

ภัยพิบัติทางธรรมชาติกับความมั่นคงของชาติ: ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย  
(Natural Disaster and National Security: Problem  
and Impact from Law Enforcement)

รัชวิชัย วังศรี  
Ratchawit Wangsri

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ถนนพญาไท แขวงวังใหม่ เขตปทุมวัน กรุงเทพฯ 10330  
Faculty of Law, Chulalongkorn University, Phayathai Road, Pathumwan, Bangkok 10330  
Corresponding author E-mail: ratchawit@gmail.com

บทคัดย่อ

ภัยพิบัติทางธรรมชาติถือเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติอย่างหนึ่ง เพราะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน และประชาชนถือได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของชาติ นอกจากนี้ภัยพิบัติมักถูกจัดอยู่ในอันดับต้น ๆ ของความเสี่ยงสูงสุดที่มีผลกระทบต่อโลกนี้มาโดยตลอด ถึงแม้ว่าเราจะไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดภัยพิบัติได้ แต่เราก็สามารถที่จะบรรเทาความเสียหายหรือป้องกันทรัพย์สินและชีวิตของประชาชนได้ กฎหมายถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในภารกิจนี้ รายงานฉบับนี้ได้นำเสนอการวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการรับมือกับปัญหาภัยพิบัติ วิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติของไทย และได้นำเสนอแนวทางการแก้ปัญหาทางกฎหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติได้อย่างเหมาะสมและทันท่วงที เพื่อเป้าหมายสูงสุดคือการปกป้องรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติได้อย่างมั่นคง

คำสำคัญ: ภัยพิบัติทางธรรมชาติ, ความมั่นคงของชาติ, มาตรการทางกฎหมาย, การบังคับใช้กฎหมาย

### Abstract

Natural disaster is one of major threats to the national security as it affects to the public security and normal living of the citizens, which citizens are considered as the part of the nation. The natural disaster has always been considered as the top rank risks affecting the global. Although we cannot prevent the occurrence of disasters; however, we are able to alleviate damages or protect properties and life of citizens. Law is one of the important tools in this mission. This report analyzed the legal measures that are used as tools for coping with disaster problems and analyzed the problems and impact from the law enforcement. In addition, the guidelines for legal solutions for Thailand were proposed in order to respond to the disaster situations promptly and appropriately. This is for the ultimate goal of protecting the lives and property of the citizen which means that the national security is strongly protected.

**Keywords:** Natural Disaster, National Security, Legal Measures, Law Enforcement

## 1. บทนำ

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ คือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญซึ่งเกิดขึ้นจากกระบวนการทางธรรมชาติ โดยภัยพิบัติทางธรรมชาติอาจเกิดขึ้นเมื่อใดก็ได้ และในบางสถานการณ์มนุษย์ก็ไม่อาจป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นได้ อันนำมาซึ่งความเสียหายที่ยากต่อการป้องกันและซ่อมแซมให้กลับมาดีดังเดิม เพราะการฟื้นฟูความเสียหายนั้นจำเป็นต้องได้รับการฟื้นฟูจาก 2 ปัจจัย คือ การฟื้นฟูโดยมนุษย์ และการฟื้นฟูโดยธรรมชาติ ซึ่งการฟื้นฟูความเสียหายจากการได้รับผลกระทบอันเนื่องมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นไม่อาจใช้เพียงทุนทรัพย์และกำลังแรงงานเท่านั้น แต่ยังจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาในการฟื้นฟูอีกด้วย ทั้งนี้การตอบสนองของมนุษย์ต่อภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นถือเป็นตัวอย่างที่ดีในการศึกษาการจัดการภัยพิบัติภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>34</sup>

จากข้อมูลการเก็บบันทึกสถิติของการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติซึ่งถูกจัดทำขึ้นโดยศูนย์วิจัยเกี่ยวกับระบาดวิทยาทางภัยพิบัติ (The Center for Research on the Epidemiology of Disasters: CRED) ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี 2000 – 2017 พบว่ามีภัยพิบัติเกิดขึ้นทั่วโลกโดยเฉลี่ยถึงปีละ 77, ครั้ง ส่งผลทำให้มี 144.1 ผู้เสียชีวิตกว่า 2 ล้านคน<sup>35</sup> ซึ่งจากรายงานการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติดังชี้ให้เห็นว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจากสภาพภูมิศาสตร์ซึ่งไม่ได้รับอิทธิพลจากการกระทำของมนุษย์นั้นมีอัตราการเกิดอย่างคงที่และไม่เพิ่มสูงขึ้น ในขณะที่ภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับน้ำเกิดเพิ่มขึ้นจาก ครั้งต่อปี ภายในระยะเวลา 300 ครั้งต่อปี เป็น 100 ครั้งต่อปี 20 เท่านั้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกระทำของมนุษย์สามารถเร่งจำนวนการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติบางประการได้ เช่น การเกิดภัยแล้ง น้ำท่วม และพายุที่มีความรุนแรงต่าง ๆ โดยเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง อาทิเช่น การเกิดสึนามิในประเทศไทยในปี พ.ศ.2547 ซึ่งมีผลมาจากการเกิดแผ่นดินไหวในมหาสมุทรอินเดียในปีเดียวกัน

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่นเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทรีนา (Hurricane Katrina .ศ.ในปี พ (2548 เหตุแผ่นดินไหวในประเทศเฮติ) Haiti Earthquake .ศ.ในปี พ (2553 เหตุการณ์น้ำท่วมในประเทศไทยปี พ .ศ. 2554 และเหตุแผ่นดินไหวในประเทศอินโดนีเซีย ในปี พ.ศ. 2561 (Sulawesi Earthquake and Tsunami) ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้ล้วนก่อให้เกิดความเสียหายต่อทั้งชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชากรโลกอย่างรุนแรง นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในระยะสั้นและระยะยาวอีกด้วย ความเสียหายที่เกิดจากธรรมชาติดังกล่าวไม่อาจประเมินเป็นมูลค่าได้ และภัยพิบัติทางธรรมชาติดังส่งผลกระทบต่อการพัฒนาของมนุษย์เนื่องจากเป็นสาเหตุที่นำมาซึ่งความตายและการทำลายของมนุษย์และทรัพย์สิน<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Robert J. Ursano, Ann E. Norwood, and Carol S. Fullerton, *Bioterrorism: Psychological and Public Health Interventions*, (Cambridge University Press 2004), p 202.

<sup>35</sup> 'CRED and UNISDR, 2018 Review of Disaster Events' <<https://cred.be/downloadFile.php?file=sites/default/files/Review2018.pdf>>.

<sup>36</sup> Javier Baez, Alejandro de la Fuente, and Indhira Santos, 'Do Natural Disasters Affect Human Capital? An Assessment Based on Existing Empirical Evidence' in *The Institute for the Study of Labor (IZA)* 5164 (September, 2010), pp 33-34.

พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2559 นิยาม ว่าเป็น ภาวะที่ “ความมั่นคงแห่งชาติ” ประเทศปลอดจากภัยคุกคามต่อเอกราช อธิปไตย บูรณภาพแห่งอาณาเขต สถาบันศาสนา สถาบันพระมหากษัตริย์ ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน หรือที่กระทบต่อผลประโยชน์แห่งชาติหรือการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งความพร้อมของประเทศที่จะเผชิญสถานการณ์ต่าง ๆ อันเกิดจากภัยคุกคามทุกรูปแบบ ดังนั้นหากพิจารณาความหมายของนิยามข้างต้นโดยลึกซึ้งก็จะพบว่า ภัยพิบัติทางธรรมชาติคือภัยคุกคามต่อความมั่นคง “อย่างหนัก” แห่งชาติซึ่ง นอกจากนี้ความหมายของนิยามข้างต้นจะพบว่านิยามนี้เป็นนิยามที่ดีและมีเหตุผล โดยเฉพาะในส่วนที่ว่า กล่าวคือเห็น “ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน” ว่าประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของชาตินั่นเอง

สิ่งที่ย้ำเตือนในอีกระดับหนึ่งว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติก็คือองค์กร World Economic Forum ได้จัดทำรายงานประจำปี ซึ่งสาระของรายงานเป็นเรื่องความเสี่ยงและผลกระทบต่อโลก รายงานนี้ชื่อว่า “The Global Risks Report 2020” และภัย (รายงานความเสี่ยงของโลก) 10 พิบัติทางธรรมชาติก็อยู่ในความเสี่ยงสูงสุดที่มีผลกระทบต่อโลกมาโดยตลอด.<sup>37</sup> อย่างไรก็ตามถึงแม้ว่าการป้องกันการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติไม่สามารถที่จะกระทำได้ แต่การป้องกันชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนของรัฐย่อมเป็นเรื่องที่สามารถกระทำได้ การเตรียมการรับมือต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติของรัฐจึงมีความจำเป็นอย่างมาก เมื่อได้ศึกษาอย่างละเอียดแล้วจึงพบว่าประเทศที่พัฒนาแล้วมีการวางระบบในการรับมือต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ดีกว่า ทั้งยังมีการบรรเทาผลจากการเกิดภัยพิบัติและกลยุทธ์ในการป้องกันและบริหารจัดการการเกิดภัยพิบัติที่ดีกว่าด้วย นอกจากนี้ยังมีกิจกรรมในการติดตามผลภายหลังการเกิดภัยพิบัติที่สะดวกรวดเร็วและง่ายกว่า<sup>38</sup> ซึ่งเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งในการป้องกันทรัพย์สินชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนก็คือ ดังนั้นหากประเทศใดมีกฎหมายที่ดีทันต่อยุคสมัยและครบถ้วนรอบด้าน ก็จะทำให้การรับมือกับ “กฎหมาย” ภัยพิบัติทางธรรมชาติดำเนินการได้อย่างทันท่วงที มีความเหมาะสม สามารถที่จะปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างแท้จริง และสามารถบรรเทาความเสียหายที่รุนแรงให้ลดลงได้<sup>39</sup> ซึ่งก็เท่ากับว่าสามารถธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติได้อย่างมั่นคงนั่นเอง

ดังนั้นรายงานฉบับนี้จึงได้นำเสนอการวิเคราะห์ถึงมาตรการทางกฎหมายและการใช้อำนาจของรัฐผ่านการใช้อำนาจฉุกเฉินที่ตราเป็นกฎหมายเพื่อนำมารับมือกับปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพื่อรักษาไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ นอกจากนี้ยังได้วิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหาและผลกระทบของการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ และนำเสนอแนวทางการแก้ปัญหา เพื่อที่ประเทศไทยจะสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติได้อย่างเหมาะสมและทันท่วงที เพื่อเป้าหมายสูงสุดใจการปกป้องรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และธำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติได้อย่างมั่นคง

<sup>37</sup> World Economic Forum, ‘The Global Risk Reports 2020’

<[http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Global\\_Risk\\_Report\\_2020.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Global_Risk_Report_2020.pdf) accessed by 1 July 2020.

