

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือ
ทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ:
เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ภัทระ ลิ้มปิติระ

1. บทนำ

ในขณะที่ภัยพิบัติกำลังขยายตัวอย่างทวีคูณ และมีความเชื่อมโยงกับเรื่อง การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ บางรัฐบาลดำเนินการช่วยเหลืออย่างเต็มกำลังและเปิดรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ ในขณะที่บางรัฐกลับไม่ดำเนินการใดๆ ที่พึงกระทำและกลับปฏิเสธความช่วยเหลือจากนานาชาติ แต่ปัญหายังไม่ได้รับการแก้ไข ผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ได้รับการช่วยเหลือ และเหยื่อยา รัฐกำลังเผชิญวิกฤตปัญหาที่ต้องการหาทางออก สถิติของภัยพิบัติธรรมชาติมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นทุกปี¹ จากข้อมูลพบว่าโดยเฉลี่ยแล้วเกิดภัยพิบัติธรรมชาติที่สำคัญหนึ่งครั้งต่ออาทิตย์ มีผู้เสียชีวิตจากภัยพิบัติราวหนึ่งล้านคนในแต่ละทศวรรษและมีผู้พลัดถิ่นอีกนับล้าน² ซึ่งความเสียหายทางด้าน

1 รายละเอียดโปรดดูสถิติจากศูนย์วิจัยการระบาดวิทยาของภัยพิบัติ (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.

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



เศรษฐกิจก็เพิ่มขึ้นในแต่ละทศวรรษ³ หลายประเทศต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์จากภัยพิบัติธรรมชาติที่รุนแรง โดยทุก 3 สัปดาห์ก็มีภัยพิบัติซึ่งเกินกว่าที่ประสิทธิภาพของรัฐที่ได้รับผลกระทบจะสามารถตอบสนองได้⁴

แม้จะมีการกล่าวว่าเป็นผลมาจากการเก็บข้อมูลทางสถิติที่ดีขึ้น อีกทั้ง มูลค่าความเสียหายและจำนวนผู้เสียชีวิตไม่ได้เป็นผลมาจากธรรมชาติเพียงลำพัง ซึ่งสะท้อนให้เห็นได้จากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองลิสบอน (Lisbon) ตั้งแต่ใน ค.ศ. 1755 ซึ่งในเวลานั้นเป็นเมืองใหญ่อันดับสี่ของยุโรป แผ่นดินไหวส่งผลให้เกิดคลื่นสึนามิกว้าง 5 เมตร เข้าไปถึงใจกลางเมือง เกิดไฟไหม้เป็นวันๆ ในพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากสึนามิ มีการประเมินผู้เสียชีวิตว่าสูงถึง 60,000 คนจากประชากรทั้งหมด 275,000 คน มีจดหมายของฌอง-ฌาค รูสโซ (Jean-Jacques Rousseau) ไปถึงวอลแตร์ (Voltaire) เมื่อ

³ 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.

⁴ Erskine Childers and Brian Urquhart, *Towards a More Effective United Nations: Two Studies* (Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation, 1992), p. 44.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค



1. การให้ความช่วยเหลือตามความต้องการ คือ ตามความต้องการของ
ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ซึ่งขึ้นอยู่กับชนิดของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น จึงเป็น อาหาร
เสื้อผ้า ยา วัคซีนโรค ที่อยู่อาศัยชั่วคราว สิ่งของ จนไปถึงเครื่องยนต์ที่ใช้สำหรับ
การขนส่ง และค้นหาผู้รอดชีวิต
2. การให้ความช่วยเหลือทางการเงิน เป็นการสนับสนุนเงินให้แก่
ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ หรือใช้สำหรับซื้อสิ่งของที่จำเป็น
3. การให้ความช่วยเหลือฝึกฝนบุคลากร ไม่จำกัดเพียงเจ้าหน้าที่ภาคสนาม
เท่านั้น แต่รวมถึงเจ้าหน้าที่ด้านงานบริหาร หรือประสานงาน

โดยการให้ความช่วยเหลือไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ย่อมต้องคำนึงถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบ และความต้องการของพวกเขาเหล่านั้น โดยไม่ควรที่จะคำนึงถึงผลประโยชน์ทางการค้า หรือผลประโยชน์อื่นใด จึงเป็นการให้อาหาร เสื้อผ้า ยา วัคซีนโรค และอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงการให้อาวุธ ส่วนประกอบของอาวุธ กระสุน เครื่องมืออื่น ยานยนต์ หรือวัสดุอื่นที่สามารถใช้ทำให้เกิดการบาดเจ็บหรือเสียชีวิต¹¹ นอกจากนี้ ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือต้องคำนึงถึงความเสี่ยงที่ความช่วยเหลือ

League of Red Cross Societies, 1976; United Nations High Commissioner for Refugees, *Handbook for Emergencies*. Geneva: United Nations High Commissioner for Refugees, 1982.

¹¹ *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

เหล่านั้นอาจไม่ได้ไปสู่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ แต่กลับตกอยู่กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐจำนวนหนึ่งเท่านั้น¹²

ในยามขัดกันทางอาวุธ คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติได้ใช้โอกาสนี้ในการเสนอความหมายของการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเอาไว้¹³ ว่าเป็นความต้องการทางกายและวัตถุของบุคคล ได้แก่ อาหาร, เสื้อผ้า, ยารักษาโรค, ที่พักพิง, วัสดุทางการแพทย์ เป็นต้น เพื่อวัตถุประสงค์ที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง การพาณิชย์และการทหาร ให้ในลักษณะที่เป็นกลาง ปราศจากความลำเอียงในสถานการณ์ที่ประชาชนประสบกับภัยพิบัติหรือสถานการณ์ฉุกเฉินทำนองเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายและสูญเสียแก่ชีวิตมนุษย์และทรัพย์สิน รวมถึงมีการอพยพผู้คนจำนวนมาก

การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ ยังมีความแตกต่างไปจากการช่วยเหลือต่างประเทศ (Foreign Aid) ในประเด็นที่เหตุการณ์ภัยพิบัติมีความฉุกเฉินและการให้ความช่วยเหลือเพื่อเป็นการบรรเทาทุกข์และทำไปเพื่อช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ¹⁴ อีกทั้งการช่วยเหลือต่างประเทศมักมาพร้อมกับกลยุทธ์ของชาติ ทำให้การช่วยเหลือ จึงมีทั้งด้านบวก¹⁵และด้านลบ¹⁶ การให้ความช่วยเหลือไม่ได้ยุติเพียงการช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ

and 125; แม้ว่าจะเป็นการกล่าวถึงการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในยามขัดกันทางอาวุธ แต่โดยหลักการแล้วก็มีส่วนใดขัดกับการนำมาปรับใช้ในยามภัยพิบัติธรรมชาติ.

¹² See, Mary B. Anderson, *Do No Harm: How Aid can Support Peace – or War* Boulder: Lynne Rienner, 1999.

¹³ อนุชาติ ปาเลียเวทย์, ปัญหาและลู่ทางในการคุ้มครองระหว่างประเทศต่อผู้พลัดถิ่นภายในดินแดน: ศึกษากรณีสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในดินแดนประเทศสหภาพพม่า วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543, หน้า 8.

¹⁴ 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.

¹⁵ Alberto Alesina and David Dollar, "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?," *Journal of Economic Growth* 5, 1 (2000): 33-63.

¹⁶ E.g., อเมริกาและฝรั่งเศส ทำเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนของตนเอง, see Wojciech Kopczuk, Joel Slemrod, and Shlomo Yitzhaki, "The Limitations of Decentralized

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค



เท่านั้น แต่ควรที่จะรวมถึงมาตรการเตรียมความพร้อม เพื่อที่จะให้ความช่วยเหลือ
ในอนาคตเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อไม่สามารถป้องกันให้เกิดภัยพิบัติได้
การลดผลกระทบความเสี่ยงการเกิดภัยพิบัติ จึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะทำให้
ความช่วยเหลือเกิดประสิทธิภาพ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนและซ้อม
ตระเตรียมการ จึงจะเป็นการลดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สิน จนไปถึงเป็น
การทดสอบประสิทธิภาพและแผนงานที่ได้วางแผนเอาไว้

การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศจึงเป็นการ
ส่งเสริมให้รัฐเจ้าของดินแดน เพื่อเติมเต็มหน้าที่ และความรับผิดชอบของตนที่มี
ต่อประชาชนในรัฐ ที่ล้วนแล้วแต่คาดหมาย และหวังให้รัฐดำเนินการให้เต็มความ
สามารถในการให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้การให้ความช่วยเหลือทางด้าน
มนุษยธรรมระหว่างประเทศ มิใช่เป็นการแสดงออกของการแทรกแซงในกิจการ
ภายในของรัฐ หรือเป็นการกระทำที่ขัดแย้งกับอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของ
ดินแดนแต่อย่างใด¹⁷ เพราะจากแนวทางการปฏิบัติที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบัน

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.

¹⁷ Adele Harmer and Ellen Marti eds., *Diversity in Donorship: Field Lessons*

การเข้าไปให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ทุกครั้งยังต้องขอความยินยอมจากรัฐที่ได้รับผลกระทบเสียก่อน ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการเคารพในอำนาจอธิปไตยของรัฐเจ้าของดินแดน โดยในทางกลับกันก็ยังไม่ปรากฏว่ามีเหตุผลอันชอบธรรมอันใดที่รัฐจะปฏิเสธไม่ยอมรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ เพราะนอกจากจะเป็นการปฏิเสธความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม ยังเทียบเท่ากับเป็นการปฏิเสธถึงสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบอันเป็นความรับผิดชอบหลักที่รัฐดังกล่าวพึงมีต่อผู้ที่อยู่อาศัยในดินแดนของตน การไม่อนุญาตให้เข้าความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจึงไม่สามารถกระทำได้ตามอำเภอใจ

ทำให้อุปสรรคที่เกิดจากเจตนาธรรมทางการเมือง หรือแนวนโยบายที่ต้องการปิดกั้น หรือรัฐบาลจะปฏิเสธข้อเสนอการให้ความช่วยเหลือมนุษยธรรมจากภายนอก แต่ในขณะเดียวกันศักยภาพของรัฐบาลกลับไม่เพียงพอหรือเจตนาที่จะไม่ให้ความช่วยเหลืออย่างเพียงพอแก่ผู้ที่อยู่อาศัยภายในดินแดนจึงเท่ากับว่าเป็นการบกร่องต่อความรับผิดชอบของตนภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศ¹⁸ และเป็นการละเมิดสิทธิพื้นฐานของปัจเจกชน¹⁹ เช่น ที่ปรากฏอยู่ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Rights: UDHR)²⁰ เป็นต้น

London: Overseas Development Institute, 2010.

