

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์ของโลกประสบปัญหาวิกฤติการณ์หลายด้าน ทั้งเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม วิกฤติแต่ละด้านส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของมนุษยชาติไปตามความแตกต่างในแต่ละภูมิภาคของโลก การเปลี่ยนแปลงบรรยากาศของโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ อุณหภูมิ หรือ ภัยที่เกิดจากความร้อน คือ วิกฤติการณ์อย่างหนึ่งที่กำลังส่งผลกระทบต่อองค์ประกอบต่าง ๆ ในระบบนิเวศ (Ecology) ของโลกเอง มิใช่เพียงภูเขาน้ำแข็ง (Iceberg) ที่บริเวณขั้วโลกเริ่มละลาย และน้ำในมหาสมุทรขยายตัวอันเนื่องมาจากอุณหภูมิของโลกที่เพิ่มขึ้นจนทำให้ปริมาณน้ำในทะเลสูงขึ้น และท่วมพื้นที่ของหลายประเทศเท่านั้น แต่อุณหภูมิยังสามารถทำให้เกิดภัยแห้งแล้งกับพื้นดิน เนื่องมาจากความชื้นในพื้นดินจะระเหยสู่บรรยากาศที่ร้อนขึ้น วิกฤติภัยและอุทกภัยจะเกิดบ่อยขึ้น และมีความถี่มากยิ่งขึ้น เนื่องจากความแตกต่างในอุณหภูมิและความกดอากาศที่มีพิสัยกว้างขึ้น ในส่วนของมนุษย์เอง คงมิใช่ส่งผลกระทบต่อประกอบอาชีพ และการดำรงชีวิตเท่านั้น ความเครียด ความกดดัน รวมตลอดจนโลกภัยชนิดต่าง ๆ ที่เกิดคู่กันกับอากาศที่ร้อนขึ้น ล้วนเป็นความท้าทายความอยู่รอดของมนุษยชาติทั้งสิ้น¹

ประเทศไทยมีพื้นที่ประมาณ 320.70 ล้านไร่ มีภัยพิบัติ² ที่เป็นภัยทางธรรมชาติ³ และภัยที่เกิดจากมนุษย์⁴ เกิดขึ้นทั้งปีในทุกภาค ภัยธรรมชาติ (Natural Disaster) บางชนิดเกิดขึ้นตามเวลา

¹ สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย. (2551). *อุณหภูมิต่ำ : วิกฤติโลกกับความท้าทายของมนุษยชาติ*. กรุงเทพฯ: สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย. หน้า 1.

² ภัยพิบัติ คือ ภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต และทรัพย์สิน โดยส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของผู้คนในสังคมทั้งในระยะสั้น และระยะยาว ภัยพิบัติแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ 1. ภัยพิบัติทางธรรมชาติและ 2. ภัยพิบัติที่มนุษย์สร้างขึ้น

³ ภัยพิบัติทางธรรมชาติ คือ ภัยที่มีสาเหตุมาจากธรรมชาติ อาทิ แผ่นดินไหว อุทกภัย อัคคีภัย พายุ การระเบิด โดยการระเบิดที่กล่าวถึงนี้ คือ การระเบิดของแก๊สที่มีความไวไฟสูงที่ธรรมชาติปล่อยออกมาสู่ภายนอก นอกจากนี้ภัยพิบัติทางธรรมชาติยังรวมถึงภัยจากนอกโลกด้วย เช่น อุกกาบาต