<sup>38</sup> ‘Asian Disaster Reduction Center 2009 Annual Report’ (ADRC, 3 March 2010)

<[https://www.adrc.asia/publications/databook/ORG/databook\\_2009/pdf/DataBook2009.pdf](https://www.adrc.asia/publications/databook/ORG/databook_2009/pdf/DataBook2009.pdf)> accessed by 1 July 2020.

<sup>39</sup> Thomas Eisensee and David Strömberg, ‘News Drought, News Floods, and U.S. Disaster Relief’ (2007) 122 The Quarterly Journal of Economics 693, p 693.

## 2. การทบทวนวรรณกรรม

### 2. หลักการของความมั่นคงของชาติ 1

หรือ "ความมั่นคงของชาติ" National Security เป็นสิ่งที่มนุษย์ตระหนักและให้ความสำคัญว่าเป็นปัญหาพื้นฐานของรัฐหรืออาณาจักรมาตั้งแต่สมัยโบราณ เช่น อาณาจักรโรมันมีการรับมือกับภัยต่อความมั่นคงของอาณาจักรโดยการแต่งตั้งผู้เผด็จการ (Dictator) จากการเสนอของ (Consul ผ่านการแนะนำของ Senate และยืนยันโดย Comitia Curiata ซึ่งผู้เผด็จการนี้จะมีอำนาจพิเศษเพียงชั่วคราวในระหว่างที่อาณาจักรต้องเผชิญกับสงคราม หรือ วิกฤติการณ์ใด ๆ ภายในอาณาจักร และเมื่อวิกฤติการณ์นั้นผ่านพ้นไปแล้ว อำนาจของผู้เผด็จการก็หมดลงทันที<sup>40</sup> จวบจนปัจจุบัน มีภัยคุกคามต่อรัฐในหลากหลายรูปแบบ ทั้งจากภายนอกและภายในรัฐ มิได้จำกัดไว้เพียงความมั่นคงทางทหารหรือทางศาสนาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงปัญหาความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ปัญหาเสถียรภาพของชาติ ปัญหาสิ่งแวดล้อมและภัยพิบัติ ปัญหาโรคระบาด และปัญหาการก่อการร้าย เป็นต้น แต่ละรัฐหรือประเทศจึงให้ความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติในระดับสูงสุด ดังเช่นวลีหนึ่งที่ปรากฏอยู่บนหน้าเว็บไซต์ของทำเนียบขาวว่า "The free world is safest when America is strongest" ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อความแข็งแกร่งหรือความมั่นคงของชาติ โดยชาติมหาอำนาจของโลกอย่างสหรัฐอเมริกา

แนวคิดในเรื่องความมั่นคงของชาติในยุคสมัยใหม่นั้น มีจุดเริ่มต้นในศตวรรษที่ ระหว่างช่วง 17 สงครามสามสิบปีในยุโรป และสงครามกลางเมืองในประเทศอังกฤษ<sup>41</sup> และต่อมาในปี 1648 ภายหลังสิ้นสุดสงครามสามสิบปี สนธิสัญญาสันติภาพเวสต์ฟาเลีย (Peace of Westphalia) ได้ก่อให้เกิดการปฏิเสชาำนาจ (ของศาสนจักรโดยรัฐ รวมทั้งเกิดแนวคิดที่ว่า รัฐชาติ) Nation-state มีอำนาจอธิปไตยในรัฐ (และจะต้องไม่มีอำนาจภายนอกใดที่เหนือกว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐบนอาณาเขตของรัฐนั้น อันเป็นบ่อเกิดของอำนาจอธิปไตยโดยเด็ดขาด) Absolute Sovereignty<sup>42</sup> และรัฐมีหน้าที่ปกป้องประชากรไม่ว่าจะจากรุกรานของต่างชาติหรือการใช้กำลังข่มเหงอย่างไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้อื่น ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า ความมั่นคงของชาติคือการที่ประชาชนในชาติมีเสรีจากการเสี่ยงอันตรายต่าง ๆ และดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย ดังที่ Dan Caldwell และ Robert E. Williams Jr. ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความมั่นคงเป็นสภาพที่รู้สึกถึงการ "ปราศจากภัยคุกคามทั้งในด้านความรู้สึกทางจิตวิทยาและความเป็นจริงในสถานการณ์รอบตัว"<sup>43</sup> ยังมีนักปรัชญาและนักวิชาการต่างชาติได้กล่าวถึง ไว้หลากหลาย เช่น "ความมั่นคงของชาติ" Thomas Hobbes นิยามไว้ว่า ความมั่นคงคือการพ้นจากสภาพธรรมชาติซึ่งเป็นสภาวะแห่งความยุ่งเหยิง<sup>44</sup> เป็นสภาวะที่มนุษย์

<sup>40</sup> รวินท์ สิลปะพัฒนะ, 1 เอกสารวิชาสัมมนากฎหมายกับความมั่นคงของชาติชุดที่ " , " 15.

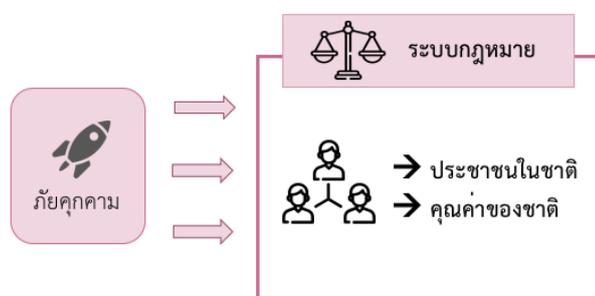
<sup>41</sup> Kim R. Holmes, *What is national security?* <<https://www.heritage.org/military-strength-topical-essays/2015-essays/what-national-security>> accessed by 1 July 2020.

<sup>42</sup> วทัญญู ใจบริสุทธิ์, 'ทฤษฎีอธิปไตยเหนือดินแดนอันจำกัดกับปัญหาข้ามพรมแดนสมัยใหม่ ในกรณีโครงการเขื่อนบนแม่น้ำโขงของจีน' [2553] วารสารเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา 51, หน้า 53.

<sup>43</sup> สันติพงศ์ ธรรมปิยะ .แนวทางการรับมือต่อผลกระทบด้านความมั่นคงที่เกิดจาก ภัยคุกคาม กรณีศึกษาในพื้นที่รับผิดชอบของกองกำลังบูรพา (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2560), หน้า 6.

<sup>44</sup> รวินท์ สิลปะพัฒนะ, 'เอกสารวิชาสัมมนากฎหมายกับความมั่นคงของชาติชุดที่ 1', หน้า 1 8.

เปรียบเทียบหมาป่าสำหรับมนุษย์ด้วยกัน แก่งแย่งอำนาจกัน เกิดเป็นสงครามระหว่างกันที่ไม่มีวันสิ้นสุด<sup>45</sup> นอกจากนี้ยังมี William A. Darity Jr ได้ให้นิยามไว้ในหนังสือ . International Encyclopedia of the Social Sciences ว่าความมั่นคงของชาติคือ “The ability of a nation to protect its internal values from external threats กล่าวคือ ความสามารถของชาติในการปกป้องคุณค่าภายในชาติจากภัยคุกคามที่มาจาก ” ภายนอก<sup>46</sup> นอกจากนี้ Hans Kelsen ยังเสนอว่าต้องมีระบบกฎหมายเพื่ออำนวยให้เกิด “ความมั่นคงร่วมกัน”<sup>47</sup> ซึ่งอาจตีความได้ว่า ความมั่นคงร่วมกันของคนในชาติ หรือ ความมั่นคงของชาตินั้น เกิดจากระบบกฎหมายของชาตินั้นเอง ดังนี้ อาจกล่าวได้ว่า ในมุมมองของนักวิชาการต่างชาตินั้น ความมั่นคงของชาติ คือการที่ชาติหรือรัฐ ทำให้คนในชาติสามารถดำรงชีวิตได้อย่างปลอดภัย และปราศจากภัยคุกคาม สามารถปกป้องคุณค่าของชาติทั้งจากภัยภายนอกและภายใน โดยเครื่องมือที่จะมาปกป้องคนในชาติและคุณค่าของชาติ และทำให้เกิดความมั่นคงของชาติได้คือ ระบบกฎหมายของชาติ ดังแสดงในแผนภูมิแสดงในรูปที่ 1



รูปที่ 1 ระบบกฎหมายในการปกป้องประชาชนในชาติและคุณค่าของชาติ

สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 ในมาตรา 3 ให้นิยามไว้ว่า การดำเนินการเพื่อป้องกันควบคุมแก้ไขและ ”การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร“ พื้นฟูสถานการณ์ใดที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข ทำลาย หรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของประชาชนหรือ ของรัฐ ให้กลับสู่สภาวะปกติเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือความมั่นคงของรัฐ<sup>48</sup> และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ.2562 มาตรา หมายความว่า "การรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์" บัญญัติว่า 3 มาตราหรือการดำเนินการที่กำหนดขึ้นเพื่อป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ อันกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ความมั่นคงทางทหาร และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ<sup>49</sup> นอกจากนี้ พลตรีหลวงวิจิตรวาทการ ให้ความหมายของความ

<sup>45</sup> เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 5, วิญญูชน 2562), หน้า41 -42.

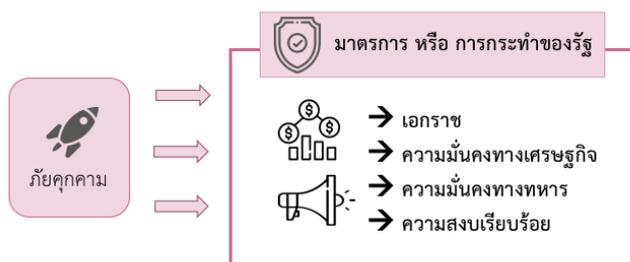
<sup>46</sup> รวินท์ สีสะพัฒน์, ‘เอกสารวิชาสัมมนากฎหมายกับความมั่นคงของชาติชุดที่ 1’, หน้า1 4.

<sup>47</sup> เรื่องเดียวกัน ,21.

<sup>48</sup> เรื่องเดียวกัน ,24.

<sup>49</sup> เรื่องเดียวกัน ,26.

