



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

สิทธิมนุษยชนในมิติด้านการจัดการสาธารณสุข :  
กรณีการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

จัดทำโดย นายฉัตรชัย พรหมเลิศ  
รหัส ๖๐๐๕๐๘

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๕  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## สิทธิมนุษยชนในมิติด้านการจัดการสาธารณสุข : กรณีการช่วยเหลือผู้ประสบภัย

นายฉัตรชัย พรหมเลิศ<sup>๑</sup>

### บทคัดย่อ

#### บทคัดย่อหรือสาระสังเขป

สิทธิมนุษยชน คือ สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี เป็นสิทธิของความเป็นมนุษย์ที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่เกิด โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ อายุ แหล่งกำเนิด ประเทศ สีดผิว ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีอย่างเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้รับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวาง โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น และการใช้สิทธิเสรีภาพต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือเมื่อเกิดสาธารณภัย ก็ถือเป็นสิทธิมนุษยชนประการหนึ่งที่ประชาชนทุกคนควรได้รับจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน ภายใต้เงื่อนไขในสาระสำคัญของข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป กล่าวคือ ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องได้รับการปฏิบัติหลักการเดียวกัน หรือในสถานการณ์เดียวกัน อาจได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหรือความจำเป็นของบุคคลนั้นแตกต่างกัน ดังนั้น ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย จะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ประสบภัยที่อย่างน้อยควรจะได้รับการช่วยเหลือขั้นพื้นฐานตามปัจจัยสี่เพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเต็ม หรือปลอดภัยกว่าเดิมตามหลัก “รู้รับ – ปรับตัว – พื้นเร็วทั่ว – อย่างยั่งยืน” (Resilience)

#### คำสำคัญ สิทธิมนุษยชน

การจัดการสาธารณสุข

การช่วยเหลือผู้ประสบภัย

<sup>๑</sup> อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, รัฐศาสตรบัณฑิตและรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

## ความนำ บทนำ หรือเกริ่นนำ

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นแนวคิดมาจากความเชื่อที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ในฐานะที่เกิดเป็นมนุษย์ โดยมนุษย์มีความชอบธรรมที่จะรักษาชีวิตของตนเอง มีอิสระทางความคิด และไม่ว่าแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันในด้านใด ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน จึงอาจกล่าวได้ว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี ที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่เกิด โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ อายุ แหล่งกำเนิด ประเทศ สีผิว ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีอย่างเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ทั้งนี้ สมัชชาสหประชาชาติได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อันเป็นการประกาศเจตนารมณ์ในความร่วมมือระหว่างประเทศในการวางกรอบเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน เพื่อเป็นพื้นฐานของหลักการสิทธิมนุษยชนให้แก่รัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศที่ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาดังกล่าวในฐานะที่เป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติ โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังที่มีบทบัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และยังได้รับรองปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวาง อันได้แก่ สิทธิเสรีภาพในความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพในความเป็นพลเมือง และสิทธิเสรีภาพในความเสมอภาค นอกจากนี้ ยังมีการดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยโครงการสเฟียร์ หรือกฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ ซึ่งนับว่าเป็นการดำเนินงานสากลที่ประเทศไทยใช้เป็นแนวทางในการจัดการสาธารณภัยด้านการช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดยกฎบัตรมนุษยธรรมดังกล่าวให้ความสำคัญกับสิทธิในการมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และสิทธิในการคุ้มครองและความปลอดภัย

การจัดการสาธารณภัย ถือเป็นกิจการของรัฐอย่างหนึ่งที่สำคัญ ซึ่งประชาชนทุกคนควรตระหนักรู้และเตรียมพร้อมเพื่อรับมือกับสาธารณภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็วและการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ส่งผลให้แนวโน้มสถานการณ์สาธารณภัยของโลกทวีความรุนแรงมากขึ้นและถือเป็นภัยร้ายแรงที่คุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในทุกประเทศ ซึ่งเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เป็นแผนแม่บทในการจัดการสาธารณภัยของประเทศ โดยยึดแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction : DRR) และแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ภายใต้การพัฒนาศักยภาพและการส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการสาธารณภัยอย่างยั่งยืน ตามหลักสากล “รู้รับ – ปรับตัว – ฟื้นเร็วทั่ว – อย่างยั่งยืน” (Resilience) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ประชาชนผู้ประสบภัยควรที่จะต้องได้รับการคำนึงถึงสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือจากรัฐตามหลักสิทธิมนุษยชน ซึ่งอย่างน้อยผู้ประสบภัยจะต้องได้รับความช่วยเหลือในสิทธิขั้นพื้นฐานหรือปัจจัยสี่ เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ภายหลังการเกิดสาธารณภัย

**เนื้อหา**

## ๑. ความเป็นมาของหลักสิทธิมนุษยชน

สิทธิมนุษยชน (Human Rights) เป็นแนวคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อ ปรัชญา คำสอน ทางศาสนา ศีลธรรม และจริยธรรมของสังคมและวัฒนธรรมต่าง ๆ ที่เชื่อว่ามนุษย์ทุกคนที่เกิดมามีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ และปรัชญาความเชื่อในวัฒนธรรมตะวันตกที่ว่ามนุษย์มีสิทธิโดยธรรมชาติในฐานะที่เกิดเป็นมนุษย์ โดยมนุษย์มีความชอบธรรมในด้านจริยธรรมที่จะรักษาชีวิตของตนเอง มีอิสระทางความคิด และเชื่อว่าไม่ว่าแต่ละคนจะมีความแตกต่างกันในด้านใด ทุกคนมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์เท่าเทียมกัน<sup>๒</sup>

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง แนวคิดด้านสิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับและให้ความสำคัญมากขึ้น เนื่องจากประชาคมโลกได้ตระหนักถึงความโหดร้ายทารุณของสงครามและการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ การกระทำที่รุนแรงต่อเด็ก สตรี และคนชรา ซึ่งผลจากสงครามนี้นำไปสู่การพัฒนากฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Laws) ซึ่งเป็นหลักการ ข้อตกลง ระบบ และกลไกด้านสิทธิมนุษยชนที่เป็นมาตรฐานและได้รับการยอมรับในระดับสากลเพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของทุกคน ซึ่งผู้นำประเทศต่าง ๆ ได้ตระหนักว่า การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งสำคัญที่จะก่อให้เกิดสันติภาพและความเจริญก้าวหน้าขึ้น จึงได้มีการร่วมมือกันจัดตั้งองค์การสหประชาชาติขึ้น เพื่อเป็นองค์การระดับโลกที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้ได้รับความเป็นธรรมอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และสมัชชาสหประชาชาติได้มีมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights : UDHR) เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑ ซึ่งประเทศไทยได้ร่วมลงมติในวันดังกล่าวในฐานะสมาชิกองค์การสหประชาชาติ

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นการประกาศเจตนารมณ์ในความร่วมมือระหว่างประเทศ ในการวางกรอบเบื้องต้นเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นฉบับแรกของโลก เพื่อเป็นพื้นฐานของหลักการสิทธิมนุษยชนในรัฐธรรมนูญและกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ซึ่งลักษณะเฉพาะของสิทธิมนุษยชนที่ระบุไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน คือ<sup>๓</sup>

๑. เป็นสิทธิที่ติดตัวมากับความเป็นมนุษย์ (inherent) หมายถึง เมื่อคนเกิดมาก็มีสิทธิมนุษยชนติดตัวมาด้วย

๒. เป็นสิทธิที่เป็นสากล (universal) คือ เป็นสิทธิของมนุษย์ทุกคนเหมือนกัน ไม่ว่าจะเชื้อชาติ เพศ หรือนับถือศาสนาใด ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่มาจากพื้นฐานสังคมหรือการเมืองอย่างไร มนุษย์ทุกคนเกิดมามีอิสระเสรี มีความเท่าเทียมกันในสิทธิและศักดิ์ศรี

๓. เป็นสิทธิที่ไม่สามารถถูกพรากไปหรือยกให้แก่กันได้ (inalienable) คือ ไม่มีใครจะมาพรากเอาสิทธิมนุษยชนไปจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งได้ ถึงแม้ว่ากฎหมายของประเทศจะไม่ยอมรับรองสิทธิมนุษยชน หรือแม้จะละเมิดสิทธิมนุษยชนก็ตาม ประชาชนของประเทศนั้นก็ยังมียุทธสิทธิมนุษยชนอยู่

๔. เป็นสิทธิที่ไม่ถูกแยกออกจากกัน (indivisible) กล่าวคือ สิทธิมนุษยชนที่ได้รับการรับรองภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนซึ่งประกอบด้วยสิทธิ ๒ ส่วน ได้แก่ สิทธิพลเมืองและสิทธิ

<sup>๒</sup> สิทธิมนุษยชน...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์, แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย, หน้า ๔.

<sup>๓</sup> Amnesty International Thailand, สิทธิมนุษยชนคืออะไร, Amnesty International Thailand [Online], Available: <http://www.amnesty.or.th/our-work/human-rights-education/about> [2017, June 1].

ทางการเมือง กับสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม จะต้องไม่ถูกแยกออกจากกัน สิทธิทั้งสองส่วนนี้จะต้องได้รับการเคารพ ปกป้อง และเติมเต็ม เพื่อให้บุคคลทุกคนสามารถดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนประกอบด้วย ๓๐ ข้อ<sup>๕</sup> สรุปได้ดังนี้

ข้อ ๑ มนุษย์ทุกคนเกิดมามีอิสระและความเสมอภาคในศักดิ์ศรีและสิทธิ

ข้อ ๒ ทุกคนย่อมมีสิทธิและอิสรภาพทั้งปวง โดยปราศจากการแบ่งแยก

ข้อ ๓ ทุกคนมีสิทธิในการมีชีวิต เสรีภาพ และความมั่นคงแห่งบุคคล

ข้อ ๔ ห้ามความเป็นทาสและการค้าทาสทุกรูปแบบ

ข้อ ๕ บุคคลใดจะถูกกระทำด้วยการทรมาน หรือการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรีไม่ได้

ข้อ ๖ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย

ข้อ ๗ ทุกคนเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ข้อ ๘ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากศาล ต่อการกระทำอันล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐาน ซึ่งตนได้รับตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ข้อ ๙ บุคคลจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศตามอำเภอใจไม่ได้

ข้อ ๑๐ ทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาคอย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และเปิดเผยจากศาล

ข้อ ๑๑ (๑) ทุกคนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย

(๒) บุคคลใดจะถูกตัดสินว่ามีความผิดทางอาญาใด จะต้องมิกฎหมายกำหนดว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด และจะกำหนดโทษที่หนักกว่าโทษตามกฎหมายบังคับใช้ในขณะกระทำผิดทางอาญาไม่ได้

ข้อ ๑๒ บุคคลใดจะถูกแทรกแซงตามอำเภอใจในความเป็นส่วนตัวไม่ได้ และทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ข้อ ๑๓ (๑) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพในการย้ายที่อยู่อาศัยในพรมแดนของแต่ละรัฐ

(๒) ทุกคนมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศและสิทธิที่จะกลับสู่ประเทศตน

ข้อ ๑๔ ทุกคนมีสิทธิที่จะแสวงหา และจะได้ที่ลี้ภัยในประเทศอื่นจากการประหัตประหาร แต่จะขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติไม่ได้

ข้อ ๑๕ (๑) ทุกคนมีสิทธิได้รับสัญชาติ

(๒) บุคคลจะถูกเพิกถอนสัญชาติ หรือถูกปฏิเสธสิทธิที่จะเปลี่ยนสัญชาติของตนไม่ได้

ข้อ ๑๖ (๑) บุคคลชายและหญิงที่มีอายุครบบริบูรณ์แล้ว มีสิทธิที่จะสมรสและสร้างครอบครัว โดยปราศจากการจำกัดใด

(๒) การสมรสจะต้องกระทำโดยความยินยอมอย่างอิสระของผู้ที่จะเป็นคู่สมรสเท่านั้น

(๓) ครอบครัวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากสังคมและรัฐ

<sup>๕</sup> กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑, ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights, กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

ข้อ ๑๗ ทุกคนมีสิทธิที่จะเป็นเข้าของทรัพย์สิน และจะถูกเอาทรัพย์สินไปจากตนตามอำเภอใจไม่ได้

ข้อ ๑๘ ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิด มโนธรรม ความเชื่อ และการนับถือศาสนา

ข้อ ๑๙ ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความเห็นและการแสดงออก รวมถึงการได้รับข้อมูลข่าวสาร

ข้อ ๒๐ (๑) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการชุมนุมและการสมาคมโดยสันติ

(๒) ทุกคนไม่อาจถูกบังคับให้สังกัดสมาคมหนึ่งได้

ข้อ ๒๑ (๑) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศโดยตรงหรือผ่านผู้แทนซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยอิสระ

(๒) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค

(๓) เจตจำนงของประชาชนจะต้องเป็นพื้นฐานแห่งอำนาจปกครอง

ข้อ ๒๒ ทุกคนมีสิทธิในหลักประกันทางสังคม สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และการพัฒนาบุคลิกภาพของตนอย่างมีอิสระ

ข้อ ๒๓ (๑) ทุกคนมีสิทธิในการทำงาน ในการเลือกงานโดยอิสระ และในการคุ้มครองต่อการว่างงาน