บางชนิดเกิดขึ้น โดยไม่คาดหมาย บางชนิดป้องกันได้ บางชนิดป้องกันไม่ได้แต่สามารถลดความรุนแรงลงได้ ภัยธรรมชาติทำความเสียหายให้กับชุมชน ทั้งการเสียชีวิตและบาดเจ็บ ความเสียหายกับที่อยู่อาศัยและทรัพย์สิน ภัยธรรมชาติเป็นสาเหตุของการเสียชีวิต ที่อยู่อาศัย และทรัพย์สินมากที่สุดในทวีปเอเชีย อำนาจการทำลายของภัยธรรมชาติขึ้นอยู่กับชนิด ความรุนแรง และระยะเวลาที่เกิดภัยแต่ละชนิด ภัยธรรมชาติสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโลกร้อน เช่น ภัยแผ่นดินถล่ม อุทกภัย ภัยแล้ง ไฟป่า และवादภัยหรือพายุฤดูร้อน การกัดเซาะชายฝั่ง ภัยเหล่านี้ไม่สามารถป้องกันได้ แต่สามารถที่จะบรรเทาความเสียหายที่จะเกิดขึ้นได้ หากมีการเตรียมการที่ดีในการรับสถานการณ์⁵ ภัยธรรมชาติมักเกิดขึ้นในพื้นที่เสี่ยงภัย มีความรุนแรง ระยะเวลาต่างกัน และเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ภัยธรรมชาติมีสาเหตุจากทั้งธรรมชาติและ การเพิ่มจำนวนประชากร โดยมีการใช้ทรัพยากร (Resource) โดยขาดความระมัดระวัง หรือมีการใช้ทรัพยากรมากเกินไปจนเกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (Environment) ดังเช่นการเกิดภาวะโลกร้อน (Global Warming) ที่มีผลกระทบต่อประชาชนซึ่งอยู่อาศัยในพื้นที่เกิดภัยนั้น นอกจากนี้ มีการตั้งชุมชนที่อยู่อาศัย หรือการพัฒนาเทคโนโลยีที่ทันสมัย เพื่อเพิ่มศักยภาพในการผลิตทางอุตสาหกรรมและเกษตรกรรม (Industry and Agriculture) หรือมีสถานที่พักผ่อนในเขตเสี่ยงภัยโดยไม่มีการเฝ้าระวังภัยที่จะเกิดขึ้น ทำให้สภาพแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและเสื่อมโทรม ระบบนิเวศน์ทางธรรมชาติเสียหาย ด้วยเหตุดังกล่าว การเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงทวีความรุนแรงขึ้นเป็นลำดับ⁶ ภัยพิบัติที่สำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศไทย เช่น พายุไต้ฝุ่นเกย์ เมื่อ พ.ศ. 2532 รวมค่าเสียหายทั้งหมดประมาณ 11,686 ล้านบาท⁷ อุทกภัยและโคลนถล่มบ้านน้ำก้อ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ เมื่อ พ.ศ. 2544 เหตุการณ์มหาธรณีพิบัติสึนามิใน 6 จังหวัดภาคใต้ริมทะเลฝั่งอันดามัน เมื่อ พ.ศ. 2547 เหตุการณ์มหาอุทกภัยในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมื่อ พ.ศ. 2554 เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่จังหวัดเชียงราย เมื่อ พ.ศ. 2557 และเหตุการณ์อุทกภัยในภาคใต้เมื่อต้น พ.ศ. 2560 นี้ เป็นต้น

⁴ ภัยพิบัติที่มนุษย์สร้างขึ้น คือ ภัยพิบัติที่มีสาเหตุมาจากมนุษย์ เช่น การสูบน้ำใต้ดินปริมาณมากจนส่งผลให้เกิดการทรุดตัวของพื้นดิน การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณที่มากจากโรงงานอุตสาหกรรมจนส่งผลให้ระดับน้ำทะเลเพิ่มสูงขึ้นและท่วมพื้นที่ในระดับต่ำ การเปลี่ยนทางน้ำจนทำให้เกิดภัยแล้งในบางพื้นที่ เป็นต้น รวมถึงการทดลองทางวิทยาศาสตร์ เช่น การทดลองระเบิดนิวเคลียร์ใต้ดิน ซึ่งส่งผลต่อชั้นหินใต้เปลือกโลก โดยอาจมีผลกระทบต่อโลกในระยะยาว เป็นต้น

⁵ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2551). *ภัยพิบัติธรรมชาติ*. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. หน้า 5.

⁶ สมาคมภูมิศาสตร์แห่งประเทศไทย. อ้างแล้ว. เจริญรอดที่ 1. หน้า 2.

⁷ เรื่องเดียวกัน.

อย่างไรก็ตาม พบว่า จากประสบการณ์ที่ประเทศไทยได้รับมือกับสาธารณภัยซึ่งเป็นภัยพิบัติรุนแรงขนาดใหญ่ที่ผ่านมา รวมทั้งการเตรียมการจัดการตามระบบและแผนที่มีอยู่นั้น ยังคงอาศัยการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ ประกอบกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดบทบาทหน้าที่ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันไปจากแนวทางตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522⁸ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่มีอยู่เดิม ทำให้หน่วยงานปฏิบัติจะต้องกำหนดแนวทางวิธีการ ตลอดจนแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยมีเป้าหมายสูงสุดให้การดำเนินการรับมือตอบโต้กับภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นอย่างฉับพลัน สามารถรองรับสถานการณ์ได้อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจน เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Department of Prevention and Mitigation) กระทรวงมหาดไทย ฐานะกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในด้านการบูรณาการการจัดการสาธารณภัย (Disaster Management) โดยประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนอย่างเป็นเอกภาพ เพื่อเข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยช่วยเหลือผู้ประสบภัย (Victim) ทรัพย์สินเงินและแรงค่าน โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด⁹

การจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ รวมถึงปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ มาตรา 6¹⁰ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายสำคัญ คือ เพื่อป้องกัน

⁸ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ได้ยกเลิกแล้วโดยมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550.