¹⁸ 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.

¹⁹ Stephen Green, *International Disaster Relief: Toward a Responsive System* (New York: McGraw Hill, 1977), pp. 66-67.

²⁰ United Nations General Assembly Resolution 217(III)A (10 December 1948),

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ดังนั้น เหตุผลที่จะจำกัดการเข้าถึงทางด้านมนุษยธรรม (Humanitarian Access) ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ จึงจำกัดได้เพียงผลของข้อจำกัดทางสิ่งก่อสร้าง อาทิ ถนนและสะพานถูกทำลายลง ความกังวลด้านความปลอดภัยของทีมกู้ภัย ระยะทางของจุดเกิดเหตุ จนถึงความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติระยะที่สองตามมา รัฐจึงต้องตอบสนองอย่างรวดเร็วในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ และสามารถรับความช่วยเหลือโดยร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศ

สิ่งที่ยอมรับในลำดับของการให้ความช่วยเหลือว่าหน้าที่และภาระควรตกเป็นของรัฐที่ได้รับผลกระทบเป็นอันดับแรก (Primary) แต่พันธกรณีนี้ย่อมไม่จำเป็นจะต้องเด็ดขาดแต่ผู้เดียว (But Not Necessarily Exclusive) เมื่อรัฐนั้นไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างสมบูรณ์ จึงควรที่จะเปิดรับความช่วยเหลือจากภายนอกให้เข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ แต่อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ในสถานการณ์ที่รัฐได้รับผลกระทบจะสามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ที่อยู่อาศัยในดินแดนได้โดยลำพัง ก็ไม่เป็นเหตุผลที่ขบถธรรมในการปฏิเสธรับความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจากต่างประเทศได้ เพราะยังมีความช่วยเหลือเข้าถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบมากเท่าไร ยังเป็นการเพิ่มพูนประโยชน์ให้แก่บุคคลดังกล่าว

ปัจจุบัน ยังคงไม่มีหน่วยงานใดของสหประชาชาติที่รับผิดชอบในการบรรเทาทุกข์และให้ความช่วยเหลืออย่างครบถ้วนสมบูรณ์ สำนักงานเพื่อการประสานงานกิจกรรมด้านมนุษยธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) เป็นแต่เพียงหน่วยงานที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของสหประชาชาติ และองค์กรพัฒนาภาคเอกชน²¹ ด้วยการแจ้งไปยังหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ โดยที่ตนเอง

Universal Declaration of Human Rights, United Nations Document A/777, amended by A/778/Rev.1.

²¹ 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

ปราศจากอำนาจหรือความชอบธรรมใดๆ โดยตรงที่สามารถบังคับบัญชาเหนือหน่วยงานอื่นๆ ของสหประชาชาติได้

โครงสร้างการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศ จึงควรที่จะตอบสนองต่อความต้องการพื้นฐานของปัจเจกชนที่ได้รับผลกระทบที่กำลังมีพัฒนาการที่ขอบขั้วมากขึ้น และผู้ที่มีส่วนร่วมใหม่ในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ อาทิ ภาคเอกชน²² และองค์กรพัฒนาภาคเอกชน²³ ซึ่งต้องยอมรับว่ามีประสิทธิภาพมากกว่าภาครัฐ²⁴ ส่งผลให้ได้รับการสนับสนุนจากสถาบันระหว่างประเทศ และองค์กรบรรเทาทุกข์ระหว่างประเทศ ในการสนับสนุนมากกว่า²⁵ แต่ก็ต้องยอมรับว่างานส่วนใหญ่ขององค์กรพัฒนาภาคเอกชนมุ่งที่จะตอบสนองต่อความต้องการเร่งด่วนของผู้ที่ได้รับผลกระทบมากกว่าการพัฒนาและฟื้นฟู เนื่องมาจากเหตุผลที่กิจกรรมดังกล่าวสามารถหาแหล่งเงินทุนในการบริจาคได้ง่ายกว่า²⁶

ประเทศที่มีรายได้สูงหรือพัฒนาแล้วก็มีความเสี่ยงในอัตราการเสียชีวิตจากภัยพิบัติธรรมชาติต่ำกว่าด้วยเหตุผลที่ชัดเจนว่า รายได้ของสังคมที่มากก็ย่อมมีงบประมาณใช้เป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพดีขึ้นในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ

and Boundary Spanning Behavior in Humanitarian Assistance Coordination,” *Non-Profit Management and Leadership* 17, 2 (2006): 211-233.

²² 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.

²³ Erik B. Bluemel, “Overcoming NGO Accountability concerns in International Governance,” *Brooklyn Journal of International Law* 31, 1 (2005): 139-206.

²⁴ Arthur C. Helton, “Bureaucracy and the Quality of Mercy,” *International Migration Review* 35, 1 (2001): 192-225, at 219.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางการสากลไปสู่ภูมิภาค

รวมถึงการก่อสร้างอาคาร ผังเมือง และระบบเตือนภัยล่วงหน้า²⁷ หลังจากเกิดเหตุการณ์การให้ความช่วยเหลือและบรรเทาทุกข์ จนไปถึงการอพยพเมื่อเกิดภัยก็เป็นอีกปัจจัยที่จำกัดผลกระทบด้านลบของภัยพิบัติธรรมชาติ การตอบสนองต่อภัยพิบัติลำดับแรก จึงเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบหลักของรัฐที่ได้รับผลกระทบตามประสิทธิภาพและความสามารถของแต่ละรัฐบาล ไปถึงปัจจัยเรื่องเศรษฐกิจก็เป็นอีกเหตุที่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มเสี่ยง²⁸ จนไปถึงการขาดแคลนการเตรียมพร้อมรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติ²⁹

หากแต่ว่าในบางกรณี ภัยพิบัติธรรมชาติเกิดขึ้นโดยไม่อาจคาดหมายล่วงหน้าได้ จึงทำให้ไม่สามารถมีการเตือนภัยได้ทุกกรณี ชีวิตและทรัพย์สินจึงขึ้นอยู่กับเตรียมตัวป้องกันเพื่อลดความเสี่ยงภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction) ที่เหมาะสม จึงเป็นการแสดงให้เห็นถึงความสนใจและตระหนักถึงความสำคัญในการเตรียมพร้อมรับภัย การป้องกันที่ประหยัดค่าใช้จ่ายมากกว่าการให้ความช่วยเหลือ³⁰ การระบุถึงความเสี่ยงและระบบเตือนภัยล่วงหน้าเป็นส่วนหนึ่งของการลดความเสี่ยงทางภัยพิบัติ ซึ่งมีความสอดคล้องกับผลการประชุมของการประชุมระดับโลกว่าด้วยการลดภัยพิบัติ (The World Conference on Disaster Reduction) ใน ค.ศ. 2005 และการประชุมสุดยอดของสหประชาชาติ

²⁷ See, Bob Sheets and Jack Williams, *Hurricane Watch: Forecasting the Deadliest Storms on Earth* New York: Vintage, 2001.

²⁸ Yiing-Jenq Chou et al., "Who Is at Risk of Death in an Earthquake?," *American Journal of Epidemiology* 160, 7 (2004): 688-695.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

(United Nations Summit) ในปีเดียวกันเกี่ยวกับการลดภัยพิบัติ และในการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องการเตือนภัยล่วงหน้า ครั้งที่ 3 (The Third International Early Warning Conference) ที่เมืองบอนน์ ใน ค.ศ. 2006

3. กรอบทางกฎหมายระดับสากล

ปัจจุบัน ตราสารกฎหมายระหว่างประเทศยังไม่มีฉบับใดที่จะเป็นกฎหมายเบ็ดเสร็จ (Comprehensive) ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในกรณีภัยพิบัติธรรมชาติซึ่งความพยายามของคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศของสหประชาชาติ (International Law Commission) ก็ยังเป็นแต่เพียงลำดับขั้นของการเสนอรายงานโดยผู้รายงานพิเศษในเรื่องการปกป้องบุคคลในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ (Protection of Person in the Event of Disaster) เท่านั้น จึงทำให้พัฒนาการของกฎหมายระหว่างประเทศในด้านอนุสัญญาพหุภาคีจึงยังไม่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าจะต้องใช้เวลาเท่าใดในการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ

แม้ว่าจะมีความพยายามในการสร้างสนธิสัญญาพหุภาคีขึ้นมาเพื่อให้ครอบคลุมถึงปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม หากแต่ไม่ปรากฏว่ามีพัฒนาการตราสารระหว่างประเทศฉบับใดที่มีเนื้อหาครบถ้วน จึงมีแต่เพียงสนธิสัญญาพหุภาคีเฉพาะด้านเท่านั้น โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวข้องโดยมีตราสารที่สำคัญ ตามประเด็นดังนี้

3.1 ศุลกากรและภาษี

ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1970 ที่คณะมนตรีความร่วมมือศุลกากร (Customs Co-operation Council)³¹ ได้อนุมัติข้อเสนอแนะของคณะมนตรีความร่วมมือศุลกากรว่าด้วยการเร่งส่งต่อสิ่งของในสถานการณ์ภัยพิบัติ ค.ศ. 1970 (Recommendation of the Customs Co-operation Council to Expedite the Forwarding of Relief Consignments in the Event of

³¹ ปัจจุบัน คือ องค์การศุลกากรโลก (World Customs Organization).

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

Disasters 1970: CCC Recommendation)³² ที่ระบุให้ลำดับความสำคัญของการนำเข้าถึงสิ่งของให้เป็นแนวทางปฏิบัติในการยกเว้นภาษีและให้กระบวนการวิธีทางด้านเอกสารง่ายขึ้น

สนธิสัญญาระหว่างประเทศที่กล่าวถึงประเด็นเรื่องภาษีและศุลกากรก็มีอยู่ เริ่มจากอนุสัญญาว่าด้วยการทำให้กระบวนการศุลกากร ง่ายและเป็นระเบียบเดียวกัน ค.ศ. 1973 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1999 (International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs procedures 1973³³ amended 1999³⁴: Kyoto Customs Convention) แต่ก็ได้รับความนิยมในการเป็นรัฐภาคีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น ต่อมาเป็นอนุสัญญาว่าด้วยการรับชั่วคราว ค.ศ. 1990 (Convention relating to Temporary Admission 1990: Istanbul Convention)³⁵ มีรัฐเป็นภาคีไม่กี่รัฐเช่นกัน

บทบาทของสหประชาชาติกับองค์กรศุลกากรโลก (World Custom Organisation) ในการแก้ไขปัญหานี้ จึงมีข้อตกลงแม่แบบว่าด้วยการอำนวยความสะดวกด้านศุลกากรในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม (Model Agreement on Customs Facilitation in Humanitarian Assistance: Model Customs Agreement)³⁶ เกิดขึ้น เมื่อรัฐลงนามในข้อตกลงนี้ จึงต้อง

³² T2-423.