(๒) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับค่าจ้างที่เท่าเทียมกัน สำหรับงานที่เท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(๓) ทุกคนที่ทำงานมีสิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนที่ยุติธรรมและเอื้ออำนวยต่อการประกันความเป็นอยู่อันควรค่าแก่ศักดิ์ศรีของมนุษย์

(๔) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อความคุ้มครองผลประโยชน์ของตน

ข้อ ๒๔ ทุกคนมีสิทธิในการพักผ่อนและการผ่อนคลายยามว่าง

ข้อ ๒๕ (๑) ทุกคนมีสิทธิในมาตรฐานการครองชีพอย่างเพียงพอ และมีสิทธิในหลักประกันยามว่างงาน เจ็บป่วย พิการ หมาย วยชรา หรือปราศจากการดำรงชีพอื่น

(๒) มารดาและเด็กย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการดูแลรักษาและการช่วยเหลือเป็นพิเศษ

ข้อ ๒๖ ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษาอย่างเท่าเทียมกันอย่างน้อยในชั้นประถมศึกษา และขั้นพื้นฐาน โดยการศึกษาจะต้องมุ่งไปสู่การพัฒนาบุคลิกภาพ การเสริมสร้างความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน และอิสรภาพขั้นพื้นฐาน และจะต้องส่งเสริมกิจกรรมของสหประชาชาติ ซึ่งผู้ปกครองมีสิทธิเบื้องต้นในการเลือกประเภทการศึกษาให้แก่บุตรของตน

ข้อ ๒๗ (๑) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าร่วมโดยอิสระในชีวิตทางวัฒนธรรมของชุมชน

(๒) ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองผลประโยชน์ทางจิตใจและทางวัตถุ

ข้อ ๒๘ ทุกคนย่อมมีสิทธิในระเบียบทางสังคมและระหว่างประเทศ

ข้อ ๒๙ (๑) ทุกคนมีหน้าที่ต่อชุมชน ซึ่งทุกคนจะต้องใช้สิทธิและอิสรภาพภายใต้ข้อจำกัดเพียงเท่าที่มีกำหนดไว้ตามกฎหมายเท่านั้น และต้องไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์และหลักการของสหประชาชาติไม่ว่ากรณีใด

ข้อ ๓๐ ไม่มีบทใดในปฏิญญานี้ ที่อาจตีความเป็นการให้สิทธิแก่รัฐ กลุ่มคน หรือบุคคลใดในการดำเนินกิจกรรมใด หรือการกระทำใด ที่มุ่งต่อการทำลายสิทธิและอิสรภาพที่กำหนดไว้

## ๒. ความหมายและหลักการสำคัญพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน

### ๒.๑ ความหมายของสิทธิมนุษยชน

คำว่า “สิทธิมนุษยชน” (Human Rights) มีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ว่า “สิทธิพื้นฐานที่มนุษย์พึงมี” และมีนิยามตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ หมายถึง “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของบุคคลที่ได้รับการรับรอง หรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม” นอกจากนี้ ยังมีผู้ให้คำนิยาม “สิทธิมนุษยชน” ไว้หลายความหมาย อาทิ<sup>๕</sup>

หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนได้รับอย่างเสมอภาคกัน เพื่อให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างสันติสุข มีศักดิ์ศรี มีเสรีภาพ มีเมตตาริฉิต และมีความเมตตาต่อกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา สถานภาพทางกาย หรือสุขภาพ

หมายถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือตามกฎหมายไทยหรือสนธิสัญญาที่ประเทศไทยเป็นภาคี

หมายถึง สิทธิของความเป็นมนุษย์ ผู้ที่เป็นมนุษย์ย่อมมีสิทธิดังกล่าว ตั้งแต่เกิดจนตายโดยปราศจากข้อจำกัดทางกฎหมาย ซึ่งแสดงให้เห็นว่า มนุษย์เท่านั้นที่มีสิทธินี้ และสิทธินี้เกิดขึ้นโดยติดตัวมนุษย์ตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย

หมายถึง สิทธิของบุคคลที่ได้รับการคุ้มครอง โดยหลักบังคับของกฎหมายภายใต้หลักการเกียรติศักดิ์ สิทธิที่เท่าเทียมกัน ความเสมอภาค ที่จะเป็นการส่งเสริมให้มนุษย์อยู่ร่วมกันได้อย่างมีความสุข

หมายถึง สิทธิที่ทุกคนอยู่ในฐานะเป็นมนุษย์ ทั้งสิทธิในการดำรงชีวิตอยู่ในส่วนบุคคล และสิทธิในการอยู่ร่วมกันในสังคม สิทธิในความเป็นมนุษย์นั้น มีทั้งสิทธิตามกฎหมายและสิทธิที่มีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติของกฎหมาย แต่เป็นสิทธิที่เกิดจากมาตรฐานเพื่อความถูกต้อง ความเป็นธรรม หรือความยุติธรรม

หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์เกิดมาพร้อมกับความเท่าเทียมกันในแง่ของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และสิทธิ เพื่อดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีโดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ สีผิว เพศ อายุ ภาษา ศาสนา และสถานภาพทางกายและสุขภาพ รวมทั้งความเชื่อทางการเมือง หรือความเชื่ออื่น ๆ ที่ขึ้นกับพื้นฐานทางสังคม สิทธิมนุษยชนเป็นสิ่งที่ไม่สามารถถ่ายทอดหรือโอนให้แก่ผู้อื่นได้

อย่างไรก็ดี การที่จะเข้าใจความหมายของสิทธิมนุษยชนนั้น จะต้องเข้าใจหลักการต่าง ๆ ที่ถือเป็นองค์รวมของสิทธิมนุษยชนด้วย คือ

(๑) “สิทธิ” (Rights) หมายถึง อำนาจอันชอบธรรมที่กฎหมายรับรองให้กระทำการใด ๆ โดยสุจริตได้อย่างอิสระ แต่ต้องไม่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้อื่น<sup>๖</sup> ซึ่งเป็นสิ่งที่ติดตัวมนุษย์ทุกคนตั้งแต่เกิด โดยไม่มีใครมาล่วงละเมิดได้ ทุกคนมีสิทธิที่จะมีชีวิตอยู่รอด อยู่อย่างมีเกียรติและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์

<sup>๕</sup> เรื่องที่ ๑ ความหมายของสิทธิมนุษยชน [Online], Available: <http://sites.google.com/site/mayoomayoomayoo/siththi-mnusy-chn/reuxng-thiakhwam-hmay-khxng-siththi-mnusy-chn> [2017, June 1].

<sup>๖</sup> พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔.

(๒) “เสรีภาพ” (Freedom) หมายถึง ความสามารถที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนาโดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการนับถือศาสนา ความมีสิทธิที่จะทำอะไรก็ได้โดยไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น<sup>๗</sup> ซึ่งการที่มนุษย์สามารถทำอะไรได้นั้น จะต้องทำภายใต้ขอบเขตของศีลธรรมอันดีงาม โดยไม่เบียดเบียนสังคม หรือไม่ล่วงล้ำสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นหรือส่วนรวม

(๓) “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” (Human Dignity) คือ การให้คุณค่าความเป็นคนตามธรรมชาติของมนุษย์ เป็นหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่ติดตัวมาตั้งแต่เกิด ใครจะละเมิดมิได้ และไม่สามารถถ่ายทอดให้แก่กันได้ ซึ่งเป็นสิทธิในการมีชีวิตและมีความมั่นคงในการมีชีวิตอยู่ เมื่อคนทุกคนเกิดมามีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การปฏิบัติต่อกันจึงต้องเคารพความเป็นมนุษย์ซึ่งกันและกัน ห้ามทำร้ายร่างกาย ห้ามทรมานอย่างโหดร้าย และห้ามกระทำการใด ๆ ที่เป็นการเหยียดหยามความเป็นมนุษย์ไม่ว่าบุคคลจะเกิดมาพิการ เป็นเด็ก เป็นผู้หญิง เป็นผู้ชาย เป็นคนยากจน ฯลฯ คนทุกคนที่เกิดมาถือว่ามีคุณค่าเท่ากัน<sup>๘</sup>

(๔) “ความเสมอภาค” (Equality) คือ การปฏิบัติต่อทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามความเสมอภาคหรือความเท่าเทียมกัน ไม่ได้หมายความว่าทุกคนต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน แต่หมายความว่าในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องได้รับการปฏิบัติหลักการเดียวกัน หรือในสถานการณ์เดียวกัน อาจได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหรือความจำเป็นของบุคคลนั้นแตกต่างกัน ดังนั้น ตามหลักการเรื่องความเสมอภาคจะต้องมีการพิจารณาความเหมือนความต่างในสาระสำคัญของข้อเท็จจริงเป็นกรณีไป เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเสมอภาคกันอย่างแท้จริง เช่น กรณีคนพิการที่รัฐจะต้องให้บริการเป็นพิเศษ เพื่อให้คนพิการได้รับบริการได้ง่ายขึ้น ไม่ถือว่ารัฐเลือกปฏิบัติต่อคนปกติ เพราะสาระสำคัญของกรณีนี้ คือ คนพิการไม่สามารถเข้าถึงบริการของรัฐได้เช่นคนปกติ จึงต้องมีวิธีการพิเศษที่ทำให้คนพิการเข้าถึงบริการได้โดยง่ายและเป็นธรรม เป็นต้น<sup>๙</sup>

สรุปได้ว่า “สิทธิมนุษยชน” หมายถึง สิทธิขั้นพื้นฐานที่มนุษย์ทุกคนพึงมี สิทธิความเป็นมนุษย์ของทุกคนที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่เกิด โดยไม่แบ่งแยกเชื้อชาติ เพศ อายุ แหล่งกำเนิด ประเทศ สีผิว ภาษา ศาสนา และวัฒนธรรม ซึ่งเป็นสิทธิที่มนุษย์ทุกคนมีอย่างเท่าเทียมกันในศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามสนธิสัญญาที่ประเทศไทยมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

## ๒.๒ หลักการสำคัญพื้นฐานของสิทธิมนุษยชน

หลักการสำคัญที่สุดของมนุษยชน คือ การมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน อาจจำแนกได้ดังนี้

- (๑) ทุกคนมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งเป็นสิทธิที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่เกิด
- (๒) ทุกคนมีความเสมอภาคและจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

<sup>๗</sup> เฟิงอ้าง.

<sup>๘</sup> ๒๕๕๕, Pornnapa Kamsasim : สิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ [Online], Available : [http://pornnapa101.blogspot.com/2012/07/blog-post\\_08.html](http://pornnapa101.blogspot.com/2012/07/blog-post_08.html) [2017, June 30].

<sup>๙</sup> เฟิงอ้าง.



(ก) สิทธิมนุษยชนเป็นของทุกคนโดยไม่เลือกเชื้อชาติ ศาสนา เพศ อายุ อาชีพ สถานะทางเศรษฐกิจ หรือสังคม สุขภาพ และความคิดเห็นต่าง ๆ

(ข) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการเข้าถึงและได้รับประโยชน์จากสิทธิพลเมืองและการเมือง และสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

### ๓. การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งได้ร่วมลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๙๑ จึงต้องเคารพต่อหลักการที่บัญญัติไว้ในปฏิญญาดังกล่าวมาเป็นแนวทางส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โดยเอาหลักในปฏิญญาสากล มาบัญญัติรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนระดับชาติตามหลักการที่องค์การสหประชาชาติกำหนดไว้ และเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิมนุษยชนที่สหประชาชาติได้จัดทำขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้ความสำคัญในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ วรรค ๑ ว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง” และยังได้รับรอง ปกป้อง และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยไว้ชัดเจนและครอบคลุมอย่างกว้างขวาง โดยถือว่าการมีสิทธิเสรีภาพเป็นหลัก การจำกัดตัดสิทธิเสรีภาพเป็นข้อยกเว้น และการใช้สิทธิเสรีภาพต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์เพื่อคุ้มครองส่วนรวม โดยบัญญัติไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งสามารถจำแนกได้เป็น ๓ ส่วน ได้แก่

๓.๑ สิทธิ เสรีภาพในความเป็นมนุษย์ คือ สิทธิ เสรีภาพ ที่เกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ความคิด จิตใจ ความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง ครอบครัว การประกอบอาชีพ การนับถือศาสนา การเดินทาง การเลือกถิ่นที่อยู่ การสื่อสาร การแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นสิทธิที่ติดตัวทุกคนมาตั้งแต่เกิด โดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธหรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการล่วงล้ำ คุกคาม หรือละเมิดได้

๓.๒ สิทธิ เสรีภาพในความเป็นพลเมือง คือ สิทธิ เสรีภาพ ที่เกี่ยวกับความต้องการขั้นพื้นฐานที่สามารถเรียกร้องจากรัฐในฐานะที่เป็นราษฎรของรัฐได้ และรัฐมีหน้าที่ต้องตอบสนองในรูปของการให้บริการสาธารณะ โดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบหรือความช่วยเหลือด้วยการเพิกเฉยไม่กระทำการตามที่ประชาชนในรัฐเรียกร้องได้ เช่น สิทธิในการได้รับการศึกษา สิทธิของผู้บริโภค เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ สิทธิในการได้รับข้อมูลข่าวสารจากรัฐ เสรีภาพในการรวมกันจัดตั้งพรรคการเมือง ตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สิทธิในการได้รับบริการด้านสาธารณสุข สิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐ สิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ เป็นต้น

