กำหนด อาทิ การจำคุก การถูกทรมาน และการถูกปล้นสะดม เป็นต้น แต่ประเด็นเรื่องการเนรเทศ การเวนคืนกิจการกลับยังคงไม่ได้รับการยอมรับ ทำให้ไม่ใช่ทุกมาตรฐานจะได้รับการยอมรับว่ามาตรฐานระหว่างประเทศที่ชัดเจนยังไม่เป็นที่ยุติ จึงขึ้นอยู่กับกรยอมรับจากรัฐในสังคมระหว่างประเทศ, โปรดดู, จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 2, หน้า 216-218.

ดังนั้น จากคำนิยามเรื่องภัยพิบัติธรรมชาติในบทที่ 1 จึงแสดงให้เห็นถึงองค์ประกอบของภัยพิบัติว่าเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายที่นอกเหนือจากการควบคุมของมนุษย์ โดยถือได้ว่าเป็นเหตุสุดวิสัย หากแต่เพียงลำพังเหตุผลเท่านั้นย่อมไม่อาจเป็นการปลดปล่อยพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศและทำให้รัฐหลุดพ้นจากความรับผิดชอบไปได้ เพราะรัฐย่อมสามารถที่จะใช้ทรัพยากรและศักยภาพของตนในการลดผลกระทบความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ จึงไม่ใช่เป็นการละเลยต่อชะตากรรมของผู้ที่อยู่ในเขตอำนาจของตน แต่ทำให้ภัยพิบัติธรรมชาติอาจส่งผลให้รัฐต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศต่อผู้ที่อาศัยในดินแดนของตนได้ด้วย

ส่วนการรับผิดชอบต่อรัฐอื่น ในกรณีที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐทราบถึงภัยพิบัติธรรมชาติที่อาจจะส่งผลต่อรัฐอื่นแล้วไม่ได้แจ้งเตือนภัย ก็ยังคงไม่ปรากฏว่าเป็นพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบันบังคับให้ต้องกระทำแต่อย่างใด

4.3 การชดเชยเยียวยาหลังจากเกิดภัยพิบัติ

การเยียวยาผู้ประสบภัยพิบัติเป็นความพยายามของสังคมระหว่างประเทศในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเกี่ยวข้องกับความรับผิดชอบของรัฐ¹⁹⁷ ซึ่งความรับผิดชอบไม่เป็นเพียงรัฐใดรัฐหนึ่งเท่านั้น แต่เป็นของสังคมระหว่างประเทศทั้งหมด มีลักษณะเป็นการทั่วไป (*erga omnes*)¹⁹⁸ การเกิดของภัยพิบัติที่มีขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเป็นเหตุทำให้ประชาชนได้รับความช่วยเหลือไม่เพียงพอและเกินขีดความสามารถและศักยภาพของรัฐที่จะรับมือได้ ความช่วยเหลือระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นต่อเหยื่อจากภัยพิบัติ แต่รัฐนั้นกลับมิได้ร้องขอความช่วยเหลือระหว่างประเทศหรือปฏิเสธที่จะยอมรับความช่วยเหลือดังกล่าวด้วย จึงทำให้เหยื่อที่ได้รับผลกระทบย่อมสมควรจะได้รับการเยียวยาตามกระบวนการ¹⁹⁹ จึงเกิดความชัดเจนในเรื่องความรับผิดชอบและการชดเชยเยียวยาของรัฐที่ไม่ได้เตรียมความพร้อมต่อการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติอย่างเพียงพอ รัฐ

¹⁹⁷ Articles 19(2) and 19(3)(b) of International Law Commission on Draft Articles on State Responsibility.

¹⁹⁸ *Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Judgment, I.C.J. Reports 1970*, p. 3, ¶¶ 33-34.

¹⁹⁹ George Edwards, "International Human Rights Law Violations Before, During, and after Hurricane Katrina: An International Law Framework for Analysis," *Thurgood Marshall Law Review* 31, 2 (2006): 353-425.

นั่นจึงจำเป็นต้องทำการเยียวยา²⁰⁰ เหลือที่ได้รับผลกระทบเพื่อบรรเทาผลจากภัยพิบัติ โดยการชดใช้เยียวยาจึงเป็นแต่เพียงแผนการระยะสั้นเท่านั้น โดยในแผนระยะยาวจึงจำเป็นต้องให้บรรดาเหลือที่ได้รับผลกระทบได้กลับคืนสู่สภาพเดิม (*status quo ante*) และฟื้นฟูสภาพชุมชนนั้นให้กลับเป็นดังเดิมให้ได้มากที่สุด²⁰¹

จากสาเหตุที่ภัยพิบัติธรรมชาติเป็นเหตุสุดวิสัย รัฐที่ได้รับผลกระทบแม้จะไม่ได้มีความรับผิดชอบจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า รัฐนั้นไม่ต้องให้การดูแลผู้ที่ได้รับผลกระทบ จึงก่อให้เกิดเป็นสถานการณ์พิเศษในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพราะเมื่อเกิดภัยขึ้นก็ไม่จำเป็นที่จะต้องคำนึงถึงสาเหตุ เพราะในทุกกรณีรัฐที่ได้รับผลกระทบมีพันธกรณีเป็นอันดับแรกในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ

4.4 การปรับใช้หลักการเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้อง

หลักการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Assistance) มีความแตกต่างจากการแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) เพราะเมื่อก่อนหลักการทั้งสองได้ก่อให้เกิดความสับสน²⁰² การแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรมเป็นการกระทำเพื่อระงับการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางและจำนวนมากโดยรัฐบาลของรัฐภายนอก²⁰³ และมีการศึกษาต่อมาเป็นแนวความคิดเรื่องความรับผิดชอบในการปกป้อง (The Responsibility to Protect: R2P / RtoP) ที่นำเสนอในรายงานของคณะกรรมการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ (International Commission on Intervention and State

²⁰⁰ Dinah Shelton, "Righting Wrongs: Reparations in the Articles on State Responsibility," *American Journal of International Law* 96, 4 (2002): 833–856; *Case Concerning the Factory at Chorzów (Claim for Indemnity) (Merit) 13 September 1928, P.C.I.J. Report 1928, Series A, No. 17.*

²⁰¹ Kent Roach, "The Challenges of Crafting Remedies for Violations of Social, Economic and Cultural Rights" in M. Langford ed., *Social Economic Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law* (Cambridge: Cambridge University Press, 2009), pp. 46-58.

²⁰² Gerard J. Tanja, "Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospect for the Future" in *Law in Humanitarian Crises Access to Victims: Right to Intervene or Right to Receive Humanitarian Assistance?*, Vol. II, p. 73.

²⁰³ Michael E. Harrington, "Operation Provide Comfort: A Perspective in International Law", *Connecticut Journal of International Law* 8, 2 (1993): 635-655, at 635.

Sovereignty)²⁰⁴ ถือเป็นความพยายามและความคิดริเริ่มที่น่าสนใจอย่างยิ่งสำหรับประเด็นอำนาจอธิปไตยของรัฐ (Sovereignty) ประเด็นการแทรกแซง (Intervention) และประเด็นการป้องกัน (Prevention) ซึ่งถูกมองว่าเป็นปัจจัยที่มีความขัดแย้งและไม่สามารถประนีประนอมกันได้²⁰⁵ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อนำมาเชื่อมโยงกับการใช้กำลังเพื่อแทรกแซงด้านมนุษยธรรม สาระสำคัญของแนวคิดเรื่อง ความรับผิดชอบในการปกป้อง คือ รัฐอธิปไตยทั้งปวงมีความรับผิดชอบเป็นเบื้องต้นในอันที่จะปกป้องพลเมืองของตนจากความหายนะต่างๆ ที่หลีกเลี่ยงได้ จากการสังหารหมู่ จากความอดอยาก และจากการข่มขืนอย่างเป็นระบบ ในกรณีที่รัฐนั้นๆ ไม่สามารถหรือไม่เต็มใจที่จะทำหน้าที่ดังกล่าว ความรับผิดชอบในการปกป้องคุ้มครองพลเมืองข้างต้นก็จะตกเป็นภาระของประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งอาจจะพิจารณาใช้กำลังเข้าแทรกแซง ความรับผิดชอบในการปกป้องมีขอบข่ายการบังคับใช้ในอาชญากรรม 4 ประการ คือ อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ อาชญากรรมสงคราม ฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ และการรุกราน เว้นเสียแต่ว่ารัฐสมาชิกของสหประชาชาติจะตัดสินใจเป็นอย่างอื่น

แนวความคิดเรื่องนี้ได้รับการเน้นย้ำอีกครั้งหนึ่งในฐานะที่น่าจะถือเป็นบรรทัดฐานที่เกิดขึ้นใหม่ อันแสดงถึงความรับผิดชอบร่วมกันของประชาคมระหว่างประเทศ ดังปรากฏในรายงานของคณะกรรมการระดับสูงของสหประชาชาติในปี ค.ศ. 2004 ที่ได้รับมอบหมายให้จัดทำรายงานเพื่อประเมินภัยคุกคามข้อท้าทาย และความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นหลังสงครามเย็นสิ้นสุด

²⁰⁴ See, International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect* Ottawa: International Development Research Centre, 2001; คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการแทรกแซงและอธิปไตยของรัฐ, *ความรับผิดชอบในการปกป้อง*, แปลโดย ปราณี ทิพย์รัตน์, กรุงเทพมหานคร: สถานทูตแคนาดาประจำประเทศไทย, 2549; also see, Gareth Evans, *The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008; Alex J. Bellamy, *A Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities* Cambridge: Polity Press, 2009.

²⁰⁵ Edward C. Luck, "The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect," in *Annual Review of United Nations Affairs*, eds. Joachim W. Müller and Karl P. Sauvant Oxford: Oxford University Press, 2008; Edward C. Luck, "Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect," *Global Responsibility to Protect* 1, 1 (2009): 10–21.

ลง²⁰⁶ และในข้อเรียกร้องของเลขาธิการสหประชาชาติต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่ในโอกาสที่สหประชาชาติครบรอบ 60 ปี²⁰⁷

แม้ว่าการปรับใช้เรื่องความรับผิดชอบในการปกป้องจะไม่ต้องมีการพิสูจน์จนปราศจากความสงสัย (Beyond Reasonable Doubt) เพื่อที่จะลงโทษผู้กระทำผิดก่อนที่จะใช้กองกำลังเข้าไปให้ความช่วยเหลือ²⁰⁸ แต่ท่ามกลางสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติที่คาดว่าจะสืบเนื่องถึงการกระทำ ความผิดยอมให้ระยะเวลาอันยาวนาน และยากลำบาก ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดผลดีอย่างไรเลยกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

การที่รัฐบาลไม่ประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกให้กับการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ตกอยู่ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติจะขัดแย้งกับหลักการที่จะสร้างความมั่นคงแก่ประชาชนในรัฐของตน จนมีการแสดงความเห็นว่า การกระทำหรือละเว้นการกระทำที่จะให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ (Crime against Humanity)²⁰⁹ ความเห็นของคณะกรรมการว่าด้วยการแทรกแซงและอำนาจอธิปไตย

²⁰⁶ Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change, United Nations Document A/59/565.

²⁰⁷ Kofi Annan, "In Larger Freedom": Decision Times at the UN," *Foreign Affairs* 84, 3 (2005): 63-74.

²⁰⁸ United Nations General Assembly Resolution 60/1 (24 October 2005), 2005 World Summit Outcome Document, United Nations Document A/RES/60/1, ¶¶ 138-140; Christopher C. Joyner, "The Responsibility to Protect": Humanitarian Concern and the Lawfulness of Armed Intervention," *Virginia Journal of International Law* 47, 3 (2007): 693-711.

* ตามปกติจะใช้ระยะเวลาราว 1 ปี ในการสอบสวนกว่าที่จะเสนอคำฟ้อง.

** E.g., การที่ศาลอาญาระหว่างประเทศพยายามที่จะนำประธานาธิบดีของซูดานมาพิจารณาความผิด แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ และก็ไม่สามารถสืบสวนในดินแดนของซูดานได้ด้วย, see, "International Criminal Court Prosecutor Tells Security Council Sudan's Government 'Not Cooperating' in Darfur Investigation, Massive Crimes Continue," *States News Service* (5 December 2007) [Online], Available from: http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc_9349.doc.htm [2010, July 13]; Alfred de Montesquiou, "Sudan Announces it will Suspend Cooperation with International Criminal Court," *Associated Press Worldstream* 18 March 2007; Peter Quayle, "Darfur – No Justice Without Peace?," *Times* (20 June 2006): 5.

²⁰⁹ John D. Kraemer, Dhruvaiyoti Bhattacharya, and Lawrence O. Gostin, "Blocking Humanitarian Assistance: A Crime against Humanity?," *The Lancet* 372, 9645 (2008): 1203-1205;

(International Commission on Intervention and State Sovereignty: ICISS) และนักวิชาการก็ยังคงแตกออกเป็น 2 ฝ่าย มีที่สนับสนุน²¹⁰ และที่ปฏิเสธ²¹¹ ให้นำมาประยุกต์ใช้ความรับผิดชอบในการปกป้องในยามภัยพิบัติธรรมชาติ

โดยนายราเมช ฐากูร (Ramesh Thakur) ซึ่งเป็นสมาชิกในคณะกรรมการว่าด้วยการแทรกแซงและอำนาจอธิปไตย ได้แย้งว่าไม่มีวิธีไหนที่ดีไปกว่าทำลายความรับผิดชอบในการปกป้องจนเกินขอบเขตมากเกินไปกว่าการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมไปยังพม่าด้วยการส่งทหารของชาติตะวันตกเข้าไป ซึ่งอาจต้องต่อสู้ในป่าของเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อีกครั้งหนึ่ง²¹²

Darryl Robinson, "Defining Crime against Humanity at the Rome Conference," American Journal of International Law 93, 1 (1999): 43-56, at 43-51.

²¹⁰ Gareth Evans, "Facing Up to Our Responsibilities," Guardian (12 May 2008) [Online], Available from: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/may/12/facinguptoourresponsibilities> [2010, July 13]; Lloyd Axworthy, "International Community has a Responsibility to Protect Myanmar," Edmonton Journal (13 May 2008) [Online], Available from: <http://www.canada.com/edmontonjournal/news/opinion/story.html?id=6056af9d-43eb-4575-81b3-9235750e3214> [2010, July 13]; Ivo Daalder and Paul Stares, "The UN's Responsibility to Protect," International Herald Tribune (13 May 2008) [Online], Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/13/opinion/13iht-edaalder.1.12841976.html> [2010, July 13]; Chris Beyrer and Jared Genser, "Op-Ed., Burma's Next Wave of Dying," Boston Globe 21 May 2008 [Online], Available from: http://www.boston.com/bostonglobe/editorial_opinion/oped/articles/2008/05/21/burmas_next_wave_of_dying/ [2010, July 13]; W. Andy Knight and Vasselin Popovski, "Putting People Ahead of Protocol," Edmonton Journal (4 June 2008) [Online], Available from: <http://www.canada.com/edmontonjournal/news/ideas/story.html?id=0f041843-446d-4fce-b650-b3c904487a93> [2010, July 13].

²¹¹ Ramesh Thakur, "Should the UN Invoke the 'Responsibility to Protect'?", Globe and Mail (8 May 2008): A21; Tyra R. Saechao and Sujeet B. Rao, "Op-Ed., Aid for Myanmar: Strategies for International Relief," Washington Times (30 May 2008): A21; The Asia-Pacific Centre for the Responsibility to Protect, Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect, Myanmar/Burma Briefing No. 2, p. 8 [Online], Available from: http://www.r2pasiapacific.org/documents/Burma_Brief2.pdf [2010, July 13].

²¹² Ramesh Thakur, "Should the UN Invoke the 'Responsibility to Protect'?", The Globe and Mail (8 May 2008) [Online], Available from:

แต่นายแกเรทส์ อีแวนส์ (Gareth Evans) ซึ่งเป็นประธานร่วมในคณะกรรมการว่าด้วยการแทรกแซงและอำนาจอธิปไตยตอบโต้ด้วยการอธิบายว่า ถ้าสิ่งที่กำลังทำอยู่โดยทั่วไปซึ่งปฏิเสธการบรรเทาทุกข์แก่ประชาชนนับแสนคน มีการเสียชีวิตเกิดขึ้นจริงแล้ว ย่อมสามารถถือได้ว่าเป็นลักษณะของอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ และส่งผลให้สามารถใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องได้²¹³

ทั้งที่ประเด็นในเรื่องนี้ ตามหลักกฎหมายอาญาระหว่างประเทศแล้ว องค์ประกอบของความผิดอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติจะต้องเป็นการกระทำที่มีองค์ประกอบทางด้านจิตใจ (*mens rea*) ที่กระทำด้วยความรู้ (Knowledge Act)²¹⁴ พร้อมกับองค์ประกอบทางด้านกรกระทำ (*acta reus*) ว่าการโจมตี (Attack)²¹⁵ นั้น กระทำอย่างเป็นระบบ (Systematic)²¹⁶ หรืออย่างกว้างขวาง (Widespread)²¹⁷ ต่อ (Direct Against) ประชาชน (Civilian Population)²¹⁸ อีกด้วย

<http://v1.theglobeandmail.com/servlet/story/RTGAM.20080508.wcoprotect08/BNStory/specialComment> [2010, July 12].

²¹³ Gareth Evans, "Facing Up to Our Responsibilities," (12 May 2008), *The Guardian* [Online], Available from: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/may/12/facinguptoourresponsibilities> [2010, July 12].

²¹⁴ *Prosecutor v. Kvočka, (Trial Chamber I Judgment), IT-98-30/IT, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 2 November 2001, ¶ 129.*

²¹⁵ *Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana, (Trial Judgment 1999), ICTR-95-1-T, International Criminal Tribunal for Rwanda, 21 May 1999, ¶ 122; Prosecutor v. Akayesu (Trial Judgment), ICTR-96-4-T, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 2 September 1998, ¶ 579; Prosecutor v. Bagilishema (Trial Judgment), ICTR-95-1A-T, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 7 June 2001, ¶ 77.*

²¹⁶ *Prosecutor v. Tadic, (Trial Judgment), IT-94-1-Tbis-R117, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, 11 November 1999, ¶¶ 646-648; Prosecutor v. Akayesu (Trial Judgment), ICTR-96-4-T, International Criminal Tribunal for Rwanda (ICTR), 2 September 1998, ¶ 579; Prosecutor v. Blaskic (Trial Judgment), IT-95-14-T, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY), 3 March 2000, ¶¶ 202-203.*

²¹⁷ *Prosecutor v. Kayishema and Ruzindana, (Trial Judgment 1999), ICTR-95-1-T, International Criminal Tribunal for Rwanda, 21 May 1999, ¶ 123;*

²¹⁸ *Prosecutor v. Tadic, (Trial Judgment), IT-94-1-Tbis-R117, International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, 11 November 1999, ¶ 644; Prosecutor v. Kunarac et al, (Appeal*

แต่ในฝ่ายที่สนับสนุน ยังได้รับการนำเสนอจากข้อเขียนทางวิชาการที่สนับสนุนให้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องสามารถนำมาปรับใช้ในกรณีภัยพิบัติได้ด้วย²¹⁹ อาทิเช่น นายอเล็กซานเดอร์ ดาวเนอร์ (Alexander Downer) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเห็นด้วยกับการขยายแนวคิดความรับผิดชอบในการปกป้องไปยังการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมด้วย²²⁰ ส่วนนายลอยด์ แอ็กเวิร์ทตี้ (Lloyd Axworthy) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแคนาดา ก็สนับสนุนให้สังคมระหว่างประเทศตอบสนองอย่างเหมาะสม²²¹ แต่สังคมระหว่างประเทศจึงไม่ควรปรับใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องเพียงเพราะมีการสูญเสียชีวิตจำนวนมาก อันเนื่องมาจากความบกพร่องของรัฐ ซึ่งจากที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องอื่นยังสามารถปรับใช้ได้อยู่ รวมถึงสิทธิของเหยื่อที่จะคาดหวังว่าจะมีการให้ความช่วยเหลือและเป็นหน้าที่ของรัฐบาลต่างๆ และสังคมระหว่างประเทศที่จะกระทำทุกอย่างที่สามารถในการอำนวยความสะดวกต่อการให้ความช่วยเหลือ²²²

ถึงกระนั้น การที่จะเปลี่ยนสถานการณ์ภัยพิบัติที่มีการสูญเสียมากมายอยู่แล้วไปสู่การใช้กองกำลังทหารมาเผชิญหน้ากัน คงไม่อาจทำอะไรได้ที่จะเป็นการรักษาชีวิต แต่จะเป็นการเพิ่มความสูญเสียขึ้นไปอีก อีกทั้งประเด็นเรื่องความชอบธรรมของการเข้าถึงทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Access) โดยวิธีการแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Intervention) เป็นกฎหมายจารีตประเพณีหรือไม่ ก็ยังคงได้รับการปฏิเสธอยู่ในบางกรณีและยังคงเป็นประเด็นที่

Judgment), IT-96-23 & 23/1, *International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia (ICTY)*, 12 June 2002, ¶ 425.

²¹⁹ Tyra Ruth Saechao, "Natural Disaster and The Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity," *Brooklyn Journal of International Law* 32, 2 (2007): 663-707.

²²⁰ ABC Television, "Downer Discusses Tension in Liberal Leadership," *Lateline* (19 May 2008).

²²¹ Lloyd Axworthy, "International Community has a Responsibility to Protect Myanmar," *The Gazette* (Montreal, Canada) (13 May 2008) [Online], Available from: <http://www.canada.com/montrealgazette/story.html?id=6056af9d-43eb-4575-81b3-9235750e3214&p=2> [2010, July 12].

²²² See, Louis Arbour's Statement, The 8th Session of the Human Rights Council, 2 June 2008.

ถูกเถียงกันอยู่²²³ ด้วยความไม่แน่นอนของหลักความรับผิดชอบในการปกป้องในการประยุกต์ใช้ จึงมีผลทำให้ความรับผิดชอบในการปกป้องยังคงไม่ตกผลึกและมีสถานภาพทางกฎหมายที่แน่ชัด อีกทั้งตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ จำกัดให้รัฐสามารถใช้กำลังได้แต่เพียงการป้องกันตนเองเท่านั้น (Self-Defense)²²⁴ แต่ก็ต้องยอมรับว่าการใช้กองกำลังแทรกแซงบนพื้นฐานของภัยพิบัติธรรมชาติ ว่าเป็นการป้องกันตนเองนั้น ยากที่จะชอบธรรมได้ เนื่องจากการใช้กำลังสมควรจะเป็นหนทาง สุดท้าย สอดคล้องกับสุภาชิตละตินที่ว่า สันติภาพที่ไม่ยุติธรรมก็ยิ่งดีว่าสงครามที่ยุติธรรม (*iniquissima pax est anteponenda iustissimo bello*) และการที่จะให้ภัยพิบัติธรรมชาติเป็นภัยคุกคามต่อสันติภาพและความมั่นคงตามหมวด 7 ของกฎบัตรสหประชาชาติก็ไม่มีเหตุผลเช่นกัน²²⁵ จึงทำให้เหตุผลในการใช้กำลังควรจะเป็นไปตามความยุติธรรมไม่ใช่มาก่อน (*potentia debet sequi iustitiam, non antecedere*)

นอกจากนี้ กฎหมายระหว่างประเทศก็ยังไม่มีความชัดเจนและเท่าเทียมกันในการยอมรับสิทธิที่จะปลอดภัย และสภาพแวดล้อมที่สมบูรณ์ (Right to a Safe and Healthful Environment)²²⁶

²²³ David Forsythe, "Human Right and Humanitarian Operations : Theoretical Observations," in *The Politics of International Humanitarian Aid Operations*, eds Eric Belgrad and Nitza Nachmas 2nd ed. (Westport, Conn.: Praeger, 1997), p. 45.

²²⁴ See, Linda A. Malone, "Green Helmets': The United Nations Security Council's Authority to Respond to Environmental Disaster," *Michigan Journal of International Law* 17, 2 (1996): 515-536.

²²⁵ Linda A. Malone, *The Responsibility to Protect Haiti* [Online], Available from: <http://www.asil.org/insights100310.cfm> [2010, 5 June]; Lorraine Elliott, *Expanding the Mandate of the UN Security Council to Account for Environmental Issues* [Online], Available from: www.unu.edu/inter-linkages/docs/IEG/Elliott.pdf [2010, 5 June].

²²⁶ See, W. Paul Gormley, *Human Rights and Environment: The Need for International Co-Operation* Leyden: AW Sijthoff, 1976; Alexandre Kiss and Dinah Shelton, *International Environmental Law*, 3 ed. Dordrecht: Hotei Publishing, 2004; Gudmundur Alfredson and Alexander Ovsioyk, "Human Rights and the Environment," *Nordic Journal of International Law* 60, 1 (1991): 19-27; Noralee Gibson, "The Right to a Clean Environment," *Saskatchewan Law Review* 54, 1 (1990): 5-17; W. Paul Gormley, "The Legal Obligation of the International Community to Guarantee a Pure and Decent Environment: The Expansion of Human Rights Norms," *Georgetown International Environmental Law Review* 3, 1 (1990): 85-116; W. Paul Gormley, "The Right to a Safe and Decent Environment," *Indian Journal of International Law* 28, 1 (1988): 1-32; W. Paul Gormley, "The Right of Individuals to Be Guaranteed a Pure. Clean and Decent Environment: Future Programs of the Council

ทั้งที่เป็นสิทธิที่ส่งผลให้เป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน²²⁷ จึงมีมติที่ประชุมใหญ่ของสหประชาชาติยอมรับโดยเอกฉันท์ถึงความรับผิดชอบในการปกป้อง²²⁸ เพื่อให้เป็นหลักที่ทุกๆ รัฐมี

of Europe," Legal Issues of European Integration 1 (1975): 23-65; Gunther Handl, "Human Rights and Protection of the Environment: A Mildly 'Revisionist' View," in Human Rights, Sustainable Development and the Environment, eds. Antonio Augusto Cancado Trindade *et al.* (San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Dere-Chos Humanos, 1992), pp. 117-142; Iveta Hodkova, "Is There a Right to a Healthy Environment in the International Legal Order?," Connecticut Journal of International Law 7, 1 (1991): 65-80; R. S. Pathak, "The Human Rights System As a Conceptual Framework for Environmental Law," in Environmental Change and International Law: New Challenges and Dimensions, ed. Edith B. Weiss (Tokyo: United Nations University Press, 1992), pp. 205-222; Dinah Shelton, "Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment," Stanford Journal of International Law 28, 1 (1991): 103-138; Dinah Shelton, "The Right to Environment," in The Future of Human Rights Protection in a Changing World: Fifty Years Since the Four Freedoms Address: Essays in Honour of Torkel Opsahl, eds. Asbjorn Eide and Jan Helgesen (Oslo: Norwegian University Press, 1991), pp. 197-212; Heinhard Steiger *et al.*, "The Fundamental Right to a Decent Environment," in Trends in Environmental Policy and Law: Tendances Actuelles de la Politique et du Droit de l'Environnement, ed. Michael Bothe (Gland: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 1980), pp. 1-27; Melissa Thorne, "Establishing Environment as a Human Right," Denver Journal of International Law and Policy 19, 2 (1991) 301-342; Henn-Juri Uibopuu, "The Internationally Guaranteed Right of an Individual to a Clean Environment," in Comparative Law Yearbook of International Business Cumulative, Vol. 1 (Boston: Graham & Trotman, 1977), pp. 101-120; David A. Wirth, "The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa?," Georgia Law Review 29, (1995): 599-653; Jennifer A. Downs, "A Healthy and Ecologically Balanced Environment: An Argument for a Third Generation Right," Duke Journal of Comparative and International Law 3 (1993): 351-385; James T. McClymonds, "The Human Right to a Healthy Environment: An International Legal Perspective," New York Law School Law Review 37 (1992): 583-633; *cf.* United Nations General Assembly Resolution 37/7 (28 October 1982), World Charter for Nature, United Nations Document A/RES/37/7.

²²⁷ Dinah Shelton, Developing Substantive Environmental Rights," Journal of Human Rights and the Environment 1, 1 (2010): 89-120.

²²⁸ United Nations General Assembly Resolution 60/1(24 October 2005) 2005 World Summit Outcome, ¶ 138, United Nations Document A/RES/60/1; also see, Security Council Resolution 1674

ความรับผิดชอบในการปกป้องประชากรจากการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม ฆ่าล้างชาติพันธุ์และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ²²⁹ แต่เลขานุการแห่งสหประชาชาติกลับปฏิเสธให้ใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องกับการคุกคามทางธรรมชาติ²³⁰ แสดงให้เห็นว่าหลักความรับผิดชอบในการปกป้องในเวลานี้ยังคงใช้เฉพาะกับกรณีความผิดทางด้านอาชญากรรมระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังคงไม่ครอบคลุมถึงกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ

ท่ามกลางความคลุมเครือในการบังคับใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง เลขานุการแห่งสหประชาชาติออกรายงานการปฏิบัติใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้อง โดยวิเคราะห์ตามกลยุทธ์ 3 เสาหลัก (A Three-Pillar Strategy) ที่ระบุเอาไว้ในรายงานของการประชุมสุดยอดโลกเมื่อปี ค.ศ. 2005 (World Summit Outcome 2005) ก่อนหน้านี้ โดยมีหลักว่า²³¹ ความรับผิดชอบในการปกป้องไม่สามารถใช้ได้กับทุกประเด็น เพียงแต่กำหนดกรอบให้ชัดเจนว่าใช้กับการป้องกันการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ อาชญากรรมสงคราม การฆ่าล้างเชื้อชาติ และอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ ความรับผิดชอบในการปกป้อง ตั้งอยู่บนพื้นฐานของกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ และคำว่าความรับผิดชอบในการปกป้องจึงไม่เหมือนกับการแทรกแซงทางด้านมนุษยธรรมหรือการแทรกแซงทางทหาร (Military Intervention) การขยายขอบเขตการตีความในการปรับใช้ความรับผิดชอบในการปกป้อง นอกเหนือไปจาก 4 ฐานความผิดดังกล่าวต้องอาศัยความร่วมมือของรัฐสมาชิกสหประชาชาติ จึงกลายเป็นข้อสรุปได้ว่าการนำความรับผิดชอบในการปกป้องมาใช้กับสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติไกลเกินกว่าที่ได้มีการให้ฉันทามติในการประชุมสุดยอดโลกเมื่อปี ค.ศ. 2005

(2006) Protection of Civilians in Armed Conflict, ¶ 4, United Nations Document S/RES/1674 คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติยอมรับหลักความรับผิดชอบในการปกป้องตาม 2005 World Summit Outcome.

²²⁹ See, United Nations General Assembly Resolution 60/1 (Oct. 24, 2005), World Summit Outcome, United Nations Document A/RES/60/1.

²³⁰ Linda A. Malone, The Responsibility to Protect Haiti [Online], Available from: <http://www.asil.org/insights100310.cfm> [2010, 5 June].

* ตามกลยุทธ์ 3 เสาหลัก ประกอบด้วย เสาหลักแรก คือ การคุ้มครองความรับผิดชอบของรัฐ (The Protection Responsibilities of the State) เสาหลักที่สอง คือ ความช่วยเหลือระหว่างประเทศและเสริมสร้างศักยภาพ (International Assistance and Capacity-Building) เสาหลักที่สาม คือ การตอบสนองที่เหมาะสมกับเวลาและแน่วแน่ (Timely and Decisive Response).

²³¹ United Nations Secretary-General, Implementing the Responsibility to Protect United Nations Document A/63/677.

4.5 การบรรเทาทุกข์โดยใช้ทรัพยากรทางทหาร

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่างานบรรเทาทุกข์ควรเป็นหน้าที่หลักของภาคพลเรือน จึงจำกัดเงื่อนไขและการใช้ทรัพยากรทางทหารในปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ เพราะการนำกองกำลังทหารไม่ว่าจะเป็นภายในรัฐเองหรือต่างชาติเข้ามาปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือ สมควรกระทำเมื่อมีความต้องการทางด้านมนุษยธรรมอย่างแท้จริง เป็นการปฏิบัติงานตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและเคารพกฎหมายภายในของรัฐนั้น เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการบรรเทาทุกข์สูงสุด และควรจะต้องให้เป็นแนวทางสุดท้าย²³² แต่ต้องพึงระวังว่าไม่ใช่ใช้กองกำลังทหารจนทำให้เกิดเป็นธุรกิจรูปแบบใหม่ขึ้น²³³ จากประสบการณ์ภัยพิบัติระหว่างประเทศครั้งใหญ่ๆ พบว่ากองกำลังต่างชาติมีบทบาทหลักสำคัญในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในด้านการขนส่งทางอากาศในการลำเลียงสิ่งของและบุคลากรในการบรรเทาทุกข์ การให้ความช่วยเหลือทางการแพทย์และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานระหว่างพลเรือนกับกองทัพ²³⁴

บทบาทของกองทัพในส่วนนี้ มิใช่เป็นการใช้กำลังเข้าไปบังคับให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแต่อย่างใด แต่เป็นการที่รัฐภายนอกส่งความช่วยเหลือมายังรัฐที่ประสบภัย โดยใช้บุคลากร และทรัพยากรทางทหารเข้ามาให้ความช่วยเหลือแทนที่จะส่งตัวแทนของภาคพลเรือนของตนเข้ามาทำหน้าที่นี้แทน เนื่องจากไม่สามารถปฏิเสธถึงประสิทธิภาพของบุคลากรทางทหารและความพร้อมของเครื่องมือและอุปกรณ์บรรเทาทุกข์ที่มีมากกว่าหน่วยงานอื่นของรัฐ ส่งผลให้ในปัจจุบันเป็นการปฏิบัติโดยทั่วไปที่มักจะอาศัยกองทัพในการเป็นตัวแทนของรัฐสำหรับปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ หรือเป็นส่วนหนึ่งของ

* สนธิสัญญาบางฉบับระบุอย่างชัดเจนว่ากองกำลังที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือจะต้องไม่พกพาอาวุธ, i.e., Article 12(2) of ADMER.

²³² Charles-Antoine Hofmann and Laura Hudson, "Military Responses to Natural Disasters: Last Resort or Inevitable Trend?," *Humanitarian Exchange* 44 (2009) [Online], 2009. Available from: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=3030> [2010, May 23].

²³³ Peter W. Singer, "Should Humanitarians Use Private Military Services?," *Humanitarian Affairs Review* (2005): 14–17.

²³⁴ Sharon Wiharta *et al.*, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response* Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2008.

คณะทำงานภาคพลเรือนที่มาจากรัฐของตนในการดำเนินกิจกรรมที่มีความเสี่ยงภัยหรือต้องเข้าไปยังพื้นที่ที่อันตราย

ในบางกรณีการให้ความช่วยเหลืออาจได้รับผลกระทบเนื่องจากความแตกต่างระหว่างผู้บรรเทาทุกข์ที่มาจากกองทัพและพลเรือนบางครั้งไม่แตกต่างกัน แต่ด้วยสถานการณ์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแยกแยะระหว่างพลเรือนออกมาจากพลรบเพื่อคุ้มครอง²³⁵ และเหตุผลความมั่นคงของรัฐนั้น รวมไปถึงการให้ความปลอดภัย เช่น ประเทศอินโดนีเซียส่งทหารมาให้ความคุ้มครองกันทันทีกับหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมหลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิ²³⁶ ย่อมไม่อาจปฏิเสธถึงประสิทธิภาพและทรัพยากรที่กองทัพมีอยู่และความเพียบพร้อมที่จะเข้าถึงพื้นที่ได้อย่างรวดเร็ว จึงทำให้การปรากฏตัวของกองทัพในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ จึงไม่จำกัด แต่เพียงสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธเท่านั้น* โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป²³⁷ ประเทศสหรัฐอเมริกา** และประเทศญี่ปุ่น*** เป็นต้น

²³⁵ Article 48 of AP I.

²³⁶ see, Jim Gomez, "Indonesia Requires Aid Escorts," Deseret News (13 January 2005) [Online], Available from: <http://www.deseretnews.com/article/600104498/Indonesia-requires-aid-escorts.html> [2010, 3 March].

* E.g., จากสถานการณ์สึนามิ รัฐต่างๆ ส่งกองกำลังของตนเข้าให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบ, see, United Nations Press Release, UN Updates Guidelines for International Military Aid in Disaster Relief Operations (27 November 2006) [Online], Available from: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20733&Cr=disaster&Cr1=relief> [2010, 3 March].

²³⁷ See, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Concluding Comments from the Re-launch of the 1994 Oslo Guidelines 27 November 2006), ¶ 16 cited in International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Law and Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study, p. 154.

** ปรากฏอยู่ในกฎหมายภายในที่ให้กองทัพสหรัฐอเมริกาเข้าไปมีบทบาทในการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ, see, George Topic, A Long Tradition of Cooperation and Support [Online], Available from: <http://www.america.gov/st/washfile-english/2004/December/20041210120925dmslahrellek1.655215e-02.html> [2010, 3 March].

*** ปัจจุบันยังมีบทบาทสำคัญหลังจากที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย โดยระบุให้เป็นหน้าที่พิเศษแก่กองทัพของตนในการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ, see, Go Ito and Kazayuki Sazaki, "The Self-Defense Forces Overseas: Japan's Lessons from the Indian Ocean Tsunami Assistance," Liaison 3, 3 (2004) [Online], Available from: http://www.coe-dmha.org/Liaison/Vol_3No_3/Dept18.htm [2010, March 3];

จากจุดเริ่มต้นที่เป็นความประสงค์ทางการเมืองในการหาเหตุผลในการใช้งบประมาณสร้างภาพพจน์ที่ดีต่อสังคมและเป็นการทดลองระบบปฏิบัติการที่อาจมีประโยชน์ในการสู้รบในภายภาคหน้า²³⁸ ส่วนในอีกมุมมองหนึ่ง กองกำลังทหารมีความสามารถและทักษะพิเศษสามารถย่อมนำเข้าถึงพื้นที่และมีส่วนร่วมอย่างมากในการให้ความช่วยเหลือ อาทิ เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ปากีสถานเฮลิคอปเตอร์ของกองทัพสหรัฐอเมริกาถูกใช้เพื่อการบรรเทาทุกข์เพื่อโดยสวรมากกว่า 20,000 คน ขนส่งผู้ป่วยมากกว่า 30,700 คน และขนส่งสินค้าไปยังหมู่บ้านเกือบ 15,000 ต้นซึ่งเป็นการให้ความช่วยเหลือมากกว่าประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศใดๆ รวมถึงสหประชาชาติด้วย²³⁹ หรือเหตุการณ์สึนามิที่ประเทศอินโดนีเซีย กองกำลังต่างชาติมีบทบาทที่สำคัญและเป็นศูนย์กลางในการบรรเทาทุกข์²⁴⁰ ถึงกระนั้น มีข้อสังเกตที่ว่าการใช้กองกำลังในการปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติ ก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายมากกว่าถ้ากระทำโดยองค์การภาคประชาชน²⁴¹ หรือขาดความเห็นอกเห็นใจมีแต่เพียงค่านิ่งถึงว่าเป็นผู้ส่งสินค้าเท่านั้น มากไปกว่านั้นความร่วมมือของกองทัพและพลเรือนตั้งอยู่บนพื้นฐานที่แตกต่างกันทั้งในมุมมองของปรัชญา วิธีการทำงาน

Yasuhiro Yamamoto, "Tendency for Increasing Severity of Natural Disasters and the Indian Ocean Tsunami Disaster," *Japan Medical Association Journal* 48, 7 (2005): 325–326.

²³⁸ Jane Barry and Anna Jeffreys, *A Bridge too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response* (London: Overseas Development Institute, 2002), p. 7.

²³⁹ James L. Schoff and Marina Travayiakis, *In Times of Crisis: Global and Local Civil-Military Disaster Relief Coordination in the United States and Japan* (Westwood, MA: Universal Millennium Press, 2009), pp. 1-13.

²⁴⁰ See, John Telford and John Cosgrave, *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*, p. 59.

²⁴¹ John Telford and John Cosgrave, *Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report*, p. 57; Barry and Jeffreys, *A Bridge too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response*, Humanitarian Practice Network Paper No. 37, p. 13.

* E.g., สึนามิที่ประเทศอินโดนีเซีย กองทัพได้เข้ามาทำการขุดหลุมด้วยเครื่องมือหนักเพื่อใช้เป็นหลุมฝังกลบขยะขนาดใหญ่ แต่ก็กระทำหลังจากที่องค์การพัฒนาภาคเอกชนได้ร่วมมือกับชาวบ้านในท้องถิ่นช่วยกันสร้างท่อลำเลียงซึ่งเป็นการร่วมมือจากประชาชนในหมู่บ้านสร้างสรรคความรู้สึกในการฟื้นฟูและคนงานก็ได้รับค่าจ้างตอบแทนเล็กน้อยแต่ก็สามารถนำไปช่วยเหลือจนเจ็บครบครันได้ จึงทำให้หลุมที่สร้างโดยกองทัพแม้จะทำด้วยความรวดเร็วแต่ก็มีค่าใช้จ่ายสูง รวมไปถึงการละเลยต่อความพยายามในการฟื้นฟูตนเองของประชาชนในหมู่บ้าน, Institute for Foreign Policy Analysis, *In Times of Crisis: Global and Local Civil-Military Disaster Relief Coordination in the United States and Japan*, p. 34.

วัฒนธรรม และความค้ำประกันเกี่ยวกับความเสียหายที่เป็นไปได้ต่อทัศนคติความเป็นกลางขององค์กร²⁴²

ในสังคมระหว่างประเทศ รัฐที่ส่งกองกำลังของตนไปให้ความช่วยเหลือจำนวนมากคือประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งใช้ทรัพยากรของตนไม่ว่าจะเป็นทางด้านการเงิน บุคคล หรือเครือข่ายฐานทัพที่ตั้งอยู่ทั่วโลก และด้วยนโยบายของสหรัฐอเมริกาเอง จึงมีการสร้างกองทัพเอาไว้สำหรับงานทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศด้วย ส่วนประเทศในยุโรปก็ไม่ได้ละเลยบทบาทของตนในด้านนี้ในการตอบสนองภัยพิบัติธรรมชาติในภูมิภาคต่างๆทั่วโลก แต่การปฏิบัติงานในยุโรปเองกลับมีจำนวนน้อย

ในลำดับต่อมาประเทศออสเตรเลีย, แคนาดา, อินเดีย, ญี่ปุ่น และแอฟริกาใต้ ก็ตอบสนองในการให้ความช่วยเหลือในบริเวณประเทศเพื่อนบ้านมากกว่าที่จะออกไปนอกภูมิภาค ซึ่งมีข้อจำกัดในนโยบายของบางประเทศในการใช้ทรัพยากรของกองทัพในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบต่อภัยพิบัติธรรมชาติ เว้นเสียแต่จะมีทรัพยากรของกองทัพอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

นอกเหนือไปจากนั้น กองทัพสามารถตอบสนองต่อภัยพิบัติได้ดีกว่าส่วนอื่น ท่ามกลางสถานการณ์ที่เป็นอันตราย ดังเช่น กองทหารประเทศออสเตรเลีย, ญี่ปุ่น และนิวซีแลนด์ ล้วนแต่ประสบความสำเร็จในการบรรเทาทุกข์ทางด้านมนุษยธรรมและฟื้นฟูบริการขั้นพื้นฐานในอาเจห์ อินโดนีเซียที่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ²⁴³

แต่อย่างไรก็ตามอุปสรรคที่ได้พบและประสบก็ต่างไปจากผู้ให้ความช่วยเหลือส่วนอื่น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยความร่วมมือกับรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐในพื้นที่ก่อนที่จะเริ่มต้นปฏิบัติการ ด้วยตราสารกฎหมายระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ได้มีการกล่าวถึงการ

²⁴² Raj Rana, "Contemporary Challenges in the Civil-Military Relationship: Complementarity or Incompatibility," *International Review of the Red Cross* 855 (2004): 565-591.

²⁴³ Alan Dupont and Graeme Pearman, *Heating up the Planet: Climate Change and Security* (Double Bay, N.S.W.: Lowy Institute for International Policy, 2006), p. 45.

* จากการที่นาโต้เจรจาเพื่อเข้าไปให้ความช่วยเหลือในประเทศปากีสถานจึงมีประเด็นที่ต้องคำนึงถึง *inter alia* เงื่อนไขในการเข้าไป การคุ้มครอง สถานภาพทางกฎหมาย ช่องทางสื่อสาร ข้อตกลงความร่วมมือ และการใช้ดินแดน, see, Tyler Fitzgerald and Salvatore Moccia, "Lessons Learned from Pakistan: NATO Response Force Debuts, Sharpens its Focus," *Defense New.Com*, (5 December 2005) [Online], Available from: <http://www.defensenews.com/story.php?F=1405428&C=commentary> [2009, 2 June].

บรรเทาทุกข์โดยกองทัพไว้โดยเฉพาะเจาะจง²⁴⁴ โดยลัทธิระบุว่า รัฐที่ได้รับผลกระทบต้องให้ความยินยอมโดยเฉพาะเจาะจงถึงการเข้าและใช้กองกำลังและทรัพยากรทางทหาร และยังให้กองกำลังต่างชาติต้องระบุตนเองและแสดงตัวอย่างชัดเจนรวมไปถึงรายงานต่อผู้บัญชาการของรัฐที่ได้รับผลกระทบ²⁴⁵ ส่งผลให้เกิดสนธิสัญญาทวิภาคีขึ้นมากมายเพื่อตอบสนองความต้องการของปฏิบัติการด้านทหาร ในการระบุถึงสถานภาพของกองกำลังและประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องหากแต่ด้วยข้อจำกัดจึงทำให้อาจเกิดความลำบากในการเจรจาเมื่อมีภัยพิบัติเกิดขึ้น²⁴⁶

สิ่งที่ต้องคำนึงเมื่อมีการใช้กองกำลังต่างชาติในการทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ ว่ามีความต้องการทางด้านมนุษยธรรมมากน้อยเพียงใด และขนาดของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น นโยบายของแต่ละรัฐเกี่ยวกับการใช้ทรัพยากรของกองทัพสำหรับการบรรเทาภัยพิบัติระหว่างประเทศ การร้องขอของรัฐที่ได้รับผลกระทบสำหรับความช่วยเหลือโดยกองกำลังต่างชาติ ความพร้อมของกองทัพในการใช้ทรัพยากรของตนไปยังพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ผลประโยชน์แห่งชาติ ข้อมูลทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศในเชิงประวัติศาสตร์ของรัฐที่ได้รับผลกระทบ การเสนอข่าวของสื่อและการตอบรับของสาธารณชน ที่มีส่วนกดดันให้เพิ่มการให้ความช่วยเหลือมากขึ้น

จึงทำให้นอกจากประเด็นทางด้านกฎหมายแล้ว ยังต้องคำนึงถึงทางด้านการเมืองและด้านการทูตเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบทเรียนในอดีตที่ทรัพยากรของกองทัพถูกนำเสนอและใช้โดยที่ไม่ตรงกับความต้องการของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จนบางกรณีกลับกลายเป็นการลดประสิทธิภาพของการให้ความช่วยเหลืออีกด้วย

²⁴⁴ *E.g.*, ADEMR; Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency 1989; Agreement among the Governments of the Participating States of the Black Sea Economic Cooperation; Agreement between the Government of the Republic of Finland and the Government of the Republic of Estonia on Cooperation and Mutual Assistance in Cases of Accidents of 1995; and Agreement between Sweden and Norway concerning the Improvement of Rescue Services in Frontier Areas of 1974.

²⁴⁵ *E.g.*, Article 15 of Agreement Establishing the Caribbean Disaster Emergency Response Agency 1989.

²⁴⁶ See, Remarks of U.S. Army Col. Mark Oswald, "Role of the Southern European Task Force in FCM," in Defense Threat Reduction Agency, Foreign Consequence Management Legal Deskbook Workshop I Report, Vicenza, Italy, 27-28 September 2005 cited in International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Law and Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study, p. 155.

เมื่อมีความต้องการในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จึงไม่สำคัญที่ผู้ให้ความช่วยเหลือจะเป็นภาคพลเรือนหรือกองทัพ เพราะว่าเป้าหมายหลักสำหรับรัฐบาลทั่วไปแล้ว ย่อมมุ่งไปสู่ความต้องการและสวัสดิภาพของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เนื่องมาจากความล่าช้าในการให้ความช่วยเหลือต้องเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามสำหรับบางประเทศที่ประสบกับความขัดแย้งหรือเงื่อนไขทางการเมืองที่ไม่สงบ อาทิเช่น ประเทศพม่า, เกาหลีเหนือ, อินเดีย และจีน จึงได้มีนโยบายต่อต้านการปล่อยให้มีกองกำลังต่างชาติเข้ามาอยู่ในดินแดนของตน

ตามปกติแล้วเมื่อมีภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นพร้อมกับความต้องการในการให้ความช่วยเหลือ รัฐบาลโดยมากก็จะหันไปหาความช่วยเหลือจากประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากรัฐผู้ให้ความช่วยเหลือย่อมสามารถเข้าใจได้ดีถึงมิติทางด้านการเมือง สังคม และวัฒนธรรม รวมทั้งลักษณะทางกายภาพของรัฐที่ได้รับผลกระทบต่อการให้ความช่วยเหลือโดยกองกำลังต่างชาติสำหรับปฏิบัติการในการให้ความช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติธรรมชาติ จึงเกิดจากความตกลงโดยตรงหรือการเจรจาวิภาคิระหว่างรัฐบาล รวมไปถึงสายสัมพันธ์ทางด้านหน่วยงานของกองทัพโดยที่มีเพียงจำนวนน้อยที่จะผ่านสำนักงานสำหรับความสัมพันธ์กันและประสานงานกันทางด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)

การสัมมนาโลกว่าด้วยศาสนาและสันติภาพ ค.ศ. 1994 (World Conference on Religion and Peace 1994) ได้มีการจัดตั้งคณะทำงานว่าด้วยประเด็นทางด้านจริยธรรมและกฎหมายในการให้ความช่วยเหลือด้านสิทธิมนุษยธรรม (Task Force on Ethical and Legal Issues in Humanitarian Assistance) และสร้างเกณฑ์โมฮอนคสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความสลับซับซ้อน ค.ศ. 1995 (Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies: Mohonk Criteria 1995)²⁴⁷ ขึ้น

ต่อมาได้เกิดแนวทางว่าด้วยการใช้ทรัพยากรของกองทัพและป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการบรรเทาภัยพิบัติ ค.ศ. 1995 (Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief 1995) จึงถูกสร้างขึ้นมาในปีเดียวกัน โดยเป็นผลจากการประชุมและความร่วมมือทั้งภาครัฐและองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ และมีการปรับปรุงในปี ค.ศ. 2006 และแก้ไขเพิ่มเติมอีกครั้ง จนเป็นแนวทางว่าด้วยการใช้ทรัพยากรของกองทัพต่างชาติและป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการบรรเทาภัยพิบัติ ค.ศ. 2007 (Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil

²⁴⁷ Jon M. Ebersole, "Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergencies," *Disaster Prevention and Management* 4, 3 (1995): 14-24.

Defence Assets In Disaster Relief 2007)²⁴⁸ สำหรับสร้างแนวทางระหว่างประเทศและกรอบในการปฏิบัติสำหรับการใช้ทรัพยากรทางการทหาร และการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนในการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ

ขอบข่ายของแนวทางปฏิบัตินี้จึงอยู่ในระดับกฎหมายภายใน เพื่อให้กองทัพเป็นเสมือนหนทางสุดท้าย เพราะว่าลักษณะทางทหารยังก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมของพลเรือน ด้านความปลอดภัยและอิสระในการดำเนินงานจนถึงประเด็นด้านค่าใช้จ่าย ซึ่งถ้าพิจารณาจากมุมมองของประสิทธิภาพในการใช้กองกำลังต่างชาติแล้ว จะพบว่ามีความรวดเร็วในการตอบสนองต่อความต้องการ มีประสิทธิภาพ มีความสามารถที่เป็นเอกลักษณ์ รวมถึงการประสานงาน และลดค่าใช้จ่ายท่ามกลางงบในการให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติธรรมชาติที่จะลดน้อยลงด้วยเหตุผลจากงบประมาณตั้งต้น และความถี่ของภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นทุกปี

4.6 การฟื้นฟูให้คืนกลับสู่สภาพเดิม

การให้ความช่วยเหลือจึงไม่ได้เพียงพอแต่ยุติเมื่อลำเลียงสิ่งของบรรเทาทุกข์ถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบเท่านั้น แต่ควรที่จะต้องคำนึงถึงอนาคตภายหน้าของกลุ่มบุคคลดังกล่าว ว่าพวกเขาจะดำรงชีวิตได้อย่างไร การฟื้นฟูให้คืนกลับสู่สภาพเดิม (Rehabilitation) จึงเป็นหนทางที่จะนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนของชุมชนให้มีความต้านทานต่อภัยพิบัติ และเป็นการลดความเสี่ยงภัยจากการเผชิญความรุนแรงของภัยพิบัติอีกด้วย ซึ่งสอดคล้องกับคำกล่าวของเล่าจื้อ (老子) นักปราชญ์ชาวจีนว่า “ให้ปลาคนหนึ่งตัว เขามีปลากินแค่หนึ่งวัน สอนให้คนหาปลา เขามีปลากินตลอดไป” (授人以鱼不如授人以渔 / 受之于鱼不如授之于鱼)^{*} ทำให้การช่วยเหลือและฟื้นฟูไม่ใช่แค่เพียงให้สิ่งของบรรเทาทุกข์เท่านั้น แต่ยังต้องเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาด้วย จึง

²⁴⁸ See, Inter-Agency Standing Committee, *Use of Military and Civil Defense Assets* [Online], Available from: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-products&sel=8> [2010, 14 May]; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, *Civil - Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies* New York: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008.

^{*} อ่านว่า “shòu rén yì yú, bù rú shòu rén yì yú / shòu zhī qiǎn yú, bù rú shòu zhī qiǎn yú” (“ให้คนอื่น ปลา, ไม่เหมือนให้คนอื่น ปลา / ให้คนอื่น ปลา, ไม่เหมือนให้คนอื่น ปลา”).

จะมีความยั่งยืน ถือได้ว่าเป็นการลงทุนระยะยาวที่ดีกว่า²⁴⁹ ซึ่งประเทศเอธิโอเปียถือได้ว่าเป็นตัวอย่างที่ดีในการเรียนรู้ เพราะเป็นความล้มเหลวของประชาคมโลกที่ให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ตลอดในช่วง 20 ปีที่ผ่านมามากกว่าประเทศใดในโลก แต่กลับได้รับการให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาเพียงเล็กน้อย แม้แต่จะเปรียบเทียบกันในหมู่ประเทศที่ยากจนก็ตาม

โดยกิจกรรมในส่วนนี้ ไม่ได้มีรูปแบบที่ตายตัวจึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์ ซึ่งอาจจะทับซ้อนกับขั้นตอนการให้ความช่วยเหลือ และขั้นเตรียมความพร้อมด้วยก็ได้ อันเป็นการตอบสนองต่อสิทธิการมีที่อยู่อาศัยของเหล่าผู้ที่ประสบภัย และการดำรงอยู่ของวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นนั้น

ถึงกระนั้นก็ตาม การให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาก็ยังต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพที่จะเกิดแก่ประเทศที่รับความช่วยเหลือนั้นด้วย มิใช่จะเป็นแต่การคำนึงถึงมุมมองของรัฐที่ให้แต่ฝ่ายเดียว²⁵⁰ หรือผลประโยชน์ของตนไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือแอบแฝง เช่น องค์การเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (United States Agency for International Development: USAID) จะเป็นหน่วยงานหลักของสหรัฐอเมริกาในการดำเนินกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือ แต่ก็มิผู้ตั้งข้อสังเกตว่า จำนวนงบประมาณส่วนใหญ่เกิน 80 เปอร์เซ็นต์ ตกไปสู่ผู้ผลิตภายในประเทศของสหรัฐอเมริกาเอง²⁵¹ หรือการที่กระทรวงพัฒนาการระหว่างประเทศของอังกฤษให้เงินค่าที่ปรึกษาแก่สถาบันอดัม สมิท (Adam Smith Institute) ซึ่งเป็นฝ่ายขวามากกว่าจำนวนเงินที่ให้ความช่วยเหลือแก่บางประเทศ เช่น ประเทศไลบีเรีย และโซมาเลีย²⁵² จนถึงกับมีมุมมองว่าการให้

²⁴⁹ Peter Singer, "Famine, Affluence, and Morality," in *World Hunger and Moral Obligation*, eds. W. Aiken and H. La Follette (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1977), p. 35.

²⁵⁰ See, Peter Tamas Bauer, *Equality, the Third World, and Economic Delusion* Cambridge: Harvard University Press 1981; Michael Maren, *The Road to Hell: The Ravaging effects of Foreign Aid and International Charity* New York: Free Press, 1997; Thomas W. Dichter, *Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World has failed* Amherst: University of Massachusetts Press, 2003.

²⁵¹ United States Agency for International Development, *Direct Economic Benefits of U.S. Assistance Programs (By State)* [Online], Available from: <http://www.professionalserve.com/CovenantBK/usaid-my.htm> (May 2004) cited in Dale Jamieson, *Duties to the Distant: Aid, Assistance, and Intervention in the Developing World*, p. 159.

²⁵² George Monbiot, *On the Edge of Lunacy* [Online], Available from: <http://www.guardian.co.uk/Columnists/Column/0,5673,1116884,00.html> [2010, June 4].

ความช่วยเหลือนั้นมีหลากหลายจุดมุ่งหมาย ซึ่งหนึ่งในนั้นเป็นความประสงค์ที่จะช่วยเหลือผู้บริจาคมากกว่าผู้รับบริจาค จึงไม่ทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง²⁵³

การฟื้นฟูสิ่งปลูกสร้างไม่ได้ต้องการแต่ตัวเงินเพียงลำพัง แต่ยังคงต้องอาศัยความร่วมมือจากทั้งภาครัฐและที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งไม่ว่าจะจะเป็นสหประชาชาติหรือองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเอง ก็ได้แต่เพียงทำหน้าที่ช่วยเหลือ แต่ก็ไม่ได้ปฏิเสธถึงการให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศที่มีประโยชน์อย่างมากในด้านการเงิน ในการที่จะทำให้แผนการฟื้นฟูมีผล แม้ว่าจะมีปัญหาเรื่องความปลอดภัยและข้อถกเถียงในเรื่องวิธีการที่จะให้ผู้ได้รับประโยชน์อย่างแท้จริง แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ถึงความจำเป็นและสำคัญในเรื่องนี้²⁵⁴ จึงต้องให้ความรู้ในการรับมือกับชุมชนเพื่อที่จะสามารถพัฒนาตนเองได้²⁵⁵ และยังคงคำนึงถึงศาสตร์ต่างๆ รวมถึงนิเวศวิทยาด้วย²⁵⁶ ในการรับมือกับภัยพิบัติอย่างยั่งยืนต่อไป

การฟื้นฟูจึงไม่เพียงมุ่งแต่ด้านสิ่งก่อสร้างเท่านั้น แต่ยังคงต้องเป็นการทำให้นักท่องเที่ยวไว้วางใจกลับมาด้วย²⁵⁷ เพื่อให้เกิดอาชีพและประชาชนมีรายได้กลับคืนมา การฟื้นฟูจึงต้องให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง โดยนำมาตรฐานสิทธิมนุษยชนมาประยุกต์ใช้²⁵⁸ ซึ่งจุดเริ่มของการเปลี่ยนแปลงนั้น เกิดเมื่อ ค.ศ. 1993 แผ่นดินไหวที่รัฐมหาราษฏระ (Maharashtra) ประเทศอินเดีย²⁵⁹ ในเรื่องนโยบายการก่อสร้างหลังจากภัยพิบัติ²⁶⁰ ที่ธนาคารโลกปรับนโยบายให้มีการ

²⁵³ Dale Jamieson, *Duties to the Distant: Aid, Assistance, and Intervention in the Developing World*, p. 160.

²⁵⁴ Rony Brauman, *Global Media and the Myths of Humanitarian Relief: The Case of the 2004 Tsunami*, p. 111–112.

²⁵⁵ Linda Anderson-Berry and David King, “Mitigation of the Impact of Tropical Cyclones in Northern Australia through Community Capacity Enhancement,” in *Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International Perspective*, ed. C. Emdad Haque (Dordrecht: Springer, 2005), pp. 35-60.

²⁵⁶ David Etkin and Ingrid Leman Stefanovic, “Mitigation Natural Disasters: The Role of Eco-Ethics,” in *Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International Perspective*, ed. C. Emdad Haque (Dordrecht: Springer, 2005), pp. 135-158.

²⁵⁷ Caroline Ashley, *The Indian Ocean Tsunami and Tourism* [Online], Available from: www.odi.org.uk/resources/download/492.pdf [2010, 23 May].

²⁵⁸ Upendra Baxi, *The Future of Human Rights* (Oxford: Oxford University Press, 2002), p. 9.

²⁵⁹ See, *S. Krishnadas & Others v. Government of Maharashtra*, writ petition 703/1994.

²⁶⁰ Jonathan R. Pincus and Jeffrey A. Winters eds., *Reinventing the World Bank* Ithaca: Cornell University Press, 2002; see also, Kate Bedford, “Governing Intimacy in the World Bank,” in

ร่วมมือประสานกันระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งจะไม่สามารถสำเร็จได้โดยปราศจากความร่วมมือของประชาชนในพื้นที่ เพราะการเปลี่ยนแปลงไม่สามารถกระทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก²⁶¹ จนถึงการสัมมนาโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติ ค.ศ. 2005 (the World Conference on Disaster Reduction 2005) ก็ยังยืนยันให้ใช้สิทธิมนุษยชนเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลและรณรงค์ให้ใช้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ซึ่งจะขัดกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ของการแทรกแซงทางการเงินระหว่างประเทศ (International Financial interventions)²⁶²

ทั้งที่สถาบันการเงินระหว่างประเทศมีบทบาทสำคัญในการฟื้นฟูและมีอิทธิพลในการควบคุมการวางแผนจัดการอย่างชอบธรรม อีกทั้งการประชุมระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติ ค.ศ. 2005 (The World Conference on Disaster Reduction 2005) และองค์กรที่อยู่อาศัยสากล (Habitat International Coalition: HIC) ได้รณรงค์เรื่องการมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบ กระจายอำนาจ เสรีภาพในการเข้าถึงข้อมูล การบังคับใช้พันธกรณีตามกฎหมาย การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม การร่วมมือและประสานงานทั้งระดับชาติและระหว่างประเทศ²⁶³ และสร้างโอกาสในการบรรเทาทุกข์แก่ผู้รอดชีวิต รวมไปถึงการสร้างวัฒนธรรมทางด้านสิทธิมนุษยชนที่ยั่งยืน (Sustainable Human Rights Culture) เพื่อให้ผู้ที่รอดชีวิตสามารถยืนได้ด้วยลำแข้งของตนเอง²⁶⁴ แนวคิดดังกล่าวมุ่งให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในกระบวนการฟื้นฟู ไม่ใช่เป็นการตัดสินใจโดยองค์การระหว่างประเทศ แต่ว่าการปฏิบัติจริงกลับไม่ได้เป็นเช่นนั้นจริง²⁶⁵ เช่น ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2549 เกิดปัญหาถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐานหลังภัยพิบัติ เมื่อประธานาธิบดี ปากีสถานออกคำสั่งให้ประชาชนจำนวน 25,000 คน ย้ายเมือง ซึ่งเป็นธรรมดาจะมีการต่อต้าน

Global Governance: Feminist Perspectives, eds. Shirin Rai and Goergina Waylen (Basingstoke: Palgrave 2007), pp. 84-106.

²⁶¹ Jonathan R. Pincus and Jeffrey A. Winters eds., *Reinventing the World Bank*, p. 11.

²⁶² Alam Khurshid, *People-Centered Governance: Reducing Risk for People Who Are Poor and Excluded* [Online], Available from: <http://www.unisdr.org/wcdr/thematic-sessions/cluster1.htm> [2010, June 8].

²⁶³ *Ibid.*

²⁶⁴ Habitat International Coalition *et al.*, *International Human Rights Standards on Post-disaster Resettlement and Rehabilitation*, Working Document (Bangalore: Books for Change, January 2006), p. xi.

²⁶⁵ Jane Krishnadas, "Rights to Govern lives in Postdisaster Reconstruction Processes," *Global Governance* 14, 3 (2008): 347-367.

จากประชาชนในพื้นที่²⁶⁶ รัฐบาลอินเดียก็เคยปฏิเสธที่จะรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศสำหรับการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติสึนามิ พร้อมคำวิพากษ์วิจารณ์ว่า คำมั่นสัญญาที่จะให้ความช่วยเหลือแต่ไม่มีหลักประกันว่าความช่วยเหลือเหล่านั้นจะได้รับการบริจาคจริง

การฟื้นฟูประสบปัญหาที่ผู้บริจาคต้องการเพียงเพื่อให้มีสิ่งปลูกสร้างอยู่ในสภาพเดิม ในขณะที่ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่พบว่า การก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างให้คงทนหรือสามารถต้านทานภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต จำเป็นจะต้องเพิ่มงบประมาณขึ้นมานั้นกลับไม่ได้รับความสนใจ เช่น ภาครัฐในมาดากัสกาและหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมต่างๆ เห็นพ้องกันว่าการเพิ่มงบประมาณการก่อสร้างโรงเรียนอีก 20 เปอร์เซนต์ ก็จะสามารถมีความทนทานและใช้เป็นที่พักในฤดูมรสุมได้ แต่ก็ไม่สามารถทำให้ผู้บริจาคเห็นชอบด้วย²⁶⁷

พัฒนาการของสังคมระหว่างประเทศจึงเกิดเป็นโครงการความร่วมมือของผู้ที่ทำงานทางด้านมนุษยธรรม เรียกว่าโครงการสเฟียร์ (Sphere Project) เพื่อพัฒนาคุณภาพของการให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและพัฒนาความรับผิดชอบของรัฐ และหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรม ในการมีส่วนร่วมการบริจาคแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว มีจุดกำเนิดตั้งแต่ช่วงปี ค.ศ. 1990 มีการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วในกิจกรรมระหว่างประเทศของหน่วยงานมนุษยธรรม ด้วยการเพิ่มขึ้นและขยายตัวของผู้บริจาคและองค์กรพัฒนาภาคเอกชน จึงทำให้ต้องมีการประเมินผลในการตอบสนองและการกระทำต่าง ๆ อีกทั้งยังมีการประชุมกันระหว่างหน่วยงานมนุษยธรรมด้วยกันเองถึงการขาดมาตรฐานสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม²⁶⁸ จนทำให้การทำงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร องค์กรจำนวนหนึ่งจึงเกิดความคิดที่จะร่วมมือกันสร้างมาตรฐานสำหรับการตอบสนองทางด้านมนุษยธรรม

วัตถุประสงค์ของโครงการสเฟียร์ คือ พัฒนากฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำที่เกี่ยวข้องในการร่วมกันกับองค์กรพัฒนาภาคเอกชน รัฐบาลผู้บริจาคและหน่วยงานของ

²⁶⁶ Decan Walsh, "New Blow to Survivors with Plan to Wipe Devastated Town off the Map," *The Guardian* (27 April, 2006): 23.

²⁶⁷ 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/HC/10/13/add.1, ¶ 54.

^{*} E.g., วิกฤตการณ์ Great Lakes Refugee ในปี ค.ศ. 1994.

²⁶⁸ E.g., Krishna Kumar *et al.*, *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwandan experience: rebuilding post-war Rwanda study* London: Overseas Development Institute, 1996.

สหประชาชาติ ในการทำระบบมนุษยธรรมระหว่างประเทศให้เป็นระบบ และส่งเสริมให้องค์กรต่าง ๆ นำมาปฏิบัติใช้จริงในการบรรเทาภัยพิบัติ* อยู่บนพื้นฐานของกฎหมายมนุษยธรรม กฎหมายสิทธิมนุษยชาติ กฎหมายผู้ลี้ภัย หลักการข้อบังคับสำหรับกาชาด และองค์การพัฒนาระหว่างประเทศในโครงการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (Principles of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Response Programmes) และตราสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นการยืนยันหลักการพื้นฐานที่สำคัญของสิทธิในการมีชีวิตพร้อมศักดิ์ศรี แยกแยะระหว่างพลรบ (Combatants) และผู้ที่ไม่ใช่พลรบ (Non-Combatants) และหลักการไม่ผลักดันกลับ (Principle of Non-Refoulement)

โครงการสเฟียร์ตั้งอยู่บนประโยชน์หลักสองประการ คือ 1.) ขั้นตอนที่เป็นไปได้ในการผ่อนคลายความทรมานที่เกิดมาจากภัยพิบัติอย่างมหันต์ (Calamity) และความขัดแย้งกัน กับ 2.) ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่พร้อมกับศักดิ์ศรีและมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือสิ่งสำคัญที่โครงการสเฟียร์ประสบความสำเร็จ คือ การจัดทำคู่มือขึ้นมาเรียกว่ากฎบัตรมนุษยธรรม และการตอบสนองมาตรฐานขั้นต่ำ (Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response) ซึ่งเป็นคู่มือ²⁶⁹ เพื่อใช้เป็นเกณฑ์กลางในการชี้วัดการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เพื่อใช้กับสถานการณ์ไม่ว่าจะเกิดอย่างล่าช้าหรือรวดเร็ว ทั้งในเมืองและชนบททุกประเทศ ไม่แยกแยะประเทศพัฒนาแล้วหรือกำลังพัฒนา เน้นย้ำให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่รอดชีวิตและภัยพิบัติธรรมชาติ โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนพื้นฐานในการมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งเป็นการตอบสนองต่อการให้ความช่วยเหลือจากภัยพิบัติตามฐานสิทธิที่ผู้

* คู่มือฉบับนี้มีส่วนประกอบอยู่ 5 บท ได้แก่ บทที่ 1. มาตรฐานขั้นต่ำของทุกส่วน (Minimum Standards - Common to All Sectors) บทที่ 2. มาตรฐานขั้นต่ำของน้ำ สาธารณสุข และการส่งเสริมสุขอนามัย (Minimum Standards - Water, Sanitation and Hygiene Promotion) บทที่ 3. มาตรฐานขั้นต่ำของความมั่นคงทางด้านอาหาร โภชนาการ และการช่วยเหลือด้านอาหาร (Minimum Standards - Food Security, Nutrition and Food Aid) บทที่ 4. มาตรฐานขั้นต่ำของที่พักอาศัย การตั้งถิ่นฐาน และวัตถุที่ไม่ใช่อาหาร (Minimum Standards - Shelter, Settlement and Non-Food Items) และบทที่ 5. มาตรฐานขั้นต่ำของการให้บริการทางการแพทย์ (Minimum Standards - Health Services), see, The Sphere Project, Sphere Project Proposal [Online], Available from: http://www.sphereproject.org/about/ph1_proposal.htm [2010, June 8].

²⁶⁹ See, The Sphere Project, Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response Oxford: Oxfam, 2004.

ได้รับผลกระทบที่จะได้รับ²⁷⁰ มีรากฐานมาจากหลักการในตราสารกฎหมายระหว่างประเทศที่สำคัญต่างๆ จึงแสดงในคู่มือฉบับนี้ แม้จะไม่ได้มีสภาพบังคับตามกฎหมาย แต่ก็ได้รับการยอมรับจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Actors of International Law) ที่พยายามผลักดันให้เกิดเป็นพัฒนาการของสังคมระหว่างประเทศในเรื่องนี้²⁷¹ เพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติต่อไป

ปัจจุบัน โครงการสเฟียร์เปลี่ยนแปลงรูปแบบโดยคณะกรรมการแทนที่คณะกรรมการบริหาร^{**} และมุ่งเน้นให้ความสำคัญในการอำนวยความสะดวกการทำงานของผู้ใช้และสนับสนุน

²⁷⁰ Helen Ouyang *et al.*, "The Sphere Project: Next Steps in Moving Toward a Rights-Based Approach to Humanitarian Assistance," *Prehospital and Disaster Medicine* 24, 3 (2009): 147–152.

* ตราสารที่สำคัญมีดังนี้ Universal Declaration of Human Rights 1948; International Covenant on Civil and Political Rights 1966; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights 1966; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination 1969; The four Geneva Conventions of 1949 and their two Additional Protocols of 1977; Convention relating to the Status of Refugees 1951 and the Protocol relating to the Status of Refugees 1967; Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment 1984; Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide 1948; Convention on the Rights of the Child 1989; Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women 1979; Convention relating to the Status of Stateless Persons 1960; Guiding Principles on Internal Displacement 1998; see, The Sphere Project, *Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response* (Oxford: Oxfam, 2004), p. 313.

²⁷¹ Margie Buchanan-Smith, *How the Sphere Project Came into Being: A Case Study of Policy-Making in the Humanitarian Aid Sector and the Relative Influence of Research* [Online], Available from: www.odi.org.uk/resources/download/146.pdf [2010, June 8].

** โดยกรรมการในปัจจุบันมีดังนี้ คือ ACT/WCT, CARE International, Caritas Internationalis, Christian Relief and Development Association, Inter Action, International Council of Voluntary Agencies, IFRC, Lutheran World Federation, Mercy Corps, OXFAM (GB), WorldVision International, ActionAid, Comision Cristiana de Desarrollo (Honduras), Agency Coordinating Body for Afghan Relief, Save the Children Fund, Aktion Deutschland Hilft; see, The Sphere Project, *Structure* [Online], Available from: <http://www.sphereproject.org/content/view/92/59/> [2010, June 8].

โครงการสเฟียร์ทั้งในระดับชาติและภูมิภาค²⁷² ช่วงแรกมีการวิภาควิจารณ์ว่าโครงการสเฟียร์มุ่งเน้นแต่เพียงมุมมองทางด้านเทคนิคของการตอบสนองทางด้านมนุษยธรรมและละเลยมุมมองที่ไม่อาจคำนวณได้ อาทิ ความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Solidarity) และพยานในเหตุการณ์ ซึ่งอาจลดคุณค่าความพยายามของประชาชนที่ประสบภัยในการแก้ปัญหาของตน²⁷³ จนส่งผลให้กลุ่มแพทย์ไร้พรมแดนถอนตัวออก เนื่องจากเกรงว่าการมุ่งแต่เพียงมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้จะลดการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม เพราะเพียงแต่ต้องการทำให้ได้เท่ากับมาตรฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้เท่านั้น²⁷⁴

จากที่กล่าวมาข้างต้น โครงการสเฟียร์จึงใช้เป็นเครื่องมือในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ รวมถึงการเตรียมความพร้อมรับมือต่อภัยพิบัติโดยใช้กับภัยพิบัติทางธรรมชาติและโดยน้ำมือมนุษย์ทั้งยามสันติและยามสงคราม แต่ไม่ใช้กับภัยพิบัติจากเทคโนโลยี เป็นโครงการที่สำคัญในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อคุ้มครองประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ หลักการที่ถูกทำให้ชัดเจนจนกลายเป็นคู่มือแล้วแต่เป็นการได้รับการยอมรับและพัฒนามาจากตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่แล้ว จึงทำให้รัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบหรือเพิกเฉยต่อประชาชนผู้ที่ได้รับผลกระทบได้ อย่างไรก็ตาม แรงกดดันทางศีลธรรมสามารถทำให้รัฐต่างๆ ควรที่จะปฏิบัติให้สอดคล้องกับพันธกรณีที่ปรากฏอยู่ในคู่มือ หรืออย่างน้อยที่สุดก็ยินยอมให้ผู้อื่นเข้ามาช่วยเหลือ หรือยอมรับความช่วยเหลือจากผู้อื่น

หลักความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน (Solidarity) จึงเป็นเหตุผลที่ดีที่สุดในการนำมาปรับใช้เพื่อตอบสนองการฟื้นฟูให้คืนกลับสู่สภาพเดิม และพัฒนาพื้นที่ดังกล่าวให้มีความต้านทานต่อภัยพิบัติ

²⁷² The Sphere Project, The Sphere Project Governance Structure [Online], Available from: <http://www.sphereproject.org/dmdocuments/board/Sphere%20Project%20governance%20structure-%20version%20jan07.pdf> [2010, June 8].

²⁷³ Ruth Gidley, Critics find Fault with Sphere Standards for Relief Work [Online], Available from: <http://www.alertnet.org/thefacts/reliefresources/109783801066.htm> [2010, 3 June]; Charlotte Dufour *et al.*, "Rights, Standards and Quality in a Complex Humanitarian Space: Is Sphere the Right Tool?," Disasters 28, 2 (2004): 124-141.

²⁷⁴ Rafael Vila SanJuan, MSF Position vis-a-vis the Sphere Project [Online], Available from: <http://web.archive.org/web/20050108170748/http://www.msf.fr/documents/base/2003-03-25-VilaSanJuan.pdf> [2010, June 8]; Jacqui Tong, "Questionable Accountability: MSF and Sphere in 2003," Disaster 28, 2 (2004): 176-189.

ธรรมชาติในอนาคตต่อไป ซึ่งจะเป็นการลดความเสี่ยงภัยของประชาชนและชุมชน²⁷⁵ เพื่อให้การฟื้นฟูสามารถพัฒนาชุมชนนั้นไปสู่สังคมที่มีความต้านทานต่อภัยพิบัติ เพราะการให้ความช่วยเหลือที่ดีไม่ใช่เป็นแต่เพียงการบรรเทาทุกข์เพียงในยามฉุกเฉินหลังจากเกิดเหตุการณ์เท่านั้น แต่ควรที่จะให้มีกระบวนการที่สืบสานนำไปสู่การฟื้นฟูจนทำให้เกิดการพัฒนาขึ้น ในแต่ละช่วงเวลา และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องของแต่ละภาคส่วน จำเป็นต้องอาศัยระบบบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติให้สอดคล้องกับวัฏจักรของภัยพิบัติผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงควรจะต้องมีบทบาท ดังนี้-

รัฐเจ้าของดินแดนที่ได้รับผลกระทบควรที่จะเพิ่มประสิทธิภาพให้กับส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพโดยทันทีหลังจากที่เกิดภัยพิบัติธรรมชาติขึ้น รัฐบาลกลางควรตอบสนองด้วยการแบ่งสรรหน้าที่ให้ชัดเจนระหว่างส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค พร้อมกับทำเป็นเอกสารข้อมูล และกระบวนการวิธีการแก้ไขและให้ความช่วยเหลือในปัญหาต่างๆ ทั้งในปัญหาฉุกเฉินเร่งด่วน จนถึงแผนระยะกลาง โดยเผยแพร่ข้อมูลดังกล่าวไปยังองค์การพัฒนาระดับภูมิภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องด้วย

ในยามปกติรัฐบาลจึงควรศึกษาและเรียนรู้ประสบการณ์กับแนวปฏิบัติที่ดี แล้วนำมาปรับปรุงในแผนการบริหารทั้งในระดับชาติและภูมิภาค พร้อมกับการเตรียมความพร้อมในการลดผลกระทบจากภัยพิบัติ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยนโยบายตามแผนหลักจากส่วนกลาง

รัฐที่เข้ามาในความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมต้องดำเนินงานด้วยแนวคิดที่ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือเพื่อนำไปสู่การพัฒนา ซึ่งรวมถึงการส่งผู้เชี่ยวชาญเข้าไปในพื้นที่ อีกทั้งต้องพึงระลึกอยู่เสมอว่าการที่จะนำไปสู่การพัฒนา หลังจากเกิดภัยพิบัติได้นั้นต้องใช้ระยะเวลานานหลายปี จึงต้องอาศัยกระบวนการติดตามผลความคืบหน้าของแต่ละโครงการที่ตนเองได้เข้าไปมีส่วนร่วมตามแต่ละโครงการควรที่จะสนับสนุนสาธารณูปโภคพื้นฐานและการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ โครงการไม่สามารถสำเร็จได้หากปราศจากความร่วมมือจากรัฐและประชาชนที่ได้รับผลกระทบ

²⁷⁵ Boniface Okere and Ernest Makawa, "Global Solidarity and the International Response to Disasters," in *The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes*, eds. David D. Caron and Charles Leben (The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001), pp. 429–456.

* ส่วนในรายละเอียดสำหรับแนวทางการปฏิบัติในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หลังจากเกิดภัยพิบัติซีนามิ, see, Brusset Emery *et. al.*, *A Ripple in Development? Long Term Perspectives on the Response to the Indian Ocean Tsunami 2004 : A Joint Follow-Up Evaluation of the Links between Relief, Rehabilitation and Development (LRRD)* Stockholm: Sida, 2009; John Cosgrare *et. al.*, *A Ripple in Development?: Annotated Bibliography prepared for the Joint Follow-Up Evaluation of the Links between Relief, Rehabilitation and Development (LRRD) in response to the Indian Ocean tsunami* Stockholm: Sida, 2009.

องค์การระหว่างประเทศและองค์การพัฒนาภาคเอกชนต่างๆ เมื่อเข้าไปให้การฟื้นฟูต้องประสานและแบ่งปันข้อมูลกัน โดยร่วมกันกับรัฐบาลเจ้าของดินแดนในการปฏิบัติงาน เพื่อประเมินศักยภาพของรัฐดังกล่าวและผลกระทบจากการเข้ามาฟื้นฟูจากภายนอก เพื่อให้การดำเนินงานประสบความสำเร็จ ย่อมจำเป็นที่จะต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนที่ได้รับผลกระทบ

สิ่งที่รัฐต่างชาติ และองค์การระหว่างประเทศและองค์การพัฒนาภาคเอกชนต่างๆ ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมยังดินแดนต่างชาติ ต้องพึงระลึกอยู่เสมอ คือ ต้องให้ความเคารพในกฎหมายท้องถิ่นและกฎหมายภายในของรัฐเจ้าของดินแดนดังกล่าว เพราะการเข้ามาให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมมิใช่เป็นการขัดกับอำนาจอธิปไตยของรัฐ แต่เป็นการกระทำทางด้านมนุษยธรรมเพื่อส่งเสริมให้รัฐนั้นเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบในดินแดนของตนให้ได้มากที่สุด

จากมาตรการและการปฏิบัติข้างต้น จึงแสดงให้เห็นถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในแต่ละประเด็น ซึ่งเป็นแนวโน้มของสังคมระหว่างประเทศที่ยอมรับถึงอุปสรรคทางด้านกฎหมายที่ยังคงมีอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรวบรวมเข้าด้วยกันแล้วก็ยังขาดความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติ เพราะด้วยความที่ตราสารระหว่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องมีความหลากหลายและกระจัดกระจายกัน จึงทำให้ขาดความเป็นสากลในการบังคับใช้กลไกตามตราสารต่างๆ ดังกล่าวที่มีรัฐเป็นภาคีแตกต่างกันออกไป อีกทั้งเมื่อนำมาบังคับใช้ในบริบทของภัยพิบัติธรรมชาติกลับพบว่าต้องประสบกับอุปสรรคนานับประการ โดยจะอธิบายรายละเอียดในกรณีศึกษาในบทต่อไป ทั้งที่การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติ มิใช่เป็นการสร้างหลักกฎหมายใดขึ้นมาใหม่ แต่เป็นเพียงการอ้างถึงพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบัน

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 5

กรณีศึกษาการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

ด้วยความหลากหลายของการให้และรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่เหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติในปฏิบัติการแต่ละพื้นที่ ซึ่งประสบกับปัญหาที่เกิดจากการบัญญัติกฎหมายภายในที่ไม่ได้อำนวยความสะดวกในการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ในบทนี้ จึงเป็นกรณีศึกษาบทเรียนจากเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติที่สำคัญในอดีต โดยศึกษาแผ่นดินไหวที่เมืองโกเบที่ประเทศญี่ปุ่นและพายุเฮอริเคนแคทรีน่าที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นตัวอย่างของประเทศที่พัฒนาแล้ว กับคลื่นสึนามิที่ประเทศไทยและพายุไซโคลนากิสที่ประเทศสหภาพพม่า ซึ่งเป็นตัวอย่างของประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อแสวงหาแนวทางในการขจัดปัญหาและอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ บนพื้นฐานที่ว่า ความแตกต่างของประเทศที่ได้รับผลกระทบจะตอบสนองต่อสถานการณ์แตกต่างกัน โดยมุ่งหวังให้เหยื่อจากภัยพิบัติสามารถเข้าถึงความช่วยเหลือเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และผลจากกรณีศึกษาเพื่อให้หาข้อเรียนรู้ไปสู่หนทางพัฒนาทางกฎหมายอย่างไรบ้างเพื่อแก้ไขปัญหาในอนาคต

5.1 แผ่นดินไหว ที่เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มักเกิดแผ่นดินไหวมากที่สุดในโลก เมื่อปี ค.ศ. 1995 แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ หรือ แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ฮันชิน (The Great Hanshin Earthquake)¹ เกิดขึ้นในวันอังคารที่ 17 มกราคม ค.ศ. 1995 เวลา 05.46 นาฬิกา ตามเวลาท้องถิ่น บริเวณตอนใต้ของจังหวัดเฮียวโงะ ประเทศญี่ปุ่น มีศูนย์กลางของแผ่นดินไหวอยู่ที่ระดับ 16 กิโลเมตร ใต้บริเวณเกาะอาวาจิ ซึ่งอยู่ห่างจากเมืองโกเบ 20 กิโลเมตร เป็นเวลาประมาณ 20 วินาที¹ เป็นแผ่นดินไหวรุนแรงครั้งแรก

^{*} ฮันชิน (阪神 / Hanshin) มาจากอักษรคันจิตัวหลังของชื่อ เมืองโอซาก้า (大阪) และอักษรตัวนำของชื่อเมืองโกเบ (神戸) ซึ่งเป็นชื่อของทางด่วนฮันชินที่เชื่อมระหว่างเมืองโกเบกับเมืองโอซาก้า แต่หน่วยงานอุตุนิยมวิทยาของญี่ปุ่นใช้ชื่ออย่างเป็นทางการของแผ่นดินไหวครั้งนี้ว่า The Hyogo-ken Nambu Earthquake.

¹ The City of Kobe, The Great Hanshin-Awaji Earthquake: Statistics and Restoration Progress [Online], Available from: <http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/img/january.2009.pdf> (28 April, 2010).

ในรอบ 400 ปี ประชาชนจำนวน 1 ล้าน 5 แสนคนส่วนมากยังคงนอนหลับสนิทในเช้าที่อากาศหนาวเย็น ในเมืองนี้ไม่มีสัญญาณเตือนแต่อย่างใด วันที่ดูธรรมดานี้เปลี่ยนไปเมื่อเกิดแผ่นดินไหวรุนแรงขนาด 7.2 ริกเตอร์ ได้เกิดในเมืองที่เจริญของประเทศที่มีขนาดเศรษฐกิจใหญ่เป็นอันดับสองของโลก ก่อให้เกิดผู้เสียชีวิต 6,279 คน บาดเจ็บ 34,900 คน และก่อให้เกิดความเสียหาย 136,000 อาคาร ส่งผลให้มีผู้ไร้ที่อยู่อาศัย 310,000 คน ความสูญเสียต่อมายังเกิดจากการฆ่าตัวตายและการถูกปล้นปลสะดม หลังจากเหตุการณ์ทำให้เกิดความหุดหู่และสูญเสียเพิ่มขึ้นอีก 2,900 ราย² จึงเป็นความสูญเสียครั้งใหญ่หลวงของมนุษยชาติ มีมูลค่าความเสียหายไม่ต่ำกว่า 147 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งยังไม่รวมถึงผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจที่สูญเสียไปจากการเสียชีวิต การขาดช่วงของธุรกิจ และการสูญเสียผลผลิต เหตุแผ่นดินไหวครั้งนี้ถือว่าร้ายแรงที่สุดในรอบ 72 ปี นับตั้งแต่แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่คันทัน ค.ศ. 1923 ที่มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 140,000 คน

5.1.1 สภาพของปัญหา³

แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบเป็นการแสดงให้เห็นถึงการล้มเหลวของการเตรียมการทั้งในระดับจิตใจ นโยบาย และแนวการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ ก่อนเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวภาครัฐคิดว่าปัญหานี้มีแต่เพียงในสังคมที่กำลังพัฒนา และมั่นใจว่าระบบการป้องกันของตนเองสามารถลดความสูญเสียลงได้ แม้ว่าในปี ค.ศ. 1989 สมัชชาสหประชาชาติได้มีข้อมติที่ 44/236 ว่าด้วยทศวรรษสากลแห่งการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ ค.ศ. 1990 - 2000 (International Decade for Natural Disaster Reduction 1990 - 2000) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดการสูญเสียชีวิต ทรัพย์สิน และความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติแล้วก็ตาม ส่งผลให้ภาพรวมของความเสียหายในเมืองโกเบจึงเกิดมาจากที่อยู่อาศัยที่ไม่ปลอดภัย มีผู้เสียชีวิตในบ้านถึง 86 เพอร์เซ็นต์ โดยในจำนวนดังกล่าวมีถึง 73 เพอร์เซ็นต์ ที่มีสาเหตุมาจากอาคารถล่ม อีก 9 เพอร์เซ็นต์จากอัคคีภัย และที่เหลือจึงเป็นสาเหตุอื่น⁴ ซึ่งเป็นผลของโครงการก่อสร้างที่เร่งด่วน

² Victoria Bishop, Hazards and Responses (London: Collins Educational, 1998), p. 50.

³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Earthquake Perceptions and Survival," in World Disasters Report 1996 (Oxford: Oxford University Press, 1996), pp. 65-75.

⁴ Garrett Nagle, Hazards (Focus on Geography) (Gloucestershire: Nelson Thames, 1998), p. 19; Robin Adams and Robin Spence, "Geological Hazards: Earthquake," in Natural Disaster Management, ed. Jon Ingleton 2nd ed. (Leicester: Tudor Rose 1999), p. 53.

หลังสงครามโลกครั้งที่สอง และต้องใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัด⁵ จนกล่าวได้ว่าแผ่นดินไหวครั้งนี้เป็นภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบทางธุรกิจมากที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ จึงทำให้เป็นประสบการณ์สำคัญสำหรับนักวางแผนและนักวิเคราะห์ เนื่องจากภัยพิบัตีย่อมสามารถเกิดขึ้นได้ทุกที่⁶ จนนำไปสู่ความตื่นตัวถึงระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติที่มีอยู่ในเมืองต่างๆ ที่คล้ายคลึงกัน⁷

การแจ้งผู้เสียชีวิตของญี่ปุ่นไม่ใช้การประมาณ แต่อาศัยการนับจำนวนจากร่างผู้เสียชีวิต ซึ่งทำให้จำนวนเพิ่มสูงขึ้นในช่วงแรก ทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าประชาชนเสียชีวิตเพราะขาดความช่วยเหลือ อีกทั้งในอดีตมีแผ่นดินไหวที่เมืองโตเกียวใน ค.ศ. 1923 ได้ทำลายเมืองและส่งผลกระทบเป็นบริเวณกว้าง จนทำให้เข้าใจผิดว่าเมืองโกเบก็เป็นเช่นเดียวกัน หากแต่ความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงนั้นจำกัดพื้นที่เป็นแนวขนาดกว้าง 1 กิโลเมตร ยาว 20 กิโลเมตรเท่านั้น

การละเลยของภาครัฐและองค์การพัฒนาภาคเอกชนกับชนกลุ่มน้อยและกลุ่มผู้ใช้แรงงาน ไม่ว่าจะเป็นลูกครึ่งเกาหลี-ญี่ปุ่น หรือแรงงานต่างชาติทั้งถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ซึ่งเกือบทั้งหมดได้รับผลกระทบเช่นเดียวกัน ซึ่งมีจำนวนสูงถึง 130,000 คน⁸ ชนพื้นเมืองในเมืองโอซากา และเมืองโกเบเรียกว่าบุงะคุมิง (部落民 / Burakumin) โดยบริเวณที่มีแผ่นดินไหวเกิดขึ้นเป็น

⁵ See, Swiss Re, *The Great Hanshin Earthquake: Trial, Error, Success* Zurich: Swiss Reinsurance Company, 1995.

⁶ James K. Mitchell, "Natural Disasters in the Context of Mega-cities," in *Crucibles of Hazard: Mega-Cities and Disasters in Transition*, ed. James K. Mitchell (Tokyo: United Nations University Press, 1999), pp. 15-55.

⁷ Ben Wisner *et al.*, *At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters* 2nd ed. (London: Routledge, 2006), p. 293.

⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "Earthquake Perceptions and Survival," in *World Disaster Report 1996* (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 1996), pp. 65-75, at 70.

* บุงะคุมิง หมายถึง กลุ่มชนที่อาศัยอยู่ในเขตหรือชุมชนที่ถูกคนในสังคมเหยียดหยามอย่างมากทั้งทางด้านสถานะภาพ และสภาพทางสังคมที่ด้อยค่าของคนที่อยู่อาศัยในชุมชนนั้น เพราะในสังคมญี่ปุ่นสมัยโทกุงะวะ (徳川 / Tokugawa) จะแบ่งชนชั้นออกเป็น 4 วรรณะ คือ นักรบ ชาวนา ช่างฝีมือ พ่อค้า และพวกนอกวรรณะ ซึ่งก็คือบุงะคุมิง นั่นเอง ซึ่งจะคล้ายกับแนวคิดของการแบ่งวรรณะของอินเดียซึ่งจะมีกลุ่มที่ไม่เข้ากับวรรณะใดเรียกว่า จัณฑาล.

ชุมชนของพวกบุระคูมิงที่ประกอบอาชีพฟอกหนังและโรงงานผลิตรองเท้าพลาสติก ซึ่งมีฐานะยากจน⁹ และกลายเป็นชุมชนที่เสียหายมากที่สุดโดยมีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากอัคคีภัย¹⁰

5.1.2 การให้ความช่วยเหลือ

แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบจึงทำให้เห็นถึงช่องว่างระหว่างการบริหารจัดการภัยพิบัติทั้งในระดับส่วนกลางและภูมิภาค¹¹ ท่ามกลางความสับสนเช่นนี้และความอ่อนแอในการบริหารจัดการของภาครัฐ ชุมชนเป็นกลไกในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ อาทิ โรงเรียนกลายเป็นแหล่งพักพิงของผู้ประสบภัย อาคารเรียนจึงกลายเป็นทั้งที่เรียนและที่พักอาศัย จนกระทั่งมีการสร้างบ้านถาวรขึ้นสำเร็จ¹² นอกจากนี้ยังเกิดเป็นกระแสของอาสาสมัครกว่า 630,000 คน ที่มีบรรพบุรุษมาจากเมืองโกเบจากทั่วประเทศ พร้อมกับนักเรียนจากต่างประเทศ และมีการส่งครุมาช่วยเหลือยังศูนย์พักพิงอีกด้วย¹³ ถึงกระนั้นก็ยังปรากฏว่ามีผู้คนจำนวนมากประมาณ 100,000 คน หรือเทียบเท่ากับจำนวนหนึ่งในสามได้อพยพย้ายไปจากเมืองโกเบโดยสมัครใจ เพื่อไปพักพิงกับเพื่อน

⁹ German T. Velasquez, "Situation of Foreigners Affected by the Disaster," in United Nations Centre for Regional Development Comprehensive Study of the Great Hanshin Earthquake (Nagoya: United Nations Centre for Regional Development, 1995), pp. 218–222; Takashi Ukai, "The Great Hanshin-Awaji Earthquake and the Problems with Emergency Medical Care" Renal Failure 19, 5 (1997): 633–645.

¹⁰ EQE International, "Fire Following Earthquake," in The January 17, 1995 Kobe Earthquake: An EQE Summary Report (San Francisco: EQE International, 1995), pp. 73-76.

¹¹ Robert Health, "The Kobe Earthquake: Some Realities of Strategic Management of Crises and Disasters," Disaster Prevention and Management 4, 5 (1995): 11–24.

¹² Akira Tokuyama *et al.*, The Role of School and Teacher after the South Hyogo Earthquake, Problems of Disaster Education, and the Role of School in the Total System of Disaster Mitigation Hyogo: Hyogo University of Teacher Education, 1995.

¹³ Kathleen J. Tierney and James D. Goltz, Emergency Response: Lessons from the Kobe Earthquake, Overview of Disaster Impacts and Emergency Response Issues Delaware: Disaster Research Center, University of Delaware 1997.

หรือญาติในเมืองโอซากาหรือที่อื่น ซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่ได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ ซึ่งความรับผิดชอบของรัฐมีกว้างเกินกว่าความสามารถของรัฐบาลในการบรรเทาทุกข์¹⁴

การสื่อสารข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติทางสื่อโทรทัศน์ ส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิดเกี่ยวกับญี่ปุ่นและสังคมญี่ปุ่น จนนำไปสู่การเสนอความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ไม่เหมาะสม แต่นั่นก็เป็นแต่เพียงสื่อที่ให้คนนอกพื้นที่เห็นว่าเกิดอะไรขึ้น สถานีโทรทัศน์แห่งชาติท้องถิ่น (日本放送協会 / Nippon Hoso Kyokai: NHK) สื่อมวลชนในเมืองโกเบเป็นกลุ่มแรกที่รายงานอย่างรวดเร็วเพียงสี่นาทีหลังจากเกิดแผ่นดินไหว และเพียง 10 นาทีก็ส่งสัญญาณไปสถานีที่เมืองโตเกียว และมีภาพที่ถ่ายจากสถานีแสดงแผ่นดินไหวในอีก 50 นาทีต่อมา จนนำไปสู่การส่งสัญญาณถ่ายทอดสดนอกห้องส่งครั้งแรกด้วยเวลาเพียงหนึ่งชั่วโมงครึ่ง

ช่วงแรกของการถ่ายทอดสดจากนอกสถานี เป็นแต่เพียงแสดงให้เห็นภาพความเสียหายเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เนื่องจากบริเวณรอบสถานีได้รับผลกระทบเพียงเล็กน้อย จนนำไปสู่ความสำคัญผิดในขนาดของความรุนแรง จนกระทั่งเวลาผ่านไปถึงช่วงเช้าของวันถัดมา ซึ่งมีการถ่ายให้เห็นภาพทางอากาศ ทำให้เห็นถึงขนาดความรุนแรงของแผ่นดินไหวที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงในวงกว้างอยู่ทั่วไป ทางจังหวัดและทีมแพทย์จากกองสำนักงานกาชาดของญี่ปุ่น (Japanese Red Cross Society) จึงออกปฏิบัติงานบรรเทาทุกข์นับเป็นเวลากว่า 3 วันหลังเกิดเหตุจึงมีการประกาศปรับระดับความรุนแรงขึ้นไปเป็นระดับ 7 ซึ่งเป็นระดับสูงสุด

เป็นเวลากว่าหนึ่งสัปดาห์ศูนย์อพยพจึงเริ่มทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะต้องเร่งรีบก่อสร้างบ้านชั่วคราวจำนวน 40,000 หลัง การติดต่อสื่อสารภาคพื้นดินยังไม่สามารถใช้งานได้ จึงต้องใช้โทรศัพท์ผ่านดาวเทียมของตำรวจและวิทยุคลื่นสั้นของพนักงานดับเพลิงเป็นหลัก และใช้คลื่นย่านความถี่สูงมาก (Very High Frequency: VHF) ของจังหวัด แม้ว่าหน่วยงานแต่ละหน่วยมีคลื่นวิทยุในการติดต่อสื่อสาร แต่ทว่าการเชื่อมต่อสัญญาณของแต่ละหน่วยที่คลื่นแตกต่างกันก็ต้องผ่านระบบโทรศัพท์ จึงทำให้การติดต่อสื่อสารไม่สามารถบรรลุผลได้

ในวันที่ 15 และ 16 มกราคม ค.ศ. 1995 ซึ่งตรงกับวันหยุด ส่งผลให้รุ่งเช้าของวันที่ 17 มกราคมที่เกิดแผ่นดินไหวจึงมีบุคลากรทางการแพทย์ที่อยู่เวรกลางคืนทำหน้าที่ในการดูแลรักษา

¹⁴ Ian Davis, "Location and Operation of Evacuation Centres and Temporary Housing Policies," in *Global Assessment of Earthquake Countermeasures* Kobe: Hyogo Prefecture, 2001.

* ปฏิบัติการแรกสุดของประชาชนเพิกเฉยต่อสถานการณ์ เนื่องจากมีการประกาศว่าความรุนแรงอยู่ในระดับ 6 ที่เมืองฮอกไกโดซึ่งไม่มีผู้เสียชีวิต และหนึ่งเดือนก่อนหน้านั้นก็มีแผ่นดินไหวระดับ 6 เช่นกัน ซึ่งมีผลเสียชีวิตเพียง 3 คน จึงทำให้แผ่นดินไหวระดับนี้ไม่ใช่ปรากฏการณ์ผิดปกติแต่อย่างใด.

ผู้ป่วยเท่านั้นแต่ก็ไม่เพียงพอ และผลจากแผ่นดินไหวยังทำให้อาคารและเครื่องมือทางการแพทย์เสียหายอีกด้วย¹⁵ แม้โรงพยาบาลในเมืองโกเบจะมีเครื่องปั่นไฟฉุกเฉินแต่ก็ไม่สามารถรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินนานถึง 2 - 3 วันเช่นนี้ อีกทั้งระบบทำความเย็นเป็นแบบใช้น้ำ ซึ่งเมื่อน้ำประปาถูกตัดขาด จึงทำให้เครื่องปั่นไฟเกิดความร้อนสูงเกินกำหนดและไม่สามารถใช้งานได้ จากบทเรียนนี้ เมืองโตเกียวจึงเปลี่ยนระบบระบายความร้อนของเครื่องปั่นไฟเป็นการใช้อากาศแทนการใช้น้ำ

ช่วงแรกหลังจากเกิดแผ่นดินไหว สถานีโทรทัศน์ต่างใช้เฮลิคอปเตอร์บินถ่ายทอดข่าว ซึ่งสร้างปัญหาอย่างยิ่ง เนื่องจากส่งเสียงดังกลบเสียงร้องขอความช่วยเหลือของผู้ที่ติดอยู่ภายใต้ซากอาคาร

รัฐบาลประเทศสวีเดนแลนด์ได้ส่งสุนัขดมกลิ่นมาเพื่อช่วยค้นหาผู้สูญหาย เป็นสุนัขดมกลิ่นที่มีประสิทธิภาพในการค้นหาคนที่สูญหายในซากอาคาร แต่ในกรณีนี้การค้นหาผู้สูญหายที่ติดอยู่ในซากบ้านพักอาศัยซึ่งส่วนใหญ่เป็นบ้านชั้นเดียว เพื่อนบ้านที่รอดชีวิตก็สามารถระบุถึงสถานที่และตำแหน่งที่ต้องทำการค้นหาได้อยู่แล้ว การมีสุนัขดมกลิ่นจึงไม่ได้ผลเท่าที่ควร จึงทำให้เห็นว่าแม้ผู้ให้ความช่วยเหลือมีเจตนาดีในการส่งสุนัขมาช่วยค้นหาผู้สูญหาย แต่ก็ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ในสภาวะและสถานการณ์ดังกล่าว

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ กฎระเบียบการค้าของประเทศญี่ปุ่นต้องใช้ฉลากยาที่เป็นภาษาญี่ปุ่น จึงจะสามารถนำออกมาให้ประชาชนใช้ได้ แต่ยาที่ได้รับการบริจาคจากต่างประเทศ ฉลากเป็นภาษาอังกฤษไม่มีภาษาญี่ปุ่น และมียาที่ผลิตจากศูนย์ผลิตยาเพื่อการช่วยเหลือในการนี้ที่เมืองโอซากา ซึ่งก็มีฉลากเป็นภาษาอังกฤษเช่นเดียวกัน จึงเป็นเหตุทำให้รัฐบาลปฏิเสธที่จะแจกจ่ายยาให้แก่ผู้ประสบภัย เพราะขัดกับกฎหมายภายในของญี่ปุ่น

กลุ่มแพทย์ชาวฝรั่งเศสที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ มีอุปสรรคสำคัญในเรื่องการใช้ภาษาในการสื่อสารกับผู้บาดเจ็บ ทำให้สามารถช่วยเหลือผู้บาดเจ็บได้แต่เพียงเล็กน้อย จนทำให้แพทย์กลุ่มหนึ่งต้องถอยกลับไปเมืองโตเกียว โดยช่วยเหลือผ่านการรณรงค์เพื่อหาทุนแทน ซึ่งเป็นเรื่องน่าเสียดายสำหรับในสถานการณ์เช่นนี้ที่ไม่ได้ใช้ความสามารถทางการแพทย์ในการช่วยเหลือผู้บาดเจ็บในสภาวะฉุกเฉิน

ในเรื่องของการสื่อสาร มีสองบริษัทเสนอให้ใช้โทรศัพท์มือถือ เครื่อง แต่สำหรับการให้เครื่องโทรศัพท์อย่างเดียวกลับไม่มีประโยชน์ เพราะไม่ได้มีใบอนุญาตให้ใช้โทรศัพท์ หมายเลขโทรศัพท์ และช่องสัญญาณในการสื่อสาร อีกทั้งส่วนท้องถิ่นก็ไม่ได้มีความต้องการอุปกรณ์สื่อสาร

¹⁵ Yasuaki Kako, "Lessons from Hanshin Awaji Earthquake: Experience of a Medical Association," *Japanese Medical Association Journal* 48, 7 (2005): 327-333, at 327-328.

เหล่านี้ แต่สิ่งที่ขาดแคลน คือ กำลังคนในการทำงานด้านสื่อสาร เนื่องจากขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ในด้านนี้

5.1.3 บทเรียน

ภายหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งนี้ ทำให้สังคมระหว่างประเทศมีความตื่นตัวในเรื่องภัยพิบัติธรรมชาติมากขึ้น จึงเป็นการแสดงให้เห็นจุดแข็งในเรื่องความรวดเร็วและไตร่ตรองใคร่ครวญในเรื่องการซ่อมแซมและฟื้นฟูสิ่งก่อสร้างและระบบสาธารณูปโภค และจุดอ่อนที่เมืองต้องพึ่งพาเทคโนโลยีสมัยใหม่ เมื่อเกิดเหตุแผ่นดินไหว ระบบขนส่งมวลชนหยุดชะงัก ระบบโทรศัพท์ก็ใช้การไม่ได้ ระบบน้ำและระบบไฟฟ้าถูกตัด ทำให้ไม่สามารถติดต่อสื่อสารกันได้ การให้ความช่วยเหลือจึงกลายเป็นอัมพาตและล่าช้า การฟื้นฟูระบบต่างๆ ให้ใช้งานได้จึงมีความสำคัญที่จะทำให้การให้ความช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

บทเรียนที่สำคัญจากเหตุการณ์นี้ เกิดมาจากการเข้าใจผิดที่เชื่อว่าเมืองโกเบจะไม่เกิดภัยพิบัติขึ้น จึงเป็นเครื่องเตือนใจให้ตระหนักถึงการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น หลายครั้งที่ระบบการให้ความช่วยเหลือขึ้นอยู่กับพื้นฐานของระบบสาธารณูปโภค อาทิ สายโทรศัพท์ ไฟฟ้า น้ำประปา ซึ่งในยามเกิดภัยพิบัติแล้วระบบพื้นฐานต่างๆ ที่จำเป็นต้องสามารถใช้งานต่อไปได้โดยที่ไม่ต้องพึ่งพาส่วนอื่น เช่นเดียวกันกับประชาชนที่จะต้องเรียนรู้ในการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติและสามารถอยู่รอดได้ด้วยตนเองแทนที่จะรอคอยความช่วยเหลือแต่เพียงอย่างเดียว ทำให้ประชาชนไม่ฝากความหวังไว้กับภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว การช่วยเหลือและตระเตรียมการด้วยตนเองจึงเป็นกุญแจของการอยู่รอด

ประเด็นสำคัญอีกประการอยู่ที่ทัศนคติไม่ใช่เรื่องของเทคโนโลยี เนื่องมาจากมีคนส่วนน้อยเท่านั้นที่จะเชื่อว่าเมืองโกเบเสี่ยงต่อแผ่นดินไหวและใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าในการลดความเสี่ยงภัย ส่วนทางการท้องถิ่นเชื่อว่าประชาชนในพื้นที่จะปฏิบัติตามแผนการอพยพที่ดำเนินการมาก่อนหน้านี้¹⁶ ทั้งที่ประชาชนส่วนใหญ่เพิกเฉยและไม่ได้ให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมในการรับมือ ไม่ได้ปฏิบัติตามแผนที่ทางการแจ้งเอาไว้ล่วงหน้า จึงทำให้เกิดความเสียหายเป็นจำนวนมากจากเหตุการณ์นี้

¹⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, World Disasters Report 1996 (Oxford: Oxford University Press, 1997), p. 13.

คนทั่วไปได้เห็นถึงความแตกต่างกันของการทำงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการสนองต่อกรณีภัยพิบัติ อาสาสมัครกว่า 1.3 ล้านคน ได้ร่วมกันทำงานในพื้นที่ประสบภัย และจัดการระบบงานต่างๆ ด้วยตนเองอย่างเป็นระบบตามธรรมชาติ ในขณะที่ความช่วยเหลือจากรัฐเกิดความชะงักงัน เพราะเต็มไปด้วยการถกเถียงกันในประเด็นกฎหมายและความล่าช้าของระบบราชการ นอกจากการบรรเทาทุกข์เร่งด่วนในช่วงการเกิดแผ่นดินไหวแล้ว และความช่วยเหลือหลังจากนั้น ภาครัฐก็ทำได้เพียงการให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ การจัดหาที่อยู่อาศัยตามสมควร ในขณะที่เงินบริจาคจากภาคเอกชนรวมแล้วเป็นจำนวนเงิน 16 ล้านเหรียญดอลลาร์สหรัฐ กลับไม่ถูกนำไปใช้บรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ประสบภัย ซึ่งไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของผู้ให้บริจาค

นอกจากนี้ ความแตกต่างในการดำเนินงานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนยังขยายวงออกไปถึงการดำเนินงานขององค์กรพัฒนาเอกชนที่อยู่ในสังกัดกับที่ไม่สังกัดรัฐอีกด้วย เนื่องจากฝ่ายที่อยู่ในสังกัดของรัฐต้องได้รับการอนุมัติกิจกรรมจากหน่วยงานราชการ ซึ่งทำให้ต้องแยกตัวออกไปและระมัดระวังเรื่องขอบเขตการทำงาน ตัวอย่าง เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนหนึ่งที่สังกัดภาครัฐ และขออนุมัติงบประมาณจากกระทรวงต่างประเทศ เพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อช่วยเหลือเด็กๆ ในโลก แต่ถูกตำหนิว่าทำกิจกรรมไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ เพราะเด็กๆ ในโลกนั้น หมายถึงเด็กต่างชาติ ไม่ใช่เด็กญี่ปุ่น นี่เป็นตัวอย่างหนึ่งซึ่งสะท้อนภาพรวมว่ากลุ่มองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือในเหตุการณ์แผ่นดินไหวนั้น มีจำนวนน้อยมากที่ได้รับสถานะทางกฎหมาย

สถานะทางกฎหมายหรือการเป็นนิติบุคคล (Hojin) ขององค์กรพัฒนาเอกชนในญี่ปุ่นนั้นมีความสำคัญต่อการทำงานอยู่ไม่น้อย¹⁷ เพราะแม้ว่าองค์กรพัฒนาเอกชนจะสามารถดำเนินการโดยไม่ต้องใช้สถานะดังกล่าว แต่ก็ไม่สามารถเซ็นสัญญาสำคัญๆ และจำเป็นในหลายอย่าง เช่น การเปิดบัญชีธนาคาร, การเป็นเจ้าของทรัพย์สิน, การเช่าพื้นที่สำนักงาน, การดำเนินโครงการร่วมกับรัฐบาลหรือแม้กระทั่งการเช่าเครื่องถ่ายเอกสาร เป็นต้น

ก่อนเหตุการณ์ที่เมืองโกเบ พ.ศ. 2538 นั้น สื่อมวลชนญี่ปุ่นก็เริ่มให้ความสำคัญกับประชาสังคมอยู่ไม่น้อย แต่เหตุการณ์ที่เมืองโกเบเพิ่มความสำคัญของภาคประชาสังคมมากขึ้นไปอีก ดังจะเห็นได้จากจำนวนหัวเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพัฒนาเอกชนและองค์กรไม่แสวงกำไร ในหนังสือพิมพ์ประจำวัน 3 ฉบับหลัก ที่เพิ่มจาก 178 เรื่องในปี พ.ศ. 2542 เป็น 1,455 เรื่องในปี พ.ศ. 2537 และเพิ่มขึ้นเป็น 2,151 เรื่องในปี พ.ศ. 2538 และยังคงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ จนกระทั่งถึง 2,868 เรื่อง ในปี พ.ศ. 2540 ความสนใจของสื่อมวลชนช่วยให้ผู้คนตระหนักมากขึ้นเกี่ยวกับการ

¹⁷ Tadashi Yamamoto, *The Nonprofit Sector in Japan* (Manchester: Manchester University Press, 1998), pp. 59–68.

สร้างกลุ่มที่เคลื่อนไหวโดยภาคประชาชน ซึ่งไม่เกี่ยวกับภาครัฐและเอกชน และเปลี่ยนภาพลักษณ์ การต่อต้านรัฐบาลและธุรกิจ อันเป็นมรดกมาจากการเคลื่อนไหวพลเมืองในช่วงยุคปี ค.ศ. 1960-1970 ด้วยภาพพจน์ใหม่ที่มุ่งดำเนินการด้านอื่นนอกเหนือจากด้านการเมืองเพียงอย่างเดียว

การสนับสนุนการออกกฎหมายใหม่ ที่จะช่วยให้ภาคสาธารณะสามารถร่วมมือกัน ประกอบกิจกรรมต่างๆ โดยไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของหน่วยงานรัฐบาลนั้น กลุ่มประชาชนและ องค์การพัฒนาภาคเอกชนได้เริ่มกำลังกันมาตั้งแต่ ค.ศ. 1994 แล้ว แต่บทเรียนที่เด่นชัดกรณี แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ค.ศ. 1995 ยิ่งทำให้สาธารณชนเห็นชัดขึ้นไปอีกว่ากรอบกฎหมาย คือ สิ่ง ขัดขวางการเติบโตของประชาสังคมในญี่ปุ่น มีแรงกดดันเพิ่มมากขึ้นจนกระทั่งเพียง 10 วัน หลังจากเกิดแผ่นดินไหว รัฐบาลต้องประกาศต่อสาธารณะว่าจะรีบแก้ไขสถานการณ์ให้ดีขึ้น จากนั้นกระทรวง 18 กระทรวงและหน่วยงานต่างๆ ของรัฐบาลได้ร่วมตอบรับอย่างเร่งด่วน มีการ จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานเพื่อกลุ่มคนอาสาสมัครขึ้น และกระบวนการต่อรองกันทาง การเมืองลักษณะต่างๆ ก็เริ่มเกิดขึ้นเช่นกัน แม้ว่าโดยปกติในประเทศญี่ปุ่น ข้าราชการจะเป็นผู้ร่าง กฎหมาย แต่ในกรณีนี้ พรรคการเมืองทั่วประเทศได้ยื่นร่างหรือขอแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับองค์กร พัฒนาภาคเอกชนตลอดระหว่างช่วงปี ค.ศ. 1995 ถึง ค.ศ. 1998 ด้วยเช่นกัน

ประชาชนกลุ่มต่างๆ ก็ได้เข้าร่วมโต้เถียง และการวิ่งเต้นเพื่อหาแนวร่วมเพื่อกำหนด วาระและเนื้อหาในร่างที่กำลังพิจารณา ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน และสะท้อนให้ เห็นถึงการตื่นตัวอย่างเต็มที่ของภาคสาธารณชนของญี่ปุ่น ที่ต้องการให้มีการสนับสนุนจากมติเชิง กฎหมายและสถาบัน

ดังนั้น หลักการพิจารณาอันยาวนาน ในที่สุดกฎหมายองค์กรพัฒนาภาคเอกชน (Non-Profit Organization Law: NPO Law 1998)¹⁸ ก็ผ่านรัฐสภา (สภาไดเอ็ต / Diet) ด้วยมติเอกฉันท์ ในวันที่ 25 มีนาคม ค.ศ. 1998 และมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคมของปีเดียวกัน ภายใต้กฎหมาย ฉบับใหม่นี้ การเป็นองค์กรในสังกัดภาครัฐไม่ได้เป็นอะไรมากไปกว่าการให้ความเป็นทางการแก่ องค์กรพัฒนาภาคเอกชนที่ทำกิจกรรมตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย รัฐบาลเองก็พยายามจะรักษา

¹⁸ See, Frank Schwartz and Susan Pharr, *The State of Civil Society in Japan* Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

* กฎหมายองค์กรพัฒนาภาคเอกชน ได้กำหนดให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชนที่ทำกิจกรรม 12 ประเภท ได้แก่ 1) การส่งเสริมการบริการด้านสุขภาพ, การแพทย์ และสวัสดิการ 2) การส่งเสริมการให้การศึกษาแก่สังคม 3) การส่งเสริมการสร้างชุมชน 4) การส่งเสริมด้านศิลปวัฒนธรรมและการกีฬา 5) การอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ 6) การฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ 7) งานด้านความมั่นคงในภูมิภาค 8) การปกป้องสิทธิมนุษยชน และการส่งเสริมสันติภาพ 9) การประสานงานระหว่างประเทศ 10) การสร้างสังคมแห่งการมีส่วนร่วมที่มีความ

สิทธิการควบคุมองค์กรเอกชนและนักการเมืองบางคน โดยเฉพาะผู้บริหารของ พรรคเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democratic Party: LDP / Jiminto) ก็มีความกังวลว่าประชาสังคมจะมีบทบาทมากกว่า แต่ด้วยข้อกำหนดของกฎหมาย เจ้าหน้าที่รัฐไม่มีทางเลือกนอกจากให้สถานะเทียบเท่าบริษัทแก่องค์กรพัฒนาภาคเอกชนเหล่านี้

แต่กฎหมายขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนก็ไม่สามารถก่อให้เกิดการปฏิรูปอะไรมากนัก เพราะแทนที่กฎหมายจะทำให้สถานะของกลุ่มประชาชนชัดเจนเป็นที่ยอมรับมากขึ้น โดยการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่ง (Civil Code) สำหรับองค์กรพัฒนาภาคเอกชน แต่กฎหมายกลับเอื้อต่อการดำเนินการเพียงเรื่องเล็กๆ น้อยๆ และเพิ่มเรื่องข้อไม่เป็นสาระในส่วนที่กฎหมายก่อนหน้านี้ไม่มีเท่านั้น นอกจากนี้ มาตรการเกี่ยวกับการลดหย่อนภาษีให้แก่องค์กรพัฒนาภาคเอกชนนั้น ถูกต่อต้านจากข้าราชการ เพราะเกรงจะเกิดการเลี่ยงภาษี และทำให้อำนาจในการจัดสรรทรัพยากรของพวกเขาลดลง อันที่จริงแล้วกฎหมายขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนไม่ได้ให้สิทธิพิเศษทางภาษี แต่ระบุให้มีการทบทวนประเด็นนี้ภายในสามปีหลังมีผลบังคับใช้ และในที่สุดปี ค.ศ. 2001 รัฐบาลก็อนุญาตให้มีการลดภาษีให้กับองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเฉพาะที่รับรอง (Approved Specified Nonprofit Corporation) เท่านั้น นอกจากนี้ แม้ว่าการปฏิรูปจะเป็นจุดเริ่มต้นที่มีความหมายยิ่งใหญ่ในทางสัญลักษณ์ แต่ในความเป็นจริง การขอลดหย่อนภาษีโดยสำนักงานภาษีอากรแห่งชาติ (National Tax Administration) นั้น มีความยุ่งยากมาก จนองค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่ไม่ได้รับประโยชน์จากการลดภาษีเท่าใดนัก ในเดือนเมษายน พ.ศ. 2545 ในญี่ปุ่นมีองค์กรพัฒนาภาคเอกชนทั้งสิ้น 6,700 องค์กร มี 11 องค์กรที่ยื่นขอรับสถานะภาพเป็นองค์กรพัฒนาภาคเอกชน แต่มีเพียง 5 องค์กร ที่ได้รับการรองรับ หรือคิดเป็น 0.075% จากทั้งหมด 6,700 องค์กรทั่วประเทศ เท่านั้นที่ได้รับการอนุมัติสถานะดังกล่าว รัฐสภาจึงถูกคาดหวังว่าจะพิจารณาเรื่องนี้ใหม่และทำให้กฎหมายมีความสะดวกมากขึ้น

ในภาพกว้างของพลังอาสาสมัครในญี่ปุ่นนั้น ก็ยังหวังว่ากฎหมายขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนนี้ จะเป็นก้าวสำคัญต่อการโอนอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่น มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางลงในกฎหมายฉบับนี้ เอื้ออำนวยให้หลายองค์กรมีสถานะทางกฎหมายโดย

เท่าเทียมกันระหว่างเพศ 11) การส่งเสริมการรับฟังเสียงเด็กและเยาวชน 12) การให้คำปรึกษาต่อองค์กรที่ทำกิจกรรมดังกล่าวข้างต้น.

ไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐ¹⁹ ปลายปี ค.ศ. 2001 เมืองคิกริที่ได้รับการรับรองสถานะทางกฎหมาย ไม่ใช่สถานะเป็นองค์กรพัฒนาภาคเอกชน เฉพาะองค์กรพัฒนาภาคเอกชนที่ได้รับการรับรองได้รับการลดหย่อนภาษีตามปกติแล้วจำนวน 5,625 แห่ง จากทั้งหมด 6,547 แห่งที่ยื่นสมัคร

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายได้ให้ความชอบธรรมต่อกลุ่มสังคมประเภทใหม่ และโดยนัยแล้วก็เป็น การเปลี่ยนถ่ายสมดุลอำนาจระหว่างรัฐกับสังคม โดยกฎหมายขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนเปลี่ยน ความคิดที่รัฐผูกขาดในเรื่องที่ให้บริการสาธารณะประโยชน์เท่านั้น และยอมรับกิจกรรมขององค์กร พัฒนาภาคเอกชนอย่างเป็นทางการ ซึ่งกฎหมายได้เอื้อให้กลุ่มสังคมที่ยังไม่ได้ตั้งขึ้น สามารถ เกิดขึ้นได้อย่างเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน และได้รับสถานะอย่างรวดเร็วภายใต้กฎหมายฉบับใหม่

ดังนั้นจากเหตุการณ์นี้ หลายฝ่ายจึงพยายามลดความเสี่ยงอันเกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ อย่างเป็นระบบ โดยผนวกเข้าอยู่ในนโยบายและแผนการปฏิบัติงานต่าง ๆ เพื่อการพัฒนาอย่าง ยั่งยืน โดยดำเนินการร่วมกันทั้งในระดับทวิภาคี ภูมิภาค และระหว่างประเทศ สหประชาชาติได้จัด ให้มีการประชุมระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติทางธรรมชาติ (World Conference on Natural Disaster Reduction) ณ เมืองโยโกฮามา และได้รับรองกลยุทธ์โยโกฮามาและแผนปฏิบัติการเพื่อ โลกที่ปลอดภัยกว่า (Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World)²⁰ เพื่อ กำหนดให้การป้องกันภัยพิบัติเป็นส่วนสำคัญของนโยบายการพัฒนาอย่างยั่งยืน

5.1.4 ผลของการขาดสนธิสัญญา

จากการที่ขาดสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ทำให้ความพร้อมในการให้ความช่วยเหลือ ผู้ที่ได้รับผลกระทบเกิดความล่าช้า การให้ความช่วยเหลือนั้นถูกกีดกันและไม่ได้รับความเท่าเทียม กันในบรรดาชนกลุ่มน้อยในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ แม้ว่าจะมีหน่วยงานกลางของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติ แต่ก็ไม่ได้ทำงานประสานกับรัฐต่างๆ ในการขอรับความช่วยเหลือ ทำให้ในบาง กรณีความช่วยเหลือที่ได้รับจึงไม่ก่อให้เกิดประโยชน์และกลายเป็นภาระอีกด้วย อุปสรรคทางด้าน ภาษาที่ไม่ได้เป็นข้อจำกัดในการที่ประชาชนจะขอรับความช่วยเหลือจากผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่มาก เท่ากับกฎระเบียบในเรื่องการสื่อสาร ซึ่งจะต้องได้รับใบอนุญาตในการใช้งาน นอกจากนี้การที่

¹⁹ Robert Pekkanen, "Japan's New Politics: The Case of the NPO Law," *Journal of Japanese Studies* 26, 1 (2002): 111-148.

²⁰ International Strategy for Disaster Reduction, *Yokohama Strategy and Plan of Action for a Safer World* [Online], Available from: http://www.unisdr.org/eng/about_isdr/bd-yokohama-strat-eng.htm [2010, 29 April].

กฎหมายภายในประเทศไม่ได้เชื่อมต่อการทำงานของผู้ให้ความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ส่งผลให้เกิดความเสียหายต่อความรู้ความสามารถที่กลุ่มบุคคลดังกล่าวจะมีส่วนร่วมต่อปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ได้

5.2 คลื่นสึนามิ ประเทศไทย

คลื่นสึนามิ (Tsunami) เกิดจากการสลายของคำในภาษาญี่ปุ่นระหว่างคำว่า สึ (津) ซึ่งแปลว่า ท่าเรือ และคำว่านามิ (波浪) แปลว่า คลื่น รวมแล้วแปลได้ว่า คลื่นที่เข้าสู่ฝั่งหรือท่าเรือ (Harbor Wave) เหตุที่เรียกว่าคลื่นที่เข้าสู่ฝั่งก็เพราะว่าเมื่อคลื่นเคลื่อนตัวเข้าสู่ระดับน้ำตื้นใกล้ชายฝั่ง ความเร็วของคลื่นจะลดลง แต่พลังของคลื่นจะดันให้ระดับน้ำทะเลสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและก่อให้เกิดคลื่นสูงมหาศาล ยิ่งหากคลื่นเข้าปะทะชายฝั่งที่มีรูปร่างคล้ายตัววี (V) ความเร็วและความแรงของคลื่นจะยิ่งเพิ่มขึ้น และส่งผลให้ยอดคลื่นมีความสูงมากขึ้น จนสร้างความเสียหายอย่างรุนแรงต่อชีวิตและทรัพย์สินที่อยู่รอบชายฝั่ง

เมื่อราวปี ค.ศ. 1997 มีการพูดถึงคลื่นสึนามิ ในทะเลอันดามันอย่างกว้างขวาง แต่นักวิชาการส่วนใหญ่คิดว่ามีโอกาสเกิดขึ้นน้อย จนไม่มีใครเชื่อว่าจะเกิดคลื่นสึนามิในประเทศไทย นักวิชาการที่ออกมาพูดเรื่องนี้ก็มักถูกโจมตีว่าเป็นการทำลายบรรยากาศของการท่องเที่ยวและสร้างความตื่นตระหนกให้แก่ประชาชน แต่แล้วในที่สุด เมื่อเช้าตรู่ของวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 เวลา 07.58 นาฬิกา ตามเวลาของประเทศไทย ได้เกิดแผ่นดินไหวในบริเวณทะเลตอนเหนือของ

คลื่นยักษ์ชนิดนี้มักเกิดขึ้นในมหาสมุทรแปซิฟิก เพราะเป็นแนวที่มีการเกิดแผ่นดินไหวและภูเขาไฟใต้มหาสมุทรมาก อีกทั้งยังล้อมรอบด้วยร่องน้ำลึกก้นมหาสมุทรที่เกิดจากแผ่นดินโลกมุดตัว จุดเกิดคลื่นยักษ์ในมหาสมุทรแปซิฟิกอยู่บริเวณร่องน้ำลึกก้นมหาสมุทรรอบชายฝั่งอลาสกา หมู่เกาะคูริล ทวีปอเมริกาใต้ โดยเฉพาะแปซิฟิกตอนกลางและรัสเซีย ประมาณว่า ร้อยละ 80 ของคลื่นยักษ์ที่เกิดทั้งหมดอยู่บริเวณเขตแผ่นดินไหวมหาสมุทรแปซิฟิก (Pacific Seismic Belt) หรือ วงแหวนแห่งไฟ (Pacific Ring of Fire) ส่วนพื้นที่ที่เกิดคลื่นยักษ์บ่อยครั้งคือหมู่เกาะฮาวาย (เกิดขึ้นทุกปี) จุดอื่นที่เกิดความเสี่ยงจากสึนามิ ก็อย่างเช่นหลายมลรัฐในสหรัฐอเมริกา ได้แก่ แคลิฟอร์เนีย โอเรกอน วอชิงตัน เพื่อป้องกันความเสียหายจากคลื่นยักษ์ จึงมีการตั้งศูนย์เตือนภัยคลื่นยักษ์ขึ้น คือ ศูนย์เตือนภัยสึนามิอลาสกา (Alaska Tsunami Warning Centre) ซึ่งตั้งอยู่ที่มลรัฐอลาสกา รับผิดชอบพื้นที่อลาสกา บริติช โคลัมเบีย วอชิงตัน โอเรกอน และแคลิฟอร์เนีย และศูนย์เตือนภัย สึนามิภาคพื้นแปซิฟิก (Pacific Tsunami Warning Center) ขององค์กรมมหาสมุทรและบรรยากาศแห่งชาติ (National Oceanic and Atmospheric Administration: NOAA) มีขอบเขตพื้นที่รับผิดชอบดูแลในบริเวณหมู่เกาะฮาวายและมหาสมุทรแปซิฟิก, see, Walter C. Dudley and Min Lee, *Tsunami* 2nd ed. Hawaii: University Of Hawaii Press, 1998.

เกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย มีความรุนแรงขนาด 9.0 ริกเตอร์ ทำให้เกิดคลื่นสึนามิในมหาสมุทรอินเดียเข้าทำลายชีวิตและทรัพย์สินในประเทศต่างๆ ในบริเวณมหาสมุทรอินเดีย รวมทั้งประเทศไทย ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่ในบริเวณชายฝั่งทะเลอันดามันหลายจังหวัด ได้เสียชีวิตเป็นจำนวนถึง 5,395 คน บาดเจ็บ 8,457 คน มีผู้สูญหาย 2,817 คน และมีผู้ไร้ที่อยู่อาศัยกว่า 7,000 คน ซึ่งยังไม่นับผู้เคราะห์ร้ายจากประเทศอื่นที่มีอีกนับพันราย

คลื่นสึนามิต่างจากคลื่นตามปกติทั่วไปที่เราเห็นตามชายหาด (Tidal wave) โดยคลื่นทั่วไปจะเกิดจากการขึ้น-ลงของกระแสน้ำ บวกด้วยแรงลมที่พัดบนผิวน้ำ แต่คลื่นสึนามิไม่เกี่ยวกับกระแสน้ำและไม่เกี่ยวกับสภาวะอากาศเลย หากแต่เกิดจากแผ่นดินไหวใต้มหาสมุทร หรือบริเวณใกล้ชายฝั่งทะเล เมื่อแผ่นดินเกิดรอยแยก น้ำทะเลจะถูกดูดเข้าไประหว่างรอยแยกที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดภาวะน้ำลงอย่างรวดเร็ว จากนั้นแรงอัดใต้เปลือกโลกจะดันน้ำทะเลขึ้นมากลายเป็นระลอกคลื่นใหญ่ คลื่นสึนามิยังมีสาเหตุเกิดขึ้นได้อีกจากการที่ภูเขาไฟใต้มหาสมุทรเกิดระเบิด การทดลองระเบิดปรมาณูในมหาสมุทร หรือมีวัตถุขนาดใหญ่ เช่น ดาวเคราะห์น้อย อุกกาบาตตกลงในมหาสมุทร ก็ทำให้เกิดปฏิกิริยาในมหาสมุทร จนทำให้เกิดคลื่นยักษ์ได้ แต่กรณีหลังมีโอกาสเกิดขึ้นได้น้อย คลื่นสึนามิมีความยาวของคลื่นถึงราว 80-200 กิโลเมตร ทำให้เรือที่แล่นอยู่ในทะเลไม่รู้ว่าเกิดคลื่นยักษ์ขึ้น แต่ลูกเรือจะทิ้งช่วงห่างกันมากกว่า 15 นาที เคลื่อนที่ด้วยอัตราความเร็วเฉลี่ยประมาณ 700-1,000 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

5.2.1 สภาพของปัญหา

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น มีนักวิชาการได้เคยกล่าวเอาไว้เกี่ยวกับแนวโน้มที่สึนามิจะเกิดในประเทศไทยไว้เมื่อปลายเดือนสิงหาคม ค.ศ. 1998 หลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิในปาปัวนิวกินีว่า จากการวิเคราะห์เบื้องต้นของนักวิชาการด้านแผ่นดินไหว สึนามิอาจเกิดขึ้นในทะเลอันดามันตอนบนและมีผลกระทบต่อชายฝั่งทะเลทิศตะวันตกของไทย โดยอาจเกิดขึ้นได้ในจุดที่เคยเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่มาแล้ว 2 - 3 จุด ในทะเลอันดามัน ทั้งนี้ในอดีตมีประวัติการเกิดแผ่นดินไหวที่ระยะห่างหลายสิบปี คล้ายคลึงกับการเกิดแผ่นดินไหวในประเทศปาปัวนิวกินี นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์เพิ่มเติมยังพบว่ามีย่อยเลื่อนขนาดใหญ่คือรอยเลื่อนระนองและรอยเลื่อนคลองมะรุ้ม ซึ่งเป็นรอยเลื่อนที่พาดผ่านแผ่นดินและเทือกเขาตะนาวศรีลงไปในทะเลอันดามันทางทิศตะวันตกของชายฝั่งทะเลไทย ซึ่งแนวรอยเลื่อนที่อยู่ในทะเลมีระยะใกล้กับฝั่งทะเลไทยเป็นอย่างมาก ถ้ามีการเกิดแผ่นดินไหวในรอยเลื่อนใหญ่สองรอยเลื่อนนี้ และมีขนาดรุนแรงเกิน 6.2

ริกเตอร์ ก็จะทำให้เกิดคลื่นสึนามิขนาดใหญ่พัดเข้าหาชายฝั่งทะเลทางทิศตะวันตกของไทยได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความเสียหายใหญ่หลวงได้²¹

นิตยสารไทม์ (Time Magazine)²² ได้ตีพิมพ์เผยแพร่ในรายงานพิเศษเป็นเรื่องราวของชาวประมงชาวไทยอายุ 47 ปี ชื่อ นายประยูร ดำรงค์ศิริ ในวันที่เกิดภัยสึนามิ ตอนตะวันเริ่มรุ่งสางเห็นชายฝั่งด้านตะวันตกของประเทศไทยนั้น นายประยูร ดำรงค์ศิริ กำลังทะเลาะอยู่กับลูกชายของตนเอง เนื่องจากเพิ่งได้รับโทรศัพท์จากลูกสาว ซึ่งทำงานอยู่กับกรมอุตุฯของประเทศไทย เธอบอกกับเขาว่า สถานีตรวจวัดแผ่นดินไหวแห่งหนึ่งจับได้ถึงอาการเลื่อนไถลผิดปกติของพื้นดินใต้ทะเล เป็นการเลื่อนไถลชนิดที่อาจก่อให้เกิดคลื่นยักษ์ขึ้นมาได้ นายประยูรไม่ต้องการออกทะเลในวันนั้น แต่อย่างที่ลูกชายแย้งว่า ไม่เคยมีคลื่นยักษ์มาก่อนนับเป็นหลายทศวรรษ ดังนั้น พวกเขาจึงแล่นเรือออกสู่มหาสมุทรอินเดียในที่สุด อย่างไรก็ตาม พวกเขามุ่งหน้าออกไปสู่ทะเลลึกซึ่งถือว่าเป็นการเดินทางไปสู่จุดที่ปลอดภัย นับเป็นการตัดสินใจที่ชาญฉลาด

กรมอุตุฯของอุตุฯ อ่างไม่ได้ว่าไม่ทราบเหตุแผ่นดินไหว เพราะเมื่อเวลา 07.58 นาฬิกา ณ วันอาทิตย์ที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 กรมอุตุฯของอุตุฯออกรายงานแผ่นดินไหวว่ามีศูนย์กลางบริเวณมหาสมุทรอินเดีย ทางด้านทิศตะวันตกเฉียงเหนือของเกาะสุมาตรา ความรุนแรง 8 ริกเตอร์ ต่อมาเวลา 08.30 นาฬิกา มีรายงานแผ่นดินไหวที่พม่า 6.4 ริกเตอร์ แต่เมื่อทราบแล้วที่มงานเจ้าหน้าที่ได้ทำอย่างไรกับข้อมูลนี้มีการตั้งข้อสังเกตอีกว่า

1. ลูกสาวนายประยูรเป็นเจ้าหน้าที่ระดับล่างซึ่งวิเคราะห์ถูก แต่คงไม่กล้าบอกหัวหน้า เพราะกลัวหัวหน้าจะไม่เชื่อ เหมือนที่ผู้นำประเทศเคยไม่เชื่อท่านสมิทธ ธรรมสโรช อดีตอธิบดีกรมอุตุฯของอุตุฯมาแล้ว

2. เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ ทราบเหตุแผ่นดินไหว แต่ไม่ได้วิเคราะห์ถึงผลกระทบที่จะตามมา เพราะไม่ได้เรียนรู้บทเรียนจากสึนามิที่ถล่มหมู่เกาะปาปัวนิวกินี

3. เจ้าหน้าที่ระดับต่างๆ วิเคราะห์แล้ว แต่ไม่คิดว่าจะมีคลื่นสึนามิตามมา เลยไม่ได้แจ้งเตือน 6 จังหวัด ริมทะเลอันดามัน

4. วิเคราะห์แล้วพบว่าอาจเกิดคลื่นสึนามิ แต่ไม่กล้าประกาศเตือน เนื่องจากกลัวผู้คนแตกตื่นแล้วไม่เกิดเหตุการณ์ขึ้นมาจริง

สุดท้าย คลื่นสึนามิถล่มเกาะพีพีตั้งแต่เวลา 10.00 นาฬิกา ถล่มชายหาดกระบี่และภูเก็ตในเวลา 11.00 นาฬิกา ซึ่งมีช่วงระยะเวลาประมาณ 2 ชั่วโมง ที่ทางการสามารถแจ้งเตือนภัย

²¹ "เปิดคำเตือน 'สมิทธ' ใน 'ข่าวสด' เมื่อปี 41," ข่าวสด (28 ธันวาคม 2547).

²² "'ไทม์ส' คำถามถึง'กรมอุตุฯ'," มติชน (4 มกราคม 2548).

ล่วงหน้าให้ประชาชนอพยพออกจากพื้นที่ได้ทันเวลาที่ แต่การละเลยต่อการแจ้งเตือนภัยส่งผลให้เกิดความสูญเสียจำนวนมาก ดังนั้น จึงทำให้เป็นการสูญเสียเวลาไปอย่างไร้ค่า

ด้วยเหตุนี้ กลุ่มชาวต่างชาติที่เป็นผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์ภัยพิบัติสึนามิได้ยื่นร้องต่อศาลแขวงใต้มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States District Court for the Southern District of New York) เป็นการถามหาถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในการแจ้งเตือนของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีศูนย์เตือนภัยสึนามิภาคพื้นแปซิฟิกที่ได้แจ้งแต่เพียงว่ามีแผ่นดินไหว แต่ไม่ได้เตือนถึงภัยสึนามิแก่ประเทศในมหาสมุทรอินเดีย ส่วนกรมอุตุนิยมวิทยากับรัฐบาลไทย บกพร่องที่ไม่ได้แจ้งเตือนประชาชนในพื้นที่²³ เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งให้สำนักงานอุทกศาสตร์และบรรยากาศแห่งชาติสหรัฐ ศูนย์เตือนภัยสึนามิภาคพื้นแปซิฟิกที่เกาะฮาวาย, กรมอุตุนิยมวิทยากับรัฐบาลไทย และกลุ่มโรงแรมเครือแอกคอร์ด (Accor) ของฝรั่งเศส กับผู้บริหารโรงแรมโซฟิเทลที่เขาหลักจังหวัดพังงา มอบเอกสารที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ไปให้ฝ่ายโจทก์ ก่อนที่จะพิจารณาฟ้องร้องทางแพ่ง เมื่อวันที่ 6 มีนาคม ค.ศ. 2005²⁴ แม้วัตถุประสงค์ในการฟ้องร้องไม่ได้เรียกเงินค่าเสียหาย แต่เพื่อให้จำเลยทั้งสามพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ศาลเห็นว่าได้ดำเนินการอย่างเต็มที่เต็มความสามารถแล้วหรือไม่ ในการแจ้งเตือนให้ฝ่ายโจทก์และผู้เสียหายได้รับรู้และระมัดระวังตัวจากภัยสึนามิอย่างเหมาะสม

หากแต่ข้อเท็จจริงจากรัฐบาลไทยและกรมอุตุนิยมวิทยากลับประกาศว่า ไม่ได้รับค่าเตือนจากศูนย์ภัยที่ฮาวายและสำนักงานอุทกศาสตร์และบรรยากาศแห่งชาติสหรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม กรมอุตุนิยมวิทยาก็ตรวจจับแผ่นดินไหวได้และใช้เวลา 1 ชั่วโมงพิจารณาเรื่องนี้ แต่แล้วก็ไม่ได้ออกคำเตือนถึงภัยสึนามิ ซึ่งฝ่ายโจทก์เชื่อว่าสาเหตุที่กรมอุตุนิยมวิทยาไม่รายงานข่าวเพราะเคยมีการประกาศแจ้งเตือนภัยมาแล้วในช่วงก่อนหน้านี้ แต่ก็ไม่ได้เกิดเหตุสึนามิขึ้น²⁵ จึงละเลยการแจ้งเตือนในเหตุการณ์นี้ ผลคดีเป็นอย่างใดยังไม่ทราบความคืบหน้า

สึนามิจากแผ่นดินไหวในมหาสมุทรอินเดีย เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม ค.ศ. 2004 ระลอกคลื่นยักษ์ดังกล่าวทำให้มีผู้เสียชีวิตจำนวนกว่า 165,000 ราย คลื่นสึนามิได้ถาโถมเข้าถล่มและคร่าชีวิตผู้คนจำนวนมากที่อาศัยอยู่ในพื้นที่และบริเวณที่ใกล้กับจุดเกิดแผ่นดินไหว เช่น ประเทศอินโดนีเซีย

²³ J. Imtiaz Muqbil, "Upside to Tsunami Lawsuit" *Bangkok Post* (21 February 2005); J. Stoulling, "Group Cities lapses, files Tsunami Suit," *Washington Times* (15 February 2005).

²⁴ *TVG et al v. ACCOR GROUP et al* – Verified Petition, Complaint for Documents and Other Relief (05-CIV-2559).

²⁵ กรุงเทพธุรกิจ (11 กุมภาพันธ์ 2548): 18 และ 20; มติชน (17 กุมภาพันธ์ 2548): 1 และ 15; ข่าวสด (7 มีนาคม 2548): 7.

ไทย และพื้นที่บริเวณชายฝั่งทางตะวันตกเฉียงเหนือของประเทศมาเลเซีย ไปจนถึงพื้นที่ที่อยู่ห่างไกลออกไปหลายพันกิโลเมตรในประเทศบังกลาเทศ อินเดีย ศรีลังกา หมู่เกาะมัลดีฟ และแม้กระทั่งโซมาเลีย เคนยา และแทนซาเนีย ซึ่งตั้งอยู่ในแถบแอฟริกาตะวันออก ซึ่งประเทศในแถบมหาสมุทรอินเดียเหล่านี้ ยังไม่มีระบบเตือนภัยคลื่นสึนามิที่สมบูรณ์พอดังเช่นประเทศในภูมิภาคมหาสมุทรแปซิฟิก ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากไม่มีภัยพิบัติที่เกิดจากคลื่นยักษ์ในภูมิภาคนี้มานานแล้ว นับตั้งแต่เกิดคลื่นสึนามิจากการระเบิดของภูเขาไฟพรากะตว์ในปี ค.ศ. 1883 ซึ่งทำให้มีผู้เสียชีวิต 36,000 คน ภัยพิบัติสึนามิในมหาสมุทรอินเดียทำให้ล่าสุดนี้ส่งผลให้องค์การระหว่างประเทศหลายแห่งออกมาเคลื่อนไหว เรียกร้องให้มีการจัดตั้งระบบเตือนภัยสึนามิโลกขึ้น

ปัจจุบันจึงมีการศึกษาโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิกถึงการทำระบบเตือนภัยในภูมิภาคและให้มีการบริหารและจัดการร่วมกัน มิใช่เป็นของประเทศใดประเทศหนึ่ง²⁶ เพื่อวางแนวทางในการบริหารจัดการร่วมกันในระดับภูมิภาค

5.2.2 การให้ความช่วยเหลือ

ภัยพิบัติจากคลื่นสึนามิมีลักษณะเป็นเหตุการณ์ระหว่างประเทศ เนื่องจากมีผู้เสียชีวิตจากต่างประเทศพร้อมกันนับสิบประเทศ การรับมือกับปัญหานั้นจึงมีลักษณะนานาชาติด้วย ภัยพิบัติจากสึนามิมีลักษณะเป็นเหตุการณ์ระหว่างประเทศ รัฐบาลไทยเป็นผู้รับผิดชอบหลักและมีบทบาทสำคัญในช่วงแรก นายกรัฐมนตรีของไทยประกาศว่าจะไม่รับเงินบริจาคจากต่างชาติที่ประสงค์จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยคลื่นสึนามิในประเทศไทยโดยอ้างว่าไทยสามารถช่วยตัวเองได้ ประเทศไทยต้องการเพียงความช่วยเหลือด้านเทคนิค เช่น การเชื่อมโยงข้อมูล ระบบการเก็บศพ ซึ่งสหรัฐมีความเชี่ยวชาญ และพร้อมที่จะให้ความช่วยเหลือ การประกาศไม่ขอรับความช่วยเหลือเป็นเงินยกเว้นจะเป็นการช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยโดยตรง เช่น การสร้างบ้านให้²⁷ ซึ่งขัดกับสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่ที่ผู้ประสบภัยยังมีความต้องการความช่วยเหลือ และรัฐบาลก็ยังไม่สามารถให้ความช่วยเหลือได้อย่างทั่วถึง²⁸

²⁶ See, United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Tsunami Early Warning Systems in the Indian Ocean and Southeast Asia Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2009.

²⁷ “ทุ่มเงินหมื่นล้านรัฐควักจ่ายช่วยเหลือสึนามิ,” ไทยรัฐ (11 มกราคม 2548): 1, 12 และ 19.

²⁸ นางนุช สิงหเดชะ, “ไม่รับ ‘เงินนอก’ ช่วยสึนามิ?,” มติชนรายวัน (19 มกราคม 2548): 6.

การตอบสนองของประเทศไทยถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่น่าพอใจในระดับหนึ่ง โดยรัฐบาลในขณะนั้นได้ใช้ความพยายามทุกหน่วยงานในการบรรเทาภัยพิบัติตั้งแต่เริ่มต้นของสถานการณ์ระบบสาธารณสุขของไทยได้เข้าถึงพื้นที่และปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพในพื้นที่เกิดเหตุ หน่วยแพทย์และพยาบาลเคลื่อนเข้าพื้นที่อย่างรวดเร็ว จนทำให้ผู้ที่เสียชีวิตมีอัตราเพียงร้อยละสามของผู้ที่ได้รับการรักษา ทั้งที่มีผู้ที่ได้รับบาดเจ็บมากมายและมีสารปนเปื้อนอย่างมากภายในสภาวะภัยพิบัติ²⁹ ไม่เหมือนกับภัยพิบัติครั้งใหญ่ในคราวอื่นๆ ที่โครงสร้างภายในของระดับท้องถิ่นกับระดับชาติ จำเป็นต้องร่วมมือกันเพื่อบรรเทาความเสียหายจากผลกระทบของภัยพิบัติจากในประเทศไทย โดยอาศัยกรอบทางกฎหมายและการจัดการอย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังได้รับการอำนวยความสะดวกจากรัฐบาลไทย ภายใต้ พ.ร.บ. ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ได้ให้อำนาจแก่รัฐในการแต่งตั้งบุคคลให้เป็นเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นเพียงชั่วคราวขึ้น ทำการบรรเทาภัยสึนามิภายใต้การประสานงานจากส่วนกลาง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกาให้งบประมาณล่วงหน้าเพื่อให้การบรรเทาภัยมีประสิทธิภาพ³⁰

แต่ในความเป็นจริงแล้ว บรรดารัฐจากต่างประเทศ รวมทั้งภาคเอกชน และอาสาสมัครได้เข้ามามีส่วนร่วมในระดับต่างๆ มากมาย มีบทบาทสำคัญจากปัจจัยนานาชาติ เช่น การที่ชาวมอแกนได้รับความสนใจจากภาครัฐและจากสาธารณชนมากขึ้น เพราะส่วนหนึ่งสืบเนื่องมาจากระดับนานาชาติที่ให้ความสนใจกลุ่มคนชายขอบ ** หรือบางส่วนและสนใจมิติทางวัฒนธรรมในฐานะของกลุ่มชาติพันธุ์นี้เป็นมรดกอันทรงคุณค่าของมนุษยชาติแต่กำลังจะสูญสิ้นไป เป็นต้น ความสนใจ

* อาทิเช่น มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต ตั้งเป็นศูนย์กลางติดต่อประสานงานค้นหาผู้รอดชีวิตและให้ชาวต่างชาติที่ได้รับผลกระทบมาพักพิงก่อนเดินทางกลับประเทศ ซึ่งผู้เขียนก็ได้เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครระหว่างวันที่ 29 ธันวาคม พ.ศ. 2547 ถึงวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2548

กระทรวงยุติธรรมได้จัดส่งคณะบรรเทาภัยสึนามิของกระทรวงยุติธรรม ลงไปยังพื้นที่ที่ประภัยเพื่อสำรวจปัญหาทางด้านกฎหมาย โดยมีอาสาสมัครที่เป็นนิสิตคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เข้าร่วมอยู่ในคณะนี้ ซึ่งผู้เขียนก็เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในการลงพื้นที่ระหว่างวันที่ 3 ถึงวันที่ 13 มกราคม พ.ศ. 2548 เช่นกัน.

²⁹ "Impact limited by Excellent Health Service," South China Morning Post (22 December 2005).

³⁰ See, Elisabeth Scheper *et al.*, Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006.

** คนชายขอบ (Marginal People / Marginalisation) หมายถึง บุคคลหรือกลุ่มคนที่สังคมไม่สนใจเหลียวแล ถูกทิ้งขว้างแปลกแยกจากสังคมกระแสหลัก, see, Jim Ward, "Community Development with Marginal People: The Role of Conflict," Community Development Journal 22, 1 (1987): 18-22.

ของนานาชาตินับว่าเป็นแรงผลักดันให้ภาครัฐจำเป็นต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลืออย่างเร่งด่วนตามมาตรฐานสากล เพื่อไม่ให้ถูกจับจ้องด้วยสายตาตั้งคำถามจากนานาชาติได้

การตอบสนองของภาคส่วนอื่น ทั้งอาสาสมัครและสังคมที่แสนเอื้ออาทร ไม่ว่าจะเป็นปัจเจกชนและภาคธุรกิจ ทันทีหลังจากที่เกิดเหตุการณ์สึนามิขึ้น สังคมไทยได้แสดงน้ำใจให้กับสังคมโลกได้ประจักษ์จนกลายเป็นเหมือนประสบการณ์ครั้งหนึ่งในชีวิตที่ทุกคนรู้สึกว่าคุณจะต้องร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยเหลือ อีกทั้งยังแสดงความสามารถในการประสานงาน การร่วมมือและการวางแผนสำหรับการช่วยเหลือและบรรเทาภัยพิบัติ โดยรวมถึงการแจกจ่ายอาหารและน้ำ จัดหาระบบการขนส่ง และอุปกรณ์สื่อสาร รวมถึงการจัดให้คำปรึกษาทางด้านจิตวิทยา

หลังจากสึนามิ องค์กรพัฒนาภาคเอกชนต่างๆ ได้ร่วมกับท้องถิ่นในการปฏิบัติงานในพื้นที่ โดยจัดตั้งกลุ่มเข้าไปให้ความช่วยเหลือในพื้นที่ประสบภัย ไม่ว่าจะเป็นการประเมินความเสียหาย และทำการสำรวจ และเริ่มต้นการให้ความช่วยเหลือโดยทันที โดยความช่วยเหลือจากประชาคมท้องถิ่นต่างๆ จนถึงแผนระยะยาวในการสร้างบ้านเรือน ชุมชน และความเป็นอยู่ให้พื้นที่ชุมชนใหม่ดังเดิม

สภากาชาดไทยเป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลไทยในการให้ความช่วยเหลือต่อสึนามิในการตอบสนอง และเสริมสร้างกิจกรรมในระดับท้องถิ่น และเป็นองค์กรหลักในส่วนที่ประสานงานในการรับบริจาคและแจกจ่ายอุปโภคต่างๆ ให้แก่ชุมชน จนอาจกล่าวได้ว่าสภากาชาดไทยรับผิดชอบเป็นหัวหน้าในการแจกจ่ายอุปโภคและโภคภัณฑ์ตามการร้องขอของรัฐบาลไทย และเป็นผู้นำในการบริหารจัดการอาสาสมัครกว่า 10,000 คน รวมไปถึงเจ้าหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ สภากาชาดไทยยังคงให้กลุ่มบรรเทาภัยพิบัติ แจกจ่ายเครื่องอุปโภค โภคภัณฑ์ และเวชภัณฑ์ สภากาชาดไทยได้จัดตั้งศูนย์รับบริจาค ซึ่งมียอดรวมบริจาคทั้งในประเทศและต่างประเทศกว่า 5 ล้านเหรียญสหรัฐ รวมไปถึงอาหาร เสื้อผ้า ผ้าห่ม และความช่วยเหลืออื่นๆ อีกทั้งสภากาชาดไทยยังคงได้รับการบริจาคเลือด 27,909 หน่วย หลังจากเหตุการณ์สึนามิอีกด้วย¹

การตอบสนองของสังคมระหว่างประเทศ แม้ว่าประเทศไทยในขณะนั้นจะไม่ได้มีการร้องขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศเป็นตัวเงิน เพราะนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ประกาศว่าประเทศไทยไม่ขอรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในรูปแบบของตัวเงิน เนื่องจากประเทศไทยมีเงินแล้ว แต่จากข้อเท็จจริง ภายหลังจากเกิดเหตุภัยสึนามิเพียงสองวัน สหประชาชาติขอหารือกับ

¹ กิจกรรมของสภากาชาดไทยสำหรับการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบรรเทาภัยพิบัติ, โปรดดู, สภากาชาดไทย, “สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์, [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://www.redcross.or.th/content/page/116> [2553, 13 ตุลาคม].

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ โดยสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme: UNDP) ได้จัดสรรเงิน 100,000 เหรียญสหรัฐให้แก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสำหรับการขนส่งและการประสานงาน³¹ โดย UNDP จะร่วมกับเจ้าหน้าที่สหประชาชาติในประเทศไทย โดยสหประชาชาติได้ให้ความร่วมมือกับรัฐบาลไทยในการสนับสนุนแผนระยะยาวเพื่อการคืนสภาพและฟื้นฟูให้กลับคืนสู่สภาพเดิม โดยเน้นที่จะให้ความช่วยเหลือใน 4 จุด³² คือ คืนสภาพความเป็นอยู่ของชุมชนในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อม การเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ การอพยพ และการประสานความร่วมมือการช่วยเหลือจากต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีโครงการต่อเนื่องอื่นๆ อีก

ทีมประเทศของสหประชาชาติ (United Nations Country Team: UNCT) ได้ถูกจัดตั้งขึ้นมาทันที โดยผู้ประสานงานมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Humanitarian Coordinator)³³ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากผู้ประสานงานบรรเทาทุกข์ฉุกเฉินแห่งสหประชาชาติ (United Nations Emergency Relief Coordinator) สำหรับจัดการกับภัยพิบัติที่มีการร่วมมือกันระหว่างองค์กรหลักของสหประชาชาติ³⁴ โดย UNCT จะรับผิดชอบเกี่ยวกับการทำนโยบาย และให้คำแนะนำด้านเทคนิคสำหรับหน่วยงานของรัฐบาลในหัวข้อที่หลากหลายรวมถึง การประสานความร่วมมือ การบริหารในท้องถิ่น การจัดการสิ่งแวดลอม และเตรียมความพร้อมต่อการรับมือกับภัยพิบัติ ในพื้นที่ที่ประสบภัยสึนามิ UNCT ได้มุ่งเน้นถึงการให้ความช่วยเหลือโดยตรงต่อองค์กรส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่อยู่ในชุมชน ในการใช้ศักยภาพของตนในการบริหารจัดการ

³¹ United Nations Disaster Assessment and Coordination / United Nations Resident Coordinator, Situation Report No. 3, Thailand, 29 December 2004 [Online], Available from: <http://www.undp.org/bcpr/disred/documents/tsunami/thailand/sitrep3.pdf> [2010, 26 March].

³² United Nations Development Programme Thailand, Tsunami in Thailand [Online], Available from: <http://www.undp.or.th/specialinitiatives/tsunami.html> [2010, 8 June].

³³ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, "Coordination of Humanitarian Response," [Online], Available from <http://ochaonline.un.org/OCHAhome/AboutUs/Coordination/tabid/5872/language/en-US/Default.aspx> [2010, 29 September].

³⁴ United Nations Resident Coordinator of the United Nations System's Operational Activities for Development in Thailand, "Annex 1: Best Practice: UNCT Thailand's Joint Response to the Tsunami Disaster," [Online], Available from: <http://unctdatabase.undg.org/index.cfm?module=AnnualReport&page=GetDocumentFile&AnnualReportDocumentID=179> [2010, 8 June].

แม้จะไม่มี การขอรับเงินช่วยเหลืออย่างเป็นทางการจากต่างประเทศสำหรับเงินกองทุน แต่ UNCT ด้วยการอนุมัติจากรัฐบาลไทยก็ยังคงรับเงินทุนช่วยเหลือสำหรับสึนามิ รวมถึง การเสนอโครงการ ภายใต้ Regional Component ของ United Nations Flash Appeal ณ วันที่ 6 มกราคม ค.ศ. 2005³⁵ จึงทำให้ United Nations Flash Appeals เป็นกลไกหลักสำหรับกองทุนบรรเทาภัยพิบัติสึนามิ และโครงการฟื้นฟูในประเทศไทยในช่วงเวลานั้น

นอกเหนือไปจากนี้ กลุ่มที่ทำหน้าที่นิติเวชราว 2,000 คนจาก 31 ประเทศ ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือประเทศไทย แต่ขาดการประสานงานและรูปแบบการทำงานที่แตกต่างกัน ต่างคนต่างทำ ส่งผลให้ขาดระบบการเก็บข้อมูลที่เป็นรูปแบบเดียวกัน จนต้องเปลี่ยนวิธีการทางนิติเวชให้ นิติเวชแต่ละชาติทำการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลของคนสัญชาติตนเอง เพื่อไม่เกิดอุปสรรคทางด้าน ภาษาและวัฒนธรรม โดยบุคลากรทางการแพทย์จากต่างประเทศนอกจากที่จะทำการรักษาพยาบาลคนชาติของตนแล้ว ยังช่วยทำการรักษาพยาบาลร่วมกับแพทย์หรือพยาบาลในพื้นที่ เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับใบประกอบโรคศิลป์

จนกระทั่ง เมื่อวันที่ 12 มกราคม ค.ศ. 2005 รัฐบาลไทยได้จัดตั้งระบบค้นหาเหยื่อจาก สึนามิ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของตำรวจสากลสำหรับกรณีการเสียชีวิตจำนวนมาก จึงได้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่จังหวัดภูเก็ต และที่เขากลัก จังหวัดพังงา และได้ย้ายศูนย์มาที่กรุงเทพฯ ในเวลาต่อมา เพื่อปฏิบัติการจัดการกับศพและข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยงานนี้จำเป็นต้องอาศัย ความร่วมมือจากรัฐบาลไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตำรวจสากล รัฐบาลต่างประเทศ และ องค์การและองค์กรต่างๆ ในการร่วมกันสนับสนุน³⁶

รัฐบาลไทยยินดีรับความช่วยเหลือด้านการวางแผนและเทคนิค รวมถึงการให้ความช่วยเหลือหน่วยงานท้องถิ่น และองค์กรพัฒนาภาคเอกชนในพื้นที่ประสบภัย ซึ่งองค์กรพัฒนา ภาคเอกชนระหว่างประเทศจำนวนมากที่มีอยู่ในประเทศไทย ได้ส่งบุคลากรของตนลงไปยังพื้นที่ที่ ประสบภัยหลังจากเกิดสึนามิ สภากาชาดของประเทศอื่น รวมถึง ประเทศฝรั่งเศส อเมริกา ฟินแลนด์ สวีเดน และเขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้มีส่วนร่วมในการ บรรเทาและฟื้นฟู โดยร่วมกับสหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ

³⁵ United Nations Country Team in Thailand, *Tsunami Thailand One Year Later: National Response and Contribution of International Partners* (Bangkok: United Nations Development Programme, 2005), p. 49.

³⁶ Interpol, "Thailand Tsunami Victim Identification Information Management Centre TTVI-IMC-History," [Online], Available from: http://www.interpol.int/Public/asiadisaster/background/TTVI_History.asp [2010, 8 June].

(International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies)³⁷ โดยต่างได้รับการสนับสนุนจากสภากาชาดไทย³⁸

ในขณะที่องค์กรบรรเทาทุกข์จากต่างชาติบางองค์กรให้ความร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลและสหประชาชาติ ในขณะที่บางองค์กรได้วิพากษ์วิจารณ์การทำงาน และแยกตัวออกจากองค์กรการให้ความช่วยเหลืออื่นๆ ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานสากล ถึงกระนั้นก็ตาม เพื่อให้การฟื้นฟูประสบผล ทั้งองค์กรระหว่างประเทศและองค์กรท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมกันในการทำงานกับผู้ที่มีความต้องการความช่วยเหลือ

5.2.3 บทเรียน

ทันทีที่เกิดเหตุการณ์สึนามิขึ้น รัฐบาลไทยได้ประกาศเจตนารมณ์ว่าประเทศไทยไม่ขอรับความช่วยเหลือทางการเงินจากองค์กรระหว่างประเทศ แต่ต้องการความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและการจัดการ ในมุมหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นถึงความเข้มแข็งและความพร้อมของประเทศในด้านการเงินที่จะรับมือกับเหตุการณ์ฉุกเฉิน แต่ในขณะเดียวกัน คำประกาศของรัฐบาลไทยจึงมีส่วนทำให้ประเทศไทยไม่ได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศเท่าที่ควรจะได้รับ จากบทบาทของตำรวจสากลที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านเทคนิคและอุปกรณ์นั้น แสดงให้เห็นว่าความช่วยเหลือที่เข้าสู่ประเทศไทยนั้นไม่ได้มาสู่ประเทศไทยในรูปของเงินโดยตรง แต่ก็เป็น การให้ความช่วยเหลือทางอ้อมในด้านการเงิน เนื่องจากการจัดตั้งศูนย์พิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลและการส่งกลับ (Thai Tsunami Victim Identification Information Management Centre) นั้น อุปกรณ์คอมพิวเตอร์และโปรแกรมคอมพิวเตอร์ต่างๆ ได้รับการจัดสรรให้โดยตัวแทนของตำรวจสากลแต่ละประเทศ แต่ทั้งนี้ไม่ได้มีการบันทึกไว้เป็นจำนวนเงิน แต่อาจจะประมาณการได้ว่าค่าใช้จ่ายทั้งหมดของศูนย์พิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลและการส่งกลับ อาจจะสูงถึง 10,000 ล้านบาท

นอกจากนี้ยังมีความช่วยเหลือทางการเงินจากหลายแหล่งที่เข้าสู่ประเทศไทยอย่างไม่เป็นทางการ หลังจากเกิดเหตุในวันที่ 12 กันยายน ค.ศ. 2008 เป็นครั้งแรกที่รัฐบาลไทยประกาศรับ

³⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, "The Federation promotes the Development of International Disaster Response Law," *International Review of the Red Cross* 842 (2001): 546-548.

³⁸ See, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *Tsunami* [Online], Available from: www.ifrc.org/what/disasters/response/trvnam/index-asp [2010, 8 June].

ความช่วยเหลือทางการเงินอย่างเป็นทางการจำนวน 5 ล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา จากรัฐบาลญี่ปุ่น และธนาคารโลก

การที่ประเทศไทยไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินโดยตรงในระยะแรกนั้นเป็นผลดีอีกประการหนึ่งในด้านการเมืองระหว่างประเทศ เนื่องจากปัญหาคอร์ปชั่นเป็นสิ่งที่นานาประเทศให้ความสำคัญ ด้วยเกรงว่าเงินบริจาคจะไม่สามารถไปสู่ผู้ประสบภัยที่แท้จริง จากรายงานของนิตยสาร (Newsweek Magazine) ปัญหาเรื่องคอร์ปชั่นในประเทศที่ประสบภัยพิบัติสึนามิเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าในเรื่องของความช่วยเหลือทางการเงิน³⁹ และการศึกษาเรื่องความช่วยเหลือจากต่างประเทศต่อประเทศที่ประสบภัยของ Oxfam พบว่าเงินช่วยเหลือไปถึงคนจนและที่ลำบากจริงๆ ในอัตราที่น้อยกว่านักธุรกิจ เจ้าของที่ดิน และผู้มีฐานะดี⁴⁰ ดังนั้น ประเทศไทยสามารถที่จะลดความไม่ไว้วางใจของนานาชาติได้ในจุดนี้ ซึ่งส่งผลให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการรับมือกับภัยพิบัติสึนามิในประเทศไทยเป็นไปอย่างคล่องตัว

การประสานงานด้านความช่วยเหลือจากต่างประเทศในกรณีภัยพิบัติสึนามินั้น ประเทศไทยได้ดำเนินการและประสบความสำเร็จซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับการทำงานระหว่างประเทศ คือ ศูนย์พิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลและการส่งกลับ ที่ตำรวจสากลได้ชื่นชมการทำงานของรัฐบาลไทยในเรื่องการประสานงานและการอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่นการยกเว้นภาษีสำหรับเครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ที่ได้นำเข้ามาในประเทศไทยเพื่อให้การทำงานของศูนย์พิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลและการส่งกลับมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อีกปัญหาที่สำคัญในเรื่องของการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศในกรณีภัยพิบัติสึนามิ คือ เรื่องความรัดกุมของขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการตรวจสอบคุณภาพสิ่งของบริจาคจากต่างประเทศ เพื่อป้องกันปัญหาเรื่องการกำจัดของบริจาคที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ เช่น ในกรณีของยาหมดอายุที่กล่าวมาในเบื้องต้น ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องเสียค่าใช้จ่ายจำนวนไม่น้อยในการทำลายยาเหล่านี้ เพราะฉะนั้นหากได้มีการเตรียมในเรื่องการตรวจสอบสิ่งของบริจาคที่เป็นระบบ การเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติสึนามิหรือภัยพิบัติอื่นๆ ของประเทศไทยก็จะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ภายใต้กฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติของไทยที่ใช้พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 นั้น ไม่สามารถตอบสนองต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่ได้อย่างมี

³⁹ Jyoti Thottam, "How Much will really go to the Victims," *Time* (17 January 2005): 28–29.

⁴⁰ "Tsunami Aid 'went to the Richest'," *BBC* (10 November, 2009) [Online], Available from: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4621365.stm [2010, 8 June].

ประสิทธิภาพ หน่วยงานของรัฐต่างคนต่างทำภายใต้ขอบอำนาจตามกฎหมายขององค์กรของตน จึงทำให้ขาดเอกภาพและขาดการประสานงาน ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อการทำงานช่วยเหลือผู้ประสบภัย มีการตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติทำหน้าที่ในการแจ้งเตือนภัยพิบัติธรรมชาติ ปฏิรูปหน่วยงานของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นเอกภาพ มีการปรับปรุงกฎหมายโดยการออกพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้เป็นกฎหมายหลักในการบริหารจัดการภัยพิบัติ มีคณะกรรมการภัยพิบัติแห่งชาติซึ่งมีนายกเป็นประธานให้อำนาจในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย^{*} ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานและมีหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ^{**} ให้แต่ละจังหวัดมีแผนการป้องกันของตนเอง รวมทั้งตั้งศูนย์เตือนภัยสึนามิและศูนย์เตือนภัย ซึ่งได้รับการบริจาคมาจากประเทศสหรัฐอเมริกา

หลังจากเหตุการณ์นี้ มีคดีฟ้องร้องโดยกลุ่มญาติของเหยื่อที่ได้รับผลกระทบ⁴¹ เป็นการถามหาถึงหน้าที่ในการแจ้งเตือนของรัฐ ซึ่งมีศูนย์เตือนภัยสึนามิภาคพื้นแปซิฟิกที่แจ้งแต่เพียงว่ามีแผ่นดินไหว แต่ไม่ได้เตือนถึงภัยสึนามิแก่ประเทศในมหาสมุทรอินเดีย⁴² ถึงอย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการแจ้งเตือนผู้อื่นในการเกิดภัยพิบัติไม่มีการระบุเอาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และถ้าจะมีก็อาจปรากฏในส่วนของกฎหมายจารีตประเพณี⁴³ ที่กำลังพัฒนาการอยู่

^{*} รวมถึงการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าและลดความเสี่ยงภัยพิบัติ, see, United Nations Development Programme, Institutional and Legislative Systems for Early Warning and Disaster Risk Reduction Thailand Bangkok: United Nations Development Programme, 2009.

^{**} ที่จัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2545 โดยรัฐบาลและมิวสิคส์ เพื่อเป็นองค์กรหลักในการบูรณาการการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเพื่อให้ประเทศไทยเป็นเมืองปลอดภัยนำอยู่ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากกรมฯ ในด้านการป้องกัน บรรเทา และฟื้นฟูสภาพจากเหตุการณ์สาธารณภัย รวมทั้งการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนอย่างเป็นระบบ รวดเร็ว ละเอียดถี่ถ้วน และเท่าเทียมกัน

^{***} ปัจจุบันเป็นแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557, โปรดดู, คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557 กรุงเทพมหานคร: กรมคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2553.

⁴¹ Imtiaz Muqbil, "Upside to Tsunami Lawsuit," Bangkok Post (21 February 2005).

⁴² J. Stoulling, "Group cities lapses, files Tsunami suit," Washington Times (15 February 2005).

⁴³ Atsuyo Ito, "Indian Ocean Tsunami: Highlighting Issues Relating to the Use of Space Technology for Disaster Management," in Proceeding of ISRO-IISL Space Law Conference 2005 "Bringing Space Benefits to the Asian Region", pp. 3-3-3-14, at 3-6.

ดังนั้น บทเรียนจากเหตุการณ์สึนามิ แม้ว่าจะเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ จึงทำให้ไม่สามารถมีการเตรียมตัวป้องกันหรือเตือนภัยได้ แต่จะต้องนำมาพิจารณาประกอบว่า หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแจ้งเตือนภัยของประเทศไทยได้ดำเนินการอย่างเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด จึงเป็นบทเรียนของการแจ้งเตือนภัย ที่จะต้องวิเคราะห์ ตัดสินใจ และดำเนินการแจ้งเตือนได้อย่างเหมาะสม เหตุการณ์ภัยพิบัติอาจจะเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นก็ได้เพราะเป็นการคาดหมาย แต่สมควรที่จะต้องมีการแจ้งเตือนล่วงหน้าทุกครั้งตามหลักการการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) แม้ว่าอาจจะไม่เกิดภัยพิบัติขึ้นก็ตาม ซึ่งจะทำให้ประชาชนสนใจและตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมรับภัย

5.2.4 ผลของการขาดสนธิสัญญา

จากการที่ขาดสนธิสัญญาระหว่างประเทศ ทำให้การช่วยเหลือระหว่างประเทศติดขัดกับกฎระเบียบภายในประเทศ ซึ่งไม่ได้เกิดจากความตั้งใจของทางภาครัฐที่จะกีดกันแต่ประการใด เนื่องด้วยนโยบายในช่วงเวลาที่เกิดภัยต้องการเปิดรับความช่วยเหลืออยู่แล้ว หากแต่ข้อจำกัดทางด้านกฎหมายที่มีอยู่ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องปฏิบัติตามหน้าที่ มิฉะนั้นอาจจะต้องพบกับความผิดในฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ก็เป็นได้ นอกจากนี้ ยังเป็นการประกันสิทธิของปัจเจกชนที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับนโยบายของทางภาครัฐที่มักสวนทางกับผลประโยชน์ของประชาชน จึงทำให้การมีสนธิสัญญาจะช่วยให้ประเทศไทยสามารถปรับปรุงกฎหมายให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน และปรับเปลี่ยนทัศนคติ ทำให้เป็นการลดทอนและบรรเทาอุปสรรคลง นอกจากนี้ยังเป็นการระบุให้ทราบถึงพันธกรณีของผู้ที่มีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ เพราะจากการที่รัฐบาลขาดประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติขนาดใหญ่เช่นนี้ ทำให้แผนงานที่เคยวางแผนเอาไว้ก่อนหน้านี้ไม่สามารถรองรับความเสียหาย และให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบได้อย่างทันท่วงที การมีสนธิสัญญาระหว่างประเทศจึงเป็นการรับรองให้ประชาชนในพื้นที่ที่ต้องได้รับการให้ความช่วยเหลือที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากล

5.3 พายุเฮอริเคนแคทรีนา ที่เมืองนิวออร์ลีนส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา

พายุเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina) คือ เฮอริเคนที่รุนแรง และสร้างความเสียหายที่สุดในประวัติศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา เป็นมูลค่าสูงถึงประมาณ 81.2 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2005 และต้องใช้งบประมาณในการช่วยเหลือและฟื้นฟูราว 90.9 พันล้าน

เหรียญสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 2006 ความรุนแรงของพายุเฮอริเคนแคทรีนา ตามมาตราของ มาตราเฮอริเคน (Saffir-Simpson Hurricane Scale) อยู่ในประเภทที่ 5 ซึ่งถือว่ามี ความรุนแรง ที่สุด* เฮอริเคนดังกล่าวสร้างความเสียหายมหาศาลให้แก่ชายฝั่งด้านตะวันออกของสหรัฐอเมริกา และทางตอนใต้ของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเมืองนิวออร์ลีนส์ในมลรัฐลุยเซียนา ซึ่งตาม แดงการณของทางการสหรัฐฯ ในวันที่ 29 สิงหาคม ค.ศ. 2005 พายุดังกล่าวกินเนื้อที่ความเสียหายประมาณ 233,000 ตารางกิโลเมตร มีผู้เสียชีวิต 1,436 ราย และสูญหาย 135 ราย⁴⁴

5.3.1 สภาพของปัญหา

ก่อนหน้าที่จะเกิดพายุเฮอริเคนแคทรีนา ทั้งหน่วยงานบริหารจัดการฉุกเฉินส่วนกลาง (Federal Emergency Management Agency: FEMA) และแผนกความมั่นคง (Department of Homeland Security: DHS) ได้ร่วมกันพัฒนาแผนการตอบสนองในช่วงเดือนสิงหาคม ค.ศ. 2005 โดยมีเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทรีนาเป็นบททดสอบจริงครั้งแรก⁴⁵ โดยแผนระบุให้หน่วยต่างๆ ของรัฐบาลกลางและมลรัฐในการร่วมมือกันภายใต้หน่วยงานบริหารจัดการฉุกเฉินส่วนกลางอีกทั้ง ยังมีการให้บริการที่จำเป็นแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยองค์กรต่างๆ ในพื้นที่ทั้งภาคเอกชน และองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร ซึ่งรูปแบบนี้วางลำดับให้มลรัฐและรัฐบาลในท้องถิ่นในการ ตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติเป็นผู้นำการปฏิบัติการ พร้อมทั้งให้ส่วนกลางให้ความช่วยเหลือ เมื่อได้รับการร้องขอตามมาทีหลัง⁴⁶ จึงทำให้ตามรูปแบบนี้ หน่วยงานบริหารจัดการฉุกเฉิน ส่วนกลางจึงมีความสามารถเพียงเล็กน้อย ในการให้ความช่วยเหลือโดยตรงแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ จากภัยพิบัติ ตามความเป็นจริงแล้วกลับเป็นผู้ว่าการรัฐร้องขอประธานาธิบดีที่จะออกประกาศภัย

* เฮอริเคนที่อยู่ในประเภทนี้มีมาก่อนเพียง 3 ลูกเท่านั้น ได้แก่ เฮอริเคนเล เบอร์ดีย์ (Hurricane Labor Day) ในปี ค.ศ. 1935, เฮอริเคนคามิลล์ (Hurricane Camille) ในปี ค.ศ. 1969 และเฮอริเคนแอนดรูว์ (Hurricane Andrew) ในปี ค.ศ. 1992 ก่อนที่จะถูกลดระดับความรุนแรงให้อยู่ในประเภทที่ 4.

⁴⁴ Louisiana Department of Health and Hospitals, Reports of Missing and Deceased [Online], Available from: <http://www.dhh.louisiana.gov/offices/page.asp?ID=192&Detail=5248> [2010, 2 June].

⁴⁵ Department of Homeland Security, National Response Framework [Online], Available from: http://www.dhs.gov/files/programs/editorial_0566.shtm [2010, 2 June].

⁴⁶ Charles R Wise, "Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing?," Public Administration Review 66, 3 (2006): 302-318, at 304.

พิบัติแห่งชาติ ซึ่งเนื้อหาของประกาศเพียงแต่ให้หน่วยงานบริหารจัดการฉุกเฉินส่วนกลางเคลื่อนย้ายทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ ในการช่วยมลรัฐที่ได้รับผลกระทบ⁴⁷ เท่านั้น

เนื่องจากตาม The Stafford Act⁴⁸ ได้ให้อำนาจประธานาธิบดีในการใช้กองทัพในปฏิบัติการบรรเทาภัยพิบัติตามคำร้องขอของผู้ว่าการมลรัฐ⁴⁹ ซึ่งขอบเขตของการใช้กองทัพไม่ได้ครอบคลุมถึงหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมาย (Perform Law Enforcement) ซึ่งถูกห้ามตาม The Posse Comitatus Act⁵⁰ แต่ประธานาธิบดีก็ยังคงสามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายอื่นได้ เช่น The Insurrection Act ในการใช้กองกำลังของสหพันธรัฐช่วยเหลือในการใช้กฎหมาย (Execution of the Law) เป็นต้น

ดังนั้น การแบ่งโครงสร้างการบริหารและจัดการด้านภัยพิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกา⁵¹ ในแต่ละรัฐจะเป็นความรับผิดชอบลำดับแรก ถ้าเกินความสามารถที่จะกระทำได้อาจจะต้องมีการร้องขอความช่วยเหลือและให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง⁵² ตามที่หลักปรัชญาในการก่อตั้งประเทศที่ว่ารัฐบาลกลางไม่ได้สร้างมลรัฐต่างๆ แต่มลรัฐต่างๆ ที่สร้างรัฐบาลกลาง⁵³ อีกทั้ง รัฐบาลกลางจะดำเนินการให้บริการผ่านคนกลางซึ่งเป็นเอกชนคู่สัญญา จึงมีผลทำให้ประสบกับความ

⁴⁷ *Id.*, p. 307.

⁴⁸ Pub.L. 100-707; Keith Bea, Federal Stafford Act Disaster Assistance Presidential Declarations, Eligible Activities, and Funding, CRS Report RL 33053, [Online], Available from: <http://ftp.fas.org/sgp/crs/homesecc/RL33053.pdf> [2010, 2 July].

⁴⁹ Jennifer K. Elsea, The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues, CRS Report 7-5700, [Online], Available from: <http://fpc.state.gov/documents/organization/53685.pdf> [2010, 2 July].

⁵⁰ 18 U.S.C. § 1385; Charles Doyle, The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute Civilian Law, CRS Report 95-964, [Online], Available from: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/95-964.pdf> [2010, 2 July]; also see, Matthew Carlton Hammond, "The Posse Comitatus Act: A Principle in Need of Renewal," Washington University Law Quarterly 75, 2 (1997): 953-984.

⁵¹ Richard Sylves, Disaster Policy and Politics (Washington, D.C.: CQ Press, 2008), pp. 197-200, 205-208.

⁵² Donald C. Menzel, "The Katrina Aftermath: A Failure of Federalism or Leadership?," Public Administration Review 66, 6 (2006): 808-812.

⁵³ Samuel H. Beer, To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism (Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993), p. 2.

ลำบากในการให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพแก่เหยื่อจากภัยพิบัติ⁵⁴ จนนำไปสู่ความยุ่งยากในการดำเนินการบรรเทาทุกข์⁵⁵ รัฐบาลกลางต้องร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ เพราะปฏิเสธไม่ได้กับความคาดหวังของประชาชนในการดำเนินงานและเป็นที่พักพิง หากแต่สภาพความเป็นจริงแล้ว รัฐบาลกลับไม่สามารถบังคับหน่วยงานปฏิบัติการหรือควบคุมเหนือองค์กรและหน่วยงาน ซึ่งมีผู้เปรียบเทียบเอาไว้ว่าไม่ต่างไปจากการที่รัฐบาลกลางประสงค์ที่จะบริหารจัดการพายุสายฟ้า (like trying to manage a thunderstorm)⁵⁶

อุปสรรคที่สำคัญอีกประการ คือ แม้ว่าการที่จะคาดหวังให้หน่วยงานเดียวในการดำเนินการและรับผิดชอบในการบริหารจัดการ ความมั่นคงภายในรัฐจึงเป็นเรื่องที่ยาก⁵⁷ แต่การขาดผู้นำปฏิบัติการอย่างแท้จริงกลับเป็นอุปสรรคมากกว่า⁵⁸ ประธานาธิบดีบอกให้หน่วยงานดำเนินการไม่ว่าจะเป็นในนามของตนเอง หรือในนามของผู้ว่าการรัฐ ก็ไม่ได้หมายความว่า จะควบคุมทรัพยากรในการตอบสนองและให้ความช่วยเหลือได้

นิตยสารไทมส์ (Time Magazine) เสนอว่าจริงๆ แล้ว เมืองนิวยอร์กมีแผนการรับมือกับเฮอริเคนไว้อย่างชัดเจนเพียงพอที่นายกเทศมนตรีจะสั่งอพยพผู้คนได้ แต่ในความเป็นจริงนายกเทศมนตรีเรย์ นาเกิน (Ray Nagin) ยังคงรีรอที่จะดำเนินการ เพราะตามตัวบทของแผนอพยพ

⁵⁴ Donald F. Kettl, Government by Proxy: (Mis?)Managing Federal Programs Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1987.

⁵⁵ Max Stephenson, "Bridging the Organizational Divide: A Comparative Institutional Analysis of United States and International Humanitarian Service Delivery Structures," Voluntas: The International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 18, 3 (2007): 209–224, at 212–214.

* ขอบเขตอำนาจของรัฐบาลกลางไม่ได้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศหรือแทรกแซงกิจการภายในของแต่ละมลรัฐได้ในทุกประเด็น, see, David Bradstreet Walker, The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington 2nd Ed. Chatham, NJ: Chatham House Publishers 1995; cf., Arthur M. Schlesinger, Jr. The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society New York: W. W. Norton & Company, 1998.

⁵⁶ Arthur C. Helton, "Bureaucracy and the Quality of Mercy," International Migration Review 1, 35 (2001): 192–225, at 203.

⁵⁷ Michael B. Donley and Neal A. Pollard, "Homeland Security: The Difference between a vision and a wish," Public Administration Review 62, S1 (2002): 138–144.

⁵⁸ Eric Lipton, "Investigators criticize Response to Hurricane," The New York Times (2 February 2006): A 18.

นั้น จะต้องมีการชดเชยค่าเสียหายหากปิดโรงแรมและธุรกิจท่องเที่ยวอื่นๆ โดยไม่จำเป็น จนกระทั่งเหลือเวลาไม่ถึง 48 ชั่วโมง นายกเทศมนตรีจึงได้แถลงข่าวประกาศให้ผู้คนอพยพด้วยรถยนต์ส่วนตัว แต่ยังไม่มีการสั่งให้ปิดเมืองและใช้แผนอพยพเต็มรูปแบบแต่ประการใด ในช่วงนี้ นายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้สั่งใช้แผนการบริหารจราจรในการอพยพผู้คนที่ซึ่งจะมีการกันพื้นผิวจราจรสำหรับย้ายผู้คนในถนนระหว่างรัฐ 3 สาย อย่างไรก็ตาม แนวการบริหารการจราจรเพื่อเคลื่อนย้ายผู้คนที่หนีพายุนี้ใช้เมื่อครั้งพายุเฮอริเคนอิวานในปีก่อนเช่นกัน และทำให้เกิดปัญหาการติดขัดทั้งเครื่องข่ายการจราจรเลยทีเดียว แผนใหม่นี้เพิ่งจัดทำเสร็จเมื่อไม่กี่สัปดาห์ก่อนแคทรินาเข้าถล่ม ในแผนใหม่นี้ไม่ว่าจะใช้กับเมืองใดๆ ก็ตาม ได้ประมาณการว่าจะทำให้ผู้อพยพที่มีรถยนต์ส่วนตัวสามารถหนีรอดปลอดภัยได้ถึง 80 เปอร์เซ็นต์ แต่ในความเป็นจริง แผนนี้ดูจะใช้งานไม่ได้ดีนักสำหรับกรณีแคทรินานี้ เพราะการอพยพจำเป็นต้องหนีออกไปไกลถึงอย่างน้อย 80 ไมล์⁵⁹

ส่วนที่ซูบเปอร์โดม ซึ่งเป็นสถานที่รองรับผู้อพยพกรณีที่ไม่สามารถอพยพออกนอกเมืองได้ทันตามแผนที่กำหนดไว้ นั้น สภาพการใช้งานก็ปรากฏว่ายังไม่พร้อมมากนัก เพราะตั้งแต่ใช้รองรับผู้อพยพในเฮอริเคนจอร์จครั้งแรกในปี ค.ศ. 1998 เมื่อ 7 ปีที่แล้ว ครั้งนั้นมีผู้อพยพเข้ามาในซูบเปอร์โดมถึง 14,000 คน ก่อให้เกิดความสับสนอลหม่าน ม่านน้ำยาวและต้นไม้เทียมรวม 8,000 เหยี่ยสหรัฐถูกขโมย และเกิดความเสียหายโดยรวมในการรองรับผู้อพยพครั้งนั้นถึง 46,000 เหยี่ยสหรัฐ ตั้งแต่ครั้งนั้นกระทั่งปัจจุบัน เทศบาลเมืองนิวยอร์กก็ยังไม่ได้จัดการซ่อมแซมเครื่องใช้ไม้สอยต่างๆ รวมทั้งการจัดเตรียมอาหารและพลังงานภายในซูบเปอร์โดมเลย ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองมองว่าไม่ต้องการทำให้ซูบเปอร์โดมดูสะดวกรบายเกินไป จนเป็นเหตุให้ผู้คนไม่ยอมย้ายออกไปจากเมืองทั้งหมดตามแผนที่เตรียมไว้ ผู้อำนวยการการเตรียมป้องกันภาวะฉุกเฉินของเทศบาลท้องถิ่นเซนต์แทมมานี (St. Tammany) กล่าวไว้ในปี ค.ศ. 1999 อย่างชัดเจนว่า ซูบเปอร์โดมมิใช่โรงแรม นี่อาจกล่าวได้ว่าสะท้อนให้เห็นถึงวิถีคิดของภาครัฐที่เกรงว่าคนจนและคนผิวดำ ซึ่งมีเป็นจำนวนมากในเมืองนี้ ที่อพยพเข้ามาแล้วมีความเป็นอยู่ที่สุขสบายจนไม่อยากกลับไปอยู่ที่เดิม

กระทั่งเหลือเวลาไม่ถึง 24 ชั่วโมงก่อนเฮอริเคนได้พัดเข้าถึงเมืองแล้ว นายกเทศมนตรีจึงได้ประกาศใช้แผนอพยพเต็มรูปแบบ ในแผนนี้ รถบัสหลายร้อยคันจะถูกใช้สำหรับเคลื่อนย้ายคนที่ไม่มีรถยนต์ไปที่ซูบเปอร์โดม อันเป็นศูนย์พักพิงชั่วคราว แต่ในความเป็นจริง น้ำเริ่มท่วมสูงมากจนไม่สามารถใช้รถบัสฝ่าข้ามไปได้แล้ว นอกจากนี้ หากย้อนกลับไปเมื่อฤดูร้อนปีที่แล้ว ที่มีการซ้อมแผน

⁵⁹ Time (September 19, 2005): 20-22.

บรรเทาทุกข์และฟื้นฟู โดยทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลและองค์กรพัฒนาภาคเอกชนต่างๆ จนไปถึงหน่วยงานบริหารจัดการฉุกเฉินส่วนของรัฐมิสซิสซิปปี (Mississippi Emergency Management Agency: MEMA) ด้วย จึงทำให้นิวออร์ลีอันส์สามารถฟื้นฟูได้อีกครั้ง⁶⁵

นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องการสื่อสารในภาวะวิกฤตอีกด้วย อันที่จริงแล้ว เมืองนิวออร์ลีอันส์ได้รับงบประมาณจำนวน 7 ล้านดอลลาร์ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 แล้ว เพื่อใช้ในการพัฒนาระบบการสื่อสารเพื่อเชื่อมต่อกับเจ้าหน้าที่รับมือภัยพิบัติในระดับท้องถิ่น แต่เมื่อพายุเฮอริเคนพัดเข้ามาจริงๆ กลับปรากฏว่าวิทยุสื่อสารของตำรวจ นักดับเพลิง และนายกเทศมนตรีกลับแบตเตอรี่อ่อน โทรศัพท์ผ่านดาวเทียมก็ไม่สามารถใช้งานได้เช่นกัน ทำให้นายกเทศมนตรีและทีมจัดการภาวะฉุกเฉินถูกตัดขาดอยู่ในศาลาว่าการอยู่ 2 วัน อีกทั้งแผนอพยพตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานว่า ประชาชนจะใช้รถยนต์ส่วนตัว ทำให้เกิดการเสียเปรียบแก่คนที่มีฐานะยากจน ซึ่งไม่มีรถยนต์⁶⁶

ในขณะที่ภาครัฐไม่สามารถรับมือและกอบกู้สถานการณ์ครั้งนี้ได้ เพราะติดขัดเรื่องระเบียบราชการค่อนข้างมากนั้น ฝ่ายที่มีการปรับตัวจัดระบบตนเองเพื่อรับมือกับภัยพิบัตินี้ กลับเป็นภาคเอกชน โดยบริษัทขนส่งผู้ป่วยที่ใหญ่ที่สุดในเมือง ชื่อ Acadian Ambulance Service ซึ่งได้เข้ามาช่วยเหลือชาวบ้านในพื้นที่โดยการส่งรถพยาบาลกว่า 50 คันออกมารับ และอพยพคนออกจากพื้นที่ 10 คันไปยังซูเปอร์โดม ส่วนรถพยาบาลอีก 40 คัน และเฮลิคอปเตอร์ 7 ลำ ถูกใช้ในการอพยพไปยังสถานที่อื่นที่ปลอดภัยตลอด 40 ชั่วโมง แพทย์ของบริษัทนี้จึงกลายเป็นหน่วยงานเดียวที่ได้ปฏิบัติงานในบริเวณนั้น⁶⁷

การที่ประชาชนในพื้นที่ไม่ได้อพยพตามที่ทางการได้แจ้งเตือน ก็เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เพิ่มจำนวนของผู้เสียชีวิตซึ่งไม่ได้เป็นผลมาจากพายุ แต่เกิดจากการถูกตัดขาดจากภายนอก ทำให้

⁶⁵ Office of Governor Haley Barbour, *Four Years after Katrina: Progress Report on Recovery, Rebuilding and Renewal* [Online], Available from: <http://www.governorbarbour.com/images/28.8.09FourYearsAfterKatrina.pdf> [2010, 2 June].

⁶⁶ 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, ¶ 33.

⁶⁷ Kathryn Robyn, "Acadian Ambulance Got It Done: Private ambulance company coordinates rescue efforts in New Orleans," *EMSResponder.com* (8 July 2008) [Online], Available from: [http://www.emsresponder.com/print/EMS-Magazine/Acadian-Ambulance-Got-It-Done/1\\$2613](http://www.emsresponder.com/print/EMS-Magazine/Acadian-Ambulance-Got-It-Done/1$2613) [2010, 2 June].

ไม่สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือได้⁶⁸ แต่การประกาศจากทางการแม้จะครอบคลุมพื้นที่ทั้งมลรัฐ แต่ข้อเท็จจริงที่ถูกมองข้ามไปก็คือผู้คนที่ตกค้างอยู่นั้นไม่มีพาหนะในการเดินทางออกไปจากพื้นที่ จึงทำให้แม้ทางการจะดำเนินการอย่างเท่าเทียมกันแต่ก็ยังคงเกิดความไม่เป็นธรรมอยู่ดี เพราะไม่สามารถตอบสนองอย่างสมสัดส่วนต่อความต้องการที่แตกต่างกันของประชาชนได้⁶⁹

มีการเสนอให้ความช่วยเหลือมูลค่า 845 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในรูปของเงินสด และน้ำมัน เพื่อเอาไว้มูลค่า 400 ล้านดอลลาร์สหรัฐ แต่พบว่ามีเพียง 40 ล้านดอลลาร์สหรัฐเท่านั้นที่ถูกนำมาใช้ให้แก่เหยื่อจากภัยพิบัติหรือมาใช้ฟื้นฟูก่อสร้าง จึงทำให้มีการถอนข้อเสนอก่อนที่จะให้หรือเปลี่ยนไปให้ภาคส่วนอื่น อาทิ สภากาชาด ยังไม่นับการปฏิเสธจากรัฐบาลที่ไม่ยอมรับความช่วยเหลือที่อยู่ในรูปของบุคลากร สิ่งของ ซึ่งไม่อาจประเมินเป็นมูลค่าได้ รวมถึงการบริจาคในต่างประเทศอย่างไม่เป็นทางการให้แก่เหยื่ออีกด้วย

ในทางกลับกัน การที่ไม่สามารถรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศได้ ทำให้รัฐบาลต้องใช้เงินกว่า 125 พันล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งเป็นการย่ำเดือนให้เห็นความบกพร่องของรัฐบาลกลางในการเป็นผู้นำการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟู รัฐบาลกรีซเสนอที่จะให้ยืมเรือเอาไว้ใช้เป็นที่พักอาศัยชั่วคราว หรือโรงพยาบาล ก็กลับถูกปฏิเสธ เพราะรัฐบาลอเมริกาพบว่าเรือจะมาถึงในอีกเดือนหนึ่ง รัฐบาลจึงใช้บริการเช่าเรือสำราญแทน ด้วยค่าใช้จ่ายจำนวน 249 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในช่วงระยะเวลาที่รอให้เรือนั้นมาถึง

การให้ความช่วยเหลือยังมาตามช่องทางของสนธิสัญญาทวิภาคี ซึ่งกำหนดการให้ความช่วยเหลือระหว่างกันเป็นพิเศษ⁷⁰ แต่ทว่า สิ่งของที่อยู่ในโกดัง อาทิ อุปกรณ์ โทรศัพท์ สื่อสาร ยา เป็นต้น ซึ่งมาล่าช้าหรือถูกปฏิเสธ เพราะว่รัฐบาลไม่สามารถบริหารจัดการได้ ส่งผลให้ของเหล่านั้นเสียหายโดยเปล่าประโยชน์ ถึงกับพบว่ามียาทั้งลำเรือที่ได้รับความบริจาคจากประเทศอิตาลีถูกปล่อยจนเสื่อมอายุ

⁶⁸ ABC Nightline, Hurricane Katrina's Aftermath [Online], Available from: <http://www.american-buddha.com/katrina.nightlinekoppelbrowninterview.htm> [2010, 2 June].