³³ United Nation, *Treaty Series*, Vol. 1983, p. 339

³⁴ World Customs Organization, Protocol of Amendment to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures 1973 amended 1999 Available [Online]. from: http://www.wcoomd.org/Kyoto_New/Content/content.html [2010, 22 May].

³⁵ World Customs Organization, The ATA System (ATA and Istanbul Conventions) Available [Online]. from: http://www.wcoomd.org/home_wco_topics_pfoverviewboxes_tools_and_instruments_pfatasystemconven.htm [2010, 22 May].

³⁶ Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Model Agreement on Customs Facilitation in Humanitarian Assistance Available [Online]. from: <http://ochaonline.un.org/OchaLinkCLick.aspx?link=ocha&docID=1059959> [2010, 22 May].

อำนวยความสะดวกทางด้านภาษีเป็นพิเศษ ตามที่ระบุไว้ในคำแนะนำของสภาความร่วมมือศุลกากร เรื่องการเร่งการส่งต่อสินค้าบรรเทาทุกข์ในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติ ค.ศ. 1970 (CCC Recommendation) ให้แก่ปฏิบัติงานของหน่วยงานในสหประชาชาติ³⁷ จึงทำให้องค์กรที่ไม่ได้ดำเนินงานภายใต้สหประชาชาติไม่ได้รับผลประโยชน์จากความตกลงนี้ ถึงกระนั้นก็ตามปัจจุบันมีเพียงไม่กี่รัฐเท่านั้นที่ลงนามในความตกลงนี้กับสหประชาชาติ แม้ว่ามีมติของสมัชชาใหญ่แห่งประชาชาติระบุถึงความสำคัญในเรื่องนี้แล้วก็ตาม³⁸

3.2 การรักษาความปลอดภัย

หลักกฎหมายในเรื่องการให้ความปลอดภัยแก่บุคลากร มีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะให้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานในนามของสหประชาชาติ ไม่ว่าจะเป็นจากหน่วยงานของสหประชาชาติเองหรือจากองค์การพัฒนาระหว่างประเทศอื่นที่อยู่ภายใต้ความตกลงกับสหประชาชาติเองก็ตาม คือ อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัยของบุคลากรของสหประชาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 1994 (Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 1994: UN Safety Convention)³⁹ ระบุให้รัฐภาคีให้การรับรองถึงความปลอดภัยของบุคลากรป้องกันอาชญากรรมต่อพวกเขา และการคุ้มครองต่อพวกเขาที่ปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจเพื่อสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ⁴⁰ โดยที่การละเมิดพันธกรณีดังกล่าวย่อมเป็นการละเมิดต่อพันธกรณีตามอนุสัญญา จึงระบุให้รัฐภาคีต้องมีหรือยินยอมให้มีเขตอำนาจศาลเหนือการโจมตีบุคลากร

³⁷ Articles 1 and 2 of Model Customs Agreement.

³⁸ 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.

³⁹ United Nations, *Treaty Series*, Vol. 2051, p. 363.

⁴⁰ Articles 7, 9, and 11 of UN Safety Convention.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ของสหประชาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง⁴¹ นอกจากนี้ คณะมนตรีความมั่นคง
หรือสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติยังสามารถประกาศว่ามีความเสี่ยงเป็นพิเศษ
ต่อความปลอดภัย (an exceptional risk) ของบุคคลที่ปฏิบัติงานได้อีกด้วย⁴²

ความพยายามของสหประชาชาติและสังคมระหว่างประเทศในการขยาย
การคุ้มครองบุคลากรปรากฏตามในพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยความ
ปลอดภัยของบุคลากรของสหประชาชาติและองค์กรที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 2005
(Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations
and Associated Personnel 2005)⁴³ ซึ่งมีการเพิ่มเติมการคุ้มครองให้กว้างขึ้น
โดยไม่ต้องมีการประกาศว่ามีความเสี่ยงเป็นพิเศษต่อความปลอดภัยของบุคคลที่
ปฏิบัติงาน⁴⁴ พิธีสารเลือกรับนี้ก็ยังมีบทยกเว้นให้รัฐสามารถแถลงต่อเลขาธิการ
แห่งสหประชาชาติว่าจะไม่บังคับใช้บทบัญญัติในพิธีสารเฉพาะในการเกิดภัยพิบัติ
ธรรมชาติเท่านั้น⁴⁵ ซึ่งปฏิบัติการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมยาม
ฉุกเฉินให้กว้างขวางขึ้น

ประเด็นในเรื่องความเป็นกลางส่งผลให้ในบางกรณีหน่วยงานทาง
มนุษยธรรมจำต้องปฏิเสธกองกำลังคุ้มกันเพื่อแสดงและดำรงสถานความเป็น
กลางของตนต่อไป โดยแนวคิดเรื่องความเป็นกลางนี้ปรากฏอยู่ในหลักของ
กฎหมายมนุษยธรรม และได้รับการกล่าวเน้นย้ำบ่อยครั้งถึงความสำคัญในการ

⁴¹ Article 10 of UN Safety Convention.

⁴² Article 1(c) (i) of Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 1994.

⁴³ 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.

⁴⁴ Article 2(1) of Optional Protocol to the Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel 2005.

⁴⁵ 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.

เคารพหลักการดังกล่าว⁴⁶ ซึ่งทำให้ผู้ปฏิบัติงานในพื้นที่ต้องเผชิญกับความเสี่ยง

ในบางเหตุการณ์ รัฐบาลกลับอาศัยเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ โดยเข้าเก็บเงินค่าคุ้มครองต่อหน่วยงานทางมนุษยธรรมที่มีความต้องการจะไปให้ความช่วยเหลือ จึงทำให้บางหน่วยงานเท่านั้นที่พอจะมีกำลังจ่ายได้⁴⁷ ทั้งที่เป็นหน้าที่ของรัฐในการปกป้องและคุ้มครองให้ความปลอดภัยในการปฏิบัติงานซึ่งรัฐต้องส่งทหารมาอารักขาให้ความคุ้มกัน⁴⁸ แต่บางรัฐก็ยังกังวลเรื่องความปลอดภัยของรัฐบาล จึงกำหนดขั้นตอนในการรับใบอนุญาตเดินทางทั่วประเทศไว้อย่างจำกัด และยังคงได้รับการอนุมัติจากหลายหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอีกด้วย⁴⁹

ในกฎหมายมนุษยธรรมก็ยิ่งให้การรับรองว่าจะคุ้มครองสิ่งของที่ส่งมา

⁴⁶ 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.

⁴⁷ E.g., ที่ประเทศอุกันดา 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 Available [Online]. from: <http://www.reliefweb.int/idp/docs/reports/UgandaAug03.pdf>, p. 3 [2009, 23 May]; Internal Displacement Monitoring Centre, NGOs that access Some of the Camps without Escort Place Themselves at Considerable Risk, (August 2003) Available [Online]. from: <http://www.internal-displacement.org> [2009, 23 May].

⁴⁸ E.g., ประเทศอินโดนีเซียส่งทหารมาให้ความคุ้มกันทันทีกับหน่วยงานทางด้านมนุษยธรรมหลังจากเกิดเหตุการณ์สึนามิ, see, Jim Gomez, “Indonesia Requires Aid Escorts,” Deseret News, (13 January 2005) Available [Online]. from: <http://www.deseret-news.com/article/600104498/Indonesia-requires-aid-escorts.html>, [2009, 23 May].

⁴⁹ E.g. ประเทศพม่าต้องมีการอนุมัติจากเจ้าหน้าที่รัฐมากมายและยังมีอุปสรรคด้านกฎระเบียบอีกมากด้วย.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

บรรเทาทุกข์⁵⁰ และรวมทั้งการเคารพต่อการให้ความคุ้มครองบุคลากรทาง
มนุษยธรรม⁵¹ โดยในปัจจุบันนี้หลักการดังกล่าวได้รับการปฏิบัติว่ามีสถานะเป็น
กฎหมายจารีตประเพณีทั้งในสภาวะการณ์ขัดกันทางอาวุธที่มีลักษณะระหว่าง
ประเทศและภายในประเทศ⁵² จึงควรที่จะนำมาขยายหลักการให้ครอบคลุมถึง
ยามภัยพิบัติธรรมชาติด้วย

หลักกฎหมายในเรื่องการให้ความปลอดภัยแก่บุคลากร มีบัญญัติไว้
เป็นการเฉพาะให้กับบุคคลที่ปฏิบัติงานในนามของสหประชาชาติ ไม่ว่าจะเป็น
จากหน่วยงานของสหประชาชาติเองหรือจากองค์การพัฒนาภาคเอกชนอื่นที่อยู่
ภายใต้ความตกลงกับสหประชาชาติเองก็ตาม คือ อนุสัญญาว่าด้วยความปลอดภัย
ของบุคลากรของสหประชาชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ค.ศ. 1994 ระบุให้รัฐ
ภาคีให้การรับรองถึงความปลอดภัยของบุคลากรป้องกันอาชญากรรมต่อพวกเขา
และการจู่โจมต่อพวกเขาที่ปฏิบัติหน้าที่ในภารกิจเพื่อสันติภาพและความมั่นคง
ระหว่างประเทศ โดยที่การละเมิดพันธกรณีดังกล่าวไม่เพียงแต่เป็นการผิดตาม
UN Safety Convention เท่านั้น หากแต่ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งศาลอาญาระหว่าง
ประเทศ (International Criminal Court) ขึ้นแล้ว⁵³ ปัจจุบันมีรัฐภาคี จำนวน
113 รัฐ⁵⁴ ตามธรรมนูญแห่งกรุงโรมของศาลอาญาระหว่างประเทศ (ICC Statue)

⁵⁰ Article 59 of Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons
in Time of War, of August 12, 1949.

⁵¹ Article 71 of 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.

⁵² Henckaerts and Doswald-Beck, Customary International Humanitarian Law,
Volume I: Rules, pp. 105–111.

⁵³ 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.

⁵⁴ International Criminal Court, State Parties of the International Criminal Court
Available [Online]. from: <http://www.icc-cpi.int/statesparties.html>, [2010, 18
August].