มั่นคงแห่งชาติว่า คือ การทรงตัว“อยู่อย่างแน่นหนาถาวร ดำรงเอกราช มีเสรีภาพแห่งชาติ มีความสงบสุขภายในประเทศ มีความแน่นอนในชีวิต เศรษฐกิจของพลเมือง คาดหมายรายได้ของรัฐได้ถูกต้องใกล้เคียงกับความเป็นจริง ค่าของเงินตรามีเสถียรภาพ รัฐไม่ต้องประสบความยุ่งยากระส่ำระสาย ไม่เกิดการเปลี่ยนแปลงใด ๆ ได้ง่าย ผู้คนพลเมืองรู้สึกมีความปลอดภัยมีความหวังและความไว้วางใจในอนาคตและยังไว้วางใจต่อไปอีกว่า ถึงแม้จะเกิดเหตุการณ์ผันผวนหรือเหตุร้ายอันใดจะเกิดขึ้นมา รัฐสามารถจะต่อสู้หรือป้องกันได้”<sup>50</sup> ดังนั้นสามารถสรุปแนวคิดเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติไทยตามบทบัญญัติของกฎหมาย และแนวคิดของพลตรี หลวงวิจิตรวาทการ ได้ว่า ความมั่นคงของชาติไทยคือ การที่ประเทศรักษาไว้ซึ่งเอกราช มีความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ทางทหาร และมีความสงบเรียบร้อยของประชาชนในประเทศ ปราศจากภัยคุกคามต่าง ๆ ทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ โดยเครื่องมือที่จะทำให้เกิดความมั่นคงของชาติคือ มาตรการของรัฐหรือการกระทำของรัฐ ดังแผนภูมิแสดงในรูปที่ 2 แต่อย่างไรก็ตามมาตรการหรือการกระทำของรัฐนี้จะต้องมีความเหมาะสม ทันต่อยุคสมัย และมีความครบถ้วนรอบด้าน เพื่อที่จะสามารถปกป้องภัยคุกคามด้านต่าง ๆ ที่มีต่อชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และในขณะเดียวกันก็ต้องไม่เกินขอบเขตและลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเกินขอบเขตด้วย



รูปที่ 2 มาตรการหรือการกระทำของรัฐในฐานะเครื่องมือทำให้เกิดความมั่นคงของชาติ

## 2.สถิติความสูญเสียเนื่องจากภัยพิบัติที่สำคัญ 2

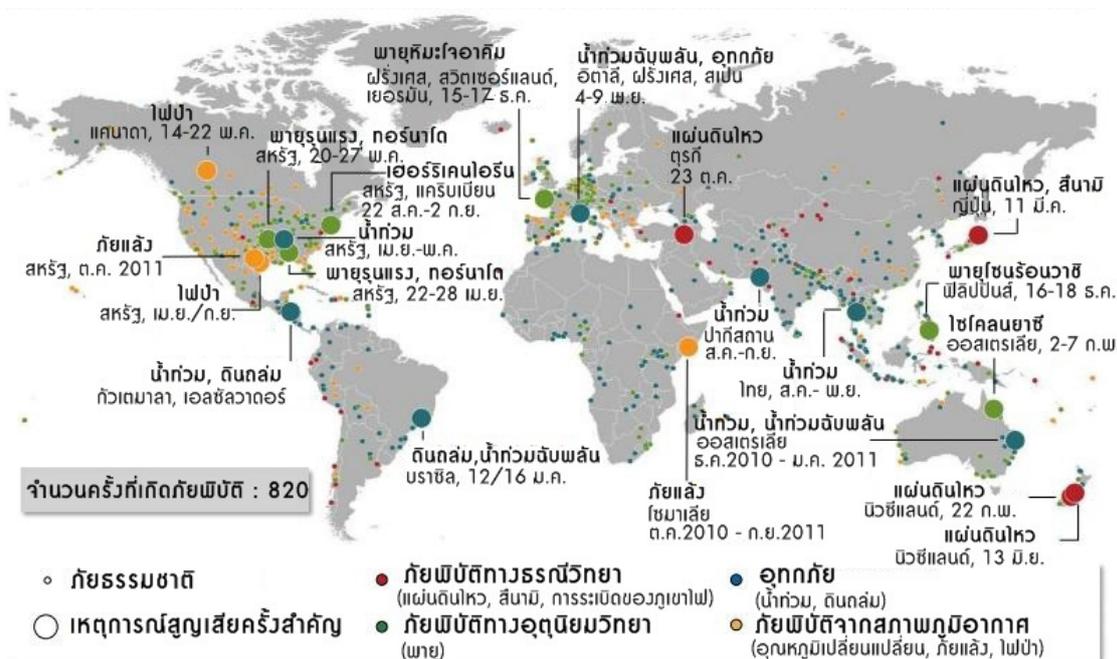
ในปี พ .ศ.2554 นับเป็นปีที่โลกเผชิญภัยพิบัติอย่างหนักหน่วงปีหนึ่ง รูปที่ 3 แสดงแผนที่ภัยพิบัติโลกในปี 2554<sup>51</sup> ข้อมูลจาก “Munich RE”<sup>52</sup> ระบุว่า ปี ครองแชมป์ที่สุดแห่งหายนะภัยเมื่อวัดในด้านความ 2554

<sup>50</sup> สันติพงศ์ ธรรมปิยะ, แนวทางการรับมือต่อผลกระทบด้านความมั่นคงที่เกิดจาก ภัยคุกคาม กรณีศึกษาในพื้นที่รับผิดชอบของกองกำลังบูรพา (วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร 2560), หน้า 7.

<sup>51</sup> Münchener Rückversicherungs-Gesellschaft, *Geo risks research* [Online], 2011. Available from <https://natcatservice.munichre.com>, accessed 1 July 2020.

<sup>52</sup> Munich RE, *NatCatSERVICE - The natural catastrophe loss database* [Online], 2011. Available from <https://www.munichre.com/en/solutions/for-industry-clients/natcatservice.html> ,accessed 1 July 2020.

3 เสียหาย โดยมีตัวเลขความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยรวมทั้งปีอยู่ที่ 8 แสนล้านดอลลาร์ มากกว่าปี ที่ 2548  
 2 เคยครองตำแหน่งนี้ด้วยมูลค่าความเสียหาย.แสนล้านดอลลาร์ 2



รูปที่ 3 แผนที่ภัยพิบัติโลกปี 2554

ตารางที่ 1 เหตุการณ์ภัยพิบัติและการสูญเสียในปี 2011

วันที่	ประเทศ	เหตุการณ์	จำนวนผู้เสียชีวิต	มูลค่าความเสียหายรวม (ล้านดอลลาร์)	มูลค่าความเสียหายรวมในทวีปเรกันภัย (ล้านดอลลาร์)
11/03/2011	ญี่ปุ่น	แผ่นดินไหว, สึนามิ	15,840	210,000	35,000 - 40,000
22/2/2011	นิวซีแลนด์	แผ่นดินไหว	181	16,000	13,000
1/8 - 15/11/2011	ไทย	น้ำท่วม, ดินถล่ม	813	40,000	10,000
22-28/4/2011	สหรัฐอเมริกา	พายุรุนแรง/ ทอร์นาโด	350	15,000	7,300
22/8-2/9/2011	สหรัฐอเมริกา, แคริบเบียน	เฮอริเคนไอริส	55	15,000	7,000

ตารางที่ 1 แสดงข้อมูลสรุปเหตุการณ์ภัยพิบัติในปี 2554 เหตุการณ์แผ่นดินไหวในญี่ปุ่นเมื่อ 11 มีนาคม และเหตุแผ่นดินไหวที่เมืองโครสต์เชิร์ช นิวซีแลนด์ เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ สร้างความเสียหายรวมกันคิดของมูลค่าความเสียหายจากภัยพิบัติตลอดทั้งปี 3 ใน 2 เป็นขณะที่ตัวเลขความเสียหายในด้านประกันภัยก็ทุบสถิติเดิมเช่นกัน โดยความเสียหายในปี 1 อยู่ที่ 2554.ของมูลค่าความ 47 แสนล้านดอลลาร์ ซึ่งร้อยละ 05

1 ที่อยู่ 2548 เสียหายเกิดจากแผ่นดินไหว เทียบกับความเสียหายในแง่ประกันภัยเมื่อปี.แสนล้าน 01 ดอลลาร์

### 2.3 งานวิจัยที่ผ่านมาของการใช้กฎหมายเพื่อจัดการภัยพิบัติ

เจริญศักดิ์ เร่งถนอมทรัพย์<sup>53</sup> ได้ศึกษาปัญหาและผลกระทบการบังคับใช้กฎหมายสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ โดยใช้แบบสอบถามและสัมภาษณ์เชิงลึกในประชากรและกลุ่มตัวอย่าง คือเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ทรงคุณวุฒิ นักวิชาการ จำนวน คน ผลการศึกษาพบว่าปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัย 8 พิบัติทางธรรมชาติมีอยู่ ประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัย 3 ทางธรรมชาติ ปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ และปัญหาเกี่ยวกับการฟ้องร้องไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ การศึกษานี้ยังมีเสนอข้อเสนอแนะให้มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างรับผิดชอบและแก้ไขปัญหาอย่างเป็นเอกภาพ และเสนอให้มีการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่ของกองทัพให้เป็นภารกิจหลักและมีกฎหมายรองรับสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือประชาชน

ชานน หมั่นธง<sup>54</sup> ศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการจัดการของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน โดยศึกษาในกรณีของประเทศไทยผ่านประสบการณ์ที่ประเทศไทยที่ต้องรับมือกับสาธารณภัยซึ่งเป็นภัยพิบัติรุนแรงขนาดใหญ่ที่ผ่านมา และพบว่าการบริหารจัดการของรัฐในเรื่องภัยพิบัติทางธรรมชาติของไทย รวมทั้งการเตรียมการจัดการตามระบบและแบบแผนที่มีอยู่นั้นยังคงอาศัยการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเป็นส่วนใหญ่ การบริหารจัดการของรัฐ (State Management) และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ (Limitation of Rights and Liberties) ของประชาชนนั้น ยังไม่มีความชัดเจน รวมทั้งกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องก็ยังมีได้มีบทบัญญัติเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง และยังพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีได้บัญญัติเรื่อง ภัยพิบัติฉุกเฉินไว้โดยตรงแต่อย่างใด มี 2560 50 ที่กล่าวถึงว่า การเกณฑ์แรงงานเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และมาตรา 30 เพียงมาตรา(2) ที่กำหนดให้บุคคลมีหน้าที่ให้ความร่วมมือในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ทำให้เห็นว่า การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นความรับผิดชอบของพลเมืองทุกคน นอกจากนี้การศึกษานี้ยังได้เสนอให้รัฐทบทวนและพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การดำเนินการกิจการด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหรือการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยมีความเป็นระเบียบมากยิ่งขึ้น โดยได้เสนอแนะแนวทางไว้ แนวทาง คือ การ 2 สร้างกลไกทางกฎหมายให้มีความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายกับการปฏิบัติตามแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในระดับต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างเคร่งครัด และแนวทางที่สองคือ การแก้ไขปัญหาในระยะยาว โดยให้รัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องทบทวนระบบกฎหมายด้านการจัดการภัยพิบัติและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของไทยให้มีความชัดเจน ตั้งแต่กระบวนการก่อนการเกิดภัย และภายหลังภัยสิ้นสุด โดยให้แต่ละกระบวนการจะต้องมีเนื้อหาทางกฎหมายรองรับเพื่อกำหนดโครงสร้างหลักและที่มี

<sup>53</sup> เจริญศักดิ์ เร่งถนอมทรัพย์, 'ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ' (2556) 19 วารสารจันทร์เกษม 99, หน้า 102-103.