๓.๓ สิทธิ เสรีภาพในความเสมอภาค คือ สิทธิ เสรีภาพ ที่เกี่ยวกับการได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันจากรัฐ และการไม่เลือกปฏิบัติ โดยที่รัฐไม่อาจปฏิเสธความเป็นกลางหรือความเป็นธรรมด้วยการละเลยไม่เข้าไปช่วยเหลือให้กับประชาชนได้รับอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน เช่น การเสมอกันในกฎหมายโดยได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน การไม่ถูกเกณฑ์แรงงาน การได้รับความคุ้มครองโดยรัฐและสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน เป็นต้น

สำหรับการดำเนินการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในประเทศไทย โครงการสเฟียร์<sup>๑๐</sup> หรือ กฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ โดยกลุ่มองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐด้านมนุษยธรรมและสภากาชาดและสภาเสี้ยววงเดือนแดงระหว่างประเทศ นับว่าเป็นหนึ่งในกรอบการดำเนินงานสากลที่ประเทศไทยใช้เป็นแนวทางในการจัดการสาธารณภัย โดยที่โครงการสเฟียร์เกิดจากความยึดมั่นในหลัก ๒ ประการ คือ ๑) การพยายามทำทุกวิถีทางเพื่อบรรเทาความทุกข์ยากเดือดร้อนของเพื่อนมนุษย์จากภัยพิบัติและความขัดแย้ง และ ๒) ผู้ประสบภัยมีสิทธิในการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรีและมีสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือ

โครงการสเฟียร์ ได้วางกรอบตามกฎบัตรด้านมนุษยธรรมและกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการช่วยชีวิตที่สำคัญ ได้แก่ ๑) แหล่งน้ำ สุขาภิบาล และการส่งเสริมสุขอนามัย ๒) ความมั่นคงด้านอาหารและโภชนาการ ๓) ที่พักพิง ที่อยู่อาศัย และเครื่องอุปโภค และ ๔) การบริการด้านสุขภาพ ซึ่งมุ่งเน้นการตอบสนองด้านมนุษยธรรมในช่วงของสถานการณ์ต่าง ๆ โดยมาตรฐานขั้นต่ำของสเฟียร์ครอบคลุมกิจกรรมที่ตอบสนองเพื่อความอยู่รอดอย่างเร่งด่วนของประชากรที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ เริ่มต้นด้วยการเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติ การตอบสนองด้านมนุษยธรรม และการฟื้นฟูในระยะแรก

กฎบัตรมนุษยธรรมแสดงถึงข้อตกลงร่วมกันในฐานหน่วยงานด้านมนุษยธรรมว่า มนุษย์ทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือความขัดแย้งมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือเพื่อให้แน่ใจว่าสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีศักดิ์ศรี ซึ่งหลักการที่ปรากฏในกฎบัตรมนุษยธรรมเป็นหลักสากล ที่สามารถนำมาปรับใช้กับเหตุภัยพิบัติหรือความขัดแย้งใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้น หรือต่อบุคคลที่แสวงหาความช่วยเหลือด้านความปลอดภัย โดยมีฐานมาจากหลักการด้านมนุษยธรรมขั้นพื้นฐานที่ว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมามีสิทธิและศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกันโดยกำเนิด

หลักการทั่วไป สิทธิ และภาระหน้าที่ ของกฎบัตรมนุษยธรรมให้ความสำคัญกับสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและความขัดแย้ง ทั้งผู้หญิง ผู้ชาย เด็กชายและเด็กหญิง ซึ่งรวมทั้งสิทธิในการเข้าถึงความคุ้มครองและความช่วยเหลือตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนสากล กฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายผู้ลี้ภัย ซึ่งกฎบัตรมนุษยธรรมมีวัตถุประสงค์สรุปได้ดังนี้

**(๑) สิทธิในการมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี** สะท้อนถึงมาตรการด้านสิทธิมนุษยชนที่คำนึงถึงการมีชีวิต โดยปราศจากการทรมานและทำร้าย สิทธิในการมีชีวิตอยู่นำมาซึ่งภาระหน้าที่ในการคุ้มครองชีวิตซึ่งได้รับการทำร้าย รวมทั้งคุณค่าและความเชื่อของปัจเจกบุคคลและชุมชนที่ได้รับผลกระทบตลอดจนความเคารพต่อสิทธิมนุษยชน เสรีภาพ และอิสรภาพในการนับถือและแสดงออกทางศาสนา

**(๒) สิทธิในการได้รับความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม** เป็นองค์ประกอบที่มีความจำเป็นต่อสิทธิในการมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี มาตรฐานที่เท่าเทียมกันในการดำรงชีวิต การให้ความช่วยเหลือต่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือความขัดแย้ง จะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับหลักการความเป็นกลาง ซึ่งปฏิบัติการบนพื้นฐานความจำเป็นและมีสัดส่วนที่เหมาะสมกับความจำเป็น รวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ โดยกำหนดให้บุคคลไม่ถูกเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากสถานภาพของบุคคล เช่น อายุ เพศสภาพ เชื้อชาติ สีผิว ชาติพันธุ์ เป็นต้น

<sup>๑๐</sup> The Sphere Project, ๒๐๑๑, “โครงการสเฟียร์ กฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ”, พิมพ์ครั้งที่ ๓, สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย.

(๓) **สิทธิในการคุ้มครองและความปลอดภัย** ความปลอดภัยและการรักษาความปลอดภัยของประชาชนในภาวะภัยพิบัติหรือความขัดแย้งเป็นสิ่งที่จะต้องตระหนักถึงประเด็นด้านมนุษยธรรมเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งการคุ้มครองมีความเกี่ยวข้องกับความปลอดภัย ศักดิ์ศรีและสิทธิของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือความขัดแย้ง ก่อให้เกิดหลักการคุ้มครองพื้นฐาน ๔ ประการ คือ ๑) หลีกเลี่ยงการนำบุคคลไปสู่อันตราย จะต้องกระทำอย่างเหมาะสม โดยหลีกเลี่ยงการนำประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือความขัดแย้งไปสู่อันตรายอื่น ๆ ๒) สร้างความมั่นใจว่าประชาชนสามารถเข้าถึงการช่วยเหลืออย่างเป็นธรรม ในสัดส่วนที่เหมาะสมและปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความเปราะบางมากที่สุดหรือผู้ที่เผชิญกับการถูกกีดกันออกจากพื้นที่ทางการเมืองหรือพื้นที่อื่น ๆ ๓) ปกป้องประชาชนจากอันตรายต่อร่างกายและจิตใจ อันเนื่องมาจากความรุนแรง หรือการข่มขู่ ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองจากการถูกบังคับหรือชักนำให้กระทำโดยปราศจากความเต็มใจ และ ๔) ช่วยเหลือประชาชนด้านการเรียกร้องสิทธิเพื่อเข้าถึงการเยียวยา และการฟื้นฟูจากการละเมิด เป็นบทบาทของหน่วยงานด้านมนุษยธรรมในการช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบ เรียกร้องสิทธิและเข้าถึงการเยียวยา และให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือประชาชนในการฟื้นฟูประชาชนจากผลของการละเมิดทางร่างกาย จิตใจ สังคมและเศรษฐกิจ จะเห็นได้ว่าหลักการคุ้มครองทั้ง ๔ ประการ เป็นสิ่งที่หน่วยงานด้านมนุษยธรรมสามารถและควรจะทำเพื่อช่วยปกป้องประชาชนที่ประสบภัยพิบัติ

#### ๔. การจัดการสาธารณสุขในประเทศไทย

##### ๔.๑ กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ

จากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างรวดเร็วและการเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ส่งผลให้แนวโน้มสถานการณ์สาธารณสุขของโลกทวีความรุนแรงมากขึ้น และถือเป็นภัยร้ายแรงที่คุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในทุกประเทศ ด้วยเหตุนี้เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนจึงถูกมองว่าเป็นกระแสหลักในการพัฒนาของนานาประเทศ เมื่อเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals – MDGs) ฉบับเดิมสิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ องค์การสหประชาชาติ (United Nations: UN) จึงได้กำหนดวาระการพัฒนาภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (post-2015 development agenda) ตามกระบวนทัศน์ “การพัฒนาที่ยั่งยืน” โดยจัดทำเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals–SDGs) ขึ้นจำนวน ๑๗ เป้าหมาย โดยเป้าหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสุขคือเป้าหมายที่ ๑ เป้าหมายที่ ๑๑ และเป้าหมายที่ ๑๓ กล่าวคือ

- **เป้าหมายที่ ๑ ขจัดความยากจน** มุ่งเน้นขจัดความยากจนในทุกรูปแบบให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ เป้าหมายดังกล่าวเกี่ยวข้องกับการกำหนดกลุ่มเป้าหมายที่อาศัยอยู่ในสถานการณ์ที่มีความเสี่ยงในการเข้าถึงทรัพยากรและการบริการขั้นพื้นฐาน รวมถึงการช่วยเหลือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งและภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ
- **เป้าหมายที่ ๑๑ สร้างเมืองและตั้งถิ่นฐานที่ปลอดภัย** มุ่งเน้นการผลักดันให้รัฐบาลระดับชาติและระดับท้องถิ่นต้องพยายามจัดการเพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในพื้นที่ การทำให้เมืองปลอดภัยและยั่งยืน เป็นการส่งเสริมการเข้าถึงที่อยู่อาศัยที่ปลอดภัยและเหมาะสมและพัฒนา

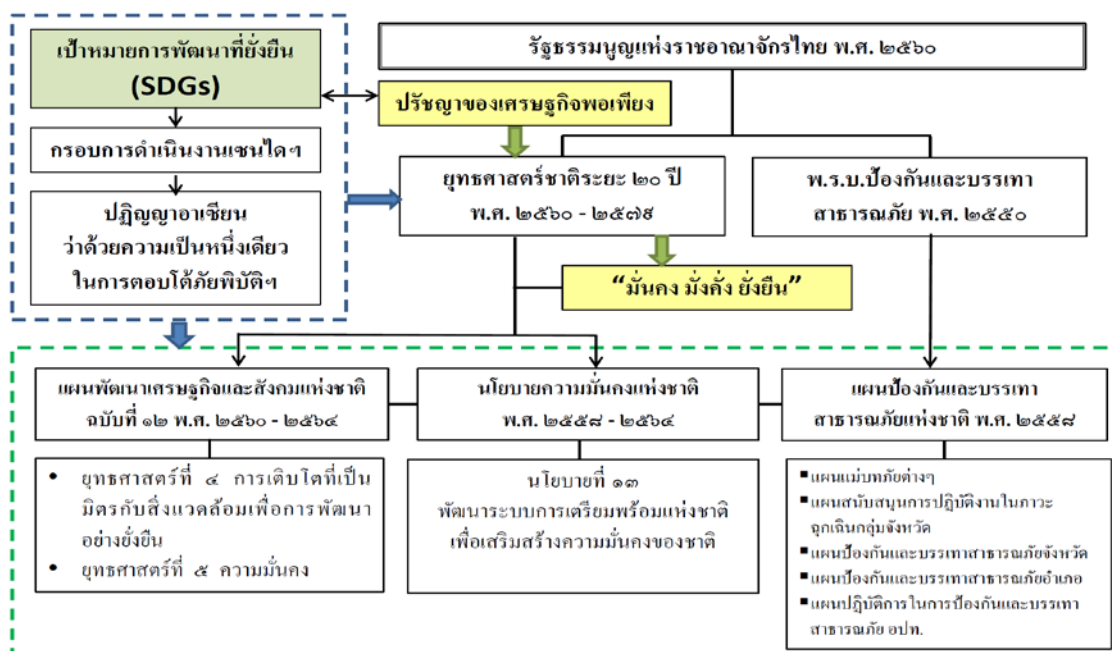
การตั้งถิ่นฐานของชุมชนแออัด นอกจากนี้ยังเกี่ยวข้องกับการลงทุนเรื่องการขนส่งสาธารณะ การสร้างพื้นที่สาธารณะสีเขียวและการปรับปรุงการวางผังเมืองและการจัดการในลักษณะแบบมีส่วนร่วม

▪ เป้าหมายที่ ๑๓ ดำเนินการอย่างเร่งด่วนเพื่อแก้ปัญหาโลกร้อน ส่งเสริมให้ทุกประเทศมีการจัดการการใช้ทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพและวิธีการกำจัดขยะที่เป็นพิษและมลพิษเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายนี้ การส่งเสริมให้มีการรีไซเคิลและลดขยะมูลฝอยในอุตสาหกรรม ธุรกิจและผู้บริโภคเป็นสิ่งสำคัญเท่าเทียมกับการสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาเพื่อก้าวเข้าสู่แผนการบริโภคที่ยั่งยืนภายในปี ๒๕๗๓

นอกจากเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนแล้ว ในระดับนานาชาติยังมีกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องสาธารณสุขโดยเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันคือกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๗๓ ซึ่งเป็นกรอบการดำเนินงานที่ได้รับการรับรองในการประชุมสหประชาชาติระดับโลกว่าด้วยการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ครั้งที่ ๓ ณ เมืองเซนได ประเทศญี่ปุ่น เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๘ กรอบเซนไดจัดทำขึ้นบนพื้นฐานที่ต้องการให้การดำเนินงานของรัฐและกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามกรอบการดำเนินการเฮียวโกะที่เคยใช้เป็นกรอบการดำเนินการด้านภัยพิบัติในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๘ - ๒๕๕๘ ให้เกิดความต่อเนื่อง อีกทั้งเป็นการนำเสนอนวัตกรรมใหม่ ๆ ด้านการจัดการสาธารณสุข