⁹ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. อ้างแล้ว. เจริญรอดที่ 5. หน้า 5.

¹⁰ มาตรา 6 ให้มีคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า กปภ.ช. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้

มิให้เกิดสาธารณภัย และหากเป็นกรณีที่เกิดสาธารณภัยขึ้นแล้ว ต้องมีการบรรเทาและฟื้นฟูให้สถานการณ์กลับมาเป็นปกติโดยเร็วที่สุด โดยเครื่องมือสำคัญประการหนึ่งในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น คือ การจัดทำแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติซึ่งเป็นการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยขึ้น เช่น แนวทางป้องกันก่อนการเกิดภัยพิบัติ แนวทางในการซ่อมแซม บูรณะ ฟื้นฟู และให้ความช่วยเหลือประชาชนภายหลังที่สาธารณภัยสิ้นสุด ทั้งนี้ แต่เดิมประเทศไทยดำเนินการบริหารจัดการภัยพิบัติในเชิงตั้งรับมาโดยตลอด โดยให้ความสำคัญกับสัดส่วนงานในช่วงหลังเกิดเหตุมากกว่างานป้องกันก่อนเกิดเหตุ ซึ่งยังไม่เพียงพอกับภาวะภัยพิบัติในปัจจุบัน โดยต้องมีการเตรียมความพร้อมที่โดยรวมทั้งดำเนินการในด้านการบริหารความเสี่ยง (Risk Management) เพื่อลดปัจจัยเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้น แนวทางในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ดี คือ การบริหารจัดการในเชิงรุก ซึ่งมีลักษณะตรงกันข้ามกับการจัดการในเชิงตั้งรับ คือ การให้ความสำคัญกับสัดส่วนงานป้องกันก่อนเกิดเหตุมากกว่างานในช่วงหลังเกิดเหตุ¹¹

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการจัดการภัยพิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะเห็นได้ว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในด้านของการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย หรือมุ่งเน้นไปที่ภาคประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจัดเป็นการใช้อำนาจปกครองของรัฐ เพื่อปกป้องคุ้มครองความปลอดภัยและรักษาความสงบสุขในสังคม สิทธิในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ แต่ในขณะเดียวกันการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวก็อาจกระทบต่อสิทธิ (Right) และเสรีภาพ (Liberty) ของประชาชน การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยด้านหนึ่งจึงเป็นทั้งการใช้อำนาจปกครอง (Administrative Authority) ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย และอีกด้านหนึ่งก็เป็นหน้าที่ของรัฐในการคุ้มครองสิทธิ (Right Protection) ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ จึงต้องดำเนินไปภายใต้โครงสร้างการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ อันได้แก่

ความเชี่ยวชาญ หรือประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการ

¹¹ เสรี สุภราทิตย์. (2555). *สรุปการสัมมนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการจัดการภัยพิบัติเชิงรุกและตั้งรับ*. ระหว่างวันที่ 13 – 14 มีนาคม 2555 ณ ห้องสุโขทัยธรรมราชา สถาบันพระปกเกล้าฯ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า. หน้า 22.

หลักราชอาณาจักร (Main Kingdom)¹² หมายถึง การบริหารราชการโดยคำนึงถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของชาติ และการแบ่งแยกหน้าที่ในระดับต่าง ๆ อย่างเป็นเอกภาพและเชื่อมโยงกัน โดยเฉพาะในการบริหารจัดการภัยพิบัติธรรมชาตินี้ควรเป็นไปอย่างมีเอกภาพ เรื่องที่ท้องถิ่นจะต้องทำก็ให้ท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งส่วนกลางไม่ควรเข้าไปก้าวก่าย หรือหากเป็นเรื่องที่มีความคาบเกี่ยวระหว่างท้องถิ่นกับระดับชาติ การบริหารจัดการมีลักษณะเอื้อต่อการประสานงานและร่วมมือกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจที่เหมาะสม (Decentralization of the Administration) อันเป็นหลักที่ใครทำอะไร ได้ดีก็ควรให้อำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้น