<sup>54</sup> ชานน หมั่นธง, 'ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกับการจัดการ ของรัฐในสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉิน' (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2560).

ผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน นอกจากนี้การศึกษานี้ยังเสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 มาตรา อีกด้วย 4

อภिरตี บรรณสาร<sup>55</sup> ได้ศึกษาเกี่ยวกับ ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และ ความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติอุทกภัย โดยได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหของ ประเทศไทยในการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็น การเฉพาะ นอกจากนี้ยังเสนอให้มีการพิจารณาความรับผิดชอบของรัฐมีแนวทางที่ชัดเจน และควรกำหนดอำนาจ หน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ ทราบว่าตนเองมีหน้าที่ต้องกระทำการใดหรืองดเว้นกระทำการใด และหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการใดอันเป็น การผิดหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ตามหลักความรับผิดทางละเมิด หรือกรณี เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย แม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติ อุทกภัยเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยไม่มี ความผิด แต่หากการกระทำนั้นเกิดความเสียหายแก่บุคคลใด หรือมีบุคคล ใดที่จะต้องรับภาระสาธารณะของพลเมืองเกินสมควร ก็อาจมีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน เพื่อให้รัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่บุคคลดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักความรับผิดอย่างอื่น นอกจากนี้ยังได้มีข้อเสนอแนะ ให้นำแนวคิดและมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ของสาธารณรัฐฝรั่งเศสและสหพันธรัฐเยอรมนีมาเป็นแนวทางในการตราและกำหนดมาตรการทางกฎหมาย ของไทยอีกด้วย

### 3. ผลกระทบจากภัยพิบัติต่อความมั่นคงของชาติ

ภัยพิบัติทางธรรมชาติเมื่อเกิดขึ้นแล้วก็ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชน ชีวิต ร่างกาย และ ทรัพย์สิน ซึ่งผลกระทบทั้งหลายเหล่านี้ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ เกิดการหยุดชะงัก และเกิดภาวะ ความเสียหายทางเศรษฐกิจ ในอดีตที่ผ่านมาหลายประเทศได้ประสบกับภัยพิบัติที่ร้ายแรงที่เกิดขึ้นหลายต่อ หลายครั้ง ไม่ว่าจะเป็นเหตุการณ์แผ่นดินไหว น้ำท่วม สึนามิ หรือพายุไซโคลน ทอร์นาโด เฮอริเคน ที่เกิดขึ้นใน หลายประเทศทั่วโลกและได้คร่าชีวิตผู้คนไปนับล้านคน

<sup>55</sup> อภिरตี บรรณสาร, 'ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และความ รับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกิดจากภัย พิบัติอุทกภัย' (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2559).

ตารางที่ 2 สรุปผลกระทบที่ได้รับของไทยเปรียบเทียบกับอินโดนีเซียจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ

ผลกระทบที่ได้รับ	ไทย	อินโดนีเซีย
1. อัตราความสูญเสียที่เกิดจากภัยพิบัติคลื่นยักษ์สึนามิ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้เสียชีวิต ~5,000 คน</li> <li>- ผู้ได้รับบาดเจ็บ ~8,000 คน</li> <li>- ผู้สูญหาย ~2,000 คน</li> <li>- ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ~7,000 คน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผู้เสียชีวิต ~130,000 คน</li> <li>- ผู้ได้รับบาดเจ็บ (ไม่มี) คน</li> <li>- ผู้สูญหาย ~37,000 คน</li> <li>- ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ~500,000 คน</li> </ul>
ผลกระทบที่ได้รับ	ไทย	อินโดนีเซีย
2. อัตราความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติ	ประเทศไทยอยู่ในความเสี่ยงระดับกลาง มีรอยเลื่อน 14 จุด ที่สามารถจะเกิดแผ่นดินไหวขนาดเล็ก-กลางได้	ประเทศอินโดนีเซียที่มีพื้นที่ทั้งหมด 494 เขต มีถึง 396 เขต หรือ 80% ของพื้นที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เนื่องจากภูมิประเทศอยู่ในวงแหวนไฟหรือรอยเลื่อนที่ชนกัน รวมทั้งยังมีภูเขาไฟที่ยังไม่ดับและยังอาจเกิดโอกาสปะทุได้อีกด้วย
3. นโยบายจากภาครัฐ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดตั้งกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย</li> <li>- จัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือและอพยพราษฎรในพื้นที่เสี่ยงภัย</li> <li>- จัดการซ้อมอพยพในกรณีเกิดเหตุการณ์สึนามิจริงเป็นประจำทุกปี</li> <li>- จัดตั้งศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ซ้อมอพยพเตือนภัย</li> <li>- ติดตั้งหอเตือนภัยในชุมชนและหมู่บ้านมหาสมุทร</li> </ul>
4. กลยุทธ์ในการรับมือกับภัยพิบัติ	การก่อสร้างหอเตือนภัย 62 แห่งทั่วชายฝั่งทะเลอันดามันเป็นการเร่งด่วน พร้อมระบบเตือนภัยสึนามิ	จัดตั้งโครงการ DRR (Disaster Risk Reduction) โดยทางโครงการได้เน้นให้ความสำคัญกับการให้ความรู้ประชาชนผู้อยู่ในเขตพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติและมีการใช้ระบบเตือนภัยล่วงหน้า
5. มาตรการอื่น ๆ ในการป้องกันภัยพิบัติ	ปลูกต้นไม้เป็นแนวรับคลื่นและปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติม	รื้อฟื้นตำนานพื้นบ้านของชาวท้องถิ่นที่เล่าเรื่องคลื่นยักษ์ในโบราณ ใช้เป็นเครื่องเตือนใจ

**ตารางที่ 2** แสดงสรุปผลกระทบจากภัยพิบัติของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอินโดนีเซีย สำหรับประเทศอินโดนีเซียถือเป็นอีกประเทศหนึ่งที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่บ่อยครั้งไม่ว่าจะเป็น อุทกภัย ไฟป่า แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด และเมื่อปี ประเทศอินโดนีเซียได้ประสบกับภัยพิบัติที่ได้รับความเสียหายอย่างคาดไม่ถึง และถือได้ว่าเป็นภัยพิบัติครั้งยิ่งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ คือ เหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ จากเหตุการณ์ในครั้งนั้นทางรัฐบาลอินโดนีเซียจึงเล็งเห็นว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติถือเป็นภัยคุกคามที่ร้ายแรงที่สุดที่ส่งผลกระทบต่อภาวะความมั่นคงของประเทศและความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน เพราะได้ตระหนักแล้วว่าภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นได้สร้างความเสียหายทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนมากกว่าปัจจัยอื่นใดทั้งหมด ทางรัฐบาลของอินโดนีเซียจึงได้มีการจัดตั้งโครงการ DRR (Disaster Risk Reduction)<sup>56</sup> ขึ้น อีกทั้งทางรัฐบาลอินโดนีเซียยังให้ความสำคัญกับโครงการนี้เป็นอันดับต้นๆ โดยทางโครงการได้เน้นให้ความสำคัญกับการให้ความรู้ประชาชนผู้อยู่ในเขตพื้นที่เสี่ยงภัยต่อการเกิดภัยพิบัติและมีการใช้ระบบเตือนภัยล่วงหน้าโดยการใช้ระบบการสื่อสารแบบบูรณาการ นอกจากนี้ทางรัฐบาลอินโดนีเซียยังได้มีการระบุพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติแบ่งออกเป็น ระดับ คือพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงมาก ปานกลาง และต่ำ โดยพบว่าพื้นที่ใน 3 เขตด้วยกันที่อยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดภัย 396 เขตนั้นมีถึง 494 ประเทศอินโดนีเซียที่มีทั้งหมด พิบัติทางธรรมชาติเรียกได้ว่าเกือบทั้งประเทศอินโดนีเซียได้ตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่สูงมากต่อการเกิดภัยพิบัติ ดังนั้น การเน้นให้ความรู้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัตินั้นจึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างมากที่ประชาชนในพื้นที่จำเป็นต้องรู้ถึงความอันตรายที่อาจเกิดขึ้นได้จากภัยพิบัติทางธรรมชาติ เพราะเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นประชาชนจะได้มีความพร้อมในการรับมือได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทางโครงการ DRR (Disaster Risk Reduction) จึงจะเน้นให้ความรู้ประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่เสี่ยงภัยโดยการนำเหตุการณ์ภัยพิบัติที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในอดีตมาเป็นแบบอย่างในการพัฒนามาตรการเตรียมความพร้อมให้มีประสิทธิภาพที่สุดในการเตรียมการป้องกันล่วงหน้าจากภัยพิบัติ เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยนั้นมีความพร้อมมากที่สุดและได้รับผลกระทบน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

สำหรับประเทศไทยเคยเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติใหญ่ถึง ครั้งก่อนเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ คือพายุ 2 มีผู้เสียชีวิตกว่า 2504 โชนร้อนแฮเรียต ที่พัดเข้าสู่ภาคใต้และได้รับความเสียหายเป็นอย่างมากในปี 900 คน และ พายุไต้ฝุ่นเกย์ ในปี ที่ก่อตัวในอ่าวไทยเป็นพายุหมุนเข 2532ตร้อนที่มีกำลังแรงที่สุด มีผู้เสียชีวิตกว่าหมื่นล้านบาท 1 คน ทรัพย์สินทั้งของทางราชการและเอกชนเสียหายไม่ต่ำกว่า 400 คน สูญหายกว่า 500 นับเป็นการสูญเสียชีวิตจากพายุไต้ฝุ่นครั้งใหญ่ที่สุดของประเทศไทย

สาเหตุที่ทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายเป็นอย่างมากจากภัยพิบัติ คือ ประชาชนไม่รู้ตัวล่วงหน้าเพราะขาดความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติที่ต้องเผชิญอีกทั้งในอดีตที่ผ่านมายังไม่มีการจัดระบบเตือนภัยล่วงหน้าในพื้นที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถอพยพหรือเตรียมการป้องกันตนเองได้ทันเวลา อย่างเช่นเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิที่เกิดขึ้นในวันที่ 26 ธันวาคม 2547 ใน 6 จังหวัดฝั่งทะเลอันดามันทั้ง ภูเก็ต ระนอง พังงา กระบี่ ตรัง สตูล สร้างความเสียหายเป็นอย่างมากทั้งต่อชีวิต และทรัพย์สิน ของประชาชนคนไทยรวมไปถึง

<sup>56</sup> UNDRR, 'Disasters are "greatest threats to our national security' <<https://www.undrr.org/news/disasters-are-greatest-threats-our-national-security>>.