กรอบการดำเนินงานเซนไดฯ มีจุดมุ่งหมายที่จะบรรลุผลสัมฤทธิ์ในอีก ๑๕ ปีข้างหน้า คือ การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติและลดการสูญเสียชีวิต การดำรงชีวิตและสุขภาพ กายภาพ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมของบุคคล ภาคธุรกิจ ชุมชน และประเทศ อย่างเป็นรูปธรรม และเพื่อให้บรรลุผลลัพธ์ที่กำหนดไว้ กรอบการดำเนินงานเซนไดฯ จึงได้มีการกำหนดเป้าหมายไว้ว่า เป็นการป้องกันไม่ให้ความเสี่ยงจากภัยพิบัติใหม่ ๆ เกิดขึ้น และลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่มีอยู่ ผ่านการดำเนินการเชิงเศรษฐกิจ โครงสร้าง กฎหมาย สุขภาพ วัฒนธรรม การศึกษา สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี การเมือง และสถาบันอย่างบูรณาการและครอบคลุม เพื่อที่จะช่วยป้องกันและลดสถานะการเปิดรับภัยและความเปราะบางต่อภัยพิบัติ เสริมสร้างศักยภาพการเตรียมความพร้อมรับมือและฟื้นฟูเพื่อนำไปสู่ความเข้มแข็งในการเตรียมพร้อมรับมือและการฟื้นกลับเร็วเมื่อเกิดภัยพิบัติ ซึ่งประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกที่ร่วมลงนามให้การสนับสนุนการ ดำเนินการตามกรอบการดำเนินงานเซนไดฯ

นอกจากนี้ ในระดับภูมิภาคอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนรวมทั้งประเทศไทยได้ร่วมกันลงนามในปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวในการตอบโต้ภัยพิบัติทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค (Declaration on One ASEAN, One Response: ASEAN Responding to Disaster as One in the Region and Outside Region) ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๒๘ เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๙ ณ เวียงจันทน์ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว เพื่อเป็นกรอบการดำเนินการร่วมกันและส่งเสริมความร่วมมือระหว่างสมาชิกประเทศอาเซียนในเรื่องการจัดการสาธารณสุข



ความสัมพันธ์ระหว่างกรอบความร่วมมือระหว่างประเทศ กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

#### ๔.๒ กฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านการจัดการสาธารณภัยเป็นอย่างมาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา ๕๐ (๒) กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติและสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๗๙ มีการกำหนดประเด็นด้านการจัดการสาธารณภัย กล่าวคือ การพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติและระบบบริหารจัดการภัยพิบัติ รักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้เป็นหนึ่งในกรอบแนวทางที่สำคัญของยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี ด้านความมั่นคง เพื่อให้บรรลุซึ่งวิสัยทัศน์ที่ว่า “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง”

จากยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี มาสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ ซึ่งนับว่าเป็นแผนแรกที่ถูกใช้ให้เป็นกลไกเชื่อมโยงสู่การขับเคลื่อนการพัฒนา โดยกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดที่จะต้องบรรลุผลลัพธ์และผลสัมฤทธิ์ของการพัฒนา ซึ่งแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ ๑๒ ได้กำหนดให้ประเด็นเรื่องการจัดการสาธารณสุขเป็นหนึ่งในวาระสำคัญในการพัฒนาประเทศ ดังระบุไว้ในยุทธศาสตร์ที่ ๔ การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน ประเด็นบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงด้านภัยพิบัติที่มุ่งเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากสาธารณสุข และยุทธศาสตร์ที่ ๕ ประเด็นการพัฒนาเสริมสร้างศักยภาพการป้องกันประเทศเพื่อเตรียมพร้อมในการรับมือภัยคุกคามทั้งการทหารและภัยคุกคามอื่น ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสุข กล่าวคือส่งเสริมให้มีระบบเตรียมพร้อมและกลไกเผชิญเหตุที่มีประสิทธิภาพให้พร้อมในการปฏิบัติ ทั้งจากภัยด้านความมั่นคงและจากสาธารณสุขขนาดใหญ่ที่กลไกปกติไม่สามารถรองรับได้ รวมถึง การพัฒนาระบบบริหารจัดการเชิงบูรณาการและเตรียมความพร้อมในการตอบโต้ภาวะฉุกเฉิน ด้านโรคติดต่ออุบัติใหม่ และประเด็นการส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ ด้านความมั่นคง เพื่อบูรณาการความร่วมมือกับมิตรประเทศเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการป้องกัน ภัยคุกคามข้ามชาติ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดการสาธารณสุข กล่าวคือ ส่งเสริมการดำเนินความสัมพันธ์ กับต่างประเทศอย่างสมดุล ร่วมกันดำเนินการเชิงรุกเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากสาธารณสุข ขนาดใหญ่ รวมถึงการสร้างความร่วมมือกับภาคีเครือข่ายภายในประเทศ ภูมิภาค และนานาชาติ ในการวางระบบเฝ้าระวัง ป้องกัน ควบคุมโรค และภัยสุขภาพที่ได้มาตรฐานสากล การจัดระบบ บริหารจัดการป้องกันไม่ให้โรคและภัยสุขภาพมีการแพร่ระบาด ตลอดจนการฟื้นฟูเยียวยาภายหลัง เหตุการณ์กลับสู่ภาวะปกติ

นอกจากนี้ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ นโยบายที่ ๑๓ พัฒนาระบบ การเตรียมพร้อมแห่งชาติเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงของชาติ ยังได้ระบุถึงการพัฒนาด้านการจัดการ ภัยพิบัติ อาจสรุปได้ว่า พัฒนาระบบการเตรียมความพร้อมแห่งชาติให้ประสานสอดคล้องระหว่าง แผนระดับชาติ ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น และระดับชุมชน เพื่อรองรับการเผชิญภัยคุกคาม ทั้งด้านการทหาร การก่อการร้าย สาธารณภัย ภัยพิบัติขนาดใหญ่ และโรคอุบัติใหม่ รวมถึง การบรรเทาและฟื้นฟูภัยพิบัติ จัดให้มีระบบสั่งการที่มีเอกภาพ สามารถบูรณาการและผนึกกำลัง ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการภัยในเชิงรุก ทั้งการแจ้งเตือนภัย การป้องกันภัย การระงับภัย การบรรเทาภัย และการฟื้นฟูผลที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วม ของทุกภาคส่วนในการเตรียมพร้อมเผชิญภัยพิบัติ การมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยในเชิงรุก ทั้งในระดับท้องถิ่นและในระดับชาติ อีกทั้งยังเชื่อมโยงกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วย ความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) ภายใต้พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ซึ่งได้กำหนดประเด็นการพัฒนาระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติ โดยมีเป้าหมาย เชิงยุทธศาสตร์ให้ระบบการเตรียมพร้อมแห่งชาติเป็นทิศทางและแนวทางหลักในการเผชิญกับภาวะไม่ปกติ และจัดการความเสี่ยงอย่างบูรณาการจากการเผชิญภัยคุกคามทุกรูปแบบซึ่งรวมด้านสาธารณสุขด้วย โดยให้ทุกภาคส่วนพร้อมสนับสนุนการเตรียมพร้อมของชาติร่วมกันในลักษณะประชารัฐควบคู่ไปกับ

การส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกับต่างประเทศ ใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาระบบบริหารจัดการ ยุทธศาสตร์ให้มีประสิทธิภาพและผนึกกำลังในลักษณะหุ้นส่วนยุทธศาสตร์

สำหรับกฎหมายด้านการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือเป็นกรอบในการปฏิบัติราชการกฎหมายให้อำนาจไว้สำหรับผู้ปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทุกระดับ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดรายละเอียดผู้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งในมาตรา ๔ ได้นิยามความหมายของ “สาธารณภัย” ไว้ หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้ความหมายรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย

ภายใต้พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๘ อนุมัติแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อเป็นแผนแม่บทในการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย ซึ่งเป็นการนำแนวคิดการพัฒนาระบบการป้องกัน การเตรียมความพร้อม และการสร้างภูมิคุ้มกันโดยพัฒนาภูมิความรู้และเสริมสร้างความเข้มแข็งในระดับชุมชน ในการเฝ้าระวังและรับมือกับสาธารณสุข โดยมุ่งเน้นการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข ซึ่งประกอบด้วย การลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข ได้แก่ การป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อม ควบคู่กับการจัดการในภาวะฉุกเฉิน ได้แก่ การเผชิญเหตุ และการบรรเทาทุกข์ รวมถึงการฟื้นฟู ได้แก่ การฟื้นฟูสภาพและการซ่อมสร้าง และการสร้างให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีลักษณะเป็นแนวคิดการปฏิบัติในการบริหารจัดการสาธารณสุขของประเทศไทย โดยยึดแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข (Disaster Risk Reduction) และแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) ภายใต้การพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืนตามหลักสากล “รู้รับ – ปรับตัว – ฟื้นเร็วทั่ว – อย่างยั่งยืน” (Resilience) ซึ่งสอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction ๒๐๑๕ – ๒๐๓๐) ประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ได้แก่

*ยุทธศาสตร์ที่ ๑ การมุ่งเน้นการลดความเสี่ยงจากสาธารณสุข* เป็นการเน้นการป้องกัน การลดผลกระทบ และการเตรียมความพร้อมรับมือกับสาธารณสุข และส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนและทุกระดับ สร้างแนวปฏิบัติในการลดความเสี่ยง

*ยุทธศาสตร์ที่ ๒ การบูรณาการจัดการในภาวะฉุกเฉิน* เป็นการเผชิญเหตุ การบัญชาการเหตุการณ์ และการบรรเทาทุกข์ โดยเน้นเรื่องมาตรฐาน เอกภาพ และความยืดหยุ่นของโครงสร้างองค์กรในภาวะฉุกเฉิน

*ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืน* เป็นการฟื้นฟูสภาพ การซ่อมสร้าง และการพัฒนาให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม ซึ่งเป็นการดำเนินงานภายหลังจากที่ภาวะฉุกเฉินจากสาธารณสุข ได้บรรเทาลงหรือได้ผ่านพ้นไปแล้ว

*ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศในการจัดการสาธารณสุข* เป็นการพัฒนาศักยภาพการจัดการสาธารณสุขตามหลักสากล การประสานความช่วยเหลือ และการปฏิบัติงาน

ด้านมนุษยธรรม ส่งเสริมการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และส่งเสริมบทบาทของประเทศในฐานะแกนนำด้านการจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย

### ๔.๓ การจัดการสาธารณภัยในประเทศไทย

จากความเข้าใจเกี่ยวกับสาธารณภัยและความเสี่ยงจากสาธารณภัยที่มากขึ้น ทำให้ประเทศไทยยอมรับว่าสาธารณภัยเป็นเรื่องที่จัดการได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้ภัยเกิดขึ้นก่อน จากแนวคิดในอดีตที่เคยมุ่งเน้น “การบริหารจัดการสาธารณภัย (disaster management: DM) กล่าวคือ การจัดการเหตุการณ์ฉุกเฉิน การให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ผู้ประสบภัย หรือการฟื้นฟูสภาพหลังจากภัยได้เกิดขึ้นแล้ว มาเป็นการให้ความสำคัญมากขึ้นกับการดำเนินการเชิงรุกเพื่อ “การบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk management: DRM)”

ความเสี่ยงจากสาธารณภัย (disaster risk) หมายถึง โอกาสหรือความเป็นไปได้ในการได้รับผลกระทบทางลบจากการเกิดสาธารณภัย โดยผลกระทบสามารถเกิดขึ้นกับชีวิต สุขภาพ การประกอบอาชีพ ทรัพย์สิน และบริการต่างๆ ในระดับบุคคล ชุมชน สังคม หรือประเทศ การบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (DRM) เป็นการจัดการกับปัจจัยที่ทำให้เกิดความเสี่ยง ผ่านมาตรการต่าง ๆ ที่ช่วยทำให้ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากสาธารณภัยได้ลดน้อยลงที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยสามารถแบ่งมาตรการออกเป็นสามระยะสำคัญ ได้แก่ ระยะก่อนเกิดภัย ระยะระหว่างเกิดภัย และระยะหลังเกิดภัย



วงจรการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย<sup>๑๑</sup>

#### ๔.๓.๑ ระยะก่อนเกิดภัย

(๑) การป้องกันและลดผลกระทบ (prevention and mitigation) คือการดำเนินการเพื่อขจัดหรือลดโอกาสที่สาธารณภัยจะสร้างผลกระทบต่อบุคคล ชุมชนหรือสังคม โดยมากจะเกี่ยวข้องไม่จำกัดแต่เพียงการใช้โครงสร้างการก่อสร้างเพื่อป้องกันภัยเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงการดำเนินงานอื่น ๆ ที่ไม่ใช่โครงสร้างที่ทำให้การดำเนินงานที่เกี่ยวกับโครงสร้างเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากภัยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

<sup>๑๑</sup> กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๙.