⁶⁹ Regina A. Nockerts and Peter W. Van Arsdale, "A Theory of Obligation," The Journal of Humanitarian Assistance [Online], Available from: <http://jha.ac/2008/05/12/a-theory-of-obligation> [2010, 2 June].

⁷⁰ Arjan Katoch, "Chapter 3 International Natural Disaster response and the United Nations," in International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2003), at p. 48.

รัฐบาลได้แจกจ่ายรายการความต้องการในการรับความช่วยเหลือ รวมถึง ส่งอาหารสำเร็จรูปพร้อมรับประทาน (Meals Ready to Eat: MREs)⁷¹ โดยรัฐบาลอังกฤษส่งอาหารมาให้จำนวน 500,000 ชุด และสหรัฐอเมริกาก็ได้ตอบรับความช่วยเหลือดังกล่าว จนกระทั่งเรือบรรทุกสิ่งของบรรเทาทุกข์มาถึงท่าเรือ แต่กลับถูกปฏิเสธที่จะแจกจ่าย เนื่องจากอาหารนั้นมีส่วนประกอบของเนื้อวัวจากประเทศอังกฤษ ซึ่งกฎหมายในปี ค.ศ. 1997 ห้ามนำเนื้อวัวดังกล่าวเข้าประเทศ เพื่อป้องกันเชื้อโรคควัวบ้า (bovine spongiform encephalopathy) ที่อาจปนเปื้อนมากับอาหาร จึงทำให้อาหารเหล่านั้นต้องเก็บเอาไว้ที่โกดังในท่าเรือเป็นเวลาปีกว่า ท้ายที่สุดสหรัฐอเมริกากลับเอาอาหารเหล่านั้นไปให้แก่ประเทศจอร์เจียแทน⁷²

ภาพที่ผู้ตกค้างร้องขอความช่วยเหลือจากบนหลังคา เพราะน้ำได้ท่วมบ้านเรือนนั้น ส่วนหนึ่งของความล่าช้าก็เกิดมาจากการให้ความช่วยเหลือของทางการ และยังคงปฏิเสธที่จะยอมรับให้กองกำลังและทีมกู้ภัยจากต่างชาติเข้ามาปฏิบัติงาน จนในที่สุดรัฐบาลสหรัฐอเมริกาจึงต้องขอรับการช่วยเหลืออย่างเป็นทางการจากสหภาพยุโรป⁷³

องค์การสนธิสัญญาแอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organisation: NATO) มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือ โดยผ่านศูนย์ประสานงานตอบสนองต่อภัยพิบัติยุโรป-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre: EADRCC) ด้วยการทำหน้าที่ในการขนส่ง อาหาร ยา และสิ่งของ⁷⁴ และกลไกปกป้องพลเรือนของประชาคม (Community Civil Protection Mechanism) ของสหภาพยุโรปที่จัดตั้งขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกของพลเรือนของสหภาพยุโรป และให้ความช่วยเหลือยามเกิดภัยพิบัติ โดยการดำเนินงานไม่ได้จำกัดเพียงในสหภาพ

⁷¹ See, United States State Department Briefing, Remarks of Deputy Spokesman Adam Ereli, (14 October 2005) [Online], Available from: <http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/10/mil-051014-usia04.htm> [2010, 2 June].

⁷² Anne Richard, Role Reversal: Offer of Help from Other Countries in Response to Hurricane Katrina (Washington, D. C.: Center for Transatlantic Relations, 2006), pp. 17-18.

⁷³ "World Mobilises to aid US Victims," BBC News (2 September 2005) [Online], Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4210264.stm> [2010, 2 June].

⁷⁴ Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre, Support to the US in Response to Hurricane Katrina [Online], Available from: <http://www.nato.int/eadrcc/2005/katrina/index.htm> [2010, 2 June].

ยุโรปเองเท่านั้น โดยจากเหตุการณ์พายุแคทริน่า ก็ได้เข้ามาให้ความช่วยเหลือในการทำมาความสะอาด และก่อสร้างด้วย⁷⁵

5.3.3 บทเรียน

หลังจากสถานการณ์ภัยพิบัติและความสูญเสียจากเฮอริเคนแคทริน่าที่ได้เข้าถล่มเมืองนิวยอร์กลินส์ทุเลาลงไป ชาวเมืองนิวยอร์ก 52 เปอร์เซนต์ เห็นว่ารัฐไม่สามารถจัดเตรียมการรับมือต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในทุกๆระดับ และ 62 เปอร์เซนต์ เห็นว่ารัฐมีการตอบสนองที่เข้าไม่ทันต่อภัยที่เกิดขึ้นที่เขาเห็นว่ารุนแรงที่สุด ในเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทริน่าจึงพบว่า มีความเสียหายอย่างกว้างขวางและความอลหม่านสับสนของสังคม ซึ่งเป็นผลจากการขาดการเตรียมความพร้อมที่เพียงพอของมลรัฐ จนต้องรอให้มีการเข้ามาให้ความช่วยเหลือของส่วนกลาง ซึ่งช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีประชาชนนับพันเสียชีวิต หลังจากเหตุการณ์ได้ผ่านไปหลายปี เงินจากส่วนกลางที่รัฐบาลกลางส่งมาให้ความช่วยเหลือกลับถูกนำไปใช้อย่างไม่เหมาะสม⁷⁶ ถึงกระนั้น มลรัฐและท้องถิ่นซึ่งยังคงเป็นส่วนแรกสุดในการตอบสนองและให้ความช่วยเหลือ ซึ่งยังคงเป็นหลักการสำคัญอีกประการที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงไปได้

ส่วนหนึ่งของความเสียหายของพายุเฮอริเคนเกิดขึ้นเพราะภัยพิบัติจากน้ำมือมนุษย์ (Man-Made Disaster) เนื่องจากจากการกระทำของมนุษย์เองที่ย่อมสามารถหลีกเลี่ยงได้หรือลดความทอนผลกระทบที่รุนแรงของภัยพิบัติ แต่ก็มีความบกพร่องของภาครัฐที่ไม่ได้ดำเนินการ⁷⁷

⁷⁵ See, EUROPA Press Release, EU Civil Protection Assistance to United States after Hurricane Katrina [Online], Available from: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/339&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [2010, 2 June].

* ซึ่งเป็นผลมาจากการบริหารจัดการระบบการตอบสนองต่อภัยพิบัติ เป็นผลมาจากเจตนาและเหตุผลทางด้านโครงสร้างการเมือง, see, Max Stephenson, "Bridging the Organizational Divide: A Comparative Institutional Analysis of United States and International Humanitarian Service Delivery Structures," Voluntas: The International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 18: 214–218.

⁷⁶ Jeffrey Buchanan and Chris Kromm, Two Years after Katrina, Billions in Relief Funds are Missing [Online], Available from: <http://www.alternet.org/rights/60494/> [2010, 2 June].

⁷⁷ See, Jeremy I. Levitt and Matthew C. Whitaker eds. Hurricane Katrina: America's Unnatural Disaster Lincoln: University of Nebraska Press, 2009; Ivor van Heerden and Mike Bryan,

อาทิ เรื่องที่อยู่อาศัย⁷⁸ จนนำไปสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน⁷⁹ ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลกลาง และรัฐบาลของมลรัฐที่ไม่ได้ป้องกันและเตรียมความพร้อมอย่างเพียงพอ ภาคเอกชนที่แสวงหาผลประโยชน์จากภัยพิบัติด้วยการรับผลกำไรที่ไม่สมควร และปัจเจกชนเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมหรือส่งผลร้ายต่อผู้อื่น ทั้งหลายต่างก็มีความรับผิดชอบในการชดใช้และเยียวยาซึ่งเป็นพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ หนทางข้างหน้าที่รัฐบาลสหรัฐอเมริกาควรจะต้องปรับปรุงเรื่องการติดต่อสื่อสารเป็นระบบจากรัฐบาลเองกับรัฐบาลต่างชาติเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ⁸⁰

ตามคดี⁸¹ ของศาลแขวงตะวันออกมลรัฐลุยเซียนา ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ตัดสินให้เป็นความผิดของหน่วยวิศวกรรมของกองทัพบกสหรัฐอเมริกากระทำการประมาทเลินเล่อในการป้องกันน้ำท่วมซึ่งเป็นผลมาจากพายุเฮอริเคนแคทรีน่า ไม่ทำการบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากอันตรายทางธรรมชาติได้ จึงเป็นบทเรียนที่ทำให้เห็นว่า แม้จะเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ แต่ไม่ได้หมายความว่าไม่ต้องมีการเตรียมตัวป้องกันหรือเตือนภัยได้ นอกจากนี้ รัฐจึงยังต้องให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของภัยพิบัติธรรมชาติอย่างเหมาะสมอีกด้วย

เพื่อลดความเสี่ยงจากพายุเฮอริเคน รัฐต้องมีส่วนสำคัญในการวางแผนการรับมือกับภัยพิบัติที่เพิ่มขึ้นและถี่มากขึ้น⁸² อเมริกาจึงได้พัฒนาการรับมือกับภัยพิบัติไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใดก็ตาม โดยอาศัยให้ประชาชนและสถาบันเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการกับภัยพิบัติ⁸³

The Storm: What Went Wrong and Why During Hurricane Katrina : the Inside Story from One Louisiana Scientist New York: Viking, 2006.

⁷⁸ John Jopling, "Two Years after the Storm: The State of Katrina Housing Recovery on the Mississippi Gulf Coast," Mississippi Law Journal 77, 4 (2008): 873-894.

⁷⁹ Amnesty International, Un-Natural Disaster: Human Rights in the gulf coast [Online], Available from: www.amnestyusa.org/dignity/pdf/Un-Natural_Disaster_report.pdf [2010, 2 June].

⁸⁰ Anne C. Richard, Role Reversal: Offer of Help from Other Countries in Responses to Hurricane Katrina Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2006.

⁸¹ *In re: Katrina Canal Breaches Consolidated Litigation*, C.A. No. 05-4182.

⁸² G. A. McBean, "Risk Mitigation Strategies for Tornadoes in the Context of Climate Change and Development," in Mitigation of Natural Hazards and Disasters; International perspective, ed. C. Emdad Haque (Dordrecht: Springer, 2005), pp. 25-34.

⁸³ Dennis S. Mileti and Julie L. Gailus, "Sustainable Development and Hazards Mitigation in the United States: Disasters by Design Revisited," Mitigation of Natural Hazards and Disasters; International perspective, ed. C. Emdad Haque (Dordrecht: Springer, 2005), pp. 159-172.

5.3.4 ผลของการขาดสนธิสัญญา

ปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทของประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างมากมาในการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐอื่นในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทรีน่า สหรัฐอเมริกาเองก็ยังคงบกพร่องต่อการให้ความช่วยเหลือภายในแแกมล์รัฐของตน จนไปถึงความไม่พร้อมในการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยส่วนหนึ่งของความไม่พร้อมนอกจากทัศนคติของภาครัฐที่ประเมินสถานการณ์ผิดพลาดแล้ว ก็เกิดจากการที่ประเทศสหรัฐไม่ได้เข้าร่วมภาคยานุวัติในอนุสัญญาระหว่างรัฐในทวีปอเมริกาว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือทางด้านภัยพิบัติ ค.ศ. 1991 ทั้งที่ ระบบกฎหมายของสหรัฐยังเป็นระบบเอกนิยม ซึ่งสะดวกในการอนุเคราะห์ และสามารถรับเอาพันธกรณีตามบทบัญญัติของความตกลงระหว่างประเทศมาบังคับใช้เป็นกฎหมายภายในได้ทันที แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาระหว่างรัฐในทวีปอเมริกา ว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการให้ความช่วยเหลือทางด้านภัยพิบัติ ค.ศ. 1991 จึงทำให้ขาดการตระเตรียมการรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม

ตามเนื้อหาของอนุสัญญาจะกำหนดพันธกรณีให้แก่รัฐที่รับผลกระทบเตรียมพร้อมและอำนวยความสะดวกให้แก่ความช่วยเหลือจากรัฐภาคี จึงทำให้ละเลยในการตระเตรียมการรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ด้วยศักยภาพของประเทศสหรัฐอเมริกาที่ย่อมสามารถปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ที่ระบุเอาไว้ในสนธิสัญญาได้ ตามที่เจตนารมณ์ทางการเมืองจะเอื้อให้กระทำ เพราะต้องยอมรับว่าความพร้อมของประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ในระดับสูงและประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในพื้นที่ก็มีอยู่มาก หากแต่ขาดการประสานงานและการวางแผนที่ไม่ได้รองรับกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ และคำนึงถึงการรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศเอาไว้ เหตุการณ์พายุแคทรีน่า จึงเป็นบทเรียนครั้งสำคัญที่ก่อให้เกิดการเรียนรู้และพัฒนาต่อไปให้พร้อมรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติ

จากการที่ขาดสนธิสัญญาระหว่างประเทศ จึงทำให้การช่วยเหลือระหว่างประเทศยังคงบกพร่องอยู่ ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาควรที่จะเรียนรู้บทเรียนนี้ แล้วนำไปปรับปรุงนโยบายและกฎระเบียบของตนไม่เพียงแต่เป็นการรองรับภัยพิบัติธรรมชาติในอนาคต แต่รวมถึงการที่ตนเองเข้าไปปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือแก่รัฐอื่นที่ได้รับผลกระทบด้วย จะได้เกิดความเข้าใจถึงสถานภาพเงื่อนไขของการที่รัฐหนึ่งต้องกลายเป็นรัฐที่รับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากภายนอก

ดังนั้น เพื่อให้การรับและการช่วยเหลือเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อให้ผู้ที่ปฏิบัติงานได้ บรรเทาทุกข์อย่างมีประสิทธิภาพ การที่จะมีสนธิสัญญาเบ็ดเสร็จเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ย่อมเป็นเครื่องมือหนึ่งที่น่าไปสู่การรับรองสิทธิของปัจเจก ชน และเป็นการขจัดอุปสรรคทางกฎหมายที่ขวางกั้นอีกด้วย

5.4 พายุไซโคลนนาทิส ประเทศสหภาพพม่า*

ตามปกติทุกปีแล้วประเทศสหภาพพม่าประสบกับภัยพิบัติจากไฟ 70 เปอร์เซนต์ พายุ 13 เปอร์เซนต์ น้ำท่วมและแผ่นดินไหว 17 เปอร์เซนต์ ตามปกติแล้วพม่าจะประสบกับภัยพิบัติน้ำท่วม ในช่วงกลางฤดูมรสุม ระหว่างเดือนสิงหาคมถึงตุลาคม ได้มีการตระเตรียมการสร้างที่หลบภัยยังที่ สูงจำนวน 8 แห่ง และบ่อน้ำใน Pauk-taw Myebon และ Minya ในรัฐ Rakhine โดยกรม อุตุนิยมวิทยามีหน้าที่แจ้งเตือนภัยและพยากรณ์อากาศผ่านทางสื่อมวลชน อาทิ โทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์

วันที่ 2 พฤษภาคม ค.ศ. 2008 พายุไซโคลนนาทิสได้พัดสู่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิระวดี พายุ ก่อให้เกิดคลื่นสูงถึง 24 ฟุต เข้าถล่มหมู่บ้านต่างๆ บริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิระวดี และ บริเวณใกล้เคียง⁸⁴ ทำลายบ้านเรือน^{**} แหล่งต้นน้ำ^{***} และอาหารที่เก็บเอาไว้เสียหายและปนเปื้อน

* เรียบเรียงและถอดความจากบทสัมภาษณ์ คุณ May Nwe Aung เจ้าหน้าที่ชาวพม่า ผู้ที่ปฏิบัติงานให้ ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบในพื้นที่ประสบภัยพายุไซโคลนนาทิส ตำแหน่ง Regional Disaster Management Assistant Programme Officer, Regional Disaster Management Unit โดยการสัมภาษณ์ครั้ง นี้ ผู้เขียนได้รับความกรุณาในการประสานงาน ตลอดจนคำแนะนำอันเป็นประโยชน์จากคุณเอกราช รัควันด์ Regional Senior Organizational Development Officer ของสหพันธ์สภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดง ระหว่างประเทศ ประจำสำนักงานส่วนภูมิภาค กรุงเทพฯ; May Nwe Aung, Regional Disaster Management Assistant Programme Officer, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Regional Delegation Bangkok, *Interview*, 8 August 2009; เอกราช รัควันด์, Regional Senior Organizational Development Officer, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Regional Delegation Bangkok, *สัมภาษณ์*, 8 สิงหาคม 2552.

⁸⁴ Seth Mydans and Helene Cooper, "Aid for Myanmar Mobilizes, Mixed with Criticism," *New York Times* (7 May 2008): A1.

^{**} พบว่าบ้านเรือนจำนวน 450,000 หลังถูกทำลาย ซึ่งเป็นปริมาณ 57% ของบ้านเรือนในบริเวณที่ได้รับ ผลกระทบ และอีก 25% ที่พบว่าบ้านเรือนของตนเสียหายบางส่วน, see, Tripartite Core Group, *Post-Nargis Joint Assessment*, pp. 13-14.

สิ่งสกปรก⁸⁵ ส่งผลให้เกิดการขาดแคลนอาหาร น้ำดื่ม และมีผู้ไร้ที่อยู่อาศัย⁸⁶ สำหรับลักษณะทางกายภาพของพื้นที่ก็ยากลำบากอย่างมากในการลำเลียงความช่วยเหลือ⁸⁷ จนทำให้มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 138,000 ศพ และมีจำนวนผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงไม่น้อยกว่า 2.4 ล้านคน⁸⁸ จากตัวเลขดังกล่าว จึงไม่ต้องสงสัยถึงความรุนแรงของพายุซึ่งเกินกว่าที่รัฐบาลใดๆ จะรับมือไหวเพียงลำพัง ถึงกระนั้น สถานการณ์พิเศษในประเทศสหภาพพม่าที่ประชาชนต้องเผชิญกับการปกครองโดยทหารอย่างเข้มงวดกว่าสิบปี จนทำให้ภาคส่วนต่างๆ ลดทอนประสิทธิภาพ ระบบสุขภาพ ให้อยู่ในอันดับรองสุดท้ายจากการสำรวจขององค์การอนามัยโลก⁸⁹ และยังขาดการป้องกันหรือเตรียมการใดๆ จนทำให้การฟื้นฟูเป็นเรื่องยาก⁹⁰ ประชาชนในแถบลุ่มน้ำอิรวะดีส่วนหนึ่งที่ถูกระว่า

*** Andy Newman, "U.N. Pressuring Myanmar to End Barriers to Aid," New York Times (9 May 2008): A1; ก่อนเกิดเหตุประชาชนได้อาศัยน้ำจากน้ำฝนและเก็บกักเอาไว้ในบ่อน้ำ แต่หลังจากพายุไซโคลนนาทิส บ่อน้ำมากกว่า 40% นั้นถูกทำลาย จนทำให้ประชาชนมากกว่า 60% ขาดแคลนน้ำสะอาดสำหรับบริโภคจึงต้องอาศัยน้ำจากแม่น้ำซึ่งมีความเสี่ยงต่อสุขภาพ, see, Tripartite Core Group, Post-Nargis Joint Assessment, pp. 15-17.

⁸⁵ Seth Mydans, Myanmar Faces Pressure to Allow Major Aid Effort, New York Times 8 May 2008 [Online], Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/08/world/asia/08myanmar.html> [2010, July 13]; Seth Mydans, "Myanmar Rulers Still Impede Access, Relief Groups Say," New York Times (June 3, 2008): A8.

⁸⁶ "Tropical Cyclone Kills More Than 350 in Myanmar," New York Times (5 May, 2008): A10; Seth Mydans, "Myanmar Rulers Still Impede Access, Relief Groups Say," New York Times (3 June 2008): A8.

⁸⁷ Thomas Fuller, "Region Poses Challenge for Aid Delivery," New York Times (6 May 2008): A14; Eric Schmitt, "Gates Accuses Myanmar of 'Criminal Neglect' Over Aid," New York Times (2 June 2008): A5.

⁸⁸ International Cooperation on Humanitarian Assistance in the Field of Natural Disasters, From Relief to Development, Report of the Secretary-General, United Nations General Document A/64/331; Em-Dat, International Disaster Database: Myanmar Country Profile: Natural Disasters [Online], Available from: <http://www.emdat.be/country-profile> [2010, 2 June].

⁸⁹ World Health Organisation, World Health Report 2000-Health Systems: Improving Performance (Geneva: World Health Organisation, 2000), pp. 152-155.

⁹⁰ Chris Beyrer and Thomas J Lee, "Responding to Infectious Diseases in Burma and Her Border Regions", Conflict and Health 2, 2 (2008) [Online], Available from: <http://www.conflictandhealth.com/content/2/1/2> [2010, 2 June]; Luke C. Mullany *et al.*, "Access to

ชีวิตชั่วพริบตาด้วยพายุ และอีกส่วนหนึ่งกำลังจะถูกปล่อยให้ตายอย่างช้าๆ ซึ่งเป็นผลมาจากการขาดเจตนาบรรณธิการเมืองในการให้ความช่วยเหลือ จนทำให้ประชาชนที่ได้รับผลกระทบไม่ได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึงและเพียงพอ

5.4.1 สภาพของปัญหา

ความเสียหายที่เกิดโดยพายุไซโคลนนากิสไม่ได้มีส่วนมาจากความล้มเหลวทางด้าน การเตือนภัยล่วงหน้า แต่เป็นความล้มเหลวในการสื่อสารและเตรียมความพร้อม ถึงกระนั้น ข้อเท็จจริงที่ต้องยอมรับว่า พายุไซโคลนนากิสไม่ใช่เป็นลักษณะพายุตามปกติ เพราะเข้ามาจากทางทิศตะวันตกและดูน้ำไปสู่อ่าวเบงกอลและอ่าวอันดามันน้ำอ่าวเบงกอล จึงทำให้เกิดน้ำท่วมในบริเวณนั้นอย่างรวดเร็ว ถึงแม้จะมีการเตือนล่วงหน้าจริงไปยังประชาชน แต่ก็อาจจะมีผู้ที่ไม่เชื่อในคำเตือนนี้ หรือตระเตรียมการตามที่ได้รับแจ้งเตือน⁹¹

รัฐบาลประเทศสหภาพพม่าไม่ได้แจ้งเตือนล่วงหน้าให้ประชาชนของตนรับทราบ⁹² แม้สังคมระหว่างประเทศรีบเข้าให้ความช่วยเหลือ หลังจากเหตุการณ์เกิดขึ้น⁹³ แต่ทางรัฐบาลกลับปฏิเสธที่จะรับความช่วยเหลือจากประเทศที่คิดว่าจะเป็นภัยคุกคาม รวมไปถึงความช่วยเหลือจากอเมริกา ฝรั่งเศส และอังกฤษ⁹⁴ มีการควบคุมการรับความช่วยเหลือ⁹⁵ และวิธีการแจกจ่ายสิ่งของ

Essential Maternal Health Interventions and Human Rights Violations among Vulnerable Communities in Eastern Burma,” *PLoS Medicine* 5, 12 (2008): 1689–1698; World Health Organization, *World Health Report 2000 Health Systems: Improving Performance* Geneva: World Health Organization, 2000.

⁹¹ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 2009: Focus on Early Warning, Early Action* (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2010), pp. 18–19.

⁹² Seth Mydans, “Myanmar Reels as Cyclone Toll Hits Thousands,” *New York Times* (6 May 2008): A1.

⁹³ Seth Mydans, “Donors Press Myanmar to Let Aid Workers In,” *New York Times* (26 May 2008): A6.

⁹⁴ Seth Mydans, Myanmar Faces Pressure to Allow Major Aid Effort, *New York Times* 8 May 2008 [Online], Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/08/world/asia/08myanmar.html> [2010, July 13]; Andy Newman, “U.N. Pressuring Myanmar to End Barriers to Aid,” *New York Times* (9 May 2008): A1; Seth

บรรเทาทุกข์⁹⁶ จนนำไปสู่การยึดของบรรเทาทุกข์เอาไว้เอง⁹⁷ ปฏิเสธการให้วีซ่าแก่คนทำงานด้านการบรรเทาทุกข์และผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ จนกระทั่งเวลาผ่านไป 3 สัปดาห์ จึงได้รับอนุญาตให้เข้าประเทศ⁹⁸ เพราะส่วนหนึ่งของความสูญเสียเกิดจากการขาดความช่วยเหลือ ซึ่งถ้ามีความช่วยเหลือพร้อมและทันที่วงที่ย่อมลดยอดผู้เสียชีวิตลงไปได้อย่างมาก⁹⁹

รัฐบาลสหภาพพม่าก็ยังคงปฏิเสธสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชน โดยในตอนแรกได้ปฏิเสธความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ไม่ยอมให้ใบอนุญาตเข้าประเทศแก่บุคลากรทางมนุษยธรรม และ

Mydans, U.N. Leader Aims to Get More Aid in Myanmar, New York Times (22 May 2008): A14; Helene Cooper & Thom Shanker, U.S. Frustrated by Myanmar Military Junta's Limits on Aid in Wake of Cyclone, New York Times (17 May 2008): A5.

⁹⁵ Seth Mydans, Myanmar Faces Pressure to Allow Major Aid Effort, New York Times 8 May 2008 [Online], Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/08/world/asia/08myanmar.html> [2010, July 13]; "Myanmar Government Still Blocking Large-Scale Relief; Death Toll Rises Again," New York Times (14 May 2008): A13.

⁹⁶ "Aid Groups Say Some Myanmar Food Aid is Stolen or Diverted by the Military," New York Times (15 May 2008): A12; Helene Cooper and Thom Shanker, "U.S. Frustrated by Myanmar Military Junta's Limits on Aid

in Wake of Cyclone," New York Times (17 May 2008): A5; Seth Mydans, "Myanmar Seizes U.N. Food for Cyclone Victims and Blocks Foreign Experts," New York Times (10 May 2008): A10; "When Burmese Offer a Hand, Rulers Slap It," New York Times (12 May 2008): A1; "Weeks After Cyclone in Myanmar, Even Farmers Wait for Food," New York Times (26 May 2008): A1.

⁹⁷ "When Burmese Offer a Hand, Rulers Slap It," New York Times (12 May 2008): A1; Myanmar Government Still Blocking Large-Scale Relief; Death Toll Rises Again," New York Times (14 May 2008): A13; "Aid Groups Say Some Myanmar Food Aid is Stolen or Diverted by the Military," New York Times (15 May 2008): A12; Amnesty International, Myanmar Briefing: Human Rights Concerns a Month After Cyclone Nargis, pp. 7-9 [Online], Available from: <http://www.amnesty.org/en/library/info/ASA16/013/2008/en> [2010, July 13].

⁹⁸ "International Pressure on Myanmar Junta Is Building," New York Times (18 May 2008): A8; Seth Mydans, "A Few Aid Workers Reach Into Myanmar," New York Times (28 May 2008): A8.

⁹⁹ "When Burmese Offer a Hand, Rulers Slap It," New York Times (12 May 2008): A1; Warren Hoge and Seth Mydans, "U.N. Leader Tells Myanmar's Regime There's 'No More Time to Lose'," New York Times (13 May 2008): A6

ใช้บุคลากรภาครัฐรวมถึงกองกำลังทหารในการเตรียมความพร้อมในการจัดการเลือกตั้ง¹⁰⁰ ทั้งนี้ ประชาชนต้องการความช่วยเหลือ¹⁰¹ เลือกกการกีดกันต่างชาติออกไปจากประเทศของตน แม้จะต้องสังเวชีวิตประชาชนไปเป็นเรือนแสนก็ตาม แต่จากแรงผลักดันของสังคมระหว่างประเทศ จึงทำให้รัฐบาลเริ่มอนุญาตรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศเข้าประเทศ โดยรับความช่วยเหลือจากประเทศไทยเป็นประเทศแรก และตามด้วยการไปเยี่ยมพม่าของเลขาธิการแห่งสหประชาชาติ ณ วันที่ 22-23 พฤษภาคม พ.ศ. 2551¹⁰² และนำไปสู่การจัดตั้งกลุ่มหลักสามฝ่าย (Tripartite Core Group: TCG) เป็นหน่วยงานหลักในการตอบสนองต่อผลกระทบจากพายุไซโคลนนาเกิส¹⁰³ โดยรัฐบาลเป็นเจ้าภาพในการบริหารการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ โดยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศต่างๆ

ด้านระบบจัดการภัยพิบัติธรรมชาติในประเทศนั้น อาศัยระบบการสั่งการจากคณะกรรมการกลางสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ บรรเทาทุกข์ และตั้งถิ่นฐาน (the Central Committee for Natural Disaster Prevention, Relief and Resettlement) ได้ถูกตั้งมาโดยแนวทางของคณะกรรมการสันติภาพแห่งรัฐและพัฒนาสภาพความมั่นคงและบริหารจัดการ (State Peace and Development Council's Security and Management Committee) มีประธานของคณะกรรมการ คือ รัฐมนตรีสำหรับสวัสดิการสังคมบรรเทาทุกข์และตั้งถิ่นฐาน

¹⁰⁰ “Burma Red Tape Delays Cyclone Aid, Aid Agencies Say” Irrawaddy [Online], Available from: http://www.irrawaddy.org/highlight.php?art_id=12677 [2010, 8 June]; “Burma Shuns Foreign Aid Workers,” BBC [Online], Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7391535.stm> [2010, 8 June]; “Burma’s Blockade” Washington Post [Online], Available from: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/09/AR2008050902482.html> [2010, 8 June]; “Bodies Flow Into Hard-hit Area of Myanmar,” New York Times [Online], Available from: http://www.nytimes.com/2008/05/11/world/asia/11scene.html?_r=1&hp&oref=slogin [2010, 8 June]; “Rulers Keep Grip on Aid as Burmese Cast Votes” New York Times [Online], Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/11/world/asia/11myanmar.html> [2010, 8 June].

¹⁰¹ Hannak Beech, “Center of The Storm,” The Time (19 May 2008): 26–29.

¹⁰² Kavi Chongkittavorn, “Asean’s Coalition of Mercy” is formed. The Nation [Online], Available from: [\http://www.nationmultimedia.com/search/read.php?newsid=30072970&keyword=Tsunami [2010, 8 June].

¹⁰³ ASEAN, 1st Press Release of Tripartite Core Group, (Yangon, Myanmar, 24 June 2008) [Online], Available from: <http://www.aseansec.org/21691.htm> [2010, 8 June].

(Minster for Social Welfare Relief and Resettlement) มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเป็นอธิบดีของกรมต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค และชุมชนก็มีคณะกรรมการเช่นกันในการดำเนินกิจกรรมบริหารจัดการภัยพิบัติ¹⁰⁴ รวมถึงกรมบรรเทาและตั้งถิ่นฐานซึ่งได้รับความร่วมมือจากกรมสาธารณสุข กรมอุทกศาสตร์ กรมป้องกันไฟ กรมตั้งถิ่นฐานบุคคลพัฒนาและที่อยู่อาศัย กรมชลประทาน และสภากาชาดพม่าในการปฏิบัติงานสภาพปัญหาของพายุไซโคลนนาเกิส

5.4.2 การให้ความช่วยเหลือ

แม้ว่าจะไม่มีการร้องขอจากประเทศสหภาพพม่าสำหรับภาพถ่ายดาวเทียม แต่วอร์ดอร์ก็สำรวจอวกาศการบินของประเทศญี่ปุ่น (Japan Aerospace Exploration Agency: JAXA) ก็ดำเนินการเอง เพราะถือว่ากิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติเป็นงานที่มีความสำคัญ¹⁰⁵ ในการถ่ายภาพพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ

รัฐบาลกลับยืนยันว่า สถานการณ์กลับคืนสู่ภาวะปกติแล้ว และทุกอย่างอยู่ภายใต้การควบคุม และให้ประชาชนย้ายออกไปจากศูนย์อพยพ ทั้งที่บ้านเรือนของพวกเขาเหล่านั้นไม่หลงเหลืออยู่แล้ว¹⁰⁶ ซึ่งประเทศสหภาพพม่ามีตัวแทนของสหพันธ์กาชาดที่ประจำอยู่และทำงานร่วมกันกับสภากาชาดพม่า พร้อมกับหน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติ องค์การพัฒนาภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐบาลเช่นกัน แต่การละเมิดสิทธิมนุษยชนของรัฐบาลทหารพม่ากลับพบได้ทั่วไป¹⁰⁷ จึงไม่น่าแปลกใจที่หลังจากเหตุการณ์เพียงหนึ่งสัปดาห์ ก็ได้มีการรายงานผลกระทบของ

¹⁰⁴ World Health Organisation Regional Office for South-East Asia, "Myanmar: Hazard Profile and Disaster Preparedness," in *Emergency and Humanitarian Action in the WHO South-East Asia Region*. (New Delhi: World Health Organization Regional Office for South-East Asia, 2006). pp. 70-75.

¹⁰⁵ Japan Aerospace Exploration Agency, *Space Application for Disaster Monitoring Casebook of disaster data acquired by the Advanced Land Observing Satellite "Daichi" (ALOS)*, (Tokyo: Japan Aerospace Exploration Agency, 2010), pp. 56-58., See, Principle XI of Principle Relating to Remote Sensing of the Earth from Outer Space.

¹⁰⁶ Amnesty International, *Myanmar Briefing: Human Rights Concerns a Month After Cyclone Nargis*, pp. 3-6; Monks Succeed in Cyclone Relief as Junta Falts, *New York Times* 31 May 2008 [Online], Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/31/world/asia/31myanmar.html> [2010, July 13]; Seth Mydans, "Myanmar Rulers Still Impede Access," *New York Times* (3 June 2008): A8.

¹⁰⁷ Amnesty International, *Crimes against Humanity in Eastern Myanmar* New York: Amnesty International, 2008; Human Rights Watch, *World Report 2009* (New York: Human Rights Watch,

เหยื่อจากพายุถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน มีทั้งผู้รอดชีวิตที่ถูกบังคับให้ย้ายถิ่นฐาน การจำกัดความช่วยเหลือระหว่างประเทศ การยึดและแบ่งแยกของช่วยเหลือ¹⁰⁸ แต่การประเมินผลกระทบที่ทำโดยรัฐบาลทหารพม่ากลับไม่ได้ระบุถึงประเด็นดังกล่าวข้างต้นเลย¹⁰⁹ ข้อมูลจากภาครัฐเพียงลำพังจึงไม่เพียงพอในการรับทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในพื้นที่ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องรับทราบถึงข้อมูลโดยการประเมินจากภายนอกด้วย¹¹⁰

2009), pp. 233–290; Amnesty International, Myanmar Briefing: Human Rights concerns a Month after Cyclone Nargis [Online], Available from: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/013/2008/en/85931049-32e5-11dd-863f-e9cd398f74da/asa160132008eng.pdf> [2010, 8 June].

¹⁰⁸ “Bodies Flow Into Hard-hit Area of Myanmar,” New York Times [Online], Available from: http://www.nytimes.com/2008/05/11/world/asia/11scene.html?_r=1&hp&oref=slogin [2010, 8 June];

Ko Shwe, An Alternative Assessment of the Humanitarian Assistance in the Irrawaddy Delta: Situation after 60 days [Online], Available from: <http://www.cohre.org/store/attachments/Cyclone%20Nargis%20-%20Alternative%20assessment.pdf> [2010, 8 June]; Human Rights Watch, Burma: One Year After the Cyclone, Repression Continues [Online], Available from: <http://www.hrw.org/en/news/2009/04/30/burma-one-year-after-cyclone-repression-continues> [2010, 8 June]; Marwaan Macan-Markar, “Crime for Civil Society to Provide Relief?”, IPS [Online], Available from: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=42710> [2010, 8 June];

Wai Moe, “A Case for Crimes against Humanity”, Irrawaddy [http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=12449] [2010, 8 June]; Saw Yan Naing, “Charges of Forced Labor Emerge in Cyclone-hit Areas” Irrawaddy [Online], Available from: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=13386 [2010, 8 June]; “Myanmar’s cyclone survivors bullied by military, forced to work, return to demolished homes” Burma Net [Online], Available from: <http://www.burmanet.org/news/2008/05/28/associated-press-myanmars-cyclone-survivors-bullied-by-military-forced-to-work-return-to-demolished-homes/> [2010, 8 June]; Tripartite Core Group, Post-Nargis Joint Assessment Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

¹⁰⁹ Tripartite Core Group, Post-Nargis Recovery Preparedness Plan Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

¹¹⁰ E.g., Voravit Suwanvanichkij *et al.*, After the Storm: Voices from the Delta Baltimore, MD: Johns Hopkins University, 2009.

ได้พบว่ามี การจับกุมและคุมขังบุคคลากรที่ทำงานบรรเทาทุกข์¹¹¹ และการขาดแคลนที่อยู่อาศัยก็เป็นปัญหาใหญ่ แม้ว่าจะผ่านเหตุการณ์ไปแล้วถึง 18 เดือน ซึ่งทางรัฐบาลได้สร้างบ้านให้จำนวนประมาณ 10,000 หลัง¹¹² ผู้บริจาคจากต่างประเทศสร้างบ้านให้จำนวนประมาณ 25,000 หลัง และชาวพม่าเองได้สร้างบ้านด้วยตนเองกว่า 209,000 หลัง¹¹³ เพราะจากการประเมินโดยโครงการตั้งถิ่นฐานมนุษย์แห่งสหประชาชาติ (United Nations Human Settlement Programme: UN-HABITAT) เมื่อเดือนกันยายน ค.ศ. 2009 พบว่ายังคงมีประชาชนประมาณ 450,000 คนในพื้นที่สามเหลี่ยมปากแม่น้ำที่ต้องการที่อยู่อาศัย ต้องกลายเป็นเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากสิทธิทางด้านบ้านเรือน¹¹⁴ ทั้งนี้ ภายใต้กฎหมายพม่าก็มีการรับรองสิทธิที่อยู่อาศัยตามกฎหมายภายในของตนให้แก่ประชาชน¹¹⁵

¹¹¹ Pho Zaw, Arrested Nargis donors not allowed to meet families [Online], Available from: <http://www.mizzima.com/news/inside-burma/2815-arrested-nargis-donors-not-allowed-to-meet-families-.html> [2010, 8 June]; Saw Yan Naing, "Stop Arresting Cyclone Aid Activists: AI" Irrawaddy [Online], Available from: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=17278 [2010, 8 June]; Amnesty International, Burma: End Arrests of Activists and Continue Aid after Cyclone Nargis [Online], Available from: http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=18516 [2010, 8 June]; Myint Maung, "Activist sentenced to 71 Years in Prison," Mizzima [Online], Available from: <http://www.mizzima.com/news/inside-burma/3345-activist-sentenced-to-71-years-in-prison.html> [2010, 8 June].

¹¹² Soe Lwin, "A Roof over Their Heads," Irrawaddy [Online], Available from: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=16728 [2010, 8 June].

¹¹³ "Myanmar: Nargis Survivors still waiting for Shelter," IRIN [Online], Available from: <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=85412> [2010, 8 June].

¹¹⁴ ASEAN Secretariat, Joint ASEAN-UN Press Release Comprehensive Assessment of Cyclone Nargis Impact Provides Clearer Picture of Relief and Recovery Needs, Singapore, 21 July 2008 [Online], Available from: <http://www.aseansec.org/21765.htm> [2010, 8 June].

¹¹⁵ Scott Leckie and Ezekiel Simperingham, Housing, Land, and Property Rights in Burma (Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions, 2009), pp. 6–48; Centre on Housing Rights and Evictions, A Guide to Housing, Land and Property Rights in Burma Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions, 2009.

ในมุมมองของสำนักข่าวตะวันตกรายงานว่า ในปลายปี ค.ศ. 2009 รัฐบาลสหภาพพม่าให้งบประมาณถึงกว่า 570 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกาไปกับเครื่องบินต่อสู้ชั้นสูงจากประเทศรัสเซีย¹¹⁶ และการเสนอแผนงานก่อสร้างเบื้องต้นในการฟื้นฟูของ TCG มีจำนวน 103 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยสังคมระหว่างประเทศเพียง 88 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา เท่านั้น¹¹⁷ ทำให้พบว่าเวลาผ่านไปปีกว่าหลังจากเกิดเหตุการณ์แล้ว ความจำเป็นพื้นฐานก็ยังคงขาดแคลนเป็นจำนวนมาก¹¹⁸ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐบาลเองสามารถใช้งบประมาณที่มีอยู่ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนของตนเองได้

โดยทั่วไปแล้ว ประชาชนชาวพม่ามีชุดแต่งกายประจำชาติสวมใส่ใสร่งและยังคงรักษาวิถีชีวิตแบบดั้งเดิมเอาไว้ มีแต่เพียงวัยรุ่นเท่านั้นที่สวมใส่ชุดสมัยใหม่ จึงทำให้เสื้อผ้าที่นำมาแจกจ่ายไม่เหมาะสมกับผู้ประสบภัยถือเป็นการเสียเปล่า เอกชนรายหนึ่งบริจาคเสื้อผ้าที่ไม่เหมาะสมแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบ แต่เสื้อผ้าที่บริจาคมาให้ล้วนเป็นของที่ทันสมัยเกิน แม้ชุมชนจะได้รับเสื้อผ้าเหล่านั้นไปแต่ก็ไม่ได้นำมาใช้ ทำให้กลุ่มผู้บริจาคมิเจตนาดีเพียงใดหากแต่ไม่เข้าใจถึงวัฒนธรรมท้องถิ่น เพราะในชุมชนที่ได้รับผลกระทบเป็นกลุ่มชนที่เคร่งครัดและอนุรักษ์นิยมจึงสวมใส่เฉพาะชุดใสร่งเท่านั้น เนื่องมาจากวิถีชีวิตของผู้คนเป็นเกษตรกร ทำนา หาปลา เสื้อผ้าที่บริจาคเป็นของสมัยใหม่ มีกางเกงขาสั้น เสื้อคอกระเช้า หรือชุดที่แบบตะวันตก จึงไม่เหมาะสมกับผู้รับ เป็น

¹¹⁶ “Burma to Buy Russian MiG Planes,” BBC [Online], Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8428148.stm> [2010, 8 June]; “Russia to sell Myanmar 20 MiG Fighters-Paper” Reuters [Online], Available from: <http://in.reuters.com/article/worldNews/idINIndia-44947620091223> [2010, 8 June].

¹¹⁷ Larry Jagan, “Aid Trickle in Despite Desperate Need of Nargis Victims,” Mizzima [Online], Available from: http://english.mizzimamedia.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3077:aid-trickles-in-despite-desperate-need-of-nargis-victims&catid=4:inside-burma&Itemid=3 [2010, 8 June];

ASEAN Humanitarian Task Force for Survivors of Cyclone Nargis, New resources mobilized for Cyclone Nargis Survivors [Online], Available from: <http://www.aseanhtf.org/newsletter/Newsletter%20-%20Issue%2010.pdf> [2010, 8 June]; Myanmar: Funding Shortfall Hits Nargis Survivors. IRIN [Online], Available from: <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=87205> [2010, 8 June].

¹¹⁸ “Myanmar: Helicopter Aid Service grounded” IRIN [Online], Available from: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=85783> [2010, 8 June].

ตัวอย่างของการให้ความช่วยเหลือที่ทำให้ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของผู้รับในการบริบาล
สิ่งของบรรเทาทุกข์

เครื่องอุปโภคที่นำมาบริบาลก็เป็นอีกสิ่งหนึ่งที่มีปัญหา เช่น การแจกจ่ายบะหมี่กึ่งสำเร็จรูปให้แก่ผู้ประสบภัย แต่พื้นที่ประสบภัยจากพายุถูกทำลายจนราบเรียบ ขาดอุปกรณ์ในการหุงต้มและน้ำสะอาด เป็นอุปสรรคในการปรุงอาหารและบริโภคบะหมี่กึ่งสำเร็จรูป

ประชาชนในพื้นที่จะสะสมน้ำไว้ในตุ่มในช่วงฤดูฝนเพื่อใช้บริโภคในฤดูแล้ง แต่อาสาสมัครไม่ทราบเมื่อไปขอพักอาศัยกับชาวบ้านจึงใช้น้ำนั้นมาอาบน้ำแทน

โดยทั่วไปแต่ละประเทศมีกฎหมายตรวจคนเข้าเมือง อาสาสมัครบรรเทาทุกข์จากต่างประเทศที่จะเข้าไปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยมีปัญหาในการขออนุญาตเข้าประเทศสหภาพพม่า^{*} แม้แต่จะเป็นประชาชนในประเทศอาเซียนด้วยกันเองก็ตามที่ไม่ต้องขอวีซ่า แต่จากปัญหาในเรื่องการเมืองภายในของพม่าเองจึงทำให้รัฐบาลพม่าเข้มงวดต่อการเข้าเมืองของชาวต่างชาติ แม้จะเป็นอาสาสมัครที่เข้าไปช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ก็ตาม ทำให้มีอาสาสมัครจำนวนมากที่ตกค้างอยู่ในประเทศไทยเนื่องจากการอนุญาตล่าช้า

สัญชาติของบุคลากรทางด้านมนุษยธรรมก็เป็นสิ่งที่สร้างความกังวลให้กับรัฐบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนสัญชาติอเมริกันและอังกฤษที่ถูกห้ามไปยังพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ หรือแม้แต่พื้นที่บางส่วนของเมืองย่างกุ้งก็ตาม สืบเนื่องมาจากแรงกดดันจากภายนอกประเทศที่มีผลให้เกิดความไม่ไว้วางใจต่อคนชาติดังกล่าว ทั้งที่บุคลากรทางด้านมนุษยธรรมจำเป็นอย่างยิ่งที่จะอาศัยความเป็นกลางในการปฏิบัติงาน แต่ในสถานการณ์กลับถูกเลือกปฏิบัติโดยรัฐบาลพม่า

นอกจากนี้ระยะเวลาที่อาสาสมัครได้รับอนุญาตให้อยู่ในประเทศสหภาพพม่าก็ไม่แน่นอน มีระยะเวลาเพียง 3-4 เดือน หรือบางกรณีก็ให้เป็นรายเดือน ถ้าเข้ามาเพียงชั่วคราวก็จะให้อยู่เพียงสองอาทิตย์ หากมีความประสงค์จะขอยุ่ยาวนานกว่านั้นก็จะเป็นปัญหา เพราะทางการพม่าจะไม่ออกใบอนุญาตให้เป็นรายปี ถึงกระนั้นการที่จะได้รับอนุญาตให้อยู่ ยังต้องอาศัยเอกสารหลายฉบับจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงสาธารณสุข หรือกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งเป็นกำแพงขวางกั้นไม่ให้อาสาสมัครสามารถเข้าไปทำงานช่วยเหลือได้อย่างสะดวกรวดเร็ว กว่าหน่วยงานของรัฐบาลจะออกเอกสารให้ต้องผ่านขั้นตอนการตรวจสอบอย่างล่าช้า กว่าที่หนังสือ

* ความกังวลของรัฐบาลพม่าต่อชาวต่างชาติเพราะช่วงเวลานั้น รัฐบาลกังวลเกี่ยวกับการร่างรัฐธรรมนูญและจัดการเลือกตั้ง แม้ว่าผู้ผู้นั้นจะมีสัญชาติการทำงานกับองค์กรแต่ก็ได้รับการอนุญาตให้อยู่เพียงไม่เกิน 6 เดือน เท่านั้น.

อนุญาตจะส่งกลับมายังกงสุลหรือสถานทูต จึงใช้เวลาเป็นแรมเดือน แม้แต่บุคลากรขององค์การระหว่างประเทศทางด้านมนุษยธรรมที่เข้าไปในพื้นที่ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามระเบียบขั้นตอนดังกล่าวด้วย

สิ่งของบรรเทาทุกข์ส่วนมากมักจะขนส่งมาทางเครื่องบิน จึงทำให้บุคลากรเข้ามาเกี่ยวข้องกับรวมไปถึงสิ่งของนั้นเองด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวชภัณฑ์ ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึงวันหมดอายุ เพราะเวชภัณฑ์ส่วนมากที่ส่งมาให้มักจะใกล้หมดอายุแล้วทั้งนั้น จะดำเนินการอย่างไรในการแจกจ่าย หรือหากเก็บไว้เพื่อใช้ในอนาคตก็เก็บไว้ไม่ได้ การให้ความช่วยเหลือจึงไม่บรรลุเป็นผลเท่าที่ควร

สภาพอากาศของประเทศในแถบตะวันออกกลางบริเวณผ้าห่มแบบผ้าวมซึ่งมีความหนา มาก แต่พื้นที่ประสบภัยมีสภาพภูมิอากาศแบบร้อนชื้น ในบ้านของผู้ประสบภัยไม่มีเครื่องปรับอากาศ จึงทำให้ผ้าห่มดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการใช้งาน เป็นการสูญเสียโดยเปล่าประโยชน์

เครื่องมืออุปกรณ์โดยเฉพาะเครื่องมือที่ใช้ในการสื่อสาร ช่วงแรกที่เกิดภัยพิบัติได้มีการนำเครื่องมือเข้ามาภายใต้กฎเกณฑ์ดังกล่าว แต่ช่องสัญญาณถูกควบคุมโดยรัฐบาล จึงทำให้การสื่อสารไม่สามารถกระทำได้โดยเสรี

สิ่งของบริจาคที่ส่งมาจากต่างประเทศให้ผู้ประสบภัยต้องใช้เอกสารพิธีการศุลกากร หนังสือรับรองจากรัฐบาล เพื่อรับรองความถูกต้องของสิ่งบริจาค เพราะต้องยืนยันกับศุลกากรในการขอยกเว้นภาษี และเอกสารระหว่างรัฐบาลกับองค์การต่างๆ เพื่อความเข้าใจ แต่บางครั้งสิ่งของมีความจำเป็นในการใช้เร่งด่วนไม่สามารถรอขั้นตอนการยกเว้นภาษีดังกล่าวได้ จึงทำให้ผู้ที่ทำงานในพื้นที่ต้องยอมชำระภาษีตามขั้นตอนปกติแทน

ภาษาก็เป็นอีกอุปสรรคในการดำเนินงาน เนื่องจากชาวบ้านเข้าใจแต่ภาษาท้องถิ่น ชาวต่างชาติที่เข้าไปจึงต้องมีล่ามทำหน้าที่เป็นสื่อกลาง ล่ามจะเป็นเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีอำนาจในเขตนั้น การสอบถามปัญหากับผู้ประสบภัยจึงไม่ได้รับคำตอบที่แท้จริง เนื่องจากประชาชนต้องตอบคำถามผ่านล่ามจึงไม่กล้าพูดความจริง

จุดที่น่าสนใจ คือ สภาพอากาศของพม่าเป็นหน่วยงานของรัฐบาล เจ้าหน้าที่กาชาดพม่าจึงเป็นข้าราชการบทสนทนากับชาวบ้านจึงต้องจำกัดอยู่แต่เพียงเรื่องการให้ความช่วยเหลือเกี่ยวกับภัยพิบัติเท่านั้น การสอบถามความเป็นอยู่และความต้องการของชาวบ้าน รวมทั้งคำถามที่เกี่ยวข้องกับการเมืองการปกครองอันจะนำไปสู่การวิพากษ์วิจารณ์รัฐบาลจึงเป็นสิ่งต้องห้าม อาทิสหรัฐฯได้ทำการให้ความช่วยเหลืออย่างไรบ้าง เป็นต้น คำถามจึงต้องเกี่ยวกับด้านมนุษยธรรมเท่านั้น

สหพันธ์กาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศได้มีการจัดตั้งทีมขึ้นมาเพื่อปฏิบัติงานภาคสนาม เพื่อประเมินผลกระทบและความเสียหายในพื้นที่ หากแต่ระยะแรกยังคงถูกห้ามเข้าปฏิบัติงานในพื้นที่ จึงต้องทำงานร่วมกับสภากาชาดของพม่า โดยจัดตั้งศูนย์ประสานงานรับผิดชอบในการจัดหาโกดังเก็บของบริจาค เพราะในช่วงเดือนแรกหลังจากประสบภัยมีสิ่งของจำนวนมากถูกส่งเข้ามาจากต่างประเทศ มีงานด้านเอกสารเพื่อขอยกเว้นภาษี การจัดทำใบอนุญาตนำเข้ารถยนต์ที่ได้รับบริจาคจากสภากาชาดของประเทศอื่น และการจดทะเบียนรถเหล่านั้น การทำงานต่อมา คือ เข้าไปยังชุมชนร่วมกับเจ้าหน้าที่สภากาชาดพม่าเป็นระยะเวลาประมาณหนึ่งสัปดาห์แล้วจึงกลับมารายงานที่ศูนย์

ฤดูฝนทำให้ช่วงแรกในการเข้าไปแจกจ่ายสิ่งของลำบากมากเพราะที่ลุ่มมีน้ำหลากมากและมีคลื่นแรง อีกทั้งเรือที่ใช้งานได้ก็มีอยู่อย่างจำกัดและอยู่ในสภาพไม่สมบูรณ์ ชาวบ้านก็เป็นอาสาสมัครในการแจกจ่ายสิ่งของ พอหลังจากเกิดภัยแล้วหนึ่งเดือน ก็ยังมีการลงพื้นที่เพื่อประเมินผลอีกครั้งหนึ่ง จึงพบว่ามีปัญหาเรื่องการคมนาคม เพราะถนนได้รับความเสียหาย สะพานขาด เนื่องจากไม่สามารถรองรับน้ำหนักของรถที่บรรทุกของได้ จนถึงกับมีรถติดอยู่กลางสะพานที่หัก

การแจกจ่ายสิ่งของในบางครั้งต้องไปยังหมู่บ้านที่ห่างไกลออกไป มีปัญหาในการเดินทางที่ยากลำบาก จึงต้องอาศัยความช่วยเหลือจากกองทัพ โดยยังคงต้องคำนึงถึงหลักการทำงานที่จะต้องดำรงความเป็นกลางเอาไว้ด้วย ทหารจึงเข้ามามีส่วนร่วมในการขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์ทำให้ชาวบ้านในพื้นที่ประสบภัยบางหมู่บ้านที่มีทัศนคติต่อต้านรัฐบาล จึงเกิดความวิตกกังวลต่อการรับความช่วยเหลือด้วย รัฐบาลพม่าไม่ต้องการให้มีกองกำลังต่างชาติเข้ามาช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพราะถือว่าเป็นปัญหาภายในของประเทศ ทั้งที่การลำเลียงของบรรเทาทุกข์ให้แก่ผู้ประสบภัยต้องใช้เฮลิคอปเตอร์ เนื่องจากเส้นทางคมนาคมทางบกถูกตัดขาด จนทำให้แม้ระยะเวลาจะผ่านไปถึงหลายสัปดาห์ ความช่วยเหลือก็ยังคงเข้าไปไม่ถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบที่อยู่ห่างไกล ภาคเอกชนของพม่าจึงต้องเข้ามาเป็นผู้แจกจ่ายสิ่งของในพื้นที่ห่างไกลเหล่านั้นแทนหน่วยงานของรัฐบาลพม่า

การเกิดพายุไต้ฝุ่นเป็นเหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติที่ร้ายแรงซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน อาจถือได้ว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐบาลพม่าต้องรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติที่มีความรุนแรงและมีผู้ที่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยได้อย่างทันที่และทั่วถึง เนื่องจากตามปกติแล้วโดยเฉลี่ยจะมีพายุขนาดเล็กเพียง 2 ลูกที่จะเข้าประเทศสหภาพพม่าต่อปีที่มาจากอ่าวเบงกอลในช่วงฤดูฝน เป็นบทเรียนให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนมีประสบการณ์ในการบริหารจัดการกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ เพื่อที่จะเรียนรู้และนำไปพัฒนาในอนาคตที่หวังว่าจะไม่มีอีก

รัฐบาลทำหน้าที่ประสานงานกับสภาทนายความที่รับผิดชอบในการแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์ โดยสหพันธ์สภาทนายความและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศจะทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือ ซึ่งองค์การระหว่างประเทศแต่ละองค์การ พัฒนาภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกประเทศจะมีการประชุมระหว่างหน่วยงาน (Inter-Agency Meeting) เพื่อแบ่งปันข้อมูลกัน อาทิ สถิติผู้เสียชีวิตและเจ็บป่วย แจกโครงการที่หน่วยงานของตนดำเนินงานอยู่ เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของการทำงานในหน่วยงานและการบริจาคสิ่งของ รวมทั้งยังทำให้ทราบอีกด้วยว่างานส่วนใดยังขาดผู้รับผิดชอบและมีส่วนร่วมในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งการประชุมจะมีอาทิตย์ละสองครั้ง โดยแต่ละองค์การก็จะสลับและหมุนเวียนกันไปเป็นเจ้าภาพ

เนื่องจากในบริเวณลุ่มแม่น้ำเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญ จึงมีผู้คนหลากหลายเข้ามาทำงาน จากมุมมองของรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือขั้นต้นแก่ชุมชนชาวพุทธก่อน ไม่ได้แบ่งแยกตามเชื้อชาติ เนื่องจากมีองค์การพัฒนาภาคเอกชนจากต่างประเทศเข้ามาให้ความช่วยเหลือในกลุ่มผู้ประสบภัยดังกล่าวอยู่แล้ว

การแจกจ่ายสิ่งของโดยไม่ให้ความเคารพในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ เนื่องจากมีประชาชนออกมาจากหมู่บ้านที่ห่างไกลต้องมาอาศัยในเพิงพักพิงชั่วคราวทั้งครอบครัว เพื่อรอคอยความช่วยเหลือที่ริมถนน แต่ผู้บริจาคสิ่งของส่วนใหญ่ไม่ได้หยุดรถเพื่อแจกจ่ายสิ่งของ กลับโยนของบริจาคไปที่กลางถนนให้ผู้คนแย่งสิ่งของกันเอง

กลุ่มแพทย์ชาวพม่าและกลุ่มแพทย์ต่างชาติมีทั้งเข้ามาในพม่าเอง หรือเข้ามาผ่านทางสหพันธ์ทนายความและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ ในการรักษาประชาชนในพื้นที่ประสบภัย นอกจากเครื่องเวชภัณฑ์ที่นำติดตัวมา ยังได้รับบริจาคเครื่องเวชภัณฑ์จากประชาชนชาวพม่าในประเทศด้วย การรักษามี 2 รูปแบบ คือ แพทย์เพื่อรักษาอาการเจ็บป่วยทางกาย และจิตแพทย์เพื่อรักษาอาการเจ็บป่วยทางใจ ซึ่งในระยะยาวแล้วนักจิตแพทย์จึงมีความสำคัญมาก โดยจะมุ่งเน้นไปยังเด็กเพื่อให้ลืมเรื่องทุกข์ในอดีต ประเทศไทยส่งกลุ่มแพทย์เข้ามาให้ความช่วยเหลือในนามของรัฐบาล ต่อมาจึงมีสภาทนายความสิงคโปร์ และสภาทนายความมาเลเซียที่เข้าไปให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นไปตามบันทึกข้อตกลงทวิภาคที่ทำเอาไว้กับสภาทนายความพม่า

ในขณะที่ความช่วยเหลือระหว่างประเทศเกิดอุปสรรคทำให้เข้ามาล่าช้า องค์การภายในประเทศและปัจเจกชนก็กลายเป็นกลุ่มแรกที่ดำเนินการให้ความช่วยเหลือ¹¹⁹ ภายหลังจากที่เกิดเหตุ 3 วัน จึงรวมตัวกันและเรียกว่ากลุ่มเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขจากเขตชายแดนไทย-พม่า

¹¹⁹ International Human Rights Clinic at Harvard Law School, *Crimes in Burma* Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.

(Emergency Assistance Teams-Burma: EAT-Burma) มีอาสาสมัครส่วนมากเป็นผู้ที่รอดชีวิตจากพายุไซโคลนและผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลกระทบ โดยได้รับความช่วยเหลือจากชุมชนที่อยู่ตามแนวพรมแดนไทย-พม่า และองค์การระหว่างประเทศต่างๆ ที่ส่งความช่วยเหลือผ่านมายังประเทศไทย

ทีมงานที่ให้ความช่วยเหลือมีจำนวน 44 ทีม ซึ่งแต่ละทีมได้รับการฝึกในประเทศไทยเกี่ยวกับการตอบสนองฉุกเฉิน การแจกจ่ายอาหารและน้ำ การปฐมพยาบาลเบื้องต้น เพื่อให้ความช่วยเหลือไปสู่ชุมชนที่ได้รับผลกระทบอย่างรวดเร็วที่สุด จึงทำให้ระยะเวลา 3 เดือน กลุ่มเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขจากเขตชายแดนไทย-พม่าได้ส่งความช่วยเหลือให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบกว่า 180,000 คน ที่อยู่อาศัยใน 87 หมู่บ้านใน 17 เมือง¹²⁰

ความช่วยเหลือจากต่างประเทศอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อความต้องการของผู้ที่ได้รับผลกระทบ¹²¹ อีกทั้งรายงานผลกระทบจากภัยพิบัตินำเสนอร่วมกับรัฐบาลพม่า ได้มุ่งเน้นแต่ผลกระทบทางด้านสังคมไม่ได้กล่าวถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนเลย¹²² แต่ก็ต้องยอมรับความจริงที่ว่าทางการได้ปิดกั้นสื่ออย่างเข้มงวด รวมถึงควบคุมการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการของชุมชน¹²³ จึงทำให้การแสวงหาข้อมูลของกลุ่มเจ้าหน้าที่ด้านสาธารณสุขจากเขตชายแดนไทย-พม่าจากการสำรวจภาคสนามของอาสาสมัครซึ่งเป็นประชาชนในพื้นที่จึงมีความน่าเชื่อถือ เพราะเข้าถึงในพื้นที่ส่วนที่ห้ามชาวต่างชาติเข้าไป อาสาสมัครสามารถเดินทางไปยังพื้นที่ต่างๆ อย่าง

¹²⁰ Voravit Suwanvanichkij *et al.*, Community-Based Assessment of Human Rights in a Complex Humanitarian Emergency: The Emergency Assistance Teams-Burma and Cyclone Nargis [Online], Available from: <http://www.conflictandhealth.com/content/4/1/8>, p. 3 [2010, 8 June].

¹²¹ “Myanmar Cyclone Survivors Still Need Shelter: UN” Reuters [Online], Available from: http://www.reuters.com/article/idUSBKK542934._CH_2400 [2010, 8 June]; ASEAN Secretariat, Press Release - ASEAN Foreign Ministers Calls for More Funds for Post-Nargis Activities [Online], Available from: <http://www.aseansec.org/23656.htm> [2010, 2 June].

¹²² Tripartite Core Group, Post-Nargis Social Impacts Monitoring Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

¹²³ Ed Cropley, “Myanmar Cyclone Meeting More About Access than Aid,” Reuters [Online], Available from: <http://www.reuters.com/article/idUSBKK13068720080524> [2010, 8 June]; Jonathan Fildes, “Burma blocks Emergency Telecoms”, BBC <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7473972.stm> [2010, 8 June].