นอกจากนี้ ในรัฐที่ปกครองด้วยระบอบเสรีประชาธิปไตย จะต้องนำหลักนิติรัฐ (Legal State หรือ Rechtsstaat) มาใช้ประกอบด้วย เนื่องจากการบริหารจัดการภัยพิบัติมักจะเป็นกรณีฉุกเฉินไม่ใช่เหตุการณ์ที่คาดการณ์ไว้ล่วงหน้าได้ จึงจำเป็นต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ แต่การใช้อำนาจเช่นนั้นก็จะต้องอยู่ในขอบเขต กล่าวคือ รัฐจะได้รับความคุ้มครองและการกระทำใด ๆ กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้¹³ ระบบนิติรัฐสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินมาตรการที่ก่อภาระหรือกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน รัฐก็ต้องคำนึงถึงหลักความชอบด้วยกฎหมาย และชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยการดำเนินมาตรการต่าง ๆ จะต้องไม่ขัดต่อกฎหมาย และอยู่ในกรอบแห่งความผูกพันตามรัฐธรรมนูญ คือหลักความสมควรแก่เหตุ (Principle of Reason) และหลักการเยียวยาความเสียหาย (Principle of Healing) เมื่อรัฐกระทำการใด ๆ ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน¹⁴ และหลักสำคัญอีกประการหนึ่ง คือหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Principles of Public Participation) ซึ่งมีความหมายกว้างไปถึงหลักสวัสดิภาพของประชาชน (Public Welfare) ด้วย การดำเนินการใด ๆ ของรัฐต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน การใช้อำนาจอปกครองใด ๆ ในกรณีภัยพิบัติก็ต้องใช้ความระมัดระวัง ยืดหยุ่น อะลุ่มอล่วย มีการใช้ดุลพินิจ (Discretion) ไตร่ตรองประโยชน์ได้เสียของฝ่ายที่เกี่ยวข้องทุกฝ่าย ตลอดจนส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือร่วมใจในการป้องกันและบรรเทา

¹² กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2554). *หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : หลักสำคัญที่ผู้คุมมองข้าม*. การสัมมนาเรื่อง รับมืออย่างไรกับภัยน้ำท่วม จัดโดยสำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2554 เวลา 9.00 – 12.00 น. ณ ห้องสัมมนา 2 อาคารศาลปกครอง. หน้า 9.

¹³ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2556). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 109.

¹⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ. อ่างแล้ว. เจริญธรรมที่ 12. หน้า 9.

สาธารณภัยให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี อันอาจโยงไปถึงหลักการที่ประชาชนจะได้รับสิทธิรับบริการ และสวัสดิการของรัฐอย่างเท่าเทียม จนนำไปสู่หลักความเป็นธรรมในสังคม (Social Justice Principles) ที่ก่อให้เกิดการอยู่ร่วมกันอย่างผาสุก¹⁵

นอกจากนี้ การดำเนินมาตรการทางปกครอง (Administrative Measures) ในการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยยังต้องอยู่ในกรอบวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่ใช้มาตรการกระทบต่อสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนต้องดำเนินการหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยคำนึงถึงความแน่นอนชัดเจน เฉพาะเจาะจงได้ กล่าวคือ การบริหารจัดการเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้น ทั้งในแง่ เนื้อหา ในแง่ความมุ่งหมาย และในแง่ขอบเขตการใช้อำนาจจะต้องเป็นรูปธรรม มีความชัดเจน แน่นนอน และในแง่รัฐธรรมนูญนั้น หากการใช้อำนาจรัฐจะมีผลไปในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ของประชาชนก็ต้องอยู่ในกรอบของความสมควรแก่เหตุ และไม่กระทบต่อสาระสำคัญแห่ง สิทธิและเสรีภาพนั้น ในฐานะที่เป็นกรอบของการใช้อำนาจรัฐ ตามหลักในมาตรา 28¹⁶ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 24¹⁷ มีประเด็นปัญหา ทางกฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญของประชาชนหลายประการ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้มาตรการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดภาวะคับขันขึ้น ก็อาจเกิดกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการบางอย่างในลักษณะบังคับทางกายภาพที่กระทบกระเทือนต่อ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity) หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวของบุคคลได้ เช่น ในสภาวะ ที่เกิดธรณีพิบัติ หรือ โรคระบาด และเจ้าหน้าที่จำเป็นต้องบังคับให้บุคคลทำการบางอย่าง โดยฝ่าฝืนความสมัครใจ หรือในบางกรณี มาตรฐานขั้นต่ำในการดำรงชีพหรือในการให้บริการ

¹⁵ ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2555). สิทธิเสรีภาพของประชาชนกับการจัดการของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน. *วารสารวิชาการศาลปกครอง*, 12 (4). หน้า 16.

¹⁶ มาตรา 28 บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและ เสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน

๑๗๑

๑๗๑

¹⁷ มาตรา 24 เมื่อเกิดภัยสาธารณะ ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ประสบเหตุต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับ สาธารณภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้นเพื่อส่งการต่อไป และในกรณี จำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะ เกิดแก่บุคคลได้

สาธารณสุข (Health Service) อาจถูกละเลย หรือเกิดความบกพร่องชั่วคราว เพราะตกอยู่ในสถานะที่ไม่อาจจัดหาปัจจัยในการยังชีพ ไม่อาจบำบัดหรือกำจัดของเสียได้ในระหว่างเผชิญภัยพิบัติ เป็นต้น อีกตัวอย่างหนึ่ง ได้แก่ กรณีที่มีการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพแก่บุคคลซึ่งติดเชื้อ หรือสัมผัสกับสารพิษ เช่น เป็นไทฟอยด์ เป็นอหิวาต์ หรือมีอาการติดเชื้อในทางเดินอาหาร หรือต้องสงสัยว่าอาจติดเชื้อหรืออาจเป็นพาหะของการติดเชื้อ และเป็นบุคคลที่อาจสัมผัสเกี่ยวข้องกับเครื่องอุปโภคบริโภคที่อาจติดต่อยังผู้อื่นได้ อาจต้องถูกห้ามประกอบอาชีพนั้นชั่วคราวเป็นเวลาใดเวลาหนึ่ง ไปจนถึงการออกคำสั่งห้ามกระทำการบางอย่างเพื่อประโยชน์ในการป้องกันบรรเทาภัยพิบัติ เมื่อเกิดโรคระบาดเช่นนี้ ย่อมมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลในการประกอบอาชีพอย่างสำคัญ ทั้งนี้ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่อาจทำได้โดยชอบเพื่อคุ้มครองประชาชนที่ยังไม่ติดเชื้อ ในฐานะที่ประชาชนเหล่านี้ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตร่างกายนั่นเอง¹⁸

นอกจากนี้ การออกคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ยังอาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพในแง่มุมอื่น ๆ ได้อีก เช่น การที่เจ้าพนักงานสั่งให้บุคคลหรือผู้ประกอบการทำการในลักษณะที่เป็นการให้บริการ หรือทำของให้แก่เจ้าพนักงานเป็นกรณีพิเศษ ยิ่งกว่านั้นผู้ประกอบการ โทรคมนาคม ไปรษณีย์ หรือขนส่ง อาจจะถูกสั่งให้ช่วยบริการแก่ผู้ประสบภัย หรือแก่เจ้าหน้าที่เป็นพิเศษเพื่อประโยชน์ในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ เพื่อให้สามารถติดต่อสื่อสารกับบุคคลต่าง ๆ ในระหว่างดำเนินการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ การต้องดำเนินการอื่น ๆ ตามคำสั่งของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ก็อาจมีผลเป็นการจำกัดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนทำนองเดียวกัน

ข้อจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินหรือสิ่งที่มีค่าทางทรัพย์สินอาจมีได้ในกรณีใด ๆ ที่เจ้าพนักงานสั่งให้ต้องให้บริการ หรือส่งมอบทรัพย์สินหรือสิ่งอื่นใด หรือเช่นกรณีที่เจ้าพนักงานสั่งให้ฆ่าสัตว์ที่ติดเชื้อ โรคระบาด เพื่อป้องกันการระบาดของโรคระบาดก็เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในทางทรัพย์สินเช่นกัน ตัวอย่างเช่น เมื่อเกิดโรคระบาดสัตว์ (Animal Epidemics) จนเป็นเหตุให้ฝ่ายปกครองต้องสั่งฆ่าสัตว์ที่อยู่ในข่ายติดโรคหรือแพร่โรค หรือเมื่อเกิดอุทกภัยฝ่ายปกครองได้สั่งให้ระบายน้ำเข้าไปในท้องที่เกษตรกรรม เพื่อป้องกันมิให้น้ำท่วมเขตที่อยู่อาศัย หรือเขตอุตสาหกรรมอันเป็นกรณีที่สิทธิทางทรัพย์สินของประชาชนถูกจำกัดหรืออาจกล่าวได้ว่าถูกระทบเพื่อประโยชน์ ในการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม กรณีดังกล่าว

¹⁸ กิตติศักดิ์ ปรกติ. อ่างแล้ว. เจริญธรรมที่ 12. หน้า 11.

