

การจัดการภัยพิบัติสำหรับผู้พิการกับยุทธศาสตร์อินซอนเพื่อ “ทำสิทธิให้เป็นจริง”^๑ (Incheon Strategy : Make the Right Real)

คนพิการ คือ คือ ประชากรกลุ่มเปราะบางประเภทหนึ่งที่สมควรได้รับการส่งเสริมให้มีศักยภาพและทักษะในการช่วยเหลือตนเองได้ในยามที่เกิดภัย รวมถึงได้รับการอำนวยความสะดวกจากรัฐในเรื่องการเตรียมความพร้อมรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในฐานะพลเมืองเช่นเดียวกับประชาชนทั่วไป

จากรายงานสถานการณ์ด้านคนพิการในประเทศไทยที่จัดทำโดยกรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๖๐พบว่า ประเทศไทยมีคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการทั้งสิ้น จำนวน ๑,๘๐๒,๓๗๕ คน คิดเป็นร้อยละ ๒.๗๒ ของประชากรทั้งประเทศ โดยจำแนกตามเพศเป็นคนพิการเพศชาย จำนวน ๙๕๑,๑๙๙ (ร้อยละ ๕๒.๗๗) และเพศหญิง จำนวน ๘๕๑,๑๗๖ คน (ร้อยละ ๔๗.๒๓)

เมื่อพิจารณาในด้านการกระจายตัวของประชากร พบว่า ผู้พิการอาศัยอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุด จำนวน ๗๓๑,๕๑๑ คน (ร้อยละ ๔๐.๕๙) รองลงมา ได้แก่ ภาคเหนือ จำนวน ๔๐๙,๐๕๖ คน (ร้อยละ ๒๒.๗๐) ภาคกลาง จำนวน ๓๖๘,๑๐๔ คน (ร้อยละ ๒๐.๔๒) และภาคใต้ จำนวน ๒๐๖,๐๕๒ คน (ร้อยละ ๑๑.๔๓) ส่วนกรุงเทพมหานคร จำนวน ๗๕,๘๓๑ คน (ร้อยละ ๔.๒๑) และรอการยืนยันข้อมูล จำนวน ๑๑,๘๓๑ คน (ร้อยละ ๐.๖๖)

ปัญหาของคนพิการในสถานการณ์ภัยพิบัติ

ปัจจุบันทั่วโลก ยอมรับว่าสาธารณภัยเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีคนบาดเจ็บและเสียชีวิตจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของทุกคนซึ่งรวมถึงคนพิการด้วย นอกจากนี้ประเทศไทยยังประสบปัญหาภัยพิบัติที่หลากหลาย รุนแรง และเกิดขึ้นบ่อย เช่น ไฟป่า ภัยหนาว ภัยแล้ง อุทกภัยดินโคลนถล่ม และแผ่นดินไหว ทำให้คนพิการ ครอบครัวและผู้ดูแลคนพิการต่างประสบปัญหาในการดำรงชีวิตและปฏิบัติกิจวัตรประจำวันด้วยความยากลำบาก และคนพิการก็มักเป็นคนสุดท้ายในบ้านหรือในชุมชนที่ “ติดอยู่ในบ้าน” และเป็นคนสุดท้ายที่ได้รับการช่วยเหลือ โดยปัญหาที่พบมีดังนี้

- ขาดระบบการจัดการภัยพิบัติที่เป็นระบบ นับตั้งแต่การเฝ้าระวังภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อมสำหรับคนพิการและชุมชน
- ขาดการจัดทำแผนที่คนพิการ เพื่อให้สามารถช่วยเหลือในกรณีเกิดภัยพิบัติ
- ไม่มีการแจ้งเตือนภัยที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ การช่วยเหลือ การเคลื่อนย้ายคนพิการในระยะเร่งด่วน
- ขาดการสนับสนุนให้มีศูนย์พักพิงซึ่งสามารถให้ความช่วยเหลือคนพิการทุกประเภทและเอื้อสำหรับทุกคน ตลอดจนระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการฟื้นฟูเยียวยาภายหลังสถานการณ์ภัยพิบัติได้สิ้นสุดลง