อิสระ และได้รับความไว้วางใจจากผู้รอดชีวิตและผู้ที่ทำงานให้ความช่วยเหลือ การทำงานทั้งหมด จึงไม่ถูกควบคุมจากรัฐบาลพม่า ทำให้ได้ผลงานที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง

การฟื้นฟูเป็นเรื่องยากที่รัฐบาลพม่าจะกระทำได้โดยลำพัง และการให้ข่าวจากทางการ ประชาชนในพื้นที่หวาดกลัวต่อการเปิดเผยข้อมูลข้อเท็จจริง¹²⁴ สิ่งที่ต้องคำนึง คือ ประเทศสหภาพ พม่า นั้นมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวางและเป็นระบบ รวมไปถึงการละเมิดพันธกรณี ระหว่างประเทศตามอนุสัญญาต่างๆ ที่ตนเป็นประเทศภาคี¹²⁵ เช่น อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ค.ศ. 1989 อนุสัญญาว่าด้วยการขจัดการเลือกปฏิบัติต่อสตรีในทุกรูปแบบ ค.ศ. 1979 และ อนุสัญญา ฉบับที่ 29 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ ค.ศ. 1930 (International Labour Organisation Convention 29 on Forced Labour 1930)¹²⁶ ซึ่งเป็นการปฏิบัติก่อนที่จะมี เหตุการณ์พายุไซโคลนนาเกส เป็นปัญหาของเจ้าหน้าที่จากองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือต่างชาติ ต้อง เผชิญในการจำกัดการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ถูกจำกัดการหาข้อมูล และการเดินทาง¹²⁷ จึงปฏิเสธไม่ได้ถึงความสำคัญของการกำกับดูแลการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐที่มีความสลับซับซ้อนฉุกเฉินทางด้านมนุษยธรรม (Complex Humanitarian Emergencies)¹²⁸ เพื่อให้ตอบสนองความต้องการของเหยื่อที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

¹²⁴ “Junta offers Showcase Camps, but Most Burmese lack Aid” *New York Times* [Online], Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/23/world/asia/23aid.html> [2010, 8 June]; Wai Moe, “Junta wants \$11 billion in aid,” *Irrawaddy* [Online], Available from: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=12203 [2010, 8 June]

¹²⁵ United Nations General Assembly Resolution 52/137 (12 December 1997) Situation of Human Rights in Myanmar, United Nations Document A/RES/52/137; Committee on the Elimination of Discrimination against Women, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Myanmar United Nations Document CEDAW/C/MMR/CO/3; Amnesty International. Crimes against Humanity in Eastern Myanmar New York: Amnesty International, 2008.

¹²⁶ International Labour Organisation, Convention Concerning Forced or Compulsory Labour, United Nations, Treaty Series, Vol. 39, p. 55;

¹²⁷ Transparency International, Corruption Perceptions Index 2009 Berlin: Transparency International, 2009; Report to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, International Organizations: Assistance Programs Constrained in Burma Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office, 2007.

¹²⁸ J. M. Albala-Bertrand, “Responses to Complex Humanitarian Emergencies and Natural Disasters: An Analytical Comparison,” *Third World Quarterly* 21, 2 (2000): 215–227.

อย่างแท้จริง ในขณะที่ผู้นำรัฐเพิกเฉยต่อการให้ความช่วยเหลือ หรือละเลยที่จะให้ความช่วยเหลือโดยลำพัง เพราะเห็นว่าไม่มีความจำเป็นต้องรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศเพิ่มเติมอีก

5.4.3 บทเรียน

ความตายจากภัยธรรมชาติพอเป็นที่เข้าใจได้ แต่ความตายเพราะการไร้มนุษยธรรมของผู้มีอำนาจเป็นสิ่งที่ไม่ควรนิ่งเฉย และได้แต่หวังว่า สังคมระหว่างประเทศจะเรียนรู้และหลีกเลี่ยงที่จะมีโศกนาฏกรรมในด้านของมนุษยธรรมเช่นนี้

นายพลอาวูโสตาน ชว่ย (Thien Shwe) ปฏิเสธที่จะตอบการติดต่อจากเลขานุการแห่งสหประชาชาติ¹²⁹ อีกทั้งผู้อำนวยการสำหรับการให้ความช่วยเหลือต่างประเทศของประเทศสหรัฐอเมริกา หลังจากเข้าพบนายพล อาวูโสตาน ชว่ย และผู้นำระดับสูงในรัฐบาลก็ได้รับการยืนยันใดๆ เกี่ยวกับการเพิ่มการยอมรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม¹³⁰ แม้แต่สหภาพยุโรปก็แถลงข่าวเพื่อตั้งคำถามไปยังรัฐบาลพม่าถึงเหตุผลในการไม่ยอมออกวีซ่าให้แก่ผู้ทำงานให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม แต่ก็ไม่ได้รับคำตอบ¹³¹ โดยเริ่มแรกยอมรับความช่วยเหลือเพียงจากประเทศในกลุ่มอาเซียนเท่านั้น¹³²

ส่วนการระบุว่าประเทศสหภาพพม่ากระทำอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติ โดยละเว้นการกระทำ (Omission)¹³³ ในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเป็นการง่ายในการอธิบายหลังจากเกิด

¹²⁹ Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, "Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect" (Myanmar/Burma Briefing No 2, Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 2008), p. 3.

¹³⁰ I. MacKinnon, "Aid Trickles in as Junta Stalls Offers of Help," *The Guardian* (16 May 2008): 4.

¹³¹ "No Breakthroughs in Myanmar Aid Crisis: EU Envoy" *AFP* (16 May 2008) [Online], Available from: <http://afp.google.com/article/ALeqM5hHsTRuuL2iCXBi4UZpFkwgXHm0JQ> [2010, 12 July].

¹³² Seth Mydans and Alan Cowell, "Myanmar to Widen Neighbors' Aid Role," *New York Times* (20 May 2008): A10.

¹³³ Prosecutor v. Blagojevic & Jokic, Case No. IT-02-60-T, Judgment, ¶ 556 (Jan. 17, 2005); Prosecutor v. Krstic, Case No. IT-98-33-T, Judgment, ¶ 485 (Aug. 2, 2001); Prosecutor v. Blaškić, Case No. IT-95-14-T, at ¶ 217; Prosecutor v. Kordic & Cerkez, Case No. IT-95-14/2-T, Judgment, ¶ 236 (Feb. 26, 2001).

เหตุการณ์ขึ้นแล้ว ทั้งที่ก่อนหน้านี้ก็ไม่ปรากฏว่ามีความตื่นตัวถึงประสิทธิภาพความร้ายแรงของ พายุไซโคลนนาทิสหรือระบุไว้อย่างชัดเจนว่าจะเกิดความเสียหายได้อย่างมากมายเช่นนี้¹³⁴ ซึ่งย่อมแตกต่างจากการที่รัฐบาลจงใจวางแผนหรือให้การสนับสนุนการฆ่า ซึ่งเป็นจุดให้นำความรับผิดชอบในการปกป้องมาใช้¹³⁵ ตามปกติแล้วเมื่อมีความผิดเกิดขึ้นในดินแดนใด รัฐนั้นก็จะเป็นผู้ริเริ่มทำการสืบสวนและลงโทษ¹³⁶ ซึ่งคงเป็นไปได้ยากที่รัฐบาลพม่าจะดำเนินการสอบสวนผู้นำใน รัฐบาล อีกทั้ง ความผิดฐานอาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติจะเป็นเขตอำนาจสากล (Universal Jurisdiction) ก็ตาม¹³⁷ แต่ก็เป็นเพียงแต่ในทางทฤษฎีเท่านั้น เพราะจากการปฏิบัติในการลงโทษ ผู้นำรัฐอื่นนั้น ยากยิ่ง เช่น เบลเยียมเคยมีความพยายามในการออกบัตรการกฎหมายภายในของตน ในประเด็นนี้กลับต้องพบอุปสรรคในการดำเนินการดังกล่าว¹³⁸ ซึ่งทำให้กระบวนการที่จะเห็นผู้นำ ของรัฐถูกลงโทษตามเขตอำนาจสากลในความผิดนี้ไม่่ง่ายนัก และยากที่จะเกิดขึ้นจริงในเร็ววันนี้

ท่ามกลางสภาพความเป็นอยู่ของประชาชน แม้ว่าจะไม่เกิดเหตุการณ์นาทิสก็มีแนวคิดในการใช้หลักความรับผิดชอบในการปกป้องต่อพม่าที่ปฏิบัติต่อประชาชนของตน¹³⁹ จึงต้องแยกแยะ

¹³⁴ "Cyclone Lashes Myanmar After Missing Bangladesh," AFP 1 May 2008 [Online], Available from: <http://afp.google.com/article/ALeqM5g1RRGj6eAYhPLa8JFCEfyDvz0PgA> [2010, July 13]; "Tropical Cyclone Nargis Gains in Strength on Way toward Myanmar," Bloomberg (2 May 2008) [Online], Available from: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601080&sid=\aR0BCBZCzWs&refer=asia#> [2010, July 13]; "Bangladesh Raises Storm Alert, Urges Swift Rice Harvest," Reuters 29 April 2008 [Online], Available from: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/DHA224084.htm> [2010, July 13].

¹³⁵ Ramesh Thakur, "Should the UN Invoke the 'Responsibility to Protect'?", Globe and Mail (8 May 2008): A21; "The UN and Humanitarian Intervention: To Protect Sovereignty, or to Protect Lives?," Economist (17 May 2008): 50; Tyra R. Saechao and Sujeet B. Rao, "Op-Ed., Aid for Myanmar: Strategies for International Relief," Washington Times (30 May 2008): A21.

¹³⁶ Kriangsak Kittichaisaree, International Criminal Law (Oxford: Oxford University Press, 2001), p. 38; M. Cherif Bassiouni, Introduction to International Criminal Law (Dordrecht: Hoter Publishing, 2003), p. 712-713.

¹³⁷ Kriangsak Kittichaisaree, International Criminal Law, p. 39.

¹³⁸ *Id.*, p. 62; Cherif Bassiouni, Introduction to International Criminal Law, p. 713.

¹³⁹ Responsibility to Protect: Engaging Civil Society, Crisis in Burma [Online], Available from: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-burma> [2010, 12 July]; e.g., High Commissioner for Human Rights, 'Statement by Ms. Louise Arbor, UN High Commissioner for Human

ความต้องการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติกับการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินทางด้านมนุษยธรรม เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ตกเป็นเหยื่อจากผู้นำเผด็จการภายใต้รัฐบาลทหาร¹⁴⁰ เพราะเคยมีความพยายามที่จะนำประเด็นเรื่องสถานการณ์สิทธิมนุษยชนในพม่าขึ้นไปสู่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ ใน ค.ศ. 2006 แต่ก็ไม่สำเร็จ¹⁴¹ แม้จะมีการเรียกร้องเป็นมติจากสหภาพยุโรปก่อนหน้านี้แล้วก็ตาม¹⁴²

ท่ามกลางการคัดค้านจากประเทศจีนและประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งจีนเน้นว่าพม่าเป็นประเทศที่มีอธิปไตยและจะคัดค้าน (Veto) มติโดยทันที¹⁴³ ประธานาธิบดีฝรั่งเศสจึงไม่ประสบความสำเร็จในการถามคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ เพื่อใช้อำนาจบังคับการเข้าถึงของบุคลากรบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศไปยังประเทศที่รัฐบาลปฏิเสธการรับความช่วยเหลือจากเหตุการณ์พายุไซโคลนนาทิส¹⁴⁴

ผลจากการนำทหารเข้าไปยังพม่าจะมีผลอย่างไรต่อไปหลังจากนั้น ซึ่งอาจนำไปสู่สงครามกลางเมืองและการล่มสลายของรัฐพม่าก็เป็นได้¹⁴⁵ อเมริกาต้องการส่งทีมเข้ามาประเมินพม่า ซึ่งสร้างความไม่ไว้วางใจ จนนำไปสู่การปฏิเสธคนชาติอเมริกาในการเข้ามา¹⁴⁶

Rights on the Occasion of the 5th Special Session of the Human Rights Council', UN HRC, 5th special session, 2 October 2007.

¹⁴⁰ Asian Human Rights Commission, "Worst Response Ever to a Disaster" Press Release, AHRC-STM-137-2008 (16 May 2008) [Online], Available from: <http://www.ahrchk.net/statements/mainfile.php/2008statements/1532/> [2010, 12 July].

¹⁴¹ United Nations Department of Public Information, Security Council, in Procedural Action, Votes to Include Human Rights Situation in Myanmar on Its Agenda, Press Release, SC/8832, 15 September 2006 [Online], Available from: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8832.doc.htm> [2010, 12 July].

¹⁴² European Resolution on Burma, 17 November 2005, [2005] OJ C 280 E/473.

¹⁴³ Jonathan Marcus, "World Wrestles with Burma Aid Issue," BBC News 9 May 2008 [Online], Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7392662.stm> [2010, July 13].

¹⁴⁴ par Pierre Lellouche, "Scandale birman: Plus jamais ça!," Le Monde, (24 June 2008): 17.

¹⁴⁵ Robert D. Kaplan, "Aid at the Point of a Gun," The New York Times, (14 May 2008) [Online], Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/14/opinion/14kaplan.html?ref=opinion> [2010, 12 July].

¹⁴⁶ David I. Steinberg, "Cyclone Aid and China's Role" New York Times (6 May 2008) [Online], Available from: <http://topics.blogs.nytimes.com/2008/05/06/one-question-on-myanmar/>

ส่วนความช่วยเหลือที่มาจากความตกลงทวิภาคีที่ทำกับรัฐบาลพม่า องค์การพัฒนาภาคเอกชน และหน่วยงานของสหประชาชาติต่างก็สามารถเข้าถึงพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบในบางส่วน มีการยอมรับเที่ยวบินที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือจากออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา อินเดีย และจีน พร้อมทั้งอนุญาตให้บุคลากรเข้ามาในประเทศ¹⁴⁷

การฟื้นฟูในพม่าเมื่อเทียบกับเหตุการณ์สึนามิที่เกิดในอาเจห์แล้ว พบว่าในช่วงระยะเวลา 2 เดือน การฟื้นฟูในประเทศสหภาพพม่ากลับพบมีความคืบหน้ามากกว่า¹⁴⁸ มีแนวคิดจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศสหรัฐอเมริกาให้ปล่อยของบรรเทาทุกข์จากทางอากาศไปยังพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ¹⁴⁹ จนไปถึงความเป็นไปได้ในการส่งกองกำลังเข้าไป¹⁵⁰ สิ่งสำคัญสำหรับการใช้กองกำลังนั้นจะต้องเกิดผลลัพธ์ดีกว่าการไม่ใช้กองกำลัง¹⁵¹

โดยการปล่อยของมาจากอากาศแม้จะเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการลำเลียงของบรรเทาทุกข์ โดยเฉพาะในบริเวณที่ไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับความต้องการในพื้นที่นั้น และที่ที่ไม่มีกาให้ความช่วยเหลือในพื้นที่

[2010, 12 July]; Kirk Leech, "Aid with Strings" (14 May 2008) The Guardian [Online], Available from: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/may/14/aidwithstrings> [2010, 12 July].

¹⁴⁷ Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, "Cyclone Nargis and the Responsibility to Protect" (Myanmar/Burma Briefing No 2, Asia Pacific Centre for the Responsibility to Protect, 2008), p. 12.

¹⁴⁸ Association of South-East Asian Nations, 2nd Press Release of the Tripartite Core Group: Further Inroads to Relief and Early Recovery for Victims of Cyclone Nargis, Press Release, 2 July 2008 [Online], Available from: <http://www.aseansec.org/21726.htm>[2010, 12 July].

¹⁴⁹ "US Considers Air Drops for Burma Cyclone Victims" (5 May 2008) USA Today [Online], Available from: <http://www.usatoday.com/news/washington/2008-05-08-us-burma> N.htm [2010, 12 July].

¹⁵⁰ Andrew O'Neil, "Kosovo Aid: The Model" The Australian (14 May 2008) [Online], Available from: <http://www.theaustralian.com.au/news/kosovo-aid-the-model/story-e6frg7b6-111116328390> [2010, 12 July].

¹⁵¹ Report of the Secretary General's High-level Panel on Threats, Challenges and Change, A More Secure World: Our Shared Responsibility (New York: United Nations Department of Public Information, 2004), p. 67; International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect (Ottawa: IDRC Books, 2001), p. 37.

หากแต่ในทางกลับกัน การส่งของโดยวิธีนี้ก็อาจจะขาดการประสานงานกับผู้ที่อยู่ในพื้นที่เกี่ยวกับการแจกจ่ายสิ่งของและป้องกันจลาจล อาจขาดความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากชุมชน จนทำให้ไม่มีหลักประกันอะไร ในการรับรองว่าสิ่งของบรรเทาทุกข์จะเข้าถึงผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือ ด้วยเหตุที่ว่าไม่มีใครรู้ว่าพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอยู่ที่ไหน และมีผู้ที่ได้รับผลกระทบจำนวนเท่าใด สิ่งของที่ส่งทางอากาศอาจตกในที่ห่างไกลจากชุมชนเกินไป หรือตกไปยังน้ำ อาหารที่มาพร้อมกับความช่วยเหลือก็อาจเน่าเสีย ประชาชนในพื้นที่ก็อาจพบว่าความช่วยเหลือไม่ได้ตรงกับความต้องการ ยังไม่รวมถึงความจำเป็นอย่างยิ่งในการมีเจ้าหน้าที่อยู่ในพื้นที่ในการบริหารจัดการ เพื่อไม่ให้เกิดการแย่งชิงกัน ซึ่งผู้ที่อ่อนแอก็จะได้อะไรเลย¹⁵²

การที่จะใช้กองกำลังบังคับการให้ความช่วยเหลือ โดยปราศจากความยินยอมจากรัฐบาลในพื้นที่ ย่อมเป็นการรุกราน และก่อให้เกิดเป็นสงครามได้¹⁵³ แตกต่างไปจากกรณีการส่งความช่วยเหลือทางอากาศในประเทศซูดาน ช่วงยุคทศวรรษที่ 1990 เพราะมีบุคลากรในพื้นที่ทำหน้าที่บริหารจัดการ¹⁵⁴

บทบาทของชุมชนในท้องถิ่นจึงมีความสำคัญยิ่งในการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ ซึ่งสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้ย้ำถึงความสำคัญในประเด็นนี้ว่า ให้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติธรรมชาติ และการตอบสนองอย่างฉุกเฉิน ในการที่จะส่งเสริมให้ชุมชนสามารถต้านทานต่อภัยพิบัติ และสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงชุมชนในพื้นที่ องค์การพัฒนาภาคเอกชน และเอกชน และความร่วมมือที่เข้มแข็งเพิ่มขึ้น กับสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง¹⁵⁵

¹⁵² Oxfam Canada, *Discounting Aid Drops*, Press Release, 14 May 2008 [Online], Available from: <http://www.oxfam.ca/news-and-publications/news/discounting-aid-drops> [2010, 12 July]; B. Ramalingam and S. Pavanello, *Cyclone Nargis, Lessons for Operational Agencies* [Online], Available from: <http://www.alnap.org/pool/files/ALNAPLessonsCycloneNargis.pdf> [2010, 12 July].

¹⁵³ Ramesh Thakur, "Burma and the Responsibility to Protect: First, Do More Good than Harm," *e-International Relations* [Online], Available from: <http://www.e-ir.info/?p=493> [2010, 12 July].

¹⁵⁴ Daniel Maxwell and John Burns, *Targeting in Complex Humanitarian Emergencies: South Sudan Country Case Study* (Massachusetts: Feinstein International Center, 2008), p. 5.

¹⁵⁵ See, Association of Southeast Asian Nations, *A Bridge to Recovery: ASEAN's Response to Cyclone Nargis* Jakarta: Association of Southeast Asian Nations, 2009.

5.4.4 ผลของการขาดสนธิสัญญา

ในช่วงแรกเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ความช่วยเหลือระหว่างประเทศส่วนใหญ่จะถูกปิดกั้นไม่ให้เข้าถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบ แม้ในเวลาต่อมาหลังจากผ่านการเจรจาโดยอาเซียนและสหประชาชาติ รัฐบาลจึงยอมผ่อนปรนมาตรการเพื่อเปิดให้การบรรเทาทุกข์เข้าถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบได้บ้าง แต่ก็พบว่ายังคงไม่ทั่วถึงอยู่ดี ซึ่งการที่ขาดแรงจูงใจจากส่วนกลางในการอำนวยความสะดวกให้กับปฏิบัติการ ย่อมทำให้บุคลากรที่ปฏิบัติงานในพื้นที่ประสบภัยได้รับความลำบาก เนื่องจากต้องพบกับอุปสรรคทางด้านกฎระเบียบภายในและความไม่พร้อมของภาครัฐในการตอบสนองต่อภัยพิบัติแล้ว ยังต้องเผชิญกับความตึงเครียดของสถานการณ์การเมืองภายในอีกด้วย

ข้อเท็จจริงที่ประจักษ์อีกประการ คือ การขาดความสนใจต่อมาตรฐานสากลในการเคารพสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชน ซึ่งส่งผลกระทบต่อและเป็นระยะเวลาอันยาวนานสะสมเรื่อยมา ถึงแม้ว่าประเทศสหภาพพม่าจะมีพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ตนเป็นภาคี แต่การปฏิบัติตามพันธกรณีเหล่านั้นก็ยังคงไม่สมบูรณ์ จึงเป็นจุดที่น่าสังเกตว่า ถ้ามีการพัฒนาสนธิสัญญาว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติขึ้นมา จะมีโอกาสโน้มน้าวให้ประเทศสหภาพพม่าลงนามและให้สัตยาบันในสนธิสัญญานี้ได้อย่างไร เพราะลำพังแต่เพียงพันธกรณีเดิมก็ยังคงเพิกเฉยแล้วจะมีโอกาสเพียงใดถ้ารัฐบาลยังคงยึดแนวทางในการบริหารเดิมและจะเข้าร่วมเป็นภาคีในอนาคตอันใกล้นี้

แม้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า รัฐบาลที่ตั้งอยู่บนเสรีภาพของพลเรือนและการแสดงออกของสื่ออย่างเสรีมีประสิทธิผลมากกว่า¹⁵⁶ แต่เมื่อเทียบกับเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ประเทศจีนซึ่งเกิดขึ้นหลังจากเหตุการณ์พายุไซโคลนนาทิสผ่านไปไม่นาน แต่การตอบสนองของประเทศจีนกลับแตกต่างจากพม่าโดยสิ้นเชิง เพราะผู้นำประเทศจีนต่างให้ความสนใจไปยังที่เกิดเหตุและอำนวยความสะดวก

¹⁵⁶ Jonathan Isham *et al.*, "Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects," *World Bank Economic Review* 11, 2 (1997): 219-242; Jean Drèze and Amartya Sen, *Hunger and Public Action* New York: Oxford University Press, 1991; Amartya Sen, "Public Action to Remedy Hunger," *Interdisciplinary Science Reviews* 16, 4 (1991): 324-336; also see, Timothy Besley and Robin Burgess, "The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and evidence from India," *Quarterly Journal of Economics* 117, 4 (2002): 1415-1451.

ความสะดวกรับกับการบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ¹⁵⁷ จึงยังเป็นการพิสูจน์ให้ประจักษ์ถึงความแตกต่างของระบบการเมืองการปกครองมิใช่เป็นสาเหตุหรืออุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมต่อผู้ที่อยู่อาศัยในดินแดน

แต่อย่างไรก็ตาม การมีสนธิสัญญาพหุภาคีในเรื่องการให้ความช่วยเหลือต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ย่อมเป็นเครื่องมือแสดงให้เห็นถึงแนวโน้มของสังคมระหว่างประเทศที่จะพึงคำนึงถึงผลประโยชน์ของปัจเจกชนเป็นสำคัญ และเป็นหลักประกันพื้นฐานให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติที่แน่นอน

5.5 บทเรียนโดยรวมและพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศ

ไม่ว่าจะมีระบบการเมืองแบบใดที่แตกต่างไปจากระบบประชาธิปไตยก็ไม่ได้หมายความว่า จะส่งผลทำให้การให้ความช่วยเหลือ หรือได้รับการปกป้องสิทธิพื้นฐานไม่เทียบเท่ากับมาตรฐานสากล หากแต่สิ่งสำคัญ คือ เจตนาธรรมาภิบาลทางการเมืองที่รัฐจะใช้ทรัพยากรและความสามารถอย่างเต็มที่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ จนไปถึงความพยายามที่จะปฏิบัติให้ดีกว่าพันธกรณีของตนเองมีอยู่ จึงเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบอย่างแท้จริง และเป็นการยึดประชาชนให้เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการภัยพิบัติ

จากกรณีศึกษาข้างต้น จึงปฏิเสธไม่ได้ถึงความบกพร่องในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ยังคู่อยู่กับการเกิดของภัยพิบัติที่ทวีความรุนแรงและถี่มากขึ้น โดยทางออกหนึ่งที่เป็นเครื่องมือในการรับรองให้ปัจเจกชนเชื่อมั่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ ตราสารกฎหมายที่กำหนดให้เกิดเป็นพันธกรณีและรับรองสิทธิของปัจเจกชนว่าจะได้รับความช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติดังเช่นยามที่เกิดสงคราม ซึ่งการให้ความช่วยเหลือควรจะมี ความง่ายและอุปสรรคน้อยกว่าอีกด้วย หากแต่สภาพความเป็นจริงกลับยังพบว่าไม่มีความชัดเจนในการให้ความช่วยเหลืออย่างเป็นระบบเดียวกัน ยังมีภาระเว้นการให้ความช่วยเหลืออยู่ และปิดกั้นจากความช่วยเหลือจากภายนอก อีกทั้งยังคงปรากฏว่ามีอุปสรรคทางด้านกฎหมายภายในที่ขวางกั้นทำให้ความช่วยเหลือกว่าที่จะเข้าถึงประชาชนที่ได้รับผลกระทบก็ลดทอนจำนวนและปริมาณลง ส่วนบุคลากรที่ปฏิบัติงาน

¹⁵⁷ Ilan Kelman, "Burma and China Disaster Diplomacy," *Disaster and Social Crisis Research Network*, Electronic Newsletter 34 (2008): 2-3 [Online], Available from: <http://dscrn.crc.ensmp.fr/cms/uploads/newsletter/newsletter34.pdf> [2010, 2 June].

ทางด้านมนุษยธรรมก็ยังคงต้องเผชิญกับเงื่อนไขในการเข้าเมืองตามระเบียบที่มีอยู่เดิมซึ่งไม่ตอบรับกับการปฏิบัติงานในพื้นที่จริง

รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานและยังคงดำรงอยู่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ โดยอำนาจอธิปไตยดังกล่าวย่อมมาพร้อมกับความรับผิดชอบด้วยเช่นกัน¹⁵⁸ ซึ่งถือได้ว่าเป็นพันธกรณีต่อประชาชนของตน และต่อสังคมระหว่างประเทศ รัฐจึงต้องให้การคุ้มครองปกป้องพันธกรณีพื้นฐานและเคารพหลักการสำคัญในสิทธิมนุษยชน

สิ่งที่ยอมรับในลำดับของการให้ความช่วยเหลือว่าหน้าที่และภาระควรตกเป็นของรัฐที่ได้รับผลกระทบเป็นอันดับแรก (Primary) แต่พันธกรณีนี้ย่อมไม่จำเป็นจะต้องเด็ดขาดแต่ผู้เดียว (But Not Necessarily Exclusive) เมื่อรัฐนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ จึงควรที่จะเปิดรับความช่วยเหลือจากภายนอกให้เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในสถานการณ์ที่รัฐได้รับผลกระทบจะสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ที่อยู่อาศัยในดินแดนได้โดยลำพัง ก็ไม่เป็นเหตุผลที่ขอขอร้องในการปฏิเสธรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศได้ เพราะยังมีความช่วยเหลือเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบมากเท่าไร ยังเป็นการเพิ่มพูนประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าว

นโยบายการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศถูกนำมาเผยแพร่และวิพากษ์วิจารณ์จากภาคเอกชนและสื่อมวลชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมที่ปฏิบัติงานด้านการบรรเทาทุกข์ ได้มีรายงานว่า ภัยพิบัติที่ถูกลืมหรือไม่ได้ตกเป็นข่าวได้รับความช่วยเหลือเพียงเล็กน้อยหรือไม่มีเลยจากสังคมระหว่างประเทศ ในขณะที่ภัยพิบัติอื่นได้รับปริมาณความช่วยเหลือที่ไม่สมสัดส่วน ความไม่เท่าเทียมกันของการให้ความช่วยเหลือยังพบได้ทั่วไป อาทิ ตามการรายงานของระบบติดตามทางการเงิน (Financial Tracking System: FTS) ของสำนักงานเพื่อการประสานกิจกรรมด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. 2001 เกิดฝนตกจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดน้ำท่วมในโปแลนด์ เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตประมาณ 30 คน และได้รับผลกระทบประมาณ 15,000 คน ซึ่งกลับได้รับความช่วยเหลือระหว่างประเทศสูงถึง 15 ล้านเหรียญสหรัฐ ในขณะที่ในปีนั้น มีน้ำท่วมในไทย มีผู้เสียชีวิต 100 คน และได้รับผลกระทบ 450,000 คน ได้รับความช่วยเหลือ

¹⁵⁸ See, Francis M. Deng *et al.*, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa* Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996.

ระหว่างประเทศ 25,000 เหยื่อสหรัฐอเมริกาเท่านั้น ซึ่งส่วนหนึ่งของสาเหตุย่อมเกิดได้จากความกังวลต่อปัญหาทุจริตของประเทศกำลังพัฒนา¹⁵⁹

ในเรื่องของการตอบสนองของรัฐเจ้าของดินแดนในการรับมือกับการบริหารจัดการภัยพิบัติบทบาทที่สำคัญยิ่ง คือ การเป็นศูนย์กลางในการทำหน้าที่ประสานงานกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการความช่วยเหลือที่หลั่งไหลเข้ามา เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกันซึ่งจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและยังเป็นการเสียเปล่าของทรัพยากรอีกด้วย โดยการวางแผนนั้นรัฐเจ้าของดินแดนจึงย่อมควรที่จะเปิดรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของภาคส่วนอื่น มิใช่ถือว่าตนเองเป็นเจ้าของพื้นที่ จึงมีความเข้าใจมากกว่า แต่ความรู้ ประสบการณ์ และความชำนาญการของผู้ที่ปฏิบัติงานที่มาจากภายนอกก็เป็นสิ่งที่มีค่าและควรรับฟัง เพราะในปฏิบัติการแต่ละครั้งย่อมมีรายละเอียดในการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละสถานการณ์ การวางแผนการให้ความช่วยเหลือจึงต้องกระทำด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ เพราะแต่ละการตัดสินใจจะวัดกันด้วยชีวิตของผู้ที่ได้รับผล ลำดับต่อมาของการให้ความช่วยเหลือจากภายนอก จึงเป็นการยื่นมือเข้ามาของรัฐเพื่อนบ้านและองค์การในภูมิภาคนั้น เนื่องจากด้วยลักษณะทางภูมิภาคที่มีความใกล้เคียงด้วยระยะทางย่อมสามารถลำเลียงความช่วยเหลือให้เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบได้อย่างรวดเร็ว อีกทั้งยังเป็นการเสริมสร้างมิตรภาพและความร่วมมือระหว่างกันอีกด้วย ซึ่งจากการปฏิบัติเหล่านี้จึงกลายมาเป็นสนธิสัญญาในรูปแบบทวิภาคีหรือพหุภาคีระดับภูมิภาคที่ปรากฏอยู่ ข้อสำคัญอีกประการ คือ ความที่เป็นรัฐเพื่อนบ้านโดยปกติแล้วประชาชนย่อมที่จะมีความเข้าใจกันมากกว่าผู้ที่มาจากแดนไกล จึงทำให้ในการปฏิบัติงานนั้นสามารถเริ่มงานได้อย่างรวดเร็ว และใช้ระยะเวลาในการปรับตัวเพียงเล็กน้อย¹⁶⁰

โดยในลำดับต่อมาของการให้ความช่วยเหลือ จึงตกอยู่กับสังคมระหว่างประเทศ เพราะความเป็นมนุษย์ไม่อาจใช้สัญชาติมาเป็นอุปสรรคในการเข้าถึงสิทธิที่ตนสมควรได้รับการคุ้มครองปกป้อง และเติมเต็ม แตกต่าง และมองข้ามความแตกแยก อันเป็นการกระทำเพื่อส่วนรวมอย่างแท้จริง โดยที่ปราศจากกฎหมายบังคับให้ต้องกระทำ ทั้งหมดก็ล้วนแล้วแต่ยินยอมที่จะกระทำด้วยความสมัครใจ และร่วมกันพัฒนาแนวปฏิบัติให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

¹⁵⁹ Paul Collier and David Dollar, "Aid Allocation and Poverty Reduction," *European Economic Review* 46, 8 (2002): 1475-1500.

¹⁶⁰ Paul Harvey, *Towards Good Humanitarian Government: The Role of the Affected State in Disaster Response* London: Overseas Development Institute, 2009.

ครั้งเมื่อความช่วยเหลือพยายามเข้ามาถึงในดินแดนรัฐที่ได้รับผลกระทบ หรือรัฐทางผ่าน จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่รับความช่วยเหลือในการเป็นเจ้าบ้านที่ดีในการอำนวยความสะดวกให้ความช่วยเหลือเหล่านั้น ไม่ว่าจะเป็นสิ่งของ บุคลากร หรืออุปกรณ์ และเครื่องมือก็ตามให้เข้าถึงยังผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยพลัน เพราะถ้าหากเกิดอุปสรรคหรือความล่าช้าก็จะทำให้ความช่วยเหลือนั้น อาจไม่ทันการ และเป็นการเพิ่มเติมความสูญเสียที่ไม่จำเป็น หากแต่ รัฐที่ให้การช่วยเหลือก็มักจะ ไม่ได้ปฏิบัติและตอบสนองตามความฉุกเฉินของเหตุการณ์แต่กลับดำเนินการตามยุทธวิธีที่พบว่า ตนได้รับประโยชน์¹⁶¹ หรือตามกระแสที่สื่อมวลชนนำเสนอข่าวสาร¹⁶² มีภัยพิบัติที่ถูกลืมและถูกละเลยจึงไม่มีการสื่อสารไปถึงสาธารณชน¹⁶³ โดยเป็นส่วนหนึ่งมาจากความบกพร่องของ สื่อมวลชนที่ไม่ได้ต้องการนำเสนอข่าวที่คิดว่าผู้บริโภคไม่ได้ให้ความสนใจ ส่วนข่าวสีนามิที่สร้าง กระแสให้คนทั่วโลก มีสาเหตุมาจากการที่นักท่องเที่ยวชาติตะวันตกเป็นเหยื่อที่ได้รับผลกระทบ จำนวนมาก จนทำให้ได้รับเงินบริจาคมากมาย¹⁶⁴

ดังนั้น เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความพร้อมในการรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติ ธรรมชาติการซ้อม เพื่อเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติย่อมเป็นสิ่งสำคัญยิ่ง เพื่อให้ เวลาที่ต้องมีการให้ความช่วยเหลืออย่างแท้จริงแล้วจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานมีความพร้อมและรู้จักบทบาทของตนเองมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการกระชับความสัมพันธ์ และสร้าง เครือข่าย ซึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่อาจมองข้ามความสำคัญลงได้ เพราะการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ดีไม่มีหน่วยงานใดสามารถกระทำได้โดยลำพัง หรือปราศจากการแบ่งปันหน้าที่และความรับผิดชอบที่เหมาะสมไปยังผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้

อีกทั้งการให้ความช่วยเหลือแยกได้เป็นความต้องการของรัฐที่ได้รับความช่วยเหลือและ ผลประโยชน์ของรัฐที่ให้ความช่วยเหลือ¹⁶⁵ จนไปถึงเหตุผลทางด้านผลประโยชน์ทางการเมือง¹⁶⁶ ที่

¹⁶¹ Volker Heins, "Democratic States, Aid Agencies and World Society: What's the Name of the Game?," *Global Society* 19, 4 (2005): 361-384.

¹⁶² John Cosgrave, *Tsunami Evaluation Coalition: Initial Findings* London: ALNAP and Overseas Development Institute, 2005.

¹⁶³ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disaster Report 2005: Focuses on Information in Disasters* (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2006), p. 12.

¹⁶⁴ *Id.*, p. 30.

¹⁶⁵ Robert D. McKinlay and Richard Little, "A Foreign Policy Model of U.S. Bilateral Aid Allocation," *World Politics* 30, 1 (1977): 58-86.

การให้ความช่วยเหลือรัฐที่เป็นมิตร ย่อมเป็นการสร้างฐานและความมั่นคงทางการเมืองระหว่างประเทศ ส่วนรัฐที่ไม่เป็นมิตรการให้ความช่วยเหลือก็จะล่าช้าเป็นการก่อให้เกิดความไม่มั่นคง¹⁶⁷ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใส่ใจอย่างจริงจัง และพิจารณาการรับและให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ทั้งที่การให้ความช่วยเหลือยามฉุกเฉินเป็นปัจจัยที่จะกำหนดชะตากรรมของผู้ที่ได้รับผลกระทบ และมีผลในการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบอีกด้วย¹⁶⁸

การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศจึงเป็นการส่งเสริมให้รัฐเจ้าของดินแดน เพื่อเติมเต็มหน้าที่ และความรับผิดชอบของตนที่มีต่อประชาชนในรัฐ ที่ลี้ภัยแล้วแต่คาดหมาย และหวังให้รัฐดำเนินการให้เต็มความสามารถในการให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ มิใช่เป็นการแสดงออกของการแทรกแซงในกิจการภายในของรัฐ หรือเป็นการกระทำที่ขัดแย้งกับอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดนแต่อย่างใด¹⁶⁹ เพราะจากแนวทางการปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน การเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ทุกครั้งยังต้องขอความยินยอมจากรัฐที่ได้รับผลกระทบเสียก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน โดยในทางกลับกันก็ยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลอันชอบธรรมอันใดที่รัฐจะปฏิเสธไม่ยอมรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นการปฏิเสธความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ยังเทียบเท่ากับเป็นการปฏิเสธถึงสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบ อันเป็นความรับผิดชอบหลักที่รัฐดังกล่าวพึงมีต่อผู้ที่อยู่อาศัยในดินแดนของตน

ท้ายที่สุดจึงต้องมาทบทวนถึงแนวคิดในการบริหารจัดการภัยพิบัติ การพร้อมใจของประชาคมระหว่างประเทศเป็นสิ่งสำคัญในการพัฒนาสังคมที่ตระหนักถึงความสำคัญและ

¹⁶⁶ See, J. M. Albala-Bertrand, Political Economy of Large natural Disasters: With special reference to developing countries Oxford; Clarendon Press, 1993; .

¹⁶⁷ Drury A. Cooper *et al.*, "The Politics of Humanitarian Aid: U.S. foreign disaster assistance, 1964-1995," Journal of Politics 67, 2 (2005): 454-473.

¹⁶⁸ James Darcy and Charles Antoine Hofmann, According to Need? Needs Assessment and Decision-Making in the Humanitarian Sector Available [Online] at <http://www.odi.org.uk/hpg/meetings/needs.pdf> [2010, 1 June]; Peter Walker *et al.*, "Smoke and Mirrors: Deficiencies in Disaster Funding," British Medical Journal 330 (2005): 247-250.

¹⁶⁹ Adele Harmer and Ellen Marti eds., Diversity in Donorship: Field Lessons London: Overseas Development Institute, 2010.

ภัยอันตรายของภัยพิบัติ¹⁷⁰ ซึ่งเกิดไม่เลือกสถานที่แม้ในบริเวณที่มีความไม่สงบทางด้านการเมืองก็ตาม¹⁷¹ รัฐจึงต้องมีเจตนารมณ์ทางการเมืองในการดำเนินการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ¹⁷² แนวทางในการพัฒนาของกฎหมายระหว่างประเทศจะกลายเป็นเช่นใด จึงขึ้นอยู่กับกรอบการยอมรับและปฏิบัติของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในสังคมระหว่างประเทศ ที่จะเลือกแนวทางการป้องกัน (Prevention) หรือการเยียวยา (Remediation) เป็นสำคัญ

เนื่องจากแนวทางการป้องกันเป็นการลงทุนในระยะยาว เพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ จึงต้องหาหนทางที่เหมาะสมในการนำมาประกอบกรวางแผนในการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อลดความสูญเสีย อีกทั้งยังเป็นการแสดงออกถึงเจตนารมณ์ของรัฐที่จะเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ เพื่อมิให้รัฐตกเป็นจำเลยในความบกพร่องต่อประชาชนของตน และยังเป็นการเสริมสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่ารัฐเองได้มีความพยายามในการให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนในลำดับหนึ่ง ส่งผลให้ลดทอนภาระในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ แต่ถึงกระนั้น รัฐก็ยังคงมีหน้าที่ในการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบ อันจะเป็นการลดทอนความสูญเสียที่เกิดแก่ปัจเจกชน เป็นผลให้รัฐจะต้องดำเนินการทั้งในด้านการป้องกันและในด้านการเยียวยาควบคู่กันไม่อาจจะทิ้งอันใดอันหนึ่งได้

อุปสรรคของการปฏิบัติตามมาตรการให้ความช่วยเหลือที่ขาดความเป็นเอกภาพ และความไม่สอดคล้องกันระหว่างหลักกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันซึ่งสอดคล้องและกระจัดกระจายอยู่ในบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศที่หลากหลาย จนทำให้รัฐต่างกระทำตามพันธกรณีของตนยึดถืออยู่ ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดความลักลั่นและไม่สอดคล้องกัน รวมไปถึงตราสารที่เกี่ยวข้องส่วนมากแล้วเป็นตราสารที่ไม่มีสภาพผูกพัน (Soft Law) และเป็นการเปิดช่องให้ตีความที่อาจทำให้เข้าใจผิดในหลักการได้¹⁷³ อีกทั้งการที่จะทำให้กฎหมายระหว่างประเทศที่มีผลผูกพัน (Hard Law) ที่ปรากฏอยู่ จะเกิดประโยชน์แก่ผู้ที่ได้รับ

¹⁷⁰ C. Emdad Haque and Ian Burton, "Adaptation Options Strategies for Hazards and Vulnerability Mitigation: An international perspective," in *Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International perspective*, ed. C. Emdad Haque (Dordrecht: Springer, 2005), pp. 3–21.

¹⁷¹ Magie Buchanan-Smith and Ian Christoplos, "Natural Disasters amid Complex Political Emergencies," *Humanitarian Practice Network* 27 (2004): 36–37.

¹⁷² United Nations Development Programme, *A Global Report Reducing Disaster Risk A Challenge for Development* (New York: United Nations Development Programme, 2004), pp. 75–80.

¹⁷³ László Blutman, "In the Trap of A Legal Metaphor: International Soft Law," *International Soft Law International and Comparative Law Quarterly* 59, 3 (2010): 605–624.

ผลกระทบและเชื้ออำนาจความสะดวกต่อการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ยังจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการอนุวัติการ (Implement) พันธกรณีต่างๆ เพื่อให้มีผลใช้บังคับอย่างสมบูรณ์ เป็นฐานทางกฎหมายที่เปิดช่องทางให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถอ้างสิทธิต่างๆ ที่พึงมีต่อรัฐ และยังเป็นการแสดงความมุ่งมั่นในการประพฤติปฏิบัติของรัฐให้เป็นไปตามแนวโน้มของสังคมระหว่างประเทศที่ไม่เพิกเฉยต่อความทุกข์ยากของปัจเจกชนที่ต้องทนทุกข์ ไม่ว่าจะมาจากสาเหตุใด ซึ่งรวมถึงจากภัยพิบัติธรรมชาติด้วยเช่นกัน

ดังนั้น ทิศทางของพัฒนาการทางกฎหมายระหว่างประเทศ ต้องแสวงหาหลักการทางกฎหมายที่สอดคล้องกัน แล้วรวบรวมให้เป็นตราสารกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพันรัฐ เพื่อให้เกิดเป็นพันธกรณีในการปฏิบัติให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมที่มีความชัดเจน ตราบใดที่บรรดารัฐต่างๆ ให้ความสนใจในประเด็นนี้และยินยอมเข้าเป็นภาคีในตราสารดังกล่าว ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดในการขจัดอุปสรรคทางด้านกฎหมายต่อการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ หนทางที่สมควรนำไปสู่การพัฒนาการ คือ การเตรียมความพร้อมให้แก่บรรดาบุคคลและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตามกฎหมายระหว่างประเทศ ผ่านช่องทางกฎหมายระหว่างประเทศ ด้วยการสร้างสนธิสัญญาพหุภาคีขึ้นมา เพื่อสนองถึงการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ โดยแบ่งออกเป็นประเด็นที่สำคัญตามตารางเปรียบเทียบประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติต่อไปนี้

ตารางเปรียบเทียบประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ*

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
สถานะของตราสาร	ตราสารกระจัดกระจายไป ตามแต่ละประเด็นไม่ปรากฏ ตราสารแบบเบ็ดเสร็จใน ระดับพหุภาคี	เป็นร่างสนธิสัญญาแบบ เบ็ดเสร็จเพื่อให้เป็น สนธิสัญญาระดับพหุภาคี
นิยามคำว่าภัยพิบัติธรรมชาติ	ไม่มีนิยามที่ได้รับการยอมรับ ในระดับสากล	กำหนดนิยามให้กับคำศัพท์ สำคัญที่เกี่ยวข้อง

* รายละเอียดของตารางเปรียบเทียบประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ โปรดดูจาก ภาคผนวก ก.

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
สิทธิพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ	ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชน	การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมตามสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ
การแจ้งเตือนภัยพิบัติล่วงหน้า	ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ	คู่ภาคีต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวไปยังรัฐที่อาจได้รับผลกระทบหรือรัฐที่ได้รับผลกระทบ
ลำดับการเริ่มต้นให้ความช่วยเหลือ	รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตนในการคุ้มครองและดูแลผู้ที่อยู่ภายในดินแดนในกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ	สิทธิในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมก็ไม่ใช้สิทธิเด็ดขาดของรัฐที่ได้รับผลกระทบเพียงฝ่ายเดียว
การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ	การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศต้องอาศัยความยินยอมจากรัฐเจ้าของดินแดนเป็นสำคัญ	ก่อนเข้ามาให้ความช่วยเหลือต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับปฏิบัติการและขอความยินยอม
การออกวีซ่าและใบอนุญาตในการเดินทาง	เป็นสิทธิขาดของรัฐในการอนุญาตให้บุคคลสัญชาติอื่นเข้าหรือออกจากดินแดน	รัฐเจ้าของดินแดนต้องยกเว้นหรือให้ความสะดวกในการออกเอกสาร
ภาษีและศุลกากร	มีตราสารกำหนดให้รัฐยกเว้นภาษีและศุลกากรแก่สินค้าที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาทุกข์ไว้หลากหลายซึ่งถือได้ว่าเป็นพันธกรณีทั่วไป	ต้องเร่งรัด อำนวยความสะดวก พิจารณายกเว้นหรือลดขั้นตอนเพื่อให้สิ่งของบรรเทาทุกข์เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยพลัน
ค่าใช้จ่าย	ไม่มีรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบตัวเงิน จึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์	มีการรายงานและให้เผยแพร่กิจกรรมการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
การยอมรับสถานะภาพนิติบุคคลตามกฎหมายภายใน	ไม่ปรากฏว่ามีสนธิสัญญาในรูปพหุภาคี	มียอมรับว่ามีสถานะภาพนิติบุคคล
การให้ความปลอดภัยและคุ้มครองแก่บุคลากรและทรัพย์สิน	ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาในการปฏิบัติงานภายใต้กรอบของสหประชาชาติ	คู่ภาคีต้องให้การป้องกันอันตรายที่จะเกิดกับบุคลากรและลงโทษผู้ที่กระทำผิด
การยอมรับทางวิชาชีพและแนวปฏิบัติทางการแพทย์	มีการยอมรับกันทางวิชาชีพในหมู่ประเทศพัฒนาแล้วหรือในระดับอนุภูมิภาค	ไม่มี
การขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์และอุปกรณ์	มีกฎหมายระบุเป็นพันธกรณีให้รัฐอำนวยความสะดวกในการขนส่ง	เร่งรัดดำเนินการให้ความสะดวกในการขนส่ง
การประสานงานและการให้ความร่วมมือ	เป็นหลักการของกฎหมายระหว่างเทศ	รัฐที่ได้รับผลกระทบเป็นผู้ประสานงานในปฏิบัติการ
การติดต่อสื่อสารและเทคโนโลยี	มีสนธิสัญญาพหุภาคีการติดต่อสื่อสารในยามเกิดภัยพิบัติ	ผู้ที่มาให้ความช่วยเหลือสามารถมีช่องทางในการติดต่อสื่อสารกัน
ความรับผิดชอบของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ	ไม่ปรากฏความรับผิดชอบระหว่างรัฐต่อรัฐด้วยกัน แต่รัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในดินแดน	ให้ร่วมมือกันหาทางออก และลดข้อขัดข้องระหว่างหน่วยงานในช่วงที่ปฏิบัติงาน
การชดเชยเยียวยาหลังจากเกิดภัยพิบัติ	รัฐเจ้าของดินแดนจะดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ	เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐที่ได้รับผลกระทบ กับรัฐและองค์กรที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ
การฟื้นฟูให้คืนกลับสู่สภาพเดิม	การให้ความช่วยเหลือผสมกลมกลืนไปกับการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน	การให้ความช่วยเหลือต้องช่วยให้รัฐพัฒนาอย่างยั่งยืน ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

เมื่อเกิดภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แม้ว่ารัฐได้พยายามให้ความช่วยเหลือหรืออาจมีเพียงในบางกรณีของรัฐละเลย จึงทำให้ในบางครั้งการบริหารจัดการภัยธรรมชาติล้มเหลวหรือขาดประสิทธิภาพ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติในตอนนั้นทำได้ดีที่สุด คือ พยายามปรับตัวให้คุ้นเคยกับสภาพที่กำลังส่งกลิ่นตลบไปทั่วบริเวณพื้นที่เกิดเหตุ พร้อมกับรอคอยความช่วยเหลือที่ยังเข้ามาไม่ถึง หรือกำลังเข้ามาแต่ต้องพบกับการถูกลดทอนจำนวน ปริมาณ หรือประสิทธิภาพลงไป สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งมาจากอุปสรรคทางด้านกฎหมาย จึงทำให้สถานการณ์ในพื้นที่ไม่ว่าจะมองจากมุมใดก็ตาม คือ โศกนาฏกรรมของชีวิตที่เกิดขึ้นอยู่จริง และกำลังดำเนินต่อไปตามบทที่ไม่รู้ว่าบทสุดท้ายแห่งการสิ้นสุดของภัยพิบัติจะเกิดขึ้นเมื่อใด หรือความสูญเสียจะหยุดลงที่ชีวิต กว่าที่ความช่วยเหลือจะเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ

ในขณะที่ภัยพิบัติกำลังขยายตัวอย่างทวีคูณและมีความถี่เพิ่มขึ้น พร้อมกับทวีความรุนแรงมากขึ้นทุกปี ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับเรื่องความเปลี่ยนแปลงสภาพทางภูมิอากาศ บางรัฐดำเนินการช่วยเหลืออย่างเต็มกำลังและเปิดรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ ในขณะที่บางรัฐกลับเพิกเฉยไม่ดำเนินการใดๆ ที่พึงกระทำและกลับปฏิเสธความช่วยเหลือจากนานาชาติ แต่ปัญหาผู้ประสบภัยก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ได้เข้าถึงการรับความช่วยเหลือและเยียวยาอย่างเหมาะสมและทันท่วงที รัฐที่กำลังเผชิญวิกฤตปัญหาที่ต้องการหาทางออก แม้ว่าจะปรากฏเป็นพันธกรณีภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาผู้ประสบภัยก็ตาม แต่ก็มีข้อขัดข้องในปัญหากฎหมายของรัฐนั้น

ในช่วงแรกของการเกิดภัยพิบัติผู้ที่ได้รับผลกระทบจำต้องอาศัยและพึ่งพิงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมทั้งจากภายในประเทศและจากระหว่างประเทศ แต่พอมาถึงช่วงการฟื้นฟูต้องยอมรับว่าเป็นบทบาทของรัฐเจ้าของดินแดนเป็นสำคัญ โดยความเชื่อมโยงกันระหว่างช่วงของการให้ความช่วยเหลือกับช่วงการฟื้นฟู จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยนโยบายที่ชัดเจนและการประสานงานกันในภูมิภาคที่ได้รับผลกระทบ จึงจะส่งผลให้การบริหารจัดการภัยพิบัติเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ภัยพิบัติกระทบต่อปัจเจกชน และสภาพความเป็นอยู่ ซึ่งมีทั้งภัยพิบัติที่เกิดและยุติภายในรัฐเองหรือและข้ามไปยังรัฐอื่น จนนำไปสู่ความต้องการความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมของผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นระบบ¹ ซึ่งปัจจุบันยังคงขาดแคลนกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องประเด็นนี้ สังคมระหว่างประเทศจึงต้องร่วมกันพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศให้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเร่งด่วน เพื่อที่จะแก้ไขปัญหาการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วยพื้นฐานของความสุจริต (*bona fides / Good Faith*)² และใช้เป็นฐานในการอ้างอิงการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว³ จึงต้องอาศัยพัฒนาการของกฎหมายที่เหมาะสมและสอดคล้องกัน เพื่อไม่ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบต้องเผชิญกับปัญหาทางกฎหมายที่ซ้ำซาก⁴

ผลกระทบของภัยพิบัตินั้น ส่งผลให้เกิดความร่วมมือกันระหว่างรัฐมากขึ้นในการให้ความช่วยเหลือและประสานงานท่ามกลางวิกฤตเช่นนี้⁵ และความต้องการถึงโครงสร้างทางกฎหมายระหว่างประเทศเพื่อตอบสนองในเรื่องนี้ก็ปรากฏอยู่ทั่วไป⁶ เพื่อลดความขัดแย้งและการขาดความสมดุลกันไม่ว่าจะเป็นในระดับระหว่างประเทศ⁷ หรือในระดับภายในประเทศ⁸ และองค์การระหว่างประเทศ⁹

¹ Peter Macalister-Smith, International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization, p. 5.

² See, John F. O'Connor, Good Faith in International Law Aldershot: Dartmonth, 1991; Anthony D'Amato, "Good Faith," in Encyclopedia of Public International Law, eds. Rudolf Bernhardt (Amsterdam: North Holland, 1992): 599-601; also see, Anthony Allot, The Limit of Law London: Butterworth, 1980; Patrick Devlin, The Enforcement of Morals (London: Oxford University, Press, 1965), p. 23.

³ *Id.*, p. 6; Article 26 of VCLT.

⁴ Marsha L. Baum, When Natural Strikes: Weather Disasters and the Law, pp. 135-138.

⁵ Magdalena Sepúlveda Carmona, "The Obligations of 'International Assistance and Cooperation' under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A Possible entry Point to a Human Rights based Approach to Millennium Development Goal 8," The International Journal of Human Rights 13, 1 (2009): 86-109.

⁶ "Tsunami, Hurricanes, Earthquakes, and Asteroids: Are We Ready for the Next 100 Years?," in Proceedings of the 101st Annual Meeting of the American Society of International Law 2007 (Washington, D.C.: American Society of International Law, 2008), pp. 113-118.

⁷ Louise K. Comfort, "Disaster: Agent of Diplomacy of Change in International Affairs?," Cambridge Review of International Affairs 14, 1 (2000): 277-294.

ปัจจุบัน สหประชาชาติก็ยังคงไม่มีหน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบในการบรรเทาทุกข์และให้ความช่วยเหลืออย่างครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะสำนักงานเพื่อการประสานงานกิจกรรมด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) เป็นแต่เพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของสหประชาชาติ และองค์กรพัฒนาภาคเอกชนเท่านั้น¹⁰ ด้วยการแจ้งไปยังหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เนื่องมาจากสำนักงานเพื่อการประสานงานกิจกรรมด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติยังคงปราศจากอำนาจหรือความชอบธรรมใดๆ โดยตรงที่สามารถบังคับบัญชาเหนือหน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติได้

โครงสร้างการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จึงควรที่จะตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบที่กำลังมีพัฒนาการที่ซับซ้อนมากขึ้น และผู้ที่มีส่วนร่วมใหม่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ อาทิ ภาคเอกชน และองค์กรพัฒนาภาคเอกชน¹¹ ซึ่งต้องยอมรับว่ามักจะปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า

⁸ See, Jean-Christophe Gaillard, Elsa Clavé, and Ilan Kelman, "Wave of Peace? Tsunami Disaster Diplomacy in Aceh, Indonesia," *Geoforum* 39 (2008) 511–526; also see, Richard Barber, ed. *Aceh: The Untold Story* Bangkok: Asia Forum for Human Rights and Development 2005; Kamarnizam Askandar and Ang Ming Chee eds. *Building Peace in Aceh: Problems, Strategies, and Lesson (from Sri Lanka, and Northern Ireland)* Bangkok: Asia Forum for Human Rights and Development, 2004.

⁹ Tearfund Sarah La Trobc, "Reducing the Risk of Natural Disasters: The Policy and Practice of Intuitional Donors," *Humanitarian Practice Network* 25 (2003): 34-36.

¹⁰ Max Stephenson, Jr. "Making Humanitarian Relief Networks more Effective: Operational Coordination, Trust and Sense Making," *Disasters* 29, 4 (2005): 337-350; Max Stephenson, Jr. and Marcy H. Schnitzer, "The Role of Trust and Boundary Spanning Behavior in Humanitarian Assistance Coordination," *Non-Profit Management and Leadership* 17, 2 (2006): 211-233.

* ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการขนส่งสิ่งของ, see, L. N. Van Wassenhove, "Humanitarian Aid Logistics: Supply Chain Management in High Gear," *Journal of the Operational Research Society* 57, 5 (2006): 475-489.

¹¹ Erik B. Bluemel, "Overcoming NGO Accountability concerns in International Governance," *Brooklyn Journal of International Law* 31, 1 (2005): 139-206.

ภาครัฐ¹² ส่งผลให้ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันระหว่างประเทศ หรือองค์กรบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศมากกว่า¹³ หากแต่ก็ต้องยอมรับว่างานส่วนใหญ่ขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนมุ่งที่จะตอบสนองต่อความต้องการเร่งด่วนของผู้ที่ได้รับผลกระทบมากกว่ามุ่งเน้นการพัฒนาและฟื้นฟูเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่ากิจกรรมดังกล่าวสามารถหาแหล่งเงินทุนในการบริจาคได้ง่ายกว่า¹⁴

ประเทศที่มีรายได้สูงหรือพัฒนาแล้วก็也将มีความเสี่ยงในอัตราการเสียชีวิตจากภัยพิบัติธรรมชาติต่ำกว่าด้วยเหตุผลที่ชัดเจนว่า รายได้ของสังคมที่มากก็ย่อมมีงบมาใช้จ่ายเพื่อให้เกิดเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพดีขึ้นในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ รวมไปถึงการก่อสร้างอาคาร ผังเมือง และระบบเตือนภัยล่วงหน้า¹⁵ หลังจากเกิดเหตุการณ์การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ จนไปถึงการอพยพเมื่อเกิดภัยก็เป็นอีกปัจจัยที่จำกัดผลกระทบด้านลบของภัยพิบัติธรรมชาติ การตอบสนองต่อภัยพิบัติลำดับแรก จึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบหลักของรัฐที่ได้รับผลกระทบตามประสิทธิภาพและความสามารถของแต่ละรัฐบาล ไปถึงปัจจัยเรื่องเศรษฐกิจก็เป็นอีกเหตุที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มเสี่ยง¹⁶ จนไปถึงการขาดแคลนการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติ¹⁷

หากแต่ว่าในบางกรณี ภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ จึงทำให้ไม่สามารถมีการเตือนภัยได้ทุกกรณี ชีวิตและทรัพย์สินจึงขึ้นอยู่กับ การเตรียมตัวป้องกันเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR) ที่เหมาะสม จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมรับมือ การป้องกันที่ประหยัดค่าใช้จ่าย

¹² Arthur C. Helton, "Bureaucracy and the Quality of Mercy," *International Migration Review* 35, 1 (2001): 192-225, at 219.

¹³ Michael Edwards and David Hulme eds. *Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World* Hartford, CT: Kumarian Press, 1996.

¹⁴ James D. Fearon, "The Rise of Emergency Relief Aid," *Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics*, eds. Michael Barnett and Thomas G. Weiss (London: Cornell University Press, 2008), pp. 49-72.

¹⁵ See, Bob Sheets and Jack Williams, *Hurricane Watch: Forecasting the Deadliest Storms on Earth* New York: Vintage, 2001.

¹⁶ Yiing-Jenq Chou *et al.*, "Who Is at Risk of Death in an Earthquake?," *American Journal of Epidemiology* 160, 7 (2004): 688-695.

¹⁷ Matthew E. Kahn, "The Death Toll from Natural Disasters: The Role of Income, Geography, and Institutions," *The Review of Economics and Statistics* 87, 2 (2005): 271-284; Nejat Anbarci *et al.*, "Earthquake Fatalities: The Interaction of Nature and Political Economy," *Journal of Public Economics* 89, 9-10 (2005): 1907-1933.

มากกว่าการให้ความช่วยเหลือ¹⁸ การระบุถึงความเสี่ยงและระบบเตือนภัยล่วงหน้าเป็นส่วนหนึ่งของการลดความเสี่ยงทางภัยพิบัติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการประชุมของการประชุมระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติ (The World Conference on Disaster Reduction) ใน ค.ศ. 2005 และการประชุมสุดยอดของสหประชาชาติ (United Nations Summit) ในปีเดียวกันเกี่ยวกับการลดภัยพิบัติ และในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการเตือนภัยล่วงหน้า ครั้งที่ 3 (The Third International Early Warning Conference) ที่เมืองบอนน์ ใน ค.ศ. 2006 ที่ผ่านมา

จากกรณีศึกษาแผ่นดินไหว ที่เมืองโกเบ ประเทศญี่ปุ่น พบว่าการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศไม่ได้พบกับอุปสรรคสำคัญทางด้านกฎหมาย แต่เป็นเรื่องของการขาดการเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติในพื้นที่ เพราะไม่มีใครคาดคิดว่าจะเกิดแผ่นดินไหวขึ้นในบริเวณนี้ จนก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมาก จึงเกิดเป็นบทเรียนให้ญี่ปุ่นและสังคมระหว่างประเทศตื่นตัวกับการเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือและลดความเสี่ยงภัยพิบัติธรรมชาติร่วมกัน

จากกรณีศึกษาคyclone ที่ประเทศไทย พบว่าการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต้องเผชิญกับปัญหาทางด้านกฎหมายนานาประการซึ่งสะท้อนออกมาจากรายงานของทั้งองค์การระหว่างประเทศและองค์การพัฒนาภาคเอกชนต่างๆ ซึ่งเป็นสิ่งบั่นทอนประสิทธิภาพการให้ความช่วยเหลือเหยื่อที่ได้รับผลกระทบ แต่ในด้านของสื่อมวลชนกลับใช้เรื่องนี้เป็นการนำเสนอข่าวจนทำให้เกิดความตื่นตัวในการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ที่ไม่สมสัดส่วนกับภัยพิบัติอื่นที่เกิดขึ้นในปีนั้น และปีถัดมาซึ่งไม่ได้มีผู้เสียชีวิตหรือกลายเป็นข่าว การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าเกี่ยวกับภัยสึนามิที่ในมหาสมุทรอินเดียคงยังบ่งบอกร่องอยู่แม้กระทั่งในปัจจุบัน รวมถึงการบริหารจัดการภัยพิบัติในภูมิภาคเอเชียร่วมกันที่ยังคงต้องมีการหมั่นฝึกซ้อมและพัฒนาความร่วมมือให้แน่นแฟ้นมากขึ้น จึงเกิดเป็นบทเรียนให้สังคมระหว่างประเทศต้องให้ความช่วยเหลืออย่างเหมาะสมกับเหตุการณ์ไม่ใช่อาศัยอารมณ์ของเหตุการณ์เป็นตัวตั้ง และส่งผลให้มีการออกตราสารกฎหมายระหว่างประเทศของอาเซียนเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติขึ้นมาใหม่อีกฉบับ ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าตามเหตุการณ์เท่านั้น แต่ไม่ใช่เป็นหนทางในการแก้ไขปัญหาที่แท้จริง

จากกรณีศึกษาพายุเฮอริเคนแคทรีน่า ที่เมืองนิวยอร์กลินส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา แม้ว่าจะเป็นประเทศมหาอำนาจที่มีความพร้อมในทุกด้าน แต่กลับพบว่าการให้ความช่วยเหลือภายในประเทศขาดการประสานงานที่ชัดเจน ผู้ประสบภัยถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานอย่าง

¹⁸ Philip T. Ganderton, "'Benefit-Cost Analysis' of Disaster Mitigation: Application as a Policy and Decision-Making Tool," in *Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International Perspective*, ed. C. Emdad Haque Ed. (Dordrecht: Springer, 2005), pp. 113-134.

