

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์อุทกภัย¹

The Problem of Law Enforcement in Flood Situations

อภิศักดิ์ พุฒทอง²
พูนศักดิ์ ไวสำรวจ³

Apisak Putthong
Poonsak vaisumruaj

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มุ่งศึกษาถึงอุทกภัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนเสนอแนะการแก้ปัญหาอุทกภัย โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการวิจัยเอกสาร ผลการศึกษา พบว่า อุทกภัยเป็นปัญหาสำคัญที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยอย่างมหาศาล กฎหมายที่ใช้ในสถานการณ์อุทกภัยซึ่งเกิดขึ้นทันทีทันใด ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 เกิดปัญหา คือ ทั้ง 3 ฉบับ ไม่ใช่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัยโดยตรงจึงไม่สามารถตอบสนองต่อการดำเนินการกับปัญหาอุทกภัยได้อย่างสมบูรณ์ ต้องแก้ไขโดยตรามาตรการทางกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับปัญหาอุทกภัยโดยตรง

คำสำคัญ : ปัญหากฎหมาย บังคับใช้กฎหมาย สถานการณ์อุทกภัย

¹บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของวิทยานิพนธ์ เรื่อง “ปัญหาทางกฎหมายบางประการของกฎหมายและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมและป้องกันอุทกภัย”

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

³รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

Abstract

The research aims to study the flooding, Flood laws, problems of law enforcement and the ways to solve the flooding problems. The methodology of qualitative research uses legal document. The study found that flooding is one of the worst natural disasters in Thailand. The laws such as Emergency Decree B.E 2548, Disaster Prevention and Mitigation Act of 2550 and Government Administration Act 2534 caused the problems. The study found that the laws can be made more effective by combining three laws to become one law. The study also found the situation and process do not fit the severity of flooding. Therefore we must improve the legal measures in to one law.

Keywords: Legal Problems, Law Enforcement, Flood

ความนำ

ปัจจุบันสภาพแวดล้อมของโลกเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างฟุ่มเฟือยส่งผลให้เกิดภัยพิบัติขึ้นบ่อยครั้งและทวีความรุนแรงมากขึ้น ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นบนโลกมีหลายสาเหตุ ได้แก่ ภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติซึ่งมีอยู่หลายรูปแบบ เช่น แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด ดินถล่ม ภัยแล้ง วาตภัย พายุ สึนามิ อุทกภัย โรคระบาด เป็นต้น และภัยพิบัติที่เกิดจากฝีมือมนุษย์ เช่น สงคราม การทดลองอาวุธสงคราม การทดลองทางวิทยาศาสตร์ เป็นต้น ภัยพิบัติอันเกิดจากธรรมชาติเป็นปรากฏการณ์ที่บางครั้งไม่อาจคาดการณ์ได้ล่วงหน้า

อุทกภัยเป็นหนึ่งในภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีแนวโน้มที่จะเพิ่มความถี่และทวีความรุนแรงมากขึ้น อุทกภัยสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยอย่างมหาศาล ส่งผลกระทบทั้งในระยะสั้นและระยะยาว เช่น เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศน์และประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน

ความเสียหายในหลาย ๆ ด้านที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐ เนื่องจากการคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์อุทกภัย

ทรัพย์สินของประชาชนถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญของรัฐ ซึ่งรัฐผูกพันในอันที่จะต้องดำเนินการภารกิจดังกล่าวโดยไม่สามารถเลือกกระทำหรือไม่กระทำหรืออาจก้าวล่วงเสียได้ตามแต่นโยบาย จึงเป็นกรณีที่รัฐรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรอันรัฐรับประกันว่าจะล้มล้างหรือละเมิดมิได้ ดังนั้น ภารกิจของรัฐจึงไม่อาจจำกัดเฉพาะการคุ้มครองจากภัยอันตรายจากการประทุษร้ายจากมนุษย์เท่านั้น แต่จะต้องครอบคลุมไปถึงการป้องกันภัยอันตรายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย (กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสวง บุญเฉลิมวิภาส, 2540 : 1138 - 1160) รัฐจึงต้องดำเนินการให้มีมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ได้อย่างทันท่วงทีและกลับสู่สภาพปกติโดยเร็ว

