

## ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

### Problem and impact from Law Enforcement in natural disaster situations

เจริญศักดิ์ เร่งถนอมทรัพย์<sup>1</sup>

Charoensak Rengthanomsab<sup>1</sup>

#### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทยและต่างประเทศ และเพื่อเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ กรณีสถานการณ์อุทกภัยให้มีความเหมาะสมต่อไป ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ จำนวน 8 คน เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบสอบถาม และแบบสัมภาษณ์เชิงลึก โดยรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ประมวลผล ด้ความและสังเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ มีอยู่ 3 ประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องไม่เป็นธรรม ผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีการศึกษาถึงการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ว่ามีความเหมาะสมในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการบริหารจัดการ เนื่องจากเหตุการณ์อุทกภัยในปี พ.ศ.2554 ประชาชนผู้ได้รับผลกระทบได้รวมตัวกันเพื่อฟ้องร้องภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐโดยเห็นว่าภาครัฐล้มเหลวในการบริหารจัดการ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเจตนารมณ์ของกฎหมายการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินที่ประชาชนส่วนใหญ่มีความเข้าใจว่าเป็นกฎหมายที่เป็นเครื่องมือของรัฐสำหรับการควบคุมหรือการใช้กำลังทางทหารเพื่อปราบปรามการชุมนุมหรือการจัดการปัญหาในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้แล้ว ยังสามารถใช้บังคับกับสาธารณภัยทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้เป็นอย่างดี

**คำสำคัญ:** ปัญหาและผลกระทบ การบังคับใช้กฎหมาย สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

<sup>1</sup> คุชฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี

## Abstract

This research aims to study the problem of law enforcement in situations of natural disasters. To study the legal situation regarding the management of natural disasters in Thailand and abroad and to propose the enforcement of law in situations of natural disasters. Flood event to be appropriate samples are state officials. Qualified scholars eight people have been doing research tool used was a questionnaire and in-depth interviews . The data collection and analysis process to interpret and synthesize information obtained .

There are three main problems and impacts from Law Enforcement in natural disaster situations as follows, the problem of the law enforcing authority in natural disasters situations, the problem concerning the protection of officers, and the problem about the unfair prosecution. Thus the researcher study the enforcement of the Emergency Decree on Public Administration in Emergency Situation, B.E. 2548 (2005), whether the law on water management provides proper solution. Many people affected by the flooding in 2011 decided to gather and sue the government and government officers. They believe that this ongoing flood problem has something to do with the failure of government water management. Therefore, people should be educated about the intention of the Emergency Decree that the majority of Thais may understand that this law is not only the government way of state control or authorization for use of military force to suppress the protest or the issues in the three southernmost provinces, but this decree could also execute in the natural disaster situations that occur as well.

**Keywords:** Problem and impact, Law Enforcement, Situations, Natural disaster

## บทนำ

ภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย มีหลายรูปแบบเกิดขึ้นได้ทั่วทุกภาคของประเทศไทย ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สร้างความเสียหายอย่างมาก คือ วาตภัย อัคคีภัย และแผ่นดินไหว ซึ่งภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความรุนแรงมาก คือ มหันตภัยจากคลื่นสึนามิ เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ได้ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและความเสียหายทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมต่อ

ชุมชน และจากเหตุการณ์ภัยมหาอุทกภัยที่เกิดขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ.2554 จัดให้เป็นภัยพิบัติที่ร้ายแรงที่สุดในประเทศไทย และสร้างความเสียหายมากที่สุดเป็นอันดับสี่ของโลก (ราชศักดิ์ นิลศิริ, 2554: 30) เป็นเหตุให้ประชาชนสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อสถาบันเรือนของประชาชน สร้างความไม่พอใจให้กับประชาชนและผู้ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ดังกล่าวทำให้รัฐหรือทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องแสดงความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