นักท่องเที่ยวต่างชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ โดยที่ประเทศไทยไม่เคยเกิดภัยพิบัติร้ายแรงขนาดนี้มาก่อนจึงทำให้ขาดมาตรการป้องกันที่ถูกต้อง ทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งหมดส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติ

หลังจากเกิดเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่นในความพร้อมของประเทศไทยในการรับมือกับภัยพิบัติ โดยให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย ที่จัดตั้งขึ้นในปีพุทธศักราช มีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ ส่งเสริมสนับสนุน การ 2545 ป้องกัน บรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยมุ่งเน้นที่นโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้หลักประกันในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ลดความสูญเสียจากภัยที่เกิดในระดับพื้นที่ สร้างระบบในการจัดการสาธารณภัยที่เหมาะสม จัดทำแผนการให้ความช่วยเหลือและอพยพราษฎรในพื้นที่เสี่ยงภัย โดยหนึ่งในยุทธศาสตร์ที่สำคัญของแผนการนี้คือการทำให้เส้นทางเพื่อช่วยให้ประชาชนอพยพได้รวดเร็วและปลอดภัยมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตพื้นที่ 6 จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน ให้มีความเป็นระบบ ชัดเจน และให้เผยแพร่ข่าวสารให้ประชาชนทราบ และได้มีการจัดฝึกซ้อมการอพยพราษฎรเป็นระยะตามความเหมาะสม นอกเหนือจากนั้นยังได้มีการมอบหมายให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมพิจารณาแนวทางการดำเนินการเพื่อลดผลกระทบและลดความรุนแรงกรณีเกิดคลื่นสึนามิที่มีต่อชายฝั่งทะเล ตลอดจนทรัพย์สินและชีวิตของประชาชน เช่น การปลูกต้นไม้เป็นแนวรับคลื่น การปลูกป่าชายเลนเพิ่มเติม เป็นต้น โดยแนวทางการดำเนินการดังกล่าวจะต้องมีความเหมาะสม ไม่กระทบต่อสภาพแวดล้อมเดิม และบรรยากาศในการท่องเที่ยว นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี ยังได้อนุมัติและให้ดำเนินการระบบการเตือนภัยล่วงหน้า มีการเสนอการติดตั้งระบบการเตือนภัยในรูปแบบหอกระจายข่าวในพื้นที่เสี่ยงภัยบริเวณพื้นที่ชายฝั่งทะเลอันดามันใน 6 จังหวัดภาคใต้ ถึง 62 แห่งด้วยกัน<sup>57</sup>

#### 4. มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและความมั่นคงของชาติ

ตามแนวคิดที่ว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ประสบภัยพิบัติธรรมชาติตามหลักสิทธิมนุษยชน “ภัยพิบัติ” ถือเป็นภัยคุกคามต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายในรัฐ ซึ่งสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนได้กำหนดให้รัฐภาคีในสนธิสัญญาต้องให้ความคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ประสบภัยพิบัติและผูกพันในการที่จะใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้มากที่สุดในการปฏิบัติตามพันธกรณีดังกล่าว<sup>58</sup> โดยสิทธิของผู้ที่ประสบภัยจะต้องได้รับการเคารพ (Respect) ปกป้อง (Protect) และเติมเต็ม (Fulfill) ซึ่งสิทธิของผู้ประสบภัยเช่น สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่ (Right to Life) สิทธิด้านอาหาร (Right to Food) สิทธิด้านน้ำ (Right to Water) สิทธิการมีที่อยู่อาศัย (Right to Housing) สิทธิด้านสุขภาพ (Right to Health) เป็นต้น ดังนั้นรัฐจึงไม่อาจพรากสิทธิพื้นฐานดังกล่าวไปจากปัจเจกชนในยามเกิดภัยพิบัติได้ เพราะสิทธิดังกล่าวล้วนแต่เป็นสิทธิพื้นฐานตามกฎหมายสิทธิมนุษยชนที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามพันธกรณีและไม่สามารถถดถอยได้ด้วยเพียงเพราะเกิดเป็นภัยฉุกเฉินขึ้น และด้วยภารกิจพื้นฐานของรัฐในการรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินเพื่อให้คนในรัฐอยู่อย่างปกติสุข

<sup>57</sup> มติคณะรัฐมนตรีที่ นร. 0504/ว. 7 เรื่อง เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เกาะสุมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย

<sup>58</sup> ชลิต แก้วจินดา และภัทรระ สิมป์ศิริระ, ‘สิทธิของผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติธรรมชาติตามกฎหมายระหว่างประเทศ’ (2554) 8 จุลนิติ 74 .

ก็ดี เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของผู้ประสพภัยพิบัติก็ดี รัฐจึงมีหน้าที่เข้ามาบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นพร้อมทั้งเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสพภัยด้วย

#### 4.1 กฎหมายในการจัดการภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องในประเทศไทย

ในประเทศไทยนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของชาติหลัก ๆ อยู่ 3 ฉบับ คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พ.ศ.2457 และพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ.2551 โดยกฎหมายทั้ง 3 ฉบับดังกล่าว ได้ให้ความหมายของภัยต่อความมั่นคงอย่างกว้างเพื่อให้ดุลพินิจแก่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีในการเลือกกลไกการแก้ปัญหาตามกฎหมายพิเศษมาบังคับใช้ โดยพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินได้กำหนดเงื่อนไขถึงภัยต่อความมั่นคงที่เป็นการเฉพาะ เช่น การก่อการร้าย การรบหรือการสงคราม ในขณะที่พระราชบัญญัติกฎอัยการศึกก็ได้ให้แนวทางกว้าง ๆ ว่าอาจเป็นภัยจากภายนอกหรือภัยจากภายในราชอาณาจักร โดยยกตัวอย่างไว้ กรณี คือ ภัยจากสงครามและภัยจากการจลาจล และสำหรับ 2 พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรนั้นไม่ได้กล่าวไว้เฉพาะเจาะจงว่าภัยต่อความมั่นคงนี้ได้แก่อะไรบ้าง<sup>59</sup>

อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงเรื่องสาธารณภัย กฎหมายหลักที่ใช้ในการรับมือกับสาธารณภัยของประเทศไทยซึ่งเคยถูกนำมาใช้บังคับจะมีด้วยกันอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 ซึ่งเคยนำมาใช้ในการรับมือเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี 2554 และอีกฉบับหนึ่งก็คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งเคยมีผู้เสนอ<sup>60</sup>ให้นำมาใช้ในการรับมือเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี 2554 เช่นเดียวกัน แต่รัฐบาลยุคนั้นก็ได้ประกาศใช้ เนื่องจากกฎหมายฉบับหลังนั้นถูกนำมาใช้ในเชิงของการ อยู่บ่อยครั้ง เช่น ในพื้นที่จังหวัดชา "ปราบปราม"ยแดนภาคใต้ ในการชุมนุมประท้วงทางการเมือง ปี จนทำให้ภาพลักษณ์ของกฎหมายมีลักษณะที่ทำให้เกิดความกลัวต่อ 2553 และ 2552 ประชาชน จึงอาจจะเห็นเหตุที่ทำให้รัฐบาลนำเอากฎหมายฉบับแรกมาใช้ในการแก้ปัญหาน้ำท่วมครั้งนี้ได้<sup>61</sup> อย่างไรก็ตามภายใต้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ในปี 2563 รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็ได้นำเอาพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉินมาใช้เพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว ซึ่งถือเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ไทยที่มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินกับสถานการณ์โรคระบาดอีกด้วย<sup>62</sup>

<sup>59</sup> พิชร์ นิยมศิลป์, 'เปรียบเทียบกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของชาติ .ศ.กฎอัยการศึก พ.บ.ร.พ :2457 พกการบริการ.ก.ร. .ศ.ราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ2548 และ พ .ศ.การรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.บ.ร.2551' (*Publaw.net*, 16 กรกฎาคม 2553) <<http://www.public-law.net/publaw/view.aspx?id=1479>> เข้าถึงเมื่อ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2563.

<sup>60</sup> 'อภิสิทธิ์ย้ำรัฐบาลต้องใช้ พรกฉุกเฉินจัดการน้ำท่วม.' (*ไทยรัฐออนไลน์*, 17 ตุลาคม 2554) <<https://www.thairath.co.th/content/210002>> เข้าถึงเมื่อ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2563.

<sup>61</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, 'กฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ' (*Publaw.net*, 20 พฤศจิกายน 2554) <<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1662>> เข้าถึงเมื่อ 2 กรกฎาคม 2563.

<sup>62</sup> สราวุธ ทับทอง, 'ความท้าทายครั้งใหม่กับการใช้ พฉุกเฉิน จัดการโรคระบาดเป็นครั้งแรก.ก.ร.' (*The Momentum*, 29 มีนาคม 2563) <<https://themomentum.co/thailand-state-of-emergency-fight-covid-19>> เข้าถึงเมื่อ 2 กรกฎาคม 2563.

## 4.2 กฎหมายในการจัดการภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องในต่างประเทศ

กฎหมายที่ใช้ในการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดการอุทกภัยในยุโรป อาทิเช่นประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนีนั้น แต่ละประเทศต่างก็มีกฎหมายเฉพาะเพื่อใช้ควบคุมสถานการณ์ภัยพิบัติ โดยในประเทศอังกฤษนั้นมีกฎหมาย Flooding Risk Regulation โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดมาตรการ 2009 ในการจัดการและประเมินความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมที่จะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ยังมีกฎหมาย Flood and Water Management Act ที่กำหนดมาตรการในการบริหารจัดการความเสี่ยงของภาวะน้ำท่วมที่ 2010 กระทบต่อประชาชน ชุมชน ที่อยู่อาศัย และภาคธุรกิจ ซึ่งเป็นมาตรการในการลดความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วม อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศอย่างรุนแรง ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับถือเป็นกฎหมายเฉพาะสำหรับการแก้ปัญหาภัยพิบัติในกรณีอุทกภัยอีกด้วย

ในขณะที่ประเทศเยอรมนีก็มีการตราบัญญัติทรัพยากรน้ำ เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ โดยไม่ได้มุ่งเน้นปัญหาน้ำท่วมแต่เพียงอย่างเดียว แต่เป็นการจัดการน้ำทั้งระบบ อย่างไรก็ตามกฎหมายนี้เป็นเพียงลดผลกระทบจากภาวะน้ำท่วมเท่านั้น ไม่สามารถป้องกัน หรือห้ามไม่ให้เกิดน้ำท่วมได้ แต่สามารถกำหนดพฤติกรรมของมนุษย์ในการลดผลกระทบ และป้องกันความเสียหายเมื่อเกิดน้ำท่วมขึ้น ต่อมาจึงได้มีการออกกฎหมายปรับปรุงการควบคุมน้ำท่วม ค.ศ.2005 ซึ่งได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่สำคัญที่เสริมประสิทธิภาพในการควบคุมน้ำท่วมในส่วนที่รัฐบัญญัติทรัพยากรน้ำไม่สามารถตอบสนองได้ เช่น การจัดการน้ำท่วมในระยะยาว โดยยังมีการกำหนดวิธีและแนวทางในการปฏิบัติการเพื่อป้องกันน้ำท่วมสำหรับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และกำหนดแนวทางในการชี้แจงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภาวะน้ำท่วม เพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ทราบถึงความเสี่ยงและภัยจากน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้น ดังนั้นการเตือนภัยให้ประชาชนทราบล่วงหน้าก่อนเกิดภาวะน้ำท่วม จึงเป็นการกำหนดแนวทางในการคาดการณ์สำหรับรับมือกับปัญหาน้ำท่วมในอนาคต