เมื่ออุทกภัยถือเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยอย่างมหาศาล การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากอุทกภัยจึงเป็นสิ่งจำเป็น เร่งด่วน มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับอุทกภัยจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่เพิ่มศักยภาพและขีดความสามารถของประเทศไทยในการแก้ปัญหาอุทกภัย เพราะการป้องกันมิให้เกิดภัยพิบัตินั้นเป็นเรื่องยาก แต่การวางระบบบริหารจัดการที่ดีจะทำให้ลดความสูญเสียได้มาก (เจริญศักดิ์ เร่งนอมทรัพย์, 2555 : 19) ดังนั้น มาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพย่อมลดความเสียหายที่เกิดขึ้นจากอุทกภัยและสามารถกลับสู่ภาวะปกติโดยเร็ว เพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์อุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ การแก้ไข ปรับปรุง มาตรการทางกฎหมายจึงเป็นทางออกของการแก้ปัญหาอุทกภัย เพราะมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพตามไปด้วย

การวิจัยครั้งนี้ มุ่งศึกษาถึงอุทกภัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย ปัญหาการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งสำหรับผู้วิจัยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำผลจากการศึกษาวิจัยไปเป็นแนวทางในการปรับปรุง แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัยของประเทศไทยต่อไป

ในส่วนของวิธีการวิจัย ผู้วิจัยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัยจากเอกสาร ได้แก่ กฎหมาย ตำรากฎหมาย หนังสือ งานวิจัย วารสาร บทความ และสิ่งพิมพ์จากอินเทอร์เน็ต เพื่อเสริมความถูกต้องและความสมบูรณ์ของข้อมูลมากยิ่งขึ้น

โดยนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย ปัญหาที่เกิดขึ้นและเสนอแนะการแก้ปัญหา

สถานการณ์อุทกภัยในประเทศไทย

ภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปแบบอุทกภัยเป็นเหตุการณ์ที่มีน้ำท่วมพื้นดินสูงกว่าระดับปกติ ซึ่งมีสาเหตุจาก มีปริมาณน้ำฝนมากจนทำให้มีปริมาณน้ำส่วนเกินลงมาเติมปริมาณน้ำผิวดินที่มีอยู่ตามสภาพปกติ จนเกินขีดความสามารถการระบายน้ำของแม่น้ำลำคลอง และยังมีสาเหตุมาจากการปิดกั้นการไหลของน้ำตามธรรมชาติ (แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557) นอกจากนี้คำอธิบายถึงอุทกภัยข้างต้น กระทรวงศึกษาธิการ ได้ให้ความหมายของคำว่า “อุทกภัย” หมายถึง อันตรายจากน้ำท่วม เกิดจากระดับน้ำในทะเล มหาสมุทร และแม่น้ำสูงมากจนท่วมล้นฝั่งและตลิ่ง ไหลท่วมบ้านเรือนด้วยความรุนแรงของกระแสน้ำทำความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นอย่างมาก (กระทรวงศึกษาธิการ, 2549 : 12) นอกจากนี้ ประสิทธิ์ ทีฆพุดิ และศุภฤกษ์ ตันศรีรัตนวงศ์ (2549 : 173) ได้ให้ความหมายของอุทกภัยไว้ว่า ภัยหรืออันตรายที่เกิดจากน้ำท่วมหรืออันตรายที่เกิดจากสภาวะที่น้ำไหลเอ่อล้นฝั่งแม่น้ำลำธารหรือทางน้ำเข้าท่วมพื้นที่ซึ่งปกติแล้วไม่ได้อยู่ใต้ระดับน้ำ หรือเกิดจากการสะสมน้ำบนพื้นที่ซึ่งระบายออกไม่ทันทำให้พื้นที่นั้นปกคลุมไปด้วยน้ำ

สถานการณ์อุทกภัยในประเทศไทย สามารถจำแนกตามลักษณะการเกิดได้ดังนี้ คือ **น้ำท่วมขังหรือน้ำล้นตลิ่ง (Inundation or Over bank flow)** เป็นสภาวะน้ำท่วมหรือสภาวะน้ำล้นตลิ่งที่เกิดขึ้นเนื่องจากระบบระบายน้ำไม่มีประสิทธิภาพ มีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป อันเป็นผลจากการเกิดฝนตกหนัก ณ บริเวณนั้น ๆ ติดต่อกันเป็นเวลาหลายวัน มักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบลุ่มริมแม่น้ำและบริเวณชุมชนเมืองใหญ่ ๆ น้ำท่วมขังส่วนใหญ่ จะเกิดบริเวณปลายน้ำและแผ่เป็นบริเวณกว้างเนื่องจากไม่สามารถระบายน้ำได้ทัน **น้ำท่วมฉับพลัน (Flash Flood)** เป็นภาวะน้ำท่วมที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันในพื้นที่เนื่องจากฝนตกหนักในบริเวณพื้นที่ซึ่งมีความชันมาก และมีคุณสมบัติในการกักเก็บน้ำหรือดำนน้ำน้อยหรืออาจเกิดจากสาเหตุอื่น ๆ เช่น เขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำพังทลาย น้ำท่วมฉับพลัน มักเกิดขึ้นหลังจากฝนตกหนัก และมักเกิดขึ้นในบริเวณที่ราบระหว่างหุบเขา

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์อุทกภัย

ซึ่งอาจจะไม่มีฝนตกหนักในบริเวณนั้นมาก่อนเลยแต่มีฝนที่ตกหนักมากบริเวณต้นน้ำที่อยู่ห่างออกไป การเกิดน้ำท่วมฉับพลันมีความรุนแรงและเคลื่อนที่ด้วยความเร็วมาก โอกาสที่จะป้องกันและหลบหนีจึงมีน้อย (แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557)

การเกิดขึ้นของอุทกภัยเป็นผลมาจากสภาพแวดล้อมของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป เนื่องจากสภาวะเรือนกระจก (Green House Effect) มีสาเหตุจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือย ได้แก่ น้ำมัน ถ่านหิน ก๊าซธรรมชาติ และการลดลงของทรัพยากรป่าไม้ อีกทั้งการปล่อยควันพิษจากท่อไอเสียยานยนต์ และการปล่อยของเสียจากภาคอุตสาหกรรม รวมถึงความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อม ทำให้ระบบนิเวศทางธรรมชาติเสียความสมดุล ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงมากขึ้นซึ่งจากข้อมูลโดยบริษัทวิเคราะห์ความเสี่ยง เมเปิลครอฟท์ (Maplecroft) ได้ทำการวิเคราะห์ความเสี่ยงและการจัดทำแผนที่ความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศขึ้นในปี พ.ศ. 2554 พบว่าประเทศไทยติดอันดับประเทศที่มีความเสี่ยงจากการเกิดภัยพิบัติจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศอยู่ในอันดับที่ 37 นอกจากนี้ จากรายงานประจำปี พ.ศ. 2556 ว่าด้วยดัชนีความเปราะบางต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Vulnerability Index) ได้จัดลำดับเมืองที่มีความเสี่ยงต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศมากที่สุด โดยวิเคราะห์จากแนวโน้มการเกิดภัยพิบัติต่าง ๆ จากสภาพภูมิอากาศของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครติดอันดับ 3 ของโลก และจัดอยู่ในระดับที่มีความเสี่ยงสูงมาก (Extreme) (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2556 : 15)

ประเทศไทยตั้งอยู่ในทวีปเอเชีย ใกล้เส้นศูนย์สูตร สภาพภูมิอากาศเป็นแบบร้อนชื้น จึงมีปริมาณน้ำฝนมาก ประกอบกับสภาพภูมิอากาศของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเกิดอุทกภัยในประเทศไทยทุกปี หากนับเฉพาะอุทกภัยครั้งสำคัญที่สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทย ได้แก่ อุทกภัยในปี พ.ศ. 2485 น้ำท่วมจังหวัดต่าง ๆ ในลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ปิง วัง ยม น่าน ท่าจีน แม่กลองและบางปะกง ในปี พ.ศ. 2526 น้ำท่วมในกรุงเทพมหานครเป็นเวลาถึง 4 เดือน ในปี พ.ศ. 2538 น้ำท่วมในกรุงเทพมหานคร น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา วัดระดับที่สะพานพระพุทธยอดฟ้า สูงถึง 2.27 เมตร จากระดับน้ำทะเล (ไทยรัฐออนไลน์, 2553) ในปี พ.ศ. 2545 เกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ขึ้นในภูมิภาคต่าง ๆ

โดยปริมาณน้ำมหาศาลได้ไหลป่าเข้าท่วมพื้นที่ 51 จังหวัด ครอบคลุมจังหวัดในภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือสร้างความเสียหายให้แก่พื้นที่เกษตรกรรม ประมาณ 9 ล้านไร่ ปศุสัตว์ 10 ล้านตัว เกษตรกร 850,000 ราย คิดเป็นมูลค่าความเสียหายประมาณ 13,300 ล้านบาท แต่ก็ยังไม่ท่วมหาอุทกภัยในปี พ.ศ. 2554 นับเป็นอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดของประเทศไทย มีจังหวัดที่ประสบอุทกภัยทั้งหมด 66 จังหวัด 721 อำเภอ 4,862 ตำบล 42,705 หมู่บ้าน ราษฎรที่ได้รับผลกระทบมากกว่า 12 ล้านคน มูลค่าความเสียหายประเมินโดยศูนย์พยากรณ์เศรษฐกิจและธุรกิจ มหาวิทยาลัยหอการค้า ประเมินความเสียหายเป็นมูลค่า 130,120.6 ล้านบาท ในขณะที่ธนาคารโลกได้ประเมินมูลค่าความเสียหายไว้ที่ 1.44 ล้านบาท และจัดให้เป็นภัยพิบัติที่สร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับที่ 4 ของโลก (สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน), 2555 : 31 - 33) แต่ก็ยังเทียบไม่ได้กับวิกฤตการณ์น้ำท่วมที่ร้ายแรงที่สุดในประเทศจีน ในปี ค.ศ. 1931 ครอบคลุมถึงสิงหาคม ประชาชนกว่า 80 ล้านคน ไร้ที่อยู่อาศัย มีผู้เสียชีวิตมากถึง 4 ล้านคน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัยของประเทศไทย

กฎหมายมีความสำคัญสำหรับสังคมอย่างยิ่ง และดำรงอยู่คู่กับสังคมตลอดมา คือ มีสังคมที่ไหนที่นั่นมีกฎหมาย เพราะมนุษย์ต้องอยู่รวมกันเป็นสังคมและมนุษย์ปรารถนาที่จะสนองตอบความต้องการของตนและปกป้องรักษาตน การที่มนุษย์อยู่ร่วมกันและมีความปรารถนาดังกล่าวนั้นเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข จึงจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ หรือที่เรียกง่าย ๆ ว่า “กติกากฎ” (Rules) ถ้าไม่มีกฎเกณฑ์หรือกติกากฎ คนในสังคมก็จะทำอะไรตามอำเภอใจของตนเกิดความสับสนวุ่นวาย สังคมก็ไม่อาจอยู่เป็นสุขได้ จึงต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์หรือกติกากฎขึ้นมาเพื่อให้สังคมนั้นเป็นระเบียบเรียบร้อย (โกเคิน พลกุล อ้างถึงในสิทธิกร ศักดิ์แสง, 2557 : 1) นอกจากกฎหมายเป็นกติกากฎของสังคมแล้ว กฎหมายถือเป็นบ่อเกิดของอำนาจของรัฐและจำกัดอำนาจของรัฐ หากไม่มีกฎหมายรองรับรัฐไม่สามารถกระทำการใดได้เลย ซึ่งเป็นไปตาม “หลักนิติรัฐ” รัฐจะต้องเคารพต่อสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ ของราษฎร คือ รัฐยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบดที่กฎหมายยังใช้ข้อกฎหมายนั้น

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์อุทกภัย

ก็ผูกมัดรับอยู่เสมอ การที่รัฐจะจำกัดสิทธิเสรีภาพของราษฎรก็ต้องได้รับความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพซึ่งถือว่าเป็นการให้หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร (วิชฌู เครื่องงาม อ้างถึงในสิทธิกร ศักดิ์แสง, 2557 : 200) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพย่อมครอบคลุมถึงหน้าที่ป้องกันภัยอันตรายจากภัยพิบัติซึ่งเกิดจากธรรมชาติ (กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสวง บุญเฉลิมวิภาส, 2540 : 1138 - 1160) ถือเป็นภารกิจขั้นพื้นฐานที่มีความสำคัญอย่างยิ่งซึ่งรัฐต้องคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของราษฎร นอกจากนี้ ยังมีหลักการอื่น ๆ ที่เป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ เช่น หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยบทบัญญัติของกฎหมาย (ธานี วรภัทร์ อ้างถึงในสุชาติดา ศรีใหม่, 2559 : 100) และหลักไม่มีความผิดไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย (สุชาติดา ศรีใหม่, 2559 : 100)

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัยของประเทศไทยที่สามารถนำมาบังคับใช้เป็นกฎหมายแม่บทในระดับชาติเพื่อใช้ในสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นทันทีทันใด พบว่ามีมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

1. พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 บัญญัติขึ้นจากแนวความคิดว่าด้วยการบริหารราชการของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายรัฐบาลที่นอกเหนือจากอำนาจในสถานการณ์ปกติทั่วไป การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในสถานการณ์ฉุกเฉิน ถือได้ว่าเป็น “อำนาจพิเศษ” (วิชฌู เครื่องงาม อ้างถึงในเจริญศักดิ์ เร่งถนอมทรัพย์, 2555 : 14) ของฝ่ายบริหาร โดยไม่ต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะนำมาใช้เมื่อมีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้นเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสิทธิและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกำหนดนี้ คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว บทบัญญัติต่าง ๆ

ไม่สามารถนำมาใช้แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากภัยพิบัติสาธารณะ และการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และเนื่องจากในปัจจุบันมีปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของรัฐ ซึ่งมีความร้ายแรงมากยิ่งขึ้นจนอาจกระทบต่อเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต และก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศ รวมทั้งทำให้ประชาชนได้รับอันตรายหรือเดือดร้อนจนไม่อาจใช้ชีวิตอย่างเป็นปกติสุข และไม่อาจแก้ไขปัญหาด้วยการบริหารราชการในรูปแบบปกติได้สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษเพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสีทิวและเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ และป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชกำหนดนี้