ยุทธศาสตร์อินซอน เพื่อ “ทำสิทธิให้เป็นจริง”

จากแผนการจัดการภัยพิบัติสำหรับคนพิการ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ “คนพิการและผู้ดูแลคนพิการมีความปลอดภัยในสถานการณ์ภัยพิบัติ” ได้มีการนำยุทธศาสตร์อินซอนเพื่อ “ทำสิทธิให้เป็นจริง” (Incheon Strategy : Make the Right Real) มาเป็นนโยบายในการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติสำหรับคนพิการ โดยได้รับการรับรองจากที่ประชุมเจ้าหน้าที่ระดับสูงระหว่างรัฐบาล ภายใต

^๑ ข้อมูลจากแผนการจัดการภัยพิบัติสำหรับคนพิการ ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔ เข้าถึงได้จาก

<http://web1.dep.go.th/sites/default/files/files/law/620131disastermanagement60-64.pdf>

การดำเนินการทศวรรษคนพิการแห่งเอเชียและแปซิฟิก พ.ศ. ๒๕๕๖ – ๒๕๖๕ จัดตั้งโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก (ESCAP) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม – ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ณ เมืองอินซอน สาธารณรัฐเกาหลี โดยยุทธศาสตร์อินซอนมีรากฐานมาจากอนุสัญญาว่าด้วยคนพิการและกรอบการปฏิบัติงาน และกรอบการปฏิบัติงานแห่งสหประชาชาติจากทะเลสาบบิวาสู่อสังคมนุรณาการ และตั้งอยู่บนฐานสิทธิสำหรับคนพิการในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก

**แนวทางปฏิบัติ ยุทธศาสตร์อินซอน เพื่อ “ทำสิทธิให้เป็นจริง” เพื่อการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ :
ในระดับชาติ ระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาค**

- **ระดับชาติ** : หัวใจของการดำเนินการตามกลยุทธ์อินซอน คือ กลไกความร่วมมือในระดับชาติด้านคนพิการ โดยมีหน่วยงานที่เชื่อมโยงกันภายในประเทศ ในการประสานและเร่งให้เกิดการดำเนินการตามกลยุทธ์อินซอนในระดับชาติและระดับภายในประเทศ สำนักงานสถิติแห่งชาติจะมีบทบาทในการเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักในการจัดทำข้อมูลพื้นฐานเพื่อใช้เป็นตัวชี้วัดความก้าวหน้าในการดำเนินการตามกลยุทธ์อินซอน
- **ระดับอนุภูมิภาค** : องค์การภาคส่วนระหว่างรัฐบาลในระดับอนุภูมิภาค เช่น สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน) องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศในมหาสมุทรแปซิฟิก และสมาคมความร่วมมือแห่งภูมิภาคเอเชียใต้ มีบทบาทสำคัญในการเร่งให้เกิดการดำเนินการตามปฏิญญารัฐมนตรีและกลยุทธ์อินซอน โดยการส่งเสริมนโยบายและโครงการที่รวมประเด็นด้านคนพิการเข้าไว้ในอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
- **ระดับภูมิภาค** : ประเทศสมาชิกและสมาชิกสมทบของ ESCAP ควรหารือกันถึงความก้าวหน้า ความท้าทายและแนวทางการปฏิบัติที่ดีในการดำเนินการตามปฏิญญารัฐมนตรีและกลยุทธ์อินซอนในการประชุมสามัญของคณะกรรมการด้านการพัฒนาสังคมหรือคณะกรรมการ ชุดอื่นในลักษณะเดียวกันโดยควรสนับสนุนให้ตัวแทนจากองค์กรภาคประชาสังคมเข้าร่วมการประชุมด้วย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศได้ดำเนินงานตามยุทธศาสตร์อินซอน เพื่อ “ทำสิทธิให้เป็นจริง” ดังนี้

