

บทคัดย่อ

การจัดการภัยพิบัติครั้งสำคัญในประเทศญี่ปุ่นและของประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาทางสังคมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะมหาอุทกภัยของไทย พบว่าปรากฏการณ์ทางธรรมชาติถูกทำให้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมือง ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้วิธีการช่วยตัวเองให้รอดพ้นจากวิกฤติโดยไม่คำนึงผลกระทบที่จะเกิดกับคนอื่น ส่วนการใช้อำนาจของภาครัฐก็เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นำไปสู่การปิดความรับผิดชอบในการตัดสินใจสั่งการและการใช้อำนาจของรัฐที่ขาดเอกภาพ การช่วยเหลือฟื้นฟูและสงเคราะห์ต่างๆ ของรัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ในการศึกษาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐที่มีสภาพบังคับการตามกฎหมายอาจเกิดจากการกระทำที่ดำเนินได้ของรัฐโดยทั่วไป ประเทศต่างๆ มีหลักสำคัญที่ว่า การกระทำดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการกระทำผิด (fault) แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคล อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหาย ส่วนการกระทำของรัฐ บางกรณีไม่อาจกล่าวโทษว่าเป็นความผิดของรัฐได้นั้น แม้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคลได้ หากรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเนื่องจากมิใช่การกระทำละเมิดเสียแล้ว กรณีย่อมไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐ แต่กรณีของการจัดการภัยพิบัตินี้ พบว่า ความไม่เสมอภาคในการแบกรับภาระสาธณะระหว่างประชาชนด้วยกันเอง เป็นข้อความคิดที่สำคัญที่เรียกร้องให้ประชาชนทุกคนมารับผิดชอบเพื่อเยียวยาบุคคลหรือคณะบุคคลที่แบกรับภาระสาธณะนั้นแทนตน รัฐอาจต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายให้กับบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐ แม้ความจะปรากฏว่า การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐชอบด้วยกฎหมาย ไม่ใช่การกระทำละเมิดก็ตาม ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เรียกว่า ความรับผิดชอบอย่างอื่น ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่จะพัฒนาหลักความรับผิดชอบทั้งโดยมีความผิด (ละเมิด) และไม่มี ความผิด (ความรับผิดชอบอย่างอื่น) ของการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ

เมื่อศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายหลักที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัติแล้วพบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) พบว่าในส่วนกฎหมายของไทยมีรายละเอียดที่น้อยกว่าของญี่ปุ่นซึ่งมีบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ อำนาจและหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการดำเนินมาตรการป้องกันภัยพิบัติในหลากหลายมิติและครอบคลุมทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัตินอกจากนี้กฎหมายของญี่ปุ่นได้มีบทบัญญัติอันเป็นการประกาศความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติ ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่า จากการตีความกฎหมายญี่ปุ่นแล้ว ภัยพิบัติเป็นสิ่งที่จัดการได้ ลำพังการอ้างว่าภัยพิบัติเป็นการกระทำของพระเจ้าไม่อาจทำให้รัฐและองค์กรของรัฐหลุดพ้นจากความรับผิดชอบและความรับผิดชอบที่เกิดจากการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติได้ แต่บทบัญญัติลักษณะนี้ไม่ปรากฏมีในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีการกำหนดมาตรการใดอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล โดยอาจจะกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีการจ่ายค่าชดเชย เช่นเดียวกับการเวนคืน เพื่อศาลจะสามารถพิจารณาได้ง่ายและประชาชนจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ รัฐอาจจะออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีการชดเชยเยียวยา หรือฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยได้อย่างชัดเจนในภายหลัง

๒. กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัตินั้นก็จำเป็นที่จะต้องมีความเฉพาะเจาะจงตามชนิดของภัยพิบัติด้วยจึงจะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ ลำพังเพียงพระราชบัญญัติป้องกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจโดยทั่วไปจึงไม่สามารถปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองต่อการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติได้

๓. รัฐควรเร่งสร้างการสร้างเครือข่ายป้องกันภัยพิบัติจากภาคส่วนต่างๆ โดยดึงเอากลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม นอกจากนี้ การฝึกฝนให้ประชาชนตื่นตัว มีความพร้อมในการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติอย่างมีสติ พึ่งพาตัวเองก่อน หากไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้แล้วจึงค่อยขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนกลาง โดยไม่เรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐโดยทันทีทันใด จะมีส่วนสำคัญทำให้รัฐสามารถจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

Abstract

The management experience for the main disasters by Japan and Thailand reveals the some different social reaction. Especially, the Thai big flood 2011 which is a natural phenomenon had become the political issue in that time. Most of people relied on self-help without taking into account the sufferings affecting to the others. For the use of the state power, the ambiguity of the power among the state agencies was the main problem. The state agencies were reluctant to take a responsibility by making a necessary decision and, therefore, the inharmonious use of the state power was a result. The rehabilitation by the state was also ineffective.

From the study of the state responsibility for its own blamed conducts, the conduct is required to be faulty and causes loss or damage to the person or the group of persons. This is a kind of tort liability. For other conducts for which the state is not legally guilty but from which the person or a group of persons is damaged, if the state is free from any responsibility because no action of tort is found, it will be unjust for those damaged. In case of disaster management, the study found that the inequality among people before the public burden is the important legal concept, demanding all other people to be responsible for giving a remedy to the person or the group of persons taking such public burden for the public interest. For this reason, the state as a representative of all people is required to be liable for such loss and damage, although the use of the state power is lawful and cannot be legally classified as a tort action. This liability without fault is called by the Act on the Establishment of the Administrative Courts and Administrative Court Procedures, B.E. 2542 (1999), article 9, para. 1 (3), as the other liability.

Therefore, the Thai Administrative Courts have the important role to develop the liability principles for both in case of fault (tort) and no fault (other liability) in relation to the use of legal power by the state agencies in a disaster time.

From the comparative point of view, Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550 (2007) provides a disaster management in detail less than the Disaster Countermeasure Basic Act 1961. The Disaster Countermeasure Basic Act 1961 clarifies the responsibility, power and functions of the state organs to deal with the disaster in many dimensions and it covers all stages of disaster management. In addition, the Disaster Countermeasure Basic Act 1961 declares that the state and its organs have to be responsible for disaster prevention. The disaster under the Japanese law is manageable and responsible by the state. The act of god, the old idea, as a source of disaster cannot be raised to immune the state from responsibility and liability for its mismanagement. This kind of provisions finds no place in Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550 (2007).

The researchers have the following recommendations;

1. The measures implemented for disaster management and affecting the rights of individuals should be prescribed in the law with the compensation provisions in the same way of property expropriation by the state. These provisions will facilitate the court's proceedings and ruling over the disaster cases, and people have a litigation right for this compensation. Moreover, the state might enact the special law for remedy or rehabilitation after the disaster has gone.

2. The law conferring the power to the state to deal with disaster should be specified by the types of the disaster. This would increase the effectiveness of disaster management. The only use of the Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550 (2007) providing the power to the state agencies in general cannot be implemented effectively and thoroughly in a disaster time.

3. The state should encourage the creation of the network of disaster prevention through the participation of other sectors in the society. In addition, the education for people to be aware and ready to counter a disaster prudently and to learn how to behave themselves in the time of crisis will create the social culture facilitating the effectiveness of the disaster management by the state.