เรียกได้ว่าเป็นการกระทำเสมือนเวนคืนทรัพย์สินของเอกชน ซึ่งจะส่งผลตามมาว่า รัฐจะต้องจ่ายเงินชดเชยให้แก่ประชาชนผู้ถูกจำกัดสิทธิเหล่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงต้องคำนึงไว้เสมอว่า การใช้อำนาจจำกัดสิทธิทางทรัพย์สินของเจ้าพนักงานตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (Law on Prevention and Mitigation) ได้รับรองไว้ ย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ชดเชยความเสียหายไปด้วยพร้อมกัน

สิทธิและเสรีภาพในเคหสถาน (Rights and Liberties in Housing) ก็เป็นสิทธิและเสรีภาพอันอาจถูกจำกัดได้ หากเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติต้องเข้าไปในสถานที่อยู่อาศัย สถานที่ทำงาน โรงงาน หรือสถานประกอบการ หรือในกรณีที่ต้องเข้าไปเพื่อเข้าจัดการเก็บกวาด หรือเข้าไปอพยพย้ายผู้คนออกจากสถานที่นั้น ๆ การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในเคหสถานนี้ปรากฏให้เห็นได้ในฐานะที่เป็นการบังคับการตามคำสั่งทางปกครอง ทั้งนี้ โดยกฎหมายที่ให้อำนาจกระทำเช่นนั้นจะต้องระบุนความชอบธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29¹⁹ เช่นเดียวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน มาตรา 26²⁰ ที่ได้บัญญัติทำนองเดียวกันในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้น ๆ ด้วย ซึ่งในกรณีพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดไว้โดยแจ้งชัด อันอาจเป็นเหตุโต้แย้งได้ว่า เป็นกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

เสรีภาพในการสื่อสาร (Freedom of Communication) ก็อาจถูกจำกัดลงได้หากเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการดำเนินมาตรการที่จำเป็นในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัย แต่มีข้อน่าพิจารณาว่า เสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบ (Freedom of Assembly by Peace) จะถูกจำกัด

¹⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 29 การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้

ฯลฯ

ฯลฯ

²⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

ในระหว่างดำเนินมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้หรือไม่ เพราะตามมาตรา 63²¹ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน มาตรา 44²² ได้บัญญัติเป็นข้อจำกัดทำนองเดียวกัน โดยกำหนดให้ จำกัดได้เฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างที่ ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศ กฎอัยการศึกเท่านั้น

เสรีภาพในความเป็นอยู่ส่วนตัว (Freedom Privacy) ก็อาจถูกจำกัดลงได้ หากมีกรณี ที่ ฝ่ายปกครอง (Administration) เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ได้รับบาดเจ็บ หรือผู้อพยพอันเป็น การเปิดเผยข้อมูลที่กระทบต่อสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวหรือสิทธิในการกำหนดข้อมูลส่วนตัว ของบุคคลเหล่านั้น และการออกคำสั่งให้บุคคลออกจากสถานที่อยู่ของตนในกรณีที่เกิด อันตราย ก็เป็นการใช้อำนาจจำกัดเสรีภาพในความเป็นอยู่ส่วนตัวที่จะเลือกอยู่ในสถานของตน ได้ด้วย โดยเฉพาะในกรณีที่เจ้าหน้าที่ใช้กำลังเข้าควบคุมตัวเพื่อนำออกนอกสถานที่นั้น ๆ

การบังคับให้บุคคลเข้ารับการฉีดวัคซีนเพื่อป้องกันโรคระบาด ก็เป็นกรณีที่มีการจำกัด สิทธิและเสรีภาพในชีวิตร่างกายของประชาชนเช่นกัน และเป็นกรณีที่สามารถมีได้ตามกฎหมาย เกี่ยวกับการป้องกันโรคระบาด หรือการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยทั่วไป

การรื้อถอน โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง และการกำหนดสถานที่อยู่ให้บุคคลเข้าไปหรือออกไป จากสถานที่ใดสถานที่หนึ่ง ก็นับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ โดยเฉพาะ เสรีภาพทั่วไปของประชาชน

มาตรา 24 บัญญัติว่า เมื่อเกิดภัยพิบัติสาธารณะ ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ประสบเหตุ ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับสาธารณภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้บัญชาการท้องถิ่นที่

²¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

มาตรา 63 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อ รักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงคราม หรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศ สถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 44 บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ ตราขึ้นเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

รับผิดชอบในพื้นที่นั้นเพื่อส่งต่อไป และในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เจ้าพนักงานดำเนินการใด ๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้