๑. ก่อนเกิดภัย ได้ดำเนินการเตรียมความพร้อม โดยจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงกรุงเทพมหานคร จัดทำโครงการฝึกอบรมการจัดการกับสถานการณ์ภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (CBDRM : Community Base Disaster Risk Management) ส่งเสริมการจัดทำแผนเตรียมพร้อมรับมือภัยพิบัติของชุมชน ประกอบด้วย ข้อมูลพื้นฐานสถานการณ์ภัย พื้นที่เสี่ยงภัย เส้นทางอพยพ บัญชีรายชื่อกลุ่มเสี่ยง กลุ่มเปราะบาง ฯลฯ การฝึกซ้อมแผนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับกลุ่มจังหวัด ระดับจังหวัด ระดับอำเภอและระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี

^๒ สรุปรายงาน เรื่อง “คนพิการกับการจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติ” โดยคณะกรรมการการพัฒนาสังคมและกิจการเด็กเยาวชน สตรี ผู้สูงอายุคนพิการ และผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา ดำเนินงานโดย คณะอนุกรรมการด้านคนพิการ วันพุธที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ณ ห้องรับรอง ๑ - ๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ เข้าถึงได้จาก <https://www.senate.go.th/>

๒. ขณะเกิดภัย มีการจัดชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤต และเจ้าหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการกับสถานการณ์ภัยพิบัติ มีการจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเพื่อควบคุม สั่งการ ประสานงานในการจัดการสาธารณภัยการช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยง กลุ่มเปราะบาง เมื่อเกิดสาธารณภัย โดยหน่วยงานของ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและประสานงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นระบบและทันต่อสถานการณ์

๓. หลังเกิดภัย มีการสำรวจความเสียหาย ค้นหาช่วยเหลือผู้ประสบภัย รวมถึงประเมินความต้องการของผู้ประสบภัยภายหลังเกิดภัย และให้การช่วยเหลือตามระเบียบและหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือตามที่กำหนด

จะเห็นได้ว่า การให้ความสำคัญกับการจัดการสาธารณภัยนั้นเป็นเรื่องที่สำคัญ โดยทุกคนมีสิทธิเสรีภาพบนความเสมอภาคเท่าเทียมกันในการที่จะได้รับการดูแลเรื่องความปลอดภัยจากสถานการณ์สาธารณภัยต่าง ๆ ซึ่งผู้พิการก็เป็นบุคคลที่ควรได้สิทธิดังกล่าวนี้ด้วยเช่นกัน

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่กล่าวมาข้างต้น สิ่งที่สะท้อนกลับให้ภาครัฐต้องนำไปคิดต่อ คือ จะต้องทำอย่างไรให้คนพิการสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะด้านความปลอดภัยที่รัฐจัดให้ได้อย่างตรงความต้องการ เช่น คนหูหนวกไม่สามารถรับรู้ถึงเสียงสัญญาณเตือนภัยได้ คนตาบอดไม่สามารถมองเห็นป้ายเตือนหรือสัญลักษณ์ความปลอดภัยต่างๆ ได้ และคนพิการด้านการเคลื่อนไหวไม่สามารถวิ่งหนีหรืออพยพไปบนเส้นทางปกติเหมือนคนทั่วไปได้ เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ถือเป็นหน้าที่สำคัญของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.๒๕๕๐ และภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องคิดหานวัตกรรมหรือปรับปรุงทบทวนกฎระเบียบที่เอื้อต่อการให้บริการสาธารณะในด้านการดูแลความปลอดภัยให้แก่ประชาชนกลุ่มเปราะบาง อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ร่วมกัน โดยใช้ยุทธศาสตร์อินซอนเพื่อ “ทำสิทธิให้เป็นจริง” (Incheon Strategy : Make the Right Real) เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนให้เป็นรูปธรรมต่อไป ซึ่งมีข้อเสนอแนะในแต่ละระดับ ดังนี้

ข้อเสนอระดับชาติ

(๑) ให้มีการกำหนดประเด็นภัยพิบัติเป็นวาระแห่งชาติที่ผู้นำทุกระดับจะต้องให้ความสำคัญ รวมถึงมีการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบโดยให้ความสำคัญกับคนทุกกลุ่มในสังคม