ตัวอย่างการดำเนินงานที่ผ่านมาของประเทศไทย มาตรการที่ใช้โครงสร้าง เช่น การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำ การสร้างกำแพงกั้นน้ำริมตลิ่ง และการสร้างระบบระบายน้ำ เป็นต้น และ มาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง เช่น การออกกฎหมายควบคุมมาตรฐานการก่อสร้างอาคาร การจัดสรร การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

(๒) การเตรียมความพร้อม (preparedness) คือการดำเนินงานเพื่อให้ประชาชน หรือชุมชนมีความรู้และทักษะต่างๆ พร้อมทั้งจะเผชิญกับภัย เช่น การพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัย และการกระจายข่าวสาร การวางแผนเผชิญเหตุ การฝึกซ้อมแผน การจัดทำแผนอพยพและเตรียม เส้นทางอพยพ การเตรียมพร้อมด้านปัจจัยสี่และถุงยังชีพ การเตรียมการเพื่อสนับสนุนด้านเครื่องจักรกล เครื่องมือ และงบประมาณ การเตรียมพร้อมบุคลากรในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การฝึกทักษะ การกู้ชีพกู้ภัย เป็นต้น รวมถึงการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตการดำรงชีพให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อม

ตัวอย่างการดำเนินงานที่ผ่านมาของประเทศไทย เช่น ฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ ด้านการจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (community based disaster risk Management: CBDRM) โดยเป็นการให้ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ การเตือนภัยล่วงหน้า การจัดทำแผนที่เสี่ยงภัย และการจัดทำแผนการอพยพ แก่ประชาชนในชุมชน การจัดตั้ง ส่งเสริม และฝึกอบรมอาสาสมัคร ป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) เพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังและสอดส่องดูแลความปลอดภัยให้กับประชาชน ในพื้นที่ รวมทั้งการฝึกซ้อมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแบบบูรณาการ ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

สำหรับการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้าเป็นการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่บ่งชี้ว่ามีแนวโน้ม ที่จะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ไปยังส่วนราชการ หน่วยงาน กองอำนาจการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแต่ละระดับและประชาชน เพื่อให้ติดตามข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ระยะเวลาสำหรับการแจ้งเตือนล่วงหน้าขึ้นอยู่กับสาธารณภัยแต่ละประเภท แผนการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ปัจจุบัน คือ กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม) เป็นหน่วยประสานงานกลาง ร่วมกับกรมประชาสัมพันธ์ ในการจัดวางแนวทาง มาตรการ และขั้นตอนการปฏิบัติ ร่วมกับหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเฝ้าระวัง ติดตามสถานการณ์ เผยแพร่ประชาสัมพันธ์ และแจกจ่ายข้อมูลข่าวสารเพื่อให้การแจ้งเตือนล่วงหน้า มีมาตรฐานเป็นรูปแบบเดียวกัน ซึ่งสะดวกต่อการรับทราบและทำความเข้าใจกับข้อมูลที่ได้รับ

#### ๔.๓.๒ ระยะเวลาช่วงเกิดภัย

การเผชิญเหตุหรือการรับมือ (response) ให้ความสำคัญกับการรักษาชีวิตของผู้ประสบภัย เมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือเกิดสาธารณภัยเป็นหลัก โดยเน้นการให้ความช่วยเหลือ กู้ชีพ กู้ภัย การพยาบาลและสาธารณสุข ตลอดจนการบรรเทาทุกข์และแจกจ่ายของยังชีพ การดูแลช่วยเหลือ ผู้อพยพและการจัดการศูนย์อพยพ รวมทั้งการจัดการระบบบัญชาการเหตุการณ์ ทั้งระบบสั่งการ ระบบการสื่อสาร การประสานงาน และอื่น ๆ ที่จะทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถรับมือกับเหตุการณ์ และให้การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพและทันท่วงที ยกตัวอย่างการดำเนินการใน ระยะเวลาช่วงเกิดภัยดังนี้

(๑) การอพยพ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่า เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่ใด และการอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่นั้นจะเป็นอันตราย

ให้ผู้มีอำนาจตามมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีอำนาจสั่งอพยพผู้ซึ่งอยู่ในพื้นที่นั้น ออกจากพื้นที่อย่างเป็นทางการเป็นระเบียบ ทั้งนี้ ให้ดำเนินการอพยพไม่ต่ำกว่า ๑๒ ชั่วโมงก่อนเกิดสาธารณภัย และจัดให้มีกำลังเจ้าหน้าที่เข้ารักษาความสงบเรียบร้อย เพื่อป้องกันทรัพย์สินของประชาชน

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีแผนการอพยพสำหรับภัยที่มีลักษณะเฉพาะ อย่างภัยจากสึนามิ เพื่อให้การอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยสึนามิทั้งชายฝั่งทะเลอันดามัน ๖ จังหวัด และชายฝั่งทะเลอ่าวไทย ๑๖ จังหวัด สามารถหลบหนีไปอยู่ในที่ปลอดภัยได้ทันต่อเหตุการณ์ ระวัง ความแตกตื่นเสียชีวิตของประชาชน และลดผลกระทบต่อนิเวศจากสึนามิที่เกิดขึ้น

(๒) การรับบริจาค แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่า หากกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ หรือกองอำนวยการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยแต่ละระดับ พิจารณาเห็นว่ามีความจำเป็นต้องจัดให้มีการรับบริจาคเงิน หรือทรัพย์สินเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยให้ดำเนินการตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง อันได้แก่ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียโรของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๔ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการรับเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ทางราชการ พ.ศ. ๒๕๒๖ และระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการรับบริจาคสิ่งของเหลือใช้ ของศูนย์รับบริจาคเพื่อการสงเคราะห์ผู้เดือดร้อน พ.ศ. ๒๕๔๗

(๓) มาตรฐานการจัดตั้งศูนย์พักพิง แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวไว้ว่า การช่วยเหลือผู้ประสบภัย ที่อาศัยในศูนย์พักพิงชั่วคราวในระยะต้นและระยะกลางให้ได้ผลดี จำเป็นต้องคำนึงถึงสิ่งสำคัญ ได้แก่ การดูแลด้านความปลอดภัย การจัดการด้านสวัสดิการ อาหาร สุขภาพ และความเป็นอยู่ให้มีความสะดวก การรักษาพยาบาล และการควบคุมป้องกันโรคเป็นไปอย่างทั่วถึง การมีกิจกรรมฟื้นฟูสุขภาพจิต ร่วมกันเพื่อทำให้มีสุขภาพจิตดี และการรวมกลุ่มเป็นแห่งเดียวกันเพื่อติดต่อขอรับการสนับสนุนจากภายนอก โดยกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการกำหนด มาตรฐานและจัดทำคู่มือการบริหารศูนย์พักพิงชั่วคราว

#### ๔.๓.๓ ระยะเวลาหลังเกิดภัย

การฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (built back better and safer) มุ่งเน้นในการจัดการ สถานการณ์ภายหลังการเกิดสาธารณภัยเพื่อให้บุคคล ชุมชน หรือสังคมได้ฟื้นฟูสภาพกลับมาเป็นปกติ โดยการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าเดิม โดยประกอบด้วยการฟื้นฟูในเชิงโครงสร้างด้วยการซ่อมสร้าง (reconstruction) เช่น การซ่อมแซมอาคารบ้านเรือน โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก เบื้องต้น เป็นต้น และการฟื้นฟูสภาพ (rehabilitation) เช่น การดูแลสภาพแวดล้อมและสุขอนามัย การให้คำปรึกษาทางจิตสังคม (psychosocial) การฟื้นฟูสภาพจิตใจ และการเยียวยาทางการเงิน เป็นต้น ยกตัวอย่างการดำเนินการในระยะหลังเกิดภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังนี้

(๑) การฟื้นฟูสุขภาพให้แก่ผู้ประสบภัย ได้แก่ ด้านสมรรถภาพทางกายให้แก่ ผู้ประสบภัย (การตรวจรักษา ป้องกัน ควบคุมโรค และการฟื้นฟูความแข็งแรงทางร่างกาย ด้านสภาพจิตใจ

ของผู้ประสบภัย โดยให้กระทรวงสาธารณสุขเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนปฏิบัติการและกำหนดแนวทางการปฏิบัติร่วมกันกับส่วนราชการ หน่วยงาน และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(๒) การฟื้นฟูที่อยู่อาศัย ให้มีการบูรณะและการก่อสร้างที่อยู่อาศัยที่ถูกทำลาย และได้รับความเสียหายใหม่หรือพัฒนาที่อยู่อาศัยถาวร เพื่อเป็นทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหา ด้านที่อยู่อาศัยที่จะรองรับความต้องการของทั้งชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยชุมชนมีส่วนในการเสริมสร้างความถาวรยั่งยืนและความต้านทานต่อสาธารณภัยของที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ ภารกิจสนับสนุนการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยหลังการเกิดสาธารณภัยเพื่อป้องกันและลดผลกระทบต่อสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นอีก

(๓) การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ ส่งเสริมและสนับสนุนการพลิกฟื้นระบบเศรษฐกิจ (รวมถึงด้านเกษตรกรรม) คืนสู่สถานะที่มั่นคง และพัฒนาโอกาสทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งยั่งยืน และสามารถอยู่รอดในเชิงเศรษฐกิจได้ ทั้งนี้ สาธารณภัยไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินเท่านั้น แต่ยังเกิดความเสียหายให้กับตลาดสินค้าและบริการทั้งหมดอีกด้วย ดังนั้น ความรวดเร็วและประสิทธิผลในการพลิกฟื้นชุมชนให้สามารถพึ่งพาตนเอง และมีความสามารถในการอยู่รอดขึ้นอยู่กับ การปรับตัวอย่างรวดเร็วให้เข้ากับสภาวะตลาดที่เปลี่ยนแปลง การเปิดดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง และ/หรือการสร้างธุรกิจใหม่ การดำเนินธุรกิจทำให้มีการจ้างคนงาน การจัดหาบริการให้และตอบสนองความต้องการของชุมชน รวมถึงการสร้างรายได้อีกครั้ง ซึ่งเป็นการช่วยเหลือชุมชน รวมถึงการสนับสนุนทางการเงินในการฟื้นฟูด้านอื่น ๆ ที่มีความจำเป็นต่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ การดึงดูดการลงทุนจากภายนอก และบทบาทการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนเป็นประเด็นสำคัญที่ไม่อาจมองข้ามได้ในฐานะที่เป็นรากฐานที่สำคัญสำหรับการฟื้นฟูเศรษฐกิจของชุมชน

## ๕. บทวิเคราะห์สิทธิมนุษยชนกับการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทย

การจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัยของประเทศไทยดำเนินการตามแนวคิด “การรู้รับ – ปรับตัว – ฟื้นเร็วทั่ว – อย่างยั่งยืน” (Resilience) มุ่งเน้นการสร้างองค์ความรู้ ความตระหนัก และวัฒนธรรมความปลอดภัย แสดงให้เห็นว่าการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยในปัจจุบันให้ความสำคัญกับการเตรียมความพร้อมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตั้งแต่ภัยยังไม่เกิด การดำเนินการเตรียมความพร้อม เช่น การพัฒนาระบบแจ้งเตือนภัย การทำแผนอพยพ และการฝึกซ้อมแผน เป็นต้น การป้องกันและลดผลกระทบด้วยมาตรการเชิงโครงสร้าง เช่น การขุดเจาะบ่อบาดาล การสร้างเขื่อน การสร้างกำแพงกั้นน้ำริมตลิ่ง เป็นต้น และมาตรการที่ไม่ใช่โครงสร้าง เช่น การให้ความรู้และพัฒนาทักษะที่จำเป็นแก่ประชาชน และการสร้างเครือข่ายอาสาสมัคร เป็นต้น การดำเนินการเตรียมความพร้อมเหล่านี้ นับว่าเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้ชีวิตโดยปราศจากการทรมานทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ ตลอดจนการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี

การดำเนินการตามหลักการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Management : DRM) ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินการเชิงรุกเพื่อ “ลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction: DRR)” มีการดำเนินการผลักดันให้มีการประเมินความเสี่ยง (risk assessment) ในทุกพื้นที่ เพื่อให้ทราบและมีความเข้าใจถึงต้นเหตุของความเสี่ยงจากสาธารณภัย โดยปัจจัยที่คำนึงถึงในการประเมิน

ความเสี่ยงในทุกระดับประกอบไปด้วย ภัย (hazard) ความล่อแหลม (exposure) ความเปราะบาง (vulnerability) และศักยภาพ (capacity) สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยให้ความสำคัญต่อประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียมและเสมอภาคกัน โดยเฉพาะบุคคลชายขอบ (marginal people) เช่น ผู้พิการ เด็ก สตรี ผู้สูงอายุและผู้อพยพ เป็นต้น เห็นได้จากการให้ความสำคัญต่อปัจจัยประเด็นความเปราะบางที่หมายความถึงสถานะใด ๆ ที่ทำให้ประชาชน ชุมชน หรือสังคมขาดความสามารถในการปกป้องตนเอง หรือไม่สามารถรับมือกับสาธารณสุขหรือไม่สามารถฟื้นฟูได้อย่างรวดเร็วจากความเสียหายอันเกิดจากภัย ซึ่งนับว่าสอดคล้องกับหลักการของความเสมอภาค กล่าวคือ ประชาชนอาจได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ เนื่องจากมีข้อจำกัดหรือความจำเป็นของบุคคลนั้นแตกต่างกัน (Fair Discrimination)