ได้ระบุให้การโจมตีต่อบุคลากร และสิ่งของทางด้านมนุษยธรรม ถูกถือได้ว่าเป็นการก่ออาชญากรรมยามสงคราม (War Crime)⁵⁵ ทั้งในกรณีการขัดกันทางอาวุธระหว่างประเทศและภายในประเทศ⁵⁶ แม้ตามสนธิสัญญาจะมีได้ระบุให้รัฐภาคีจะต้องบัญญัติบทกฎหมาย ให้การกระทำดังกล่าวเป็นความผิดอาญา แต่บรรดารัฐทั้งหลายต่างก็มีบทบัญญัติกฎหมายของตนเพื่อให้สอดคล้องกับการแปลความหมายดังกล่าว อีกทั้ง การละเมิดต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศยังส่งผลต่อรัฐให้ต้องมีความรับผิดชอบในทางระหว่างประเทศอีกด้วย⁵⁷

คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศก็ระบุให้การยอมรับโดยรัฐภาคีให้เคารพสถานภาพพิเศษของคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ ในการปฏิบัติงานภาคสนามตามอนุสัญญาเจนีวา⁵⁸ ในสังคระหว่างประเทศได้ยอมรับว่าการให้กองกำลังคุ้มกันในสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธควรจะเป็นมาตรการสุดท้าย โดยปรากฏอยู่ในรูปของแนวทางการปฏิบัติที่สอดคล้องกันว่าต้องจำกัดและระมัดระวังอย่างยิ่งยวดในการรับความคุ้มกันด้วยอาวุธ⁵⁹ จึงทำให้ในสถานการณ์

⁵⁵ 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).

⁵⁶ Articles 8(2)(b)(iii) and 8(2)(e)(iii) of Rome Statute.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Article 142 of Geneva Convention relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War, of August 12, 1949.

⁵⁹ E.g., Inter-Agency Standing Committee, *Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys: Discussion Paper and Non-Binding Guidelines* Available [Online]. 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*

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ภัยพิบัติธรรมชาติก็ควรที่จะให้กองกำลังคุ้มกันเป็นวิธีการสุดท้ายเช่นกัน

3.3 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

ท่ามกลางปัญหาและความวุ่นวายต่างๆ ไม่จำกัดเพียงแต่สิ่งของที่จะต้อง
ได้รับความปลอดภัยจากการตกเป็นเป้าหมายมุ่งโจมตีเพื่อแสวงหาความร่ำรวย
เท่านั้น หากแต่บุคลากรก็ประสบกับการถูกโจมตีเช่นกัน แต่ดั้งเดิมที่บุคลากรที่
ปฏิบัติงานในนามของสหประชาชาติ พึ่งที่จะได้รับเอาสิทธิ์และความคุ้มกัน โดย
การปฏิบัติงานจะต้องเป็นทางการ โดยยึดถือจากหนังสือเดินทางสหประชาชาติ
(United Nations Laissez-Passer: UNLP)⁶⁰ ซึ่งแตกต่างไปจากหนังสือเดินทาง
ปกติ ซึ่งใช้ตามแต่สัญชาติของแต่ละคนในฐานะคนของชาตินั้นๆ เมื่อสถานการณ์
ยังคงไม่ปลอดภัย จึงต้องมีความจำเป็นในการใช้กองกำลังในการคุ้มครองการให้
ความช่วยเหลือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดและคอยป้องกันสิ่งของบรรเทา
ทุกข์ ซึ่งต้องทำหน้าที่เป็นกลางท่ามกลางความขัดแย้ง หลีกเลี้ยงที่จะมีส่วนร่วม
โดยตรงกับความขัดแย้ง และปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายสิทธิมนุษยชน

อนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสหประชาชาติ ค.ศ. 1946
(Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations
1946) และอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขององค์การชำนาญพิเศษ
ค.ศ. 1947 (Convention on the Privileges and Immunities of the
Specialized Agencies 1947) ซึ่งเป็นบทขยายของมาตรา 104 และ 105 ของ
กฎบัตรสหประชาชาติ ในการให้ความชัดเจนในเรื่องฐานทางกฎหมาย สิทธิ และ
เอกสิทธิ์ และความคุ้มกันของบุคลากรของสหประชาชาติและองค์การชำนาญ
พิเศษ

between the Components of the Movement and Military Bodies Available
[Online]. 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].

⁶⁰ 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.

3.3 การติดต่อสื่อสาร

ความสำคัญของการสื่อสารได้มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติมาช้านานแล้ว ซึ่งปรากฏอยู่ในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ โดยเริ่มต้นจากช่วงแรกของเทคโนโลยีที่เกิดเป็นความชอบธรรมในการแทรกคลื่นด้วยเหตุฉุกเฉิน⁶¹ ยังมีบทบัญญัติที่ตกลงให้มีการสื่อสารยามฉุกเฉิน เพื่อตอบสนองต่อการเรียกขอความช่วยเหลือให้เป็นความสำคัญอันดับแรก⁶² ซึ่งไม่ว่าจะเป็นในเครื่องบิน⁶³ หรือเรือ⁶⁴ ซึ่งจะสงวนช่องสัญญาณฉุกเฉินเอาไว้เพื่อการนั้น⁶⁵

หน่วยงานทางด้านมนุษยธรรม จึงพยายามผลักดันให้มีเครือข่ายการสื่อสารทางวิทยุระหว่างประเทศ⁶⁶ จนกลายเป็นกระแสนับแต่นั้นมา⁶⁷ ซึ่งองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องการสื่อสารระหว่างประเทศ คือ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (International Telecommunication Union: ITU) ซึ่งในเรื่องการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นการเฉพาะนั้น ยังปรากฏอยู่ในมติของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศอีกด้วย⁶⁸ จึงกลายเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้นำหน่วยงานของสหประชาชาติ ในเรื่องการให้ข้อมูลและประเด็นเรื่องเทคโนโลยีการสื่อสารอีกด้วย อีกทั้งยังเป็นที่ยึดติดต่อระดับรัฐบาลและเอกชนในการพัฒนาเครือข่ายและบริการ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนที่เป็นสมาชิกขององค์กร

⁶¹ E.g., the Convention Télégraphique Internationale de Paris 1865.

⁶² E.g., Article 9 of International Radio Telegraph Convention 1906.

⁶³ E.g., Article 35 of Règlement de Service Télégraphique International 1928.

⁶⁴ E.g., Article 5 of International Radiotelegraph Convention 1927.

⁶⁵ E.g., Article 7 of General Radiocommunication Regulations 1932.

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ ITU Resolution 36 Telecommunications in the Service of Humanitarian Assistance.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ที่มีพันธกรณีในการแจ้งเตือนในการอพยพหนีภัยพิบัติ และทำการบรรเทาทุกข์
ตามที่ปรากฏในธรรมนูญของสหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (Constitu-
tion of International Telecommunication Union)⁶⁹

ซึ่งมีผลทางกฎหมายผูกพันให้สมาชิกต้องปฏิบัติตามการดำเนินงานของ
สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศในด้านการติดต่อสื่อสารในยามภัยพิบัติ และ
ยังครอบคลุมไปถึงคำแนะนำในการอำนวยความสะดวกในการใช้บริการดาวเทียม
สถิติ⁷⁰ คำแนะนำในการอำนวยความสะดวกการแจกจ่ายอุปกรณ์ทางการ
สื่อสารข้ามพรมแดน⁷¹ คำแนะนำในการก่อตั้งช่องทางการติดต่อฉุกเฉิน (Inter-
national Emergency Preference Scheme: IEPS)⁷² และคำแนะนำในการ
อำนวยความสะดวกของการดำเนินการวิทยุสมัครเล่น⁷³ ซึ่งในประเด็นเหล่านี้
หลายรัฐมองว่าการนำเข้ามาซึ่งอุปกรณ์สื่อสารและการเชื่อมโยงเครือข่ายนั้นเป็น
ประเด็นที่มีผลที่อาจกระทบต่อความมั่นคงแห่งชาติ จนทำให้ความกังวลของภาค
รัฐส่งผลให้เกิดขั้นตอนที่บางครั้งล่าช้าและกลับกลายเป็นอุปสรรคขัดขวางการ
สื่อสารที่มีประสิทธิภาพ จนกระทั่งภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว⁷⁴

⁶⁹ 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."

⁷⁰ 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.

⁷¹ ITU-R M.1637, Global Cross-Border Circulation of Radiocommunication Equipment in Emergency and Disaster Relief Situations.

⁷² ITU-T Recommendation E.106, International Emergency Preference Scheme (IEPS) for Disaster Relief Operations.

⁷³ ITU-R M.1041-2, Future Amateur Radio Systems.

⁷⁴ Piero Calvi-Pariseti, Report on findings from South Asia, Southern Africa, and

ปัจจุบัน สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศได้ริเริ่มสร้างอนุสัญญาแอมเพรว่าด้วยข้อบของทรัพยากรสำหรับการอพยพหนีภัยพิบัติและปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ ค.ศ. 1998 (Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations 1998: Tampere Convention)⁷⁵ ขึ้นมา เพื่อให้เป็นอนุสัญญาพหุภาคีที่มีความสำคัญ เนื่องจากเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือระหว่างประเทศและการสื่อสารในสถานการณ์ภัยพิบัติ สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศได้ดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อส่งเสริมให้รัฐเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญานี้และคำแนะนำ (Recommendation) กับมาตรฐาน (Standard) ที่มีอยู่⁷⁶ ซึ่งปรากฏว่า อนุสัญญาแอมเพรมีผลใช้บังคับในปัจจุบันแล้ว แต่จำนวนรัฐที่เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาก็ยังคงมีจำนวนน้อย⁷⁷ แม้ว่าจะได้รับการสนับสนุนอย่างกว้างขวางจากสมาชิกส่วนใหญ่แห่งสหประชาชาติ⁷⁸ การ

Central America Available [Online]. from: http://www.ifrc.org/docs/pubs/disasters/IDRL_Fieldstudies_results0303.pdf, p. 15 [2010, 11 June].

⁷⁵ International Telecommunication Union, Tampere Convention on the Provision of Telecommunication Resources for Disaster Mitigation and Relief Operations Available [Online]. from: <http://www.reliefweb.int/telecoms/tampere/icet98-e.htm> [2010, 11 June].

⁷⁶ International Telecommunication Union, Emergency Telecoms Available [Online]. from: <http://www.itu.int/ITU-D/emergencytelecoms/events.html> [2010, 11 June].

⁷⁷ ปัจจุบัน (เดือนมีนาคม พ.ศ. 2552) แม้จะมีประเทศปากีสถานเป็นรัฐล่าสุดที่ภาคยานุวัติทำให้มีรัฐเป็นภาคีเพียง 40 รัฐเท่านั้น, see, International Telecommunication Union, The Tampere Convention – A Life-Saving Treaty Available [Online]. from: <http://www.itu.int/ITU-D/emergencytelecoms/tampere.html> [2010, 11 June].