(๒) ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพัฒนาระบบในการบริหารจัดการภัยพิบัติสำหรับคนพิการอย่างเป็นระบบนับตั้งแต่

- ❖ การเฝ้าระวังภัยพิบัติ
- ❖ การจัดทำแผนที่คนพิการเพื่อที่สามารถช่วยเหลือในกรณีเกิดภัยพิบัติ
- ❖ การแจ้งเตือนภัยที่คนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ การช่วยเหลือการเคลื่อนย้ายคนพิการในระยะเร่งด่วน
- ❖ การสนับสนุนให้มีศูนย์พักพิงซึ่งสามารถให้ความช่วยเหลือคนพิการทุกประเภท และการฟื้นฟูเยียวยาภายหลังสถานการณ์ภัยพิบัติได้สิ้นสุดลงอย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ

(๓) ให้มีการเสริมสร้างศักยภาพเครือข่ายการให้ความช่วยเหลือกรณีภัยพิบัติตั้งแต่ระดับชาติไปจนถึงระดับท้องถิ่น รวมถึงให้มีการเชื่อมโยงเครือข่ายการดำเนินงานในทุกระดับเพื่อให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ข้อเสนอระดับท้องถิ่น

(๑) ให้ท้องถิ่นมีการจัดทำแผนการจัดการภัยพิบัติระดับท้องถิ่นโดยให้คนพิการเข้าไปมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ รวมถึงให้มีการบรรจุเรื่องการจัดการภัยพิบัติและการช่วยเหลือคนพิการในกรณีเกิดภัยพิบัติไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

(๒) ให้มีการเสริมสร้างความรู้เรื่องภัยพิบัติ การเตรียมความพร้อมรับมือภัยพิบัติอย่างต่อเนื่อง การถอดบทเรียนในการจัดการภัยพิบัติ รวมถึงการพัฒนาฐานข้อมูลของชุมชนและแผนที่ชุมชนเพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการช่วยเหลือและการเคลื่อนย้ายคนพิการในกรณีเกิดภัยพิบัติ

(๓) ให้ท้องถิ่นจัดตั้งศูนย์กลางการให้ความช่วยเหลือในท้องถิ่น การกำหนดจุดปลอดภัยของชุมชน ศูนย์พักพิงและศูนย์เตือนภัย ที่ทุกคนรวมถึงคนพิการสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ร่วมกัน รวมถึงการสร้างระบบอาสาสมัครในชุมชนเพื่อให้สามารถช่วยเหลือได้อย่างทันท่วงทีในกรณีเกิดภัยพิบัติ ตลอดจนการฝึกซ้อมการเตรียมการอพยพ การเคลื่อนย้ายคนพิการ รวมถึงการจัดทำสัญลักษณ์และระบบเตือนภัยในชุมชน

ข้อเสนอในการจัดการตนเอง

(๑) สนับสนุนให้องค์กรด้านคนพิการในการจัดการตนเอง โดยเฉพาะแผนการจัดการตนเองในกรณีเกิดภัยพิบัติ เช่น การเตรียมความพร้อม การเคลื่อนย้าย การดำรงชีวิตในสถานการณ์ภัยพิบัติ การสื่อสารกับชุมชนเมื่อต้องการความช่วยเหลือ

(๒) ให้องค์กรด้านคนพิการเข้าไปมีส่วนร่วมและบทบาทที่สำคัญในการจัดการภัยพิบัติในระดับชุมชน รวมถึงการสร้างแกนนำรุ่นใหม่ซึ่งจะเป็นผู้นำการเปลี่ยนแปลงเพื่อรับมือกับสถานการณ์ภัยพิบัติ การถอดบทเรียน การจัดทำฐานข้อมูลคนพิการในชุมชน รวมถึงคนพิการต้องสร้างเครือข่ายคนพิการในระดับชุมชนเพื่อสร้างความร่วมมือเพื่อรองรับสถานการณ์ภัยพิบัติ

.....

สืบค้นและเรียบเรียงโดย
นางสาวจุฑารัตน์ โฉมรุ่ง ตำแหน่งนิติกรปฏิบัติการ
ส่วนพัฒนากฎหมายและให้คำปรึกษา กองกฎหมาย