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ได้กำหนดนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉิน ไว้ว่า “สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายความว่า สถานการณ์อันกระทบหรืออาจจะกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ หรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขัน หรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง”

อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้ได้ทั่วราชอาณาจักร หรือในบางเขตบางท้องที่ตาม

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ฉุกเฉิน

ความจำเป็นแห่งสถานการณ์ เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินนายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจพิเศษนอกเหนือจากสถานการณ์ปกติ เช่น เรียกให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นทำการเข้าหรือออกจากสถานที่ที่กำหนด หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขในทางก่อภาระแก่ประชาชนหรือใช้อำนาจเรียกให้ประชาชนแจ้งหรือรายงานข้อมูลเรื่องราวเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแก่เจ้าหน้าที่ได้ ดังนั้น ในเขตท้องที่ที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งหรือหลายกระทรวงหรือที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือที่มีอยู่ตามกฎหมายใดก็ตาม เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต อนุมัติ สั่งการ บังคับบัญชา ช่วยในการป้องกันปราบปรามระงับยับยั้งในสถานการณ์ฉุกเฉิน ฟันฟูหรือช่วยเหลือประชาชน โอนมาเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราว เพื่อให้การสั่งการและการแก้ไขสถานการณ์เป็นไปโดยมีเอกภาพ รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ

2. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 บังคับใช้สืบเนื่องจากการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ได้จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขึ้นเป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีภารกิจหลักในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา ฟันฟูสาธารณภัยและอุบัติเหตุ ซึ่งมีผลทำให้งานด้านสาธารณภัยและงานด้านอุบัติเหตุที่เดิมดำเนินการโดยกองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติเหตุแห่งชาติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี มารวมอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกัน นอกจากนี้ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญและรายละเอียดเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในด้านของอัคคีภัย รวมทั้ง หน่วยงานที่จะต้องปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว ก็เป็นหน่วยงานเดียวกัน เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย มาบัญญัติไว้รวมกันในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ให้นิยามของสาธารณภัยไว้ดังนี้ “สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย ภัยพิบัติ อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาด ในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย” จากคำนิยามข้างต้นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงเป็นพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับสาธารณภัย อุทกภัยเป็นหนึ่งในสาธารณภัย จึงใช้สามารถใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 บังคับกับสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับชาติพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและมีอำนาจในการบังคับบัญชาสั่งการ ผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัคร ได้ทั่วราชอาณาจักร

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

การกำหนดโครงสร้างการบริหารงานราชการของประเทศ เพื่อให้การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพจึงตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการจำเป็นต้องกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ ให้ชัดเจนเพื่อมิให้มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ และเพื่อให้การบริหารงานในระดับกระทรวงมีเอกภาพสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายที่รัฐมนตรีกำหนดได้ และสมควรเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ปฏิบัติราชการแทนให้ครบถ้วนชัดเจนเพื่อไม่ให้เป็นการอุปสรรคในการปฏิบัติราชการและกำหนดอำนาจและหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์อุทกภัย

ในการควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของข้าราชการซึ่งปฏิบัติราชการในจังหวัดให้เหมาะสมขึ้น ประกอบกับประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายหลักในการบริหารราชการแผ่นดินได้ประกาศใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วสมควรแก้ไขปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติเสียในคราวเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่นายกรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติราชการต่าง ๆ ดังนี้ กำกับโดยทั่วไปซึ่งการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อการนี้จะสั่งให้ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และส่วนราชการซึ่งมีหน้าที่ควบคุมราชการส่วนท้องถิ่น ชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงานเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ ในกรณีจำเป็นจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่ขัดต่อนโยบายหรือมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้และมีอำนาจสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น บังคับบัญชาข้าราชการฝ่ายบริหารทุกตำแหน่งซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม และส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกรม วางระเบียบปฏิบัติราชการ เพื่อให้การแผ่นดินเป็นไปโดยเร็วและมีประสิทธิภาพ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นและดำเนินการอื่น ๆ ในการปฏิบัติตามนโยบาย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัยของประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและการแก้ไขปัญหาอุทกภัยที่มีความชัดเจน (ปราโมทย์ ไม้มืด, 2555 : 3) ส่งผลให้ต้องนำกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นมาใช้บังคับเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน กฎหมายที่สามารถบังคับใช้ได้ในขณะที่เกิดอุทกภัยในทันทีทันใดมี 3 ฉบับ ได้แก่พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้และหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งมีผลต่อการสั่งการ การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาสาสมัครและประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัย

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการประกาศใช้ เจตนารมณ์ของกฎหมาย คำนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินและการใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีที่ไม่ใช่สถานการณ์ปกติ พบว่า อำนาจในการสั่งการทั้งหมดในสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นแบบรวมศูนย์ อยู่ที่นายกรัฐมนตรี การบังคับทิศทางทางดำเนินการของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาสาสมัคร ประชาชนในพื้นที่ประสบภัยที่ประกาศเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นเอกภาพเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มุ่งเน้นถึงการดำเนินการให้เหตุการณ์การรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย การรักษาสิทธิ เสรีภาพของประชาชน และการป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจพิเศษนอกเหนือจากสถานการณ์ปกติได้ก็ต่อเมื่อมีการประกาศให้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเป็นสถานการณ์ฉุกเฉิน ดังนั้น การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นเงื่อนไขสำคัญในการนำพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาใช้บังคับ แต่อย่างไรก็ตามการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ย่อมเกิดผลล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพของราษฎร เช่น ห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ การกำหนดเงื่อนไขการใช้เส้นทางคมนาคมหรือการใช้นานพาหนะ ห้ามใช้อาคารหรือเข้าไปหรืออยู่ในสถานที่ใด ๆ การอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่กำหนดเพื่อความปลอดภัยของประชาชน หรือห้ามผู้ใดเข้าไปในพื้นที่ที่กำหนด ห้ามการเสนอข่าว การจำหน่าย หรือทำให้แพร่หลายซึ่งหนังสือ สิ่งพิมพ์ หรือสื่ออื่นใดที่มีข้อความอันอาจ ทำให้ประชาชนเกิดความหวาดกลัวหรือเจตนาบิดเบือนข้อมูลข่าวสารทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ฉุกเฉินจนกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 หากพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของการประกาศใช้ เจตนารมณ์ของมาตรการทางกฎหมายและคำนิยามของคำว่าสาธารณภัย พบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้มีขึ้นมาเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ โดยตราขึ้นมาเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วไป (นันทวัฒน์ บรมานัน, 2554 : 1) ดังนั้น เมื่อเกิดอุทกภัย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์อุทกภัย

ที่รุนแรงขึ้นในทันทีทันใด การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงไม่มีความรวดเร็วเพียงพอกับความรุนแรงของภัยพิบัติที่เกิดขึ้น เนื่องจากการสั่งการหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องต้องอยู่ภายใต้การปฏิบัติราชการในรูปแบบปกติที่อาศัยการบังคับบัญชาเป็นลำดับขั้นตอนจากผู้มีอำนาจสูงสุดเป็นลำดับขั้นไปจนถึงเจ้าหน้าที่ที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัย จึงไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเฉพาะหน้า เนื่องจากพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยในแต่ละครั้งครอบคลุมพื้นที่ในวงกว้างหลายจังหวัด นั้นหมายความว่า มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้สังกัดหลายกระทรวงประสบภัยพร้อมกัน (ทวิดา กมลเวชช, 2554 : 54) หน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานหลักจึงไม่สามารถปฏิบัติงานได้แต่เพียงหน่วยงานเดียว ย่อมเกิดปัญหาการปฏิบัติงานที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติถึงกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งไว้ โดยให้ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ โดยไม่ต้องอาศัยลำดับขั้นของการบังคับบัญชา แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดนิยามหรือความหมายของสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งไว้ ดังนั้นสาธารณภัยจะต้องร้ายร้ายแรงหรือรุนแรงและก่อความเสียหายเพียงใดจึงจะเป็นสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง จึงถือเป็นปัญหาอีกประการหนึ่งที่ยังขาดความชัดเจน การที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่กำหนดคำนิยามของสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งนี้ส่งผลให้สาธารณภัยใดเป็นสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จากวัตถุประสงค์ของการประกาศใช้ และเจตนารมณ์ของกฎหมาย พบว่า พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ตราขึ้นเพื่อจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินโดยกำหนดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนการ ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเพื่อให้การปฏิบัติราชการสามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ

แผ่นดิน พ.ศ. 2534 ปรากฏว่า มีขอบเขตการใช้บังคับกว้างมากสามารถใช้บังคับได้หลายกรณี ตามที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควร ดังนั้น การบังคับใช้อำนาจตามกฎหมายฉบับนี้จึงอยู่ในอำนาจดุลยพินิจของนายกรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ นายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาล จึงอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย หรือเรียกโดยย่อว่า ศปภ. ปรากฏตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 193 / 2554 ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2554 มีภารกิจในการพิจารณา เสนออนโยบาย วางแผน อำนวยการ ประสานงาน กำกับดูแล และดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนโดยเร่งด่วน และปฏิบัติงานอื่นตามที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรี และมีผู้อำนวยการศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ผอ.ศปภ.) เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบและเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี

จากวัตถุประสงค์และขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย สังเกตได้ว่า การที่จะบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ขึ้นอยู่กับการประกาศเป็นสถานการณ์ฉุกเฉินเป็นสำคัญซึ่งเป็นดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี การดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้บัญชาการ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักร ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งนั้นให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจสั่งการ ในส่วนของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 รัฐบาลอาศัยอำนาจกฎหมายจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้า ได้ดำเนินการควบคุมอุทกภัยโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ดังนั้น ในแง่ของการดำเนินการตามกฎหมาย นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่งได้โดยตรงไม่จำเป็นต้องอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บังคับบัญชาอีก ดังนั้นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบ

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์อุทกภัย

บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 นั้นเป็นปัญหาในเชิงการใช้อำนาจทางกฎหมาย ในแง่ของการใช้ดุลยพินิจเพื่อเลือกบังคับใช้กฎหมาย เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีขอบเขต การบังคับใช้ครอบคลุมถึงอุทกภัย แต่อย่างไรก็ตามต้องไม่ลืมว่ามาตรการทางกฎหมาย ทั้ง 3 ฉบับนี้ไม่ใช่มาตรการทางกฎหมายที่บัญญัติขึ้นใช้บังคับกับอุทกภัยโดยตรง ปัญหา ที่เกิดขึ้น คือ หน่วยงานขาดการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการและไม่มีศูนย์กลาง การบัญชาการและการประสานงานที่ชัดเจน (ปกรณ์ นิลประพันธ์, 2555 : 15) เกิดปัญหา ในการดำเนินการหลายอย่างตามมา ได้แก่ ความล่าช้าในการดำเนินการอันเป็นผลมาจาก การดำเนินการตามขั้นตอนของมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้การปฏิบัติ ราชการในรูปแบบปกติ (นันทวัฒน์ บรมานัน, 2554 : 1) ซึ่งมีสายการบังคับบัญชา ที่ยืดยาวไม่ทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแบบปัจจุบันทันด่วนและการดำเนินการของหน่วยงาน ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน (กิตติศักดิ์ ปรกติ, 2554)

ข้อเสนอแนะกฎหมายที่เกี่ยวกับอุทกภัยของประเทศไทย

จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวกับอุทกภัย พบว่า พระราช กำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ทั้งสามฉบับมีความแตกต่างกันในเรื่องเจตนารมณ์ เหตุผลการประกาศใช้ ขอบเขตการใช้บังคับและการดำเนินการทางกฎหมาย ผู้วิจัยจึงมีแนวความคิด และแนวทางอันเป็นประโยชน์ด้วยข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้ คือ ตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ กับอุทกภัยโดยตรง โดยจัดระบบกลไกโครงสร้างของกฎหมายให้เป็นระบบที่ชัดเจนว่า ใครมีภารกิจหลัก ใครมีภารกิจรองอย่างไร ใครเป็นผู้มีอำนาจในการออกคำสั่ง ใครบ้าง ต้องปฏิบัติตามและกำหนดหลักเกณฑ์การบังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับระดับ ความรุนแรงของอุทกภัยที่เกิดขึ้น

บทส่งท้าย

อุทกภัยถือเป็นปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สำคัญอย่างยิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน สาเหตุมาจากมีปริมาณน้ำฝนมากจนเกินขีดความสามารถการระบายน้ำและการปิดกั้น การไหลของน้ำตามธรรมชาติ สร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยอย่างมหาศาลทั้งด้าน เศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศน์ ชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของรัฐ และของประชาชน มาตรการทางกฎหมายที่สามารถบังคับใช้ในสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น ทันทีทันใด ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งมาตรการทางกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ แตกต่างกันอยู่ พอสมควรในหลายประการตั้งแต่ วัตถุประสงค์ของกฎหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมาย ขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย และผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการบังคับบัญชา ตามกฎหมายในระดับชาติ โดยมาตรการทางกฎหมายทั้ง 3 ฉบับ สามารถใช้บังคับ เป็นกฎหมายกลางได้ในกรณีเกิดสถานการณ์อุทกภัย จึงเกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย คือ ต้องบังคับใช้กฎหมายฉบับใด กฎหมายที่ใช้บังคับเหมาะสมเพียงพอหรือไม่เนื่องจาก เกิดปัญหาการดำเนินการที่ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ความขัดแย้งของหน่วยงาน เจ้าหน้าที่ ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัย เนื่องจากกฎหมายทั้ง 3 ฉบับไม่ใช่กฎหมายที่ ใช้บังคับกับอุทกภัยโดยตรง ดังนั้น จึงต้องตรากฎหมายขึ้นเพื่อใช้บังคับกับอุทกภัยโดยตรง เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือสำคัญที่ให้อำนาจแก่รัฐและจำกัดอำนาจ ของรัฐ จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานทุกภาคส่วนต้องให้ความสำคัญ เพราะอุทกภัยเป็นเรื่อง ที่เกิดขึ้นทุกปี