นอกจากนี้ การให้ความสำคัญถึงประเด็นศักยภาพของประชาชนและชุมชนที่หมายความถึงความชำนาญหรือทรัพยากรต่าง ๆ ที่อยู่ในความครอบครองของประชาชน ชุมชน ซึ่งมีคุณลักษณะเชิงบวกสามารถพัฒนาเพื่อนำมาใช้เพิ่มขีดความสามารถของสังคมและชุมชนในการบริหารจัดการความเสี่ยงจากสาธารณสุข รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนการเรียนรู้เกี่ยวกับสภาพความเสี่ยงภัยของตน รู้จักวางแผนมาตรการและการปฏิบัติตัวเพื่อช่วยลดหรือถ่ายโอนความเสี่ยงดังกล่าวเพื่อลดโอกาสในการได้รับผลกระทบจากภัยหรือหากประสบกับภัยก็สามารถฟื้นตัวได้ด้วยแนวทางและในระยะเวลาที่เหมาะสม นับได้ว่าเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนอีกประการหนึ่งด้วยการยอมรับศักยภาพของบุคคลในสังคม โดยการให้เกียรติและคำนึงถึงคุณค่าขององค์ความรู้ของประชาชนและท้องถิ่น ตลอดจนปฏิบัติต่อประชาชนด้วยความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์

จากที่กล่าวมาข้างต้นแสดงให้เห็นว่าการจัดการสาธารณสุขของประเทศไทยในปัจจุบันตั้งอยู่บนพื้นฐานในการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนแทบทุกกระบวนการ นับตั้งแต่การเตรียมความพร้อมในการช่วยเหลือประชาชนในช่วงก่อนเกิดภัย การดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉินระหว่างเกิดภัย และการฟื้นฟูในช่วงหลังเกิดภัย ดังจะยกประเด็นสำคัญมาทำการวิเคราะห์ในเชิงลึก ดังต่อไปนี้

### **๕.๑ การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า**

กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้สั่งการให้จังหวัดแจ้งให้อำเภอ ทบพวนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ พ.ศ. ๒๕๕๘ และให้จังหวัดแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๐ ให้สอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ และเชื่อมโยงกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งในองค์ประกอบของแผน กำหนดให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งพื้นที่ต้องจัดทำแนวทางการปฏิบัติการแจ้งเตือนภัย เพื่อเป็นแนวทางการแจ้งข้อมูลข่าวสารที่บ่งชี้ว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดสาธารณสุขขึ้นในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงไปยังชุมชน หมู่บ้าน และประชาชน เพื่อให้ติดตามข้อมูลข่าวสารและความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่อง สิ่งเหล่านี้แสดงให้เห็นว่ากระบวนการแจ้งเตือนล่วงหน้าในประเทศไทย มุ่งเน้นการเสริมสร้างและพัฒนาการแจ้งเตือนภัยให้เข้าถึงทุกคนและครอบคลุมทุกพื้นที่ สอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนด้านความเสมอภาคที่ประชาชนทุกคนต้องได้รับการแจ้งเตือนล่วงหน้าอย่างเท่าเทียมและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

นอกจากนี้ ในปัจจุบันประเทศไทยได้ดำเนินการเตรียมความพร้อมและสร้างความตระหนักให้ประชาชนมีการรับรู้และเข้าใจความเสี่ยงของตนจากสาธารณสุขภัย มีการดำเนินการฝึกอบรมอาสาสมัครแจ้งเตือนภัยในชุมชนเมือง ตำบล และหมู่บ้านเพื่อเสริมสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับระบบเตือนภัยที่มีความแตกต่างกันของภัยแต่ละประเภท และมีการดำเนินการโดยอาศัยเทคโนโลยีโดยการจัดทำ Web Service ในการนำเสนอข้อมูล และ Mobile Application เพื่อเป็นช่องทางในการให้บริการข้อมูล และแจ้งเตือนภัยให้แก่ประชาชนและบุคคลที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษในกลุ่มเสี่ยงอื่น ๆ ผ่านสมาร์ตโฟน (Smart Phone) หรือแท็บเล็ต (Tablet) เป็นต้น

ตัวอย่างการดำเนินโครงการจัดฝึกอบรมเครือข่ายอาสาสมัครเตือนภัย "มิสเตอร์เตือนภัย" เป็นหนึ่งในโครงการที่ส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสาธารณสุขภัยของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันประเทศไทยมีเครือข่ายมิสเตอร์เตือนภัยครอบคลุมพื้นที่เสี่ยงอุทกภัย โครงการดังกล่าวดำเนินการเพื่อให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในงานป้องกัน ผู้นำชุมชน และอาสาสมัครในพื้นที่เสี่ยงภัยมาเข้ารับการฝึกอบรม ในเรื่องของการเฝ้าระวังภัยธรรมชาติ การอ่านเครื่องวัดปริมาณน้ำฝน การแจ้งเตือนภัย และการใช้อุปกรณ์แจ้งเตือนภัย รวมถึงแผนการอพยพประชาชน โดยเครือข่ายมิสเตอร์เตือนภัยจะทำหน้าที่เป็นผู้เฝ้าระวังสถานการณ์ เป็นผู้แจ้งเตือนภัย และเป็นผู้ประสานงานในการฝึกซ้อมแผนเตือนภัยและการอพยพประชาชน

การแจ้งข้อมูลข่าวสารที่บ่งชี้ว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดสาธารณสุขภัยต่อประชาชนนับว่าเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในประเด็นด้านสิทธิที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นในการมีชีวิตรอดปลอดภัยกับมาตรา ๕๐ (๑) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่กำหนดให้บุคคลและชุมชนย่อมมีสิทธิได้รับทราบและเข้าถึงข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะในครอบครองของหน่วยงานรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ

## **๕.๒ การอพยพ**

องค์ประกอบของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณสุขภัยแห่งพื้นที่ต้องจัดทำ**แนวทางปฏิบัติสำหรับการเตรียมการอพยพ** โดยมีองค์ประกอบคือ จำนวนผู้อพยพ บัญชีส่วนกลาง สิ่งอำนวยความสะดวกในการอพยพ การกำหนดเขตพื้นที่รองรับการอพยพให้อยู่ในพื้นที่ที่เหมาะสม การกำหนดเจ้าหน้าที่หรือผู้รับผิดชอบการอพยพไว้ให้ชัดเจน การกำหนดเส้นทางอพยพสำรองสำหรับภัยแต่ละประเภท รวมทั้งการสำรวจและการจัดเตรียมพาหนะ น้ำมันเชื้อเพลิง แหล่งพลังงาน และระบบสื่อสารการอพยพ แนวทางปฏิบัติสำหรับการเตรียมการอพยพนี้จะเป็นการสร้างความมั่นใจต่อประชาชนในทุกพื้นที่ว่าการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปอย่างมีมาตรฐานและทุกคนจะได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม

นอกจากการผลักดันให้ทุกพื้นที่มีแผนอพยพหลักผู้ประสบภัยแล้ว ประเทศไทยยังให้ความสำคัญต่อการ**ฝึกซ้อมตามแผนอพยพ** เช่น การฝึกซ้อมแผนอพยพหลบภัยสึนามิที่จัดขึ้นเป็นประจำทุกปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อมุ่งเน้นเสริมสร้างความรู้ทักษะและความชำนาญในการอพยพประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยสึนามิ และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยตลอดจนการสั่งการ การบัญชาการให้แก่บุคลากรด้านการแพทย์ฉุกเฉิน และหน่วยงานกู้ชีพกู้ภัย รวมทั้งการทดสอบเครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ และยานพาหนะให้พร้อมปฏิบัติจริง การฝึกซ้อมตามแผนอพยพจึงนับว่าเป็นการส่งเสริม

สิทธิมนุษยชนที่สร้างความมั่นใจให้ประชาชนว่าได้อยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัย มีความมั่นคงในการมีชีวิตอยู่อย่างมีศักดิ์ศรี สามารถใช้ชีวิตโดยปราศจากการทรมานทั้งทางด้านร่างกายและจิตใจ อันเป็นการตอบสนองต่อการเสริมสร้างและคุ้มครองสิทธิในสิ่งแวดล้อมที่ดี

การอพยพประชาชนเมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในพื้นที่และการอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่นั้นจะเป็นอันตรายต่อประชาชน นอกจากจะเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนทั้งในประเด็นเรื่องความเสมอภาคและสิทธิที่จะมีชีวิตรอดแล้ว ยังส่งเสริมสิทธิในในทรัพย์สินของประชาชนอีกด้วย ดังแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ระบุไว้ในองค์ประกอบของการเคลื่อนย้าย นอกจากการเคลื่อนย้ายทุกคนไปยังพื้นที่ปลอดภัยแล้ว เจ้าหน้าที่ยังต้องให้ความช่วยเหลือผู้อพยพในการขนย้ายทรัพย์สินของใช้ในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียงตามที่ได้รับการร้องขอ

นอกจากนี้ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ระบุว่า การเคลื่อนย้ายประชาชนต้องทำการจัดลำดับความสำคัญของผู้อพยพโดยแบ่งกลุ่มผู้อพยพที่ต้องได้รับการดูแลเป็นพิเศษ (กลุ่มเปราะบาง) เช่น กลุ่มผู้ป่วยทุพพลภาพ คนพิการ คนชรา เด็ก สตรี ควรได้รับการพิจารณาให้อพยพไปก่อน เป็นต้น ประเด็นนี้นับเป็นการส่งเสริมความเสมอภาคเท่าเทียมให้แก่บุคคลชายขอบ ซึ่งเป็นกลุ่มคนที่มีข้อจำกัดสมควรได้รับการปฏิบัติที่แตกต่าง ทั้งนี้ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังได้ระบุว่าบิดาและมารดาควรอพยพไปด้วยกัน ทั้งครอบครัวและครอบครัวเป็นกลุ่ม ประเด็นนี้นับได้ว่าเป็นการส่งเสริมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ด้วยการคำนึงถึงจิตใจของประชาชนและความผูกพันในครอบครัว

ในการช่วยเหลือผู้ประสบภัย ปัจจัยสี่หรือสิ่งที่มนุษย์จำเป็นต้องดำรงชีวิตซึ่งประกอบด้วย อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจะต้องคำนึงถึงเป็นลำดับแรก กล่าวคือ ผู้ประสบภัยมีสิทธิที่จะได้รับอาหารที่เพียงพอและเหมาะสม อาหารที่สะอาดและปลอดภัย และเป็นที่ยอมรับในวัฒนธรรมท้องถิ่น สิทธิที่จะมีเครื่องนุ่งห่มไว้เพื่อป้องกันอากาศหนาวเย็นหรือแสงแดดและป้องกันการกระทบกระแทกวัตถุอื่น ซึ่งสอดคล้องกับจารีตประเพณี สิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคงปลอดภัยและต้องไม่ถูกคุกคามในรูปแบบต่าง ๆ มีสาธารณูปโภคที่เหมาะสม มีน้ำดื่มที่สะอาดและปลอดภัย มีบริการด้านสุขอนามัยและบริการด้านพลังงาน รวมทั้งสิทธิด้านสุขภาพของผู้ประสบภัยที่จะสามารถมีสุขภาพกายสุขภาพจิตและคุณภาพชีวิตที่ดี ดังจะยกตัวอย่างในประเด็นการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว การรับบริจาค การฟื้นฟูสุขภาพ การฟื้นฟูที่อยู่อาศัย และการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ

### **๕.๓ การจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว**

ศูนย์พักพิงชั่วคราว คือ อาคารสิ่งก่อสร้างเดิมที่ถูกนำมาใช้เป็นที่พักอาศัยชั่วคราวสำหรับผู้ประสบภัยที่ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์ความขัดแย้งหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ ศูนย์พักพิงชั่วคราวนับว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตของผู้ประสบภัย แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ระบุแนวทางปฏิบัติในการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราว โดยให้การดำเนินการต้องคำนึงถึงสิ่งสำคัญ อันได้แก่ การดูแลด้านความปลอดภัย การจัดการด้านสวัสดิการ อาหาร สุขาภิบาล และความเป็นอยู่ให้มีความสะดวก การรักษาพยาบาล และการควบคุมป้องกันโรคเป็นไปอย่างทั่วถึง การมีกิจกรรมฟื้นฟูสุขภาพจิตร่วมกันเพื่อทำให้มีสุขภาพจิตที่ดีและการรวมกลุ่มเป็นแห่งเดียวกัน

เพื่อติดต่อขอรับการสนับสนุนจากภายนอก นอกจากนี้ ยังระบุให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดมาตรฐานและจัดทำคู่มือการบริหารศูนย์พักพิงชั่วคราว แสดงให้เห็นการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้ประสบภัยในด้านสิทธิในการมีที่อยู่อาศัย และเป็นการรับประกันว่าผู้ประสบภัยทุกคนจะได้รับการปฏิบัติด้วยความเสมอภาคเท่าเทียมตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้

ประเทศไทยได้ดำเนินการพัฒนาแนวทางการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวตามมาตรฐานสากล สำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยสหประชาชาติและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) โดยหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว คือ การมีส่วนร่วมของผู้อาศัย การให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับสภาพความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัย และการได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกเบื้องต้นนับเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน การที่ผู้อยู่อาศัยในศูนย์พักพิงได้มีอำนาจร่วมตัดสินใจในวิถีการดำเนินชีวิตของตนเองถือเป็นส่วนหนึ่งของการป้องกันการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนี้ การส่งเสริมให้ผู้อยู่อาศัยได้มีโอกาสนำประเพณีและวัฒนธรรมท้องถิ่นกลับเข้ามาสู่ชีวิตประจำวัน เช่น การกำหนดพื้นที่ทำกิจกรรมทางศาสนา การแบ่งพื้นที่ทำครัว การจัดกิจกรรมนันทนาการ เป็นต้น ยังช่วยส่งเสริมสุขภาพจิตที่ดีของผู้อยู่อาศัย และเป็นการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในด้านศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อีกทางหนึ่งด้วย