เป็นเหตุให้เกิด “กรณีฟ้องร้องคดีการบริหารจัดการน้ำท่วม” โดยกลุ่มประชาชนต่อศาลปกครองเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลเนื่องจากการบริหารจัดการน้ำท่วมล้มเหลวจนเกิดผลกระทบรุนแรงต่อประชาชนในหลายพื้นที่ทำให้รัฐสูญเสียเวลาและสูญเสียงบประมาณในการบริหารจัดการปัญหาดังกล่าว

การแก้ปัญหาน้ำท่วมในครั้งนี้นี้รัฐบาลได้ตัดสินใจเลือกใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งได้ตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยน้ำท่วม (ศปภ.) มีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือและเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย สำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติอีก 1 ฉบับ คือการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 จากเหตุการณ์สถานการณ์น้ำท่วมครั้งนี้ สามารถทำได้และเมื่อมีการประกาศใช้แล้วจะทำให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจเต็มที่จะสั่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดมคนเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่รวมถึงหน่วยงานที่เข้าไปช่วยเหลือสามารถนำงบประมาณออกมาใช้ได้โดยไม่ต้องรอ รวมไปถึงยังคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงาน ดังนั้น ทำให้การกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เกิดขึ้นในขณะที่ได้ปฏิบัติหน้าที่แล้วผู้เสียหายมีแต่เพียงสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบเท่านั้น แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐให้ต้องรับผิดชอบโดยตรงในความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่ได้

การที่ประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งไม่บรรลุตามเป้าหมายนั้น กฎหมายเป็นส่วนสำคัญด้านหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาในหลายด้านเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้และอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำมีอยู่อย่าง

กระจัดกระจาย เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาและอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ จำนวน 26 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรน้ำ จำนวน 6 ฉบับ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาอุทกภัย จำนวน 3 ฉบับ และกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษทางน้ำ จำนวน 14 ฉบับ กฎหมายบางฉบับเกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำโดยตรง แต่บางฉบับไม่เกี่ยวข้องมากนัก จึงทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเป็นเหตุให้การจัดการทรัพยากรน้ำไม่บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายเท่าที่ควร

การบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ สถานการณ์อุทกภัย พ.ศ.2554 ที่ผ่านมานั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นในภาพรวมในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ ขาดการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษ ขาดการระบายน้ำที่มีการบริหารจัดการที่ดี ขาดหน่วยงานหรือความเป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการตลอดจนความรับผิดชอบในความเสียหายของทรัพยากรน้ำที่เกิดขึ้น ซึ่งเรื่องต่างๆ อาจก่อปัญหาความขัดแย้งขึ้นในสังคมหากไม่มีการวางกฎระเบียบในการปฏิบัติให้ชัดเจนและเป็นธรรม ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ ซึ่งกำหนดกฎระเบียบแนวทางปฏิบัติ ตลอดจนหน้าที่ความรับผิดชอบในกิจกรรมต่างๆ ให้ชัดเจนเพื่อใช้เป็นกฎหมายแม่บทต่อไป ดังนั้น กฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันมีหลายฉบับ แต่ในการศึกษาครั้งนี้มุ่งเน้นศึกษาเกี่ยวกับพระราชบัญญัติ 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่ทหารมีส่วนช่วยเหลือประชาชน เนื่องจากปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของหน่วยงานทหาร ได้แก่

ปัญหาที่ทหารใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ปัญหาของเจ้าหน้าที่ที่ถูกประชาชนฟ้องร้องเนื่องจากไม่ได้รับความคุ้มครองจากพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 จะเห็นได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้รับความคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันจัดการและแก้ไขปัญหาอุทกภัยดังกล่าวได้ เห็นได้จากการถูกฟ้องร้องโดยประชาชน

