



Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility has been translated into many languages. The English language edition, published by the Brookings-Bern Project on Internal Displacement, is the original language in which the Framework was drafted and is the authoritative version for reference.

A copy of Addressing Internal Displacement: A Framework for National Responsibility in English can be found at: [http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401\\_nrframework.pdf](http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/20050401_nrframework.pdf)

The Framework was translated into Thai by Pochanat Intaramanon (March 2008).

Addressing Internal Displacement:  
A FRAMEWORK FOR NATIONAL RESPONSIBILITY

การจัดการปัญหาการพลัดถิ่นภายในประเทศ:

กรอบแนวคิดที่ช่วยความรับผิดชอบของชาติ

แปลโดย  
พจนานถ อิศรธรรมาภรณ์  
บรรณาธิการโดย  
ชวลีพร เตชขำ

### คำนำ

โดย นายวอลเตอร์ คาลิน ผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติเกี่ยวกับงานด้านผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

เนื่องจากผู้พลัดถิ่นภายในประเทศอาศัยอยู่ในเขตแดนของประเทศของพวกเขา และอยู่ภายใต้กฎหมายแห่งรัฐบาล  
ต่าง, ความรับผิดชอบเบื้องต้นในการตอบสนองความต้องการความคุ้มครองและความช่วยเหลือของผู้พลัดถิ่น  
ภายในประเทศจึงเป็นของผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับประเทศ หลักการชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศได้เน้น  
ย้ำถึงประเด็นนี้, ได้ชี้แจงสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่มีต่อประชาชนกลุ่มนี้  
หลักการชี้แนะนี้และยังให้กรอบแนวคิด เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตีถึง ขอบเขตความรับผิดชอบของชาติ

หลักการชี้แนะ ๓ ควรนำมาใช้เป็นแนวทาง ในการออกแบบวิธีตอบสนองของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ และในการ  
พัฒนาขั้นตอนที่จำเป็นในการจัดการกับปัญหาการพลัดถิ่นภายในประเทศ ในการช่วยเหลือรัฐบาลต่างๆในเรื่องนี้  
อิริซ ซูเนย์, ผู้ช่วยผู้อำนวยการของสถาบันบรูคกิงส์ มหาวิทยาลัยเบร์ลิน ในโครงการเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่น  
ภายในประเทศ ได้รวบรวม เกณฑ์มาตรฐาน (Benchmarks) ว่าด้วยควมรับผิดชอบของรัฐ ไว้เป็นเอกสารฉบับ  
เดี่ยว เกณฑ์มาตรฐานแต่ละเกณฑ์ได้แสดงให้เห็นขั้นตอนที่รัฐบาลควรนำไปพิจารณาเพื่อการยอมรับถึง  
ภาระหน้าที่ที่มีต่อประชากรที่เป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศที่อยู่ในประเทศตน

ในขณะที่รัฐบาลจำเป็นต้องออกแบบขั้นตอนให้เหมาะสมกับเงื่อนไขในประเทศของตน ก็มีแนวคิดจำนวนไม่น้อย  
ที่ควรได้นำมาใช้ร่วมกันในทุกประเทศที่มีผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐบาลควรพิจารณา  
มาตรการที่จะ ป้องกันหรือบรรเทาการพลัดถิ่น; เพิ่มการตระหนักรู้ของชาติเกี่ยวกับปัญหา; รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ  
จำนวนและสถานะของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ; สนับสนุนการฝึกอบรมเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศและ  
หลักการชี้แนะในเรื่องนี้ ; สร้างกรอบแนวคิดทางกฎหมายระดับชาติ เพื่อคงไว้ซึ่งสิทธิของผู้พลัดถิ่น  
ภายในประเทศ; พัฒนาระบบของชาติเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ; ออกแบบศูนย์การทำงานร่วมเชิง  
สถาบันเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ; กระตุ้นให้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติบูรณาการเรื่องผู้พลัดถิ่น  
ภายในประเทศเข้าไปในงานของสถาบัน ; จัดสรรทรัพยากรที่เพียงพอในการแก้ปัญหาตั้งถาวร; รับประกันการมี  
ส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ; สนับสนุนการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนให้แก่ผู้ถูกทำให้พลัดถิ่น ๔  
นอกจากนี้ ปัจจัยสำคัญซึ่งควรพิจารณาเป็นนโยบายของประเทศ คือการร่วมมือกับประชาคมโลก เมื่อประเทศมี  
ความสามารถเพียงพอในการรับมือกับความต้องการของผู้พลัดถิ่น ๔ ได้

กรอบแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของชาตินี้ มีนัยที่ว่าจะช่วยให้รัฐบาลต่างๆในการจัดการปัญหาของผู้พลัดถิ่น  
ในประเทศตน อย่างครอบคลุมในทุกประเด็น นอกจากนี้ และยังช่วยให้องค์กรระหว่างประเทศ, หน่วยงาน  
ระดับภูมิภาค, สถาบันสิทธิมนุษยชนของชาติ, ภาคประชาสังคม และตัวผู้พลัดถิ่นเอง สามารถประเมิน  
ประสิทธิภาพการทำงานตามขอบเขตความรับผิดชอบของชาติ และจะเป็นพื้นฐานแสดงการสนับสนุน  
(Advocacy) ในฐานะเป็นสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศด้วย

ผู้แทนแลขาธิการสหประชาชาติเกี่ยวกับงานด้านผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ หวังว่า รัฐบาลทั้งหลายจะทบทวน  
ข้อเสนอต่างๆ ที่มีอยู่ในเอกสารฉบับนี้อย่างรอบคอบ และพบว่าเนื้อหาในเอกสาร เป็นแนวทางที่นำไปสู่วิธีที่มี  
ประสิทธิภาพที่สุด ในการจัดการกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ รัฐบาลต่างๆที่เป็นแหล่งทุน ก็ควรทบทวน  
เกณฑ์มาตรฐานความรับผิดชอบของชาติในฐานะของปัจเจกสำคัญในการพิจารณาตัดสินใจเกี่ยวกับเงินทุน เพื่อ  
ช่วยเหลือรัฐบาลต่างๆ ที่ประสบปัญหาเกี่ยวกับการพลัดถิ่นต่อไป

## สารบัญ

บทนำ / ๕

หลักการชี้แนะว่าด้วยการผลิตถิ่นภายในประเทศ / ๗

ลักษณะพื้นฐานของการตอบสนองของชาติ / ๘

เกณฑ์มาตรฐานความรับผิดชอบต่อชาติ / ๑๒

๑) การป้องกัน / ๑๒

๒) เพิ่มการตระหนักรู้ของชาติเกี่ยวกับปัญหา / ๑๓

๓) รวบรวมข้อมูล / ๑๔

๔) การฝึกอบรมเรื่องสิทธิของผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ / ๑๕

๕) กรอบแนวคิดทางกฎหมายของประเทศเกี่ยวกับสิทธิของผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ / ๑๖

๖) นโยบายหรือแผนปฏิบัติการระดับชาติเกี่ยวกับผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ / ๑๗

๗) สถาบันระดับชาติที่เป็นศูนย์การทำงานร่วมด้านผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ / ๑๘

๘) บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนของประเทศ / ๑๙

๙) การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ / ๒๐

๑๐) การแก้ปัญหาที่ยั่งยืน / ๒๒

๑๑) ปัจจัยพื้นฐาน / ๒๔

๑๒) ความร่วมมือกับองค์การระหว่างประเทศและระดับภูมิภาค / ๒๔

บทสรุป / ๒๗

บันทึกแนบท้าย / ๒๘

เอกสารแนบ: หลักการชี้แนะว่าด้วยการผลิตถิ่นภายในประเทศ / ๒๙

## บทนำ

นับเป็นสิ่งที่ได้ตระหนักรู้กันเป็นอย่างดี และมีการเน้นย้ำอย่างบ่อยครั้งว่า เนื่องจากผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ (IDPs) ยังคงอยู่ภายในเขตแดนของประเทศตน ทั้งนี้ตามหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ เขาควรได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐบาลของตน โดยแท้จริงแล้ว รัฐบาลทั้งหลายได้ยืนยันอย่างสม่ำเสมอ ถึงความรับผิดชอบเบื้องต้น ในการรับรองความปลอดภัยและสวัสดิการของประชากรที่เป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศตน ความรับผิดชอบลำดับแรกและสำคัญที่สุด ในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศดังกล่าว เป็นของผู้มีอำนาจหน้าที่ในประเทศ อันเป็นแนวคิดหลักที่สะท้อนไว้ใน *หลักการชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ (คู่มือฉบับย่อ)* ซึ่งได้ชี้แจงถึงสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศและภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่มีต่อเขา และยังเป็นฐานกลางความคิด ที่ใช้กำหนดแนวทางปฏิบัติระดับระหว่างประเทศ และภูมิภาค เกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

กระนั้นก็ดี ความรับผิดชอบของชาติต่อผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ อย่างเป็นรูปธรรม หมายถึงอะไร มีวิธีวัด ส่งเสริม ทำให้เข้มแข็ง และสนับสนุนได้อย่างไร

คำถามต่างๆ เหล่านี้ จำเป็นต้องอยู่ถึง หากต้องตระหนักถึงความรับผิดชอบของชาติที่มีต่อผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ อีกทั้งยังจำเป็นต่อชีวิต หรือเกณฑ์มาตรฐาน เมื่อเป็นแนวทางแก่รัฐบาลในการปฏิบัติความรับผิดชอบนี้ ตัวชีวิต หรือเกณฑ์มาตรฐานดังกล่าว ยังเป็นฐานเพื่อประเมินว่าได้นำทั้งคู่หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ ทำได้ดี *กรอบแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของชาติ* ได้ทำขึ้น เพื่ออธิบายถึงเกณฑ์มาตรฐานของการจัดการเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบุถึงขั้นตอนสำคัญ ๑๒ ประการ สำหรับรัฐบาลนำไปใช้ เพื่อทำให้ความรับผิดชอบของชาติที่มีต่อผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ สมบูรณ์ขึ้น ดังนี้:

- ๑) ป้องกันการพลัดถิ่นและลดผลกระทบเชิงลบให้เหลือน้อยที่สุด
- ๒) เพิ่มการตระหนักรู้ของชาติเกี่ยวกับปัญหา
- ๓) รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนและสภาพของผู้พลัดถิ่นฯ
- ๔) สนับสนุนการพิทักษ์สิทธิเกี่ยวกับสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ
- ๕) สร้างกรอบแนวคิดทางกฎหมายเพื่อรักษาสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ
- ๖) พัฒนาระบบนโยบายของชาติเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ
- ๗) ออกแบบสถาบันระดับชาติที่เป็นศูนย์การทำงานร่วมด้านผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ
- ๘) กระตุ้นให้สถาบันสิทธิมนุษยชนของประเทศบูรณาการเรื่องของการพลัดถิ่นภายในประเทศเข้าไว้ในงานของตน
- ๙) รับรองการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ
- ๑๐) สนับสนุนให้มีการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน
- ๑๑) จัดสรรทรัพยากรอย่างเพียงพอในการแก้ปัญหา
- ๑๒) ร่วมมือกับประชาคมโลก เมื่อความสามารถของประเทศมีขีดจำกัด

กล่าวโดยทั่วไป เกณฑ์มาตรฐานเหล่านี้ ประกอบด้วยกรอบแนวคิดสำหรับการปฏิบัติการ เพื่อให้ได้รับความ  
 รับผิดชอบของชาติ เกี่ยวกับสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในประเทศเกิดความสัมฤทธิ์ผล

จุดประสงค์ของ *กรอบแนวคิดสำหรับความรับผิดชอบต่อชาติ* นี้ คือการให้แนวทางช่วยรัฐบาลในการจัดการกับการ  
 พลัดถิ่นภายในประเทศที่เกิดขึ้นในประเทศนั้นๆ และช่วยให้รัฐบาลบรรลุมติภารกิจที่มีต่อประชากรที่เป็นผู้พลัดถิ่น  
 ภายในประเทศของตน จุดเน้นประการแรกของกรอบแนวคิดนี้คือ การแจกแจงขั้นตอนสำคัญ ที่รัฐบาลสามารถใช้  
 ในสถานการณ์ของการพลัดถิ่นภายในประเทศ ในขณะเดียวกัน *กรอบแนวคิด* นี้ ยอมรับถึงบทบาทที่สำคัญ  
 และในบางกรณีก็ไปรับความรับผิดชอบต่อของผู้มีบทบาทที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ รวมไปถึงสถาบันสิทธิมนุษยชนของ  
 ประเทศ หน่วยงานระดับภูมิภาค องค์การระหว่างประเทศ แหล่งทุน และภาคประชาสังคม ในการส่งเสริม  
 เสริมแรง และช่วยเหลือ ให้ความรับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับประเทศบรรลุผล ในการคุ้มครองและ  
 ช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ตัวอย่างที่ *กรอบแนวคิด* นี้จึงจัดทำขึ้นเพื่อเป็นเครื่องมือเครื่องมือ ช่วยให้  
 องค์การและหน่วยงานระหว่างประเทศ แหล่งทุน หน่วยงานระดับภูมิภาค สถาบันสิทธิมนุษยชนของประเทศ  
 ภาคประชาสังคม และผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเอง สามารถติดตาม และประเมินขอบเขต ซึ่งความรับผิดชอบต่อ  
 ของชาติจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวอย่างนี้ จะให้พื้นฐานการดำเนินการสนับสุนนการให้ความคุ้มครองสิทธิ  
 ของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

**หลักการชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ**

ดังได้ถูกระบุและเน้นย้ำไว้ทั่วไปใน *หลักการชี้แนะว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ* ว่า ความรับผิดชอบต่อเบื้องต้น  
 ในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศนั้นเป็นหน้าที่ที่รับผิดชอบต่อผู้มีอำนาจหน้าที่ของชาติ ซึ่ง  
 หลักการชี้แนะนี้ยังได้ชี้แจงถึงสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่มีต่อพวกเขา ดังที่ได้  
 ระบุไว้ในมติของการประชุมสมัชชาสามัญของสหประชาชาติและคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนไว้ว่า ได้พัฒนา  
 หลักการชี้แนะ ๓๐ ประการขึ้น ตามการร้องขอของรัฐบาลต่างๆ และได้ให้กรอบบรรทัดฐาน (Normative  
 Frame) เพื่อสร้างความเข้าใจว่า สิ่งใดที่ความรับผิดชอบต่อชาติ ควรครอบคลุมถึง โดยแท้จริงแล้ว *หลักการชี้แนะ*  
 นี้ ได้รับการยอมรับจากรัฐบาลทั้งหลายทั่วโลก ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญและมาตรฐาน ในการแสดงถึง  
 สถานการณ์ของการพลัดถิ่นภายในประเทศ ซึ่งส่งเสริมให้รัฐทั้งหลายนำเอาหลักการชี้แนะนี้ ไปเผยแพร่และใช้กัน  
 อย่างกว้างขวาง<sup>๑</sup>

การส่งเสริมและเผยแพร่ *หลักการชี้แนะ* ๒ เป็นวิธีการสำคัญ ในการให้การยอมรับสิทธิและความต้องการพิเศษ  
 ของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และในการเสริมแรงให้กับภาระหน้าที่ของรัฐบาลที่มีต่อประชากรเหล่านี้ด้วย

ควรเริ่มต้นด้วยการแปล *หลักการชี้แนะ* ๒ เป็นภาษาท้องถิ่น และแจกจ่ายไปอย่างกว้างขวาง ให้กับเจ้าหน้าที่  
 ระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่รัฐ และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งควรแปล *ข้อคิดเห็นเพิ่มเติม*  
 ที่กล่าวถึงมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศ ที่เป็นพื้นฐานของหลักการชี้แนะ ๒ เช่นเดียวกับกับ *คู่มือ*  
*ประยุกต์ใช้หลักการชี้แนะ* ๒ ซึ่งบรรจุขั้นตอนการปฏิบัติ เพื่อให้หลักการชี้แนะ ๒ สามารถนำไปใช้ได้<sup>๒</sup>

การจัดฝึกอบรมเกี่ยวกับ *หลักการชี้แนะ* ๗ และมาตรฐานมนุษยธรรมสากลและกฎหมายว่าด้วยมนุษยธรรม (International humanitarian and human law) ที่เป็พื้นฐานของหลักการชี้แนะ ๗ ก็สามารถพิสูจน์ให้เห็นคุณค่าในการเพิ่มความตระหนักรู้ เกี่ยวกับสิทธิของพลัดถิ่นภายในประเทศ และความรับผิดชอบของรัฐบาลและผู้มีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ที่มีต่อพลัดถิ่นภายในประเทศ

การจัดสัมมนาระดับชาติเกี่ยวกับพลัดถิ่นภายในประเทศ นับเป็นอีกวิธีการหนึ่งที่เป็นประโยชน์ในการเพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับ *หลักการชี้แนะ* ๗ การสัมมนาดังกล่าวควรหาทางให้มีการมารวมตัวกันของเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในระดับท้องถิ่น, ภูมิภาค และระดับชาติ องค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น และกลุ่มที่เป็นภาคประชาสังคมอื่นๆ องค์กรระหว่างประเทศ และผู้แทนของชุมชนพลัดถิ่นภายในประเทศ เพื่อให้พูดคุยกันเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ จากมุมมองที่หลากหลาย ในเชิงของ *หลักการชี้แนะ* ๗ และส่งเสริมยุทธศาสตร์ร่วมกัน ในการจัดการกับปัญหานี้

นอกจากนี้ *หลักการชี้แนะ* ๗ ยังใช้เป็นกรอบแนวคิดที่สำคัญสำหรับการติดตามตรวจสอบเงื่อนไขในประเทศต่างๆ และยังใช้เป็นแนวทางสำหรับการพัฒนากฎหมายและนโยบายของประเทศ เพื่อจัดการกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ โดยแท้จริงแล้ว มติของสหประชาชาติส่งเสริมให้รัฐบาลทั้งหลาย พัฒนากฎหมายและนโยบายของประเทศ เพื่อให้การคุ้มครองและช่วยเหลือประชากรของตนที่เป็นพลัดถิ่นภายในประเทศ ตามที่ระบุไว้ใน *หลักการชี้แนะ* ๗<sup>๓</sup> กล่าวโดยรวม *หลักการชี้แนะ* ๗ ได้ให้กรอบแนวคิดทางบรรทัดฐาน ที่ควรเป็นพื้นฐานในการตอบสนองของทั้งในระดับประเทศ และระดับสากล ต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศ

### ลักษณะพื้นฐานในการตอบสนองระดับประเทศ

คำว่า การตอบสนองระดับประเทศ ควรต้องมีความหมายที่เป็นภาพรวม ครอบคลุมสถานการณ์ทั้งหมดของการพลัดถิ่นภายในประเทศ และกลุ่มของพลัดถิ่นภายในประเทศ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หมายความว่า ความรับผิดชอบของชาติต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศจำเป็นต้องครบถ้วน (comprehensive) ในแง่มุมมองที่แตกต่างและหลากหลาย:

- **ทุกสาขาเหตุ** : ความรับผิดชอบของชาติต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศนำไปใช้ได้กับคนที่ถูกทำให้พลัดถิ่นภายในประเทศ เนื่องจากสถานการณ์ของความขัดแย้ง ความขัดแย้งกันในชุมชน (Communal strife) และการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรง เช่นเดียวกับ พลัดถิ่นภายในประเทศที่ต้องออกจากถิ่นฐานตาม อันเป็นผลจากภัยพิบัติที่เกิดจากทั้งน้ำมือมนุษย์และจากธรรมชาติ โครงการพัฒนา และสาเหตุอื่นๆ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ความรับผิดชอบของชาติในการแสดงถึงการพลัดถิ่นภายในประเทศ จำเป็นต้องดำเนินการ เพื่อให้ประโยชน์ของทุกคนที่อยู่ในความหมายของการเป็นพลัดถิ่นภายในประเทศ ดังที่ระบุใน *หลักการชี้แนะ* ๗ ซึ่งนิยามคำว่าพลัดถิ่นภายในประเทศไว้ว่า:

...บุคคลที่ถูกใช้กำลัง หรือบังคับให้หลบหนี หรือละทิ้งบ้านของตน หรือสถานที่อาศัยอยู่ประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อันเนื่องมาจาก หรือเพื่อหลีกเลี่ยง ผลกระทบจากความขัดแย้งทางทหาร สถานการณ์ความรุนแรง โดยทั่วไป, การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติหรืออื่น ๆ ที่มีมนุษยและส่วนบุคคลที่ไม่ได้ข้ามเขตแดนของรัฐ ที่เป็นที่ยอมรับกันในสากล

ถึงแม้ว่าความต้องการของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ อาจหลากหลายไปตามสาเหตุของการพลัดถิ่นของผู้หนึ่ง แต่ที่สำคัญคือ ผู้พลัดถิ่น ๆ ทุกคนมีสิทธิได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐบาลของตน ด้วยเหตุนี้ ความรับผิดชอบของชาติ จึงหมายถึง การรับรองว่าผู้พลัดถิ่นภายในประเทศจะได้รับความช่วยเหลือและการปฏิบัติโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะพลัดถิ่นด้วยสาเหตุใดก็ตาม

- **ทุกคนคู่สม :** ส่วนใหญ่ของประชากรที่ถูกทำให้พลัดถิ่น มักเป็นผู้หญิงและเด็ก ซึ่งต้องการความคุ้มครอง ความช่วยเหลือ และการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน (reintegration) ซึ่งมักถูกมองข้าม หรือไม่ได้รับการให้ความสำคัญ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้หญิงและเด็ก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กผู้หญิง มักประสบกับการเลือกปฏิบัติในการได้รับความช่วยเหลือ การมีเอกสารประจำตัวที่ออกโดยชื่อของตนเอง การเข้าถึงการศึกษาและโอกาสในการหารายได้ และการรับฟังพวกเขา ผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับประเทศมีความรับผิดชอบที่จะรับรองว่า การคุ้มครองและความช่วยเหลือเป็นพิเศษแก่กลุ่มต่าง ๆ ที่มีลักษณะเฉพาะ ในหมู่ประชากรที่เป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ได้แก่ ผู้หญิงที่เป็นหัวหน้าครัวเรือน เด็กที่ไม่มิผู้ดูแล, คนพิการ และผู้สูงอายุ ควรได้รับการพิจารณาและให้ความสนใจ

การพลัดถิ่นภายในประเทศยังเป็นปรากฏการณ์ ที่ส่งผลอย่างไร้เหมาะสมต่อชนกลุ่มน้อย ประชากรที่เป็นชนเผ่าพื้นเมือง และคนยากจนในชนบทอีกด้วย ครั้นเมื่อต้องพลัดถิ่น คนเหล่านี้ซึ่งเป็นกลุ่มที่ถูกทำให้รู้สึกต้องค่าอยู่แล้ว (marginalized group) มักพบกับ การเลือกปฏิบัติในการเข้าถึงการคุ้มครองและการช่วยเหลือ อันเนื่องมาจาก การที่สังคมไม่ยอมรับ ทางชาติพันธุ์ เชื้อชาติ และความเชื่อของพวกเขา ซึ่งยิ่งทำให้พวกเขาอยู่ในภาวะที่เปราะบางมากขึ้น ทั้งอุปสรรคด้านภาษา ก็อาจทำให้กลุ่มดังกล่าวมีความลำบากในการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และในการรับรู้ถึงสิทธิของตน นอกจากนี้ ในกรณีของประชากรที่เป็นชนพื้นเมือง จะมีความผูกพันเป็นพิเศษกับที่ดิน ซึ่งทำให้การโยกย้ายพวกเขาออกจากถิ่นฐาน เป็นเรื่องที่ยุ่งยากมากขึ้น ความรับผิดชอบของชาติ ต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศ ต้องยึดตามหลักการของการปราศจากการเลือกปฏิบัติ โดยแท้จริงแล้ว การตอบสนองของชาติควรแสวงหาวิธีการเยียวยา ใน ด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งกีดกันกลุ่มบางกลุ่มออกจาก การดำเนินชีวิตทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศตน และก่อให้เกิดความไม่ธรรมและการแบ่งแยกสังคม ซึ่งทำให้สังคมแตกแยก และเป็นภาระกระตุ้นให้เกิดการพลัดถิ่นอีกด้วย

- **ทุกความต้องการ :** ความรับผิดชอบของชาติ ต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศ ต้องการการจัดการกับปัญหาในทุกระดับ แล่งเองที่ผู้พลัดถิ่นได้รับความช่วยเหลือตามความจำเป็นของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ในเรื่องอาหาร น้ำสะอาด ที่พักอาศัย การดูแลสุขภาพ และการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรมขั้นพื้นฐานอื่นๆ ย่อมเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตาม การตอบสนองของรัฐ และประสิทธิภาพของการตอบสนองดังกล่าว ยังต้องการ และขึ้นอยู่กับแนวทางการบูรณาการการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง เช่นเดียวกับ

ช่วยเหลือ ซึ่งนี่เป็นเรื่องจริง แม้ในสถานการณ์ของภัยพิบัติตามธรรมชาติ เมื่อถึงแม้ว่าการช่วยเหลือทางวัสดุจะเป็นความต้องการที่เห็นได้อย่างชัดเจน การคุ้มครองอย่างจริงจังก็สามารถเกิดขึ้นได้ ยิ่งกว่านั้น ในการให้ความคุ้มครองนั้น หมายถึงในการปฏิบัติในขอบเขตของสิทธิทางการเมืองและสิทธิพลเมือง รวมทั้งสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมด้วย

- **ทุกขั้นตอน (phase) :** ความรับผิดชอบของชาติครอบคลุมทุกขั้นตอนของการพลัดถิ่น ๓ รวมถึงการป้องกันการถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ การรับรองความมั่นคงและความเป็นอยู่ที่ดีของคนๆ หนึ่งที่ครั้งหนึ่งเคยพลัดถิ่น และสร้างเงื่อนไขเพื่อการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนต่อสภาพอันเลวร้ายที่ผู้พลัดถิ่น ๓ ได้ประสบ โดยทำผ่านการหวนคืนถิ่น การตั้งถิ่นฐานใหม่ หรือการบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชน อย่างเต็มใจและปลอดภัย การตัดสินใจว่า “เมื่อไรการพลัดถิ่นภายในประเทศยุติลง” จะต้องกระทำบนฐานคุณลักษณะที่เป็นรูปธรรม อันจะนำไปถึงการเคารพสิทธิมนุษยชนของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ<sup>๔</sup>
- **ทุกระดับ และทุกสาขาที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล :** ในการเป็นชาติที่แท้จริง การตอบสนองของรัฐบาลหนึ่งต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศ ต้องได้รับการสะท้อนให้เห็นในการทำงานทุกระดับของรัฐบาล นั่นหมายความว่าข้าราชการที่อยู่ในเมืองหลวง น่าจะมีบทบาทที่สำคัญในการกำหนด ทิศทางการตอบสนองของรัฐบาลต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม เจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ที่มีความเป็นไปได้ที่จะติดต่อกับประชากรที่พลัดถิ่นได้โดยตรงมากกว่า ก็มีความสำคัญเช่นกัน ในการรับรองว่าความรับผิดชอบของชาติหนึ่งได้ถูกนำไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพในพื้นที่ ยิ่งไปกว่านั้น การตอบสนองของชาติต้องการความช่วยเหลือร่วมกัน จากทุกภาคส่วนและสาขาของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับมนุษยธรรม สิทธิมนุษยชน สุขภาพ ที่อยู่อาศัย การศึกษา การพัฒนา และการเมือง และที่ควรกล่าวถึงเป็นพิเศษได้แก่ ทหาร และตำรวจ ซึ่งเป็นผู้มีส่วนที่โดยเฉพาะในการรับรองความปลอดภัยทางกายของผู้พลัดถิ่น<sup>๕</sup>
- **ทุกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ :** รัฐบาลอาจไม่สามารถควบคุมพื้นที่ทุกส่วนของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ที่เป็นความขัดแย้งทางทหารภายในประเทศ ทว่าโลกมีผู้พลัดพลัดถิ่นภายในประเทศนับล้านคน อยู่ในพื้นที่ควบคุมของผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่รัฐ (non - state actors) และอยู่นอกเหนือขอบเขตที่รัฐบาลจะให้การคุ้มครองและช่วยเหลือ ประสิทธิภาพของความรับผิดชอบของชาติ ต้องการการรับรอง หรืออย่างน้อย ก็การอำนวยความสะดวก ในการเข้าไป การช่วยเหลือ และคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ การเปิดพื้นที่ทางมนุษยธรรม ในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเหล่านี้ ช่วยเปิดโอกาส และยังเตือนให้ผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่รัฐ ตระหนักถึงความรับผิดชอบของตน ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และหลักการอื่นๆ ๗ ตลอดจน ความรับผิดชอบในการคุ้มครอง และช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลอาจพบว่า เป็นสิ่งที่มีคุณค่าในการขอรับความช่วยเหลือจากองค์กรพัฒนาเอกชน กลุ่มโบสถ์ แพลตฟอร์ม หรือสหประชาชาติ ในการเปิดพื้นที่ทางมนุษยธรรม เพื่อรับรองการคุ้มครอง และความช่วยเหลือแก่ผู้พลัดถิ่น

<sup>๑</sup> ประเทศไทย หมายถึงรัฐบาลที่บริหารประเทศในส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายในประเทศ ในขณะที่ที่อยู่ในควบคุมของผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่รัฐ และยังช่วยแก้ไขความขัดแย้ง ซึ่งผู้พลัดถิ่นภายในประเทศได้ตกอยู่ในเหตุการณ์นั้น

### เกณฑ์มาตรฐานความรับผิดชอบของชาติ

นอกเหนือจาก กรอบแนวคิดเชิงบรรทัดฐาน ที่อยู่ใน *หลักการที่ ๖* และกรอบแนวคิดที่กำหนดลักษณะพื้นฐานของการตอบสนองของชาติแล้ว ยังจำเป็นต้องทำให้ชัดเจน ถึงขั้นตอนอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งความรับผิดชอบของชาติในการจัดการกับการพลัดถิ่นภายในประเทศควรครอบคลุมถึง สามารถระบุตัวผู้รับผิดชอบ หรือเกณฑ์มาตรฐานของความรับผิดชอบของชาติได้ ขั้นตอนสำคัญที่รัฐบาลสามารถนำไปใช้ เพื่อรับรองการปฏิบัติตามความรับผิดชอบของชาติ และการคุ้มครองสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ อย่างมีประสิทธิภาพ มี ๑๒ ขั้นตอน ถึงแม้ว่าไม่ได้เป็นรายการทั้งหมด แต่เกณฑ์มาตรฐานเหล่านี้ประกอบด้วย ขั้นตอนสำคัญไปสู่ การตระหนักถึงความรับผิดชอบของชาติ ซึ่งหากรัฐบาลนำไปใช้ ควรให้ความสำคัญต่อผลในการคุ้มครอง และช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

### ๑. การป้องกัน

สิ่งแรกและสำคัญที่สุดคือการป้องกัน ดังที่ระบุไว้ใน *หลักการที่ ๖* (หลักการที่ ๕-๗) รัฐบาลมีความรับผิดชอบ ในการป้องกันและหลีกเลี่ยงเงื่อนไขในดินแดนของตน ที่อาจนำไปสู่การพลัดถิ่นของประชากร ในการทำให้การพลัดถิ่นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงเกิดขึ้นน้อยที่สุด และลดผลกระทบทางลบของการพลัดถิ่นให้เหลือน้อยที่สุด และในการรับรองว่าการพลัดถิ่นใด ๆ ไม่ยืดเยื้อไปนานกว่าที่สถานการณ์เหล่านั้นได้หมดไป

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลจะได้รับการคุ้มครองจากการถูกทำให้พลัดถิ่นตามอำเภอใจ เมื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ยุทธศาสตร์การป้องกัน รวมทั้งการปลูกฝังสภาพแวดล้อมการเคารพสิทธิมนุษยชน และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับ การพัฒนากลไกการแจ้งเตือนล่วงหน้า และการตอบสนองอย่างรวดเร็ว ในการคุ้มครองประชากรจากการคุกคาม เป็นสิ่งสำคัญที่รัฐบาลต้องทำ

ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย การตัดสินใจใดๆ ที่ทำให้เกิดการพลัดถิ่นของคน ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข และสอดคล้องกับหลักประกัน ที่ระบุไว้ในหลักการที่ ๗ รวมทั้งได้สำรวจทางเลือกต่างๆที่เป็นไปได้เสียก่อน ผู้มีอำนาจหน้าที่ต้องหามาตรการที่จะรับรอง การให้มีที่พักอาศัยที่เหมาะสมสำหรับผู้พลัดถิ่น ๔ การพลัดถิ่นใดๆ เป็นไปภายใต้เงื่อนไขเรื่องความปลอดภัย โภชนาการ สุขภาพ และสุขอนามัย และสมาชิกของครอบครัวเดียวกัน จะไม่พรากจากกัน หากการพลัดถิ่นเกิดขึ้นในสถานการณ์ใด ที่ไม่ใช่สภาวะฉุกเฉิน อันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางทหาร หรือภัยพิบัติ ผู้มีอำนาจหน้าที่ระดับประเทศต้องทำตามขั้นตอนต่อไปนี้

- รับรองว่าการตัดสินใจให้โยกย้ายออกจากถิ่น (การพลัดถิ่น) ทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการสั่งการดังกล่าว
- แจ้งผู้พลัดถิ่น ๔ ให้ทราบถึงเหตุผลและกระบวนการ ในการโยกย้ายออกจากถิ่น (พลัดถิ่น) ของผู้พลัดถิ่น รวมทั้งแจ้งเกี่ยวกับการจัดการเรื่องค่าชดเชย และการตั้งถิ่นฐานใหม่ กรณีที่ทำได้

- หาวิธีการให้ผู้พลัดถิ่นยินยอม (โยกย้ายออกจากถิ่น) อย่างเป็นอิสระ และโดยได้รับข่าวสารที่เกี่ยวข้อง
- ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้หญิง เข้าร่วมวางแผน และจัดการเกี่ยวกับการตั้งถิ่นฐานใหม่ และ
- รับรองสิทธิของผู้ที่ได้รับผลกระทบ ในการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยหลักการทั่วไป การให้โยกย้ายออกจากถิ่น (พลัดถิ่น) ต้องไม่กระทำในลักษณะที่ละเมิดสิทธิในชีวิต คีร์ตี้รี เสรีภาพ และความมั่นคงของผู้ที่ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ รัฐบาลยังมีภาระโดยเฉพาะ ในการคุ้มครองกลุ่มเหล่านี้ จากการโยกย้ายออกจากถิ่น (พลัดถิ่น) ได้แก่ กลุ่มชนพื้นเมือง ชนกลุ่มน้อย ชาวไร่ชาวนา กลุ่มผู้เลี้ยงสัตว์ในทุ่งหญ้า และกลุ่มอื่นๆ ที่พึ่งพิง และผูกพันเป็นพิเศษ กับผืนดินของตน

## ๒. เพิ่มความตระหนักรู้ของชาติเกี่ยวกับปัญหา

เมื่อเกิดการพลัดถิ่นภายในประเทศ การยอมรับของรัฐบาลว่ามีปัญหาเกิดขึ้นในอาณาเขต และยอมรับความรับผิดชอบของชาติ ในการจัดการกับปัญหา เป็นขั้นต้นของจำเป็นประการแรก ที่นำไปสู่การตอบสนองของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ การที่รัฐบาลใช้การประกาศต่อสาธารณะ สื่อ และพัฒนากลยุทธ์ ในการจัดการกับความยากลำบากของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ เป็นวิธีการหนึ่งซึ่งช่วยให้รัฐตระหนักถึงปัญหา และความรับผิดชอบของตนในการจัดการปัญหาดังกล่าว การที่รัฐบาลรับทราบ และใช้หลักการขั้นแรก ๆ ก็เป็นตัวชี้วัดที่สำคัญประการหนึ่ง ที่แสดงว่ารัฐตระหนักถึงความต้องการเป็นพิเศษของผู้พลัดถิ่น ๆ และข้อผูกพันของรัฐบาลในการจัดการต่อความต้องการของผู้พลัดถิ่น ๆ และคุ้มครองสิทธิของเขา

การยอมรับเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศยังต้องการ การเพิ่มการตระหนักรู้ของชาติเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าว การสร้างพันธมิตรของชาติเกี่ยวกับประเด็นนี้ และความพยายามแสดงให้เห็นว่าวิกฤติการณ์ดังกล่าวให้เป็นความสำคัญของชาติ อีกทั้งต้องครอบคลุมถึงการส่งเสริมเอกภาพของชาติกับการพลัดถิ่น ซึ่งจำเป็นต่อการคุ้มครองผู้พลัดถิ่น ๆ รวมทั้งต่อการต่อต้านการไม่ได้รับการยอมรับ ทางชาติพันธุ์ เชื้อชาติ และความเชื่อที่ ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศได้รับความเดือดร้อนในหลายๆกรณี การไม่ได้รับการยอมรับนี้ทำให้ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเหล่านี้ มีความเสี่ยงเพิ่มขึ้น หมดกกำลังใจในการทำให้ความจำเป็นของตนเป็นที่รับรู้, เพิ่มพูนการมองไม่เห็นพวกเขาให้มากขึ้น และทำให้การบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนทำได้ลำบาก เนื่องมาจากการถูกทำให้เป็นคนด้อยค่า(marginalization) ของพวกเขา

ความพยายามเพิ่มความตระหนักรู้ของชาติ ควรรวมถึงการรณรงค์สร้างความตระหนักรู้ (sensitization campaign) ที่ส่งถึงผู้มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งทหารและตำรวจ และขยายไปยังพื้นที่สาธารณะเพื่อที่ความรับผิดชอบของชาติในการแก้ปัญหาการพลัดถิ่นภายในประเทศจะกลายเป็นแนวคิดที่ครอบคลุม และถูกนำไปปฏิบัติในทุกภาคส่วนของสังคม การรณรงค์ดังกล่าวจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด เมื่อได้ทำขึ้นด้วยการศึกษาหารือกับภาคประชาสังคม และชุมชนของผู้พลัดถิ่น ๆ แต่จริงแล้ว องค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของการรณรงค์ให้ข้อมูลแก่ของสาธารณะเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ ควรเป็นการทำให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล รวมทั้งสังคมทั่วไปตระหนักถึงธรรมชาติการทำงานเชิงมนุษยธรรมขององค์กรพัฒนาเอกชนท้องถิ่น และกลุ่มประชาสังคม

อื่นๆ ที่ให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และสหประชาชาติแห่งนี้เป็นผู้ให้การณะ ผู้ซึ่งบ่อยครั้งต้องได้รับความพยายามดังกล่าวในแง่ของค่าใช้จ่ายที่เลี้ยงต่อความปลอดภัยทางร่างกายอย่างมาก

### 3. การรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่น่าเชื่อถือเกี่ยวกับจำนวน สถานที่ตั้ง และเงื่อนไขของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศมีความสำคัญต่อการออกแบบนโยบาย และโครงการที่มีประสิทธิภาพ ในการกล่าวถึงความต้องการและการคุ้มครองสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ควรนำข้อมูลต่างๆมาจำแนกออกตาม อายุ เพศ และตัวชี้วัดที่สำคัญอื่นๆ เพื่อความต้องการพิเศษของกลุ่มใด ๆ ที่อยู่ในกลุ่มผู้พลัดถิ่น ๆ เช่น หัวหน้าครอบครัวที่เป็นผู้หญิง เด็กที่ไม่มีคนดูแล ผู้สูงอายุ คนพิการ คนที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ และชนเผ่าพื้นเมือง จะทำให้สามารถจัดการกับเรื่องต่างๆได้อย่างเพียงพอ ข้อมูลที่ต้องครอบคลุมผู้พลัดถิ่นภายในประเทศทุกคน ไม่ว่าจะอยู่ในค่าย พักอาศัยอยู่กับครอบครัวที่เป็นเจ้าของบ้าน หรือการตั้งถิ่นฐานอื่นใด ต้องให้ความสนใจกับประเภทที่แตกต่างกันของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ รวมไปถึงผู้ที่โยกย้ายจากถิ่นฐาน เนื่องจากความขัดแย้งทางทหาร ความรุนแรงทั่วไปและการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่นเดียวกับผู้พลัดถิ่น เนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ โครงการพัฒนา และสาเหตุอื่นๆ ยิ่งกว่านั้น ยังต้องการข้อมูล ที่ไม่เพียงแต่เกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินเท่านั้น แต่ที่เกี่ยวกับสถานการณ์ยึดเยื้องของการพลัดถิ่นภายในประเทศด้วย วิธีการปรับข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน เนื่องจากความต้องการของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อีกทั้งต้องรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับประชากรที่เป็นผู้พลัดถิ่น ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่ควบคุมของกลุ่มต่ออำนาจรัฐบาลด้วย

สิ่งสำคัญที่ต้องเน้น คือความพยายามรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ไม่ควรเป็นอันตรายต่อความมั่นคง การคุ้มครอง และอิสรภาพในการเคลื่อนย้ายของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จำเป็นต้องระมัดระวังต่อสถานการณ์ของผู้พลัดถิ่น ๆ ซึ่งอาจหวาดกลัวในการทำให้ตนเปิ่นที่รู้จัก และอาจไม่ค้อยใจในการแสดงตนดังกล่าว หรือผู้ไม่มีเอกสารแสดงตนที่ถูกต้อง ข้อมูลที่รวบรวม ควรนำไปสู่การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และช่วยหาทางแก้ไขสภาพอันยากลำบากของเขา องค์การพัฒนาเอกชนและนักวิจัยในท้องถิ่นรวมถึงองค์การระหว่างประเทศ องค์การพัฒนาเอกชนระหว่างประเทศ มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ในการเก็บข้อมูลประชากรผู้พลัดถิ่น ๆ และสามารถเข้าร่วม เพื่อช่วยรัฐบาลในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ โดยภาพรวม ความพยายามรวบรวมข้อมูลปัญหาการพลัดถิ่นภายในประเทศในประเทศหนึ่ง ควรีวัตถุประสงค์ให้ได้ภาพชัดเจนเกี่ยวกับจำนวน ความต้องการ และสถานะของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ เพื่อปรับปรุงความพยายามช่วยเหลือและคุ้มครองพวกเขา ด้วยเหตุนี้ ความพยายามรวบรวมข้อมูลจึงเป็นสิ่งสำคัญในวัตถุประสงค์ของโครงการด้วย ไม่ว่าจะผู้พลัดถิ่นภายในประเทศมีส่วนร่วมในการสำรวจข้อมูล หรือริเริ่มในเชิงการบริหารจัดการ (รวมถึงกระบวนการในการลงทะเบียน) หรือไม่ก็ตาม ก็ ไม่ีผลต่อการมีสิทธิตามกฎหมาย ที่จะได้รับคุ้มครองและช่วยเหลือจากรัฐบาลตาม

### ๔. การฝึกอบรมเกี่ยวกับสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลเกี่ยวกับสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ มีความจำเป็นต่อการรับรองว่าเจ้าหน้าที่นั้นจะตระหนักถึงความรับผิดชอบของตน ในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และทั้ง

ยังเป็นส่วนหนึ่งของการสร้างความสามารถและความพร้อมรับผิด (accountability) ของรัฐบาล ในการทำให้ความรับผิดชอบดังกล่าวบรรลุผลอย่างมีประสิทธิภาพ การฝึกอบรมควรมีเป้าหมาย ดังต่อไปนี้:

- ผู้กำหนดนโยบายของรัฐบาลในระดับชาติ
- เจ้าหน้าที่ของรัฐบาลในระดับภาคและระดับท้องถิ่น ซึ่งติดต่อโดยตรงกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และรับผิดชอบปฏิบัติตามนโยบายและโครงการของรัฐบาลในภาคสนาม
- ทหารและตำรวจ ซึ่งถูกคาดหวังให้มีบทบาทที่สำคัญในการรับรองการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ
- ผู้บริหารค่ายผู้พลัดถิ่น ๓ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ ที่รับผิดชอบในการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม และการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- คณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- สมาชิกรัฐสภา ในฐานะที่มีบทบาทหน้าที่ในการนิติบัญญัติ
- รัฐบาลควรสนับสนุนการฝึกอบรมเกี่ยวกับสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ให้แก่ภาคประชาสังคม และที่สำคัญที่สุดคือ ให้แก่ ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเอง ซึ่งแน่นอนว่า พวกเขาสิทธิทราบถึงสิทธิของตน

การฝึกอบรมควรกล่าวถึงสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และความรับผิดชอบของรัฐบาลที่สืบทอดพวกเขา ดังที่ได้กล่าวไว้ *หลักการที่ ๕๖* และควรครอบคลุมทุกระยะของการพลัดถิ่น จากการป้องกันจนถึงการตอบสนองที่เร่งด่วนในการแสวงหาการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน ชุดของหัวข้อ (Module) ฝึกอบรมที่ครอบคลุมประเด็นข้างต้น แสดงถึงสิ่งซึ่งรัฐบาลอาจนับว่าเป็นประโยชน์ที่นำไปใช้ในการฝึกอบรมที่ตนริเริ่มขึ้น หรือที่ขอให้จัดฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ แท้จริงแล้ว ดังที่ระบุในการตอบสนองการร้องขอของรัฐบาลให้ฝึกอบรมเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศนั้น หัวข้อการฝึกอบรมนี้พัฒนาขึ้นครั้งแรกโดยโครงการผู้พลัดถิ่นภายในประเทศโลกแห่งสภาผู้ลี้ภัย ประเทศนอร์เวย์ (Norwegian Refugee Council's Global IDP Project) และสำนักงานข้าหลวงใหญ่แห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖<sup>๕</sup>

การฝึกอบรมจะมีคุณค่าหากได้แสดงให้เห็นถึงมาตรการที่รัฐบาลสามารถนำไปใช้ และทางเลือกของนโยบายที่แตกต่างกัน อันเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติความรับผิดชอบของชาติที่มีต่อผู้พลัดถิ่นภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ ประเด็นที่น่าสนใจในแง่หนึ่ง คือ คู่มือหลักสูตร *สิ่งจำเป็นในการจัดการย้ายถิ่นสำหรับผู้กำหนดนโยบายและนักปฏิบัติการ* ที่จัดทำโดยองค์การระหว่างประเทศว่าด้วยการอพยพ (International Organization for Migration) มีหัวข้อ (Module) เกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศด้วย นอกจากนี้ ยังได้เน้นถึงความสำคัญของความรับผิดชอบของชาติในการจัดการกับการพลัดถิ่นที่เน้นให้เห็นความสอดคล้องกับ *หลักการที่ ๕๖* หัวข้อการฝึกอบรมนี้ระบุและอธิบายขั้นตอนสำคัญที่รัฐบาลสามารถนำไปใช้ ทำให้ความรับผิดชอบของชาติที่มีต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศ<sup>๖</sup> สัมฤทธิ์ผล เอกสารที่ให้ความรู้อีกเล่มหนึ่งเป็นรายงานที่จัดทำขึ้นโดยเครือจักรภพอังกฤษ (Commonwealth) ซึ่งแสดงถึง “การปฏิบัติที่ดีเลิศ” ระดับชาติสำหรับรัฐที่เป็นสมาชิกของเครือจักรภพ ในการจัดการกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ<sup>๗</sup> นอกจากนี้ การสัมมนาระดับภูมิภาค เกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ ที่จัดในทวีปอเมริกา ได้รับการออกแบบแนวคิดเชิงปฏิบัติการว่าด้วยความรับผิดชอบของชาติสำหรับรัฐบาลต่างๆในภูมิภาค<sup>๘</sup>

## ๕. กรอบแนวคิดทางกฎหมายระดับชาติในการส่งเสริมสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

เนื่องจากการคุ้มครองมีพื้นฐานแนวคิดทางกฎหมาย การพัฒนากรอบแนวคิดทางกฎหมายระดับชาติ เพื่อส่งเสริมสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ จึงมีความสำคัญโดยเฉพาะในการสะท้อนให้เห็นความรับผิดชอบของชาติ รวมทั้งเป้าหมายที่นำไปสู่ความสัมฤทธิ์ผลด้วย

ในประเทศต่าง ๆ ทุกภูมิภาคของโลก การยอมรับกฎหมายเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ ได้พิสูจน์ว่ามีคุณค่าต่อการจำแนกผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ซึ่งแจ้งสิทธิของพวกเขา และกำหนดเป็นข้อผูกพันของรัฐบาลที่มีต่อพวกเขา ตัวอย่างเช่น รัฐบาลหลายรัฐบาลได้รับเอากฎหมายเกี่ยวกับบางขั้นตอนหรือระยะของการพลัดถิ่น เช่น การหวนคืนถิ่น และการตั้งถิ่นฐานใหม่ ซึ่งระบุถึงมาตรฐานขั้นต้นที่ควรได้รับการสังเกต อีกตัวอย่าง เช่น รัฐบาลหลายรัฐบาลได้รับเอากฎหมายระดับชาติที่บังคับว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ ครอบคลุมทุกระยะของการพลัดถิ่น อีกแนวทางหนึ่งคือ ทบทวนและวิเคราะห์กฎหมายในประเทศที่มีอยู่ โดยเปรียบเทียบกับ *หลักการชี้แนะเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ* และแก้ไขกฎหมายและระเบียบการบริหารตามลำดับ กลุ่มของนักกฎหมายและองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น ในบางประเทศได้สำรวจ โดยใช้ *ข้อสังเกตเพิ่มเติม* ต่อ *หลักการชี้แนะ* ๔ เป็นแนวทาง แล้วทำงานร่วมกับรัฐบาลในการจัดทำกฎหมายให้สอดคล้องกับ *หลักการชี้แนะ* ๔<sup>๗</sup>

ไม่ว่าจะใช้แนวทางใด กฎหมายระดับชาติว่าด้วยการพลัดถิ่นภายในประเทศ ควรยึดตามมาตรฐานระหว่างประเทศและที่ระบุไว้ใน *หลักการชี้แนะ* ๔ โดยแท้จริงแล้ว ตามมติของสหประชาชาติ รัฐบาลทั่วโลกสนับสนุนให้รัฐที่มีประชากรเป็นพลัดถิ่นภายในประเทศ พัฒนากรอบแนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ ที่มีประสิทธิภาพโดยการพิจารณาถึง *หลักการชี้แนะ* ๔<sup>๘</sup> การเรียกร้องนี้ได้เป็นที่ยอมรับในระดับภูมิภาค ด้วยการอ้างอิงถึง *หลักการชี้แนะ* ๔ ในฐานะเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายและนโยบายของชาติเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ<sup>๙</sup> ในการช่วยเหลือในความพยายามข้างต้น ผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ กำลังพัฒนาคู่มือสำหรับกฎหมายภายในประเทศ ที่ระบุและให้แนวทางด้านกฎหมายเกี่ยวกับองค์ประกอบสำคัญ เพื่อนำการพลัดถิ่นภายในประเทศใส่ไว้ในกฎหมายภายในประเทศ

## ๖. นโยบายหรือแผนปฏิบัติการของชาติเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

การยอมรับนโยบายหรือแผนปฏิบัติการของชาติเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ เป็นมาตรการที่ต่างกัน แต่เกี่ยวเนื่องกัน ในการการประกาศใช้กฎหมายระดับชาติ ตัวอย่างเช่น นโยบายหรือแผนปฏิบัติการของชาติเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ควรระบุถึงความรับผิดชอบของสถาบันระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในการตอบสนองต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศ ระบุถึงบทบาทและความรับผิดชอบของส่วนราชการต่าง ๆ เช่น เกี่ยวกับการเข้าถึงประสานงานระหว่างหน่วยงานข้างต้น

ในการใช้ *หลักการชี้แนะ* เป็นกรอบแนวคิด นโยบายและแผนปฏิบัติการระดับชาติควรครอบคลุมทุกระดับของการพลัดถิ่น หนีจากการป้องกัน จนถึงการคุ้มครองและช่วยเหลือ เมื่อมีการพลัดถิ่น ตลอดจน เมื่อมีการหวนคืนถิ่นหรือตั้งถิ่นฐานใหม่ และบูรณาการให้เป็นส่วนหนึ่งของชุมชน ทั้งนี้ควรเน้นเป็นพิเศษ ในการป้องกันการถูกทำร้ายพลัดถิ่นตามอำเภอใจ ด้วยมาตรการพิเศษที่ได้อธิบายเพิ่มเติมไว้ เพื่อหลีกเลี่ยงเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการพลัดถิ่น และลดผลกระทบเชิงลบของการพลัดถิ่นให้เหลือน้อยที่สุด นโยบายหรือแผนปฏิบัติการระดับชาติควรครอบคลุมสาเหตุหลากหลายที่ทำให้เกิดการพลัดถิ่น ไม่เพียงแต่รวมถึงความขัดแย้ง และการละเมิดสิทธิมนุษยชนเท่านั้น แต่รวมถึงการพลัดถิ่นที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติและที่เกิดจากน้ำมือมนุษย์ และโครงการพัฒนา นอกจากนี้ ควรอธิบายถึงมาตรการในการจัดการกับความต้องการเฉพาะของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศที่เป็นกลุ่มพิเศษ เช่น หัวหน้าครอบครัวที่เป็นผู้หญิง เด็กและผู้สูงอายุ รวมทั้ง ชนเผ่าพื้นเมือง และกลุ่มชาติพันธุ์ที่เป็นชนกลุ่มน้อย

นโยบายของชาติเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศจะมีประสิทธิภาพมากที่สุด เมื่อจัดทำขึ้นโดยการปรึกษาหารือกับชุมชนผู้พลัดถิ่น ๓ อย่างสมบูรณ์ เมื่อนโยบายหรือแผนปฏิบัติการนั้นจัดทำเสร็จ ก็ควรนำไปเผยแพร่อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแก่ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ในภาษาของพวกเขานเอง ในรูปแบบที่พวกเขาเข้าใจได้ง่าย ในการกำหนดและปฏิบัติตามนโยบายและโครงการสำหรับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศนั้น ที่สำคัญคือ รัฐบาลควรทำงานอย่างใกล้ชิดกับกลุ่มประชาสังคม และองค์กรพัฒนาเอกชนในท้องถิ่น ที่ทำงานกับผู้พลัดถิ่น ๔ และมุ่งให้การสนับสนุนต่อสาธารณะ (advocate) แทนพวกเขา การที่คนกลุ่มนี้ทำงานอย่างใกล้ชิดกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ หมายความว่า กลุ่มประชาสังคมและองค์กรพัฒนาเอกชนดังกล่าว อยู่ ณ จุดที่อาจสะท้อนความปรารถนาของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศได้เป็นอย่างดี และเป็นปากเป็นเสียงแทนผู้พลัดถิ่นภายในประเทศได้ รวมทั้ง ให้คำแนะนำเชิงยุทธศาสตร์สำหรับการจัดการกับความต้องการและการคุ้มครองสิทธิของพวกเขาได้ด้วย

ความพร้อมในการพัฒนาและรับเอานโยบายและแผนปฏิบัติการของชาติ เกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศไปใช้ เป็นตัวชี้วัดสำคัญแสดงถึงความตระหนักรู้ของรัฐบาลต่อปัญหาการพลัดถิ่นภายในประเทศ และความรับผิดชอบของรัฐบาล ในการจัดการกับปัญหานี้ ทั้งยังเป็นสัญญาณ ในประเทศและนานาชาติว่า การกระทำดังกล่าวมีเรื่องสำคัญของชาติ มติของสหประชาชาติกระตุ้นให้รัฐบาลของประเทศต่างๆ ที่สืบสานการดำเนินการพลัดถิ่นภายในประเทศ ยอมรับแผนของชาติ หรือริเริ่มใหม่ เพื่อให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือให้แก่ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ <sup>๑๒</sup>

**๗. สถานะระดับชาติที่เป็นศูนย์รวมการทำงานด้านผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ**

การระบุให้ชัดเจนถึงสถานะระดับชาติที่เป็นศูนย์รวมการทำงานด้านการพลัดถิ่นภายในประเทศ อาจจำเป็นเมื่อรับรองความเอาใจใส่ที่ยั่งยืนต่อปัญหา และอำนวยความสะดวกในการประสานงานภายในหน่วยงานของรัฐบาล และกับพันธมิตรทั้งในระดับท้องถิ่นและสากล

ทางเลือกรูปแบบสถานะที่รับผิดชอบเรื่องการพลัดถิ่นที่มีอยู่แล้วมีหลากหลาย ในบางประเทศ ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศผนวกเข้ากับการภารกิจของหน่วยงานรัฐบาลที่มีอยู่แล้ว เช่น หน่วยงาน

รัฐบาลที่รับผิดชอบเกี่ยวกับผู้ลี้ภัย หรือกรณีสวัสดิการสังคม บางประเทศ มอบหมายหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ กรณีอื่นๆ ใช้การแต่งตั้งคณะกรรมการของรัฐบาล คณะทำงาน หรือกลุ่มงาน (Task force) เกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ซึ่งนำเอาเจ้าหน้าที่จากกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องมาทำงานร่วมกัน หรือกันถึงความต้องการของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ อันอาจทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างกัน รวมถึงกับประชาคมโลก (International Community) และพัฒนายุทธศาสตร์ในการรับรองการตอบสนองในเรื่องนี้อย่างมีประสิทธิภาพ

ไม่ว่าจะให้รูปแบบสถาบันแบบใด สถาบันระดับชาติที่เป็นศูนย์รวมการทำงานด้านการพลัดถิ่นภายในประเทศ จำเป็นต้องมีภารกิจทั้งด้านการคุ้มครองและการช่วยเหลือ เจ้าหน้าที่ของสถาบันนี้ควรได้รับการฝึกอบรมในประเด็นเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ โดยเฉพาะเรื่อง *หลักการชี้แนะ* ๗ และควรได้รับการคาดหวังให้มีบทบาทสำคัญ ในการแสดงให้เห็นถึงการเคารพต่อสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และการจัดการต่อความต้องการของเขา ซึ่งรวมถึงการรับรองว่าผู้พลัดถิ่นภายในประเทศมีทางเลือก ที่เป็นทางเลือกอย่างยั่งยืนต่อการพลัดถิ่นได้แก่ การหวนคืนถิ่นหรือการตั้งถิ่นฐานใหม่ ซึ่งไม่ได้กีดกันให้หวนคืนถิ่น หรือตั้งถิ่นฐานใหม่ ในพื้นที่ที่ไม่ปลอดภัยหรืออาศัยอยู่ได้ไม่ยั่งยืน ในการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ หน่วยงานที่รับผิดชอบนี้ต้องมีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง รวมทั้งมีทรัพยากรที่เพียงพอสำหรับการปฏิบัติภารกิจดังกล่าว

การทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนและภาคประชาสังคม ที่สนับสนุนประเด็นของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศแทนเจ้าตัว อาจเป็นประโยชน์ต่อเพียงงานของกลไกทางสถาบัน ที่รับผิดชอบประสานงานหน่วยงานต่างๆ ในประเทศ ที่ทำงานเกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเท่านั้น จึงควรมีการให้ข้อมูล ให้ความช่วยเหลือ และเพิ่มความสามารรถให้กับการตอบสนองระดับชาติและระหว่างประเทศในสถานการณ์ของความไม่สามารถจัดการภายใน (Internal disablement) (เกี่ยวกับการพลัดถิ่นฯ) ไปพร้อมๆ กับการเป็นพันธมิตรกับกลุ่มประชาสังคม ที่ทำงานกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ความเป็นพันธมิตรดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีคุณค่าในการลงทุน กล่าวคือ การนำ “ผู้เชี่ยวชาญ” จากต่างประเทศเข้ามาสักมีค่าใช้จ่ายสูง นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญจากภายนอกมัก จากไปหลังจากการทำงานในช่วงเวลาสั้นๆ โดยไม่ได้ทำให้ศักยภาพของท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้นแต่อย่างใด ดังนั้น การกำหนด ถึงการผลักดันมาตรการว่าด้วย ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ เมื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งในท้องถิ่น และพัฒนาทักษะขององค์กรพัฒนาเอกชน และกลุ่มต่าง ๆ ในภาคประชาสังคมลงไปในพื้นที่และโครงการระดับชาติ อาจแสดงถึงความคุ้มค่ามากกว่า

#### ๘. บทบาทของสถาบันสิทธิมนุษยชนของชาติ

เป็นที่รับรู้กันอย่างดีว่า สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีส่วนสำคัญในการผลักดันการดำเนินการคุ้มครองและป้องกันสิทธิมนุษยชนในประเทศ ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการจากรัฐบาล และความนับถือในสังคมประเทศ เนื่องจาก สักมีผู้นำเป็นผู้มีปณิธานและมีชื่อเสียง ได้แก่ ผู้พิพากษาที่เกษียณแล้ว หรือเป็นนักกิจกรรมด้านสิทธิมนุษยชนที่ได้รับการเคารพ ในประเทศที่มีการพลัดถิ่นภายในประเทศ สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีบทบาทที่มีคุณค่า ในการคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิมนุษยชนของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ซึ่งได้รับการยอมรับและกระตุ้นจากรัฐบาลอย่างแท้จริง ภายใต้มติของสหประชาชาติ<sup>๑๗</sup>

ถึงแม้สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหลายแห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเทศกำลังพัฒนา ขาดศักยภาพ แต่ก็เริ่มให้ความสนใจในประเด็นของการผลักดันภายในประเทศ<sup>๑๔</sup> ในการส่งเสริมความพยายามของสถาบันดังกล่าว ฟอรัม เอเชีย แปซิฟิก แห่งสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (Asia Pacific Forum of National Human Rights Institutions) ได้พัฒนาโครงการเพื่อประเมินศักยภาพของสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่เป็นสมาชิกในแง่ของการผลักดันภายในประเทศ และจับคู่ความช่วยเหลือเพื่อช่วยยกระดับศักยภาพของสถาบันให้

แนวปฏิบัติที่ดีที่สุด (Best Practice) เกี่ยวกับการผลักดันภายในประเทศ หมายถึง การที่รัฐบาลยอมรับว่าการผลักดันภายในประเทศ เป็นประเด็นทางสิทธิมนุษยชน อันเป็นภารกิจภายในที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และได้จัดสรรทรัพยากรให้กับสถาบันเหล่านี้ในสัดส่วนที่มากขึ้น จนสามารถจัดการกับเรื่องดังกล่าวได้ ขึ้นตอนที่สถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สามารถใช้ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของผู้ผลักดันภายในประเทศควรติดตั้งต่อไปนี้:

- ติดตามสถานการณ์ของผู้ผลักดันภายในประเทศ เพื่อประกันว่าผู้ผลักดันภายในประเทศได้ใช้สิทธิ เชนแต่เกี่ยวกับประชาชนอื่นๆ ในประเทศ ไม่ได้รับการเลือกปฏิบัติในการแสวงหาทางเข้าถึงสิทธิต่างๆนั้น และได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือตามความต้องการ
- ตรวจสอบข้อเท็จจริง เกี่ยวกับการรายงานการละเมิดสิทธิมนุษยชนของผู้ผลักดันภายในประเทศอย่างร้ายแรง และดำเนินการเพื่อประกันว่าจะได้รับการตอบสนองอย่างมีประสิทธิภาพ จาก ผู้มีอำนาจหน้าที่
- ติดตามสัญญาณเตือนล่วงหน้าของการผลักดัน ๔ และรับรองว่าผู้มีอำนาจหน้าที่ได้ใช้มาตรการที่มีประสิทธิภาพ ในการคุ้มครองประชากรจากการถูกทำให้หมิ่นเหม่ตามอำเภอใจ และการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับการโยกย้ายประชากรออกจากถิ่นฐาน ได้ทำอย่างสอดคล้องกับสิ่งที่ได้ระบุไว้ใน *หลักการชี้แนะฯ*
- แนะนำรัฐบาลเกี่ยวกับสิทธิของผู้ผลักดันภายในประเทศ โดยเฉพาะ ทำงานร่วมกับสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพัฒนากฎหมายของชาติเกี่ยวกับการผลักดันภายในประเทศ ที่อยู่บนฐาน *หลักการชี้แนะฯ* และช่วยทำกรอบนโยบายและแผนปฏิบัติการ โดยร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เพื่อจัดการกับสถานการณ์การผลักดันภายในประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ
- ติดตาม และรายงานเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาล ตามกฎหมายของชาติ และที่สอดคล้องกับข้อผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติตามนโยบายและแผนปฏิบัติการของชาติเกี่ยวกับผู้ผลักดันภายในประเทศ
- จัดกิจกรรมด้านการศึกษาและโครงการฝึกอบรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง สำหรับสถาบันต่างๆของรัฐ ทหารและหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย เกี่ยวกับสิทธิของผู้ผลักดันภายในประเทศ โดยให้ความสนใจเป็นพิเศษ ในการเพิ่มการตระหนักรู้เกี่ยวกับการคุ้มครองและช่วยเหลือ โดยเฉพาะกับผู้หญิง เด็ก และกลุ่มอื่นๆ ที่พบว่ามี ความเปราะบางค่อนข้างสูง
- รับรองว่าผู้ผลักดันภายในประเทศได้รับการแจ้งข่าว เกี่ยวกับการริเริ่มใด ๆ ที่กระทำในนามของผู้ผลักดัน ๔ และเชิญให้ผู้ผลักดันภายในประเทศให้ความเห็น และเข้ามีส่วนร่วมตัดสินใจ

- สร้างความสัมพันธ์ที่เข้มแข็งกับสมาคมผู้ผลิตถิ่น ๔ รวมทั้ง กับองค์กรพัฒนาเอกชนและตัวแทนภาคประชาสังคมในท้องถิ่น ที่สนับสนุนการคุ้มครองสิทธิของผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ
- จัดตั้งกองกำลังติดตาม ตรวจสอบ (monitoring presence) ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงอย่างรุนแรงต่อความปลอดภัยทางร่างกายของผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ
- ติดตาม การหวนคืนถิ่น หรือการตั้งถิ่นฐานใหม่ ของผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ เพื่อรับรองว่าเป็นไปโดยสมัครใจ และในเงื่อนไขที่ปลอดภัย
- สร้างเครือข่ายกับสถาบันสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในประเทศอื่นๆ และกับหน่วยงานระดับภูมิภาคที่เกี่ยวข้อง เพื่อแลกเปลี่ยนข่าวสาร และประสบการณ์เกี่ยวกับการผลิตถิ่นภายในประเทศ ในแง่ของการพัฒนาสู่การปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practice)

#### ๕. การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ

ผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศมีสิทธิร้องขอ และได้รับการคุ้มครองและการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมจากรัฐบาลตามสภาพแวดล้อมดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ ในที่ซึ่งผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศสามารถแสดงความคิดเห็นให้เป็นที่รับรู้ โดยปราศจากความเสี่ยงต่อการถูกลงโทษหรือได้รับอันตราย

อย่างไรก็ตาม บ่อยครั้งเกินไปที่ผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศได้รับขั้นสุดทำของความช่วยเหลือและโครงการต่างๆ โดยไม่อาจจ้กจูงว่าควรออกแบบนโยบายและโครงการอย่างไร และสิทธิโอกาสเล็กน้อยในการแสดงความคิดเห็นถึงข้อห่วงใยของตน อย่างไรก็ตาม การปรึกษาหารือกับผู้ผลิตถิ่น ๔ มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประสิทธิภาพดำเนินการให้ความคุ้มครองและความช่วยเหลือแก่พวกเขา กระนั้นก็ตาม ผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศคือผู้รู้ความต้องการและวิธีการจัดการสิ่งนั้นได้ดีที่สุด ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศได้พัฒนา “ทักษะในการรับมือกับปัญหา” ในการจัดการกับสถานการณ์ต่างๆที่ตนเผชิญ<sup>๕</sup> โครงการต่างๆสำหรับสำหรับผู้ผลิตถิ่น ๔ จะมีประสิทธิภาพสูงสุดเมื่อได้เพิ่มความเข้มแข็งและทำขึ้นตามทักษะของผู้ผลิตถิ่น ๔

การตอบสนองในประเทศและระหว่างประเทศ ต่อการผลิตถิ่นภายในประเทศ สามารถรายงาน และยกระดับการตอบสนองได้ ด้วยการปรึกษาหารือกับผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ แม้จริงแล้วรัฐบาลมีหน้าที่รับผิดชอบประการหนึ่ง ในการกระตุ้นและอำนวยความสะดวกให้เกิดการมีส่วนร่วมของผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศ ในการวางแผนและการปฏิบัติตามนโยบายและโครงการ เพื่อจัดการกับความต้องการและคุ้มครองสิทธิของผู้ผลิตถิ่น ๔ ซึ่งรวมถึงการรับรองว่าผู้ผลิตถิ่น ๔ จะมีบทบาทสำคัญในการจัดการค้า

นอกจากนี้ ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษเมื่อรับรองว่าผู้ผลิตถิ่นภายในประเทศที่เป็นผู้หญิง ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปรึกษาหารือ และในโครงสร้างการตัดสินใจใด ๆ ที่เป็นทางการ เนื่องจาก เป็นผู้ให้การดูแลเบื้องต้นแก่ครอบครัวของตน ผู้ผลิตถิ่นที่เป็นผู้หญิงจึงรู้ดีที่สุด ถึงสิ่งที่จำเป็นต่อการประกันการมีส่วนร่วมและความปลอดภัยของตนและครอบครัว การปรึกษาหารือร่วมกับผู้หญิงและเด็กหญิงยังช่วยให้เห็นถึงความคุ้มครองและข้อกังวลที่เธออาจต้องเผชิญ เช่น การละเมิดทางเพศและหาผลประโยชน์ทางเพศ รวมทั้งประเด็นอนามัยเจริญพันธุ์ ซึ่งอาจถูก

มองข้าม หากให้เฉพาะผู้ชายพูดแทนกลุ่ม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมูลจากผู้หญิงควรนำมาใช้ในการแบ่งปันอาหาร และประเภทของอาหาร การออกแบบและวางผังสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในค่าย หรือสถานที่ ตั้งถิ่นฐานอื่น ๆ การเก็บกักน้ำและหาพืช ทั่ว ๆ อย่างที่อาจมีความหมายต่อความปลอดภัยทางร่างกายของผู้พลัดถิ่นที่เป็นผู้หญิง และเด็ก

อีกประการ ควรปรึกษาหารือกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ในทุกระยะของการพลัดถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การตัดสินใจใดๆ เกี่ยวกับการย้ายที่ใหม่ของผู้พลัดถิ่น ๔ ต้องนำไปปรึกษาหารือกับผู้ได้รับผลกระทบ และควรให้ผู้พลัดถิ่น ๕ โดยเฉพาะผู้หญิง ร่วมในการวางแผนและการจัดการเกี่ยวกับการย้ายที่ใหม่ ในการจัดสรรความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม ควรดำเนินการเป็นพิเศษ เพื่อรับรองการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ของผู้หญิงในการวางแผน และแบ่งสรรความช่วยเหลือต่างๆนั้น อันมีความสำคัญอย่างยิ่งยวด ในการลดความเสี่ยงต่อการข่มขู่ทางเพศและการแสวงหาผลประโยชน์ทางเพศ ซึ่งผู้หญิงอาจเผชิญ ในการได้รับส่วนแบ่งอาหารสำหรับตัวเองและครอบครัว ยิ่งไปกว่านั้น ในการแสวงหาการแก้ปัญหาอย่างถาวรต่อการพลัดถิ่น ๕ การปรึกษาหารือกับผู้พลัดถิ่น ๕ ยังเป็นองค์ประกอบหลักของการเคารพต่อสิทธิของผู้พลัดถิ่น ๕ ในการหวนคืนถิ่นด้วยความสมัครใจ นอกจากนี้ ควรดำเนินการเป็นพิเศษ เพื่อรับรองการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ ของผู้พลัดถิ่นในประเทศ ในการวางแผนและการจัดการ ในการหวนคืนถิ่น หรือการตั้งถิ่นฐานใหม่ รวมทั้งการ บูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งในชุมชน<sup>๑๖</sup>

ยิ่งไปกว่านั้น ควรค้นหามุมมองของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศอย่างเป็นระบบ และนำมาพิจารณาในกระบวนการเชิงสันติ และการดำเนินการอื่นๆ เพื่อแก้ไขสถานการณ์ของการพลัดถิ่นภายในประเทศ นอกจากนี้ ความรับผิดชอบของชาติยังส่งผลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ดังที่ยืนยันไว้ในหลักการที่ ๒๒ (ง) ของ *หลักการพื้นฐาน* ๒๒ ป้อยครั้งที่ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเผชิญกับอุปสรรคในการใช้สิทธิของตนในการออกเสียง และพูดแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจทางการเมืองและเศรษฐกิจ ที่มีผลต่อชีวิตของตน<sup>๑๗</sup>

## ๑๐. การแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน

ความรับผิดชอบของชาติต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศได้ครอบคลุมไปถึง การรับรองว่าผู้พลัดถิ่นภายในประเทศได้เข้าถึงการแก้ปัญหาอย่างถาวร ต่อสถานการณ์ยากลำบากของตน ซึ่งหมายถึงความพยายามในทุกประการเท่าที่เป็นไปได้ เพื่ออำนวยความสะดวกในการหวนคืนถิ่น หรือการตั้ง ถิ่นฐานใหม่ของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ซึ่งสอดคล้องกับสิทธิของพวกเขา

โดยรวมแล้ว รัฐบาลมีหน้าที่กำหนดเงื่อนไขและวิธีการ ที่ยอมให้ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศหวนคืนถิ่นอย่างเต็มที่ไปพลอดภัย และมีศักดิ์ศรี สู่ถิ่นฐานบ้านเกิดของตน หรือตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ใหม่ ในส่วนอื่นๆของประเทศ หากเลือกเช่นนั้น ความปลอดภัยเป็นองค์ประกอบสำคัญของการแก้ปัญหาอย่างถาวร และของการคุ้มครองสิทธิของผู้พลัดถิ่น ๕ ในกรณีของการพลัดถิ่นที่เกิดจากความขัดแย้ง จะต้องให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลง หรือเกิดการเปลี่ยนแปลงพื้นฐานในสถานการณ์ที่เป็นสาเหตุเริ่มต้นของการพลัดถิ่น จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขให้หมด กลไกการ

คุ้มครองต้องเกิดขึ้นใหม่ทั้งนี้ของการหวนคืนถิ่นหรือการตั้งถิ่นฐานใหม่ โดยไม่คำนึงถึงสาเหตุของการพลัดถิ่นนั้น ด้วยการทำหนดหลักนิติธรรมและมาตรการใหม่ เพื่อรับรองการเคารพต่อสิทธิมนุษยชน

ไม่มีสถานการณ์ใดๆ ที่กระตุ้น หรือบังคับให้ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศหวนคืนถิ่น หรือตั้งถิ่นฐานใหม่ ในพื้นที่ที่เสี่ยงต่อชีวิต ความปลอดภัย เสรีภาพ หรือสุขภาพของเขา (หลักการที่ ๑๕ (ง)) ณ จุดที่ไปไม่ได้ ควรติดตามควบคู่ไปกับการหวนคืนถิ่น เพื่อตรวจสอบว่ากระบวนการหวนคืนถิ่นนั้น เป็นไปด้วยความเต็มใจ และในเงื่อนไขที่ปลอดภัย

นอกจากนี้ ผู้มีอำนาจหน้าที่ที่มีความรับผิดชอบ ให้ความช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ในการเรียกคืนทรัพย์สิน และสิ่งในครอบครองที่สูญเสียนั้น เนื่องจากผลของการพลัดถิ่น ๔ หากไม่อาจทำได้ก็ควรได้รับค่าชดเชยหรือรูปแบบอื่นๆ ของการชดเชย (reparation) ซึ่งอาจมีความท้าทายบางประการเกิดขึ้น ในหลายกรณี ผู้พลัดถิ่น ๔ เพียงจำนวนน้อยเท่านั้น ที่มีเอกสารสิทธิหรือหลักฐานการครอบครองที่ดินและทรัพย์สินอื่นๆ เมื่อเป็นเช่นนั้น เอกสารบันทึกทรัพย์สินของส่วนบุคคล และที่เก็บไว้โดยผู้มีอำนาจหน้าที่ อาจถูกทำลายจากความขัดแย้ง หรือจากผลของภัยธรรมชาติที่เป็นสาเหตุของการพลัดถิ่น ยิ่งไปกว่านั้น กฎหมายของประเทศ และประเพณีเกี่ยวกับการครอบครองทรัพย์สินและมรดก มักเลือกปฏิบัติต่อผู้หญิง โดยเฉพาะ หญิงที่สามีถูกฆ่า ผู้หญิงเหล่านี้จึงประสบความลำบากในการกลับสู่บ้านหรือที่ดินของตน และยังลำบากขึ้นในการทำมาหากิน เพื่อเลี้ยงชีพของตนและครอบครัว ผู้มีอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลควรคาดการณ์ถึงปัญหาเหล่านี้และจัดการ ในแนวทางการสอดคล้องกับมาตรฐานสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ และด้วยลักษณะที่เท่าเทียม ปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ไม่ว่าผู้พลัดถิ่นภายในประเทศจะเลือกกลับถิ่นฐานเดิมหรือตั้งถิ่นฐานใหม่ก็ตาม ผู้มีอำนาจหน้าที่ของชาติมีความรับผิดชอบ ในการอำนวยความสะดวกบูรณาการให้ผู้พลัดถิ่น ๔ เป็นส่วนหนึ่งของสังคม และสนับสนุนเงื่อนไขต่างๆที่ทำให้ผู้พลัดถิ่น ๔ สามารถสร้างชีวิตใหม่ได้ อันที่จริง ควรนำยุทธศาสตร์การส่งเสริมให้ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศที่มีภูมิลำเนาอยู่ และวิธีการในการพึ่งตนเอง ให้เร็วที่สุดเท่าที่ทำได้ หลังจากเกิดการพลัดถิ่น เพื่อหลีกเลี่ยงการพึ่งพาผู้อื่นในระยะยาว และอำนวยความสะดวกบูรณาการให้ผู้พลัดถิ่น ๔ เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม (Reintegration) เมื่ออาจหวนคืนถิ่นหรือตั้งถิ่นฐานใหม่ ในระหว่างการหวนคืนถิ่นหรือการตั้งถิ่นฐานใหม่ ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศควรเข้าถึงชุดการให้ความช่วยเหลือในการบูรณาการให้เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม รวมทั้งสิ่งจำเป็นต่างๆ เช่น เมล็ดพันธุ์ เครื่องมือ และแผนพาสตึกสำหรับสร้างเป็นที่อยู่อาศัย

นอกจากนี้ ทราบที่ความจำเป็นเฉพาะของบางกลุ่ม และความเปราะบาง ที่เป็นผลมาจากการพลัดถิ่น ๔ ยังคงอยู่ ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศยังคงต้องการความเอาใจใส่ และความช่วยเหลือเป็นพิเศษ การตัดสินใจว่า “การพลัดถิ่นได้สิ้นสุดลง” ต้องไม่ทำตามอำเภอใจ โดยปราศจากการพิจารณาถึงสถานการณ์ ความต้องการ และสิทธิของผู้พลัดถิ่น ๔ อย่างไรก็ตาม ธรรมชาติของการช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศอาจค่อยๆเปลี่ยนแปลง จากการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เร่งด่วนและจำกัด ไปสู่ยุทธศาสตร์เชิงพัฒนาที่สนับสนุนการพึ่งตนเอง และทำให้เกิดความสามารถบูรณาการทางเศรษฐกิจและสังคมของผู้พลัดถิ่น ๔ มาตรการดังกล่าวควรนำไปใช้ใหม่เริ่มต้นให้ ความช่วยเหลือประการอื่นๆที่ต้องการ (ความช่วยเหลือ) และร่วมกับรัฐบาล ให้ความช่วยเหลือที่กว้างขึ้น ในการสร้างสาธารณูปโภคขั้นใหม่ (เช่น โรงเรียน คลินิกสุขภาพ ถนน ฯลฯ) ในพื้นที่ของการหวนคืนถิ่นและการตั้งถิ่น

ฐานใหม่ ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษเพื่อประกันการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมของผู้หญิง ในโครงการก่อสร้าง (โครงสร้างพื้นฐาน) ใหม่และฟื้นฟูความเปราะบาง เช่นเดียวกับ การเข้าถึงอย่างเท่าเทียมกัน ในโปรแกรมการกระจายรายได้ และการให้สินเชื่อขนาดเล็ก

ขึ้นต่อวงต่าง ๆ ต้องนำไปใช้ เพื่อประกันว่า ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศไม่ได้ถูกเลือกปฏิบัติ ระหว่างการหวนคืนถิ่นหรือตั้งถิ่นฐานใหม่ ประกันว่าสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้เท่าเทียมกัน รวมถึง การดูแลสุขภาพ และการศึกษา และสามารถใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ และ เท่าเทียมกัน ในกิจการสาธารณะ รวมทั้งสิทธิในการออกเสียง

กล่าวโดยย่อ การส่งเสริมให้เกิดการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนสำหรับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ส่งผลต่อการรับรองว่าผู้พลัดถิ่น ๔ มิทางเลือกในการหวนคืนถิ่นหรือตั้งถิ่นฐานใหม่อย่างเต็มที่ และอย่างปลอดภัย เช่นเดียวกับ ความเป็นไปได้ในการก่อสร้างตัวใหม่ (re-establish) การได้คืนสภาพความเป็นอยู่เดิม (regain) และบูรณาการเข้าเป็นส่วหนึ่งของสังคม (reintegration) ทั้งนี้การศึกษาว่าด้วย การปฏิบัติที่ดีที่สุด (best practice) เกี่ยวกับ การหวนคืนถิ่นหรือการตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้พลัดถิ่น ๔ อาจช่วยให้เห็นคุณค่าในเรื่องนี้ <sup>๑๘</sup>

ท้ายที่สุด พันธะของรัฐบาลต่อการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนต้องการการดำเนินการที่รับรองว่าความขัดแย้ง หรือสาเหตุอื่นๆของการพลัดถิ่นที่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ได้รับการแก้ไขอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงและยั่งยืน การแก้ปัญหาในสาเหตุต่างๆเหล่านี้ต้องรวมถึง การจัดการกับความไม่เป็นธรรมทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองขึ้นพื้นฐาน อันเป็นรากเหง้าของสาเหตุความขัดแย้งและการพลัดถิ่น ในกรณีการแก้ปัญหาการพลัดถิ่นที่เกิดจากความขัดแย้งทาง เชื้อชาติ หรือความรุนแรงในชุมชน การริเริ่มให้เกิดความสามัคคีกัน ตัวอย่างเช่น ด้วยการใช้กลไก เช่น คณะกรรมการแสวงหาความจริง (Truth Commission) และจัดการกับประเด็นการไม่เอาผิด (impunity) เป็นสิ่งจำเป็น

### ๑๑. ทรัพยากรที่เพียงพอ

การปฏิบัติตามนโยบายและโครงการต่างๆ เกี่ยวกับผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และการให้ความช่วยเหลือที่จำเป็น (ได้แก่ ความช่วยเหลือด้านอาหาร ที่พัก การดูแลสุขภาพ การศึกษา การช่วยเหลือการบูรณาการให้เป็นส่วหนึ่งของสังคม ฯลฯ) รวมทั้ง การรับรองความปลอดภัยทางกายภาพ ต้องการทรัพยากรบุคคลและวัสดุ ดังนั้น ความรับผิดชอบของชาติต้องการให้รัฐบาลจัดสรรทรัพยากร เท่าที่เป็นไปได้ ในการจัดการกับความต้องการและคุ้มครองสิทธิของประชากรที่เป็นผู้พลัดถิ่นในประเทศ บางประเทศได้มีความพยายามในการกระทำดังกล่าว ด้วยการกำหนดให้กองทุนพิเศษ ไว้ในงบประมาณของประเทศ สำหรับโครงการผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ รัฐบาลยังอาจจัดตั้ง “กองทุนผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ” ผนวกไว้กับผลประโยชน์ที่ได้จากกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะ (earmarked fund) จากรายได้จากรัฐหรือทรัพยากรอื่นๆ

ทั้งนี้ ไม่ได้หมายความว่า รัฐบาลต้องรับภาระทางการเงิน ในการจัดการกับการพลัดถิ่นภายในประเทศโดยลำพัง ในความเป็นจริง เมื่อรัฐบาลขาดประสิทธิภาพในการจัดการความต้องการของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ก็สามารถ

และขอความช่วยเหลือจากประชาคมโลก (International community) ดังนั้น การกระทำของรัฐบาล ทั้งด้วยการจัดสรรงบประมาณ และการริเริ่มโครงการและโปรแกรม ที่ทำให้ประเด็นการพลัดถิ่นภายในประเทศเป็นประเด็นสำคัญของประเทศ อาจเป็นสิ่งสำคัญที่นำมาซึ่งข้อผูกพันของนานาประเทศ ในการให้การสนับสนุนทางการเงินต่อการดำเนินการเรื่องนี้ในประเทศ

## ๑๒. ความร่วมมือกับองค์การในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ

เมื่อรัฐบาลไม่มีความสามารถให้ความคุ้มครองและความปลอดภัยที่แก่ประชากรที่เป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ก็ควรใช้อำนาจอธิปไตยตามความรับผิดชอบ ขอรหรือยอมรับความช่วยเหลือจากนานาชาติ และทำงานร่วมกับองค์การระหว่างประเทศ และระดับภูมิภาค ในการจัดการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือตามความจำเป็นของผู้พลัดถิ่น ๔ และระบุนโยบายแก้ปัญหาอย่างยั่งยืนต่อสภาพอันเลวร้ายที่ผู้พลัดถิ่น ๔ เผชิญ ดังนั้น ตัวอย่างข้อประการหนึ่งของความรับผิดชอบของชาติ คือให้ความร่วมมือ ให้ความปลอดภัย และไม่ขัดขวางการเข้าถึง ขององค์การระดับภูมิภาค และองค์การระหว่างประเทศ ในการแสวงหาดำเนินการใด ๆ ในฐานะตัวแทนของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ

อันที่จริง *หลักการที่ ๔* เน้นถึงความสำคัญของผู้มีอำนาจหน้าที่ของชาติ ในการอนุญาต ให้เข้าถึงองค์การมนุษยชนระหว่างประเทศ “อย่างรวดเร็วและไม่กีดขวาง” เมื่อว่า องค์การดังกล่าว อาจเข้าถึงประชากรที่เป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ และให้ความช่วยเหลือตามความต้องการแก่ผู้พลัดถิ่น ๔ ได้ เนื่องจาก ตามกฎหมายระหว่างประเทศ องค์การเหล่านี้มีสิทธิพิเศษให้บริการงานช่วยเหลือของตน ซึ่งการเสนอตั้งกล่าวไม่ควรเป็นการปฏิบัติอย่างไม่เป็นมิตร หรือแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ องค์การมนุษยชนระหว่างประเทศควรเข้าถึงผู้พลัดถิ่น ๔ เพื่อช่วยเหลือในการหวนคืนถิ่น หรือการตั้งถิ่นฐานใหม่ รวมทั้งการบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม<sup>๑๗</sup>

การยอมรับความช่วยเหลือจากนานาชาติควรหมายถึงการให้ความปลอดภัย และคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรมที่ให้ความช่วยเหลือมาให้ ควรให้ความเคารพและคุ้มครองแก่บุคคลที่ร่วมในการช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม การขนส่งให้เข้ามาในพื้นที่ รวมทั้งเสบียงต่างๆของเขา ในการป้องกันการโจมตีต่อเจ้าหน้าที่และบุคลากรที่เข้ามาให้ความช่วยเหลือ ที่อาจตกอยู่ในอันตราย, รัฐบาลควรสนับสนุนเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่มาตรการให้ความปลอดภัย และดำเนินการคดีต่อผู้ที่กระทำการรุนแรงต่อเจ้าหน้าที่ดังกล่าว เมื่อรัฐบาลไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่รับผิดชอบนี้ได้ ก็ควร ร่วมกับประชาคมโลก (international community) หาแนวทางใหม่ ในการประกันการคุ้มครองแก่เจ้าหน้าที่ด้านมนุษยธรรม

การเชิญผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติว่าด้วยผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ให้มาเยี่ยม ก็เป็นวิธีการที่สำคัญอีกวิธีหนึ่ง ที่รัฐบาลของประเทศที่มีการพลัดถิ่นภายในประเทศ สามารถแสดงให้เห็นความร่วมมือกับประชาคมโลก การมาเยี่ยมดังกล่าวช่วยให้ผู้แทน ๔ สามารถพูดคุยกับรัฐบาล รวมทั้งประเมินเบื้องต้นถึงสถานะของผู้พลัดถิ่น ๔ และรับฟังความกังวลของพวกเขาก็ได้โดยตรง โดยทั่วไป การเยี่ยมเหล่านี้ยังช่วยเพิ่มความตระหนักรู้ของชาติเกี่ยวกับปัญหาการพลัดถิ่นภายในประเทศ ที่เกิดขึ้นในประเทศนั้น กระตุ้นให้สมัชชาและโปรแกรมในฐานะตัวแทนของผู้พลัดถิ่น ๔ และเสริมสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐบาลและประชาคมโลก (international community)

องค์การระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ ซึ่งควรได้รับการพิจารณาว่าเป็นพันธมิตร สามารถเสริมสร้างความเข้มแข็ง และสนับสนุนการดำเนินงาน ที่เป็นความรับผิดชอบของชาติ ต่อการพลัดถิ่นในประเทศ และให้การสนับสนุนอย่างมีค่าต่อการดำเนินงานของประเทศ ได้หลากหลายวิธี ดังนี้:

- ❁ ให้ความร่วมมือทางเทคนิคในประเทศต่างๆ เช่น การรวบรวมข้อมูล การลงทะเบียน การพัฒนากฎหมาย และนโยบายของชาติ ว่าด้วยการพลัดถิ่นในประเทศ และในประเทศเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินและการชดเชย
- ❁ จัดฝึกอบรมเกี่ยวกับ *หลักการชี้แนะ* และประเด็นอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการพลัดถิ่นในประเทศ
- ❁ จัดการดูงานภาคสนาม เพื่อประเมินสถานะของการพลัดถิ่นในประเทศ และจัดทำข้อเสนอแนะ ในการเพิ่มให้มีการตอบสนองของหน่วยงานระดับประเทศ ภูมิภาค และระหว่างประเทศ และรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติตามข้อเสนอแนะ ที่จัดทำโดยกลไกสิทธิมนุษยชน ระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศ
- ❁ นำประเด็นมาสู่ความสนใจของผู้มีอำนาจหน้าที่ ในการแจ้งเตือนล่วงหน้าเกี่ยวกับพลัดถิ่นตามอำเภอใจ และสนับสนุนการตอบสนองที่มีประสิทธิภาพต่อการคุกคามเหล่านี้ เสนอการช่วยเหลือที่เป็นไปได้ ในการสนับสนุนการตอบสนองการให้ความคุ้มครองของชาติ
- ❁ จัดตั้งกลุ่มผู้ทำหน้าที่ติดตามและตรวจสอบในหน้าที่ รวมทั้งในค่ายผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ซึ่งมิรายงานปัญหาร้ายแรงเกี่ยวกับการคุ้มครอง ที่ทำให้มีความเสี่ยงต่อความปลอดภัยทางร่างกายของผู้พลัดถิ่น ๔ และพัฒนายุทธศาสตร์ในการคุ้มครองผู้พลัดถิ่นภายในประเทศต่อการคุกคามดังกล่าว ทั้งนี้ ควรให้ความสนใจเป็นพิเศษต่อความเสี่ยงในการเกิดความรุนแรงและการหาประโยชน์ทางเพศ รวมทั้งการเกณฑ์เด็กไปเป็นทหาร
- ❁ ติดตามตรวจสอบการหวนคืนถิ่นและการตั้งถิ่นฐานใหม่ของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ซึ่งหากเป็นไปได้ ควรร่วมเดินทางไปกับผู้พลัดถิ่น ๔ เพื่อพิสูจน์ว่า เป็นกระบวนการที่เป็นไปด้วยความเต็มใจ และเกิดขึ้นโดยเจตนาที่ปลอดภัย เช่นเดียวกับ การติดตามตรวจสอบความปลอดภัยของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศทันที ที่มีการหวนคืนถิ่นและตั้งถิ่นฐานใหม่
- ❁ สนับสนุนการจัดตั้งสมาคมผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ รวมถึงสมาคมผู้หญิงที่เป็ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ เพื่อค้นหาความพยายามของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ในการจัดการกับข้อกังวล และสนับสนุนสิทธิของตน
- ❁ อำนวยให้มีการสนทนาระหว่างรัฐบาลกับผู้พลัดถิ่น ๔ รวมทั้งกับองค์กรพัฒนาเอกชน
- ❁ ช่วยเหลือให้ผู้พลัดถิ่นภายในประเทศตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ นอกเขตควบคุมของรัฐบาล และเสริมสร้างความรับผิดชอบของผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่รัฐ ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และ *หลักการชี้แนะ* ๔ ในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่น ๔ หาก เป็นไปได้ ก็ช่วยเหลืออำนวยความสะดวกระหว่างรัฐบาลกับผู้มีบทบาทที่ไม่ใช่รัฐ เพื่อตระหนักถึงประเด็นทางมนุษยธรรม และยุติความขัดแย้ง
- ❁ สนับสนุนรัฐบาลที่แสดงออกถึงความพยายามปฏิบัติ ตามความรับผิดชอบของชาติอย่างมีประสิทธิภาพต่อการพลัดถิ่นภายในประเทศ โดยให้ความร่วมมือทางเทคนิค เช่นเดียวกับ ความช่วยเหลือตามที่ต้องการ ในการจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สิน และการบริหารกองทุน

โดยยรวม และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อความสามารถของชาติไม่เพียงพอ ความร่วมมือกับองค์การระดับภูมิภาค และระดับระหว่างประเทศ ในการจัดการกับปัญหาการพลัดถิ่นภายในประเทศ คือรูปแบบหนึ่งของความรับผิดชอบของชาติ

แน่นอนว่า ความพยายามในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศ เพื่อช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ความสามารถของประเทศ ในการจัดการกับสถานการณ์ของการพลัดถิ่นภายในจำนวนมาก จะมีประสิทธิภาพ เมื่อรัฐมีความเต็มใจ แต่ไม่สามารถดำเนินการตามความรับผิดชอบของตน ในการรับรองการให้ความคุ้มครอง และความเป็นอยู่ที่ดีของประชากรที่เป็นผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ ที่อยู่ในประเทศตน ในสถานการณ์เฉพาะทางทางการเมือง (political will) ในประเทศ เพื่อจัดการกับปัญหายังไม่เพียงพอ การเข้ามาร่วมของประชาคมโลก (international community) ก็เป็นเพียงแค่สำคัญ แต่ไม่มากพอต่อการเสริมแรงให้กับความรับผิดชอบของชาติ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าในกรณีดังกล่าว เป้าหมาย (ในการเข้าร่วมของประชาคมโลก) ต้องไม่เพียงแต่ทำหน้าที่แทนรัฐบาล แต่เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับการดำเนินการของประเทศ ในการคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศด้วย

## บทสรุป

เนื่องจาก เป็นปัญหาที่ใหญ่และซับซ้อน วิถุนิติการณ์ของโลกเกี่ยวกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ แสดงให้เห็นถึงความท้าทาย ที่บางทีอาจดูเหมือนยากเกินกว่าจะจัดการได้ อย่างไรก็ตาม จุดเริ่มต้น (ในการแก้ปัญหา) จะชัดเจน กล่าวคือ การคุ้มครองและช่วยเหลือผู้พลัดถิ่นภายในประเทศเป็นความรับผิดชอบเบื้องต้นและสำคัญที่สุดของรัฐบาล สิทธิของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ เช่นเดียวกับ ความรับผิดชอบที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ของประเทศ และผู้มีอำนาจหน้าที่อื่นๆ มีต่อผู้พลัดถิ่น ๔ ปัจจุบันเป็นเรื่องที่รับรู้กันเป็นอย่างดี ระบุไว้ใน *หลักการชี้แนะเกี่ยวกับ การพลัดถิ่นภายในประเทศ* ซึ่งกลายมาเป็นมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับของนานาชาติ ในการจัดการกับสถานการณ์การพลัดถิ่นภายในประเทศ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ชัดเจนน้อยกว่า คือมาตรการที่เป็นรูปธรรม ที่รัฐบาลสามารถนำไปใช้ เพื่อรับรองว่าสิทธิและความรับผิดชอบเหล่านี้ได้รับการรับรู้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการปิดช่องว่างนี้ *กรอบแนวคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของชาติ* นี้ ได้ระบุ ขึ้นตอนสำคัญ ๑๒ ขึ้นตอน ที่รัฐบาลสามารถใช้เพื่อแสดงให้เห็นถึงความรับผิดชอบ และปฏิบัติตามความรับผิดชอบของตนอย่างมีประสิทธิภาพ ในการจัดการกับการพลัดถิ่นภายในประเทศ มาตรการแต่ละมาตรการนี้ชี้ไว้ เพื่อเพิ่มระดับความพยายามของชาติ และประโยชน์ต่อผู้พลัดถิ่นภายในประเทศ มาตรการดังกล่าวโดยยรวม ประกอบด้วยองค์ประกอบหลักของการตอบสนองที่ครอบคลุมต่อปัญหาของการพลัดถิ่นภายในประเทศ และต่อสภาพอื่นแล่วร้ายของผู้พลัดถิ่นภายในประเทศนับล้านๆคนทั่วโลก ซึ่งพึงหวังรัฐบาลในการคุ้มครองและช่วยเหลือตน