นอกจากนี้ ทางการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวตามมาตรฐานดังกล่าวยังให้ความสำคัญต่อการปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้พักพิง โดยมีการระบุปัจจัยเสี่ยงต่อการละเมิดสิทธิของผู้พักพิงที่ต้องคำนึงถึง ได้แก่ ความหนาแน่นและขนาดของศูนย์พักพิง ความเป็นส่วนตัว ลักษณะของอาคารที่อาจจะเพิ่มความเสี่ยงต่อผู้อยู่อาศัย โดยเฉพาะผู้หญิง เด็ก คนพิการ และผู้สูงอายุ รวมทั้งองค์ประกอบของประชากรในศูนย์พักพิงยังเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ต้องพิจารณา

ตัวอย่างการดำเนินการจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวเพื่อรองรับผู้อพยพจากสถานการณ์อุทกภัยอย่างรุนแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คือ ศูนย์พักพิงชั่วคราวชลบุรี ซึ่งเป็นศูนย์พักพิงชั่วคราวขนาดใหญ่ มีจำนวนผู้ประสบภัยที่เข้ามาพักอาศัยรวมทั้งสิ้นประมาณ ๘,๐๐๐ คน ศูนย์พักพิงชั่วคราวฯ มีการให้บริการปัจจัยที่จำเป็น อาหาร ที่อยู่อาศัย เครื่องนุ่งห่ม และยารักษาโรค เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย ยกตัวอย่างเช่น มีโรงครัวเพื่อประกอบอาหารให้กับผู้พักพิงได้รับประทานครบ ๓ มื้อต่อวัน มีการบริการทางการแพทย์และสาธารณสุข โดยจัดให้มีการบริการรักษาพยาบาลภายในศูนย์ รวมทั้งการเยียวยาให้การช่วยเหลือและฟื้นฟูสุขภาพจิต ประเมินด้านสุขภาพจิต โรคซึมเศร้า รักษาจิตเวช ส่วนด้านการสาธารณสุข ได้จัดให้มีการสำรวจสุขภาพสิ่งแวดล้อมที่พักอาศัยทุกคืน โดยจัดการปรับปรุงน้ำดื่มและน้ำใช้ การเก็บตัวอย่างอาหารและน้ำเพื่อความสะดวกและถูกสุขอนามัย มีบริการฉีดวัคซีนไข้หวัดใหญ่ ๒๐๐๙ เพื่อบริการผู้ประสบภัย การให้คำปรึกษาด้านแรงงาน เปิดการรับสมัครงาน และการบริการให้คำปรึกษาด้านประกันสังคม นอกจากนี้ ยังได้จัดกิจกรรมการฝึกอาชีพเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยอีกด้วย

#### **๕.๔ การรับบริจาคและการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย**

การรับบริจาคเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือนิติบุคคลที่มีศักยภาพได้ช่วยเหลือผู้ประสบภัย การบริจาคมีหลายรูปแบบทั้งในรูปแบบของเงินสด สิ่งจำเป็นในเวชบริบาล บริการ สินค้าใหม่หรือสินค้าใช้แล้ว โดยการดำเนินการทุกกระบวนการคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนของผู้ประสบภัยเป็นสิ่งสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น ระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการรับบริจาคสิ่งของเหลือใช้ของศูนย์

รับบริจาคเพื่อการสงเคราะห์ผู้เดือดร้อน พ.ศ. ๒๕๔๗ ประกาศ ณ วันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๔๗ ได้ระบุโดยสรุปใจความได้ว่า เจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบทำการตรวจนับสิ่งของที่ได้รับบริจาคให้ตรงกับจำนวนในใบรับบริจาค แล้วทำการคัดแยกประเภท จัดเก็บหมวดหมู่ พร้อมทั้งจัดทำทะเบียนสิ่งของไว้เป็นหลักฐาน ดังนี้ (๑) สิ่งของที่ยังไม่ได้ผ่านการใช้ หรือสิ่งของที่ผ่านการใช้แล้วแต่ยังมีสภาพดีพอที่จะแจกจ่ายต่อไปได้ (๒) สิ่งของที่ชำรุดเสียหายใช้การไม่ได้ (๓) สิ่งของที่ไม่เหมาะสมที่จะช่วยเหลือผู้เดือดร้อน โดยสิ่งของที่ชำรุดเสียหายใช้การไม่ได้หรือสิ่งของที่ไม่เหมาะสมที่จะช่วยเหลือให้แก่ผู้เดือดร้อนให้ดำเนินการทำลายหรือจำหน่ายออกจากบัญชี โดยถือปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบของทางราชการ

นอกจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ได้กำหนดรายละเอียดและคุณลักษณะเฉพาะของสิ่งของช่วยเหลือผู้ประสบภัยซึ่งเป็นปัจจัยในการดำรงชีพ เช่น ผ้าห่มนวม เสื้อกันหนาว เสื้อยืด ผู้ใหญ่ชาย-หญิง กางเกงขายาวผู้ใหญ่ ผ้าขาวม้า ผ้าถุงผู้ใหญ่สำหรับผู้หญิง ชุดเด็ก รองเท้า และข้าวสารอาหารแห้ง เป็นต้น ให้เป็นสินค้าที่มีคุณภาพและเหมาะสมกับการดำรงชีวิตอย่างมีศักดิ์ศรี ระเบียบฯ และการดำเนินการของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้มีการคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ของผู้ประสบภัย เป็นการให้เกียรติผู้ประสบภัย และเป็นการสร้างความมั่นใจว่าผู้ประสบภัยทุกคนจะได้รับการช่วยเหลืออย่างเท่าเทียมกัน และไม่เลือกปฏิบัติ

ในระดับท้องถิ่น แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดถึงแนวทางปฏิบัติในการรับ - จ่ายสิ่งของบริจาค โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำการหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดระเบียบการเก็บรักษาเงินบริจาคและสิ่งของบริจาค รวมถึงสถานที่เก็บรักษาสิ่งของบริจาค และวิธีแจกจ่ายเงินและสิ่งของบริจาค เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพและเกิดประโยชน์ต่อผู้ประสบสาธารณภัยอย่างเสมอภาคกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดทำบัญชีการรับ - จ่าย สิ่งของบริจาคไว้เป็นหลักฐาน เพื่อควบคุมระบบข้อมูลในการบริหารจัดการสิ่งของบริจาคอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมสามารถตรวจสอบได้ อันเป็นการส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงความช่วยเหลือของผู้ประสบภัยทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และการรับรองสิทธิของบุคคลและชุมชนในการที่จะร่วมดำเนินการในการบริจาคและสงเคราะห์ผู้ประสบภัย

### **๕.๕ การฟื้นฟูสุขภาพ**

การเข้าถึงการดูแลด้านสุขภาพเป็นปัจจัยสำคัญต่อการอยู่รอดในระยะแรกหลังเกิดสาธารณภัย ซึ่งมีผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่องานสาธารณสุขและความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ กฎบัตรมนุษยธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ (โครงการสเฟียร์) ได้ระบุเป้าหมายแรกของการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในภาวะภัยพิบัติ คือ การป้องกันและลดการเจ็บป่วยหรือเสียชีวิต

การดำเนินการในปัจจุบันสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินได้พัฒนาระบบการบัญชาการเหตุการณ์ทางด้านการแพทย์และสาธารณสุข (Public Health Emergency Incident Command System: PHEICS) ให้เหมาะสมกับบริบทการทำงานของระบบสาธารณสุขของไทย โดยนำหลักวิชาการและหลักปฏิบัติการของระบบการบัญชาการเหตุการณ์ (Incident Command System: ICS ) มาปรับใช้ให้เหมาะสม เพื่อให้การบริหารจัดการ สิ่งการ ควบคุม ประสานงาน การปฏิบัติการช่วยเหลือของหน่วยงาน



ทางด้านการแพทย์และสาธารณสุขของประเทศไทยในภาวะภัยพิบัติเป็นระบบ มีเอกภาพ เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ประชาชนได้รับการช่วยเหลือด้านการแพทย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อันเป็นการส่งเสริมการเข้าถึงสิทธิด้านสุขภาพและสิทธิในการได้รับบริการสาธารณสุขของรัฐของผู้ประสบภัยอีกด้วย

ยกตัวอย่างการช่วยเหลือประชาชนด้านการแพทย์และสาธารณสุขผู้ประสบภัยอุทกภัยภาคใต้ ๑๒ จังหวัด ในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการอย่างบูรณาการจัดหน่วยแพทย์และหน่วยบริการสาธารณสุขเคลื่อนที่ให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินการฟื้นฟูบูรณะโครงสร้างพื้นฐาน อุปกรณ์เครื่องมือทางการแพทย์และสาธารณสุข กล่าวคือ การเฝ้าระวังทางระบาดวิทยา การควบคุมและป้องกันโรค เพื่อไม่ให้เกิดการระบาดของโรคในระยะฟื้นฟูภายหลังน้ำลด เช่น โรคเลปโตสไปโรซิส (ฉี่หนู) และโรคที่เกิดจากยุงและแมลงวัน เป็นต้น การฟื้นฟูสุขภาพจิตใจและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ เช่น การดูแลช่วยเหลือและฟื้นฟูสุขภาพจิตผู้ที่มีความเสี่ยงต่อปัญหาสุขภาพจิต การเสริมกำลังใจให้กับบุคลากรสาธารณสุขและการเสริมสร้างพลังความเข้มแข็งการมีส่วนร่วมของชุมชน เป็นต้น การจัดการด้านสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม เช่น การจัดการความสะอาด ชยะ น้ำดื่ม สุขาภิบาลอาหาร ส้วมและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น และการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานด้านการแพทย์และสาธารณสุข โดยประเมินความเสียหายและดำเนินการด้านงบประมาณเพื่อการฟื้นฟูบูรณะโครงสร้างพื้นฐานด้านการแพทย์และสาธารณสุข รวมถึงการซ่อมแซมอุปกรณ์เครื่องมือแพทย์ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย

### **๕.๖ การฟื้นฟูที่อยู่อาศัย**

สาธารณภัยที่เกิดขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อบ้านเรือนของประชาชน ดังนั้น การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยให้มีความมั่นคงปลอดภัยจึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นสำคัญในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข ในปัจจุบันประเทศไทยได้มีการดำเนินการช่วยเหลือบูรณะและก่อสร้างที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยที่ถูกทำลายและได้รับความเสียหายใหม่หรือพัฒนาที่อยู่อาศัยถาวรเพื่อเป็นทางเลือกใหม่ในการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยที่จะรองรับความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ภารกิจสนับสนุนการฟื้นฟูที่อยู่อาศัยมุ่งที่จะแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยหลังการเกิดภัย เพื่อป้องกันและลดผลกระทบต่อสาธารณภัยที่จะเกิดขึ้นอีก เงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินได้กำหนดให้การซ่อมแซมให้คืนสู่สภาพเดิมเป็นหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการบรรเทาความเดือดร้อนเฉพาะหน้าของผู้ประสบภัย และในกรณีที่เกินขีดความสามารถในการดำเนินการขององค์กรในระดับท้องถิ่น สามารถขอรับการสนับสนุนจากหน่วยงานในระดับเหนือขึ้นไปตามลำดับ ได้แก่ งบประมาณของจังหวัด งบประมาณของกรม กระทรวง หน่วยงานนอกภาครัฐ องค์กรระหว่างประเทศ หรือของกลาง การฟื้นฟูที่อยู่อาศัยนับว่าเป็นการส่งเสริมสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยที่มีความมั่นคง แข็งแรง และปลอดภัยสำหรับผู้ประสบภัยอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

ยกตัวอย่างการดำเนินการเหตุการณ์อุทกภัยน้ำป่าดินโคลนถล่มที่ตำบลน้ำไผ่ อำเภอน้ำป่า จังหวัดอุดรธานี เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีบ้านเสียหายทั้งสิ้น ๗๑ หลังคาเรือน มีผู้เสียชีวิตจำนวน ๖ ราย และสูญหาย ๑ ราย โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำโดยมูลนิธิเพื่อนพึ่ง (ภาฯ) ยามยาก สภากาชาดไทย ได้เข้ามาใช้ความช่วยเหลือในการสร้างบ้านพักอาศัยถาวรทั้งหมดในพื้นที่ที่ปลอดภัย โดยบ้านพักที่ก่อสร้างให้กับประชาชนที่ประสบอุทกภัยดินโคลนถล่มเป็นแบบบ้านที่ได้ปรับปรุงแบบให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่น และมีการสร้างบ้านพักอาศัยสำหรับผู้พิการโดยเฉพาะอีก ๔ หลังคาเรือน

การดำเนินการดังกล่าวเป็นการส่งเสริมสิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิความเสมอภาคของประชาชนทุกคน เป็นการปรับสาธารณูปโภค การดำรงชีวิต และสภาวะวิถีความเป็นอยู่ของชุมชนที่ประสบภัยให้กลับสู่สภาวะปกติและพัฒนาให้ดีขึ้นและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer)