จากความสำคัญของปัญหาที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ผู้วิจัยมุ่งเน้นถึงการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ ศึกษาเฉพาะกรณีสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ.2554 ทั้งนี้เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาและผลกระทบที่มีต่อกระบวนการออกกฎหมายของประเทศไทยในอนาคต อันจะสามารถนำมาเป็นแนวทางสำหรับการบังคับใช้กฎหมายสำหรับสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ กรณีสถานการณ์อุทกภัยในอนาคตต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ
2. เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติของประเทศไทยและต่างประเทศ
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ กรณีสถานการณ์อุทกภัยให้มีความเหมาะสมต่อไป

### ขอบเขตของการวิจัย

#### ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒินักวิชาการ จำนวน 8 คน

### ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

1. **ตัวแปรอิสระ** คือ สถานการณ์ฉุกเฉินภัยพิบัติทางธรรมชาติ การกระทำละเมิดทางปกครอง กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ
2. **ตัวแปรตาม** คือ ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

### สมมติฐานของการวิจัย

การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ไม่สามารถนำมาใช้กับการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ กรณีสถานการณ์อุทกภัย เนื่องจากยังมีข้อบกพร่องในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหามันเป็นการเฉพาะและปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการควบคุมการกระทำทางปกครองของรัฐและพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งไม่สามารถคุ้มครองเจ้าหน้าที่รัฐในการปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันจัดการและแก้ไขปัญหาอุทกภัยดังกล่าวได้ จึงควรศึกษาการบังคับใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 ว่ามีความเหมาะสมในการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติหรือไม่เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการบังคับใช้กฎหมายสำหรับสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ กรณีสถานการณ์อุทกภัยในอนาคตต่อไป

### วิธีดำเนินการวิจัย

1. การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย มี 2 ลักษณะ คือ แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และแบบสอบถาม (Questionnaire)
2. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล เป็นข้อมูลเบื้องต้นจากแหล่งข้อมูลที่ได้รวบรวมเรียบร้อยแล้ว เช่น บทความ สิ่งพิมพ์ หนังสือพิมพ์ รายงาน

ทางวิชาการ งานวิจัย และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง  
ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากภาคสนาม  
เป็น ข้อมูลที่ได้จากจากแบบสอบถาม เป็นการเก็บ  
รวบรวมข้อมูลโดยอาศัยความรู้ความเข้าใจของผู้ให้  
สัมภาษณ์ จากการสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นการเก็บ  
รวบรวมข้อมูลโดยอาศัยการสนทนาซักถาม  
ระหว่างผู้สัมภาษณ์กับผู้ให้สัมภาษณ์แบบ  
เผชิญหน้าสองคน มีจุดมุ่งหมายเพื่อต้องการทราบ  
ข้อเท็จจริง

3. การวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูล  
ทั้งหมดมาดำเนินการสู่กระบวนการของ  
การวิเคราะห์ข้อมูล ทำการจัดหมวดหมู่ของข้อมูล ดังนี้

3.1 การวิเคราะห์ข้อมูลแบบสร้าง  
ข้อสรุป ในการวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งส่วนใหญ่ข้อมูล  
ที่นำมาวิเคราะห์จะเป็นข้อความบรรยาย  
(Descriptive) ซึ่งได้จากการสังเกต สัมภาษณ์และ  
จดบันทึก

3.2 การวิเคราะห์เนื้อหาเป็น  
ข้อความบรรยายเหมือนกัน แต่เป็นการกระทำกับ  
ข้อมูลที่ได้จากเอกสารจะกระทำโดยการพยายาม  
ทำให้ข้อมูลนั้นเป็นจำนวนที่นับได้มักใช้ใน  
การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารในการวิจัยเอกสาร

3.3 การวิเคราะห์โดย  
การเปรียบเทียบข้อมูลเป็นการใช้วิธีการ  
เปรียบเทียบโดยการนำข้อมูลมาเทียบเป็น  
ปรากฏการณ์มีความเป็นรูปธรรมมากขึ้นสามารถ  
ทำได้โดยการที่ผู้วิจัยสังเกต หรือรวบรวมข้อมูลได้  
หลายๆ อย่าง แล้วนำมาแยกตามชนิดนำมา  
เปรียบเทียบกัน