⁷⁸ 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.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาโทรคมนาคม (World Telecommunication Development Conference)⁷⁹ การประชุมใหญ่ระดับโลกว่าด้วยวิทยุคมนาคม (World Radio Communication Conference)⁸⁰ การประชุมสากลว่าด้วยการขาดและเสียชีวิตเดือนแดง (The International Conference of the Red Cross and Red Crescent)⁸¹

3.4 การขนส่งสิ่งของบรรเทาทุกข์และอุปกรณ์

แม้ว่าไม่ได้มีตราสารระหว่างประเทศระบุเป็นการเฉพาะถึงการขนส่งในยามภัยพิบัติแต่ก็พบว่ามีอนุสัญญาทางการขนส่งหลายฉบับที่มีบทบัญญัติบางมาตราระบุถึงประเด็นนี้เอาไว้ โดยแบ่งหมวดหมู่ออกเป็น การขนส่งทางน้ำ การขนส่งทางอากาศ และการขนส่งทางบก

การขนส่งทางน้ำ มีอนุสัญญาว่าด้วยการอำนวยความสะดวกการสัญจรทางน้ำทางน้ำระหว่างประเทศ ค.ศ. 1965 (Convention on Facilitation of International Maritime Traffic 1965) ระบุให้รัฐภาคีต้องอำนวยความสะดวกการเข้าและออกของเรือที่เกี่ยวข้องกับฐานด้านบรรเทาทุกข์ ซึ่งรวมไปถึงการเข้าและออกเมืองของบุคลากรและสินค้าในโกดังสำหรับขนส่ง⁸²

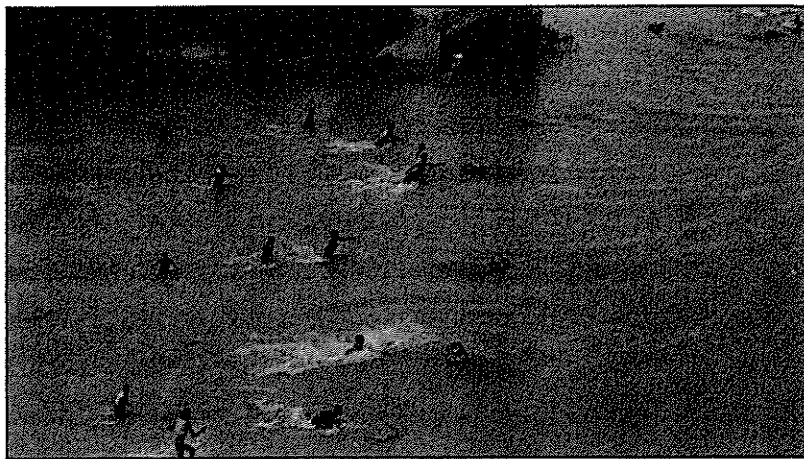
การขนส่งทางอากาศ มีอนุสัญญาว่าด้วยการบินพลเรือนระหว่างประเทศ ค.ศ. 1944 (Convention on International Civil Aviation of 1944: Chicago Convention) ตามภาคผนวก 9 (Annex 9) ระบุให้รัฐภาคีอำนวยความสะดวกการเข้า-ออก และผ่านของอากาศยานในดินแดนของตน ในการดำเนินกิจกรรมในนามขององค์การระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับโดยสหประชาชาติหรือในนามของรัฐ ซึ่งต้องใช้มาตรการที่เป็นไปได้ทุกประการในการให้ความมั่นใจ

⁷⁹ E.g., ITU-D Resolution 32 of World Telecommunication Development Conference 2002.

⁸⁰ E.g., Resolution 644 of World Radio Communication Conference 2000.

⁸¹ Final Goal 3.2.5, 28th International Conference of the Red Cross and Red Crescent 2003.

⁸² Convention on Facilitation of International Maritime Traffic 1965, United Nations, *Treaty Series*, Vol. 265, p. 591, Annex 1, Sections 5.11-5.12.



ถึงการปฏิบัติการที่ปลอดภัย⁸³ พร้อมทั้งเรียกร้องต่อรัฐให้อำนวยความสะดวกแก่บุคลากรและสิ่งของที่มาพร้อมกับเครื่องบินให้ผ่านไปได้โดยไม่ชักช้า⁸⁴

การขนส่งทางบก แม้ว่าจะไม่ปรากฏว่ามีตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งทางบก อ้างถึงสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติเอาไว้โดยเฉพาะเจาะจง แต่ก็พบว่ามิบหบัญญัติทั่วไปในสนธิสัญญาต่างๆ⁸⁵ ที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ โดยระบุให้รัฐยกเว้นภาษีให้กับยานยนต์หรือโกดังที่บรรทุกสินค้าที่เข้ามายังประเทศ และลำเลียงผ่านไปยังประเทศที่สาม จนไปถึงการละเว้นการตรวจสอบสินค้าที่ลำเลียงผ่านทางถนนระหว่างประเทศที่ข้ามไปยังประเทศต่างๆ

⁸³ International Standards and Recommended Practices Annex 9 of Chicago Convention.

⁸⁴ Id., Section 8.9.

⁸⁵ 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; อนุสัญญาศุลกากรว่าด้วยการปฏิบัติต่อบรรจุสินค้าร่วมกันที่ใช้ในการขนส่งระหว่างประเทศ ค.ศ. 1954 (Convention on Customs Treatment of Pool Containers Used in International Transport 1994), United Nations Document ECE/TRANS/106.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

สิ่งของบรรเทาทุกข์และอุปกรณ์มักจะมีค่าเสียหายผ่านดินแดนของรัฐอื่น กว่าที่จะมาถึงรัฐที่ได้รับผลกระทบ อาจจะทำให้ถูกเรียกเก็บภาษีหรือตรวจสอบ เกิดเป็นภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นและส่งผลให้เกิดความล่าช้า หรือสิ่งของที่ขนถูกกักเอาไว้ที่ศุลกากร⁸⁶ และได้รับการยอมรับในรูปของมติสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติอีกด้วย⁸⁷

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 เพื่อให้เป็นมาตรฐานและรูปแบบเดียวกันสำหรับเอกสารที่ใช้สำหรับการนำสินค้าเข้าเป็นการชั่วคราว จนไปถึงการขนส่ง⁸⁸

การละเว้นจากค่าใช้จ่ายต่างๆ เป็นการแสดงออกอย่างแท้จริงในการแสดงความมีน้ำใจในการบรรเทาทุกข์ และในความเป็นจริงแล้วผลประโยชน์ที่แท้จริงก็จะตกอยู่กับประเทศที่การบรรเทาทุกข์ถูกส่งเข้าไปถึง⁸⁹ ส่วนในพิธีสารเพิ่มเติมของอนุสัญญาเจนีวา ได้ขยายบทบัญญัติการบรรเทาทุกข์ว่าจะต้องผ่านอย่างรวดเร็วและไม่มีการขัดขวางสิ่งของ เครื่องมือ และบุคลากรทั้งหมดที่ส่งไปบรรเทา

⁸⁶ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Final Report - Bahamas: Hurricane Jeanne (April 4, 2005), Available [Online]. from: http://www.ifrc.org/cgi/pdf_appeals.pl?04/2304f.pdf, p. 4 [2010, 2 June].

⁸⁷ 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.

⁸⁸ See, Annexes A, B.2, B.6, B.9, C, D of Istanbul Convention.

⁸⁹ Jean Pictet, 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), p. 327.

ทุกซ์⁹⁰ โดยในปัจจุบันหลักการนี้ได้รับการยอมรับให้ครอบคลุมในทุกสถานการณ์ขัดกันทางอาวุธ และเป็นกฎหมายจารีตประเพณีอีกด้วย⁹¹ ทำให้ผู้บรรเทาทุกข์ทางด้านมนุษยธรรมปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ นอกเหนือไปจากการอนุญาตให้เข้าไปทำการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมจึงเป็นสิ่งจำเป็น และมันคงจะต้องมีอุปกรณ์และเครื่องมือเพื่อสำหรับใช้ปฏิบัติหน้าที่ด้วย โดยหลักการนี้ย่อมสามารถขยายมาใช้ในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ

4. กรอบทางกฎหมายของภูมิภาคยุโรป

องค์การภูมิภาคในยุโรปที่สำคัญมี 2 องค์การ คือ คณะมนตรีของยุโรป (Council of Europe) และสหภาพยุโรป (European Union: EU) โดยมีรายละเอียดในการให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ดังนี้

4.1 คณะมนตรีของยุโรป (Council of Europe)

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศยุโรปนี้ ได้สถาปนาขึ้นเมื่อวันที่ 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 เพื่อให้มีอำนาจต่อรองกับสหรัฐอเมริกา กับสหภาพโซเวียต

⁹⁰ Article 70(2) of 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.

⁹¹ Jean Pictet, Commentary on Geneva Convention IV of 12 August 1949 Relative to the Protection of Civilian in Time of War, p. 181.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ในปี ค.ศ. 1987 อนุมติที่ 87 (2) สร้างกลุ่มความร่วมมือสำหรับการป้องกัน ปกป้อง และการบริหารจัดการบรรเทาทุกข์ในภัยพิบัติธรรมชาติและเทคโนโลยีขนาดใหญ่ (Co-operation Group for the Prevention of, Protection Against and Organization of Relief in Major Natural and Technological Disasters)⁹² เพื่อใช้เป็นเวทีพูดคุยระหว่างรัฐบาลของรัฐสมาชิกในการร่วมมือวิจัยเผยแพร่ข้อมูล และพูดคุยกันด้านนโยบายต่างๆ เกี่ยวกับภัยพิบัติ

แม้ว่าจะไม่มีสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติโดยตรง 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)⁹³ ซึ่งมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง คือ การยอมรับให้รัฐภาคีให้ยืมเครื่องมือทางการแพทย์ ศัลยกรรม และการทดลองระหว่างรัฐภาคีด้วยกัน เป็นระยะเวลา 6 เดือน ส่วนรัฐที่ไม่เป็นภาคีให้ถือว่าเป็นข้อยกเว้น พันธกรณีของรัฐที่รับคือการอำนวยความสะดวกให้เป็นไปได้มากที่สุด สำหรับการนำเข้าอุปกรณ์ที่ยืมดังกล่าว รวมถึงการออกใบอนุญาตและยกเว้นภาษีอากรต่างๆ ด้วย⁹⁴ เพื่อนำมาใช้ในยามที่ต้องการอำนวยความสะดวกให้แก่การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศ⁹⁵

⁹² 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.

⁹³ Council of Europe Official Journal L 131 (May 15 1986), pp. 48-49.

⁹⁴ Articles 1-2 of COE Agreement on Temporary Importation.