เอกสารอ้างอิง

- กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสวง บุญเฉลิมวิภาส. (2540). หน้าทีของรัฐในการป้องกันบรรเทา อุบัติภัยและสาธารณภัย. วารสารนิติศาสตร์. 27(4), 1138 - 1160.
- กิตติศักดิ์ ปรกติ. (2554). หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : หลักสำคัญ ที่ถูกมองข้าม. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก <http://www.rsunews.net/upload/file/6f59af66f0d9249b045159f19bdb4f74.pdf>. [2555, กุมภาพันธ์ 30].

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์อุทกภัย

- กระทรวงศึกษาธิการ. (2549). การบริหารจัดการภัยพิบัติ : คู่มือผู้บริหารสถานศึกษา.
กรุงเทพฯ : กระทรวงศึกษาธิการ.
- กองบรรณาธิการสำนักกฎหมาย. (2555). บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ
ปกรณ์ นิลประพันธ์ เรื่องยุทธศาสตร์ การตรากฎหมาย เพื่อการบริหารจัดการ
น้ำและการแก้ไขปัญหาอุทกภัยของประเทศ. *จูนิตี*. 9(3), 11 - 17.
- _____. (2555). บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ปราโมทย์ ไหม่กล้า เรื่อง
ยุทธศาสตร์ การตรากฎหมาย เพื่อการบริหารจัดการน้ำและการแก้ไขปัญหา
อุทกภัยของประเทศ. *จูนิตี*. 9(3), 3 - 10.
- กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. (2556). การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย
กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์ชุมนุมการเกษตรแห่งประเทศไทย.
- _____. (2557). *แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557*.
[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.disaster.go.th> [2559, สิงหาคม 6].
- เจริญศักดิ์ เร่งถนอมทรัพย์. (2555). ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย
ในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ. *ปริญญานิตีศาสตรดุษฎีบัณฑิต*. ปทุมธานี :
มหาวิทยาลัยปทุมธานี.
- ไทยรัฐออนไลน์. (2553). *แจ้งภาพความหลัง น้ำท่วมกรุงวิกฤติ!*. [ออนไลน์]. เข้าถึง
ได้จาก: <http://www.thairath.co.th/content/210756>. [2559, พฤศจิกายน 1].
- ทวีดา กมลเวช. (2554). *คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ : สถาบัน
พระปกเกล้า.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2554). *กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ*.
[ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก [http://www.pub-law.net/publaw /view.aspx?id=1622](http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1622) Keyword=ภัยพิบัติ. [2554, พฤศจิกายน 12].
- _____. (2554). *การบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชาติ*. [ออนไลน์]. เข้าถึง
ได้จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1649>
Keyword=ภัยพิบัติ. [2554, พฤศจิกายน 12].

- ประสิทธิ์ ทีทพุดิ และศุภกฤกษ์ ต้นศรีรัตนวงศ์. (2549). **คู่มือเตือนภัยพิบัติทางธรรมชาติ**. กรุงเทพฯ : ดอกหญ้ากรุ๊ป.
- สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน). (2555). **โลกแห่งนี้**. กรุงเทพฯ : สยามเอ็มแอนด์บี พับลิชชิง.
- สกล หาญสุทธิวารินทร์. (2554). **กฎหมายป้องกัน จัดการ และแก้ไขปัญหาน้ำท่วม**. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก : <http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/politics/opinion/sakol/20111206/422271/กฎหมายป้องกัน-จัดการ-และแก้ไขปัญหาน้ำท่วม.html>. [2554, พฤศจิกายน 12].
- สุชาดา ศรีใหม่. (2559). **หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญาเปรียบเทียบกับพุทธวินัยบัญญัติ**. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี**. 8(2), 89 - 117.
- สิทธิกร ศักดิ์แสง. (2557). **หลักกฎหมายมหาชน (พิมพ์ครั้งที่ 2)**. กรุงเทพฯ : นิติธรรม.