คาดไม่ถึงจากการขาดความช่วยเหลือที่เหมาะสมจากทางภาครัฐ รวมทั้ง รัฐบาลกลางปล่อยปะละเลยการเข้ามาให้ความช่วยเหลือผู้ประภัยอย่างทันที่จนนำไปสู่การร้องขอความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ แต่ความช่วยเหลือต่างๆ แม้จะได้รับการตอบสนองอย่างดีจากสังคมระหว่างประเทศ แต่ก็ยังคงมาติดขัดกับกระบวนการและมาตรการภายใต้กฎหมายภายในที่ขวางกั้นการให้ความช่วยเหลือ รวมถึงทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานที่ไม่ต้องการรับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ เพราะมองว่าหน่วยงานของตนสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้อย่างครอบคลุมได้ดีกว่าเพราะเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐอื่นมาโดยตลอด จึงเกิดเป็นบทเรียนให้สังคมระหว่างประเทศต้องไม่แบ่งแยกสถานภาพทางเศรษฐกิจของรัฐที่ได้รับผลกระทบ หรือความคาดหวังในผลตอบแทนของการให้ความช่วยเหลือเพื่อวาระอื่นแอบแฝงเป็นตัวตั้ง แต่ต้องคำนึงถึงฐานสิทธิที่ผู้ได้รับผลกระทบได้รับการเยียวยาครบถ้วนหรือไม่

จากกรณีศึกษาพายุไซโคลนนาเกิส ที่ประเทศสหภาพมา พบว่าท่ามกลางข้อมูลจากภายนอกที่ส่งไปยังรัฐบาลให้แจ้งเตือนและอพยพผู้คนให้ออกไปจากบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากพายุ แต่ก็ต้องประสบกับการเพิกเฉย จนกระทั่งประชาชนในบริเวณสามเหลี่ยมปากแม่น้ำอิรวดีต้องเผชิญกับความเสียหายโดยลำพัง และไม่ได้รับการให้ความช่วยเหลือตามฐานสิทธิมนุษยชนในระยะแรก ความรุนแรงของภัยพิบัติเกินกว่าที่ศักยภาพของรัฐบาลจะให้ความช่วยเหลือได้โดยลำพัง แต่รัฐบาลก็ยังคงปฏิเสธรับความช่วยเหลืออย่างเป็นทางการจากสังคมระหว่างประเทศในระยะแรก หนทางที่นำมาใช้แก้ปัญหาจึงเป็นกลไกระดับภูมิภาค เนื่องมาจากรัฐบาลพม่าไม่ไว้วางใจสหประชาชาติ รวมถึงชาติตะวันตก เพราะมองว่าจะอ้างเรื่องภัยพิบัติเพื่อเข้ามาเป็นการแทรกแซงกิจการภายใน ซึ่งกำลังอยู่ในช่วงที่รัฐบาลกำลังร่างรัฐธรรมนูญและเตรียมการจัดให้มีการเลือกตั้ง แต่รัฐบาลพม่าเชื่อใจในบทบาทของอาเซียนและประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศไทย ทำให้การให้ความช่วยเหลือจากอาเซียนและประเทศไทยสามารถเข้าไปสู่ผู้ที่ได้รับผลกระทบในที่สุด อย่างไรก็ตาม การไม่ยอมรับความช่วยเหลือระหว่างประเทศด้วยพื้นฐานทางด้านการเมืองจึงไม่ใช่เป็นเหตุผลที่ชอบธรรมในการขวางกั้นได้ อีกทั้ง การเข้าไปให้ความช่วยเหลือก็ต้องพบกับอุปสรรคทางด้านกฎหมายและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จึงเป็นบทเรียนให้สังคมระหว่างประเทศต้องเข้าใจกับสภาพการเมืองที่มีความสลับซับซ้อนของรัฐที่ได้รับผลกระทบก่อน และยังคงเป็นประเด็นทางด้านกฎหมายที่ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจนถึงขอบเขตการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมของรัฐที่ได้รับผลกระทบไม่ต้องการ ซึ่งขัดแย้งกับความต้องการของประชาชนที่ได้รับผลกระทบในรัฐนั้น

ปัจจุบัน ตราสารกฎหมายระหว่างประเทศยังไม่มีฉบับใดที่จะเป็นกฎหมายเบ็ดเสร็จ (Comprehensive) ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติซึ่ง

ความพยายามของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติก็ยังคงเป็นแต่เพียงลำดับขั้นของการเสนอรายงานโดยผู้รายงานพิเศษในเรื่องการปกป้องบุคคลในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ (Protection of Person in the Event of Disaster) เท่านั้น จึงทำให้พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในด้านอนุสัญญาพหุภาคีจึงยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าจะต้องใช้ระยะเวลาเท่าใดในการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ

ทำให้การคาดหมายในอนาคตจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องอาศัยการเตรียมความพร้อมให้ทันท่วงที จึงจะมีประโยชน์ต่อประเทศต่างๆ ถึงแม้ประเทศเหล่านั้นจะยังไม่เคยร้องขอความช่วยเหลือระหว่างประเทศเลยก็ตาม การตระเตรียมความพร้อมไม่เคยเป็นการทำให้เกิดผลร้ายต่อผู้ที่อยู่อาศัยในดินแดนแต่อย่างไร

6.2 ข้อเสนอแนะ

แนวคิดในการนำเสนอสนธิสัญญาพหุภาคีเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติไม่ใช่เรื่องใหญ่แต่อย่างไร เพราะยังมีความต้องการที่จะทำให้เกิดความแน่ชัดในหลักการพื้นฐานต่างๆ อาทิ สิทธิของเหยื่อในการได้รับความคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือพันธกรณีของรัฐในการให้และยอมรับความช่วยเหลือเพื่อจำเป็น จนไปถึงเนื้อหาในประเด็นทางด้านเทคนิคต่างๆ และวิธีปฏิบัติเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่สามารถดำเนินการได้จริง¹⁹

ในอีกแนวทางหนึ่งคือ การปรับปรุงกฎหมายพหุภาคีที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครอบคลุมถึงกรณีภัยพิบัติธรรมชาติด้วย โดยมีนักวิชาการจำนวนหนึ่ง²⁰ ที่นำเสนอให้เพิ่มเติมการคุ้มครองไปในอนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ โดยให้คณะกรรมการกาชาดสากลดำรงสิทธิในการเป็นผู้พิทักษ์ตามเดิม ซึ่งก็มีใช่เป็นแนวคิดใหม่แต่อย่างไร เพราะจากในอดีตก็มีการนำเสนอประเด็นนี้มาแล้วในระหว่างการปรับปรุงอนุสัญญา แต่ก็เพียงการพูดคุยซึ่งยังมีได้มีการยอมรับอย่างเป็นทางการแต่อย่างไร

จากสาเหตุดังกล่าว จึงปฏิเสธไม่ได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศยังคงขาดความตกลงที่ได้รับการยอมรับโดยรัฐต่างๆ ที่จะยินยอมผูกพันตนเองให้เข้าไปเป็นภาคี และมีพันธกรณีที่จะต้อง

¹⁹ Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, p.157

²⁰ *Id.*

* ความผูกพันที่มีตราสารอื่นอาจจะปรากฏอยู่ในรูปของการที่ตราสารนั้นนำหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับแล้วมากล่าวซ้ำอีก, see, William Michael Reisman, *Hard Look at Soft Law*.

ปฏิบัติตาม จึงทำให้สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีอยู่จะมีผลใช้บังคับได้จริงต้องคำนึงถึง การเมืองระหว่างประเทศด้วย มิฉะนั้นกฎหมายระหว่างประเทศก็จะกลายเป็นสิ่งในอุดมคติ เท่านั้น²¹ เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติจึงยังคงมีความจำเป็นอยู่เพื่อเป็นประโยชน์ในการสร้างพันธมิตร และความรับผิดชอบของรัฐที่ให้และรับความช่วยเหลือ²² ในการร่างสนธิสัญญาที่จะนำเสนอ จึง เป็นการรวบรวมตราสารต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน แล้วนำมาประมวลให้เป็นร่างสนธิสัญญา เพื่อให้ ความชัดเจนถึงหลักการและพันธกรณีที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือทางด้าน มนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งผู้ที่ได้ปฏิบัติตามบรรทัดฐานทุกขนั้นไม่ได้มีแต่รัฐและองค์การ ระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังประกอบด้วยองค์การพัฒนาภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ชุมชน และ ปัจเจกชนอีกด้วย เนื้อหาจึงตั้งอยู่บนหลักการที่ต้องการตอบสนองต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัย พิบัติธรรมชาติเป็นสำคัญตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีพัฒนาให้สิทธิและความคุ้มครองอยู่ จึง ต้องการความยอมรับร่วมกันจากสังคมระหว่างประเทศในการขจัดอุปสรรคที่ขวางกั้นระหว่าง ความช่วยเหลือและผู้ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้การเข้าถึงเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

จากการศึกษาในบทก่อนหน้านี้ทั้งสี่จึงทำให้พบว่า ประชาชนที่อยู่ในประเทศกำลังพัฒนา และประเทศพัฒนาแล้วมีความคาดหวังในรัฐบาลต่างกัน²³ เนื่องมาจากต่างมีประสบการณ์กับการ ปฏิบัติของรัฐในอดีตต่างกันทั้งด้านบวกและด้านลบ²⁴ แต่ก็ปฏิเสธไม่ได้ถึงจุดร่วมที่มีคล้ายคลึงกัน

Proceedings of the 82nd Annual Meeting of the American Society of International Law (Washington, D.C.: American Society of International Law, 1988), p. 373.

²¹ Mortimer N. S. Sellers, Republican Principles in International Law: The Fundamental Requirement of a Just World Order (New York: Palgrave Macmillan, 2006), pp. 63-67.

²² United Nations Association of the United States of America, Acts of Nature, Act of Man: The Global Response to Natural Disaster (New York: United Nations Association of the United States of America, 1977), pp. 6, 11 and 83.

²³ Nick Manning, "The Legacy of the New Public Management in Developing Countries," International Review of Administrative Sciences, 67, 2 (2001): 297-312.

²⁴ Perri Sloane, "Experiences and Expectations of Government Services: The older Soviet immigrant," Journal of Cross-Cultural Gerontology 6, 2 (1991): 193-197; Arthur Miller and Ola Listhaug, "Political Performance and Institutional Trust," in Critical Citizens: Global Support for Democratic Government, ed. Pippa Norris (Oxford: Oxford University Press, 1999), pp. 204-216.

ทั่วโลก²⁵ มีการวิพากษ์วิจารณ์การเตรียมการและการตอบสนองต่อภัยพิบัติโดยรัฐอย่างกว้างขวาง ทางด้านสังคมศาสตร์และศึกษา²⁶ ซึ่งเป็นผลมาจากความล้มเหลวที่ภาครัฐมุ่งมั่นทุ่มเทให้กับ ความปลอดภัยสาธารณะ การเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติ การบรรเทาภัยพิบัติ และการ สร้างความช่วยเหลือ²⁷ จึงไม่แปลกใจเลยที่พนักงานของทางการขาดแรงจูงใจในการเตรียมการ และตอบสนองอย่างรวดเร็วต่อภัยพิบัติ²⁸ รัฐบาลจึงไม่ได้ทำหน้าที่ตามความต้องการของเหยื่อที่ ได้รับผลกระทบ²⁹ หรือตามความคาดหวัง³⁰

²⁵ Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy* New York: Harper Row, 1957; Gordon Tullock, "The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft," *Western Economic Journal* 5, 3 (1967): 224-232; E. G. West and Stanley L. Winer, "Optimal Fiscal Illusion and the Size of Government," *Public Choice* 35, 5 (1980): 607-622; Roger D. Congleton, "Rational Ignorance, Rational Voter Expectations, and Public Policy: A discrete informational," *Public Choice* 107, 1-2 (2001): 35-64.

²⁶ David Brunnsma *et al.*, eds. *The Sociology of Katrina: Perspectives on a modern catastrophe* Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007; Gregory Squires and Chester Hartman eds. *There is no Such Thing as a Natural Disaster* New York: Routledge, 2006; Natural Hazards Center, *Learning from Catastrophe: Quick Response Research in the Wake of Hurricane Katrina* Boulder: Natural Hazards Center, 2006; *Du Bois Review* 3, 1 (2006): 1-255; *Cultural Anthropology* 21, 3 (2006): 323-500.

²⁷ William F. Shughart, "Katrinanomics: the Politics and Economics of Disaster Relief," *Public Choice* 127, 1 (2006), 31-53.

²⁸ Peter Boettke *et al.*, "The Political, Economic, and Social Aspects of Katrina," *Southern Economic Journal* 74, 2 (2007): 363-376; Roger D. Congleton, "The Story of Katrina: New Orleans and the Political Economy of Catastrophe," *Public Choice* 127, 1 (2006): 5-30; Peter T. Leeson and Russell Sobel, "Weathering Corruption," *Journal of Law and Economics* 51, 4 (2008): 667-681; Peter Leeson and Russell Sobel, "Government Response to Hurricane Katrina: A Public Choice Analysis," *Public Choice* 127, 1 (2006): 55-73; "Special issue: The Katrina Disaster and New Orleans – Part 1 and 2," *International Journal of Social Economics* 35, 7-8 (2008): 480-638.

²⁹ Emily Chamlee Wright and Virgil Henry Storr, "Expectations of Government's Response to Disaster," *Public Choice* 144, 1-2 (2010): 253-274.

³⁰ Peter G. Gosselin, "On Their Own in Battered New Orleans," *Los Angeles Times* (4 December 2005) [Online], Available from: <http://articles.latimes.com/2005/dec/04/nation/na-orleansrisk4> [2010, 1 June].

การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศไม่ได้เป็นพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ได้ระบุให้รัฐที่ไม่ได้รับผลกระทบจะต้องให้ความช่วยเหลือรัฐที่ได้รับผลกระทบ แม้จะมีความคาดหวังให้รัฐให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนของรัฐที่ได้รับผลกระทบ โดยปราศจากเหตุผลที่ซ่อนอยู่เบื้องหลัง และรัฐเจ้าของดินแดนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติก็จะอำนวยความสะดวกให้แก่ความช่วยเหลือดังกล่าว และไม่อาศัยวิกฤตการณ์นี้หาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง แต่จากประสบการณ์ที่ผ่านมาทั้งรัฐบาลและกฎหมายระหว่างประเทศยังไม่สมบูรณ์ มีการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศที่ประสบความสำเร็จอยู่น้อยนิด และสังคมระหว่างประเทศก็ยังไม่สามารถตกลงให้มีตราสารกฎหมายระหว่างประเทศที่ผูกพัน ในกรณีการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติได้จวบจนปัจจุบัน

มุมมองของกฎหมายระหว่างประเทศเกิดจากความยินยอมของรัฐเป็นสำคัญ จึงทำให้รัฐรับรู้ว่าจะตนเองจะผูกพันอะไร จึงจะตกลงแต่เพียงเฉพาะในส่วนที่ตอบสนองต่อผลประโยชน์แก่ตนเอง กฎหมายระหว่างประเทศจึงเบาบางเหลือเกิน เพราะรัฐในสังคมระหว่างประเทศก็มีความแตกต่างกัน จึงทำให้สามารถตกลงกันได้เพียงเล็กน้อย รัฐจึงควรที่จะปฏิบัติให้มากเกินกว่าพันธกรณีของรัฐต้องกระทำ ถึงกระนั้น กฎหมายระหว่างประเทศก็ยังคงเป็นกฎเกณฑ์ที่ปรากฏใช้ในการบริหารกิจการต่าง ๆ และแก้ไขปัญหาข้ามพรมแดน เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติมีประสิทธิภาพสูงสุด จึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ ดังนี้

ระดับรัฐ จึงควรเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญากฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อปรับปรุงกฎหมายภายในของตนโดยคำนึงถึงการปฏิบัติงานในพื้นที่ให้สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่น และขจัดปัญหาทางกฎหมายที่ขวางกั้นระหว่างความช่วยเหลือระหว่างประเทศกับเหยื่อที่ได้รับผลกระทบ³¹ นอกจากนี้ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมอย่างมีประสิทธิภาพในปัจจุบัน รัฐต่างๆ จึงควรหันมาร่วมมือกันด้วยการส่งเสริมให้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ อาทิ อนุสัญญาแทมเพเรว่าด้วยข้อบทของทรัพยากรสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998 (Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for

³¹ สำนักงานกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, รายงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติ ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาพื้นที่การเกษตรและชุมชนที่ประสบภัยธรรมชาติ วุฒิสภา (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553), หน้า 205-208.

Disaster Mitigation and Relief Operations 1998) เพื่อเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ที่พึงมีของประชาชนผู้ประสบภัย

บทบาทของรัฐในการมีส่วนร่วมในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในประเด็นนี้ จึงสามารถกระทำได้โดยการตื่นตัวและให้ความสำคัญ ซึ่งสามารถใช้เวทีในระดับภูมิภาคของตนในการผลักดันกฎหมายให้เกิดขึ้นหรือใช้เวทีในระดับสากล อาทิ ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ โดยนำเสนอความสำคัญในการขาดกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติในแถลงการณ์ หรืออาจร่วมกับรัฐอื่นที่เห็นพ้องกันถึงความสำคัญในประเด็นนี้ แล้วนำเสนอไปยังเลขาธิการแห่งสหประชาชาติในการกำหนดให้หัวข้อดังกล่าวเป็นวาระหนึ่งในการประชุม

ระดับภูมิภาค เพื่อให้เกิดคุณค่าเพิ่มขึ้นในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ ย่อมสามารถสร้างตราสารระดับภูมิภาค เช่น ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภัยฉุกเฉิน ค.ศ. 2005 (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response 2005) เพื่อใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาติอย่างครบวงจร จึงเป็นการเน้นย้ำให้เห็นถึงแนวโน้มของพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศว่ามุ่งที่จะขยายความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติให้เพิ่มพูนมากขึ้น จากตราสารกฎหมายระหว่างประเทศที่มีอยู่ทั่วไป และอาจจะไม่ได้ตอบสนองความต้องการของรัฐที่อยู่ในภูมิภาคนั้น ซึ่งอาจมีกฎหมายจารีตประเพณีในภูมิภาคที่เป็นพิเศษที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบมากกว่าปกติ

ระดับสากล การที่จะคาดหวังให้มีพัฒนาการตราสารระหว่างประเทศที่เบ็ดเสร็จในเรื่องการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ ยังเป็นเรื่องที่ต้องรอคอยต่อไปในอนาคต แม้ในปัจจุบันจะมีผู้รายงานพิเศษของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ ศึกษาการคุ้มครองประชาชนที่ในกรณีพิบัติธรรมชาติ เพื่อแสวงหาหลักกฎหมายให้ชัดเจนเป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม ก็ไม่อาจคาดหมายได้ว่าต้องใช้ระยะเวลาอันนานเท่าใด ซึ่งคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศก็เสนอแนะว่าควรจะออกมาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิและพันธกรณีของรัฐต่างๆ สามารถนำมาใช้เป็นจุดในการอ้างอิงสำหรับการพัฒนาความตกลงพันธกรณีทวิภาคีหรือพหุภาคี แต่ก็ยังคงตระหนักถึงแนวทางที่พัฒนาการเป็นแนวทางปฏิบัติที่ไม่มีข้อผูกพันหรือกรอบ

หลักการสำหรับรัฐต่างๆ และบุคคลทางกฎหมายระหว่างประเทศอื่น ย่อมสามารถนำไปปฏิบัติได้มากกว่าและยังได้รับการสนับสนุนมากกว่าด้วย³²

ถึงกระนั้น ทิศทางการพัฒนาทางกฎหมายจึงควรมีตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติจึงควรเป็นเจ้าภาพในการยกย่องสนธิสัญญาในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบเพื่อนำเสนอต่อสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ และขอให้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณาร่างสนธิสัญญาดังกล่าว โดยองค์คณะของคณะทำงานนี้จึงควรที่จะประกอบด้วยผู้แทนจากรัฐที่ให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ผู้แทนจากรัฐที่ขอรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ผู้แทนจากสหประชาชาติ ผู้แทนจากองค์การพัฒนาระหว่างประเทศ และผู้แทนจากกลุ่มปัจเจกชนต่างๆ โดยให้มีอัตราส่วนที่คำนึงถึงความหลากหลายและความสมดุลทางด้านภูมิศาสตร์ด้วย

ข้าพเจ้าจึงขอแนะนำเสนอร่างกฎหมายที่พัฒนามาจากตราสารทางกฎหมายต่างๆ คือร่างสนธิสัญญาว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ (Draft Treaty on International Humanitarian Assistance Persons Affected by Natural Disasters) ตามที่รายละเอียดปรากฏอยู่ในภาคผนวก

บทสรุปของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ต้องทำให้กฎหมายระหว่างประเทศเกิดผลและมีสภาพบังคับใช้อย่างแท้จริง จึงขึ้นอยู่กับการปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในสังคมระหว่างประเทศ มิฉะนั้น กฎหมายระหว่างประเทศก็จะเป็นเพียงแนวความคิดของนักนิติศาสตร์ที่อยู่ในโลกของอุดมคติเท่านั้น แนวคิดที่ว่าสังคมระหว่างประเทศจะต้องพร้อมให้ความร่วมมือ ความยินยอม และปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ต่างๆ โดยพร้อมเพียงกันก็ยังไม่ถึง จากบทเรียนทางประวัติศาสตร์ของสังคมระหว่างประเทศในการเกิดขึ้นของกฎหมายระหว่างประเทศเป็นการพัฒนาและมีการสะท้อนจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมาแล้ว และเป็นเหตุการณ์ที่เลวร้ายจึงจะส่งผลให้เกิดแรงผลักดันในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศตามมาในภายหลัง อีกทั้ง รัฐต่างๆ มักสงวนท่าทีต่อการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศในส่วนที่มีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือเป็นการจำกัดอำนาจอธิปไตยของตน

³² see, International Law Commission, Report of the International Law Commission on the Work of Its Sixty-First Session (2009) (26 January 2010) United Nations Document A/CN.4/620, ¶ 59.

ถึงกระนั้น ความยุติธรรมที่แท้จริงก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยปราศจากกฎหมายระหว่างประเทศ แนวโน้มของการพัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในปัจจุบัน จึงควรเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในทางระหว่างประเทศรวมถึงปัจเจกชน เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการจรรโลงและรังสรรค์ให้เกิดสติปัญญาก่อให้เกิดกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อเป็นแรงขับเคลื่อนจากปัจเจกชน ให้รัฐตระหนักถึงความสำคัญขององค์ประกอบทางด้านกฎหมาย

หากพัฒนาการของกฎหมายในด้านนี้ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องและตอบสนองกับภัยพิบัติธรรมชาติที่เพิ่มความถี่ขึ้นและรุนแรงมากขึ้นตลอดเวลา ทั้งที่ปัจจุบันเป็นยุคของโลกที่เชื่อมโยงกันด้วยข้อมูลข่าวสารที่รับรู้ผ่านสื่อต่างๆ ได้อย่างรวดเร็วและฉับไว³³ การเกิดขึ้นของภัยพิบัติถูกรายงานโดยทันที บางภัยพิบัติถึงกับมีการถ่ายทอดเหตุการณ์ด้วยการรายงานจากภาคสนาม การให้ความช่วยเหลือผู้ที่รับผลกระทบจึงต้องก้าวข้ามข้อจำกัดด้วยเส้นสมมุติที่เรียกว่าพรมแดน การมีส่วนร่วมให้ความช่วยเหลือของสังคมระหว่างประเทศจึงมีความจำเป็นยิ่งตามความเจริญของสังคมระหว่างประเทศที่ไม่สมควรนิ่งเฉยเมื่อรับทราบถึงความทุกข์ยากของผู้ประสบภัย

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ย่อมทำให้กฎหมายระหว่างประเทศเป็นที่ยอมรับจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจึงจะเกิดความชอบธรรมและมีผลใช้บังคับได้อย่างแท้จริง หนทางข้างหน้าสำหรับรัฐใดที่ยังคงยึดติดกับแนวคิดเดิมและมุ่งที่จะใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจขัดขวางการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศต่อผู้ประสบภัยภายในดินแดน โดยไม่คำนึงถึงแนวโน้มของสังคมระหว่างประเทศและการปฏิบัติที่สอดคล้องกับพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศ บทสรุปของรัฐดังกล่าวจึงมีเพียงอย่างเดียว คือ รัฐนั้นสมควรที่จะต้องยอมรับสิทธิและอำนาจของประชาชนโดยปราศจากเงื่อนไข เพื่อให้สมกับสุภาษิตลาตินที่ว่า ให้ความยุติธรรมบังเกิดแม้โลกอาจจะพังทลาย (*fiat iustitia, pereat mundus*)

³³ See, Thomas L. Friedman, *The World Is Flat 3.0: A Brief History of the Twenty-First Century* New York: Picador, 2007.

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ. MRA ของอาเซียน. [ออนไลน์]. 2551. แหล่งที่มา: <http://www.thaifta.com/thaifta/Home/tabid/36/ctl/Details/mid/582/ItemID/4613/Default.aspx>. [2553, ตุลาคม 13].

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. รายงานการวิเคราะห์ประเมินผลการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552. กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2552.

กรมเอเชียใต้ ตะวันออกกลางและแอฟริกา กระทรวงการต่างประเทศ. สันนิบาตมุสลิมโลก. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://sameaf.mfa.go.th/th/organization/detail.php?ID=204> [2553, สิงหาคม 14].

กรุงเทพธุรกิจ (11 กุมภาพันธ์ 2548): 18 และ 20

การุณย์ลักษณะี พหลโยธิน และคณะ. องค์การระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2521.

ข่าวสด (7 มีนาคม 2548): 7.

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ. แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553-2557. กรุงเทพมหานคร: กรมคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ, 2553.

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

คณะกรรมการการระหว่างประเทศ ด้านการแทรกแซง และอธิปไตยของรัฐ. ความรับผิดชอบในการปกป้อง, แปลโดย ปราณี ทิพย์รัตน์. กรุงเทพมหานคร: สถานทูตแคนาดาประจำประเทศไทย, 2549.

จตุรนต์ ธีระวัฒน์. กฎหมายระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

จันตรี สิ้นสุภฤกษ์. กฎหมายระหว่างประเทศกับการเมืองระหว่างประเทศ. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชุมชน, 2547.

จุมพต สายสุนทร. กฎหมายระหว่างประเทศ, เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชุมชน, 2547.

เชค ดร. มุซั่มมิล ซิดดีกี. เจตนารมณ์ที่แท้จริงของชะรีอะฮ์: การปฏิบัติที่วางอยู่บนความยุติธรรม, แปลโดย อาอิซ. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: http://www.fityah.com/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=31 [2553, สิงหาคม 14].

เต็ง, ฟรานซิส เอ็ม. หลักการชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ, แปลโดย พจนานถ อินทรมานนท์. บรรณาธิการ ชูสิทธิ์ เดชขำ และเอกชัยปิ่นแก้ว เข้าถึงได้ [ออนไลน์]. 2542. แหล่งที่มา: <http://www.geocities.ws/muaykae/guidingprinciples.pdf> [2553, สิงหาคม 30].

ทศพล ทรรศนกุลพันธ์. สู่ทางในการเยียวยาสิทธิด้านอาหารของปัจเจกชน. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2549.

ทุ่มเงินหมื่นล้านรัฐควักจ่ายช่วยเหลือสิ้นนามิ. ไทยรัฐ (11 มกราคม พ.ศ. 2548): 1, 12 และ 19.

ธนะชาติ ปาติยะเวทย์, ปัญหาและสู่ทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน: ศึกษากรณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543.

นงนุช สิงหเดชะ. 'ไม่รับ 'เงินนอก' ช่วยสิ้นนามิ?'. มติชนรายวัน (19 มกราคม 2548): 6.

ประสิทธิ์ เอกบุตร. กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม 1 สนธิสัญญา. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: วิทยุชน, 2551.

มติชน (17 กุมภาพันธ์ 2548): 1 และ 15

มุหัมมัด อิบรอฮีม อัต-ตุไวญีรีย. การระงับ, แปลโดย อิศมาน จารง. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: http://s1.islamhouse.com/data/th/ih_articles/th_tuwajiriy_alwaqf.pdf [2010, October 11].

รูสไซ, ฌอง-ฌากส์. สัญญาประชาคม หลักแห่งสิทธิทางการเมือง, แปลโดย วิภาดา กิตติโกวิท. กรุงเทพมหานคร: ทับบนังส์, 2550.

ศราวุฒิ อารีย์. สันนิบาตอาหรับ. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: www.trf.or.th/web_under_project/rdg4810010/Arab_League.pdf [2553, สิงหาคม 14].

สภากาชาดไทย. สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์. [ออนไลน์]. 2553. แหล่งที่มา: <http://www.redcross.or.th/content/page/116> [2553, ตุลาคม 13].

สำนักงานกรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะกรรมการวิสามัญ

ศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือพื้นที่การเกษตรและชุมชนที่ประสบภัยธรรมชาติ วุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553.

สำนักงานกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา. รายงานของคณะอนุกรรมการวิสามัญปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติ ในคณะกรรมการวิสามัญศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาคือพื้นที่การเกษตรและชุมชนที่ประสบภัยธรรมชาติ วุฒิสภา. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, 2553.

สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ: Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD). กรุงเทพมหานคร: สำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแห่งชาติ, 2552.

สุดารัตน์ ต้นแก้ว, นักวิชาการอิสระ. สัมภาษณ์, 14 ตุลาคม 2553.

สุดารัตน์ ต้นแก้ว. ปัญหาและช่องทางในการบังคับใช้ข้อตกลงอาเซียนเรื่องมลพิษจากหมอกควันข้ามแดนและความสัมพันธ์กับประเทศไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.

สุพร รัตนาคินทร์ และคณะ. คำศัพท์ด้านสาธารณสุข. กรุงเทพมหานคร: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2551.

อุมาพร ดะสูงเนิน, นิติกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย กรมการบินพลเรือน. สัมภาษณ์, 15 ตุลาคม 2553.

เอกราช รักวันส์. Regional Senior Organizational Development Officer, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Regional Delegation Bangkok. สัมภาษณ์, 8 สิงหาคม 2552.

ภาษาต่างประเทศ

A Mission Report of the Internal Displacement Unit, Office for the Co-ordination of Humanitarian Affairs. UN System Response to the IDP Situation in Uganda and Recommendations for Enhanced Support to the National and Local Authorities. [Online]. 2003. Available

from: <http://www.reliefweb.int/idp/docs/reports/UgandaAug03.pdf> [2009, May 23].

Abbott, K. W. *et al.*, The Concept of Legalization. International Organization 54, 3 (2000):

401-419.

ABC Nightline. Hurricane Katrina's Aftermath. [Online]. 2005. Available from: <http://www.american-buddha.com/katrina.nightlinekoppelbrowninterview.htm> [2010, June 2].

ABC Television. Downer Discusses Tension in Liberal Leadership. Lateline (19 May 2008).

Abeyratne, R. I. R. 'Facilitation and the ICAO Role – A Prologue for the Nineties. In Annals of Air and Space Law Vol. XV. Montreal: McGill University Press, 1990.

Abeyratne, R. I. R. Aviation in Crisis London: Ashgate Publishing, 2004.

Abeyratne, R. I. R. State Responsibility in Classical Jurisprudence: Reflections on the Global Navigation Satellite System. In Annals of Air and Space Law, Vol. XXIII. Montreal: McGill University Press, 1998.

Abramovitz, J. N. Unnatural Disasters. World Watch 12, 4 (1999): 30-35.

Adams, R. and Robin Spence. Geological Hazards: Earthquake. In Jon Ingleton (ed.) Natural Disaster Management. 2nd ed. Leicester: Tudor Rose 1999.

Aeberhard, P. A. Historical Survey of Humanitarian Action. Health and Human Rights 2, 1 (1996): 30–44.

Aekaputra, P. International Humanitarian Law and State Responsibility in 21st Century. In V. S. Mani *et al.* (eds.) ISIL Year Book of International Humanitarian and Refugee Law. New Delhi: Indian Society of International Law, 2003.

Aginam, O. The Right to Health in Emergencies: Natural or Man-Made Disasters” In Andrew Clapham and Mary Robinson (eds.) Realizing The Right to Health. Swiss Human Rights Book Vol. 3. Zurich: Rüffer & Rub, 2009.

Aid Groups Say Some Myanmar Food Aid is Stolen or Diverted by the Military. New York Times (15 May 2008): A12

Akehurst, M. Custom as a Source of International Law. In Humphrey Waldock and Robert Y. Jennings (eds.) The British Yearbook of International Law 1974–1975. London: Oxford University Press, 1975.

Albala-Bertrand, J. M. Political Economy of Large Natural Disasters: With Special Reference to Developing Countries. Oxford; Clarendon Press, 1993.

- Albala-Bertrand, J. M. Responses to Complex Humanitarian Emergencies and Natural Disasters: An Analytical Comparison. Third World Quarterly 21, 2 (2000): 215–227.
- Alesina, A. and David Dollar, Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?. Journal of Economic Growth 5, 1 (2000): 33-63.
- Alfredson, G. and Alexander Ovsioyk. Human Rights and the Environment. Nordic Journal of International Law 60, 1 (1991): 19-27.
- Allot, A. The Limit of Law London: Butterworth, 1980.
- Alston, P. A Third Generation of Solidarity Rights: Progressive Development or Obfuscation of International Human Rights Law. Netherlands International Law Review 29, 3 (1982): 307-322.
- Alston, P. Conjuring Up New Human Rights: A Proposal for Quality Control. American Journal of International Law 78, 3 (1984): 607-621.
- Alvarez, J. E. International Organization as Law-Makers. New York: Oxford University Press, 2005.
- Amaral, A., Jr. The Right to Humanitarian Assistance. [Online]. Available from: http://www.law.yale.edu/documents/pdf/Junior_The_Right_to_Humanitarian_Assistance.pdf [2010, January 5].
- Amegashie, A. J. Bazoumana Ouattara and Eric Strobl. Moral Hazard and the Composition of Transfers: Theory with an Application on Foreign Aid. CESifo Working Paper No. 1996. [Online]. Available from: http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20Working%20Papers%202007/CESifo%20Working%20Papers%20May%202007/cesifo1_wp1996.pdf [2010, February 22].
- Amerasinghe, C. F. Principle of Institutional Law of International Organisation. 2nd ed. New York: Cambridge University Press, 2005.
- Amnesty International. Crimes against Humanity in Eastern Myanmar. New York: Amnesty International, 2008.
- Amnesty International. Burma: End Arrests of Activists and Continue Aid after Cyclone Nargis. [Online]. 2009. Available from:

- http://www.amnesty.org.uk/news_details.asp?NewsID=18516 [2010, June 8].
- Amnesty International. Myanmar Briefing: Human Rights concerns a Month after Cyclone Nargis. [Online]. 2008. Available from: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ASA16/013/2008/en/85931049-32e5-11dd-863f-e9cd398f74da/asa160132008eng.pdf> [2010, June 8].
- Amnesty International. Sudan: Continuing Blockade of Humanitarian Aid. [Online]. 2006. Available from: <http://asiapacific.amnesty.org/library/Index/ENGAFR540102006?open&of=ENG-2AF> [2009, May 23].
- Amnesty International. Un-Natural Disaster: Human Rights in the Gulf Coast. [Online]. 2010. Available from: www.amnestyusa.org/dignity/pdf/Un-Natural_Disaster_report.pdf [2010, June 2].
- Anbarci, N. *et al.* Earthquake Fatalities: The Interaction of Nature and Political Economy. Journal of Public Economics 89, 9-10 (2005): 1907-1933.
- Anderson, M. B. Do No Harm: How Aid can Support Peace - or War. Boulder: Lynne Rienner, 1999.
- Anderson-Berry, L. and David King, Mitigation of the Impact of Tropical Cyclones in Northern Australia through Community Capacity Enhancement. In C. Emdad Haque (ed.) Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International Perspective, Dordrecht: Springer, 2005.
- Annan, K. In Larger Freedom': Decision Times at the UN. Foreign Affairs 84, 3 (2005): 63-74.
- Antonius, G. The Arab Awakening: The Story of the Arab National Movement. Beirut: Khayat's College Book Cooperative, 1955.
- Arulpragasam, A. D. Indo-Sri Lanka Agreement to Establish Peace and Normality in Sri Lanka. Harvard International Law Journal 29 (1988): 178.
- ASEAN Humanitarian Task Force for Survivors of Cyclone Nargis. New Resources mobilized for Cyclone Nargis Survivors. [Online]. 2010. Available from: <http://www.aseanhtf.org/newsletter/Newsletter%20-%20Issue%2010.pdf> [2010, June 8].
- ASEAN Secretariat. 1st Press Release of Tripartite Core Group. [Online]. 2008. Available

- from: <http://www.aseansec.org/21691.htm> [2010, June 8].
- ASEAN Secretariat. ASEAN Regional Programme on Disaster Management. (n.d.). [Online]. Available from: <http://www.aseansec.org/18455.htm> [2010, June 2].
- ASEAN Secretariat. Joint ASEAN-UN Press Release Comprehensive Assessment of Cyclone Nargis Impact Provides Clearer Picture of Relief and Recovery Needs. [Online]. 2008. Available from: <http://www.aseansec.org/21765.htm> [2010, June 8].
- ASEAN Secretariat. Press Release - ASEAN Foreign Ministers Calls for More Funds for Post-Nargis Activities [Online]. 2009. Available from: <http://www.aseansec.org/23656.htm> [2010, June 2].
- Ashley, C. The Indian Ocean Tsunami and Tourism. [Online]. 2005. Available from: www.odi.org.uk/resources/download/492.pdf [2010, May 23].
- Ashton, H. Legal and Ethical Aspects of First Medical Response to Disasters – Background Paper. [Online]. 2008. Available from: <http://www.cssc.eu/public/DISASTER%20Workshop.pdf> [2010, June 4].
- Asian Disaster Reduction Center. Total Disaster Risk Management: Good Practices. Kobe: Asian Disaster Reduction Center, 2005.
- Asian Disaster Reduction Center. Total Disaster Risk Management: Good Practices 2009. Kobe: Asian Disaster Reduction Center, 2009.
- Asian Human Rights Commission. Worst Response Ever to a Disaster. Press Release, AHRC-STM-137-2008. [Online]. 2008. Available from: <http://www.ahrchk.net/statements/mainfile.php/2008statements/1532/> [2010, July 12].
- Asian Human Rights Commission. Sri Lanka, Stop Customs Duties on Relief Goods to Tsunami Victims. [Online]. 2005. Available from: <http://www.ahrchk.net/ahrc-in-news/mainfile.php/2005ahrcinnews/296/8> [2010, May 22].
- Askandar K. and Ang Ming Chee (eds.) Building Peace in Aceh: Problems, Strategies, and Lesson (from Sri Lanka, and Northern Ireland). Bangkok: Asia Forum for Human Rights and Development, 2004.
- Association of Southeast Asian Nations. A Bridge to Recovery: ASEAN's Response to

- Cyclone Nargis. Jakarta: Association of Southeast Asian Nations, 2009.
- Association of Southeast Asian Nations. 2nd Press Release of the Tripartite Core Group: Further Inroads to Relief and Early Recovery for Victims of Cyclone Nargis. [Online]. 2008. Available from: <http://www.aseansec.org/21726.htm> [2010, July 12].
- Astier, H. Can Aid Do More Harm Than Good?. BBC News (1 February 2006). [Online]. 2006. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/africa/4185550.stm> [2009, May 22].
- Aung, M. N. Regional Disaster Management Assistant Programme Officer, Regional Disaster Management Unit, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies for Southeast Asia, Regional Delegation Bangkok. Interview, 8 August 2009.
- Aust, A. Handbook of International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Axworthy, L. International Community has a Responsibility to Protect Myanmar. The Gazette (Montreal, Canada) (13 May 2008). [Online]. 2008. Available from: <http://www.canada.com/montrealgazette/story.html?id=6056af9d-43eb-4575-81b3-9235750e3214&p=2> [2010, July 12].
- Babovic, B. The Duty of States to Cooperate with One Another in Accordance with the Charter. In Milan Šahovic (ed.) Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation. Dobbs Ferry, New York: Oceana Publications, 1972.
- Bailey, R. The Right to Survive in a Changing Climate. [Online]. 2009. Available from: http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/climate_change/downloads/right_to_survive_climate.pdf [2010, March 1].
- Bangladesh Raises Storm Alert, Urges Swift Rice Harvest. Reuters (29 April 2008). [Online]. 2008. Available from: <http://www.alertnet.org/thenews/newsdesk/DHA224084.htm> [2010, July 13].
- Bannon, V. *et al.* Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response in Fiji. [Online]. 2005. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/idrl/idrl-fiji.pdf> [2010, June 12].

- Bannon, V. *et al.* Laws, Policies, Planning and Practices on International Disaster Response in Nepal. [Online]. 2005. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/idrl/idrl-nepal.pdf> [2010, June 14].
- Bannon, V. *et al.* Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Indonesia. [Online]. 2006. Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/indonesia-cs.pdf> [2009, May 23].
- Bannon, V. *et al.* Legal Issues from the International Response to the Tsunami in Thailand. [Online]. 2006. Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/report-thailand.pdf> [2009, May 23].
- Bannon, V. *et al.* Legal Issues in the International Response to the Tsunami in Sri Lanka. [Online]. 2006. Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/report-srilanka.pdf> [2009, May 23].
- Bannon, V. International Disaster Response Law and the Commonwealth: Answering the Call to Action. Commonwealth Law Bulletin 34, 4 (2008): 843-857.
- Barata, M. The Lisbon Earthquake of November 1st, 1755: An Historical Overview of Its Approach. In Luiz A. Mendes-Victor *et al.* (eds.) The 1755 Lisbon Earthquake: Revisited. Berlin: Springer 2009.
- Barber, R. (ed.) Aceh: The Untold Story. Bangkok: Asia Forum for Human Rights and Development 2005.
- Barber, R. Facilitating Humanitarian Assistance in International Humanitarian and Human Rights Law. International Review of the Red Cross 91, 874 (2009): 371-397.
- Barry, J. and Anna Jeffreys. A Bridge too Far: Aid Agencies and the Military in Humanitarian Response. London: Overseas Development Institute, 2002.
- Barton, C. Founder of the American Red Cross. [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.redcross.org/museum/history/claraBarton.asp> [2009, May 22].
- Bauer, P. T. Equality, the Third World, and Economic Delusion. Cambridge: Harvard University Press 1981.
- Baum, M. L. When Natural Strikes: Weather Disasters and the Law. Westport: Praeger Publisher, 2007

- Baxi, U. The Future of Human Rights. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Bea, K. Federal Stafford Act Disaster Assistance Presidential Declarations, Eligible Activities, and Funding. [Online]. 2005. Available from: <http://ftp.fas.org/sgp/crs/homesecc/RL33053.pdf> [2010, July 2].
- Beech, H. Center of The Storm. The Time (19 May 2008): 26–29.
- Beevor, A. The Battle for Spain: The Spanish Civil War 1936–1939. London: Weidenfeld & Nicolson, 2006.
- Bedford, K. Governing Intimacy in the World Bank. In Shirin Rai and Goergina Waylen (eds.) Global Governance: Feminist Perspectives. Basingstoke: Palgrave 2007.
- Bedjaoui, M. General Introduction. In Mohammed Bedjaoui (ed.) International Law: Achievements and Prospects. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 1991.
- Beeckman, K. Mandates, Legal Status and Cooperation International Response to Non-Armed Conflict Disasters: Legal Challenges Encountered in Light of the Current Regulatory Framework. Refugee Survey Quarterly 25, 4 (2006): 129–137.
- Beer, S. H. To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism. Cambridge, MA: The Belknap Press of Harvard University Press, 1993.
- Beigbeder, Y. The Role and Status of International Humanitarian Volunteers and Organization: The Right and Duty to Humanitarian Assistance. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991.
- Bekou, O. and Robert Cryer eds. The International Criminal Court. Burlington, VT: Ashgate/Dartmouth, 2004.
- Bellamy, A. J. A Responsibility to Protect: the Global Effort to End Mass Atrocities. Cambridge: Polity Press, 2009.
- Berenger, F. and Jere Longman. Police and Owners Begin to Challenge Looters. New York Times (1 September 2005) [Online]. 2005. Available from: <http://www.nytimes.com/2005/09/01/national/nationalspecial/01lawless.html> [2010, June 2].
- Berger, J.-F. Le dilemme humanitaire. Entretien avec Philippe Petit. International Review of the Red Cross 312 (1996): 399-402.

- Beridze, D. The Recognition of Studies and Qualifications in Higher Education: A Challenge for the Twenty-First Century. Prospects 28, 3 (1998): 443-454.
- Besley, T. and Robin Burgess. The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India. Quarterly Journal of Economics 117, 4 (2002): 1415-1451.
- Bessis, J. L., J. Bequignon and A. Mahmood. The International Charter "Space and Major Disasters" Initiative. Acta Astronautica 54, 3 (2004): 183-190.
- Bessis, J. L., J. Bequignon and A. Mahmood. Three Typical Examples of Activation of the International Charter Space and Major Disasters. Advances in Space Research 33, 3 (2004): 244-248.
- Bettati, M. and Bernard Kouchner. Le devoir d'ingérence: peut-on les laisser mourir?. Paris: Denoël, 1987.
- Bettati, M. Un droit d'ingérence?. Revue Generale de Droit International Public 3 (1991): 639-670.
- Bettati, M. Le droit d'ingérence. Paris: Odile Jacob, 1996.
- Beyani, C. Introductory Note on the Pact on Security, Stability and Development in the Great Lakes Region. International Legal Materials 46, 1 (2007): 173-175.
- Beyrer, C. and Thomas J. Lee. Responding to Infectious Diseases in Burma and Her Border Regions. Conflict and Health 2, 2 (2008) [Online]. 2008. Available from: <http://www.conflictandhealth.com/content/2/1/2> [2010, June 2].
- Bierck, H. A., Jr. The First Instance of US Foreign Aid: Venezuelan Relief in 1812. Inter-American Economic Affairs 9 (1955): 47-59.
- Bishop, V. Hazards and Responses. London: Collins Educational, 1998.
- Bleicher, S. A. The Legal Significance of Re-Citation of General Assembly Resolutions. American Journal of International Law 63, 3 (1969): 444-478.
- Bluemel, E. B. Overcoming NGO Accountability concerns in International Governance. Brooklyn Journal of International Law 31, 1 (2005): 139-206.
- Blutman, L. In the Trap of A Legal Metaphor: International Soft Law. International Soft Law International and Comparative Law Quarterly 59, 3 (2010): 605-624.
- Blocked Food Aid to be Distributed. IRIN (24 August 2005) [Online]. 2005. Available

- from: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=56000> [2009, May 23].
- Boczek, B. A. International Law: A Dictionary. (Maryland: Scarecrow Press, Inc., 2005.
- Bodies Flow Into Hard-hit Area of Myanmar. New York Times (11 May 2008) [Online].
2008. Available from:
http://www.nytimes.com/2008/05/11/world/asia/11scene.html?_r=1&hp&oref=slogin [2010, June 8].
- Boettke P. *et al.* The Political, Economic, and Social Aspects of Katrina. Southern Economic Journal 74, 2 (2007): 363-376.
- Bontemps, C. Quel ques Réflexion sur Les Organisations Internationales Non Gouvernementales à travers une Perspective Historique. In Mario Bettati and Pierre-Marie Dupuy (eds.) Les ONG et le Droit International. Paris: Economica, 1986.
- Boven, T. V. The Security Council: The New Frontier. Review of International Commission of Jurists 48, 1 (1992): 12-23.
- Brasch, W. M. 'Unacceptable': The Federal Government's Response to Hurricane Katrina. Charleston, SC: Book Surge Publishing, 2005.
- Brauman, R. Global Media and the Myths of Humanitarian Relief: The Case of the 2004 Tsunami. In Richard Ashby Wilson (ed.) Humanitarianism and Suffering: The Mobilization of Empathy. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Brennan, L. The Development of the India Famine Codes: Personalities, Policies and Politics. In Bruce Currey and Graeme Hugo (ed.) Famine as a Geographical Phenomenon. Dordrecht: Springer, 1984.
- Brimmer, E. The United States, the European Union, and International Human Rights Issues. Washington, D.C.: Center for Transatlantic Relations, 2002.
- Brookings-Bern Project on Internal Displacement. Protecting Persons Affected by Natural Disasters: IASC Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters. [Online]. 2006. Available from:
http://www.brookings.edu/reports/2006/11_natural_disasters.aspx [2010, June 1].
- Brownlie, I. International Law and the Use of Force by States. Oxford: Oxford University

Press, 1968.

Brownlie, I. Principles of Public International Law. 7th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Brunsmas D. *et al.* (eds.) The Sociology of Katrina: Perspectives on a Modern Catastrophe. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2007.

Brysk, A. Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy. Oxford: Oxford University Press, 2009.

Buchanan, J. and Chris Kromm, Two Years after Katrina, Billions in Relief Funds are Missing. [Online]. 2007. Available from: <http://www.alternet.org/rights/60494/> [2010, June 2].

Buchanan-Smith, M. and Ian Christoplos. Natural Disasters amid Complex Political Emergencies. Humanitarian Practice Network 27, 1 (2004): 36–37.

Buchanan-Smith, M. How the Sphere Project Came into Being: A Case Study of Policy-Making in the Humanitarian Aid Sector and the Relative Influence of Research. [Online]. 2003. Available from: www.odi.org.uk/resources/download/146.pdf [2010, June 8].

Bugnion, F. Red Cross Law. International Review of the Red Cross 308 (1995): 491-519.

Burma Red Tape Delays Cyclone Aid, Aid Agencies Say. Irrawaddy (12 June 2008) [Online]. 2008. Available from: http://www.irrawaddy.org/highlight.php?art_id=12677 [2010, June 8].

Burma Shuns Foreign Aid Workers. BBC (9 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/asia-pacific/7391535.stm> [2010, June 8].

Burma to Buy Russian MiG Planes. BBC (23 December 2009) [Online]. 2009. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/8428148.stm> [2010, June 8]

Burma's Blockade. Washington Post (10 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/05/09/AR2008050902482.html> [2010, June 8].

Calvi-Parisetti, P. Report on findings from South Asia, Southern Africa, and Central America. [Online]. 2003. Available from: http://www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/IDRL_Fieldstudies_results0303.pdf

[2010, June 11].

Canadian Council for International Co-Operation *et al.* Two Halves makes a Whole: Balancing Gender Relations in Development. Ottawa: Canadian Council for Intentional Co-Operation, 1991.

Caron, D. D. Addressing Catastrophes: Conflicting Images of Solidarity and Separateness. In David D. Caron and Charles Leben (eds.) The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.

Caron, D. D. The ILC Articles on State Responsibility: the Paradoxical Relationship Between Form and Authority. American Journal of International Law 96, 5 (2002): 857–873.

Cassese, A. International Criminal Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.

Cassese, A. International Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Catastrophes take Their Toll on a Crowded World. New Scientist 8 (28 May 1994).

Cate, F. H. The 'CNN Effect' is Far From Clear-Cut. Humanitarian Affairs Review (2002): 4.

Center for Global Development. Commitment to Development Index 2009. [Online]. 2009. Available from: <http://www.cgdev.org/rankingtherich/home.html> [2010, February 22].

Centre on Housing Rights and Evictions. A Guide to Housing, Land and Property Rights in Burma. Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions, 2009.

Cheng, B. (ed.) International Law: Teaching and Practice. London: Stevens, 1982.

Childers, E. and Brian Urquhart. Towards a More Effective United Nations: Two Studies. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 1992.

Chinese Authorities to be forced to act in Weather Disasters. Xinhua (31 March 2010) [Online]. 2010. Available from: <http://english.peopledaily.com.cn/90001/90776/90882/6936171.html> [2010, June 2].

Chinkin, C. The State that Acts Alone: Bully, Good Samaritan or Iconoclast?. European Journal of International Law 11, 1 (2000): 31–41.

- Chernichenko, S. V. Subjective Boundaries of International Law and Domestic Jurisdiction of the State. In Soviet Yearbook of International Law 1985 Moscow: Publishing House "Nauka", 1986.
- Chongkittavorn, K. Asean's Coalition of Mercy" is formed. The Nation [Online]. Available from:
<http://www.nationmultimedia.com/search/read.php?newsid=30072970&keyword=Tsunami> [2010, June 8].
- Chou, Y. J. *et al.* Who Is at Risk of Death in an Earthquake?. American Journal of Epidemiology 160, 7 (2004): 688-695.
- Christol, C. Q. Space Law: Past, Present and Future. Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1991.
- Cohen, R. and Francis M. Deng. Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement. Washington: Brookings Institution Press, 1998.
- Collier, P. and David Dollar. Aid Allocation and Poverty Reduction. European Economic Review 46, 8 (2002): 1475-1500.
- Comfort, L. K. Disaster: Agent of Diplomacy of Change in International Affairs?. Cambridge Review of International Affairs 14, 1 (2000): 277-294.
- Congleton, R. D. Rational Ignorance, Rational Voter Expectations, and Public Policy: A discrete informational. Public Choice 107, 1-2 (2001): 35-64.
- Congleton, R. D. The Story of Katrina: New Orleans and the Political Economy of Catastrophe. Public Choice 127, 1 (2006): 5-30.
- Cooper H. and Thom Shanker. U.S. Frustrated by Myanmar Military Junta's Limits on Aid in Wake of Cyclone. New York Times (17 May 2008): A5
- Cosgrare, J. *et. al.* A Ripple in Development?: Annotated Bibliography prepared for the Joint Follow-Up Evaluation of the Links between Relief, Rehabilitation and Development (LRRD) in response to the Indian Ocean tsunami. Stockholm: Sida, 2009.
- Cosgrave, J. Tsunami Evaluation Coalition: Initial Findings. London: ALNAP and Overseas Development Institute, 2005.
- Costa, D. Legal Issues from the International Response to the 2007 Floods in Bolivia.

- Available 2007. [Online] from: www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/bolivia-cs.pdf [2010, May 22].
- Council of European. Collected Edition of the 'Travaux Préparatoires' of the European Convention on Human Rights, Volume I, Preparatory Commission of the Council of Europe, Committee of Ministers, Consultative Assembly (11 May-13 July 1949). The Hague: M. Nijhoff, 1975.
- Coupland, R. Humanity: What is It and How does It Influence International Law?. International Review of the Red Cross 83, 844 (2001): 969–990.
- Coursen-neff, Z. Preventive Measures Pertaining to Unconventional Threats to the Peace Such as Natural and Humanitarian Disasters. New York University Journal of International Law and Politics 30, 3-4 (1998): 645-707.
- Crawford, J. The Creation of States in International Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Crawford, J. The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Creti, P. and Susanne Jaspars. Cash-Transfer Programming in Emergencies: A Practical Guide. Oxford: Oxfam, 2006.
- Cropley, E. Myanmar Cyclone Meeting More About Access than Aid. Reuters (24 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://www.reuters.com/article/idUSBKK13068720080524> [2010, 8 June].
- Cultural Anthropology 21, 3 (2006): 323-500.
- Currie, J. and Firouz Gahvari. Transfers in Cash and In-Kind: Theory Meets the Data. Journal of Economic Literature 46, 2 (2008): 333–383.
- Cyclone Lashes Myanmar After Missing Bangladesh. AFP (1 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://afp.google.com/article/ALeqM5g1RRGj6eAYhPLa8JFCEfyDvz0PgA> [2010, July 13]
- D'Amato, A. Good Faith. In Rudolf Bernhardt (eds.) Encyclopedia of Public International Law Amsterdam: North Holland, 1992.
- D'Amato, A. On Consensus. In C. B. Bourne and A. Donat Pharand (eds.) Canadian

- Yearbook of International Law. Vol. 08. Vancouver, B. C.: University of British Columbia Publications Centre, 1970.
- Dalbello, R. and Larry F. Martinez. The Legal and Political Implication of Media Newsgathering from Space. In Proceedings of the 30th International Colloquium on the Law of Outer Space. Washington, D.C.: American Institute of Aeronautics and Astronautics, 1987.
- Darcy, J. According to Need? Needs Assessment and Decision-Making in the Humanitarian Sector. London: Overseas Development Institute 2003.
- Davis, I. Location and Operation of Evacuation Centres and Temporary Housing Policies. In Global Assessment of Earthquake Countermeasures. Kobe: Hyogo Prefecture, 2001.
- Defoe, D. The Political History of the Devil Oxford: D. A. Talboys, 1840.
- Deng F. M. *et al.* Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1996.
- Deng, F. M. International Response to Internal Development: A Revolution in the Making. Human Rights Brief 11, 3 (2004): 24-27.
- Deng, F. M. Guiding Principles on Internal Displacement United Nations Document E/CN.4/1998/53/Add.2
- Deng, F. M. Internally Displaced Persons United Nations Document E/CN.4/1996/52/Add.2
- Deng, F. M. State Collapse: The Humanitarian Challenge to the United Nations. In William I. Zartman (ed.) Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- Department of Homeland Security. National Response Framework [Online]. 2008. Available from: http://www.dhs.gov/files/programs/editorial_0566.shtm [2010, June 2].
- Devereux, S. Famine in the Twentieth Century. Brighton: University of Sussex, 2000.
- Devlin, P. The Enforcement of Morals London: Oxford University, Press, 1965.
- DEWA/GRID-Europe. Case Study: Sustainable Wood Supplies for Reconstruction in Aceh [Online]. Available from:

- http://www.grid.unep.ch/product/map/index.php?region=asia_pacific [2010, June 14].
- Diane, H. Help on the way for Tsunami Aid. Jakarta Post (January 14, 2006): xiii.
- Dias, R. W. M. Jurisprudence. 5th ed. London: Butterworths Tolley, 1985.
- Dichter, T. W. Despite Good Intentions: Why Development Assistance to the Third World has failed. Amherst: University of Massachusetts Press, 2003.
- Diederiks-Verschoor, I. H. Ph. and V. Kopal. An Introduction to Space Law. 3rd ed. The Hague: Kluwer Law International, 2008.
- Digital Globe. Southeast Asian Tsunami: Rebuilding A Community. [Online]. Available from:
http://media.digitalglobe.com/file.php/59/DG_Southeast_Asia_Tsunami_Case_StudyF.pdf [2010, June 14].
- Dimitrijevic, V. Customary Law as a Instrument for the Protection of Human Rights. [Online]. 2006. Available from:
http://www.ispionline.it/it/documents/wp_7_2006.pdf [2010, March 1].
- Dobbs, L. Tonight Crisis in Louisiana: Crisis in Louisiana. CNN (8 September 2005) [Online]. 2005. Available from:
<http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/0509/08/ldt.01.html> [2009, May 25].
- Doctors Without Borders. Dr. Bernard Kouchner and MSF: A Clarification. [Online]. Available 2007. from:
<http://www.doctorswithoutborders.org/press/release.cfm?id=2053> [2010, October 13].
- Donley, M. I. B. and Neal A. Pollard, Homeland Security: The Difference between a Vision and a Wish. Public Administration Review 62, S1 (2002): 138–144.
- Donnelly, J. The Social Construction of Human Rights. In Timothy Dunne and Nicholas J. Wheeler (eds.) Human Rights in Global Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Dormann, K. Elements of War Crimes under the Rome Statute of the International Criminal Court: Sources and Commentary. New York: Cambridge University Press, 2003.
- Downs, A. An Economic Theory of Democracy. New York: Harper Row, 1957.

- Downs, J. A. A Healthy and Ecologically Balanced Environment: An Argument for a Third Generation Right. Duke Journal of Comparative and International Law 3 (1993): 351-385.
- Doyle, C. The Posse Comitatus Act and Related Matters: The Use of the Military to Execute Civilian Law. CRS Report 95-964. [Online]. 2000. Available from: <http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/95-964.pdf> [2010, July 2].
- Drèze J. and Amartya Sen. Hunger and Public Action. New York: Oxford University Press, 1991.
- Drury A. Cooper et al. The Politics of Humanitarian Aid: U.S. foreign disaster assistance, 1964-1995. Journal of Politics 67, 2 (2005): 454-473.
- Du Bois Review 3, 1 (2006): 1-255.
- Dudley L. and Claude Montmarquette. A Model of the Supply of Bilateral Foreign Aid. American Economic Review 66, 1 (1976): 132-142.
- Dudley, W. C. and Min Lee. Tsunami 2nd ed. Hawaii: University Of Hawaii Press, 1998.
- Dufour, C. *et al.* Rights, Standards and Quality in a Complex Humanitarian Space: Is Sphere the Right Tool?. Disasters 28, 2 (2004): 124-141.
- Dupont, A. and Graeme Pearman. Heating Up the Planet: Climate Change and Security. Double Bay, N.S.W.: Lowy Institute for International Policy, 2006.
- Dynes, R. R. The Dialogue between Voltaire and Rousseau on the Lisbon Earthquake: The Emergence of a Social Science View. International Journal of Mass Emergencies and Disasters 18, 1 (2000): 97-115.
- Dynes, R. R. The Lisbon Earthquake in 1755: Contested Meanings in the First Modern Disaster. [Online]. 1997. Available from: <http://dspace.udel.edu:8080/dspace/handle/19716/656> [2009, May 22].
- Ebersole, J. M. Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergences. Disaster Prevention and Management 4, 3 (1995): 14-24.
- Ebersole, J. M. The Mohonk Criteria for Humanitarian Assistance in Complex Emergences. Human Rights Quarterly 17, 1 (1995): 192-208.
- Edkins, J. Whose Hunger? Concepts of Famine Practices of Aid. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2000.

- Edwards, G. International Human Rights Law Violations Before, During, and after Hurricane Katrina: An International Law Framework for Analysis. Thurgood Marshall Law Review 31, 2 (2006): 353-425.
- Edwards, M. and David Hulme (eds.) Beyond the Magic Bullet: NGO Performance and Accountability in the Post-Cold War World. Hartford, CT: Kumarian Press, 1996.
- Einar, B. Space Aid: Current and Potential Uses of Satellite Imagery in UN Humanitarian Organizations. Virtual Diplomacy Series 12. Washington, DC: United States Institute of Peace, 2002.
- El-Hassan, A. Freedom of Contract, the Doctrine of Frustration, and Sanctity of Contracts in Sudan Law and Islamic Law. Arab Law Quarterly 1, 1 (1985): 51-59.
- Elliott, L. Expanding the Mandate of the UN Security Council to Account for Environmental Issues [Online]. 2002. Available from: www.unu.edu/interlinkages/docs/IEG/Elliott.pdf [2010, June 5].
- Elsa, J. K. The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues. CRS Report 7-5700. [Online]. 2005. Available from: <http://fpc.state.gov/documents/organization/53685.pdf> [2010, July 2].
- Em-Dat. International Disaster Database: Myanmar Country Profile: Natural Disasters [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.emdat.be/country-profile> [2010, June 2].
- Emery B. *et. al.*, A Ripple in Development? Long Term Perspectives on the Response to the Indian Ocean Tsunami 2004 : A Joint Follow-Up Evaluation of the Links between Relief, Rehabilitation and Development (LRRD). Stockholm: Sida, 2009.
- Entwisle, H. Tracing Cascades: The Normative Development of the U.N. Guiding Principle on Internal Displacement. Georgetown Immigration Law Journal 19, 369 (2005): 370-371.
- Environment Division of ASEAN Secretariat. ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution. [Online]. (n.d.). Available from: <http://haze.asean.org/hazeagreement/> [2010, October 13].
- EQE International. Fire Following Earthquake. In The January 17, 1995 Kobe Earthquake: An EQE Summary Report. San Francisco: EQE International, 1995.

Etkin, D. and Ingrid Leman Stefanovic. Mitigation Natural Disasters: The Role of Eco-Ethics. In C. Emdad Haque (ed.) Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International perspective. Dordrecht: Springer, 2005.

Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre. Support to the US in Response to Hurricane Katrina 2005. [Online]. Available from: <http://www.nato.int/eadrcc/2005/katrina/index.htm> [2010, June 2].

EUROPA Press Release. EU Civil Protection Assistance to United States after Hurricane Katrina [Online]. 2005. Available from: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/05/339&type=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> [2010, June 2].

Europa. Common Spaces Roadmap [Online]. (n.d.). Available from: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf [2010, August 12].

Europa. EU-Russia Common Spaces [Online]. (n.d.). Available from: http://eeas.europa.eu/russia/common_spaces/index_en.htm [2010, August 12].

Europe Commission Humanitarian Aid and Civil Protection. Community Co-operation in the Field of Civil Protection. [Online]. 2010. Available from: http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/cp01_en.htm [2010, August 11].

European Commission. The European Commission 2010-2014, Profiles and Priorities. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010.

Evans, A. C. European Citizenship: A Novel Concept in EEC Law. American Journal of International Law 32, 4 (1984): 679-715.

Evans, G. Facing Up to Our Responsibilities. The Guardian (12 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2008/may/12/facinguptoourresponsibilities> [2010, July 12].

Evans, G. The Responsibility to Protect: Ending Mass Atrocity Crimes Once and for All. (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2008).