สำหรับประเทศฝรั่งเศส ก็ได้มีการจัดทำแผนในการป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญโดยได้กำหนดแนวทางในการวางนโยบายสาธารณะที่สอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมและกฎหมายป้องกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและภัยจากเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการจัดการความเสี่ยง หรือป้องกันความเสี่ยงต่าง ๆ ไม่ให้เกิดขึ้น โดยได้มีการตรากฎหมายเพื่อจัดการกับภัยพิบัติต่าง ๆ อาทิเช่น กฎหมายส่งเสริมการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ.1995 ที่เป็นเครื่องมือที่รัฐใช้ในการกำหนดแนวทางและขั้นตอน ในการป้องกันความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติที่อาจพยากรณ์หรือคาดการณ์ว่ามีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นได้ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะทางธรรมชาติและเทคโนโลยีและฟื้นฟูความเสียหาย ค.ศ.2003 ซึ่งเป็นมาตรการทางกฎหมายเฉพาะที่กำหนดแนวทางในการปรับปรุงวิธีการรับมือกับความเสี่ยงจากภัยธรรมชาติและกำหนดมาตรการในการรับมือกับความเสี่ยงภัยประเภทต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อประชาชนได้

## 5. ประเด็นปัญหาทางกฎหมายของไทยในการรับมือกับภัยพิบัติธรรมชาติ

### 5.1 ประเด็นด้านนิยามของคำว่า "ภัยพิบัติ"

เนื่องจากคำว่า "ภัยพิบัติสาธารณะ" ที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ให้นิยามความหมายไว้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยนั้นได้ให้นิยามความหมายของคำว่า "สาธารณภัย" เอาไว้ ดังนั้นจึงอาจใช้คำนิยามของ "สาธารณภัย" มาพิจารณาความหมายของ "ภัยพิบัติสาธารณะ" ได้

หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ "สาธารณภัย" โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย<sup>63</sup>

จากคำนิยามในความหมายนี้อาจสรุปได้ว่า หมายถึง ภัยทางกายภาพเป็นสำคัญ โดย "สาธารณภัย" ไม่รวมถึงภัยทางการเมือง หรือทางสังคมจิตวิทยา ดังจะเห็นได้จากการกำหนดให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมนอกจากนี้ยังมีความแตกต่างจากนิยามของ สภา "นการณ้ฉุกเฉินตรงที่ใน " นิยามของสาธารณภัย กฎหมายไม่ได้กล่าวถึงภัยต่อความมั่นคง หรือจากการก่อการร้ายโดยตรงอีกด้วย

ดังนั้น จึงอาจพิจารณาต่อไปได้ว่า ก็จัดเป็นสาธารณภัยได้ เพราะภัยพิบัติ "ภัยพิบัติสาธารณะ" สาธารณะย่อมเป็นภัยอันมีผลกระทบต่อสาธารณชนเสมอ แต่ในทางกลับกันสาธารณภัยไม่จำเป็นต้องเป็นภัยพิบัติสาธารณะเสมอไป เช่น อัคคีภัยหรือโรคระบาดนั้นแม้จะกระทบต่อสาธารณชนและจัดเป็นสาธารณภัยตามนิยามนี้ แต่ถ้าอัคคีภัย หรือโรคระบาดนั้นเป็นภัยธรรมดาที่สามารถควบคุมได้ไม่ยากและไม่ได้มีความร้ายแรงที่ถึงขนาดต้องได้รับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงาน ก็ไม่น่าจะเรียกว่า ภัยพิบัติ อันจะเป็นเหตุให้หน่วยงานของรัฐอ้างอิงขึ้นเพื่อจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญตามที่ "สาธารณภัย" ได้ 30 กล่าวถึงไว้ในมาตรา<sup>64</sup>

จึงทำให้อธิบายต่อไปว่า ภัย "กล่าวคือ "สาธารณภัย" มีความร้ายแรงยิ่งกว่า "ภัยพิบัติสาธารณะ" หมายถึง สาธารณภัยที่มีขนาดใหญ่หรือมีพฤติการณ์ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือ "พิบัติสาธารณะ" กระทบต่อสาธารณชนอย่างรุนแรง จนหน่วยงานที่ทำหน้าที่ป้องกันบรรเทาสาธารณภัยระดับท้องถิ่นไม่อยู่ในฐานะที่จะรับมือ ควบคุมหรือระงับภัยได้โดยลำพัง จำเป็นต้องระดมกำลังจากหน่วยงานที่มีเขตอำนาจและทรัพยากรสูงขึ้นไปในระดับภูมิภาคหรือระดับประเทศเข้าช่วย ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าสาธารณภัยนั้นมีอยู่ 3 ความหมาย คือ สาธารณภัยในความหมายทั่วไป สาธารณภัยร้ายแรง และสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง<sup>65</sup>

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550, มาตรา 4.

<sup>64</sup> กิตติศักดิ์ ปรกติ, 'หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหลักสำคัญที่ถูกลืม' ใน *รวมบทความวิชาการเนื่องในโอกาสปี 60รองศาสตราจารย์ ดร.ดร.พร ธีระวัฒน์*. (โรงพิมพ์เดือนตุลา 2555), หน้า 41-72.

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550, มาตรา 31.

โดย คือ "สาธารณภัยร้ายแรง" คือความหมายตามที่กฎหมายนิยามไว้ และ "สาธารณภัยธรรมดา" สาธารณภัยชนิดที่เกินกำลังหน่วยงานในท้องถิ่นจะรับมือได้โดยลำพังจำเป็นต้องอาศัยความสนับสนุนช่วยเหลือจากหน่วยงานในระดับที่มีเขตอำนาจมากกว่า เช่น หน่วยงานระดับภูมิภาค หรือระดับชาติเข้าสนับสนุน ซึ่งอาจจะเปรียบเทียบได้ว่า ตา "ภัยพิบัติสาธารณะ" คือ "สาธารณภัยร้ายแรง" ความหมายในรัฐธรรมนูญ ในขณะที่ ของพระราชบัญญัติป้องกันและ 31 ตามความหมายในมาตรา "สาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง" .ศ.บรรเทาสาธารณภัย พ.2550 หมายถึง ภัยพิบัติสาธารณะที่มีขนาดและความรุนแรงในระดับชาติ ซึ่งต้องการความร่วมมือของหน่วยงานทั้งระดับท้องถิ่นระดับภูมิภาคและระดับประเทศหรือระดับนานาชาติในการระดมกำลังเข้าป้องกันและบรรเทาภัยที่เกิดขึ้น เช่น เหตุการณ์โรคระบาด เหตุการณ์สึนามิในปี เป็น 2004 เป็นต้น

ซึ่งคำนิยามที่ไม่ชัดเจนนั้นเป็นปัญหาทางกฎหมายในประเด็นว่าในสถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างไร และในทางกลับกันประชาชนจะได้รับความคุ้มครองในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนสิทธิเสรีภาพของตนในสถานการณ์เช่นนั้นในขอบเขตอย่างไร เป็นปัญหาที่ต้องการความชัดเจนแน่นอนอย่างยิ่ง มิฉะนั้นการบริหารจัดการงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย หรือภัยพิบัติสาธารณะย่อมเกิดความคลุมเครือและเกิดความไม่แน่ใจในอำนาจหน้าที่ จนอาจทำให้เกิดภาวะการตัดสินใจหรือสิ่งการที่ล่าช้าได้

## 5.2 ประเด็นปัญหาการไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้จัดการภัยพิบัติโดยเฉพาะ

หากพิจารณาเปรียบเทียบกฎหมายที่ใช้ในการรับมือภัยพิบัติของประเทศไทยและทั้ง 3 ประเทศในทวีปยุโรป คือ ประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี จะเห็นได้ว่าประเทศไทยนั้นไม่ได้มีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เพียงพอสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นกรณีเฉพาะ จึงทำให้การจัดการภัยพิบัติอุทกภัยไม่มีความชัดเจน ไม่เป็นระบบ ไม่มีเอกภาพ เช่น ในเหตุการณ์มหาอุทกภัย ปี พ.ศ.2554 นั้น แม้ประเทศไทยจะมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายเหล่านั้นก็มิได้มีวัตถุประสงค์ในการใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยโดยตรง อาทิ พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ.2485 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 โดยกฎหมายฉบับหลังนี้เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัย โดยกฎหมายฉบับนี้มีการกำหนดบทบาท อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เอาไว้

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาถึงเหตุผลของการประกาศใช้บังคับกฎหมายที่ปรากฏอยู่ในตอนท้ายของพระราชบัญญัติดังกล่าวจะพบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยฉบับนี้มิได้มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติขนาดใหญ่ แต่มีขึ้นเพื่อเป็นการรวบรวมหน่วยงานและกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน คือ กองป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ และสำหรับกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้ง .ศ.ฉบับก็คือ พระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ.2252 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ.2542 โดยทั้ง ฉบับได้ถูกนำมารวมไว้ภายใต้ 2 หน่วยงานและกฎหมายทั้ง 2

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของการบังคับใช้ในการอำนวยความสะดวกและจัดการภัยพิบัติเท่านั้น<sup>66</sup>

ดังนั้นประเทศไทยควรมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้บังคับสำหรับการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเป็นการเฉพาะเพื่อให้การกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจน เพื่อเจ้าหน้าที่จะได้ทราบว่าตนเองมีหน้าที่ต้องกระทำการใดหรืองดเว้นกระทำการใด และหากเจ้าหน้าที่ได้กระทำการใดอันเป็นการผิดหน้าที่หรือละเลยต่อหน้าที่ย่อมต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ตามหลักความรับผิดชอบทางละเมิด หรือกรณีเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย แม้การดำเนินการของเจ้าหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเจ้าหน้าที่ได้กระทำไปโดยไม่มี ความผิด แต่หากการกระทำนั้นเกิดความเสียหายแก่บุคคลใดหรือมีบุคคลใดที่จะต้องรับภาระสาธารณะของพลเมืองเกินสมควร ก็อาจมีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีความชัดเจนเพื่อให้รัฐต้องชดเชยค่าใช้จ่ายให้แก่บุคคลดังกล่าวเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมตามหลักความรับผิดชอบอย่างอื่น

### 5.3 ประเด็นปัญหาการใช้กฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของไทย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายของไทยก็เป็นปัญหาหนึ่งที่ทำให้การใช้กฎหมายไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการร่างกฎหมายนั้นขึ้นมา อาทิ การใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในการกำกับดูแลพื้นที่ในสถานการณ์การชุมนุมของเกษตรกรชาวสวนยางพาราในพื้นที่ภาคใต้ จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2556<sup>67</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้หน่วยงานทางปกครองคือ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีภารกิจหลัก 2550 ในการดำเนินการป้องกัน บรรเทา พิ้นฟูสาธารณภัยและอุบัติเหตุ โดยภัยที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ได้คือ อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข และบรรเทาสาธารณภัยเพื่อช่วยเหลือประชาชนมิให้ได้รับความเดือดร้อนหรือทรมานทุกข์ต่อภัยที่เกิดขึ้นแล้วเท่านั้น ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ที่ให้มีการระงับยับยั้งในการที่ประชาชนมาชุมนุมแสดงความคิดเห็นทางการเมืองแต่อย่างใด จากเหตุการณ์ดังกล่าวย่อมสะท้อนได้ว่าประเด็นการบังคับใช้กฎหมายของไทยยังคงไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของกฎหมายอยู่ จึงทำให้การจัดการเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

<sup>66</sup> ฉัตรชัย พรหมเลิศ, *หลักนิติธรรมกับการจัดการสาธารณภัยของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550*, (สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ 2560), หน้า 10.