## ผลการวิจัย

ปัญหาและผลกระทบการบังคับใช้  
กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ  
พบว่า

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ใน  
การบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทาง  
ธรรมชาติโดยพระราชกำหนดการบริหารราชการ  
ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

พระราชกำหนดการบริหารราชการใน  
สถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ได้ใช้บังคับมาเป็น  
เวลานานแล้ว บทบัญญัติต่างๆ ไม่สามารถนำมาใช้  
แก้ไขสถานการณ์ที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงของ  
รัฐที่มีหลากหลายรูปแบบให้ยุติลงได้โดยเร็ว  
รวมทั้งไม่อาจนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น  
จากภัยพิบัติสาธารณะและการฟื้นฟูสภาพความเป็นอยู่  
ของประชาชนที่ได้รับความเสียหายปัญหาที่เกิดขึ้น  
จากการบังคับใช้ของพรก.นั้น เนื่องจากปัจจุบัน  
มีบางมาตราที่ให้อำนาจหน้าที่ในการบังคับกับ  
เจ้าหน้าที่มากเกินไป ไม่มีความเหมาะสมกับ  
สถานการณ์ที่เกิดขึ้น ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่าง  
รุนแรงกับประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น มาตรา 9  
มาตรา 11 สามารถใช้ได้เฉพาะในสถานการณ์  
ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้ายเท่านั้น

2. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่  
ในการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติ  
ทางธรรมชาติ โดยพระราชบัญญัติป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

การขาดเอกภาพในการบริหารจัดการ  
แก้ไขปัญหาดังกล่าว เนื่องจากอำนาจหน้าที่ใน  
การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติป้องกันและ  
บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 อำนาจหน้าที่  
โดยตรงอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรี  
ว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการป้องกัน  
และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุม  
และกำกับป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

ทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมีความล่าช้าและขาดเอกภาพในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่โดยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548

ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่โดยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ตามมาตรา 17 ได้กำหนดเงื่อนไขที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ต้องรับผิดไว้ โดยต้องเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น ซึ่งการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นหากก่อให้เกิดความเสียหายแล้ว ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องรับผิดได้หรือไม่ หากพิจารณาตามมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 พบว่าบทบัญญัติดังกล่าวหาได้เป็นการยกเว้นความรับผิดในผลแห่งละเมิดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไม่ กล่าวคือ เมื่อการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดความเสียหายอันเป็นละเมิดแล้ว ถึงแม้ว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในการระงับหรือป้องกันการกระทำผิดกฎหมายจะไม่ต้องรับผิดในทางแพ่งก็ตาม แต่บทบัญญัติในมาตรา 17 หาได้ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะเรียกค่าเสียหายจากราชการตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

กฎหมายของต่างประเทศ พบว่าในปัญหาความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 นั้นมีความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในปัญหาความรับผิดของรัฐของประเทศอังกฤษและประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส

ถึงแม้ว่าการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเท่ากับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบ หากการกระทำของฝ่ายปกครองเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อจนเกิดความเสียหายแล้ว ผู้เสียหายก็มีอำนาจฟ้องรัฐให้รับผิดได้ ดังนั้น มาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 จึงเป็นบทบัญญัติกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิผู้เสียหายให้ได้รับการคุ้มครองและเยียวยาเพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดได้ ในขณะที่กฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดข้อยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างที่กำหนดไว้ในมาตรา 17 แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 อีกทั้งความรับผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกฎหมายของประเทศอังกฤษ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดเป็นการส่วนตัว เพื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่โดยจะปฏิเสธความรับผิดโดยอ้างว่าเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นในขณะที่ได้ปฏิบัติหน้าที่มิได้ ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายของประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ที่กำหนดให้รัฐต้องรับผิดจากการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยหน่วยงานของรัฐสามารถฟ้องไล่เบี้ยภายหลังได้ ในขณะที่กฎหมายของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการกำหนดสิทธิไล่เบี้ยในลักษณะสอดคล้องกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่

จากการศึกษาบทกฎหมายของต่างประเทศเพื่อวัตถุประสงค์ที่ว่าประเทศเหล่านั้นจะมีมาตรการในการตรวจสอบการกระทำของ

เจ้าพนักงานที่ได้ใช้ไปตามกฎหมายที่ประเทศตนเองได้ออกมาเพื่อใช้ในการควบคุมสถานการณ์ฉุกเฉินอันส่งผลให้เป็นการกระทำละเมิดทางปกครองต่อประชาชนได้อย่างไรบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่าศาลใดจะเป็นศาลที่จะดำเนินการพิจารณาระหว่างศาลยุติธรรมและศาลปกครอง พบว่าประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศสหพันธรัฐเยอรมนีนั้น ได้มีตัวบทกฎหมายอย่างชัดเจนได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าแม้กรณีประเทศตกอยู่ในสถานการณ์ฉุกเฉินหากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้กระทำการใดๆ อันส่งผลเป็นการกระทำละเมิดต่อประชาชนของตน หากพิจารณาแล้วถือว่าการกระทำดังกล่าวถูกจัดเป็นคดีแพ่งหรืออาญาการนั้นจะถูกพิจารณาดำเนินคดีที่ศาลยุติธรรม แต่หากการกระทำดังกล่าวได้ถูกจัดเป็นคดีปกครองการดำเนินการพิจารณาคดีจะถูกวินิจฉัยชี้ขาดโดยศาลปกครอง

4. ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่โดยพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550

ปัญหาตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ไม่ได้มีบทบัญญัติในการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ไว้ โดยเฉพาะ แต่เนื่องจากสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ.2554 ที่ผ่าน เกิดเหตุการณ์การฟ้องร้องคดีการบริหารจัดการน้ำท่วม โดยกลุ่มประชาชนต่อศาลปกครอง เพื่อเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาล ไม่มีบทบัญญัติคุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลอื่นให้เขาเสียหายแก่ชีวิตร่างกายได้ ทั้งนี้ประชาชนสามารถกระทำได้ตามสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 60 โดยการให้สิทธิบุคคลมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้นั้น บุคคลย่อม

มีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น และสามารถฟ้องได้ทั้งศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

5. ปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องไม่เป็นธรรม

จากเหตุการณ์อุทกภัยที่ผ่านมา พบว่ารัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของละเว้นเพิกเฉยหรือการบริหารจัดการน้ำท่วมผิดพลาดมาโดยตลอด ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายหลายจังหวัด ส่งผลให้เกิดการยื่นฟ้องต่อศาลปกครองกลาง เพื่อเรียกค่าชดเชยจากรัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ หลักกฎหมายไทยว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ ซึ่งในหลายกรณีรัฐได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกฟ้องรับผิดชอบ และหากพิจารณาตามเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ได้แก่ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เกิดเหตุช่วยเหลือประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นกฎหมายให้ความคุ้มครองดังกล่าวแล้วนั้นจะต้องปฏิบัติโดยถูกกฎหมาย ไม่ขัดกฎหมายไม่ทำเกินนอกเหนืออำนาจและต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย อย่างไรก็ตามการกระทำของเจ้าหน้าที่มีอาจดำเนินการตามอำเภอใจได้โดยกฎหมายทั้ง 2 ฉบับนี้ มุ่งให้การคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ แต่แนวทางการคุ้มครองนั้นแตกต่างกัน

จากการศึกษาพบข้อเสนอแนะแนวทางการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติ

ทางธรรมชาติ กรณีสถานการณ์อุทกภัยเพื่อให้มีความเหมาะสมต่อไป ดังนี้

1. อำนาจบางมาตราของพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เช่น มาตรา 9 มาตรา 10 สามารถใช้ได้เฉพาะในสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีการก่อการร้ายเท่านั้น สมควรต้องกำหนดมาตรการในการบริหารราชการสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉินไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้รัฐสามารถรักษาความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย และการรักษาสีทิวทัศน์และเสรีภาพของประชาชนทั้งปวงให้กลับสู่สภาพปกติได้โดยเร็ว จึงเป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้ เพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะและป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

2. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบรรเทาและป้องกันสาธารณภัยทั่วไป ไม่ใช่กฎหมายป้องกันและบรรเทาอุทกภัยซึ่งต้องอาศัยรายละเอียดวิธีการในการบริหารจัดการแก้ไขปัญหามาเป็นการเฉพาะ ซึ่งมีวิธีการป้องกันจัดการแตกต่างจากการป้องกันจัดการแก้ไขปัญหสาธารณภัยอื่นค่อนข้างมาก กฎหมายฉบับนี้จึงไม่สามารถเอื้อในการป้องกันจัดการและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในครั้งนี้ได้มากนัก

### อภิปรายผลการวิจัย

จากผลการศึกษาสามารถอภิปรายผลการวิจัย ดังนี้

การบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ กรณีสถานการณ์อุทกภัย พ.ศ.2554 ที่รัฐบาลเลือกใช้ในสถานการณ์ดังกล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 โดยได้ตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยน้ำท่วม (ศปภ.) มีอำนาจหน้าที่

ช่วยเหลือและเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยครอบคลุมกลุ่มต่างๆ โดยให้ทุกหน่วยงานขึ้นตรงต่อ นายกรัฐมนตรี เพื่อการทำงานที่สัมพันธ์กันและเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น แต่อำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่คุ้มครองการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงต่อบุคคลอื่นให้เขาเสียหายแก่ชีวิตร่างกายได้ ซึ่งเหตุการณ์น้ำท่วมที่ผ่านมาประชาชนสามารถฟ้องร้องขอให้รัฐบาลชดใช้เงินหรือทรัพย์สินในกรณีที่มีการกระทำละเมิดหรือความรับผิดชอบอื่น สอดคล้องกับทฤษฎีว่าด้วยการละเมิด กล่าวคือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เนื่องจากหากการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองแล้ว การกระทำนั้นก็มิอาจจะเป็นการกระทำละเมิดทางปกครองได้ แต่ประชาชนสามารถกระทำได้ตามสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 60 โดยการให้สิทธิบุคคลมีสิทธิฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคลได้นั้น บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐ ที่เป็นนิติบุคคล ให้รับผิดชอบเนื่องจากการกระทำหรือการละเว้นการกระทำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานนั้น และสามารถฟ้องได้ทั้งศาลยุติธรรม และศาลปกครอง สอดคล้องกับแนวคิดของวรพจน์ วิศวตพิชญ์ กล่าวว่ หลักความชอบด้วยกฎหมายจะทำการใดที่มีผลเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ต้องมีกฎหมายให้อำนาจ และต้องกระทำภายในกรอบของกฎหมายนั้น



### ข้อเสนอแนะการวิจัย

#### ข้อเสนอแนะสำหรับการปฏิบัติ

1. กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างรับผิดชอบและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเอกภาพ
2. คุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของกองทัพให้เป็นภารกิจหลักและมีกฎหมายรองรับสำหรับการปฏิบัติหน้าที่การช่วยเหลือประชาชน

#### บรรณานุกรม

ราชศักดิ์ นิลศิริ. (2554). **มหาอุทกภัย 2554**. National geographic ฉบับภาษาไทย. ปีที่ 11 ฉบับที่ 125: 30-45.

### ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ควรศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำอย่างครอบคลุม เพื่อเป็นแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นรูปธรรมและพัฒนาให้สอดคล้องและทันเหตุการณ์ในปัจจุบันและสามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