### ๕.๗ การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจ

สาธารณภัยไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินเท่านั้นแต่ยังส่งผลกระทบต่อตลาดสินค้าและบริการ การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจจากสาธารณภัยให้คืนสู่สภาวะที่มั่นคงและพัฒนาโอกาสทางเศรษฐกิจจะส่งผลให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็งอย่างยั่งยืนและประชาชนมีรายได้เพียงพอเพียงในการดำรงชีพ การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจมีสามองค์ประกอบที่ต้องดำเนินการ คือ การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เกษตรกรรม และการค้าและบริการ นอกจากนี้ การฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจจะเป็นการส่งเสริมสิทธิในการทำงาน ส่งเสริมให้ประชาชนมีรายได้สำหรับการซื้อหาปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญในการดำรงชีวิต อีกทั้ง ยังส่งเสริมเสรีภาพของประชาชนในการมีอิสระในการเลือกที่จะทำงานโดยไม่ถูกบังคับ

ยกตัวอย่างการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจจากเหตุการณ์อุทกภัยในพื้นที่ภาคใต้ ๑๒ จังหวัด ในช่วงเดือนธันวาคม ๒๕๕๙ ถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ด้านการดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประกอบการ/ลูกจ้าง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการจัดสรรงบประมาณให้จังหวัดที่ประสบอุทกภัยเพื่อดำเนินโครงการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนด้านอาชีพ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยเป็นการจัดกิจกรรมช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยาประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในแต่ละด้าน มีผู้รับบริการถึง ๒๗,๖๗๖ ราย โดยมีการดำเนินการดังต่อไปนี้ (๑) ด้านการจัดหางาน เช่น การประชาสัมพันธ์ ตำแหน่งงานว่าง การให้คำแนะนำ การสมัครงาน การส่งเสริมรับงานทำที่บ้าน และการเยียวยาลูกหนี้กองทุนผู้รับงานไปทำที่บ้าน เป็นต้น (๒) ด้านการพัฒนาฝีมือแรงงาน ได้แก่ การฝึกอบรมหลักสูตรระยะสั้นและการช่วยเหลือประชาชนโดยศูนย์ช่างชุมชน เป็นต้น (๓) ด้านการสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เช่น การให้ความรู้สิทธิหน้าที่ของนายจ้างลูกจ้าง และการให้กู้เงินฟื้นฟูด้านความปลอดภัยในสถานประกอบการหลังน้ำท่วม เป็นต้น (๔) ด้านการประกันสังคม เช่น การลดอัตราเงินสมทบฝ่ายนายจ้างและลูกจ้าง (ม.ค. – มี.ค. ๖๐) และการขยายหรือเลื่อนเวลาจ่ายเงินสมทบของนายจ้างและผู้ประกันตนโดยไม่เสียเงินเพิ่ม เป็นต้น และ (๕) การจ่ายเงินทดแทนการว่างงานให้ผู้ประกันตนที่ประสบอุทกภัยตามกฎหมายกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและอัตราการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน เนื่องจากมีเหตุสุดวิสัย พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น

นอกจากนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ดำเนินการพัฒนาระบบการประเมินความต้องการหลังเกิดภัย (Post Disaster Need Assessment: PDNA) ตามยุทธศาสตร์ที่ ๓ การเพิ่มประสิทธิภาพการฟื้นฟูอย่างยั่งยืนของแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นการพัฒนาแนวทางการประมาณความเสียหายของสินทรัพย์ทางกายภาพและสาธารณูปโภคที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยขนาดใหญ่ และความสูญเสียในด้านเศรษฐกิจที่เป็นผลตามมา โดยเฉพาะความต้องการฟื้นฟูในระดับชุมชน และภาคส่วน/สาขาการผลิต (Sector) เพื่อนำไปสู่การตัดสินใจในระดับนโยบายในการสร้างคืนใหม่ให้ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิมและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและสิทธิในการมีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวของบุคคลและชุมชนในพื้นที่อย่างแท้จริง

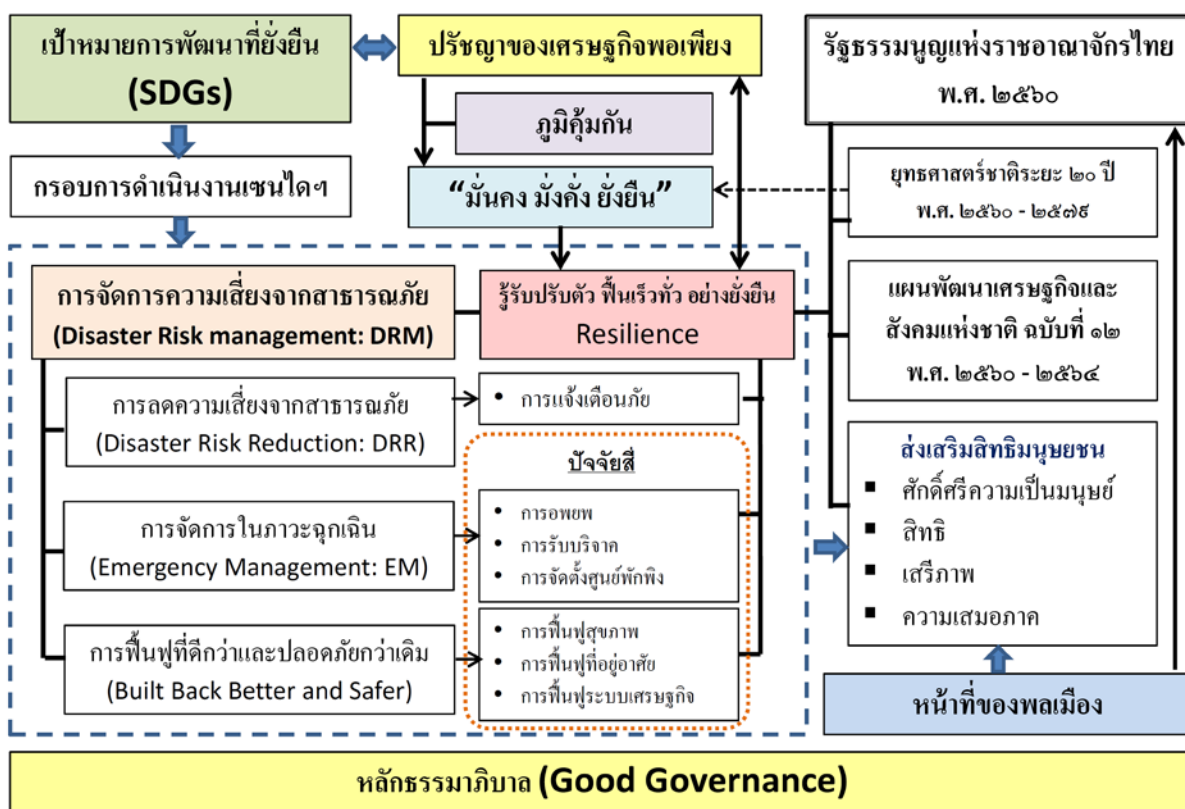
สรุป

การจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยในปัจจุบันได้นำแนวคิดการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยมาใช้เป็นแนวทางการดำเนินงานเพื่อนำไปสู่ความยั่งยืนโดยมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติให้แก่หน่วยงานทุกภาคส่วนในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างบูรณาการ เป็นระบบ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน การดำเนินการลดความเสี่ยงมีความสอดคล้องกับกรอบการดำเนินงานต่าง ๆ ของโลก ได้แก่ กรอบการดำเนินงานเซนไดเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๖ (Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015 – 2030) หรือกรอบเซนได เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ปฏิญญาอาเซียนว่าด้วยความเป็นหนึ่งเดียวในการตอบโต้ภัยพิบัติทั้งภายในและภายนอกภูมิภาค (Declaration on One ASEAN, One Response: ASEAN Responding to Disaster as One in the Region and Outside Region) และการดำเนินการลดความเสี่ยงยังสอดคล้องกับนโยบายของประเทศทั้งยุทธศาสตร์ชาติระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๗๙) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑๒ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๔ และนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยความมั่นคงแห่งชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)

การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย (Disaster Risk Reduction) และแนวทางการฟื้นฟูที่ดีกว่าและปลอดภัยกว่าเดิม (Build Back Better and Safer) และการดำเนินการพัฒนาศักยภาพและส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติอย่างยั่งยืนตามหลักสากล “รู้รับ – ปรับตัว – ฟื้นเร็วทั่ว – อย่างยั่งยืน” (Resilience) นับว่าเป็นการให้ความสำคัญกับสิทธิมนุษยชนในประเด็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ของผู้ประสบภัยโดยเริ่มตั้งแต่การเตรียมความพร้อมก่อนที่จะเกิดภัย เช่น การจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มเปราะบาง การวางแผนการรับมือสาธารณภัยและการฟื้นฟู การให้ความรู้และฝึกอบรม รวมทั้งการจัดเตรียมงบประมาณ เงินอุดหนุน ราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย เป็นต้น การเตรียมความพร้อมในระยะก่อนเกิดภัยดังกล่าวส่งผลให้ในระหว่างเกิดภัย ผู้ประสบภัยได้รับปัจจัยสี่ที่จำเป็นในการดำรงชีวิตอย่างรวดเร็วและทั่วถึง และช่วงเวลาหลังเกิดภัยผู้ประสบภัยได้รับการฟื้นฟูทุกด้านเพื่อให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตได้อย่างปกติสุข ในระยะเวลาที่เหมาะสม นอกจากนี้ การดำเนินการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยยังสอดคล้องกับ **ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง** ซึ่งเป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระราชดำรัสแก่ชาวไทยตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๗ เป็นต้นมา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง “**หลักการสร้างภูมิคุ้มกัน**” ซึ่งหมายถึงการเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งการสร้างภูมิคุ้มกันมีความสำคัญเป็นอย่างมากในสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศในปัจจุบันที่ส่งผลให้สาธารณภัยทวีความรุนแรงมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม การจัดการสาธารณภัยเป็นการดำเนินการที่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากหลากหลายหน่วยงาน ทั้งหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานภาคเอกชน และประชาชน ถึงแม้ว่าในปัจจุบันประเทศไทยจะมีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้เป็นกรอบแนวทางปฏิบัติให้แก่ทุกหน่วยงานแล้ว แต่การพัฒนาการบูรณาการและประสานงานการปฏิบัติงานรวมกันอย่างเป็นเอกภาพ รวมไปถึงการพัฒนากระบวนการข้อมูล

และการเชื่อมโยงข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือเป็นประเด็นสำคัญที่ทางกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศให้ความสำคัญและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง การดำเนินการพัฒนาในประเด็นดังกล่าวจะเป็นการเอื้อต่อการส่งเสริมสิทธิมนุษยชนในการจัดการสาธารณภัย ทั้งนี้ การดำเนินงานของทุกหน่วยงานต้องดำเนินการอยู่บนพื้นฐานตามหลักการหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นสำคัญ



การจัดการสาธารณภัยและสิทธิมนุษยชน

นอกจากการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากสาธารณภัยแล้ว การตระหนักถึงหน้าที่ของพลเมืองที่ดีของประชาชนด้วยการเคารพกฎหมาย เคารพสิทธิเสรีภาพของผู้อื่น และมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ป้องกัน และแก้ไขปัญหาของชุมชนและสังคม รวมทั้งให้ความร่วมมือในการลดความเสี่ยงจากสาธารณภัยนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการลดความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน การประพฤติตนตามหน้าที่ของพลเมืองที่ดีดังกล่าวเป็นการกระทำที่ยกระดับคุณค่าของความเป็นมนุษย์ เป็นการดำรงชีวิตอยู่อย่างมีคุณค่าและเป็นที่ยอมรับของสังคม ดังรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๔ หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา ๕๐ (๒) ได้กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ ป้องกันประเทศ พิทักษ์รักษาเกียรติภูมิ ผลประโยชน์ของชาติ และสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

### บรรณานุกรม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐.

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๘.

กรอบการดำเนินงานเซนต์ไคเพื่อการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๗๓

พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔.

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, ๒๕๕๙, การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย, พิมพ์ครั้งที่ ๓, บริษัท เวิร์ค พรีนติ้ง จำกัด.

**สิทธิมนุษยชน...ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์**, แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ประเทศไทย.

The Sphere Project, ๒๐๑๑, “โครงการสเฟียร์ มาตรฐานมนุษยธรรมและมาตรฐานขั้นต่ำในการตอบสนองต่อภัยพิบัติ”, พิมพ์ครั้งที่ ๓, สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สภากาชาดไทย.

Amnesty International Thailand, สิทธิมนุษยชนคืออะไร, **Amnesty International Thailand** [Online], Available: <http://www.amnesty.or.th/our-work/human-rights-education/about> [2017, June 1].

กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, ๒๕๕๑, **ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน Universal Declaration of Human Rights**, กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ.

**เรื่องที่ ๑ ความหมายของสิทธิมนุษยชน** [Online], Available:

<http://sites.google.com/site/mayoomayoomayoo/siththi-mnusy-chn/reuxng-thiokhwam-hmay-khxng-siththi-mnusy-chn> [2017, June 1].

**Pornnapa Kamsasim : สิทธิและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์** [Online], Available :

[http://pornnapa101.blogspot.com/2012/07/blog-post\\_08.html](http://pornnapa101.blogspot.com/2012/07/blog-post_08.html) [2017, June 30].