⁹⁵ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Law and

นอกจากนี้ กลไกที่ใช้คุ้มครองสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติผ่านทางศาลสิทธิมนุษยชนแห่งยุโรปในการคุ้มครองปัจเจกชนตามอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ซึ่งมีคดีที่เกี่ยวข้อง คือ คดีระหว่างบูดาเยวาและพวก กับประเทศรัสเซีย (*Budayeva and others v. Russia*) ของศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป⁹⁶ ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่าในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. 2000 เกิดโคลนถล่มทับเมืองทาสนาส (Tyrnauz) มีผู้เสียชีวิตและอาคารเสียหาย โดยเป็นผลมาจากดินโคลนของแม่น้ำเจอโฮซานซู (Gerhozhansu) ซึ่งเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอยู่เป็นประจำ ตามปกติแล้วเมืองนี้ได้รับการป้องกันโดยมีเขื่อนกั้นดินโคลน เมื่อปีก่อนหน้านั้นดินโคลนถล่มได้ทำให้เขื่อนกั้นดินโคลนทั้งหลายเหล่านั้นเสียหายและยังไม่ได้ซ่อมแซม ทั้งที่สองสัปดาห์ก่อนหน้านั้น สถาบันอุทกศาสตร์ของรัฐได้แจ้งให้รัฐมนตรีของท้องถิ่นสำหรับบรรเทาภัยพิบัติเกี่ยวกับอันตรายของภัยพิบัติ รวมทั้งได้ร้องขอให้ตั้งจุดสังเกตการณ์เหนือลำน้ำเพื่อให้สามารถแจ้งเตือนภัยได้ ในวันก่อนหน้าที่จะเกิดดินโคลนถล่ม กระแสน้ำได้พัดโคลนและเศษขยะไหลเข้ามายังเมืองและมีน้ำท่วมในบางส่วนของพื้นที่แต่ยังไม่มีผู้เสียชีวิต เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นได้สั่งให้ประชาชนที่อยู่อาศัยในส่วนที่ได้รับผลกระทบอพยพออกไป ถึงกระนั้น เมื่อระดับโคลนลดลง ทางกรมก็ได้ห้ามกลุ่มคนดังกล่าวกลับเข้ามายังบ้านเรือนของตนในวันถัดมา เพราะการเพิกเฉยต่อมาตรการป้องกันภัยทั้งหลาย ทำให้เมื่อเกิดเหตุดินโคลนถล่มจึงมีผู้เสียชีวิตอย่างน้อยแปดคน

คดีนี้บรรดาญาติของผู้เสียชีวิตพยายามที่จะเรียกร้องค่าชดเชยจากหน่วยงานภายในประเทศ แต่ข้อเรียกร้องถูกปฏิเสธโดยศาล ด้วยเหตุผลที่ว่าสาเหตุการเสียชีวิตนั้นเป็นไปตามธรรมชาติไม่สามารถคาดหมายหรือป้องกันได้ รัฐจึงไม่ต้องมีความรับผิดชอบ จึงทำให้มีการอุทธรณ์คดีต่อไปยังศาลสิทธิมนุษยชนแห่งสหภาพยุโรป ศาลจึงพบว่ารัสเซียละเมิดหน้าที่ในการคุ้มครองชีวิต

Legal Issues International Disaster Response: A Desk Study (Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, 2007), pp. 74-75.

⁹⁶ *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.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ล้มเหลวที่จะใช้มาตรการป้องกันและสิ่งให้จ่ายค่าเสียหายแก่บรรดาญาติของผู้เสียชีวิต ในส่วนเนื้อหาของคำพิพากษาที่ได้วินิจฉัยในกรณีที่ของรัฐกับภัยพิบัติธรรมชาตินั้น ศาลได้ให้เหตุผลว่ามีพันธกรณีของรัฐวางเอาไว้ให้ปฏิบัติตามในการป้องกันชีวิตของผู้ที่อยู่อาศัยในเขตอำนาจรัฐ ซึ่งเน้นย้ำต่อไปอีกว่าพันธกรณีนั้นอยู่เหนือหน้าที่หลักของรัฐในการออกกฎหมายและกรอบการบริหาร เพื่อให้มีประสิทธิภาพและลดการคุกคามสิทธิในการมีชีวิตอยู่ รัฐจึงมีหน้าที่ในการคุ้มครองชีวิตต่อผลกระทบจากภัยพิบัติ โดยยืนยันถึงสิทธิการมีชีวิตอยู่ ไม่เพียงแต่การเสียชีวิตที่มีผลมาจากการใช้กำลังโดยหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แต่รัฐยังคงมีพันธกรณีในการใช้ขั้นตอนที่เหมาะสมในการปกป้องชีวิตของผู้คนที่อาศัยอยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของตน และเน้นย้ำว่าพันธกรณีนี้ส่งผลให้เป็นหน้าที่หลักของรัฐในการตรากฎหมายและกรอบนโยบายในการลดทอนการคุกคามสิทธิการมีชีวิตอยู่⁹⁷

จากคำพิพากษาข้างต้นจึงสามารถสะท้อนให้เห็นถึงพันธกรณีของรัฐต่อภัยพิบัติธรรมชาติได้ ดังนี้.-

1) รัฐจะต้องออกกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการหนีภัยพิบัติ และจัดตั้งกระบวนการและขั้นตอนที่จำเป็น รวมถึงการเฝ้าระวังสถานการณ์ความเสี่ยง

2) ให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับความเป็นไปได้สำหรับความเสี่ยงและอันตรายจากภัยพิบัติ ผ่านทางระบบการแจ้งเตือนที่มีประสิทธิภาพ

3) อพยพประชาชนที่อาจประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติ

4) ดำเนินการสอบสวนและเริ่มกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กับผู้ที่ประมาทเลินเล่อต่อหน้าที่และทำให้มีผู้เสียชีวิต โดยมีสาเหตุมาจากภัยพิบัติธรรมชาติ

5) ชดเชยเยียวยาค่าเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ

อีกทั้งศาลยังแสดงเหตุผลว่า รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบสำหรับการเสียชีวิต

⁹⁷ *Id.*,128-129.

ต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เพราะรัฐบกพร่องในหน้าที่ของตนในการใช้มาตรการป้องกัน และลดผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ จากคำพิพากษาดังกล่าวจึงปรากฏชัดเจนว่า รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบต่อการเสียชีวิตที่เกิดขึ้น เพราะการประมาทเลินเล่อของหน่วยงานของรัฐในการทำหน้าที่ใช้มาตรการป้องกัน เมื่ออันตรายจากธรรมชาติที่สามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ และมีเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพที่ใช้ในการอพยพ จึงแสดงให้เห็นถึงการรับผิดชอบของรัฐตามกฎหมายระหว่างประเทศ⁹⁸

4.2 สหภาพยุโรป (European Union: EU)

องค์กรระหว่างประเทศเดียวที่มีสถานภาพเหนือรัฐ (Supranational) ก่อตั้งบนพื้นฐานของการเคารพประชาธิปไตยและสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยการรวมอำนาจอธิปไตยในนโยบายด้านเศรษฐกิจสังคมไว้ที่ประชาคม (European Community) และมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดด้านการต่างประเทศและความมั่นคง และด้านมหาดไทยระหว่างประเทศสมาชิก⁹⁹

ภายใต้โครงสร้างของสหภาพยุโรปมีคณะกรรมการยุโรป (European Commission) เป็นผู้รับผิดชอบงานประจำส่วนใหญ่ของสหภาพยุโรป ทั้งยังร่างข้อเสนอกฎหมายใหม่ ๆ เพื่อให้สหภาพยุโรปและคณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปให้ความเห็นชอบ นอกจากนี้ ยังคอยควบคุมให้มีการปฏิบัติตามข้อตกลงต่าง ๆ อย่างเหมาะสม รวมทั้งการใช้งบประมาณของสหภาพยุโรป และคอยสอดส่องให้มีการปฏิบัติตามสนธิสัญญาและกฎหมายของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ คณะกรรมการยุโรปจะทำงานอย่างเป็นอิสระจากรัฐบาลของประเทศสมาชิก

⁹⁸ โดยในส่วนของภัยพิบัติจากน้ำมือของมนุษย์ก็ได้เคยตัดสินเอาไว้เป็นแนวทางเดียวกันในคดีก่อนหน้าแล้ว, โปรดดู, *Öneriyildiz v. Turkey*, Application No. 48939/99 (Sect. 1), E.C.H.R., 30 November 2004.

⁹⁹ 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.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

แต่เดิมกลไกการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมอยู่ภายใต้การบริหารจัดการโดยกรมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป (European Commission's Directorate General for the Environment) ซึ่งปัจจุบันนี้เป็นหน้าที่ของกรมการความร่วมมือระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและการตอบสนองต่อภัยฉุกเฉินของสหภาพยุโรป (Directorate-General for International Cooperation, Humanitarian Aid and Crisis Response)¹⁰⁰ โดยมีกฎระเบียบของคณะมนตรี ที่สำคัญ 2 ฉบับ ก่อตั้งกลไกปกป้องพลเรือนของประชาคม¹⁰¹ และก่อตั้งเครื่องมือพลเรือนทางการเงิน¹⁰² เพื่อนำมาใช้ในยามสถานการณ์ฉุกเฉินที่สำคัญ (Major Emergencies) ซึ่งรวมถึง แผ่นดินไหว น้ำท่วม ไฟไหม้ป่า และสึนามิ เป็นต้น¹⁰³

¹⁰⁰ ปัจจุบัน (ช่วงปี ค.ศ. 2010-2014) ผู้อำนวยการกรมนี คือ Kristalina Georgieva ได้เน้นย้ำถึงความสำคัญของผู้ที่ได้รับผลกระทบของภัยพิบัติธรรมชาติ โดยมีจุดประสงค์ที่จะผนวกนโยบายสำหรับการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม การปกป้องสิทธิพลเรือน และการตอบสนองต่อภัยฉุกเฉิน ภายใต้ตราสารของสหภาพยุโรปเข้าไว้ด้วยกัน อีกทั้งตาม สนธิสัญญาลิสบอน (Lisbon Treaty) ได้กำหนดไว้เป็นครั้งแรกว่าการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมเป็นนโยบายหลักหนึ่งของสหภาพยุโรปและให้มีการจัดตั้งกลุ่มอาสาสมัครทางด้านมนุษยธรรมของสหภาพยุโรป (European Voluntary Humanitarian Corps) เพื่อให้การตอบสนองต่อภัยพิบัติของสหภาพยุโรปรวดเร็วขึ้น, see, European Commission, *The European Commission 2010-2014, Profiles and Priorities* (Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2010), p. 45.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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.

¹⁰³ Europe Commission Humanitarian Aid and Civil Protection, "Community Co-operation in the Field of Civil Protection," Available [Online]. from: http://ec.europa.eu/echo/civil_protection/civil/prote/cp01_en.htm [2010, August 11].