Ewins, P. *et al.* Mapping the Risks of Corruption in Humanitarian Action Available

- [Online]. 2006 from: <http://www.odi.org.uk/hpg/papers/TIU4.pdf> [2009, May 23].
- Fassbender, B. Sovereignty and Constitutionalism in International Law. In Neil Walker (ed.) Sovereignty in Transition. Oxford: Hart Publishing, 2003.
- Fearon, J. D. The Rise of Emergency Relief Aid. In Michael Barnett and Thomas G. Weiss (eds.) Humanitarianism in Question: Politics, Power, Ethics. London: Cornell University Press, 2008.
- Fellmeth A. X. and Maurice Horwitz. Guide to Latin in International Law. New York: Oxford University Press, 2009.
- Fidler, D. P. Disaster Relief and Governance after the Indian Ocean Tsunami What Role for International Law?. Melbourne Journal of International Law 6, 2 (2006): 458-473.
- Fidler, D. P. The Indian Ocean Tsunami and International Law. American Society of International Law Insights [Online]. 2005. Available from: www.asil.org/insight050118.cfm [2010, April 2].
- Field, T. L. International Disaster Response Law Research Report: Southern African. [Online]. 2003. Available from: www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/idrl_sa_report.pdf [2010, August 15].
- Field, T. L. International Disaster Response Law in a Southern African Context. In Victoria Bannon (ed.) International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2003.
- Fildes, J. Burma blocks Emergency Telecoms. BBC (25 June 2008) <http://news.bbc.co.uk/2/hi/technology/7473972.stm> [2010, June 8].
- Fischer, H. International Disaster Response Law Treaties: Trends, Patters, and Lacunae. In Victoria Bannon (ed.) International Disaster Response Laws, Prospects and Challenges. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent, 2003.
- Fisher, D. Domestic Regulation of International Humanitarian Relief in Disasters and Armed Conflict: A Comparative Analysis. International Review of the Red Cross 866 (2007): 347-348.

- Fiszbein, A. *et al.* Conditional Cash Transfers, Reducing Present and Future Poverty. Washington, D. C.: The World Bank, 2009.
- Fitzgerald, T. and Salvatore Moccia. Lessons Learned from Pakistan: NATO Response Force Debuts, Sharpens its Focus. Defense New.Com (5 December 2005) [Online]. 2005. Available from: <http://www.defensenews.com/story.php?F=1405428&C=commentary> [2009, June 2].
- Fitzmaurice, G. Legal Advisors and Foreign Affairs. American Journal of International Law 59, 1 (1965): 72–86.
- Fitzmaurice, G. The Constitution of the Institute of International Law to the Development of International Law. Recueil des Cours, 1973 I. The Hague: Hague Academy of International Law, 1974.
- Fitzmaurice, G. The Future of Public International Law and of the International Legal System in the Circumstances of Today. Geneva: Institut de Droit International, 1973.
- Foley, C. Mozambique: A Case Study in the Role of the Affected State in Humanitarian Action. London: Humanitarian Policy Group, 2007.
- Food Aid held for Taxes to be released, says Gov't Official. IRIN (16 August 2005), [Online]. 2005. Available from: <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=55864> [2010, June 12]
- 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.
- Food and Agriculture Organization. The State of Food and Agriculture: Food Aid for Food Security?. Rome: Food and Agriculture Organization, 2006.
- Forsythe, D. Human Right and Humanitarian Operations: Theoretical Observations. In Eric Belgrad and Nitza Nachmas (eds.) The Politics of International Humanitarian Aid Operations 2nd ed. Westport, Conn.: Praeger, 1997.
- Franklin, B. Letter to Jean-Baptiste Leroy (13 November 1789). In The Works of

- Benjamin Franklin. London: Macmillan & Co., Ltd, 1906.
- Freeman, P. K. *et al.* Catastrophes and Development: Integrating Natural Catastrophes into Development Planning, Disaster Management. Working Paper Series No. 4. Washington D. C.: The World Bank, 2002.
- Frey, W. H. and Audrey Singer. Katrina and Rita Impacts on Gulf Coast Populations: First Census Findings. [Online]. 2006. Available from: http://www.brookings.edu/metro/pubs/20060607_hurricanes.pdf [2009, May 25].
- Friedman, T. L. The World Is Flat 3.0: A Brief History of the Twenty-first Century. New York: Picador, 2007.
- Friedmann, W. The Uses of 'General Principles' in the Development of International Law. American Journal of International Law 57, 2 (1963): 279-299.
- Fritz Institute. Logistics and the Effective Delivery of Humanitarian Relief. [Online]. 2005. Available from: www.fritzinstitute.org/PDFs/Programs/tsunamiLogistics0605.pdf [2010, May 22].
- From Taiwan with Love - Two Years Later. Mail and Guardian Online (20 August 2007) [Online]. 2007. Available from: <http://www.mg.co.za/article/2007-08-20-from-taiwan-with-love-two-years-later> [2010, May 22].
- Future Quakes Could Rook World Economy. New Scientist (24 August 1994): 4.
- Gabrynowicz, J. I. Expanding Global Remote Sensing Services: Three Fundamental Legal Considerations. In Proceedings of Workshop on Space Law in the Twenty-first Century UNISPACE III Technical Forum ST/SPACE/2. New York: United Nations, 2000.
- Gaillard, J. C., Elsa Clavé, and Ilan Kelman. Wave of Peace? Tsunami Disaster Diplomacy in Aceh, Indonesia. Geoforum 39 (2008) 511–526.
- Ganderton, P. T. Benefit-Cost Analysis' of Disaster Mitigation: Application as a Policy and Decision-Making Tool. In C. Emdad Haque (ed.) Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International Perspective Dordrecht: Springer, 2005.
- Gavouneli, M. Responsibility for Catastrophes: New Concepts in Their Conventional Application. In David D. Caron and Charles Leben (eds.) The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes The Hague Martinus Nijhoff

Publishers, 2001.

Gavshon, D. The Applicability of IHL in Mixed Situations of Disaster and Conflict. Journal of Conflict and Security Law 14, 2 (2009): 243–263.

Gearty, C. Do Human Rights Help or Hinder Environmental Protection?. Journal of Human Rights and the Environment 1, 1 (2010): 7-22.

Gibson, N. The Right to a Clean Environment. Saskatchewan Law Review 54, 1 (1990): 5-17.

Gidley, R. Critics find Fault with Sphere Standards for Relief Work. Alertnet (15 October 2004) [Online]. 2004. Available from: <http://www.alertnet.org/thefacts/reliefresources/109783801066.htm> [2010, June 3].

Glasius, M. The International Criminal Court: A Global Civil Society Achievement. New York, NY: Routledge, 2006.

Glennon, M. A. A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration on Human Rights. New York: Random House, 2001.

Goldsmith, J. L. and Eric A. Posner. The Limits of International Law. Oxford: Oxford University Press, 2005.

Gomez, J. Indonesia Requires Aid Escorts. Deseret News (13 January 2005) [Online]. 2005. Available from: <http://www.deseretnews.com/article/600104498/Indonesia-requires-aid-escorts.html>, [2009, May 23].

Gong, G. W. The Standard of "Civilization" in International Society. Oxford: Clarendon Press, 1984.

Goodman, P. S. For Tsunami Survivors, A Touch of Scientology. Washington Post (28 January 2005): C01

Gordon, R. Saving Failed States: Sometimes a Neocolonialist Notion. American University Journal of International Law and Policy 12, 6 (1997): 907–972.

Gorge, C. L'Union Internationale de Secours: Ses Origines, Son But, Ses Moyens, Son Avenir. Etat de Genève: Union Internationale de Secours, 1938.

Gormley, W. P. Human Rights and Environment: The Need for International Co-Operation. Leyden: AW Sijthoff, 1976.

- Gormley, W. P. The Right of Individuals to Be Guaranteed a Pure, Clean and Decent Environment: Future Programs of the Council of Europe. Legal Issues of European Integration 1, 1 (1975): 23-65.
- Gormley, W. P. The Legal Obligation of the International Community to Guarantee a Pure and Decent Environment: The Expansion of Human Rights Norms. Georgetown International Environmental Law Review 3, 1 (1990): 85-116.
- Gormley, W. P. The Right to a Safe and Decent Environment. Indian Journal of International Law 28, 1 (1988): 1-32.
- Gorove, S. Development in Space Law: Issues and Politics. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 1991.
- Gosselin, P. G. On Their Own in Battered New Orleans. Los Angeles Times (4 December 2005) [Online]. 2005. Available from: <http://articles.latimes.com/2005/dec/04/nation/na-orleansrisk4> [2010, June 1].
- Graham, H. The Spanish Civil War: A Very Short Introduction. New York: Oxford University Press, 2005.
- Greek Ministry of Foreign Affairs. Tsunami Early-Warning System for the Mediterranean: a German Proposal. [Online]. 2008. Available from: http://www.aidfunding.mfa.gr/bpufm/pdf/germaniki_protasi.pdf [2010, June 6].
- Grew, M. M. The Joint UNEP/OCHA Environmental Unit: A Global Environmental Response Team Suffolk Transnational Law Review 25, 3 (2002): 687-710.
- Guggenheim, P. Contribution à l'Histoire des Sources du Droit des Gens. In Recueil des Cours, Vol. 94 (1958, II). The Hague : Nijhoff, 1959
- Guicciardini, F. Dialogue on the Government of Florence. by Alison Brown (ed.) Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Gunning, I. R. Modernizing Customary International Law: The Challenge of Human Rights. Virginia Journal of International Law 31, 1 (1991): 212-247.
- Habermas, J. Remarks on Legitimation through Human Rights. In Jürgen Habermas. The Postnational Constellation. by Max Pensky (ed.) Cambridge: MIT Press, 2001.
- Habitat International Coalition *et al.* International Human Rights Standards on Post-

- disaster Resettlement and Rehabilitation, Working Document. Bangalore: Books for Change, 2006.
- Hagen, J. Fighting Sexual Exploitation and Abuse by UN Peacekeepers. [Online]. 2006. Available from: http://www.un.org/Pubs/chronicle/2006/webArticles/121306_unp.htm# [2009, May 29].
- Hamilton, D. and Julia Steets. (eds.) Humanitarian Assistance: Improving U.S.-European Cooperation. Washington, D.C.: the Center for Transatlantic Relations, 2009.
- Hammond, M. C. The Posse Comitatus Act: A Principle in Need of Renewal. Washington University Law Quarterly 75, 2 (1997): 953-984.
- Handl, G. Human Rights and Protection of the Environment: A Mildly 'Revisionist' View. In Antonio Augusto Cancado Trindade *et al.* (eds.) Human Rights, Sustainable Development and the Environment. San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Dere-Chos Humanos, 1992.
- Handl, G. Internationalization of Hazard Management in Recipient Countries: Accident Preparedness and Response. In Gunther Handl and Robert E. Lutz (eds.) Transferring Hazardous Technologies and Substances: The International. Boston: Graham & Trotman, 1989.
- Hang, H. Humanity for All: the International Red Cross and Red Crescent Movement. Berne: P. Haupt, 1993.
- Hanqin, X. Transboundary Damage in International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Haque, C. E. and Ian Burton. Adaptation Options Strategies for Hazards and Vulnerability Mitigation: An international perspective. In C. Emdad Haque (eds.) Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International Perspective Dordrecht: Springer, 2005.
- 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.
- Harmer, A. and Ellen Marti. (eds.) Diversity in Donorship: Field Lessons. London:

- Overseas Development Institute, 2010.
- Harper, E. International Law and Standards Applicable in Natural Disaster Situations. Rome: International Development Law Organization, 2009.
- Harrington, M. E. Operation Provide Comfort: A Perspective in International Law. Connecticut Journal of International Law 8, 2 (1993): 635-655.
- Hart, H. L. A. The Concept of Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- Harvey, P. Towards Good Humanitarian Government: The Role of the Affected State in Disaster Response. London: Overseas Development Institute, 2009.
- Health, R. The Kobe Earthquake: Some Realities of Strategic Management of Crises and Disasters. Disaster Prevention and Management 4, 5 (1995): 11-24.
- Heerden, I. and Mike Bryan. The Storm: What Went Wrong and Why During Hurricane Katrina : the Inside Story from One Louisiana Scientist. New York: Viking, 2006.
- Heins, V. Democratic States, Aid Agencies and World Society: What's the Name of the Game?. Global Society 19, 4 (2005): 361-384.
- Helman, G. B. and Steven R. Ratner, Saving Failed States. Foreign Policy 89, 3 (1992): 3-18.
- Help Age International. Strong and Fragile: Learning from Older People in Emergencies. IASC-WG Report [Online]. 2008. Available from: <http://www.humanitarianreform.org/humanitarianreform/Portals/1/cluster%20approach%20page/clusters%20pages/Age/IASC%20full%20length%20report%20Feb%202008.pdf> [2009, May 30].
- Helton, A. C. Bureaucracy and the Quality of Mercy. International Migration Review 35, 1 (2001): 192-225.
- Henckaerts, J. M. and Louise Doswald-Beck. Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Henckaerts, J. M. and Louise Doswald-Beck. Customary International Humanitarian Law Volume II: Practices, Part 1. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Henkin, L. Human Rights and Domestic Jurisdiction. In Thomas Buergenthal (ed.) Human Rights, International Law and the Helsinki Accord N.J.: Allenheld, Osmun & Co, 1977.

- Higgins, R. Conflict of Interests: International Law in A Divided World. London: The Bodley Head, 1965.
- Higgins, R. International Law and the Avoidance, Containment and Resolution of Disputes, General Course on Public International Law. In Recueil des Cours, 1991-V. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- Higgins, R. The United Nations and Law-Making: The Political Organs. In 64th Proceedings of the American Society of International Law. Washington D.C.: American Society of International Law, 1970.
- Hilhorst, D. Dead or Alive? Ten Years of the Code of Conduct for Disaster Relief. Humanitarian Practice Network 29 (2005): 46–47.
- Hobbes, T. Dialogue between a Philosopher and a Student of the Common Law of England. Chicago: University of Press, 1997.
- Hobbes, T. Leviathan. Indianapolis: Hackett, 1994.
- Hodkova, I. Is There a Right to a Healthy Environment in the International Legal Order?. Connecticut Journal of International Law 7, 1 (1991): 65-80.
- Hofmann, C.-A. and Laura Hudson. Military Responses to Natural Disasters: Last Resort or Inevitable Trend?. Humanitarian Exchange Magazine 44 (2009) [Online]. 2009. Available from: <http://www.odihpn.org/report.asp?id=3030> [2010, May 23].
- Hoge, W. and Seth Mydans. U.N. Leader Tells Myanmar's Regime There's 'No More Time to Lose'. New York Times (13 May 2008): A6
- Holloway, R. Is Space Global Disaster Warning and Monitoring Now Nearing Reality. Space Policy 17, 2 (2001): 127-132.
- Holloway, S. Forty Years of United Nations General Assembly Voting. Revue canadienne de science politique 23, 2 (1990): 279-29.
- Howarth, R. J. Lex Mercatoria: Can General Principles of Law govern International Commercial Contracts?. Canterbury Law Review 10, 2 (2004): 36-76.
- Howell, P. Indigenous Early Warning Indicators of Cyclones: Potential Applications in Coastal Bangladesh. London: Benfield Hazard Research Centre, 2003.
- Huber, P. and Klaus Nowotny. Moving across Borders: Who is willing to Migrate or to Commute?. [Online]. 2007. Available from:

[http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/WP_2007_322\\$.PDF](http://www.wifo.ac.at/www/servlet/www.upload.DownloadServlet/bdoc/WP_2007_322$.PDF) [2010, February 22].

Hudson, M. O. The Permanent Court of International Justice. New York: The Macmillan Company, 1943.

Hull, C. Memoirs. New York: Macmillian, 1948.

Human Rights Watch. Burma: One Year after the Cyclone, Repression Continues. [Online]. 2009. Available from: <http://www.hrw.org/en/news/2009/04/30/burma-one-year-after-cyclone-repression-continues> [2010, June 8].

Human Rights Watch. World Report 2009. New York: Human Rights Watch, 2009.

Humphrey, J. P. The Universal Declaration of Human Rights: Its History, Impact and Juridical Character. In B. G. Ramcharan (ed.) Human Rights: Thirty Years after the Universal Declaration. The Hague: Martinus Nijhoff, 1979.

Humphrey, J. P. The Revolution in the International Law of Human Rights. Human Rights Law Journal 4 (1975): 205-216.

Hutchinson, J. F. Disaster and the International Order – II: The International Relief Union. International History Review 23, 2 (2001): 253-298.

Igarashi, M. Associated Statehood in International Law. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2002.

Independent Commission on International Humanitarian Issues. Winning the Human Race? London: Zed Books, 1988.

Impact limited by Excellent Health Service. South China Morning Post (22 December 2005).

Inniss, L. B. 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.

Inter-Agency Standing Committee. Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters. Washington, DC.: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 2006.

Inter-Agency Standing Committee. Use of Military and Civil Defense Assets [Online].

(n.d.). Available from:
<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-products-products&sel=8> [2010, May 14].

Inter-Agency Standing Committee. Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys: Discussion Paper and Non-Binding Guidelines [Online]. 2001. Available from: <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/downloaddoc.aspx?docID=4410&type=pdf>[2009, May 23].

International Commission on Intervention and State Sovereignty. The Responsibility to Protect. Ottawa: International Development Research Centre, 2001.

International Committee of the Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Guidelines for Cash Transfer Programming. Geneva: International Committee of the Red Cross and International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007.

International Criminal Court Prosecutor Tells Security Council Sudan's Government 'Not Cooperating' in Darfur Investigation, Massive Crimes Continue. States News Service (5 December 2007) [Online]. 2007 Available from: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sc9349.doc.htm> [2010, July 13]

International Committee of the Red Cross. The Fundamental Principles of the Red Cross and Red Crescent. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1996.

International Criminal Court. State Parties of the International Criminal Court [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.icc-cpi.int/Menus/ASP/states+parties/> [2009, May 23].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies and the Iranian Red Crescent Society. Operations Review of the Red Cross Red Crescent Movement Response to the Earthquake in Bam, Iran. [Online]. 2004. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/evaluations/eval04/Bam-operations-review.pdf> [2009, May 25].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. The Federation promotes the Development of International Disaster Response Law. International

Review of the Red Cross 842 (2001): 546-548.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Cash and Voucher in Relief and Recovery: Red Cross Red Crescent Good Practices. [Online]. 2006. Available from: http://www.recoveryplatform.org/assets/publication/cash_and_voucher_in_relief_and_recovery.pdf [2010, June 4].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Analysis of Law in the European Union pertaining to Cross-Border Disaster Relief. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2010.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Analysis of the 7 Fundamental Principles. [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/discrimination/analysis.pdf> [2010, October 13].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. The 7 Fundamental Principles of The Red Cross and Red Crescent Movement: A Historical Perspective. [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/discrimination/history.PDF> [2010, October 13].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. World Disasters Report 1996. Oxford: Oxford University Press, 1997.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. World Disaster Report 2000: Focus on Health Public. Geneva: International of Red Cross and Red Crescent Societies, 2001.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Law and Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007.

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.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. World Disasters Report 2005: Focus on Information in Disasters. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: Geneva, 2006.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. World Disasters Report 2009: Focus on Early Warning, Early Action. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2010.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Operations Update - Burkina Faso, Mali, Mauritania and Niger: Food Insecurity. (10 July 2006) [Online]. 2006. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/appeals/05/05ea01505.pdf> [2010, June 2].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Final Report - Bahamas: Hurricane Jeanne. (April 4, 2005) [Online]. 2005. Available from: http://www.ifrc.org/cgi/pdf_appeals.pl?04/2304f.pdf [2010, June 2].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. International Disaster Response Law. [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.ifrc.org/what/disasters/idrl/index.asp> [2009, May 25].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Programme Update - Mozambique: Special Focus on Disaster Preparedness Measures in Preparation for New Floods (12 February 2002) [Online]. 2002. Available from: www.ifrc.org/docs/appeals/annual02/01170201.pdf [2010, May 22].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Press Release, Red Cross Red Crescent steps up Efforts on Cholera Prevention in Angola amid Increasing Cases. (3 May 2006) [Online]. 2006. Available from: www.ifrc.org/NEWS/continent/africa.asp?iYear=4&xFlag=2 [2010, May 22].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Press Release, Operations Update - Dominican Republic and Haiti: Floods. (16 July 2004) [Online]. 2004. Available from: www.ifrc.org/cgi/pdf_appeals.pl?04/130401arev.pdf [2010, May 22].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Operations Review of the Red Cross/Red Crescent Movement Response to the Earthquake in Bam [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.ifrc.org/what/disasters/response/iran.asp> [2010, May 22].

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Report on the

- European Forum on International Disaster Response Laws, Rules and Principles. [Online]. 2006. Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/euro-forum-freport.pdf> [2010, June 12].
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Emergency Appeal - India/Gujarat: Earthquake. (30 January 2001) [Online]. 2001. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/appeals/01/040110.pdf> [2010, June 12].
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Belarus, Moldova, Russian Federation, Ukraine: Winter Emergency 1998-1999. [Online]. 1999. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/appeals/98/309806f.pdf> [2010, May 21].
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. IDRL Asia-Pacific Study-Nepal Laws Politicizes Planning and Practices on International Disaster Response. [Online]. 2005. Available from: <http://www.ifrc.org/docs/pubs/idrl/idrl-nepal.pdf> [2009, May 23].
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. Tsunami. [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.ifrc.org/what/disasters/response/trvnam/index.asp> [2010, June 8].
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies. The Right Aid at the Right Time. [Online]. 2009. Available from: http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/IDRL-Progress-Report_en.pdf [2010, June 1].
- International Human Rights Clinic at Harvard Law School. Crimes in Burma. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.
- International Law Association. Report of the Fifty-Eight Conference, Manila. London: International Law Association, 1978.
- International Law Association. Report of the Fifty-Fifth Conference, New York. London: International Law Association, 1972.
- International Law Association. Report of the Fifty-Ninth Conference, Belgrade. London: International Law Association, 1980.
- International Law Association. Report of the Fifty-Seventh Conference, Madrid. London: International Law Association, 1976.
- International Law Commission, The Secretariat. Addendum of Protection of Persons in

- the Event of Disasters United Nations Document A/CN.4/590/Add.2.
- International Pressure on Myanmar Junta Is Building. New York Times (18 May 2008): A8
- International Strategy for Disaster Reduction. Terminology: Basic Terms of Disaster Risk Reduction. [Online]. 2004. Available from: <http://www.unisdr.org/eng/library/lib-terminology-eng%20home.htm> [2009, May 22].
- International Telecommunication Union. Emergency Telecoms. [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.itu.int/ITU-D/emergencytelecoms/events.html> [2010, June 11].
- International Telecommunication Union. The Tampere Convention – A Life-Saving Treaty. [Online]. 2004. Available from: <http://www.itu.int/ITU-D/emergencytelecoms/tampere.html> [2010, June 11].
- 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.
- Interpol. Thailand Tsunami Victim Identification Information Management Centre TTVI-IMC-History. [Online]. Available from: http://www.interpol.int/Public/asiandisaster/background/TTVI_History.asp [2010, June 8].
- Irish, L. *et al.* Guidelines for Laws affecting Civic Organizations. 2nd ed. New York: Open Society Institute, 2004.
- Isham, J. *et al.* Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects World Bank Economic Review 11, 2 (1997): 219-242.
- Ito, A. Issues in the Implementation of the International Charter on Space and Major Disasters. Space Policy 21 (2005): 141-149.
- Ito, A. Indian Ocean Tsunami: Highlighting Issues Relating to the Use of Space Technology for Disaster Management. In V. Gopalakrishnan and Rajeev Lochan (eds.) Proceedings of ISRO – IISL Space Law Conference 2005 Bringing Space Benefits to the Asian Region. Bangalore: Allied Publishers Private Limited, 2006.
- Ito, G. and Kazayuki Sasaki. The Self-Defense Forces Overseas: Japan's Lessons from the Indian Ocean Tsunami Assistance. Liaison 3, 3 (2004) [Online]. Available

- from: http://www.coe-dmha.org/Liaison/Vol_3No_3/Dept18.htm [2010, March 3].
- Jagan, L. Aid Trickle in Despite Desperate Need of Nargis Victims. Mizzima (26 November 2009) [Online]. 2009. Available from: <http://www.mizzima.com/news/inside-burma/3084-aid-trickles-in-despite-desperate-need-of-nargis-victims.html> [2010, June 8].
- Jakovljevic, B. The Right to Humanitarian Assistance: Legal Aspects. International Review of the Red Cross 27 (1987):469-484.
- James, S. A Forgotten Right? The Right to Clothing in International Law. [Online]. 2008. Available from: law.anu.edu.au/ANZSIL/Conferences/2008/Stephen%20James.pdf [2009, June 1].
- Jamieson, D. Duties to the Distant: Aid, Assistance, and Intervention in the Developing World. The Journal of Ethics 9, 1-2 (2005); 151–170.
- Janis, M. Religion and International Law. The Hague: Kluwer International Law, 1999.
- Janis, M. Richard Kay, Anthony Bradley. European Human Rights Law: Text and Materials. 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Japan Aerospace Exploration Agency. Space Application for Disaster Monitoring Casebook of disaster data acquired by the Advanced Land Observing Satellite "Daichi" (ALOS) Tokyo: Japan Aerospace Exploration Agency, 2009.
- Jennings, R. Y. and Arthur Watts (eds.) Oppenheim's International Law, Vol. 1: Peace. 9th ed. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Jennings, R. Y. Recent Developments in the International Law Commission: Its relation to the sources of international law. International and Comparative Law Quarterly 13, 2 (1964): 385-397.
- Jennings, R. Y. Treaties as Legislation. In Wolfgang Gaston Friedmann *et al.* (eds.) Jus et Societas: Essays in tribute to Wolfgang Friedmann. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1979.
- Johnson, D. H. N. The Effect of Resolutions of the General Assembly of the United Nations. In C. H. M. Waldock (ed.) British Year Book of International Law 1955 – 1956. London: Oxford University Press, 1956.

- Johnson, P. Colonialism's Back-- and Not a Moment Too Soon. New York Times (18 April 1993): 22.
- Joint UNEP/OCHA Environment Unit. Environmental Emergencies: Learning from Multilateral response to Disasters. Geneva: United Nations. 2009.
- Jones, C. Global Justice: Defending Cosmopolitanism. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Jones, J. M. The Nottebohm Case. International and Comparative Law Quarterly 5, 2 (1956): 230–244.
- Jopling, J. Two Years after the Storm: The State of Katrina Housing Recovery on the Mississippi Gulf Coast. Mississippi Law Journal 77, 4 (2008): 873-894.
- Jordan, R. S. United Nations General Assembly Resolutions as Expressions of Human Values. International Studies Quarterly 20, 4 (1976): 647-654.
- Junta offers Showcase Camps, but most Burmese lack Aid. New York Times (23 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/23/world/asia/23aid.html> [2010, June 8].
- Kahn, M. E. The Death Toll from Natural Disasters: The Role of Income, Geography, and Institutions. The Review of Economics and Statistics 87, 2 (2005): 271-284.
- Kako, Y. Lessons from Hanshin Awaji Earthquake: Experience of a Medical Association. Japanese Medical Association Journal 48, 7 (2005): 327–333.
- Kälin, W. Displacement caused by the Effects of Climate Change: Who will be affected and What are the Gaps in the Normative Frameworks for Their Protection? [Online]. 2008. Available from: http://www.brookings.edu/papers/2008/1016_climate_change_kalin.aspx [2010, June 8].
- Kälin, W. Guiding Principles on Internal Displacement: Annotations. Washington, DC: The American Society of International Law, 2008.
- Kälin, W. How Hard is Soft Law? The Guiding Principles on Internal Displacement and the Need for a Normative Framework. [Online]. 2001. Available from: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/speeches/2001/1219guidingprinciples_kalin/20011219.pdf [2010, June 5].

- Kälin, W. Protection of Internally Displaced Persons in Situations of Natural Disaster. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, 2005.
- Kälin, W. Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Addendum - Protection of Internally Displaced Person in Situations of Natural Disasters. United Nations Document A/HRC/10/13/Add.1.
- Kälin, W. Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons. United Nations Document E/CN.4/2006/71
- Kälin, W. Report of the Representative of the Secretary-General on the Human Rights of Internally Displaced Persons, Addendum - Operational Guidelines on Human Rights and Natural Disasters. United Nations Document A/HRC/4/38/Add.1
- Kälin, W. The Great Lakes Protocol on Internally Displaced Persons: Responses and Challenges. Available 2007. [Online]. from: http://www.brookings.edu/speeches/2007/0927_africa_kalin.aspx [2010, August 15].
- Kalshoven, F. Assistance to the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters. In Frits Kalshoven (ed.) Assisting the Victims of Armed Conflicts and Other Disasters. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Katoch, A. International Natural Disaster response the United Nations. In Victoria Bannon (ed.) International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2003.
- Keane, D. 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.
- Kelman, I. Burma and China Disaster Diplomacy. Disaster and Social Crisis Research Network, Electronic Newsletter 34 (2008): 2–3 [Online]. 2008. Available from: <http://dscrn.crc.ensmp.fr/cms/uploads/newsletter/newsletter34.pdf> [2010, June 2].

- Kennedy, D. Reassessing International Humanitarianism: The Dark Side. In Anne Oxford (ed.) International Law and Its Others. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Kettl, D. F. Government by Proxy: (Mis?)Managing Federal Programs. Washington, DC: Congressional Quarterly Press, 1987.
- Keys, A. et al. The Political Economy of a Natural Disaster: The Boxing Day Tsunami, 2004. Antipods 38, 2 (2006): 105-204.
- Khan, A. A. Resilience among Ruins of Muzaffarabad. BBC (28 October 2005) [Online]. 2005. Available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4385234.stm [2010, May 29].
- Khurshid, A. People-Centered Governance: Reducing Risk for People Who Are Poor and Excluded. [Online]. 2005. Available from: <http://www.unisdr.org/wcdr/thematic-sessions/cluster1.htm> [2010, June 8].
- Kirchhoff, G. F. Perspectives on Victimology – The Science, the Historical Context, The Present. Tokiwa Journal of International College 10, 3 (2006): 37–62.
- Kirgis, F. L. Hurricane American and Internally Displaced Persons. American Society of International Law Insights. (21 September 2005) [Online]. 2005. Available from: www.asil.org/insights/2005/09/indights050921.html [2010, June 5].
- Kiss, A. and Dinah Shelton. International Environmental Law. 3rd ed. Dordrecht: Kluwer Publishing, 2004.
- Kolb, R. Note on Humanitarian Intervention. International Review of the Red Cross 85, 849 (2003): 119-134.
- Kopp, C. The Bridge to Gretna. CBS (18 December 2005) [Online]. 2005. Available from: <http://www.cbsnews.com/stories/2005/12/15/60minutes/main1129440.shtml> [2009, June 2].
- Koskenniemi, M. The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law 1870–1960. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Kothari, J. Social Rights and the Indian Constitution. Law, Social Justice and Global Development Journal 2 (2004) [Online]. 2004. Available from: www.go.warwick.ac.uk/elj/lgd/2004_2/Kothari [2010, August 1].

- Kothari, M. 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.
- Kothari, M., Sabrina Karmali and Shivani Chaudhry. The Human Right to Adequate Housing and Land. New Delhi: National Human Rights Commission, 2006.
- Kovudhikulrungsri, L. Legal Issues - Using Earth Observation Satellite for Pre-Disaster Management. Master's Thesis, Institute of Air and Space Law, Faculty of Law McGill University, 2009.
- Klabbers, J. An Introduction to International Institutional Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Kraemer, J. D. Dhruvaiyoti Bhattacharya and Lawrence O. Gostin, Blocking Humanitarian Assistance: A Crime against Humanity?. The Lancet 372, 9645 (2008): 1203–1205.
- Krafess, J. The Influence of the Muslim Religion in Humanitarian Aid. International Red Cross Review 87, 858 (2005): 327–342.
- Krauthammer, C. Trusteeship for Somalia; An Old--Colonial--Idea Whose Time has Come Again. Washington Post (9 October 1992): A27
- Krishnadas, J. Rights to Govern lives in Postdisaster Reconstruction Processes. Global Governance 14, 3 (2008): 347–367.
- Krystyna, M. Identity and Continuity of States in Public International Law. Geneva: Libr. E. Droz, 1954.
- Kumar, K. *et al.* The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwandan experience: rebuilding post-war Rwanda Study. London: Overseas Development Institute, 1996.
- Kuziemko, I. and Eric Werker. How Much Is a Seat on the Security Council Worth? Foreign Aid and Bribery at the United Nations. Journal of Political Economy 114, 5 (2006): 905–930.
- Lachs, M. The Teacher in International Law: Teachings and Teaching. The Hague: Nijhoff, 1982.
- Lam, D. M. How to collect and transmit Medical Data from the Site to Hospitals during

- Disaster Response. International Journal of Disaster Medicine 4, 4 (2006): 144-150.
- Leckie, S. and Ezekiel Simperingham. Housing, Land, and Property Rights in Burma. Geneva: Centre on Housing Rights and Evictions, 2009.
- Leeson, P. and Russell Sobel. Government Response to Hurricane Katrina: A public choice analysis. Public Choice 127, 1 (2006): 55-73.
- Leeson, P. and Russell Sobel. Weathering Corruption. Journal of Law and Economics 51, 4 (2008): 667-681.
- Lellouche, P. Scandale birman: Plus jamais ça! Le Monde (24 June 2008): 17.
- Letschert, R. Protecting and Empowering Victims of International Crimes through the Human Security Concept: A New Challenge for Victimologists?. (22 April 2010) [Online]. 2010. Available from: <http://ssrn.com/abstract=1594250> [2010, July 30].
- Levitt, J. I. and Matthew C. Whitaker (eds.) Hurricane Katrina: America's Unnatural Disaster. Lincoln: University of Nebraska Press, 2009.
- Liivoja, R. The Scope of the Supremacy Clause of the United Nations Charter. International and Comparative Law Quarterly 57, 3 (2008): 583-612.
- Lillich, R. B. The Human Rights of Aliens in Contemporary International Law. Buffalo, N.Y.: William S. Hein & Co., Inc., 1984.
- Lillich, R. B., Hurst Hannum, S. James Anaya, Dinah L. Shelton. International Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice. 4th ed. New York: Aspen Publishers, 2006.
- Lipton, E. Investigators criticize Response to Hurricane. The New York Times (2 February 2006): A 18.
- LIRNEasia. National Early Warning System: Sri Lanka. Colombo: LIRNEasia, 2005.
- Livingston, S. Are Media Professionals Ready for High-Resolution Imagery?. Imaging Notes 15, 3 (2000).
- Llewellyn, H. The Optional Protocol to the 1994 Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel. International and Comparative Law Quarterly 55, 3 (2006): 718-728.
- Logan, J. R. The Impact of Katrina: Race and Class in Storm-Damaged Neighborhoods.

- [Online]. Available from: <http://www.s4.brown.edu/katrina/report.pdf> [2009, May 25].
- Louisiana Department of Health and Hospitals. Reports of Missing and Deceased. [Online]. 2006. Available from: <http://www.dhh.louisiana.gov/offices/page.asp?ID=192&Detail=5248> [2010, June 2].
- Luban, D. Just War and Human Rights. Philosophy and Public Affairs 9, 2 (1980): 160-181.
- Luck, E. C. Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect. Global Responsibility to Protect 1, 1 (2009): 10–21.
- Luck, E. C. The Responsible Sovereign and the Responsibility to Protect. In Joachim W. Müller and Karl P. Sauvant (eds.) Annual Review of United Nations Affairs. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Lwin, S. A Roof over Their Heads. Irrawaddy (7 September 2009) [Online]. 2009. Available from: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=16728 [2010, June 8].
- Macalister-Smith, P. Reflection on the Convention Establishing an International Relief Union of July 12, 1927. Legal History Review 54, 4 (1986): 363-374.
- Macalister-Smith, P. International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Macalister-Smith, P. Draft International Guidelines for Humanitarian Assistance Operations Heidelberg: Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, 1991.
- Macan-Markar, M. Crime for Civil Society to Provide Relief?. IPS (9 June 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://ipsnews.net/news.asp?idnews=42710> [2010, June 8].
- Macdonald, R. S. J. Solidarity in the Practice and Discourse of Public International Law. Pace International Law Review 8, 2 (1996): 259-302.
- MacKinnon, I. Aid Trickles in as Junta Stalls Offers of Help. The Guardian (16 May 2008): 4.

- Mackintosh, K. The Principles of Humanitarian Action in International Humanitarian Law, Study 4 in: The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice. London: Oversea Development, 2000.
- Macrea, J. *et al.* Uncertain Power: The Changing Role of Official Donors in Humanitarian Action. London: Overseas Development Institute, 2002.
- Malone, L. A. 'Green Helmets': The United Nations Security Council's Authority to Respond to Environmental Disaster. Michigan Journal of International Law 17, 2 (1996): 515-536.
- Malone, L. A. The Responsibility to Protect Haiti. American Society of International Law Insights 14, 7 (2010) [Online]. 2010. Available from: <http://www.asil.org/insights100310.cfm> [2010, June 5].
- Mani, V. S. Basic Principles of Modern International Law. Delhi: Lancer Books, 1993.
- Mann, F. A. The Doctrine of *Jus Cogens* in International Law (1973). In Frederick Alexander Mann. (ed.) Further Studies in International Law Oxford: Clarendon Press, 1990.
- Mann, F. A. Studies in International Law. Oxford: Clarendon Press, 1973.
- Manning, N. The Legacy of the New Public Management in Developing Countries. International Review of Administrative Sciences, 67, 2 (2001): 297-312.
- Marcus, D. Famine Crimes in International Law. American Journal of International Law 97, 2 (2003): 245-281.
- Maren, M. The Road to Hell: The Ravaging effects of Foreign Aid and International Charity. New York: Free Press, 1997.
- Marin-Bosch, M. How Nations Vote in the General Assembly of the United Nations. International Organization 41, 4 (1987): 705-724.
- Marks, S. P. Emerging Human Rights: A New Generation for the 1980s?. Rutgers Law Review 33, 1 (1981): 435-452.
- Campo, J. E. Arab League. In Richard C. Martin *et al.* (eds.) Encyclopedia of Islam and the Muslim World 1 (2003): 68-69.
- Martin, D. H. La Protección de los Derechos Humanos Frente a la Suspensión de los Garantías Constitucionales o "Estado de Sitio" OAS Document

- OEA/Ser.L/V/II.15. In The Organization of American States and Human Rights Washington, D.C: Organization of American States, 1972.
- Martone, G. and Hope Neighbor, Aid Agencies Must Think about How People are Living, Not Dying. Humanitarian Affairs Review (2004): 10–13.
- Mashet, A. M. The Organization of the Islamic Conference in a Changing World. Cairo: Friedrich-Ebert-Stiftung, 1994.
- Masters R. D. and Christopher Kelly. (eds.) The Collected Writings of Rousseau. Vol. 3. Hanover: The University Press of New England, 1990.
- Maung, M. Activist sentenced to 71 Years in Prison. Mizzima (8 January 2010) [Online]. Available from: <http://www.mizzima.com/news/inside-burma/3345-activist-sentenced-to-71-years-in-prison.html> [2010, June 8].
- Maxwell, D. and John Burns. Targeting in Complex Humanitarian Emergencies: South Sudan Country Case Study. Massachusetts: Feinstein International Center, 2008.
- Maxwell, D. G., Erin C. Lentz, and Christopher B. Barrett. Research Brief: Cash, Local Purchase, and/or Imported Food Aid?: Market Information and Food Insecurity Response Analysis. [Online]. 2008. Available from: [http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/2008%20CARE%20Research%20Brief%20\(Lentz%20et%20al.\).pdf](http://aem.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/2008%20CARE%20Research%20Brief%20(Lentz%20et%20al.).pdf) [2010, June 4].
- Maxwell, K. V-Lisbon 1755: The First Modern Disaster (But If Modern, How is It so?). [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.clpic.ox.ac.uk/doc/5.doc> [2009, May 25].
- Mayall, J. Humanitarian Intervention and International Society: Lessons from Africa. In Jennifer M. Welsh (ed.). Humanitarian Intervention and International Relations. New York: Oxford University Press, 2004.
- Mazrui, A. The Message of Rwanda: Recolonize Africa?. New Perspectives Quarterly 11, 4 (1994): 18-21.
- McBean, G. A. Risk Mitigation Strategies for Tornadoes in the Context of Climate Change and Development. In C. Emdad Haque (ed.) Mitigation of Natural Hazards and Disasters; International Perspective. Dordrecht: Springer, 2005.
- McClymonds, J. T. The Human Right to a Healthy Environment: An International Legal

- Perspective. New York Law School Law Review 37 (1992): 583-633.
- McDouga, M. S. and Florentino. P. Feliciano. Law and Minimum World Public Order. London: Yale University Press, 1961.
- McGregor, J. A. Refugees and the Environment. In Richard Black and Vaughan Robinson (eds.) Geography and Refugees: Patterns and Processes of Change. London: Belhaven Press, 1993.
- McKinlay, R. D. and Richard Little. A Foreign Policy Model of U.S. Bilateral Aid Allocation. World Politics 30, 1 (1977): 58-86.
- Menzel, D. C. The Katrina Aftermath: A Failure of Federalism or Leadership?. Public Administration Review 66, 6 (2006): 808-812.
- Meron, T. The Humanization of International Law. Leiden: Martinus Nihoff Publishers, 2006.
- Mileti, D. S. and Julie L. Gailus. Sustainable Development and Hazards Mitigation in the United States: Disasters by Design Revisited. In C. Emdad Haque. (ed.) Mitigation of Natural Hazards and Disasters: International Perspective. Dordrecht: Springer, 2005.
- Miller, A. and Ola Listhaug, Political Performance and Institutional Trust. In Pippa Norris. (ed.) Critical Citizens: Global Support for Democratic Government. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Mission Report of Catherine Bertins. Personal Humanitarian Envoy of the Secretary-General, 11-19 August 2002. [Online]. 2002. Available from: <http://www.Reliefweb.int/library/documents/2002/un-apt-iaaug.pdf> [2009, May 23].
- Mitchell, J. K. Natural Disasters in the Context of Mega-Cities. In James K. Mitchell. (ed.) Crucibles of Hazard: Mega-Cities and Disasters in Transition. Tokyo: United Nations University Press, 1999.
- Miththapala, Sriyanie. Integrating Environmental Safeguards into Disaster Management: A Field Manual, Volume 2: The Disaster Management Cycle. Colombo: International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, 2008.
- Moe, W. A Case for Crimes against Humanity. Irrawaddy (2 June 2008) [Online]. 2008.

- Available from: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=12449 [2010, June 8].
- Moe, W. Junta wants \$11 Billion in Aid. Irrawaddy (22 May 2008) [Online]. Available from: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=12203 [2010, June 8].
- Monbiot, G. On the Edge of Lunacy. The Guardian (6 January 2004) [Online]. Available from: <http://www.guardian.co.uk/Columnists/Column/0,5673,1116884,00.html> [2010, June 4].
- Mosler, H. General Principles of Law. In Rudolf Bernhardt. (ed.) Encyclopedia of Public International Law II (1995): 511-527.
- Münch, W., Guangting Tang, and M. Deborah Wynes. Review of the Management of the United Nations Laissez-passer United Nations. Geneva: United Nations, 2005.
- Mullany, L. C. et al. Access to Essential Maternal Health Interventions and Human Rights Violations among Vulnerable Communities in Eastern Burma. PLoS Medicine 5, 12 (2008): 1689–1698.
- Muller, A. S. International Organizations and Their Host States: Aspects of Their Legal Relationship. Hague: Kluwer Law International, 1995.
- Muntarbhorn, V. Displaced Persons and International Disaster Response Law in Evolution. วารสารกฎหมาย 24, 1 (2548): 17-60.
- Muqbil, I. Upside to Tsunami Lawsuit Bangkok Post (21 February 2005), [Online]. 2005. Available from: http://www.tillekeandgibbins.com/Publications/pdf/tsunami_lawsuit.pdf [2010, June 2].
- Mwakikagile, G. Relations between Africans and African Americans: Misconceptions, Myths and Realities. Edinburgh: New Africa Press, 2007.
- Myanmar Cyclone Survivors Still Need Shelter: UN. Reuters (25 November 2009) [Online]. 2009. Available from: http://www.reuters.com/article/idUSBKK542934._CH_.2400 [2010, June 8].
- Myanmar Government Still Blocking Large-Scale Relief; Death Toll Rises Again. New York Times (14 May 2008): A13.
- Myanmar: Funding Shortfall Hits Nargis Survivors. IRIN (26 November 2009) [Online].

2009. Available from: <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=87205> [2010, June 8].
- Myanmar: Helicopter Aid Service grounded. IRIN (20 August 2009) [Online]. 2009. Available from: <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=85783> [2010, June 8].
- Myanmar: Nargis Survivors still waiting for Shelter. IRIN (24 July 2009) [Online]. Available from: <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportID=85412> [2010, June 8].
- Myanmar's Cyclone Survivors bullied by Military, forced to work, return to Demolished Homes" Burma Net (28 May 2008) [Online]. Available from: <http://www.burmanet.org/news/2008/05/28/associated-press-myanmars-cyclone-survivors-bullied-by-military-forced-to-work-return-to-demolished-homes/> [2010, June 8].
- Myers, M. Women and Children First. In Bridget Walker. (ed.) Women and Emergencies, Focus on Gender. London: Oxfam, 1994.
- Myers, N. Environmental Refugees in a Globally Warmed World. BioScience 43, 11 (1993): 752–761.
- Myrdal, S. and Mark Rhinard. The European Union's Solidarity Clause: Empty Letter or Effective Tool?. Occasional UI Papers [Online]. 2010. Available from: http://www.ui.se/admin/product_pdf/794UI_Occasional_Papers_2010_2.pdf [2010, July 13].
- Nagle, G. Hazards (Focus on Geography). Gloucestershire: Nelson Thames, 1998.
- Naing, S. Y. Charges of Forced Labor Emerge in Cyclone-hit Areas. Irrawaddy (17 July 2008) [Online]. 2008. Available from: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=13386 [2010, June 8].
- Naing, S. Y. Stop Arresting Cyclone Aid Activists: Ai. Irrawaddy (24 November 2009) [Online]. 2009. Available from: http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=17278 [2010, June 8].
- Nardin, T. Law, Morality and the Relations of States. Princeton: Princeton University Press, 1983.

- National Research Council, Committee on International Disaster Assistance. The U.S. Government Foreign Disaster Assistance Program. Washington, D.C.: National Academy of Sciences, 1978.
- Natural Hazards Center. Learning from Catastrophe: Quick Response Research in the Wake of Hurricane Katrina. Boulder: Natural Hazards Center, 2006.
- Neff, S. A. Short History of International Law. In Malcolm D. Evans. (ed.) International Law. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- Nicholas, H. G. The United Nations as a Political Institution. Oxford: Oxford University Press, 1975.
- Nielson, P. I. Dropping off the Map: Why are Some Conflicts Forgotten?. [Online]. 2002. Available from: http://www.europa-eu-un.org/articles/en/article_1709_en.htm [2010, May 22].
- No Breakthroughs in Myanmar Aid Crisis: EU Envoy. Agence France-Presse (16 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://afp.google.com/article/ALeqM5hHsTRuuL2iCXBi4UZpFkwxgXHm0JQ> [2010, July 12].
- Nockerts, R. A. and Peter W. Van Arsdale. A Theory of Obligation. The Journal of Humanitarian Assistance. [Online]. 2008. Available from: <http://jha.ac/2008/05/12/a-theory-of-obligation> [2010, June 2].
- Nussbaum, A. A Concise History of Law of Nations. New York: Macmillan, 1952.
- O'Connor, J. F. Good Faith in International Law. Aldershot: Dartmouth, 1991.
- Odinkalu, C. A. Implementing Economic, Social and Cultural Rights under the African Charter on Human and Peoples' Rights. In Malcolm Evans and Rachel Murray (eds.) The African Charter on Human and Peoples' Rights: The System in Practice 1986–2000. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- Office for the Coordination of Humanitarian Affairs-Geneva Office and United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat. Disaster Preparedness for Effective Response: Guidance and Indicator Package for Implementing Priority Five of the Hyogo Framework. Geneva: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008.

- Office of Governor Haley Barbour. Four Years after Katrina: Progress Report on Recovery, Rebuilding and Renewal. [Online]. Available from: <http://www.governorbarbour.com/images/28.8.09FourYearsAfterKatrina.pdf> [2010, June 2].
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. The Right to Adequate Food. Geneva: United Nations Office at Geneva, 2010.
- Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights. Integrating Human Rights in Natural Disaster Management in the Pacific: Workshop Report. Suva: UNDP Pacific Centre, 2007.
- Okeke C. N. and James A. R. Nafziger, United States Migration Law: Essentials for Comparison. American Journal of Comparative Law 54, 3 (2006): 531-554.
- Okere, B. and Ernest Makawa. Global Solidarity and the International Response to Disasters. In David D. Caron and Charles Leben. (eds.) The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.
- Olsen, G. R. *et al.* Humanitarian Crises: What Determines the Level of Emergency Assistance? Media Coverage, Donor Interest and the Aid Business. Disasters 27, 2 (2003): 109–126.
- Osmanczyk, E. J. and Anthony Manga. (eds.) Encyclopedia of the United Nations and International Agreements. 3rd ed. 1: A to F (2003): 569.
- Othen, C. Franco's International Brigades: Foreign Volunteers and Fascist Dictators in the Spanish Civil War. London: Reportage Press, 2008.
- Ouyang, H. *et al.* The Sphere Project: Next Steps in Moving Toward a Rights-Based Approach to Humanitarian Assistance. Prehospital and Disaster Medicine 24, 3 (2009): 147–152.
- Oxfam pays \$1 Million Tsunami Aid Duty. BBC NEWS (17 June 2005) [Online]. 2005. Available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4103054.stm [2010, June 12].
- Pathak, R. S. The Human Rights System As a Conceptual Framework for Environmental Law. In Edith B. Weiss. (ed.) Environmental Change and International Law: New

- Challenges and Dimensions. Tokyo: United Nations University Press, 1992.
- Pekkanen, R. Japan's New Politics: The Case of the NPO Law. Journal of Japanese Studies 26, 1 (2002): 111-148.
- Perry R. W. and Enrico Louis Quarantellieds. What Is A Disaster?. Bloomington, IN: libris Corporation, 1995.
- Pfaff, W. A New Colonialism? Europe Must Go Back into Africa. Foreign Affair 74, 1 (1995): 2-6.
- Phuong, C. The International Protection of Internally Displace Persons. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Picard, M. Legal Issues from the International Response to the Tropical Storm Stan in Guatemala. [Online]. 2007. Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/guatemala-cs.pdf> [2010, June 14].
- Pictet, J. Commentary on Geneva Convention IV of 12 August 1949 Relative to the Protection of Civilian in Time of War. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1952.
- Piera, A. J. Facilitation of Air Transport. Air and Space Law 26, 6 (2001): 315-332.
- Pilloud, C. *et al.* Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1987.
- Pincus, J. R. and Jeffrey A. Winters (eds.) Reinventing the World Bank. Ithaca: Cornell University Press, 2002.
- Pocock, J. G. A. The Machiavellian Moment: Florentine thought and the Atlantics Republican Tradition. New Jersey: Princeton University Press, 1975.
- Porter, T. An Embarrassment of Riches. Humanitarian Exchange 21 (2002): 2-4.
- Preston, P. The Spanish Civil War: Reaction, Revolution, and Revenge. New York: W. W. Norton and Company, 2007.
- Provost, R. International Human Rights and Humanitarian Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Quarantelli E. L. (ed.) What is a Disaster? Perspectives on the Question. London: Routledge, 1998.

- Rahola, F. On the Victim's Side: A Note on Humanitarianism in the Time of Wars of Interference. Ephemera 6, 1 (2006): 40-55.
- Ramalingam, B. and S. Pavanello. Cyclone Nargis, Lessons for Operational Agencies. [Online]. 2008. Available from: <http://www.alnap.org/pool/files/ALNAPLessonsCycloneNargis.pdf> [2010, July 12].
- Ramcharan, B. G. The Concept and Present Status of the International Protection of Human Rights: Forty Years after the Universal Declaration. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Ramcharan, B. G. The Security Council: Maturing of International Protection of Human Rights. International Review of International Commission of Jurists 48, 1 (1992): 24-37.
- Ramundo, B. A. Peaceful Co-Existence. Baltimore: Johns Hopkins Press, 1967.
- Rana, R. Contemporary Challenges in the Civil-Military Relationship: Complementarity or Incompatibility. International Review of the Red Cross 855 (2004): 565-591.
- Raschky, P. A. and Manijeh Schwindt. On the Channel and Type of International Disaster Aid. [Online]. 2009. Available from: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2009/06/03/000158349_20090603160339/Rendered/PDF/WPS4953.pdf [2010, February 22].
- Re, S. The Great Hanshin Earthquake: Trial, Error, Success. Zurich: Swiss Reinsurance Company, 1995.
- Reisman, W. M. A. Hard Look at Soft Law. Proceedings of the 82nd Annual Meeting of the American Society of International Law. Washington, D.C.: American Society of International Law, 1988.
- Reisman, W. M. Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law. American Journal of International Law 84, 4 (1990): 866-876.
- Report of the Workshop of Lessons learnt on the National and International response to the Bam Earthquake, Kerman, Iran, April 14-15, 2004. [Online]. 2004. Available from: http://www.un.org.ir/documents/Workshop_on_lessons_learnt.pdf [2010, June 14].

- Report to the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives. International Organizations: Assistance Programs Constrained in Burma. Washington, D.C.: U.S. Government Accountability Office, 2007.
- Reuter, P. Introduction to the Law of Treaties. 2nd ed. Geneva: The Graduate Institute of International Studies, 1995.
- Richard, A. C. Role Reversal: Offer of Help from Other Countries in Responses to Hurricane Katrina. Washington, D.C: Center for Transatlantic Relations, 2006.
- Rieff, D. A Bed for the Night: Humanitarianism in Crisis. New York: Simon and Schuster, 2002.
- Roach, K. The Challenges of Crafting Remedies for Violations of Social, Economic and Cultural Rights. In M. Langford (ed.) Social Economic Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- Robinson, D. Defining Crime against Humanity at the Rome Conference. American Journal of International Law 93, 1(1999): 43-56.
- Robinson, P. The CNN Effect: The Myth of News, Foreign Policy, and Intervention. London: Routledge, 2002.
- Robyn, K. Acadian Ambulance Got It Done: Private Ambulance Company coordinates Rescue Efforts in New Orleans. EMSResponder.com (8 July 2008) [Online]. 2008. Available from: [http://www.emsresponder.com/print/EMS-Magazine/Acadian-Ambulance-Got-It-Done/1\\$2613](http://www.emsresponder.com/print/EMS-Magazine/Acadian-Ambulance-Got-It-Done/1$2613) [2010, June 2].
- Rosand, E. The Right to Return under International Law Following Mass Dislocation: The Bosnia Precedent?. Michigan Journal of International Law 19, 4 (1998): 1091-1195.
- Rotary International. Disaster Relief and Recovery Organizations List. [Online]. 2010 Available from: http://www.rotary.org/RIDocuments/en_pdf/wcs_disaster_relief_recovery_orgs_list_en.pdf [2010, September 24].
- Rufin, J. C. Le Piège: Quand l'aide Humanitaire Remplace la Guerre. Paris: J.C. Lattes, 1986.

- Rulers Keep Grip on Aid as Burmese Cast Votes. New York Times (11 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://www.nytimes.com/2008/05/11/world/asia/11myanmar.html> [2010, June 8].
- Russia to sell Myanmar 20 MiG Fighters-Paper. Reuters (23 December 2009) [Online]. 2009. Available from: <http://in.reuters.com/article/worldNews/idINIndia-44947620091223> [2010, June 8].
- Saechao, T. R. Natural Disaster and The Responsibility to Protect: From Chaos to Clarity. Brooklyn Journal of International Law 32, 2 (2007): 663-707.
- Samuels, J. W. The Relevance of International Law in the Prevention and Mitigation of Disaster. In Lynn H. Stephens and Stephen J. Green (eds.) Disaster Assistance Appraisal, Reform And New Approaches. New York: New York University, 1979.
- Sandoz, Y. "Droit" or "devoir d'ingérence" and the Right to Assistance: The Issues Involved. International Review of the Red Cross 288 (1992): 215-227.
- Sandoz, Y. *et al.* (eds.) Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949. Geneva: International Committee of Red Cross, 1989.
- SanJuan, R. V. MSF Position vis-a-vis the Sphere Project. [Online]. 2003. Available from: <http://web.archive.org/web/20050108170748/http://www.msf.fr/documents/base/2003-03-25-VilaSanJuan.pdf> [2010, June 8].
- Save the Children (UK). Children's Feedback Committee in Zimbabwe—An Experiment in Humanitarian Accountability. Harare: SCF-UK, 2005.
- Sen, A. Public Action to Remedy Hunger. Interdisciplinary Science Reviews 16, 4 (1991): 324-336.
- Schachter, O. Alf Ross Memorial Lecture: The Crisis of Legitimation in the United Nations. Nordisk Tidsskrift for International Ret 50, 1-2 (1981): 3-19.
- Schachter, O. Entangled Treaty and Custom. In Yoram Dinstein and Mala Tabory. (eds.) International Law at a Time of Perplexity: :Essays in Honour of Shabtai Rosenne. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Schar, A. Citizenship and Membership in the Israeli Polity. In T. Alexander Aleinikoff and Douglas Klusmeyer. (eds.) From Migrants to Citizens: Membership in a

- Changing World. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2000.
- Scheper, E. *et al.* Impact of the Tsunami Response on Local and National Capacities. London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006.
- Schindler, D. Humanitarian Interference and International Law. In Ronald St. John Macdonald. (eds.) Essays in Honour of Wang Tieya. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- Schindler, D. The Protection of Human Rights and Humanitarian Law in Case of Disintegration of States. Revue Egyptienne de Droit International 52 (1996): 1–23.
- Schlesinger, A. M., Jr. The Disuniting of America: Reflections on a Multicultural Society. New York: W. W. Norton & Company, 1998.
- Schmidt, L. J. New Tools for Diplomacy: Remote Sensing in International Law. [Online]. 2001. Available from: <http://earthobservatory.nasa.gov/Features/Diplomacy/> [2010, April 2].
- Schmidt, P. L. The Process and Prospects for The U.N. Guiding Principles on Internal Displacement to become Customary International Law: A Preliminary Assessment. Georgetown Journal of International Law 35, 3 (2004): 483-520.
- Schmitt, E. Gates Accuses Myanmar of 'Criminal Neglect' Over Aid. New York Times (2 June 2008): A5.
- Schoff J. L. and Marina Travayiakis. In Times of Crisis: Global and Local Civil-Military Disaster Relief Coordination in the United States and Japan. Westwood, MA: Universal Millennium Press, 2009.
- Schrijver, N. The Changing Nature of State Sovereignty. In James Crawford and Vaughn Lowe. (eds.) The British Year Book of International Law 1999. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Schwartz, F. and Susan Pharr. The State of Civil Society in Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- Schwarzenberger, G. International Law. Vol. 1. 3rd ed. London: Steven & Sons, 1957.
- Schwebel, S. M. The Treatment of Human Rights and of Aliens in the International Court

- of Justice. In Vaughan Lowe and Malgosia Fitzmaurice. (eds.) Fifty Years of the International Court of Justice: Essays in Honour of Sir Robert Jennings. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- Segal, H. Environmental Refugees: A New World Catastrophe. In David D. Caron and Charles Leben. (eds.) The International Aspects of Natural and Industrial Catastrophes. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.
- Sellers, M. N. S. Republican Principles in International Law: The Fundamental Requirement of a Just World Order. New York: Palgrave Macmillan, 2006.
- Sgrosso, G. C. Prevention and Management of Natural Disaster. In Gabriel Lafferranderie and Daphne Crowther. (eds.) Outlook on Space Law over the Next 30 Years: Essays Published for the 30th Anniversary of the Space Treaty. Boston: Springer, 1997.
- Shacknove, A. E. Who Is a Refugee?. Ethics 95, 2 (1985): 274–284.
- Shaw, M. N. International Law. 6th ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
- Shaw, R. *et al.* Indigenous Knowledge: Disaster Risk Reduction, Policy Note. Bangkok: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2009.
- Sheets B. and Jack Williams. Hurricane Watch: Forecasting the Deadliest Storms on Earth. New York: Vintage, 2001.
- Shelton, D. Developing Substantive Environmental Rights. Journal of Human Rights and the Environment 1, 1 (2010): 89-120.
- Shelton, D. Human Rights, Environmental Rights, and the Right to Environment. Stanford Journal of International Law 28, 1 (1991): 103–138.
- Shelton, D. Righting Wrongs: Reparations in the Articles on State Responsibility. American Journal of International Law 96, 4 (2002): 833–856.
- Shelton, D. The Right to Environment. In Asbjorn Eide and Jan Helgesen. (eds.) The Future of Human Rights Protection in a Changing World: Fifty Years Since the Four Freedoms Address: Essays in Honour of Torkel Opsahl. Oslo: Norwegian University Press, 1991.
- Shermers, H. G. and Niels M. Blokker. International Institutional Law- Unity within Diversity 4th ed. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.

- Shinkaretskaya, G. G. Content and Limits of 'Domaine Réserve'. In Grigory I. Tunkin, Rüdiger Wolfrum, and J. Enno Harders. (eds.) International Law and Municipal Law: Proceedings of the German-Soviet Colloquy on International Law at the Institut für Internationales Recht an der Universität Kiel, 4 to 8 May 1987, Berlin: Duncker & Humblot, 1988.
- Shughart, W. F. Katrinanomics: the Politics and Economics of Disaster Relief. Public Choice 127, 1 (2006), 31-53.
- Shwe, K. An Alternative Assessment of the Humanitarian Assistance in the Irrawaddy Delta: Situation after 60 Days. [Online]. Available from: <http://www.cohre.org/store/attachments/Cyclone%20Nargis%20-%20Alternative%20assessment.pdf> [2010, June 8].
- Shwe, T. H. Cyclone Nargis hits Burma, 2 May. The Observer (28 December 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://www.guardian.co.uk/world/2008/dec/28/cyclone-nargis-burma-eyewitness> [2010, October 11].
- Sieghart, P. The International Law of Human Rights. Oxford: Oxford University Press 1983.
- Sims, J. Natural Disasters and the Role of Women. In Joseph P. Stoltman *et al.* (eds.) International Perspectives on Natural Disasters: Occurrence, Mitigation, and Consequences. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 2004.
- Singer, P. Famine, Affluence, and Morality. In World Hunger and Moral Obligation, eds. W. Aiken and H. La Follette Englewood Cliffs NJ: Prentice-Hall, 1977.
- Singer, P. Famine, Affluence, and Morality. Philosophy and Public Affairs 1, 3 (1972): 229-243.
- Singer, P. Should Humanitarians Use Private Military Services?. Humanitarian Affairs Review (2005): 14–17.
- Sitta, S. A. The Implementation of the Right of Return. In Roane Carey. (ed.) The New Intifada: Resisting Israel's Apartheid. Brooklyn, NY: Verso, 2001.
- Skubiszewski, K. Resolutions of the U.N. General Assembly and Evidence Custom. in International Law at the Time of Its Codification: Essays in honour of Roberto

- Ago. Vol. I. Milan: Giuffr , 1987.
- Skubiszewski, K. Unilateral Acts of States. In Mohammed Bedjaoui. (ed.) International Law: Achievements and Prospects. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991.
- Slaughter, A-M., Andrew S. Tulumello and Stepan Wood. International Law and International Relations Theory: A New Generation of Interdisciplinary Scholarship. American Journal of International Law 92 (1998): 367-397.
- Slavin, D. Some Foreign Attempts To Send Aid Stymied. USA Today (8 September 2005): 10A.
- Sloane, P. Experiences and Expectations of Government Services: The Older Soviet Immigrant. Journal of Cross-Cultural Gerontology 6, 2 (1991): 193-197.
- Sloane, R. D. Breaking the Genuine Link: The contemporary international legal regulation of nationality. Harvard International Law Journal 50, 1 (2009): 1-60.
- Smith D. and Janani Vivekananda. A Climate of Conflict, the Links between Climate Change, Peace and War London: International Alert, 2007.
- Sommaruga, C. Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations Organization. International Review of the Red Cross 292, 1 (1993): 49-56.
- Sourang, M. Jurisprudence and Teachings. In Mohammed Bedjaoui. (ed.) International Law: Achievements and Prospects. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1991.
- Special issue: The Katrina Disaster and New Orleans-Part 1 and 2. International Journal of Social Economics 35, 7-8 (2008): 480-638.
- Squires G. and Chester Hartman. (eds.) There is no Such Thing as a Natural Disaster. New York: Routledge, 2006.
- Sri Lankan defends Tsunami Taxes. BBC (18 June 2005) Available [Online] from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/south_asia/4107088.stm [2010, May 22].
- Stavropoulou, M. The Right not to be Displaced. American University Journal of International Law and Policy 9, 3 (1994): 689-749.
- Steiger, H., *et al.* The Fundamental Right to a Decent Environment. In Michael Bothe. (ed.) Trends in Environmental Policy and Law: Tendances Actuelles de la Politique et du Droit de l'Environnement. Gland: International Union for

- Conservation of Nature and Natural Resources, 1980.
- Steinberg, D. I. Cyclone Aid and China's Role. New York Times (6 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://topics.blogs.nytimes.com/2008/05/06/one-question-on-myanmar/> [2010, July 12]
- Stephenson, M. Jr. and Marcy H. Schnitzer. The Role of Trust and Boundary Spanning Behavior in Humanitarian Assistance Coordination. Non-Profit Management and Leadership 17, 2 (2006): 211-233.
- Stephenson, M., Jr. Bridging the Organizational Divide: A Comparative Institutional Analysis of United States and International Humanitarian Service Delivery Structures. Voluntas: The International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations 18, 3 (2007): 209-224.
- Stephenson, M., Jr. Making Humanitarian Relief Networks more Effective: Operational Coordination, Trust and Sense Making. Disasters 29, 4 (2005): 337-350.
- Stopford, M. Locating the Balance: The United Nations and the new world disorder. Virginia Journal of International Law 34, 3 (1994): 685-699.
- Stoulling, J. Group cities lapses, files Tsunami suit. Washington Times (15 February 2005) [Online]. 2005. Available from: <http://www.washingtontimes.com/news/2005/feb/15/20050215-091409-6821r/> [2010, June 2].
- Stratton, R. M. Disaster Relief: The Politics of Intergovernmental Relations. Maryland: University Press of America, 1989.
- Sun, C. L. Humanitarian Assistance by International Organisations: A Question of Compulsory access to Victims. Singapore Journal of Legal Studies 1, 4 (1991): 320-347.
- Suwanvanichkij, V. *et al.* After the Storm: Voices from the Delta. Baltimore, MD: Johns Hopkins University, 2009.
- Suwanvanichkij, V. *et al.* Community-Based Assessment of Human Rights in a Complex Humanitarian Emergency: The Emergency Assistance Teams-Burma and Cyclone Nargis. [Online]. 2010. Available from: <http://www.conflictandhealth.com/content/4/1/8> [2010, June 8].

- Svensson, J. When is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality. Journal of Development Economics 61, 1 (2000): 61-84.
- Sylves, R. Disaster Policy and Politics. Washington, D.C.: CQ Press, 2008.
- Tan, A. The ASEAN Agreement on Transboundary Haze Pollution: Prospects for Compliance and Effectiveness in Post-Suharto Indonesia. New York University Environmental Law Journal 13, 3 (2006): 647-722.
- Tanja, G. J. Humanitarian Intervention and Humanitarian Assistance: An Echo from the Past and a Prospect for the Future. In Law in Humanitarian Crises Access to Victims: Right to Intervene or Right to Receive Humanitarian Assistance?. Vol. II Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1995.
- Tansley, D. D. Final Report: An Agenda for the Red Cross. Geneva: International Committee of the Red Cross, 1975.
- Telford J. and John Cosgrave. Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami: Synthesis Report. London: Tsunami Evaluation Coalition, 2006.
- The City of Kobe. The Great Hanshin-Awaji Earthquake: Statistics and Restoration Progress. [Online]. 2009. Available from: <http://www.city.kobe.lg.jp/safety/hanshinawaji/revival/promote/img/january.2009.pdf> [2010, April 28].
- The Global Humanitarian Assistance Team. Public Support for Humanitarian Crises through NGOs. Somerset: Development Initiatives, 2009.
- The Government of Sudan, the Sudan People's Liberation Movement, and the United Nations. Final Communiqué, Technical Committee on Humanitarian Assistance, Nairobi, Kenya 18-20 January 2003. [Online]. 2003. Available from: <http://www.unsudanig.org/docs/TCHA,Technical%20CommitteeonHumanitarian%20Assistance%20Jan2003.pdf> [2009, May 23].
- The Sphere Project. Humanitarian Charter and Minimum Standards in Disaster Response. Oxford: Oxfam, 2004.
- The Sphere Project. Sphere Project Proposal. [Online]. (n.d.). Available from: http://www.sphereproject.org/about/ph1_proposal.htm [2010, June 8].

- The Sphere Project. Structure. [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.sphereproject.org/content/view/92/59/> [2010, June 8].
- The Sphere Project. The Sphere Project Governance Structure. [Online]. 2007. Available from: <http://www.sphereproject.org/dmdocuments/board/Sphere%20Project%20governance%20structure-%20version%20jan07.pdf> [2010, June 8]
- The UN and Humanitarian Intervention: To Protect Sovereignty, or to Protect Lives?. Economist (17 May 2008): 50.
- Thirlway, H. International Customary Law and Codification. Dordrecht: Kluwer Law International, 1972.
- Thorne, M. Establishing Environment as a Human Right. Denver Journal of International Law and Policy 19, 2 (1991) 301-342.
- Thottam, J. How Much will really Go to the Victims. Time (17 January 2005): 28-29.
- Tierney, K. J. and James D. Goltz. Emergency Response: Lessons from the Kobe Earthquake, Overview of Disaster Impacts and Emergency Response Issues. Delaware: Disaster Research Center, University of Delaware 1997.
- Time (September 19 2005): 20-22.
- Tokuyama, A. *et al.* The Role of School and Teacher after the South Hyogo Earthquake, Problems of Disaster Education, and the Role of School in the Total System of Disaster Mitigation. Hyogo: Hyogo University of Teacher Education, 1995.
- Toman, J. Report on the Convention for Expediting Emergency Relief. Geneva: Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator, 1984.
- Toman, J. Towards a Disaster Relief Law: Legal Aspects of Disaster Relief Operations. In Frits Kalshoven. (ed.) Assisting the Victims of Armed Conflict and Other Disasters. Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1989.
- Tong, J. Questionable Accountability: MSF and Sphere in 2003. Disaster 28, 2 (2004): 176-189.
- Topic. G. Along Tradition of Cooperation and Support. [Online]. 2004. Available from: <http://www.america.gov/st/washfile-english/2004/December/20041210120925dmslahrellek1.655215e-02.html> [2010,

March 3].

Transparency International. Corruption Perceptions Index 2009. Berlin: Transparency International, 2009.

Tripartite Core Group. Post-Nargis Joint Assessment. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

Tripartite Core Group. Post-Nargis Recovery Preparedness Plan. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

Tripartite Core Group. Post-Nargis Social Impacts Monitoring. Jakarta: ASEAN Secretariat, 2008.

Trobc, T. S. L. Reducing the Risk of Natural Disasters: The Policy and Practice of Intuition Donors. Humanitarian Practice Network 25 (2003): 34-36.

Tropical Cyclone Kills More Than 350 in Myanmar. New York Times (5 May, 2008): A10.

Tropical Cyclone Nargis Gains in Strength on Way toward Myanmar. Bloomberg (2 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601080&sid=\aR0BCBZCzWs&refer=asia#> [2010, July 13]

Tsunami Aid 'went to the Richest'. BBC (10 November 2009) [Online]. 2009. Available from: http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/south_asia/4621365.stm [2010, June 8].

Tsunami, Hurricanes, Earthquakes, and Asteroids: Are We ready for the Next 100 Years?. In Proceedings of the 101st Annual Meeting of the American Society of International Law 2007. Washington, D.C.: American Society of International Law, 2008.

Tullock, G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft. Western Economic Journal 5, 3 (1967): 224-232.

Tunkin, G. I. Theory of International Law. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1974.

Turkish Red Crescent Society. The 1999 Marmara Earthquake. [Online]. 2006. Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/report-turkey.pdf> [2009, May 23].

Uibopuu, H. J. The Internationally Guaranteed Right of an Individual to a Clean Environment. In Comparative Law Yearbook of International Business Cumulative Boston: Graham & Trotman, 1977.

- Ukai, T. The Great Hanshin-Awaji Earthquake and the Problems with Emergency Medical Care. Renal Failure 19, 5 (1997): 633–645.
- UN-HABITAT. Guidelines and Toolkit for Post-Disaster Land, Tenure and Property, Project Profile for Cluster Appeal 2007. Geneva: UN-HABITAT, 2007.
- United Arab Emirates Red Crescent. IDRL in the Middle East Region. [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/idrl/idrl-menaforum-bpaper.pdf> [2010, August 14].
- United Nations Association of the United States of America. Acts of Nature, Act of Man: The Global Response to Natural Disaster. New York: United Nations Association of the United States of America, 1977.
- United Nations Country Team in Thailand. Tsunami Thailand One Year Later: National Response and Contribution of International Partners. Bangkok: United Nations Development Programme, 2005.
- United Nations Development Programme Thailand. Tsunami in Thailand. [Online]. (n.d.). Available from: <http://www.undp.or.th/specialinitiatives/tsunami.html> [2010, June 8].
- United Nations Development Programme. Human Development Report 1995. Oxford: Oxford University Press, 1995.
- United Nations Development Programme. A Global Report Reducing Disaster Risk A Challenge for Development. New York: United Nations Development Programme, 2004.
- United Nations Development Programme. Institutional and Legislative Systems for Early Warning and Disaster Risk Reduction Thailand. Bangkok: United Nations Development Programme, 2009.
- United Nations Development Programme. Reducing Disaster Risk: A Challenge for Development. New York, NY: United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, 2004.
- United Nations Disaster Assessment and Coordination / United Nations Resident Coordinator. Situation Report No. 3, Thailand. (29 December 2004) [Online]. 2004. Available from:

<http://www.undp.org/bcpr/disred/documents/tsunami/thailand/sitrep3.pdf> [2010, March 26].

United Nations Disaster Relief Office. Directory of National Emergency Response offices, Disaster Emergency Plans and legislations, and Regional and Sub-Regional Agreements for Disaster Assistance. Geneva: United Nations, 1992.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Tsunami Early Warning Systems in the Indian Ocean and Southeast Asia. Bangkok: United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2009.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. Implementation of the Hyogo Framework for Action in Asia and the Pacific: Case Study: the Natural Disaster Management System of China and Its response to the Wenchuan Earthquake. United Nations Document E/ESCAP/CDR/2.

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

United Nations Educational Scientific and Cultural Organization. Intergovernmental Coordination Group for the Tsunami Early Warning and Mitigation System in the North Eastern Atlantic, the Mediterranean and Connected Seas (ICG/INEAMTWS). Report on the 4th Session, Lisbon, 21-23 November 2007. Paris: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2008.

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.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat. Global Assessment Report on Disaster Risk Reduction. Bangkok: United Nations International Strategy for Disaster Reduction Secretariat, 2009.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. Bangkok: United Nations International Strategy for Disaster Reduction,

2005.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Indigenous Knowledge for Disaster Risk Reduction: Good Practices and Lessons Learned from Experiences in the Asia-Pacific Region. Bangkok: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2008.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Milestones and First Steps of Early Warning Matters – Timeline. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2006.

United Nations International Strategy for Disaster Reduction. Words into Action: A Guide for Implementing the Hyogo Framework. Geneva: United Nations International Strategy for Disaster Reduction, 2007.

United Nations Office Coordination of Humanitarian Affairs. Fact Sheet on Access Restrictions in Darfur and Other Areas of Sudan. (20 April 2006) [Online]. 2006. Available from: ochaonline.un.org/OchaLinkClick.aspx?link=ocha&DocId=1004494 [2009, May 23].

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Coordination of Humanitarian Response. Available [Online]. from <http://ochaonline.un.org/OCHAhome/AboutUs/Coordination/tabid/5872/language/en-US/Default.aspx> [2010, September 29].

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Guiding Principles on Internal Displacement. New York: Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 1998.

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. State Parties of Optional Protocol to the UN Safety Convention. [Online]. Available from: <http://ocha.unog.ch/drptoolkit/PNormativeGuidanceInternationalConventions.html> [2010, May 22].

United Nations Office for Outer Space Affairs. United Nations Platform for Space-based Information for Disaster Management and Emergency Response. [Online]. Available from: <http://www.un-spider.org/> [2009, May 22].

United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. Civil - Military Guidelines and Reference for Complex Emergencies. New York: United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 2008.

United Nations Office of High Commission of Refugee. Handbook or Applying the Guiding Principles on Internal Displacement. Washington, D.C.: Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 1999.

United Nations Office of High Commission of Refugee. State of The World Refugees, 1997-1998: An Humanitarian Agenda. London: Oxford University Press, 1997.

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

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.

United Nations Resident Coordinator of the United Nations System's Operational Activities for Development in Thailand. Annex 1: Best Practice: UNCT Thailand's Joint Response to the Tsunami Disaster. [Online]. Available from: <http://www.undg.org/unct.cfm?fuseaction=UNCT%20Database%20|%20UN%20Country%20Teams> [2010, June 8].

United Nations. Global Survey of Early Warning Systems: An Assessment of Capacities, Gaps and Opportunities toward Building a Comprehensive Global Early Warning System for All Natural Hazards. Bonn: United Nations, 2006.

United Nations. <http://www.un.org/en/pseataskforce/index.shtml>, [2010, June 29].

United Nations. UN Updates Guidelines for International Military Aid in Disaster Relief Operations. 27 November 2006. [Online]. 2006. Available from: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=20733&Cr=disaster&Cr1=relief> [2010, March 3].

United States State Department Briefing. Remarks of Deputy Spokesman Adam Ereli. 14 October 2005. [Online]. 2005. Available from:

<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/10/mil-051014-usia04.htm> [2010, June 2].

Urioste, A. When Will Help Be on the Way? The Status of International Disaster Response Law. Tulane Journal of International and Comparative Law 15, 1 (2006): 181-206.

US Considers Air Drops for Burma Cyclone Victims. USA Today (5 May 2008) [Online]. 2008. Available from: <http://www.usatoday.com/news/washington/2008-05-08-us-burma-N.htm>[2010, July 12].

Vagts, D. F. Minimum Standard. In Rudolf Bernhardt. (ed.) Encyclopaedia of Public International Law II (1985): 382-385.

Valdés, H. M. Expanding Women's Participant in Disaster Prevention and Mitigation: Some approaches from Latin American and the Caribbean. STOP Disaster 24 (1995): 10–11.

Vattel, E. Béla Kaposy and Richard Whatmore. (eds.) The Law of Nations, or Principle of the Law of Nature Applied to the Conduct and Affairs of Nations and Sovereigns, with Three Early Essay on the Origin and Nature of Natural Law and on Luxury, by Thomas Nugent. Indiana: Liberty Fund, Inc., 2008.

Velasquez, G. T. Situation of Foreigners Affected by the Disaster. In United Nations Centre for Regional Development. Comprehensive Study of the Great Hanshin Earthquake. Nagoya: United Nations Centre for Regional Development, 1995.

Virally, M. I. Sources of International Law. In Max Sørensen. (ed.) Manual of Public International Law. New York, N.Y.: Macmillan, 1968.

Visscher, C. Theory and Reality in Public International Law, by P. E. Corbett 2nd ed. Princeton, N.J.: Princeton University, 1968.

Wachs, M. and Nabil Kamel. Decision-Making after Disasters: Responding to the Northridge Earthquake. Access 8 (1996): 24-29.

Waldock, H. General Course on Public International Law. In Recueil des Cours, Collected Courses, 106 II. Leiden: A. W. Sijthoff, 1962.

Walker, D. B. The Rebirth of Federalism: Slouching Toward Washington. 2nd Ed. Chatham, NJ: Chatham House Publishers 1995.

- Walker, P. et al. Smoke and Mirrors: Deficiencies in Disaster Funding. British Medical Journal 330, 7485 (2005): 247-250.
- Wallace, C. Legal Control of the Multinational Enterprise. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1982.
- Walsh, D. New Blow to Survivors with Plan to Wipe Devastated Town off the Map. The Guardian (27 April, 2006): 23.
- Warfield, C. The Disaster Management Cycle. [Online]. (n.d.). Available from: http://www.gdrc.org/uem/disasters/1-dm_cycle.html [2010, September 23].
- Ward, J. Community Development with Marginal People: The Role of Conflict. Community Development Journal 22, 1 (1987): 18-22.
- Wassenhove, L. N. V. Humanitarian Aid Logistics: Supply Chain Management in High Gear. Journal of the Operational Research Society 57, 5 (2006): 475-489.
- Waters, T. Bureaucratizing the Good Samaritan: The Limitations of Humanitarian Relief Operations. Boulder: Westview Press, 2001.
- Weatley, S. The Non-Intervention Doctrine and the Protection of the Basic Needs of the Human Person in Contemporary International Law. Liverpool Law Review XV, 2 (1993): 189-199.
- Weeks After Cyclone in Myanmar, Even Farmers Wait for Food, New York Times (26 May 2008): A1.
- Weller, M. Contested Statehood: Kosovo's Struggle for Independence. Oxford: Oxford University Press, 2009.
- Wellman, C. Solidarity, the Individual and Human Rights. Human Rights Quarterly 22, 3 (2000): 639-657.
- Wells, J. Protecting and Assisting Older People in Emergencies. ODI Network Paper 53. London: Oversea Development Institute, 2005.
- West, E. G. and Stanley L. Winer. Optimal Fiscal Illusion and the Size of Government. Public Choice 35, 5 (1980): 607-622.
- When Burmese Offer a Hand, Rulers Slap It. New York Times (12 May 2008): A1
- Wiharta, S. *et al.* The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response. Solna: Stockholm International Peace Research Institute, 2008.

- Wildhaber, L. Sovereignty and International Law. In Ronald St. J. Macdonald and Douglas M. Johnston. (eds.) The Structure and Process of International Law: Essays in Legal Philosophy Doctrine and Theory. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1986.
- Williams, D. Value-Added Tax. In Tax Law Design and Drafting. Washington, D.C.: International Monetary Fund, 1996.
- Williams, S. The Oxfam Gender Training Manual. Oxfam: Oxfam Publishing, 1995.
- Winter, G. Access of Public to Environmental Data from Satellite Remote Sensing. Journal of Environmental Law 6, 1 (1994): 43-55.
- Wirth, D. A. The Rio Declaration on Environment and Development: Two Steps Forward and One Back, or Vice Versa?. Georgia Law Review 29, (1995): 599-653.
- Wise, C. R. Organizing for Homeland Security after Katrina: Is Adaptive Management What's Missing?. Public Administration Review 66, 3 (2006): 302-318.
- Wisner, B. *et al.* At Risk: Natural Hazards, People's Vulnerability and Disasters. 2nd ed. London: Routledge, 2006.
- World Food Programme. Food Shortages Worsen as Piracy Slows Aid Delivery. IRIN (6 December 2005) [Online]. 2005 Available from: <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=57461> [2009, May 23].
- World Health Organisation Regional Office for South-East Asia. Myanmar: Hazard Profile and Disaster Preparedness. In Emergency and Humanitarian Action in the WHO South-East Asia Region. New Delhi: World Health Organization Regional Office for South-East Asia, 2006.
- World Health Organisation. The Challenge of African Disasters. New York: United Nations Institute for Training and Research, 1991.
- World Health Organisation. World Health Report 2000 Health Systems: Improving Performance. Geneva: World Health Organisation, 2000.
- World Mobilises to aid US Victims. BBC News (2 September 2005) [Online]. 2005. Available from: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4210264.stm> [2010, June 2].
- Wright, E. C. and Virgil Henry Storr. Expectations of Government's Response to Disaster. Public Choice 144, 1-2 (2010): 253-274.

- Wright, T. World Briefing Asia: Tsunami Report Criticizes Relief Efforts. New York Times (6 October 2005): A14.
- Yamamoto, T. The Nonprofit Sector in Japan. Manchester: Manchester University Press, 1998.
- Yamamoto, Y. Tendency for Increasing Severity of Natural Disasters and the Indian Ocean Tsunami Disaster. Japan Medical Association Journal 48, 7 (2005): 325–326.
- Yamin, A. E. The Right to Health under International Law and Its Relevance to the United States. American Journal of Public Health 95, 7 (2005): 1156-1161.
- Zaw, P. Arrested Nargis Donors not allowed to meet Families. Mizzima (24 September 2009) [Online]. 2009. Available from: <http://www.mizzima.com/news/inside-burma/2815-arrested-nargis-donors-not-allowed-to-meet-families-.html> [2010, June 8].
- Zhao, Y. Disaster Management and the Tampere Convention. Journal of East Asia and International Law 1, 1 (2008): 141-151.



ภาคผนวก

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ก

ตารางเปรียบเทียบประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติ

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
สถานะของตราสาร	มีทั้งตราสารที่มี (Hard Law) และตราสารที่ไม่มีผลผูกพัน (Soft Law) ซึ่งกระจายไปตามแต่ละประเด็นมีตราสารระดับภูมิภาคซึ่งครอบคลุม แต่ไม่ปรากฏตราสารแบบเบ็ดเสร็จในระดับพหุภาคี	เพื่อให้มีความสมดุลและเป็นแบบเดียวกัน สังคมระหว่างประเทศ จึงควรร่วมมือกัน พัฒนตราสารแบบเบ็ดเสร็จในระดับพหุภาคีที่มีผลผูกพันขึ้นมา	เป็นร่างสนธิสัญญาแบบเบ็ดเสร็จเพื่อให้รัฐและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องร่วมกัน พัฒนาให้กลายเป็นสนธิสัญญาระดับพหุภาคีแล้วจึงเปิดให้รัฐร่วมลงนามเป็นภาคี
นิยามคำว่าภัยพิบัติธรรมชาติ	แต่ละฉบับได้ให้นิยามที่แตกต่างกันออกไป ตามแต่องค์กรหรือผู้ที่จัดทำต้นร่างขึ้น หรือในบางตราสารก็ไม่ประสงค์ที่จะกำหนดคำนิยาม เพื่ออาศัยการตีความ บังคับใช้ให้กว้างและมีผลใช้บังคับให้มากที่สุด จึงยังไม่มีนิยามที่ได้รับการยอมรับในระดับสากล	เพื่อให้เกิดความแน่นอนในการบังคับใช้ จึงควรที่จะมีการกำหนดนิยามของภัยพิบัติเอาไว้ให้ชัดเจน อีกทั้งยังเป็นการสร้างกรอบการบังคับใช้ของตราสารอีกด้วย	กำหนดนิยามให้กับคำศัพท์สำคัญที่เกี่ยวข้อง คือ คำว่า ภัยพิบัติ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม รัฐที่ได้รับผลกระทบ รัฐหรือองค์การที่ให้ความช่วยเหลือ สิ่งของบรรเทาทุกข์ บริการบุคลากร (มาตรา 1)

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
สิทธิพื้นฐานของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ	ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนพื้นฐานของสหประชาชาติ เพราะสิทธิมนุษยชนพื้นฐานย่อมไม่สามารถพรากไปจากปัจเจกชนได้ด้วยเหตุผลว่าเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ	เพื่อสร้างความกระจ่างและป้องกันปัญหาในด้านการตีความที่อาจเกิดขึ้นและเป็นการลดทอนสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติที่พึงมีจึงควรบัญญัติเอาไว้อีกครั้งหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง	วัตถุประสงค์ของสนธิสัญญา คือ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมให้ตรงกันความต้องการตามสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ (มาตรา 2.1)
การให้ความช่วยเหลือแก่กลุ่มเสี่ยง	กลุ่มบุคคลซึ่งยามปกติมักจะตกเป็นกลุ่มที่เสี่ยงจากการถูกละเมิดสิทธิได้มีตราสารต่างๆ ระบุถึงสิทธิของกลุ่มบุคคลดังกล่าว อาทิ สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ สิทธิด้านอาหาร สิทธิด้านน้ำ สิทธิการกลับสู่ถิ่นฐานเดิม สิทธิการมีที่อยู่อาศัย สิทธิด้านเครื่องนุ่งห่ม สิทธิด้านสุขภาพ แต่ตราสารที่จะระบุเป็นการเฉพาะเจาะจงถึงสถานการณ์ภัยพิบัติ	เพื่อเป็นการเน้นย้ำถึงพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศแก่บรรดารัฐสมาชิกจึงควรระบุถึงพันธกรณีในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่กลุ่มเสี่ยงดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง	ให้คำนึงถึงกลุ่มเสี่ยงที่หลากหลายเป็นพิเศษในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (มาตรา 2.1)

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
	ธรรมชาติก็มักจะปรากฏอยู่ในรูปของตราสารที่ไม่มีผลผูกพัน		
การแจ้งเตือนภัยพิบัติล่วงหน้า	ยังไม่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศให้รัฐที่มีศักยภาพในการรับทราบถึงภัยพิบัติล่วงหน้า ต้องแจ้งเตือนภัยดังกล่าวให้แก่รัฐที่อาจได้รับผลกระทบถึงภัยพิบัตินั้น อีกทั้งยังขาดการระบุถึงการให้ข้อมูลผ่านการประมวลผลถึงความเสี่ยงภัยที่เหมาะสมแก่รัฐที่อาจได้รับผลกระทบ	เพื่อให้เกิดคุณค่าเพิ่มและเป็นการเสริมสร้างความร่วมมือกันระหว่างรัฐ จึงควรระบุให้มีพันธกรณีแก่รัฐที่มีศักยภาพรับทราบถึงภัยพิบัติธรรมชาติที่อาจเกิดขึ้น ต้องแจ้งเตือนภัยดังกล่าวด้วยความสุจริตแก่รัฐที่อาจได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ เพื่อให้รัฐที่อาจได้รับผลกระทบเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว	คู่ภาคีที่มีข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติต้องแจ้งข้อมูลดังกล่าวไปยังรัฐที่อาจได้รับผลกระทบ หรือรัฐที่ได้รับผลกระทบและส่งข้อมูลดังกล่าวแจ้งเตือนทันทีด้วยความสุจริต นอกจากนี้ยังต้องเปิดให้รัฐที่ได้รับผลกระทบเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติธรรมชาติที่เกิดขึ้นในเขตอำนาจของตน (มาตรา 5)
ลำดับการเริ่มต้นให้ความช่วยเหลือ	รัฐมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนของตน แต่ก็ไม่ได้เป็นหลักการเด็ดขาด เพราะการกระทำใดๆ ของรัฐจึงต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศอยู่ดี	สิทธิให้การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมควรจะเป็นสิทธิอันดับแรกของรัฐเจ้าของดินแดนที่ได้รับผลกระทบ แต่สิทธิดังกล่าวย่อมไม่ใช่สิทธิที่เป็นการ	รัฐที่ได้รับผลกระทบมีหน้าที่อันดับแรกในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติตามพื้นฐานสิทธิมนุษยชนของพวกเขาเหล่านั้น ถึงกระนั้น

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
	<p>ทำให้เป็นพันธกรณีของรัฐในการคุ้มครองและดูแลผู้ที่อยู่ภายในดินแดนของตน รวมถึงกรณีเกิดภัยพิบัติธรรมชาติด้วย</p>	<p>เฉพาะรัฐนั้น เมื่อรัฐที่ได้รับผลกระทบไม่อาจตอบสนองภัยพิบัติได้ โดยล้าหลังสิทธิในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจึงควรที่จะตกสู่สังคมระหว่างประเทศในฐานะลำดับรองในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ</p>	<p>สิทธิในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมก็ไม่ใช้สิทธิเด็ดขาดของรัฐที่ได้รับผลกระทบเพียงฝ่ายเดียว (มาตรา 3.1)</p>
<p>การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ</p>	<p>ไม่ปรากฏว่าเป็นหน้าที่ตามกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ แต่ในทางปฏิบัติและแนวโน้มของสังคมระหว่างประเทศการที่จะเข้าไปยังดินแดนของรัฐต้องอาศัยความยินยอมจากรัฐเจ้าของดินแดนเป็นสำคัญ</p>	<p>การให้ความยินยอมหรือไม่ ไม่สมควรที่จะเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจแต่ควรระบุให้การเข้ามาให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศรัฐเจ้าของดินแดนต้องให้ความยินยอม เว้นเสียแต่มีข้อยกเว้นกำหนดไว้ชัดเจนตามกฎหมายระหว่างประเทศ</p>	<p>ผู้ที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือต้องแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่รัฐที่ได้รับผลกระทบและขอความยินยอมก่อนเข้าปฏิบัติงาน โดยที่การตัดสินใจของรัฐที่ได้รับผลกระทบต้องอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ใช่กระทำตามอำเภอใจ (มาตรา 8 และ 9)</p>

ประเด็นทาง กฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญา ที่เสนอแนะ
หลักการเกี่ยวกับ กิจกรรมในการให้ ความช่วยเหลือ	การปฏิบัติการใช้ ความช่วยเหลือ ทางด้านมนุษยธรรมก็ ต้องปฏิบัติตาม กฎหมายภายในของ รัฐที่ได้รับผลกระทบ เพราะยังคงต้อง เคารพในหลักอำนาจ อธิปไตยของรัฐ เจ้าของดินแดน	รัฐเจ้าของดินแดนจึง ควรที่อำนวยความสะดวก สะดวกและ ประสานงานกับภาค ส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การให้ความ ช่วยเหลือทางด้าน มนุษยธรรมมี ประสิทธิภาพสูงสุด เพราะการให้ความ ช่วยเหลือนั้นไม่ใช่เป็น การแทรกแซงอำนาจ อธิปไตยของรัฐ เจ้าของดินแดนแต่ อย่างไร	อำนาจอธิปไตยยังคง ได้รับการคุ้มครอง ตามกฎหมาย สหประชาชาติ การ ปฏิบัติการใช้ความ ช่วยเหลือทางด้าน มนุษยธรรมก็ยังคง ต้องอาศัยการร้องขอ และความยินยอม (มาตรา 4.14)
หลักเกณฑ์ทาง กฎหมายภายในของ รัฐที่รับผลกระทบจาก ภัยพิบัติธรรมชาติ	แต่ละรัฐมีพันธกรณี ตามกฎหมายระหว่าง ประเทศแตกต่างกัน ตามสนธิสัญญาที่รัฐ ของตนเป็นภาคี ส่วน ระดับของการนำมา ปฏิบัติก็แตกต่างกัน ไป	กฎหมายภายในของ รัฐขาดความ สอดคล้องกัน จึงทำ ให้ความช่วยเหลือ ทางด้านมนุษยธรรม ต้องพบกับอุปสรรค ทางด้านกฎหมายที่ บั่นทอนประสิทธิภาพ ของการให้ความ ช่วยเหลือ จึงต้อง อาศัยนโยบายเป็น ครั้งคราวจากรัฐบาล	การให้ความช่วยเหลือ องค์การต้องเคารพ และสอดคล้องตาม กฎหมายภายในของ รัฐที่ได้รับผลกระทบ และพันธกรณีตาม สนธิสัญญานี้ มิได้ นำมาใช้บังคับก่อน พันธกรณีตาม สนธิสัญญาที่มีอยู่ เดิม (มาตรา 6)

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
		ส่วนกลางในการแก้ไขปัญหานี้เป็นครั้งคราวหรือในบางกรณีปัญหานี้กลับถูกเพิกเฉย	
การออกวีซ่าและใบอนุญาตในการเดินทาง	เป็นสิทธิขาดของรัฐในการอนุญาตให้บุคคลสัญชาติอื่นเข้าหรือออกจากดินแดนของตนไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศกำหนดบังคับให้รัฐที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติต้องออกวีซ่าและใบอนุญาตในการเดินทาง	เพื่อให้การให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับจากภัยพิบัติธรรมชาติมีประสิทธิภาพ รัฐที่ดีรับผลกระทบจึงควรเร่งรีบดำเนินการอำนวยความสะดวกและดำเนินให้มีความสำคัญเป็นอันดับแรกในการออกวีซ่าและใบอนุญาตในการเดินทาง พร้อมยกเว้นค่าธรรมเนียมให้แก่บุคคลากรที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือโดยพลันด้วยระยะเวลาในการอยู่ปฏิบัติงานที่เหมาะสม	รัฐเจ้าของดินแดนต้องยกเว้นหรือให้ความสะดวกในการออกวีซ่าและใบอนุญาตในการเดินทาง ให้บุคคลากรของรัฐหรือองค์การที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือเข้าออกโดยไม่ลังเล (มาตรา 10.4)
ภาษีและศุลกากร	มีตราสารกำหนดให้รัฐยกเว้นภาษีและศุลกากรแก่สินค้าที่เกี่ยวข้องกับการ	การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในบางประเทศ ไม่รับยอมรับสินค้าที่	รัฐที่ได้รับผลกระทบต้องเร่งรัด อำนาจความสะดวกพิจารณายกเว้นหรือ

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
	บรรเทาทุกข์ไว้หลากหลายซึ่งถือได้ว่าเป็นพันธกรณีทั่วไป	เกี่ยวข้องกับ การบรรเทาทุกข์ของภาคเอกชน และเรียกร้องให้ชำระภาษีและศุลกากร หรือเป็นการประกาศเป็นช่วงระยะเวลาปลอดภาษีหลังจากที่มีการเกิดภัยพิบัติขึ้น ซึ่งในบางครั้งการให้ความช่วยเหลือจนถึงขั้นฟื้นฟูใช้ระยะเวลา ยาวนานกว่านั้น	ลดขั้นตอนเพื่อให้ สิ่งของบรรเทาทุกข์เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยพลัน (มาตรา 12)
ค่าใช้จ่าย	ไม่มีสนธิสัญญา ระหว่างประเทศระบุถึงหน้าที่และรูปแบบในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในรูปตัวเงินว่าควรจะมีแบบใด จึงขึ้นอยู่กับสถานการณ์	การให้ความช่วยเหลือในรูปแบบของตัวเงิน ต้องคำนึงถึงสถานการณ์เนื่องจากไม่มีวิธีการการตาย หากแต่สิ่งที่ต้องคำนึงถึงก็คือเงินต้องเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม	ให้รัฐที่ได้รับผลกระทบส่งรายงานกิจกรรมการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ข้อมูลทางการเงิน และผลการปฏิบัติโครงการภายในเขตแดนของตน และให้เผยแพร่รายงานดังกล่าวในสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติผ่านทางเลขาธิการสหประชาชาติ (มาตรา 14 และ 22)

ประเด็นทาง กฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญา ที่เสนอแนะ
การยอมรับ สถานะภาพนิติบุคคล ตามกฎหมายภายใน	ไม่ปรากฏว่ามี สนธิสัญญาในรูปพหุ ภาคีที่ยอมรับ สถานะภาพนิติบุคคล ต่างชาติเสมือนกับนิติ บุคคลภายในรัฐ	เงื่อนไขการจัดตั้งนิติ บุคคลแตกต่างและ หลักหลายในแต่ละรัฐ จนยากที่จะสร้าง กรอบกลางได้ ซึ่ง ทางออกที่เหมาะสม ที่สุดในขณะนี้คือการ อำนวยความสะดวก ในการจดทะเบียน ให้แก่องค์การพัฒนา ภาคเอกชนต่างชาติที่ เข้ามาให้ความ ช่วยเหลือพร้อม ยกเว้นค่าธรรมเนียม	องค์การทางด้าน มนุษยธรรมของรัฐที่ เข้ามาให้ความ ช่วยเหลือได้รับการ ยอมรับว่ามี สถานะภาพนิติบุคคล ตามกฎหมายภายใน ของรัฐที่ได้รับ ผลกระทบ ยก เว้นเสียแต่จะเข้า ข้อจำกัด (มาตรา 15)
การให้ความปลอดภัย และคุ้มครองแก่ บุคลากรและ ทรัพย์สิน	ปรากฏอยู่ใน สนธิสัญญา และเป็น หลักการตาม กฎหมายระหว่าง ประเทศในการให้ ความปลอดภัยและ คุ้มครองแก่บุคลากร และทรัพย์สินในการ ปฏิบัติงานภายใต้ กรอบของ สหประชาชาติ	ยังคงไม่ปรากฏว่า ขยายการบังคับใช้ให้ ครอบคลุมการแก องค์การพัฒนา ภาคเอกชนที่ ดำเนินงาน นอกเหนือจากกรอบ ของสหประชาชาติ เพื่อให้การให้ความ ปลอดภัยและ คุ้มครองแก่บุคลากร และทรัพย์สินไม่จำกัด เพียงองค์กรที่	บุคลากรที่เข้ามาให้ ความช่วยเหลือ จะต้องเคารพ กฎหมายภายในของ รัฐที่ได้รับผลกระทบ หรือรัฐทางผ่าน โดยที่ คู่ภาคีต้องให้การ ป้องกันอันตรายที่จะ เกิดกับบุคลากรและ ลงโทษผู้ที่กระทำผิด (มาตรา 16)

ประเด็นทาง กฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญา ที่เสนอแนะ
		<p>ปฏิบัติงานภายใต้ กรอบของ สหประชาชาติ จึงควร ที่จะระบุให้ความ ปลอดภัยและ คุ้มครองแก่บุคลากร และทรัพย์สินแก่ หน่วยงานที่ ดำเนินการทางด้าน มนุษยธรรมโดยไม่ แบ่งแยก</p>	
<p>การยอมรับทาง วิชาชีพและแนว ปฏิบัติทางการแพทย์</p>	<p>ปรากฏว่ามีการ ยอมรับกันทางวิชาชีพ ในหมู่ประเทศพัฒนา แล้ว หรือในระดับอนุ ภูมิภาคด้วยตนเอง อยู่ในรูปของ สนธิสัญญา</p>	<p>บุคคลากรทาง การแพทย์ไม่สามารถ ปฏิบัติหน้าที่ของ ตนเองได้อย่างเต็ม ประสิทธิภาพ เนื่องจากติดขัดกับ กฎหมายภายในที่ ต้องใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพ เพื่อให้มีมาตรฐาน เป็นสากลองค์การ ระหว่างประเทศ ทางด้านการแพทย์จึง ควรออกมาตรการ กลางในการมีใบ ประกอบวิชาชีพกลาง เพื่อให้บุคลากร</p>	<p>ไม่มี</p>

ประเด็นทาง กฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญา ที่เสนอแนะ
		<p>ทางการแพทย์ใช้ อ้างอิงเป็นแนวทาง สากล มากกว่าที่ จะต้องยึดติดตาม กฎหมายภายในเพียง ลำพัง</p>	
<p>การขนส่งสิ่งของ บรรเทาทุกข์และ อุปกรณ์</p>	<p>มีกฎหมายระบุเป็น พันธกรณีให้รัฐ อำนวยความสะดวก ในการขนส่งทั้งทาง บก ทางน้ำ และทาง อากาศ ตาม สนธิสัญญากฎหมาย ระหว่างประเทศต่างๆ</p>	<p>ขาดการนำพันธกรณี ดังกล่าวมาบังคับใช้ อย่างจริงจัง ในการ ดำเนินการของ เจ้าหน้าที่ในระดับ ท้องถิ่นหรือผู้ที่ ปฏิบัติงาน</p>	<p>เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ ต้องเร่งรัดดำเนินการ ให้ความสะดวกใน การขนส่งด้วย ค่าใช้จ่ายของรัฐ เจ้าของดินแดน (มาตรา 11)</p>
<p>การประสานงานและ การให้ความร่วมมือ</p>	<p>เป็นหัวใจหลักในการ ให้ความช่วยเหลือ ทางด้านมนุษยธรรม ปรากฏเป็นหลักการ ของกฎหมายระหว่าง ประเทศ</p>	<p>แม้ปรากฏเป็น หลักการตาม กฎหมายระหว่าง ประเทศ หากแต่การ ปฏิบัติงานจริงยังต้อง อาศัยการเตรียม ความพร้อมด้วยการ ฝึกซ้อมแผนปฏิบัติ งานเพื่อให้มี พัฒนาการและเรียนรู้ จากประสบการณ์ และบทเรียนที่ได้รับ จากการฝึกซ้อม นอกจากนี้รัฐจึงควรที่</p>	<p>การดำเนินงานต้อง ประสานงานและ เปลี่ยนข้อมูลที่ เกี่ยวกับปฏิบัติการ โดยให้รัฐที่ได้รับ ผลกระทบเป็นผู้ ประสานงานใน ปฏิบัติการ (มาตรา 4.15 และ 4.17)</p>

ประเด็นทาง กฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญา ที่เสนอแนะ
		จะศึกษาจากการ ตอบสนองต่อภัยพิบัติ ยังต่างแดน แล้ว รวบรวมเพื่อมา ปรับปรุงให้เหมาะสม กับแผนปฏิบัติงาน ของตน	
การติดต่อสื่อสารและ เทคโนโลยี	มีสนธิสัญญาพหุภาคี ที่ระบุถึงการ ติดต่อสื่อสารในยาม เกิดภัยพิบัติเอาไว้ โดยเฉพาะ	แม้ว่าสนธิสัญญาจะมี ผลผูกพันแต่ก็พบว่าคู่ ภาคีในสนธิสัญญา ยังคงมีจำนวนน้อย เมื่อเทียบกับจำนวน ของรัฐในสังคม ระหว่างประเทศ จึง ยังคงทำให้ความเป็น สากลของสนธิสัญญา นี้ยังพัฒนาไปไม่ถึง แต่ก็เป็นการแสดงให้ เห็นถึงพัฒนาการของ กฎหมายระหว่าง ประเทศ ซึ่งสามารถ ใช้เป็นรากฐานทาง กฎหมายต่อไปได้	รัฐที่ได้รับผลกระทบ ต้องอนุญาตให้ผู้ที่มา ให้ความช่วยเหลือ สามารถมีช่องทางใน การติดต่อสื่อสารกัน (มาตรา 12.4)
ความรับผิดชอบของ รัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติ ธรรมชาติ	เมื่อปรากฏว่ามีหน้าที่ ในการแจ้งเตือนภัย ตามกฎหมายระหว่าง ประเทศ จึงไม่ปรากฏ ความรับผิดชอบใน	เมื่อระบุให้เป็นหน้าที่ ในการแจ้งเตือนภัย พิบัติ จึงควรที่จะ จำกัดการรับผิดชอบเพียง การจงใจหรือประมาท	ให้ร่วมมือกันหาทาง ออกและลดข้อขัดข้อง ระหว่างหน่วยงาน ในช่วงที่ปฏิบัติงาน ผู้ให้ความช่วยเหลือ

ประเด็นทางกฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญาที่เสนอแนะ
	ระหว่างรัฐต่อรัฐด้วยกัน หากแต่ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกชนแล้ว รัฐต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่อยู่อาศัยในดินแดน ตามที่ปรากฏอยู่ในคดีต่างๆ	เล็กน้อยอย่างร้ายแรงเท่านั้น ไม่ใช่รับผิดชอบอย่างเด็ดขาด (Non-Absolute Liability)	จึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกดินแดนของรัฐที่ได้รับผลกระทบ ส่วนความเสียหายที่เกิดภายในดินแดนรัฐที่ได้รับผลกระทบจะเป็นผู้รับผิดชอบ ยกเว้นแต่เกิดจากการกระทำจงใจ ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (มาตรา 17)
การชดใช้เยียวยาหลังจากเกิดภัยพิบัติ	ปรากฏเป็นหลักการทั่วไปและเป็นแนวปฏิบัติที่รัฐเจ้าของดินแดนจะดำเนินการชดใช้เยียวยาและให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ	เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศจึงสามารถเข้ามาเติมเต็มในส่วนนี้ ผ่านทางการประสานงานจากรัฐ	การชดใช้ค่าเสียหายจากการกระทำของการให้ความช่วยเหลือให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างรัฐที่ได้รับผลกระทบ กับรัฐและองค์กรที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ (มาตรา 17.4)
การฟื้นฟูให้คืนกลับสู่สภาพเดิม	การให้ความช่วยเหลือไม่มีจุดที่สิ้นสุดแต่จะผสมกลมกลืนไปกับการฟื้นฟู จนนำไปสู่การพัฒนาชุมชนที่ด้านทานภัยพิบัติ	การให้ความช่วยเหลือที่ยั่งยืนคือการที่ผู้ที่ได้รับผลกระทบสามารถกลับคืนสู่วิถีชีวิตของตนเองได้อย่างมีศักดิ์ศรี กล่าวคือ สามารถ	จุดประสงค์ของสนธิสัญญาไม่เพียงแต่เพื่อการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติเท่านั้น แต่เป็นการ

ประเด็นทาง กฎหมาย	กฎหมายที่มีอยู่ใน ปัจจุบัน	ความคิดเห็น	สนธิสัญญา ที่เสนอแนะ
		พึ่งพาตนเองได้ อีกทั้ง นำบทเรียนมาพัฒนา ให้เป็นชุมชนที่ลด ความเสี่ยงจากภัย พิบัติธรรมชาติได้	ช่วยให้รัฐที่ได้รับ ผลกระทบประสบ ความสำเร็จในการ พัฒนาอย่างยั่งยืน ด้วยศักยภาพของ ตนเองให้เป็นสังคมที่ ลดความเสี่ยงจากภัย พิบัติ (มาตรา 2.3)

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ภาคผนวก ข

DRFAT TREATY ON INTERNATIONAL HUMANITARIAN ASSISTANCE PERSONS
AFFECTED BY NATURAL DISASTERS

Preamble

...

Article 1

For the interpretation of this Treaty:

1. "Disaster" means a calamitous event or series of events resulting in widespread loss of life, great human suffering and distress, or large-scale material or environmental damage, thereby seriously disrupting the functioning of society.
2. "Humanitarian assistance" means the urgent material consignments and related services of an exclusively humanitarian character including personnel provided at the request or with the consent of a Affected State by an assisting State or organization to meet the immediate requirements of persons in need;
3. "Affected State" means the State which has requested or consented to the provision of humanitarian assistance on its territory;
4. "Assisting State or organization" means the State or organization providing humanitarian assistance at the request or with the consent of the Affected State;
5. "Consignments" means the goods including vehicles, foodstuffs, medical supplies, clothing, blankets, shelters and other provisions, materials and equipment urgently required as humanitarian assistance;
6. "Services" means the actions and means of action of an exclusively humanitarian character which are necessary in the provision of humanitarian assistance;
7. "Personnel" means the staff, employees, consultants, advisers, volunteers and other persons of the assisting State or organization designated for service during the provision of humanitarian assistance.

Article 2

1. The purpose of this Treaty is to provide effective mechanisms to facilitate an adequate humanitarian assistance to persons affected by natural disasters of the Parties, and to jointly effective response to natural disasters that meets the essential needs of the persons, with full respect for their rights, particular take into account of vulnerability of various groups whom often exposed by natural disaster.
2. The scope of this Treaty does not prevail by the situations which the rules of international humanitarian law are applicable. Hence this Treaty shall only apply to the assistance of persons affected by natural disasters.
3. The aim of this Treaty shall not only be humanitarian assistance persons affected by natural disaster but render Affected State to achieve the substantive development within their own capabilities to be disaster risk reduction communities.

Article 3

In pursuing the objective of this Treaty, the Parties shall:

1. States have the primary duty and responsibility to provide assistance to persons affected by natural disasters and to protect their human rights. Although, Affected State has primary role but not exclusive to provide assistance to persons affected by natural disasters.
2. Organizations providing protection and assistance to persons affected by natural disasters accept that human rights underpin all humanitarian action. In situations of natural disaster they should therefore respect the human rights of persons affected by disasters at all times and advocate for their promotion and protection to the fullest extent. Humanitarian organizations shall not promote, actively participate in, or in any other manner contribute to, or endorse policies or activities, which do or can lead to human rights violations by States. They shall strive to enable the affected people to exercise their own rights.

3. Organizations providing protection and assistance in situations of natural disasters shall be guided by these Operational Guidelines in all of their activities, in particular when monitoring and assessing the situation and needs of affected persons, when programming and implementing their own activities as well as when entering into a dialogue with governmental authorities on the State's duties and responsibilities under international human rights and, where applicable, international humanitarian and refugee law. In doing so, they shall remain accountable to all of their relevant stakeholders, in particular to the persons affected by the natural disaster.
4. All communities affected by the natural disaster should be entitled to easy accessible information concerning: (a) the nature and level of disaster they are facing; (b) the possible risk mitigation measures that can be taken; (c) early warning information; and (d) information on ongoing humanitarian assistance, recovery efforts and their respective entitlements. They should be meaningfully consulted and given the opportunity to take charge of their own affairs to the maximum extent possible and to participate in the planning and implementation of the various stages of the disaster response.
5. Organizations providing protection and assistance in situations of natural disasters shall endeavor to have adequate mechanisms established to ensure that the Treaty are applied and that the human rights of the affected are protected.
6. Parties shall, as appropriate, cooperate among themselves, and with the United Nations and other competent intergovernmental organizations, the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies and the International Committee of the Red Cross, and with relevant non-governmental organizations.
7. Parties shall immediately respond to a disaster occurring within their territory. When the natural disaster is likely to cause possible impacts on other Member States, respond promptly to a request for relevant information sought by a Member State or States that are or may be affected by such disasters, with a view to minimizing the consequences.

8. Party shall promptly respond to a request for assistance from an affected Party.
9. Parties shall take legislative, administrative and other measures as necessary to implement their obligations under this Treaty.
10. Nothing in this Treaty shall prejudice the applicability of any Treaty to which an assisting State or organization or a Affected State is party.

Article 4

The Parties shall be guided by the following principles which are based on the following considerations in the implementation of this Treaty:

1. Humanitarian assistance should be provided on an impartial basis without any adverse distinction to all persons in urgent need.
2. All parties, organizations and persons capable of doing so should contribute to humanitarian assistance operations within the limits of the resources available to them and in accordance with the human needs to be met and the requirements set by the Affected State.
3. The conduct of humanitarian assistance operations on the territory of any parties shall have the purpose of seeking to alleviate human suffering and to preserve human life among those in urgent need.
4. Humanitarian assistance is intended for the immediate benefit of specified groups of persons in urgent need and it shall be provided, received and employed exclusively for this purpose.
5. Humanitarian assistance should be treated as a non-political matter and consequently the offer of such assistance ought not to be regarded as interference in the internal affairs of the Affected State.
6. In order to ensure the most efficient provision of assistance to those in need, to secure prompt action and to avoid duplication of effort Humanitarian assistance operations should be coordinated at the national and international levels.
7. The assisting State or organization and the Affected State should cooperate to exchange with each other information concerning facts, developments or action

taken that may be relevant to the conduct of humanitarian assistance operations and they should designate a single competent authority for that purpose.

8. An impartial international organization acceptable to both the assisting State or organization and the Affected State may upon their joint request agree to serve as an intermediary with respect to any needs or matters arising in connection with humanitarian assistance operations.
9. An internationally recognized distinctive sign may be used for indicative purposes to identify humanitarian assistance consignments services and personnel. Also the applicable rules governing the use of the United Nations flag and emblem and of the Red Cross and Red Crescent emblems shall be respected.
10. The transit of humanitarian assistance consignments or personnel of an assisting State or organization to or from a Affected State across or over the territory of any other State should be expedited as a matter of urgent priority. In particular, permission for over flight and staging should be granted without delay and any landing fees or related charges should be waived.
11. Persons affected by natural disasters are entitled to respect for the same rights and freedoms under international law.
12. Response to disasters shall take place in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality, and on the basis of non-discrimination, while taking into account the needs of the particularly vulnerable.
13. In responding to disasters, States, competent intergovernmental organizations and relevant non-governmental organizations shall respect and protect the inherent dignity of the human person.
14. The sovereignty, territorial integrity and national unity of the Parties shall be respected, in accordance with the Charter of the United Nations, in the implementation of this Treaty. In this context, each affected Party shall have the primary responsibility to respond to disasters occurring within its territory and external assistance or offers of assistance shall only be provided upon the request or with the consent of the affected Party.

15. The Affected State shall exercise the overall direction, control, co-ordination and supervision of the assistance within its territory.
16. The Parties shall, in the spirit of solidarity and partnership and in accordance with their respective needs, capabilities and situations, strengthen co-operation and co-ordination to achieve the objectives of this Treaty.
17. The assisting State or organization and the Affected State should exchange and coordination with any mechanism set up by the United Nations

Article 5

1. Party that have identified processed data and analysed information in their possession that may be useful to Affected States, or potential to be affected State by impending natural disasters, shall transmit such data and information to States concerned immediately notify in good faith.
2. As soon as the primary data and the processed data concerning the territory under its jurisdiction are produced, the Affected States, or potential to be affected State by impending natural disasters shall have access to them on a non-discriminatory basis and on reasonable cost terms. The Affected States, or potential to be affected State shall also have access to the available analysed information concerning the territory under its jurisdiction in the possession of any Party on the same basis and terms.

Article 6

The assisting State or organization shall ensure that the humanitarian assistance provided is suitable for meeting the assessed needs in every respect and shall harmonize with the national law of Affected State. The obligations according to this Treaty does not prevail any obligation provided by other international law. Hence, the provisions of this Treaty shall in no way affect the rights and obligations of any Party with regard to any existing instrument to which they are Parties.

Article 7

The assisting State or organization shall:

1. Pack, classify and mark humanitarian assistance consignments in accordance with appropriate standards and an established system.
2. Ensure the use of simplified commercial documentation for humanitarian assistance consignments based on an internationally recognized model.
3. Comply with quality standards and other relevant regulations applicable to humanitarian assistance consignments.

Article 8

The assisting State or organization shall notify the Affected State of the appropriate details including names, positions and functions of the personnel designated for service in humanitarian assistance operations.

Article 9

The Affected State may decide whether or not to request or give its consent to humanitarian assistance activities on its territory and may determine in consultation with the assisting State or organization the moment of commencement and of termination of such assistance. The Affected State has obligation to make the decision which comply with the rule of international law, not arbitrary.

Article 10

Having requested or consented to receive humanitarian assistance the Affected State shall have responsibility, within its territory, for coordinating humanitarian assistance operations and, in particular, for:

1. Designating a competent national authority to coordinate humanitarian assistance operations.
2. Delegating any special tasks which are necessary in coordinating humanitarian assistance operations to the most appropriate organization or persons.

3. Providing to the designated personnel of the assisting State or organization all information concerning any facts developments or action taken that may be relevant to the effective implementation of humanitarian assistance operations.
4. Primary responsibility for providing humanitarian assistance within the limits of the resources available rests with the national authorities of the State where persons are in need.

Article 11

The Affected State, by virtue of its sovereignty, has the duty to ensure the protection of persons and provision of disaster relief and assistance on its territory and shall:

1. Expedite with urgent priority the delivery of humanitarian assistance consignments to those in need.
2. Facilitate in every way necessary the humanitarian activities of the assisting State or organization and of their designated personnel.
3. Protect in every way necessary the humanitarian activities of the assisting State or organization and their designated personnel.
4. Waive or simplify normal visa requirements for designated personnel of the assisting State or organization so as to permit entry and exit without delay.

Article 12

In order to expedite, facilitate and protect humanitarian assistance operations the Affected State shall, in particular.

1. Waive the usual commercial documentation requirements or apply simplified procedures based on an internationally recognized model for the importation of humanitarian assistance consignments.
2. Waive any prohibitions, restrictions or regulations which would otherwise delay the importation of humanitarian assistance consignments, to the extent compatible with reasonable health and safety standards.
3. Exempt humanitarian assistance consignments from customs duties and all other fees, taxes or charges of any kind.

4. Authorize the assisting State or organization to operate its own means of communication unless serious national security interests would be prejudiced thereby.
5. Authorize the assisting State or organization to operate its own means of transportation.
6. Render logistic support to the assisting State or organization within the limits of the resources available and without charge.
7. Ensure and facilitate freedom of access to and freedom of movement within the area of humanitarian assistance operations for the designated personnel of the assisting State or organization for the purpose of their mission.
8. Grant to the assisting State or organization and to designated personnel the necessary privileges, protection and facilities required to enable humanitarian assistance operations to be carried out effectively.

Article 13

At all times during humanitarian assistance operations the assisting personnel shall:

1. Confine their activities to the purely humanitarian tasks required by the nature of their mission.
2. Cooperate with the designated competent authority of the Affected State.
3. Prevent the occurrence of any abuse of privileges, protection or facilities granted;
4. Respect and observe the laws and customs of the Affected State;
5. Refrain from misuse of information obtained in confidence.

Article 14

1. The States Parties to this Convention shall, in the reports which they submit to the Secretary-General of United Nations on dates as soon as possible to, give information on the humanitarian assistance, financial data and the implementation with its jurisdiction.

2. These reports shall be brought to the attention of the United Nations General Assembly by submit an annual report on humanitarian assistance activities at each of the ordinary sessions of the United Nations General Assembly.

Article 15

1. Assisting organization of assisting State under this Treaty, shall be recognised as of legal personality and capacity in affect State only which satisfy the following conditions:
 - a. have a non-profit-making aim of international utility;
 - b. have been established by an instrument governed by the internal law of a Party;
 - c. carry on their activities with effect in at least two States; and
 - d. have their statutory office in the territory of a Party and the central management and control in the territory of that Party or of another Party.
2. When they are required by essential public interest, restrictions, limitations or special procedures governing the exercise of the rights arising out of the legal capacity and provided for by the legislation of the Party where recognition takes place, shall be applicable to assisting organization established in another Party.
3. The proof of acquisition of legal personality and capacity shall be furnished by presenting the assisting organization's memorandum and articles of association or other basic constitutional instruments. Such instruments shall be accompanied by documents establishing administrative authorisation, registration or any other form of publicity in the Party which granted the legal personality and capacity. In a Party which has no publicity procedure, the instrument establishing the assisting organization shall be duly certified by a competent authority.
4. In order to facilitate the application of paragraph 1, a Party may provide an optional system of publicity which shall dispense assisting organizations

from furnishing the proof provided for in the preceding paragraph for each transaction that they carry out.

5. In each Party the application of this right may only be excluded if the assisting organization invoking humanitarian assistance and service, by its object, its purpose or the activity which it actually exercises:
 - a. contravenes national security, public safety, or is detrimental to the prevention of disorder or crime, the protection of health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others; or
 - b. jeopardises relations with another State or the maintenance of international peace and security.

Article 16

1. Without prejudice to such privileges and immunities as they may enjoy or to the requirements of their duties, the personnel shall respect the laws and regulations of the affected State and the transit State; and refrain from any action or activity incompatible with the impartial and international nature of their duties.
2. The Party shall cooperate in the prevention of the crimes against personnel set out as follow:
 - a. The intentional commission of:
 - i. A murder, kidnapping or other attack upon the person or liberty of any United Nations or associated personnel;
 - ii. A violent attack upon the official premises, the private accommodation or the means of transportation of any United Nations or associated personnel likely to endanger his or her person or liberty;
 - b. A threat to commit any such attack with the objective of compelling a physical or juridical person to do or to refrain from doing any act;
 - c. An attempt to commit any such attack; and
 - d. An act constituting participation as an accomplice in any such attack, or in an attempt to commit such attack, or in organizing or ordering others

to commit such attack, shall be made by each State Party a crime under its national law.

3. Each State Party shall make the crimes set out in paragraph 2 punishable by appropriate penalties which shall take into account their grave nature, particularly by:
 - a. Taking all practicable measures to prevent preparations in their respective territories for the commission of those crimes within or outside their territories; and
 - b. Exchanging information in accordance with their national law and coordinating the taking of administrative and other measures as appropriate to prevent the commission of those crimes.

Article 17

1. The assisting State or organization and the Affected State shall cooperate to resolve any irregularities, difficulties or disputes arising during the course or upon the termination of humanitarian assistance operations.
2. The assisting State or organization shall bear liability for risks and claims in connection with damage or injury occurring outside the territory of the Affected State, with the exception of any risks and claims for which the Affected State explicitly agrees to bear liability
3. The Affected State shall bear liability for risks and claims occurring on its territory in the course or upon the termination of humanitarian assistance operations, with the exception of any risks and claims for which the assisting State or organization explicitly agrees to bear liability, and, in particular, shall deal with any claims brought by third parties against the assisting State or organization or designated personnel except in respect of liability of individuals having caused damage or injury deliberately and with malicious intent or gross negligence.
4. Compensation shall be subject to suitable arrangements agreed between the assisting State or organization and the Affected State.

Article 18

1. The Secretariat General of United Nations shall serve as the Secretariat to this Treaty.
2. The functions of the Secretariat shall include the following:
 - (a) Arrange for and service meetings of the Conference of the Parties and of other bodies established by this Treaty.
 - (b) Transmit to the Parties notifications, reports and other information received in accordance with this Treaty.
 - (c) Consider inquiries by and information from the Parties, and consult with them on questions relating to this Treaty.
 - (d) Ensure the necessary co-ordination with other relevant international bodies and, in particular, to enter into administrative arrangements as may be required for the effective discharge of the Secretariat functions.
 - (e) Perform such other functions as may be assigned to it by the Parties.

Article 19

1. Any Party may propose amendments to the Treaty.
2. The text of any proposed amendment shall be communicated to the Parties by the Secretariat at least sixty days before the Conference of the Parties at which it is proposed for adoption. The Secretariat shall also communicate proposed amendments to the signatories to the Treaty.
3. Amendments shall be adopted by consensus at an ordinary meeting of the Conference of the Parties.
4. Amendments to this Treaty shall be subject to ratification, approval or acceptance by the Parties to this Treaty. The Depositary shall circulate the adopted amendment to all Parties for their ratification, approval or acceptance. The amendment shall enter into force on the thirtieth day after the deposit with the Depositary of the instruments of ratification, approval or acceptance of all Parties.

Article 20

Annexes to this Treaty shall form an integral part of the Treaty and, unless otherwise expressly provided, a reference to the Treaty constitutes at the same time a reference to the annexes thereto.

1. Annexes shall be adopted by consensus at an ordinary meeting of the Conference of the Parties.
2. Any Party may propose amendments to an Annex.
3. Amendments to an Annex shall be adopted by consensus at an ordinary meeting of the Conference of the Parties.
4. Annexes to this Treaty and amendments to the Annexes shall be subject to ratification, approval or acceptance. The Depositary shall circulate the adopted Annex or the adopted amendment to an Annex to all Parties for their ratification, approval or acceptance. The Annex or the amendment to an Annex shall enter into force on the thirtieth day after the deposit with the Depositary of the instruments of ratification, approval or acceptance of all Parties.

Article 21

The Parties shall transmit to the Secretariat reports shall include the following:

1. The measures taken for the implementation of this Treaty in such form and at such intervals as determined by the Conference of the Parties.
2. The assessment of humanitarian assistance by the assisting State and Affected State in such period as determined by the Conference of the Parties.

Article 22

This Treaty shall be subject to ratification, acceptance, approval or accession by the Member States. Instruments of ratification, acceptance, approval or accession shall be deposited with the Depositary.

Article 23

This Treaty shall enter into force on the sixtieth day after the deposit of the tenth instrument of ratification, acceptance, approval or accession.

Article 24

Unless otherwise expressly provided by this Treaty no reservations may be made to the Treaty.

Article 25

This Treaty shall be deposited with the Secretary-General of United Nations, who shall promptly furnish each Member State a certified copy thereof and certified copies of protocols, annexes and amendments.

Article 26

The original of this Treaty, of which the Arabic, Chinese, English, French, Russian and Spanish texts are equally authentic, shall be deposited with the Secretary-General of the United Nations, who shall send certified copies thereof to all States.

IN WITNESS WHEREOF the undersigned, being duly authorised by their respective Governments have signed this Treaty.

DONE at XXX.



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

ผู้เขียนเกิดเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม พ.ศ. 2525 สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต เกียรตินิยมอันดับสอง คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2550 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ระหว่างการศึกษาค้นคว้าได้ทำงานเป็นผู้ช่วยอาจารย์ และปัจจุบันเป็นฝ่ายกฎหมายต่างประเทศ สำนักงาน ยุทธ หนายความ ในระหว่างการศึกษาระดับมหาบัณฑิต ได้เข้าร่วมแข่งขัน the 7th Red Cross International Humanitarian Law Moot, University of Hong Kong ประเทศจีน เข้าร่วมอบรมและนำเสนอข้อเขียนที่ Brown International Advanced Research Institute, Brown University ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้รับทุนเต็มและ Certification of Honors จาก Xiamen Academy of International Law ประเทศจีน ทำหน้าที่เป็นผู้ฝึกสอนในการแข่งขัน the 3rd Monroe E. Price International Media Law Moot Court Competition, Oxford University ประเทศอังกฤษ ได้รับ Certification of Different Needs – Equal Opportunities, Inter-Agency Standing Committee และ Certification of Advanced Security in the Field, United Nations of Safety and Security และ Certification of Participant จาก the 19th European Centre for Space Law Summer Course on Space Law and Policy, University of Jaén ประเทศสเปน

ผู้เขียนร่วมงานในกองบรรณาธิการกฎหมายฉบับบัณฑิตศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็น Thailand Correspondent ของ Journal of East Asia and International Law เป็น National Point of Contact for Thailand ของ Space Generation Advisory Council และ European Centre for Space Law เป็นสมาชิกองค์กรต่างๆ ทางด้านกฎหมาย เช่น Asian Society of International Law, Legal Writing Institute, Association of International Petroleum Negotiators และ IUCN Commission on Environmental Law เป็นต้น ร่วมเดินทางไปมลรัฐฮาวายในฐานะกลุ่มศึกษาแลกเปลี่ยนของโรตารี

ผู้เขียนนำเสนอรายงานใน Sixteenth Session of the Asia-Pacific Regional Space Agency Forum ประเทศไทย ได้รับคัดเลือกให้นำเสนอ Poster ใน 61st International Astronautical Congress ประเทศสาธารณรัฐเชก และบทความใน International Law Students Association 2010 Summer Conference ประเทศตุรกี ผลงานทางวิชาการตีพิมพ์ใน Journal of East Asia and International Law วารสารสภาพนายความคิด วารสารกระบวนการยุติธรรม และหนังสือพิมพ์รายวันโพสต์ทูเดย์ เป็นต้น

ในช่วงที่เขียนวิทยานิพนธ์ ผู้เขียนได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการวิสามัญศึกษามาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาพื้นที่การเกษตรและชุมชนที่ประสบภัยธรรมชาติ วุฒิสภา เป็นอนุกรรมการวิสามัญปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติ และฝึกงานที่คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก สหประชาชาติ (IDD of ESCAP)