<sup>67</sup> “ประชา” ยันห้ามมือบปัดสนามบินสุราษฎร์เน้นพูดคุยหวังสถานการณ์คลี่คลาย.รพ.- (Thai PBS, 4 กันยายน 2556) <<https://news.thaipbs.or.th/content/193635>> เข้าถึงเมื่อ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2563.

#### 5.4 ประเด็นปัญหาการขาดเอกภาพในการแก้ปัญหา

ในการแก้ปัญหาภัยพิบัติของฝ่ายบริหารที่เป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพนั้น นอกจากขาดกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติระดับชาติแบบบูรณาการแล้ว การแก้ปัญหาสำคัญของประเทศยังมีทั้งหน่วยงานของรัฐและทั้งกฎหมายที่ซ้ำซ้อนกัน ทำให้การแก้ปัญหาไม่สะดวก ไม่ราบรื่น และเป็นไปได้ช้า ไม่สอดคล้องกับความจริงที่เกิดขึ้น ดังนั้น ควรจะต้องวางกฎเกณฑ์ให้ชัดเจนว่า บุคคลที่มีอำนาจสูงสุดในการบูรณาการการใช้อำนาจนั้น ควรเป็นบุคคลคนเดียวหรือควรเป็นองค์กรเช่นคณะกรรมการ และลำดับต่อไปควรมีกฎหมายกลางที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้บังคับกฎหมายอื่น ๆ ที่ใช้กันอยู่ในยามปกติ กล่าวคือ เมื่อมีการประกาศสถานการณ์ภัยพิบัติ อำนาจต่าง ๆ ที่มีอยู่ตามหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตามกฎหมายต่าง ๆ ควรถูกดึงกลับมาเป็นอำนาจของบุคคลเพียงคนเดียวหรือคณะกรรมการที่กฎหมายตั้งขึ้นแต่เพียงคนเดียว เพื่อให้เกิดการบูรณาการการใช้อำนาจไปอยู่ที่คนคนเดียวหรือคณะกรรมการชุดเดียว จากนั้น ก็อาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะ “สั่งการ” ให้หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปดำเนินการในเรื่องใดต่อไป หรืออาจมอบอำนาจดังกล่าวให้กับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้แทนก็ได้ ซึ่งก็จะทำให้การแก้ไขปัญหามีระบบ ชัดเจน และรวดเร็วกว่า

#### 6. การวิเคราะห์การใช้กฎหมายเพื่อรับมือภัยพิบัติในประเทศไทยผ่านแนวคิดทฤษฎีสถาвањеยกเว้นของ Carl Schmitt และ David Dyzenhaus

จากที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า กฎหมายหลักที่ใช้ในการรับมือกับสาธารณภัยของประเทศไทยซึ่งเคยถูกนำมาใช้บังคับจะมีด้วยกันอยู่ 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 และอีกฉบับหนึ่งก็คือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งหากพิจารณาผ่านแนวคิดของ Carl Schmitt นั้นสามารถอธิบายได้ว่า ประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่มีการปกครองภายใต้ระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) หลักการสำคัญของเสรีประชาธิปไตยก็คือเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) ดังนั้นการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐจึงต้องผูกพันตามกฎหมายภายใต้หลักนิติรัฐ (Legal State) เจ้าหน้าที่รัฐจะกระทำการเกินขอบอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ไม่ได้

อย่างไรก็ตาม Schmitt มองว่า ความพยายามที่จะควบคุมการใช้อำนาจพิเศษของรัฐในสถานการณ์ฉุกเฉินให้อยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายนั้น ถือเป็นจุดอ่อนของฝ่ายเสรีนิยมประชาธิปไตย เพราะอาจจะมีบางกรณีที่ใช้อำนาจดังกล่าวมีผลในการขัดขวางมิให้รัฐใช้วิธีการที่จำเป็นแต่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อคุ้มครองรัฐเอาไว้ ซึ่งก่อให้เกิดผลร้ายมากกว่าผลดี กล่าวคือ ในบางสถานการณ์รัฐอาจต้องยอมที่จะใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่การใช้อำนาจนั้นมีความชอบธรรม โดยถือว่าความชอบธรรมต้องมาก่อนความชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนี้การนำอำนาจพิเศษไปอยู่ภายใต้กรอบกฎหมายยังนำไปสู่การออกกฎหมายในลักษณะที่มีขอบเขตกว้างขวางอยู่ดี จึงทำให้กฎหมายเปรียบเสมือนผ้าคลุมข้อเท็จจริงเท่านั้น เช่น กรณีมาตรา 44 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช (ฉบับชั่วคราว)2557 หรือ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 เป็นต้น

จากแนวความคิดของ Schmitt จะพบว่าเมื่อรัฐถูกระทบโดยภัยบางอย่างไม่ว่าจะเป็นภัยทางกายภาพที่ร้ายแรง ภัยทางการเมือง หรือแม้แต่ภัยพิบัตินั้น ควรจะมอบอำนาจในการตัดสินใจให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งก็คือ รัฐอธิปัตย์ ผู้เป็นศูนย์รวมความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ (Embodiment of the nation) ตามวลีอันโด่งดังของ Schmitt ที่ว่า "รัฐอธิปัตย์คือผู้ที่ตัดสินใจในสภาวะยกเว้น"(Sovereign is he who decides on the exception)<sup>68</sup> โดยให้รัฐอธิปัตย์มีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและใช้อำนาจฉุกเฉินแต่เพียงผู้เดียว โดยสามารถใช้อำนาจฉุกเฉินเพื่อละเมิดหรือระงับการบังคับใช้กฎหมายลายลักษณ์อักษรทั้งหลายทั้งปวงรวมทั้งรัฐธรรมนูญได้ ทั้งนี้เพราะฐานความคิดทางกฎหมายของ Schmitt ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงตัวบทกฎหมาย แต่ยังรวมไปถึงระเบียบอันเป็นรูปธรรม (Concrete order) หรือความเป็นหนึ่งเดียวของชาติ และความอยู่รอดของรัฐต่างหากคือเป้าหมายสูงสุดที่แท้จริง ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า หากมีภัยพิบัติเข้ามากระทบต่อความมั่นคงของรัฐ ไม่ว่าในรัฐนั้นจะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เพื่อแก้ไขสถานการณ์ดังกล่าวหรือไม่ รัฐอธิปัตย์ย่อมมีความชอบธรรมเสมอในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อจัดการกับสถานการณ์นั้น นั่นคือ การมีหรือไม่มีอยู่ของกฎหมายไม่มีผลต่อการใช้อำนาจในการแก้ไขสถานการณ์ฉุกเฉินของรัฐอธิปัตย์เลยตามแนวความคิดของ Schmitt

ในขณะที่หากพิจารณาผ่านแนวคิดของ David Dyzenhaus ซึ่งมองว่าแนวความคิดของ Schmitt นั้นอันตราย เพราะ Schmitt นั้นให้ความสำคัญเรื่องความชอบธรรม (Legitimacy) มากกว่าความชอบด้วยกฎหมาย (Legality) แบบ ซึ่งอาจนำไปสู่การอาศัยหรืออ้างความชอบธรรม "ล้นเกิน" เพื่อสร้างเผด็จการอำนาจเบ็ดเสร็จและเป็นจุดที่ก่อให้เกิดเผด็จการได้ Dyzenhaus จึงปฏิเสธแนวคิด Schmitt ในการเข้ามาแก้ไขจุดอ่อนของเสรีนิยม เช่น ปฏิเสธแนวคิดเรื่องการแยกมิตรกับศัตรูเพื่อนำเอาอำนาจที่มีในสถานการณ์ฉุกเฉินมาใช้เพื่อกำจัดศัตรูทางการเมือง เพราะมองว่าเป็นการขัดอุดมการณ์ประชาธิปไตย นอกจากนี้ตามแนวคิด External Realism ของ Dyzenhaus นั้นมองว่า อำนาจรัฐอธิปัตย์ตามแนวความคิดของ Schmitt นั้นเป็นอำนาจรัฐที่อยู่เหนือการควบคุมโดยกรอบของกฎหมายหรืออยู่นอกกฎหมายที่ใช้อำนาจการตัดสินใจตามข้อเท็จจริงในการระงับการบังคับใช้กฎหมายได้ ซึ่งในท้ายที่สุด การใช้อำนาจรัฐอธิปัตย์เช่นนั้นจะทำให้กฎหมายไม่ได้เป็นเครื่องมือในการควบคุมอำนาจรัฐต่อไป

ลักษณะของสภาวะยกเว้น (State of Exception) ของ Schmitt ทำให้เกิดสภาวะที่ใช้อำนาจรัฐไม่ถูกควบคุมตรวจสอบ นอกจากนี้ในงานของ Schmitt นั้นก็ไม่มีส่วนใดในงานของเขาเลยที่มีการเสนอมาตรการหรือกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐอธิปัตย์ ดังนั้น Dyzenhaus จึงได้เสนอวิธีป้องกันไม่ให้เกิดสภาวะยกเว้นหรือสภาวะที่ใช้อำนาจรัฐไม่ถูกควบคุมตรวจสอบตามแนวคิดของ Schmitt ขึ้นมา โดยได้เสนอว่า การใช้กฎหมายจะมีความชอบธรรมตามความคิดของ Dyzenhaus โดยเฉพาะการใช้กฎหมายในยามฉุกเฉินนั้น จะต้องใช้กฎหมายในลักษณะที่มีการอำนวยความสะดวกให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ทั้งนี้กฎหมายไม่ใช่เป็นเพียงสิ่งที่ตราขึ้นโดยผู้มีอำนาจรัฐผ่านกระบวนการตรากฎหมายเท่านั้น เพราะการตรากฎหมายโดยมิได้ถูกตรวจสอบเนื้อหาของกฎหมาย อาจนำไปสู่การเกิดภาวะหลุมดำ (Legal blackhole) คือการใช้กฎหมายเป็นเพียงสื่อคลุมการใช้อำนาจตุลย์พินิจอย่างกว้างขวางของฝ่ายบริหารเท่านั้น โดยผู้ที่ทำหน้าที่ใน

<sup>68</sup> Carl Schmitt, *Political Theology* (George Schwab (tr), The University of Chicago Press 2005), p 5.