มีจุดที่น่าสังเกต คือ กลไกการปกป้องพลเรือนของสหภาพยุโรปนั้น ไม่ได้ ประสงค์ให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชนหรือองค์การระหว่างประเทศอื่นเข้ามามีส่วน ร่วม เนื่องจากถือว่าเป็นกลไกในระดับรัฐบาลกับรัฐบาลเท่านั้น โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. 2002 ได้ใช้กลไกนี้มากกว่า 200 ภัยแล้ว¹⁰⁴ จึงทำให้องค์กรพัฒนาภาคเอกชนมีส่วน ร่วมเพียงชั่วคราวชั่วคราว (*ad hoc*) เท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามหลักการเคารพอำนาจอธิปไตยของแต่ละรัฐ ในทางกลับกัน สำนักงานการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมของสหภาพยุโรป (European Humanitarian Aid Office) ซึ่งปฏิบัติ งานภายนอกสหภาพยุโรป ได้ส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์การพัฒนาภาค เอกชน หน่วยงานสหประชาชาติ และกาชาด ครอบคลุมความร่วมมือในการตอบสนอง ต่อภัยพิบัติในสหภาพยุโรปยังรวมไปถึงการปฏิบัติงานภายใต้องค์การป้องกัน แอตแลนติกเหนือ (North Atlantic Treaty Organisation: NATO) อีกด้วย แม้ว่าโดยหลักแล้ว NATO จะมีจุดประสงค์หลักที่ความร่วมมือทางทหารก็ตาม แต่ก็ได้มีการก่อตั้งคณะกรรมการการปกป้องพลเรือน (Civil Protection Committee)¹⁰⁵ ด้วย ในการคุ้มครองประชาชน จึงทำให้มีพัฒนาการต่อมา ด้วยการจัดตั้งศูนย์ประสานงานร่วมมือตอบสนองต่อภัยพิบัติแห่งยูโร-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre: EADRCC) ในปี ค.ศ. 1998¹⁰⁶ คณะมนตรีหุ้นส่วนยูโร-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Partnership Council EAPC) ได้จัดตั้งหน่วยตอบสนองต่อภัยพิบัติแห่งยูโร-แอตแลนติก (Euro-Atlantic Disaster Response Unit: EADRV) และมีนโยบายสำหรับ

¹⁰⁴ 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.

¹⁰⁵ เดิมใช้ชื่อว่าคณะกรรมการป้องกันพลเรือน (Civil Defence Committee) จนกระทั่ง ปี ค.ศ. 1995.

¹⁰⁶ หน้าที่ความรับผิดชอบหลักมี 3 ประการ คือ 1.) ร่วมมือตอบสนองต่อภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของรัฐสมาชิก 2.) เป็นศูนย์แบ่งปันข้อมูล และ 3.) เป็นผู้ประสานงานที่ใกล้ชิดกับ OCHA.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

การให้ความช่วยเหลือภัยพิบัติในยามสันติ 3 ประการ คือ 1) รัฐที่ได้รับผลกระทบยังคงมีความรับผิดชอบสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ 2) สหประชาชาติมีหน้าที่หลักในการประสานงานการปฏิบัติงานของการบรรเทาทุกข์ทางด้านภัยพิบัติระหว่างประเทศ และให้ EADRCC ให้การสนับสนุนปฏิบัติการบรรเทาทุกข์ของสหประชาชาติ และ 3) หน้าที่หลักของ EADRCC คือ การให้ความร่วมมือมากกว่าการหาทางออก ทั้งนี้ ปฏิบัติงานภายใต้กรอบของ NATO จึงเป็นการกู้ภัย ให้ความช่วยเหลือทางด้านบุคลากรทางการแพทย์ และวัสดุอุปกรณ์ตามที่ต้องการ¹⁰⁷

กรอบความร่วมมือของสหภาพยุโรปกับประเทศโลกที่สาม จะอยู่ในรูปของความตกลง เพื่อแสดงเจตนาของสหภาพยุโรปในการแบ่งปันความรับผิดชอบในการตอบสนองต่อภัยพิบัติที่รัฐที่มีศักยภาพน้อยกว่า ซึ่งในความตกลงจะแสดงการร่วมมือกันในยามเกิดภัยพิบัติธรรมชาติ อาทิ กรณีกลุ่มประเทศแอฟริกา, คาริบเบียน, และแปซิฟิก (African, Caribbean and Pacific: ACP) ซึ่งกำหนดให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมและภัยฉุกเฉินของสหภาพยุโรปและรัฐสมาชิกต่อประชาชนของ ACP¹⁰⁸

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)¹⁰⁹ จัดตั้งเวที (Forum) สำหรับ

¹⁰⁷ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, Analysis of Law in the European Union pertaining to Cross-Border Disaster Relief, p. 22.

¹⁰⁸ Article 72.1, Chapter 6: Humanitarian and Emergency Assistance of Partnership Agreement between the EC and its Member States and the African, Caribbean and Pacific (ACP) States 2000.

¹⁰⁹ Council of Europe Resolution (87)2 (20 March 1987), Setting Up a Co-operation

การร่วมมือระหว่างยุโรปตะวันออก ยุโรปตะวันตก และภูมิภาคเมดิเตอร์เรเนียน (Mediterranean) เพื่อศึกษาหนทางร่วมมือแบบสหศาสตร์ สำหรับการป้องกัน ปกป้อง และจัดการบรรเทาทุกข์ในภัยพิบัติใหญ่และเทคโนโลยี ซึ่งความตกลงนี้ ไม่ได้เป็นสิทธิสัญญาระหว่างประเทศอย่างเป็นทางการ แต่เป็นหนทางสำหรับความร่วมมือในสภายุโรป (Council of Europe)

2.) อนุสัญญาว่าด้วยการยอมรับนิติบุคคลขององค์การพัฒนาภาคเอกชน ระหว่างประเทศของสหภาพยุโรป ค.ศ. 1986 (European Union Convention on the Recognition of the Legal Personality of International Non-Governmental Organizations 1986)¹¹⁰ มีความสำคัญตรงที่เป็นสนธิสัญญา ระหว่างประเทศเพียงฉบับเดียวที่มีขึ้นเพื่อยอมรับองค์การพัฒนาภาคเอกชนต่าง ชาติ โดยให้วิธีการสำหรับการยอมรับสมาคม มูลนิธิ และสถาบันเอกชนอื่นๆ

3.) ข้อตกลงความร่วมมือว่าด้วยการพยากรณ์อากาศ การป้องกัน และลด ความเสี่ยงของภัยพิบัติจากธรรมชาติและเทคโนโลยี ค.ศ. 1996 (Cooperation Agreement on the Forecast, Prevention and Mitigation of Natural and Technological Disasters 1996)¹¹¹ ภายใต้การริเริ่มของยุโรปกลาง (Central European Initiative: CEI) ประเทศออสเตรีย โคเอเซีย ฮังการี อิตาลี โปแลนด์ และโซวาเนียน ได้ทำความตกลงนี้เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ทางด้านวิทยาศาสตร์ และเทคนิค มีโครงการวิจัยและฝึกฝนผู้เชี่ยวชาญ มีพัฒนาการเชื่อมโยงระบบสื่อสารกันของแต่ละศูนย์เพื่อเตรียมพร้อมรับมือกับ การเกิดแผ่นดินไหว

4.) ข้อตกลงของเขตความร่วมมือเศรษฐกิจทะเลดำว่าด้วยการให้ความ ช่วยเหลือฉุกเฉินและตอบสนองฉุกเฉินต่อภัยพิบัติธรรมชาติและน้ำมีมนุษย ค.ศ. 1998 (Agreement of the Black Sea Economic Cooperation (BSEC)

Group for the Prevention of, Protection Against, and Organisation of Relief in Major Natural and Technological Disasters.

¹¹⁰ Council of Europe, *Europe Treaty Series*, No. 124.

¹¹¹ BGBl. III – Ausgegeben am 22. Oktober 2002 – Nr. 228.

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

on Collaboration in Emergency Assistance and Emergency Response to Natural and Manmade Disasters 1998)¹¹² และพิธีสารเพิ่มเติมว่าด้วยข้อตกลงของเขตความร่วมมือเศรษฐกิจทะเลดำว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินและตอบสนองฉุกเฉินต่อภัยพิบัติธรรมชาติและน้ำมือมนุษย์ 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 ในบริเวณทะเลดำ¹¹³ 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)¹¹⁴ มุ่งที่จะแบ่งปันข้อมูลการบังคับใช้กฎหมาย อาทิ ข้อมูลดีเอ็นเอ ข้อมูลลายพิมพ์นิ้วมือ

¹¹² 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 Available [Online]. from: <http://www.bsec-organization.org/documents/LegalDocuments/agreement-mous/agr4/Documents/Emergencyagreement%20071116.pdf> [2010, 26 September]

¹¹³ รัฐสมาชิกประกอบด้วย บัลแกเรีย กรีซ โรมาเนีย อัลบาเนีย อาร์มาเนีย อาเซอร์ไบจัน จอร์เจีย ยูเครน รัสเซีย มอลโดวา.

¹¹⁴ Council of the European Union 10900/05 (7 July 2005).

ใบขับขี่ และข้อมูลส่วนบุคคลอื่นๆ ซึ่งใช้สำหรับการยืนยันพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคล ในยามที่เกิดภัยพิบัติ โดยมีการทำความตกลงทางด้านเทคนิค¹¹⁵ เพื่อใช้เป็นรายละเอียดสำหรับการปฏิบัติงาน ต่อมาสหภาพยุโรปอนุมัติมติของคณะมนตรีที่ 2008/615/JHA¹¹⁶ ยอมรับให้เนื้อหาในมาตราของสนธิสัญญานี้ผนวกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างทางกฎหมายของสหภาพยุโรป และให้มีผลบังคับใช้กับรัฐสมาชิก

6.) ความตกลงทวิภาคีและพหุภาคีของบรรดารัฐ พบว่า รัฐต่างๆ ของสหภาพยุโรปส่วนใหญ่จะมีความตกลงกันภายในภูมิภาคไม่ว่าจะเป็นประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรป หรือสภายุโรปก็ตาม

สนธิสัญญากับประเทศที่สาม สหภาพยุโรปได้มีการทำความตกลงในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมกับประเทศที่สำคัญ ดังนี้

(1) สหรัฐอเมริกา สหภาพยุโรปได้บรรลุคำประกาศข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกว่าด้วยความสัมพันธ์สหภาพยุโรปอเมริกา ค.ศ. 1990 (Transatlantic Declaration on EC-US Relations 1990)¹¹⁷ และขยายความร่วมมือกันในประเด็นข้ามมหาสมุทรแอตแลนติกใหม่ (The New Transatlantic Agenda)¹¹⁸ ในปี ค.ศ. 1995 เพื่อใช้เป็นกรอบสำหรับความร่วมมือ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าภายในความตกลงนี้จะไม่ได้ระบุเป็นการเฉพาะเจาะจงในเรื่องการตอบสนองต่อภัยพิบัติ แต่สำหรับการปฏิบัติแล้ว กรอบนี้เป็นช่องทางในการให้ความช่วยเหลือ ดังเช่น

¹¹⁵ Administrative and Technical implementing Agreement to the Prüm Convention 2006.