ในกรณีนี้จึงมีปัญหว่า ในการดำเนินมาตรการทางปกครองในการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเจ้าพนักงาน ซึ่งคำว่า “ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้” นั้นมีความหมายว่าอย่างไร และในการดำเนินมาตรการของเจ้าพนักงานเพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้นั้น มีขอบเขตหรือหลักเกณฑ์อย่างไร

โดยที่การตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มิได้มีการบัญญัติให้ความหมายของคำว่า “ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้” และกำหนดขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ในการดำเนินมาตรการของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ โดยทั่วไปอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปในทางก่อการะ หรือจำกัดตัดสิทธิของประชาชนได้ ดังตัวอย่างที่ปรากฏในคดีนี้

ข้อเท็จจริงนั้นปรากฏว่า กรมชลประทานเคยทำข้อตกลงร่วมกับผู้ประกอบการเลี้ยงปลากระชัง²³ ว่าเมื่อใดจะมีการเปิดประตูระบายน้ำดังกล่าวจะมีการแจ้งเตือนให้ทราบเพื่อเตรียมการป้องกันความเสียหาย ซึ่งในกรณีนี้กรมชลประทาน (Royal Irrigation Department)²⁴ ไม่ได้มีการแจ้งเตือนผู้ประกอบการก่อน โดยกรมชลประทานอ้างว่าเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนเพราะพื้นที่เหนือประตูระบายน้ำเกิดภาวะน้ำท่วมขัง ประกอบกับกรมอุตุนิยมวิทยา (Meteorological Department) ได้พยากรณ์อากาศว่าจะเกิดฝนตกหนัก จึงได้เร่งเปิดประตูระบายน้ำเพื่อบรรเทาความเสียหาย ซึ่งศาลปกครองสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีนี้ หลังจากกรมชลประทานทราบว่าภาวะน้ำท่วมขังจนกระทั่งถึงเวลาที่มีการเปิดประตูระบายน้ำสามารถที่จะแจ้งเตือนแก่ผู้ประกอบการได้ทัน เมื่อไม่ได้มีการแจ้งเตือนผู้ประกอบการดังกล่าว จึงเป็นการกระทำการโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง (Serious Negligence) เป็นการทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายต้องชดเชยค่าเสียหาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. 590/2554)

²³ การเลี้ยงปลาในกระชังเป็นรูปแบบการเลี้ยงที่ให้ผลผลิตสูง ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเชิงเศรษฐศาสตร์ และการใช้ประโยชน์จากแหล่งน้ำทั่วไป อีกทั้งยังช่วยให้ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินสามารถหันมาเลี้ยงปลาได้ หากปล่อยปลาในอัตราที่เหมาะสมจะทำให้ปลามีอัตราการเจริญเติบโตที่ดีขึ้นสามารถช่วยลดระยะเวลาการเลี้ยงให้สั้นลงได้ นอกจากนี้ยังสะดวกในการดูแลจัดการเคลื่อนย้าย รวมทั้งการเก็บเกี่ยวผลผลิตและมีการลงทุนต่ำกว่ารูปแบบการเลี้ยงอื่น ๆ ในขณะที่ผลตอบแทนต่อพื้นที่สูง อย่างไรก็ตาม การเลี้ยงปลาในกระชังอาจจะมีข้อเสียอยู่บ้าน เช่น ปัญหาโรคพยาธิที่มากับน้ำซึ่งไม่สามารถควบคุมได้ นอกจากนี้ยังอาจก่อให้เกิดปัญหาเรื่องสภาพแวดล้อมหากไม่มีการคำนึงถึงปริมาณและที่ตั้งของกระชัง ตลอดจนความเหมาะสมของลำน้ำด้วย

²⁴ กรมชลประทาน เป็นหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่จัดให้ได้มาซึ่งน้ำเพื่อกักเก็บรักษาควบคุม ส่ง ระบาย หรือแบ่งน้ำเพื่อการเกษตร การพลังงาน การสาธารณสุข โภค หรือการอุตสาหกรรม และหมายรวมถึง การป้องกันความเสียหายอันเกิดจากน้ำ และการคมนาคมทางน้ำซึ่งอยู่ในเขตชลประทาน

อย่างไรก็ตาม ประเด็นปัญหาทางกฎหมายเหล่านี้จะชอบด้วยรัฐธรรมนูญก็ต่อเมื่อได้ระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมายในทางจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ในกฎหมายด้วย แต่โดยที่การตราพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มิได้มีการตราไว้ว่าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญมาตราใด ดังนั้น โดยนัยแห่งมาตรา 26²⁵ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ย่อมอาจมีปัญหาก็ได้ว่ากฎหมายดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพราะไม่ได้อ้างเหตุให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้โดยแจ้งชัด

นอกจากนั้น สิทธิขั้นพื้นฐาน (Fundamental Rights) ของประชาชนยังเป็นฐานแห่งสิทธิเรียกร้องค่าชดเชย (Compensation) จากรัฐอีกด้วย เพราะการดำเนินกระบวนการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือภัยพิบัติทั้งหลายนั้น ย่อมอาจมีผลไปในทางจำกัด หรือก่อภาระแก่สิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ เช่น สิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ หรือเสรีภาพทางทรัพย์สินย่อมได้รับความกระทบกระเทือนจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ของรัฐ ในกรณีที่เกิดเป็นข้อพิพาทขึ้น การใช้อำนาจของรัฐก็ย่อมต้องถูกตรวจสอบโดยศาล (Judicial Review) ได้เสมอ

สารนิพนธ์นี้จะศึกษาในแง่มุมของหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ความหมาย การกำหนดขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ของคำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในการดำเนินมาตรการจัดการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองในเรื่องภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อตอบปัญหาและให้ข้อเสนอแนะในประเด็นดังกล่าวต่อไป

²⁵ มาตรา 26 การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้ กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้ รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการจัดการของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักทั่วไป แนวความคิด ทฤษฎี ความหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับอำนาจรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน

1.2.3 เพื่อศึกษาความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายจากการจัดการภัยพิบัติตามกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการกำหนดขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ของคำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในการจัดการภัยพิบัติของรัฐ

1.2.5 เพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขเยียวยาในปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการจัดการของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน ได้อย่างเหมาะสม

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 24 บัญญัติว่า เมื่อเกิดสาธารณภัย ให้เป็นหน้าที่ของเจ้าพนักงานที่ประสบเหตุต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับสาธารณภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยความสะดวกท้องถิ่นที่รับผิดชอบในพื้นที่นั้นเพื่อส่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันภัยอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้ อีกทั้งในการดำเนินมาตรการของเจ้าพนักงานในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ นี้ มีความหมายว่าอย่างไร และมีขอบเขตหรือหลักเกณฑ์อย่างไร เนื่องจากในการดำเนินมาตรการป้องกันและบรรเทาภัยสาธารณภัยของเจ้าพนักงานนั้น โดยทั่วไปอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปในทางก่อภาระ หรือจำกัดตัดสิทธิของประชาชนได้ อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกัน อาจส่งผลให้รัฐมีหน้าที่ชดเชยความเสียหายอันเกิดแก่ประชาชนผู้ต้องเสียหายจากการถูกระทบสิทธิและเสรีภาพนั้นด้วย ดังนั้น จึงควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 โดยเพิ่มเติมบทนิยาม คำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ เพื่อให้การดำเนินมาตรการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเจ้าพนักงานมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

สารนิพนธ์ฉบับนี้ เป็นการศึกษาปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอันเนื่องมาจากการดำเนินมาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของเจ้าพนักงานของรัฐตามกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี ความหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติและผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติเท่านั้น เพื่อหาแนวทางในการปรับใช้กฎหมายและพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพและความจำเป็นในปัจจุบัน พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

สารนิพนธ์นี้เป็นการศึกษาวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยการศึกษาค้นคว้าจากตัวบทกฎหมาย ตำราวิชาการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและต่างประเทศ บทความ รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ และศึกษาค้นคว้าวิจัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องจากเว็บไซต์ต่าง ๆ เพื่อรวบรวมข้อมูลทั้งหลายมาทำการศึกษา วิเคราะห์และเรียบเรียงอย่างเป็นระบบ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้เข้าใจความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการจัดการของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน

1.6.2 ทำให้เรียนรู้ถึงหลักทั่วไป แนวความคิด ทฤษฎี ความหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับอำนาจรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน

1.6.3 ทำให้ทราบถึงความรับผิดชอบของรัฐในความเสียหายจากการจัดการภัยพิบัติตามกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

1.6.4 ทำให้วิเคราะห์ถึงการกำหนดขอบเขตหรือหลักเกณฑ์ของคำว่า ในกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ในการจัดการภัยพิบัติของรัฐ

1.6.5 ทำให้เสนอแนะแนวทางแก้ไขเยียวยาในปัญหาเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการจัดการของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉินได้อย่างเหมาะสม