การรับประกันว่าการใช้กฎหมายจะไม่มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนและอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมาย ก็คือ ฝ่ายตุลาการหรือศาล ซึ่งทำหน้าที่สำคัญในการเป็นผู้พยากรณ์ (Weathermen) เพื่อตรวจสอบว่าเมื่อใดที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติมีแนวโน้มว่าจะกระทำการออกกฎหมายหรือคำสั่งที่เป็น การออกห่างหรือมีสัญญาณที่เป็นตัวบ่งชี้ว่าจะออกห่างจากหลักนิติธรรมแล้ว ฝ่ายตุลาการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ใน การรักษาและนำเอาหลักนิติธรรมกลับคืนมา โดยเรียกรูปแบบ (Model) การควบคุมการใช้อำนาจรัฐนี้ว่า Rule of Law Project

ดังนั้น จากแนวคิดทฤษฎีเรื่องสภาวะยกเว้นของทั้ง Carl Schmitt และ David Dyzenhaus เมื่อนำมาพิจารณาการใช้กฎหมายในสถานการณ์ภัยพิบัติ จึงสามารถอธิบายได้ว่า ถ้ามีการใช้อำนาจพิเศษโดยอ้าง ความชอบธรรมมากกว่าความชอบด้วยกฎหมายแบบ ตามแนวความคิดของ "ลันเกิน" Schmitt แล้ว แม้จะมีการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีลักษณะเป็นผ้าคลุมข้อเท็จจริงตามที่ Schmitt กล่าวถึง เช่น พระราช กำนัดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารอย่างกว้างขวาง หรือแม้ จะไม่มีกฎหมายก็ตาม การใช้อำนาจในลักษณะเช่นนั้นเพื่อแก้ปัญหาภัยพิบัติซึ่งกระทบต่อความมั่นคงอาจทำ ให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งไม่สอดคล้องกับค่านิยมตามหลักเสรีนิยมประชาธิปไตยได้

อย่างไรก็ตาม เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดสภาวะฉุกเฉินและการนำกฎหมายที่ให้อำนาจพิเศษแก่รัฐมาใช้ จึง ต้องมีการตราหรือบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่มีการอำนาจให้เกิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและอยู่ภายใต้ หลักความชอบด้วยกฎหมาย อาทิเช่น การใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.2550 แทนการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและใช้อำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ ฉุกเฉิน เพื่อแก้รับมือเหตุการณ์มหาอุทกภัยในปี 2554 หรือมีการตรากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเพื่อใช้ ในการแก้ปัญหาภัยพิบัติที่มีลักษณะเฉพาะเจาะจงต่อภัยนั้นเป็นการเฉพาะดังเช่นในกรณีประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ และเยอรมนี โดยไม่ต้องอาศัยการใช้อำนาจพิเศษในการแก้ปัญหา เพื่อป้องกันการเกิดสภาวะฉุกเฉิน ตามแนวคิดของ Dyzenhaus นอกจากนี้การที่ประเทศไทยมีการปกครองภายใต้ระบอบเสรีนิยมประชาธิปไตย จึงทำให้การที่จะมอบอำนาจให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งเพียงคนเดียวโดยไม่มีมาตรการในการควบคุมตรวจสอบตาม แนวคิดของ Schmitt ไม่สามารถกระทำได้ และฝ่ายตุลาการหรือศาลต้องมีบทบาทสำคัญในการควบคุม ตรวจสอบในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารพยายามหลีกเลี่ยงการควบคุมตรวจสอบใช้อำนาจตาม หลักความชอบด้วยกฎหมายด้วยตามโมเดล Rule of Law Project ของ Dyzenhaus

## 7. ข้อเสนอแนะสำหรับกฎหมายเพื่อการจัดการภัยพิบัติของไทย

จากการที่ได้ศึกษาและวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติที่มีอยู่ปัจจุบันในประเทศไทยเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ประเทศไทยเราควรมีการพัฒนากฎหมายที่ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติที่ สมบูรณ์และครอบคลุมมากขึ้น เพื่อลดโอกาสความเสียหายต่อสังคมตลอดจนความมั่นคงของรัฐ โดยมีข้อเสนอ สำหรับแนวคิดของการจัดการและกฎหมายการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งควรมีองค์ประกอบดังนี้

### 7.1 กฎหมายจัดการภัยพิบัติควรกำหนดองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดในการจัดการด้านภัยพิบัติของชาติ

องค์กรนี้จะต้องเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้นำในการจัดการภัยพิบัติ นำโดยนายกรัฐมนตรี และมีรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องร่วมเป็นกรรมการ อาทิ กระทรวงที่เกี่ยวข้องกับสาธารณสุข สิ่งแวดล้อม แรงงานและสังคม โครงสร้างพื้นฐานไฟฟ้า ประปา อุตสาหกรรม ตลอดจนกองทัพ และองค์กรการกุศลต่าง ๆ อาทิ สภากาชาด ซึ่งองค์กรนี้มีหน้าที่อนุมัติแผนปฏิบัติการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ และเป็นผู้ที่ติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในระหว่างที่เกิดเหตุภัยพิบัติ และมีหน้าที่ในการประกาศสภาวะฉุกเฉิน

### 7.2 กฎหมายจัดการภัยพิบัติควรจัดตั้งศูนย์ป้องกันภัยพิบัติแห่งชาติและศูนย์ที่เป็นสาขาย่อยในสวนภูมิภาค

ศูนย์ป้องกันภัยพิบัติแห่งชาตินี้ และศูนย์ที่เป็นสาขาย่อยในระดับภูมิภาค ควรมีหน้าที่ในการพัฒนาแผนการลดภัยพิบัติ และพัฒนาระบบเตือนภัยล่วงหน้าเพื่อเตรียมรับมือกับภัยพิบัติในทุกประเภทที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อที่จะลดการทำงานที่ทับซ้อนกันที่แฝงอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ และให้การทำงานในด้านการป้องกันภัยพิบัติทำได้อย่างมีเอกภาพ และมีประสิทธิภาพในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน และดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติได้อย่างแท้จริง

### 7.3 กฎหมายการจัดการภัยพิบัติควรกำหนดแผนยุทธศาสตร์เพื่อการลดภัยพิบัติแห่งชาติ

แผนยุทธศาสตร์เพื่อการลดภัยพิบัติแห่งชาตินี้ต้องมีการระบุมาตรการสำหรับการบรรเทาความเสียหาย การเตรียมตัว การตอบสนอง ซึ่งแผนยุทธศาสตร์นี้ต้องมอบหมายหน้าที่ให้หน่วยงานรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงของภัยพิบัติและการจัดการภัยพิบัติ โดยต้องกำหนดถึงโครงสร้าง ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน ไม่ให้มีการซ้อนทับกันของการดำเนินการ และควรครอบคลุมในภัยพิบัติทุกประเภทที่อาจเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย โดยโครงสร้างอาจแตกต่างกันไปตามประเภทของภัยพิบัติ ซึ่งขึ้นอยู่กับรูปแบบการรับมือกับปัญหา และวิธีการแก้ไขปัญหา เพื่อเป็นการเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติในเชิงรุก ไม่เพียงแต่แต่ตั้งรับอย่างเดียวดังเช่นที่ผ่านมาในอดีต

### 7.4 กฎหมายการจัดการภัยพิบัติควรมีการกำหนดงบประมาณสำหรับการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

งบประมาณสำหรับการจัดการภัยพิบัติควรต้องมีการจัดสรรเป็นพิเศษจากงบประมาณของภาครัฐ ซึ่งเป็นสิ่งที่ควรกำหนดไว้ล่วงหน้า หรือเตรียมการไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นการเตรียมตัวในเชิงรุก เพราะภัยพิบัติเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกปี และอาจเกิดขึ้นได้ถี่ขึ้นและรุนแรงมากขึ้น หากไม่ได้มีกฎหมายที่เตรียมความพร้อมในเรื่องของงบประมาณก็อาจทำให้การป้องกันหรือบรรเทาภัยจากภัยพิบัติดำเนินการได้อย่างไม่ทันการณ์และทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นมากกว่าที่ควรจะเป็น นอกจากนี้กฎหมายก็จะมีการเข้ามาบริหารหรือจัดการเกี่ยวกับเงินจากการบริจาคจากภาคเอกชนด้วย เพื่อจะได้มีการทำงานที่รวมศูนย์ไม่ซ้ำซ้อน ทำให้การจัดการภัยพิบัติเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

## 8. สรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาในเรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย พบว่ายังขาดกฎหมายที่จะจัดการกับสถานการณ์ภัยพิบัติฉุกเฉินโดยตรง จึงทำให้ต้องมีการหยิบยกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ฉุกเฉินทั่วไปมาใช้ ดังนั้นจึงทำให้การแก้ปัญหาไม่ตรงจุดอย่างแท้จริง นอกจากนี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติยังไม่ครอบคลุมภัยพิบัติที่ครบถ้วนในทุก ๆ ด้าน และยังพบการทับซ้อนกันของหน่วยงานที่ดูแลด้านภัยพิบัติ และไม่มีหน่วยงานไหนที่จะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานในทุกส่วน ดังนั้นจึงทำให้การรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทำไม่ได้อย่างทันทีและมีประสิทธิภาพ และยังพบว่าประเทศไทยยังขาดระบบเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ เมื่อหลังเกิดสถานการณ์ก็มีการปรับปรุงระบบ แต่เมื่อเวลาผ่านไป ก็ขาดการต่อเนื่อง ไม่ระมัดระวังต่อ ระบบเตือนภัยที่ขาดการบำรุงรักษาในหลายพื้นที่ ทำให้เมื่อสถานการณ์ฉุกเฉินที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติเกิดขึ้นจริง เราก็ไม่สามารถที่จะรับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที ดังนั้นภาครัฐควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้กันอย่างจริงจัง โดยควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่มีองค์ประกอบที่ครบถ้วน อันได้แก่ องค์การที่เกี่ยวข้อง ศูนย์ป้องกัน แผนยุทธศาสตร์ และงบประมาณ เพราะเหตุการณ์ภัยพิบัติไม่ได้เป็นเรื่องที่ไกลตัวอีกต่อไป และเป็นสิ่งที่จะเกิดบ่อยขึ้นและรุนแรงมากขึ้น เพราะการมีกฎหมายที่ทันต่อเหตุการณ์ ครบถ้วนรอบด้าน ก็จะทำให้การจัดการภัยพิบัติดำเนินการได้อย่างทันท่วงที มีประสิทธิภาพ และสามารถปกป้องรักษาชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้อย่างแท้จริง ดำรงไว้ซึ่งความมั่นคงของชาติได้อย่างมั่นคง