¹¹⁶ Council Decision 2008/615/JHA (23 June 2008), on the Stepping up of Cross-Border Cooperation, Particularly in Combating Terrorism and Cross-border Crime, see, Official Journal of the European Union L 210/1.

¹¹⁷ European Union, External Relation, Transatlantic Declaration on EC-US Relations 1990 Available [Online]. from: http://eeas.europa.eu/us/docs/trans_declaration_90_en.pdf [2010, 26 September].

¹¹⁸ European Union, External Relation, The New Transatlantic Agenda Available [Online]. from: http://www.eeas.europa.eu/us/docs/new_transatlantic_agenda_en.pdf [2010, 26 September].

กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ในกรณีที่สหภาพยุโรปให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยแคทรีน่า

(2) รัสเซีย ผลจากการประชุมสุดยอดที่มอสโกในปี ค.ศ. 2005 สหภาพยุโรปจึงทำชุดความตกลงกับรัสเซีย เรียกรวมกันว่าข้อเสนอ (Roadmaps)¹¹⁹ จัดตั้งความตกลงร่วมกัน 4 ด้าน คือ เศรษฐกิจ, เสรีภาพ ความมั่นคง และความยุติธรรม, การวิจัยและการศึกษา, และความมั่นคงภายนอก¹²⁰ ซึ่งตาม Roadmaps นั้น มีวัตถุประสงค์ที่จะกระชับความร่วมมือของทั้งสองฝ่ายในการส่งเสริมความสามารถร่วมกันในการตอบสนองต่อภัยพิบัติและความฉุกเฉิน รวมถึงการบริหารจัดการในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นการเฉพาะเจาะจง ผ่านทางการแลกเปลี่ยนข้อมูลผู้เชี่ยวชาญ ประสานงาน พุดคุยกันในประเด็นเรื่องความร่วมมือด้านการป้องกันภัยพลเรือน และให้ความช่วยเหลือในการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติ และให้ความสะดวกต่อการให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติ การค้นหา และกู้ภัย¹²¹

(3) แคนาดา ไชล์แลนด์ นอร์เวย์ ตุรกี สหภาพยุโรปมีนโยบายร่วมกันด้านการต่างประเทศและความมั่นคงภายใต้มาตรา 37 ของสนธิสัญญาสิทธิสบอน ได้จัดทำความตกลงกับประเทศดังกล่าว ก่อตั้งเค้าโครงสำหรับการมีส่วนร่วมของรัฐสมาชิกของสหภาพยุโรปกับรัฐคู่สัญญาในการปฏิบัติการบริหารจัดการภัยพิบัติเพื่อปกป้องพลเรือน

จากรายละเอียดที่กล่าวมาข้างต้นของสหภาพยุโรป สะท้อนให้เป็นการรวมกลุ่มกันในการประสานความร่วมมือและทรัพยากรในการให้ความช่วยเหลือ ซึ่งสหภาพยุโรปถือได้ว่าเป็นองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาค ที่อาศัยกฎหมายเป็นพื้นฐาน จึงทำให้เกิดเป็นตราสารจำนวนมากในการตอบสนองต่อภัยพิบัติธรรมชาติทั้งภายในและภายนอก แต่อย่างไรก็ตามสหภาพยุโรปก็ยังไม่มิตราสารที่มีเนื้อหาเบ็ดเสร็จครบถ้วนในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น

¹¹⁹ Europa, *EU-Russia Common Spaces* Available [Online]. from: http://eeas.europa.eu/russia/common_spaces/index_en.htm [2010, August 12].

¹²⁰ Europa, *Common Spaces Roadmap* Available [Online]. from: http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf, p. 42 [2010, August 12].

¹²¹ *Id.*, p. 43.

แต่อาศัยสนธิสัญญาลิสบอนเป็นตัวตั้งและออกตราสารขึ้นมา เพื่อรองรับพันธกรณีให้รัฐสมาชิกปฏิบัติ เพิ่มเติมจากตราสารที่ได้จัดทำก่อนหน้านี้

5. บทสรุป

จากภัยพิบัติที่เกิดขึ้น แม้ว่ารัฐได้พยายามให้ความช่วยเหลือ หรืออาจมีเพียงในบางกรณีที่รัฐละเลย จึงทำให้ในบางครั้งการบริหารจัดการภัยธรรมชาติล้มเหลวหรือขาดประสิทธิภาพ ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติในตอนนั้น ทำได้ดีที่สุด คือ พยายามคุ้นชินกับกลิ่นศพที่กำลังส่งกลิ่นตลบไปทั่วพื้นที่เกิดเหตุ พร้อมกับบรกดคอยความช่วยเหลือที่ยังมาไม่ถึง หรือถูกลดทอนจำนวน ปริมาณ หรือประสิทธิภาพลงไป ส่วนหนึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากอุปสรรคทางด้านกฎหมาย จึงทำให้สถานการณ์ในพื้นที่ไม่ว่าจะมองในมุมใดก็ตาม คือ โศกนาฏกรรมของชีวิตที่เป็นของจริงที่เกิดขึ้นอยู่จริง และกำลังดำเนินต่อไปตามบทที่ไม่รู้ว่าบทสุดท้ายแห่งการสิ้นสุดของภัยพิบัติจะเกิดขึ้นเมื่อใด หรือความสูญเสียจะหยุดลงที่กี่ชีวิต

ภัยพิบัติกระทบต่อปัจเจกชน และสภาพความเป็นอยู่ ซึ่งมีทั้งภัยพิบัติภายในรัฐและข้ามรัฐ จนนำไปสู่ความต้องการความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม



กรอบทางกฎหมายระหว่างประเทศในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมในสถานการณ์ภัยพิบัติ
ธรรมชาติ: เส้นทางจากสากลไปสู่ภูมิภาค

ที่เป็นระบบ¹²² แต่ปฏิเสธไม่ได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศยังคงขาดความตกลง
ที่ได้รับการยอมรับโดยรัฐต่างๆ ที่จะยินยอมผูกพันตนเองให้เข้าไปเป็นภาคี และ
มีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้เกิดความกระจ่างชัดในการให้ความช่วยเหลือ
ทางด้านมนุษยธรรมระหว่างประเทศในสถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติจึงยังคง
มีความจำเป็นอยู่เพื่อเป็นประโยชน์ในการสร้างพันธกรณีและความรับผิดชอบ
ของรัฐที่ให้และรับความช่วยเหลือ¹²³ ซึ่งยังคงขาดแคลนกฎหมายระหว่างประเทศ
ที่เกี่ยวกับประเด็นนี้ สังคมระหว่างประเทศจึงต้องพัฒนากฎหมายระหว่าง
ประเทศให้เป็นลายลักษณ์อักษรอย่างเร่งด่วน เพื่อที่จะพัฒนาตราสารระหว่าง
ประเทศขึ้นมาแก้ไขปัญหาการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมให้มี
ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นด้วยความสุจริต (*bona fides / Good Faith*)¹²⁴ และใช้
เป็นฐานในการอ้างอิงในการดำเนินกิจกรรมดังกล่าว¹²⁵ ทำให้การคาดหมายใน
อนาคตจึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องอาศัยการเตรียมความพร้อมให้ทันห่วงที่ จึงจะ
มีประโยชน์ต่อประเทศต่างๆ ถึงแม้ประเทศเหล่านั้นจะยังไม่เคยร้องขอความช่วยเหลือ
ระหว่างประเทศเลยก็ตาม การเตรียมความพร้อมไม่เคยเป็นการทำให้เกิด
ผลร้ายต่อผู้ที่อยู่อาศัยในดินแดนแต่อย่างไร

ดังนั้น เพื่อเอื้อประโยชน์และเป็นการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ผู้
ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติ ประเทศในภูมิภาคยุโรปจึงควรที่จะ

¹²² Peter Macalister-Smith, *International Humanitarian Assistance: Disaster Relief Actions in International Law and Organization*, p. 5.

¹²³ 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.

¹²⁴ See, John F. O'Connor, *Good Faith in International Law* Aldershot: Dartmouth, 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.

¹²⁵ *Id.*, p. 6; Article 26 of Vienna Convention on the Law of Treaties 1969.

ร่วมกันสร้างตราสารระดับภูมิภาค เพื่อให้เกิดคุณค่าเพิ่มขึ้นในการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับผลกระทบ ดังเช่น ที่ประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ตระหนักถึงความสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติอย่างจริงจัง จึงมีการสร้างแผนการสำหรับการบริหารจัดการภัยพิบัติ พัฒนาการของอาเซียนในประเด็นนี้จึงนำไปสู่ข้อตกลงอาเซียนว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติและการตอบสนองต่อภัยฉุกเฉิน ค.ศ. 2005 (ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response 2005) เพื่อคาดหวังให้เป็นโครงสร้างสำหรับการพัฒนาวิธีปฏิบัติการในการตอบสนองร่วมกัน การเตรียมพร้อมต่อภัยพิบัติมีบทบาทสำคัญว่าด้วยการเคลื่อนไหวของการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ การยกเว้นภาษีและศุลกากรรวมถึงการตรวจเข้าเมือง ส่งเสริมบทบาทของทหารในการบรรเทาทุกข์ มีการจัดตั้งกองทุนบรรเทาภัยพิบัติอาเซียน และฝึกซ้อมการตอบสนองต่อภัยพิบัติอีกด้วย

เพื่อความชัดเจนถึงหลักการและพันธกรณีที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งผู้ที่ได้ปฏิบัติการบรรเทาทุกข์นั้นไม่ได้มีแต่รัฐและองค์การระหว่างประเทศเท่านั้น แต่ยังประกอบด้วยองค์การพัฒนาภาคเอกชน ภาคธุรกิจ ชุมชน และปัจเจกชนอีกด้วย เนื้อหาจึงตั้งอยู่บนหลักการที่จะต้องตอบสนองต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติเป็นสำคัญตามกฎหมายระหว่างประเทศที่มีพัฒนาให้สิทธิและความคุ้มครองอยู่ จึงต้องการความยอมรับร่วมกันจากสังคมนระหว่างประเทศในการจัดอุปสรรคที่ขวางกั้นระหว่างความช่วยเหลือและผู้ที่ได้รับผลกระทบ เพื่อให้การเข้าถึงเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด