

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เป็นอยู่ในปัจจุบันทั้งภายในประเทศและทั่วภูมิภาคของโลก เป็นตัวเร่งสำคัญที่ทำให้เกิดภัยพิบัติธรรมชาติหลากหลายรูปแบบ เช่น อุทกภัย วาตภัย ภัยแล้ง แผ่นดินไหว หรือสึนามิ ฯลฯ และเมื่อภัยพิบัติดังกล่าวได้เกิดขึ้นกับประเทศใดแล้วย่อมสร้างความสูญเสียทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาล ดังที่ปรากฏตามสื่อโทรทัศน์หรือหนังสือพิมพ์ต่างๆ อย่างกรณีเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับประเทศบ้านใกล้เรือนเคียงของไทยนั้น ก็คือประเทศพม่า เมื่อปี พ.ศ.2551 พม่าต้องประสบกับพายุหมุนนาร์กิส ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตกว่า 146,000 ราย และผู้สูญหายกว่า 54,000 ราย และในปีพ.ศ. 2558 ได้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหวที่ประเทศเนปาล ทำให้มีผู้เสียชีวิตสูงกว่า 3,200 ราย บาดเจ็บอีกกว่า 6,500 ราย นอกจากนี้ยังทำให้โบราณสถานเก่าแก่ ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นมรดกโลกพังทลายลงมาอย่างยับเยิน¹

สถานการณ์ภัยพิบัติธรรมชาติในปัจจุบัน นับวันจะยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น และเป็นภัยร้ายแรงต่อทุกประเทศทั่วโลก ประเทศไทยเป็นอีกหนึ่งประเทศ ที่ต้องประสบกับภัยพิบัติธรรมชาติเรื่อยมา โดยเฉพาะภัยพิบัติจากน้ำท่วมหรือที่เรียกว่า “อุทกภัย” ซึ่งในอดีตพบว่า ประเทศไทยประสบกับอุทกภัยมาหลายครั้ง เช่นปี พ.ศ. 2515 พ.ศ. 2518 พ.ศ. 2521 พ.ศ. 2523 พ.ศ. 2526 พ.ศ. 2532 พ.ศ. 2538 พ.ศ. 2544 พ.ศ. 2545 และพ.ศ. 2554 ฯลฯ² การเกิดอุทกภัยแต่ละครั้งล้วนแต่สร้างความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินอย่างมหาศาล ดังกรณีเมื่อปีพ.ศ. 2554 ประเทศไทยต้องประสบกับอุทกภัยครั้งร้ายแรงหรือที่เรียกกันว่า “มหาอุทกภัย” ภัยพิบัติครั้งนั้นได้สร้างความเสียหายแก่ประเทศอย่าง

¹ 10"ภัย พิ บั ตี " ทาง ธร ร ม ชา ตี ที่ รุ น แ ร ง จ น ตี ม ไ ม่ ล ง (อ อ น ไ ล น์) . เข้า ถึง ได้ จาก <http://www.247friend.net/blog/specialmaster/2015/05/12/entry-7>.

² อ่ำพร ฮกเจริญ.(2550). ปัญหาทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ. วิทยาลัยพณิชยการฯ. วิทยาลัยพณิชยการฯ. หน้า 7.

รุนแรง ประชาชนทั่วภูมิภาคของประเทศโดยเฉพาะพื้นที่ภาคเหนือ และภาคกลางนับแสนครัวเรือน และนับล้านคนได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ธุรกิจภายในประเทศทั้งภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม และภาคบริการได้รับความเสียหายอย่างหนัก ความเสียหายที่เกิดขึ้นประกอบไปด้วย

1. ด้านการศึกษาสถานศึกษาทั่วประเทศกว่า 2,000 แห่งถูกน้ำท่วม โดยมีโรงเรียน 1,053 แห่งต้องปิดภาคเรียนก่อนกำหนดสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติมากกว่า 200 แห่งไม่สามารถเปิดการทดสอบได้

2. ด้านเกษตรกรรมเกษตรกร 1,284,106 รายในพื้นที่การเกษตรได้รับความเสียหายจำนวน 12.60 ล้านไร่แบ่งเป็นข้าว 9.98 ล้านไร่พืชไร่ 1.87 ล้านไร่พืชสวนและอื่นๆ 0.75 ล้านไร่ส่วนด้านการประมงเกษตรกร 130,041 รายได้รับผลกระทบในพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ เช่น บ่อกุ้ง ปู หอย จำนวนมากกว่า 53,557 ไร่ส่วนด้านปศุสัตว์เกษตรกร 254,670 รายได้รับความเสียหายซึ่งจำแนกเป็นผลกระทบต่อสัตว์เลี้ยงรวมทั้งสิ้น 30.32 ล้านตัว แปลงหญ้า 17,776 ไร่

3. ด้านอุตสาหกรรมนิคมอุตสาหกรรมหลายแห่งได้รับความเสียหาย เช่น นิคมอุตสาหกรรมสหรัตนนคร นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมไฮเทค นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน นิคมอุตสาหกรรมแพคตอรีแลนด์ นิคมอุตสาหกรรมนวนคร และนิคมอุตสาหกรรมบางกะดี และผลกระทบจากอุทกภัยเป็นผลให้เกิดความขัดข้องในการผลิตและการขาดแคลนปัจจัยป้อนโรงงานทั่วโลก

4. ด้านเศรษฐกิจความเสียหายด้านเศรษฐกิจรวมประมาณ 1.4 ล้านล้านบาท แบ่งเป็นความเสียหายจากทรัพย์สินคงที่เช่นบ้าน โรงงานมูลค่าประมาณ 6.6 แสนล้านบาท และความสูญเสียจากค่าเสียโอกาส เช่นการผลิตอีกประมาณ 7 แสนล้านบาท พร้อมกันนี้ธนาคารโลกยังได้ประเมินว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นส่งผลให้จีดีพีของไทยลดลงประมาณ 1.2% เหลือ 2.4% จากเดิมที่คาดไว้ 3.6%

5. ด้านการท่องเที่ยวได้รับความเสียหาย ในรูปแบบของค่าเสียโอกาสในการนำรายได้เข้าสู่ประเทศรวมถึงชื่อเสียงของประเทศ เนื่องจากหลายประเทศได้ออกเตือนภัยให้นักท่องเที่ยวระมัดระวังในการเดินทางเข้าประเทศไทยช่วงที่เกิดอุทกภัย

6. ด้านการสาธารณสุขปัญหาโรคที่มากับน้ำ สัตว์มีพิษ และขยะล้นเมือง ปัญหาการขาดแคลนยาการได้รับบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตจากการถูกไฟฟ้าดูด ตลอดจนปัญหาสุขภาพจิต

7. ด้านการขนส่งคมนาคม มีการปิดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 32 (ถนนสายเอเชีย) เพราะน้ำท่วมจนรถไม่สามารถสัญจรได้และถนนกว่า 117 สายในพื้นที่ 21 จังหวัดถูกน้ำท่วม นอกจากนี้

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนเส้นทางรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลส่งผลให้ผู้โดยสารไม่ได้รับความสะดวกในการเดินทาง

ความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัยถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ ทั้งในแง่ความมั่นคงภายในและในแง่ของความมั่นคงในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ดังนั้น เมื่อเกิดอุทกภัยขึ้นรัฐซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจึงต้องเข้ามาดำเนินการแก้ไขเหตุการณ์ร้ายแรงดังกล่าวให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติ ในการดำเนินการย่อมเป็นไปตามกฎหมายที่ให้อำนาจ แต่ปรากฏว่ารัฐไม่สามารถป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากยังคงมีปัญหาด้านนโยบายของรัฐ ที่มุ่งเน้นในเรื่องจัดหาแหล่งน้ำเพื่อแก้ไขปัญหาภัยแล้งมากกว่าที่จะเน้นนโยบายการป้องกันอุทกภัย หรือปัญหาด้านองค์กร ซึ่งพบว่าหน่วยงานของรัฐมีหลายหน่วยงานและอยู่กระจัดกระจายตามกระทรวงต่างๆ จึงขาดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือปัญหาด้านกฎหมายซึ่งพบว่า กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับแต่ยังขาดกฎหมายหลักหรือกฎหมายเฉพาะที่เป็นกฎหมายแม่บทในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย การบริหารจัดการน้ำที่ผิดพลาดของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมน้ำ โดยเฉพาะปริมาณน้ำที่อยู่ในเขื่อนสำคัญๆ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะต้องควบคุมโดยการกัก การเก็บ และการปล่อยน้ำอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับสภาพอากาศที่มีการเปลี่ยนแปลง หรือแม้กระทั่งการกระทำของหน่วยงานของรัฐบางกรณีมีข้อผิดพลาดหรือการละเลยเพิกเฉยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ เช่น เจ้าหน้าที่ได้ให้ข่าวสารข้อมูล หรือการรายงานสถานการณ์น้ำในพื้นที่เสี่ยงภัยผิดพลาดไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือบางพื้นที่เจ้าหน้าที่ละเว้นหน้าที่ไม่แจ้งเตือนภัยให้ประชาชนได้รับทราบล่วงหน้าเพื่อเตรียมความพร้อมและรับมือกับภัยพิบัติที่จะมาถึง หรือเจ้าหน้าที่ละเว้นไม่ตรวจสอบและดูแลประตูระบายน้ำ ฝันทันน้ำ ให้อยู่ในสภาพแข็งแรงใช้งานได้ดี หรือละเว้นในการดูแลแม่น้ำ คู คลองไม่ให้ตื้นเขิน หรือมีสิ่งกีดขวาง หรือมีวัชพืชเพื่อใช้ในการระบายน้ำ นอกจากนี้ยังมีกรณีที่รัฐเองได้ใช้อำนาจพิเศษบางอย่างเพื่อแก้ไขหรือป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติน้ำท่วม โดยได้ใช้พื้นที่ทุ่งนา หรือทุ่งกว้างเพื่อระบายน้ำหรือเก็บน้ำไว้เพื่อป้องกันไม่ให้น้ำไหลไปท่วมยังสถานที่สำคัญๆ อันเป็นการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ แต่ทำให้ประชาชนเจ้าของพื้นที่รับน้ำดังกล่าวได้รับความเสียหาย จนต้องนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง เพื่อเรียกค่าเสียหายจากรัฐจำนวนหลายคดี ซึ่งแต่ละคดีก็มีการบรรยายฟ้องกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ละเลยในการปฏิบัติหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย หรือกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่และทำให้

ประชาชนได้รับความเสียหาย ซึ่งปัจจุบันคดีส่วนใหญ่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด³

จากข้อเท็จจริง จึงอาจกล่าวได้ว่าปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่เกิดอุทกภัย รัฐจะต้องรับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร เป็นเรื่องที่มีความสำคัญในสังคมไทยและระบบกฎหมายไทย ดังนั้น สารนิพนธ์เล่มนี้ ผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาว่า ภัยธรรมชาติที่เกิดจากอุทกภัย ซึ่งเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐ และคุกคามต่อความสงบเรียบร้อย และรัฐมีหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ โดยผู้วิจัยจะศึกษา

1. ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย เนื่องจาก ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่บังคับใช้อยู่หลายฉบับ แต่ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นกรณีเฉพาะ จึงทำให้การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไม่มีความชัดเจน ไม่เป็นระบบ ไม่มีเอกภาพ ตลอดจนหน่วยงานที่รับผิดชอบมีหลายหน่วยงาน และมีระบบการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน เจ้าหน้าที่ขาดอิสระในการทำงาน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย

2. ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย ในกรณีความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ และกรณีความรับผิดอย่างอื่น เนื่องจากไม่มีกฎหมายการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นกรณีเฉพาะ ส่งผลให้การพิจารณาความรับผิดของรัฐไม่มีแนวทางที่ชัดเจน และเพื่อให้การพิจารณาความรับผิดของรัฐมีแนวทางที่ชัดเจน ควรกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติไว้อย่างชัดเจน เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ทราบว่าตนเอง มีหน้าที่ต้องกระทำการใดหรือคว่นะทำการใด และหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการใด อันเป็นการผิดหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ ย่อมต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย ตามหลักความรับผิดทางละเมิด หรือกรณีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย แม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย เจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยไม่มี ความผิด แต่หากการกระทำนั้นเกิดความเสียหายแก่บุคคลใด หรือมีบุคคลใดที่จะต้องรับภาระสาธารณะของพลเมืองเกินสมควร ก็อาจมีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจนเพื่อให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าว เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักความรับผิดอย่างอื่น ทั้งนี้ เพื่อนำผลการศึกษาที่ได้เป็นข้อเสนอแนะ และเป็นแนวทางแก้ไขปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และความรับผิดของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย ต่อไป

³ คดีปกครอง (ศาลปกครองกลาง) หมายเลขดำที่ ศ.47/2555 หมายเลขแดงที่ ศ.112/2557, หมายเลขดำที่ ศ.275/2555 หมายเลขแดงที่ ศ.224/2558

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหามารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

ภัยธรรมชาติที่เกิดจากอุทกภัย เป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของรัฐและคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยในประเทศ โดยภารกิจพื้นฐานของรัฐแล้วย่อมต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายในการจัดการภัยพิบัติเพื่อให้รัฐมีความมั่นคงและประชาชนมีความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขเหตุภัยพิบัติอุทกภัย ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยที่บังคับใช้อยู่หลายฉบับ แต่ไม่มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นกรณีเฉพาะ จึงทำให้การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไม่มีความชัดเจน ไม่เป็นระบบ ไม่มีเอกภาพ ตลอดจนหน่วยงานที่รับผิดชอบมีหลายหน่วยงาน และมีระบบการทำงานที่ซ้ำซ้อนกัน เจ้าหน้าที่ขาดอิสระในการทำงาน ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ทำให้การพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐไม่มีความชัดเจน ทำให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ขาดเอกภาพและไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และจากการที่ไม่มีการบัญญัติกฎหมายไว้เป็นการเฉพาะย่อมทำให้การปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความชัดเจนส่งผลต่อความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากอุทกภัย ซึ่งประชาชนไม่สามารถเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบได้ ดังนั้น หากมีการบัญญัติกฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไว้เป็นการเฉพาะและกำหนดหน้าที่ตามกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความชัดเจนย่อมทำให้การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยมีประสิทธิภาพและทำให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นได้

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษากฎหมายต่างๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติกรณีอุทกภัยและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมถึงศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากภัยพิบัติอุทกภัยของไทยและต่างประเทศเพื่อนำมาวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้ทราบถึงสภาพปัญหาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การดำเนินการศึกษาใช้วิธีวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้ารวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นบทบัญญัติกฎหมายหนังสือ บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ คำพิพากษา เอกสารที่เกี่ยวข้องข้อมูลจากเอกสารอิเล็กทรอนิกส์การค้นคว้าทางอินเทอร์เน็ต

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึง ความหมาย แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย
2. ทำให้ทราบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย
3. ทำให้ทราบปัญหากฎหมายและผลการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย
4. ทำให้ทราบข้อเสนอแนะเพื่อนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวเกี่ยวกับบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยและปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย