



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ

**“ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ :
ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย”**

โดย

นายชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะ

พฤศจิกายน 2558

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ

“ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ :
ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย”

คณะผู้วิจัย

- | | |
|---------------------------|---------------------------------------|
| 1. นายชาญวิทย์ ชัยกัณย์ | สำนักงานศาลปกครอง |
| 2. ดร.สุชาติ วงศ์สินนาค | สำนักงานศาลปกครอง |
| 3. ผศ.ดร.วรรณภา ตีระสังขะ | คณะรัฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ |

ชุดโครงการ

“The Crisis Management Shared Experiences and Lesson Learned between
Japan and Thailand”

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว.ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (Executive Summary)

ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นภัยภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นทางกายภาพ และนำความเสียหายมาสู่มนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำไปสู่ความสูญเสียต่อชีวิตมนุษย์ ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมที่เกินไปกว่าความสามารถของสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของตนโดยลำพังได้ แต่เดิมนั้น ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจควบคุมจัดการได้โดยกลไกและอำนาจของรัฐ ความเสียหายที่เกิดกับบุคคลจึงเป็นพับ เนื่องจากการกระทำของพระผู้เป็นเจ้า รัฐหามีความรับผิดชอบทางกฎหมายแต่อย่างใดไม่ คงมีแต่ความรับผิดชอบทางนโยบายสังคมและการเมืองที่รัฐจะต้องดำรงความเป็นปึกแผ่นและสร้างความเจริญและผาสุกให้กับประชาชนโดยส่วนร่วมเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ในสภาพการณ์ปัจจุบันที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและการคุกคามของภาวะโลกร้อน ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกยากที่จะหลีกเลี่ยงการเกิดขึ้นในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้ และเริ่มมีการยอมรับกันมากขึ้นว่า สังคมที่มีโครงสร้างต่างกัน แม้จะเผชิญกับภัยทางธรรมชาติประเภทและความรุนแรงในระดับเดียวกัน อาจนำไปสู่ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สังคมนั้นต้องเผชิญต่างกันได้ ดังนั้น ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่สามารถจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมมนุษย์ได้ ความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงไม่อาจโยนให้เป็นการกระทำของพระผู้เป็นเจ้าเสียทั้งหมด หากแต่ความเสียหายดังกล่าวอาจถูกอธิบายได้โดยตรงจากมิติแห่งการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ตั้งแต่การเตรียมการป้องกันภัยพิบัติ การดำเนินการในระหว่างการเกิดขึ้นของภัยพิบัติและการบำบัดฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติแล้ว ความไม่เท่าเทียมในโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ หรือความเสี่ยงที่จะได้รับภัยจากการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐจึงเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมซึ่งสามารถวินิจฉัยชี้ขาดตามเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้

การจัดการเกิดภัยพิบัติครั้งสำคัญในประเทศญี่ปุ่นและของประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาทางสังคมที่แตกต่างกัน สำหรับประชาชนชนชาวญี่ปุ่นแล้ว ปฏิกิริยาที่มีต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นประสบการณ์ทางสังคมที่สั่งสมเรียนรู้ร่วมกันมาหลายชั่วอายุคน ปรากฏการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงไม่ถูกทำให้กลายเป็นประเด็นแห่งความขัดแย้งทั้งในทางสังคมและการเมือง ด้วยอำนาจรัฐที่เข้มแข็งและวัฒนธรรมที่ยึดถือระเบียบวินัย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของประชาชนและระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ มักจะไม่ปรากฏให้เห็นจนเป็นอุปสรรคต่อภาพรวมของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่อย่างใดเลย ขณะที่มหาอุทกภัย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติจึงถูกทำให้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองไปโดยมิพักต้องสงสัย ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้วิธีการช่วยตัวเองให้รอดพ้นจากวิกฤติโดยไม่คำนึงผลกระทบที่จะเกิดกับคนอื่น ส่วนการใช้อำนาจของภาครัฐก็เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นำไปสู่การปิดความรับผิดชอบในการตัดสินใจสั่งการและการใช้อำนาจของรัฐที่ขาดเอกภาพ การช่วยเหลือฟื้นฟูและสงเคราะห์ต่างๆ ของรัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ความรับผิดชอบของรัฐที่มีสภาพบังคับการตามกฎหมายอาจเกิดจากการกระทำที่ดำเนินได้ของรัฐ ประการหนึ่ง และเกิดจากการกระทำของรัฐที่ไม่อาจดำเนินได้ในทางกฎหมาย อีกประการหนึ่ง การกระทำที่ดำเนินได้ในทางกฎหมาย ประเทศต่างๆ มีข้อความคิดตรงกันว่า การกระทำดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการกระทำผิด (fault) แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคล อันเป็นการกระทำความผิดต่อผู้เสียหาย ส่วนการกระทำของรัฐ ซึ่งในสายตากฎหมาย ไม่อาจกล่าวโทษว่าเป็นความผิดของรัฐได้นั้น ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคลได้ หากรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเนื่องจากมิใช่การกระทำละเมิดเสียแล้ว กรณีย่อมไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐ ความไม่เสมอภาคในการแบกรับภาระสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกันเองจึงเป็นข้อความคิดที่สำคัญที่เรียกร้องให้ประชาชนทุกคนมารับผิดชอบเพื่อเยียวยาบุคคลหรือคณะบุคคลที่แบกรับภาระสาธารณะนั้นแทนตนผ่านการใช้จ่ายภาษีอากรของประชาชนนั่นเอง ในปัจจุบันระบบกฎหมายไทย ได้ยอมรับข้อความคิดนี้ว่า รัฐจะต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายให้กับบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐ แม้ความจะปรากฏว่า การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การกระทำละเมิดก็ตาม ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เรียกว่า ความรับผิดชอบอย่างอื่น ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่จะพัฒนาหลักความรับผิดชอบทั้งโดยมีความผิด (ละเมิด) และไม่มีความผิด (ความรับผิดชอบอย่างอื่น) ของการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ

เมื่อเปรียบเทียบกฎหมายหลักที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัติแล้วพบว่า พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ถือเป็นกฎหมายกลางในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ภัยพิบัติ) ของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นตามลำดับ ในขณะที่สาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีขอบเขตความหมายกว้างกว่า ภัยพิบัติที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีรายละเอียดที่น้อยกว่าพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ซึ่งมีบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบ อำนาจและหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการดำเนินมาตรการป้องกันภัยพิบัติในหลากหลายมิติและครอบคลุมทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ ยังปรากฏเป็นข้อสังเกตอีกว่า พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้มีบทบัญญัติอันเป็นการประกาศความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติ ในทางทฤษฎี การประกาศเช่นนี้ ย่อมเป็นการยอมรับว่า ภัยพิบัติเป็นสิ่งที่จัดการได้ ลำพังการอ้างว่าภัยพิบัติเป็นการกระทำของพระเจ้าไม่อาจทำให้รัฐและองค์กรของรัฐหลุดพ้นจากความรับผิดชอบและความรับผิดชอบที่เกิดจากการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติได้ บทบัญญัติลักษณะนี้ไม่ปรากฏมีในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ทั้งนี้ คณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีการกำหนดมาตรการใดอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล อาจจะต้องกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีการจ่ายค่าชดเชย เช่นเดียวกับการเวนคืน เพื่อศาลจะสามารถพิจารณาได้ง่ายและประชาชนจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ รัฐอาจจะออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีการชดเชยเยียวยา หรือฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยได้อย่างชัดเจน ซึ่งเช่นในกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีการออกกฎหมายเฉพาะภายหลังที่ภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว นอกจากนี้ รัฐอาจจัดให้มีกองทุนพิเศษขึ้น เพื่อนำเงินมาใช้ในการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของรัฐ

๒. กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัตินั้นก็จำเป็นที่จะต้องมีความเฉพาะเจาะจงตามชนิดของภัยพิบัติด้วยจึงจะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ ลำพังเพียงพระราชบัญญัติป้องกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจโดยทั่วไปจึงไม่สามารถปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองต่อการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ ซึ่งหากมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่ละชนิด ก็จะเป็นการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนและสามารถพิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐ และสามารถพิจารณาถึงสิทธิที่ประชาชนจะได้รับ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการในการจัดการภัยพิบัติต่างๆ ของรัฐ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติมีความชัดเจนขึ้น

๓. รัฐควรเร่งสร้างการสร้างเครือข่ายป้องกันภัยพิบัติจากภาคส่วนต่างๆ โดยดึงเอากลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม เช่น กลุ่มผู้สูงอายุในตำบล กลุ่มวัยรุ่น ชุมชนแม่บ้าน ชุมชนดนตรีและวัฒนธรรม ท้องถิ่น กลุ่มผู้สนใจการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนอาสาสมัครป้องกันภัยชุมชนมาร่วมกัน นอกจากนี้ การฝึกฝนให้ประชาชนตื่นตัว มีความพร้อมในการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติอย่างมีสติ พึ่งพาตัวเองก่อน หากไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้แล้วจึงขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนกลาง โดยไม่เรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐโดยทันทีทันใด จะมีส่วนสำคัญทำให้รัฐสามารถจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

บทคัดย่อ

การจัดการภัยพิบัติครั้งสำคัญในประเทศญี่ปุ่นและของประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาทางสังคมที่แตกต่างกัน โดยเฉพาะมหาอุทกภัยของไทย พบว่าปรากฏการณ์ทางธรรมชาติถูกทำให้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมือง ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้วิธีการช่วยตัวเองให้รอดพ้นจากวิกฤติโดยไม่คำนึงผลกระทบที่จะเกิดกับคนอื่น ส่วนการใช้อำนาจของภาครัฐก็เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นำไปสู่การปิดความรับผิดชอบในการตัดสินใจสั่งการและการใช้อำนาจของรัฐที่ขาดเอกภาพ การช่วยเหลือฟื้นฟูและสงเคราะห์ต่างๆ ของรัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

ในการศึกษาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐที่มีสภาพบังคับการตามกฎหมายอาจเกิดจากการกระทำที่ดำเนินได้ของรัฐโดยทั่วไป ประเทศต่างๆ มีหลักสำคัญที่ว่า การกระทำดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการกระทำผิด (fault) แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคล อันเป็นการละเมิดต่อผู้เสียหาย ส่วนการกระทำของรัฐ บางกรณีไม่อาจกล่าวโทษว่าเป็นความผิดของรัฐได้นั้น แม้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคลได้ หากรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเนื่องจากมิใช่การกระทำละเมิดเสียแล้ว กรณีย่อมไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐ แต่กรณีของการจัดการภัยพิบัตินี้ พบว่า ความไม่เสมอภาคในการแบกรับภาระสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกันเอง เป็นข้อความคิดที่สำคัญที่เรียกร้องให้ประชาชนทุกคนมารับผิดชอบเพื่อเยียวยาบุคคลหรือคณะบุคคลที่แบกรับภาระสาธารณะนั้นแทนตน 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.

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	3
1.3 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	3
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวความคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติและประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในประเทศไทยและญี่ปุ่น	5
2.1 ความหมายและประเภทของภัยพิบัติ	6
2.1.1 ความหมายของภัยพิบัติ	6
2.1.2 ประเภทของภัยพิบัติ	7
2.1.3 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ	9
2.2 ข้อความคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ	11
2.2.1 ความหมายของการจัดการภัยพิบัติ	12
2.2.2 หลักในการจัดการภัยพิบัติ	12
2.2.3 กระบวนการในการจัดการ	15
2.3 ภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย	17
2.4 ประมวลเหตุการณ์อุทกภัยที่สำคัญในประเทศไทย	19
2.5 เหตุการณ์การเกิด “มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554”	22
2.5.1 สาเหตุสำคัญการเกิดมหาอุทกภัย พ.ศ. 2554	23
2.5.2 การบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาหน้าท่วม พ.ศ. 2554 ของรัฐบาล	25
2.6 ประมวลเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่สำคัญในประเทศญี่ปุ่น	29
2.6.1 เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ปี 1995	30
2.6.2 เหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮะกุ ปี 2011	36
บทที่ 3 แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐ	39
3.1 หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติ	39
3.1.1 ข้อความคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ	40
3.1.2 ข้อความคิดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ	41
3.2 แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ	42
3.2.1 ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่มีความผิด (Responsabilité pour faute)	42

	หน้า
3.2.2 ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (Responsabilité sans faute)	45
3.2.3 ประเภทของความรับผิดโดยปราศจากความผิด	46
3.3 หลักความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศส	47
3.3.1 ความเป็นมาของหลักเรื่องความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศส	47
3.3.2 ความจำเป็นที่รัฐจะต้องรับผิด	48
3.3.3 ประเภทความรับผิดของรัฐในฝรั่งเศส	49
3.4 หลักความรับผิดของรัฐในกรณีของประเทศญี่ปุ่น	54
3.4.1 ความรับผิดของรัฐก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2	54
3.4.2 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน	55
3.4.3 หลักการจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 1 และ 2	56
3.5 หลักความรับผิดของรัฐในประเทศอเมริกา	58
3.5.1 หลักความรับผิดของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา	59
3.5.2 การจัดการภัยพิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา	62
3.6 หลักความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย	64
3.6.1 หลักความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย	64
3.6.2 ประเภทความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย	68
3.7 ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับภัยพิบัติของต่างประเทศและในศาลปกครองไทย	70
บทที่ 4 การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายหลักที่ให้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยและญี่ปุ่น	75
4.1 การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550	75
4.1.1 ขอบเขตของการใช้บังคับ	75
4.1.2 องค์กรกำหนดนโยบายและจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	76
4.1.3 หน่วยปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	77
4.1.4 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	78
4.1.5 การปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัย	82
4.2 การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504)	87
4.2.1 ขอบเขตของการใช้บังคับ	87
4.2.2 ความรับผิดชอบทั่วไปของรัฐและองค์กรของรัฐในการป้องกันภัย	87
4.2.3 องค์กรป้องกันภัยพิบัติ	90

	หน้า
4.2.4 แผนป้องกันภัยพิบัติ (Disaster prevention Plan)	99
4.2.5 การดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันภัยพิบัติ (Prevention of Disasters)	103
4.2.6 มาตรการฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติ (Disaster Emergency Measures)	105
4.2.7 การฟื้นฟู (Rehabilitation)	114
4.2.8 มาตรการทางการเงิน	114
4.2.9 ภาวะฉุกเฉิน	114
4.3 เปรียบเทียบกฎหมายหลักในการป้องกันภัยพิบัติของประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่น	116
4.3.1 ขอบเขตการใช้บังคับ	116
4.3.2 ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการป้องกันสาธารณภัย (ภัยพิบัติ)	116
4.3.3 ภารกิจและงานในการป้องกันภัยพิบัติ	117
4.3.4 การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น	119
4.4 เปรียบเทียบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติของไทยและญี่ปุ่น	121
บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ	123
5.1 สรุป	123
5.2 ข้อเสนอแนะ	126
บรรณานุกรม	128
ภาคผนวก	134
- คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีน้ำท่วม พ.ศ. 2554	

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหาการวิจัย

สถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติในปัจจุบันนั้น นับวันจะยิ่งมีความรุนแรงมากขึ้น และเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในจำนวนครั้งที่มีความถี่มากขึ้น ในหลายปีที่ผ่านมาเกิดพายุที่รุนแรงพัดถล่มในพื้นที่หลายประเทศ เช่น ในปี พ.ศ. 2548 เกิดพายุเฮอริเคนแคทรีนาที่ประเทศสหรัฐอเมริกาทำให้มีผู้เสียชีวิต 1,836 คนมีมูลค่าความเสียหาย 81,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ปี พ.ศ. 2551 เกิดพายุเฮอร์ริเคนพัดถล่มประเทศพม่าทำให้มีผู้เสียชีวิตถึง 138,366 คนมีมูลค่าความเสียหายราว 4,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในปี พ.ศ. 2547 เกิดเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิพัดเข้าชายฝั่งหลายประเทศในมหาสมุทรอินเดียซึ่งรวมถึงชายฝั่งด้านทะเลอันดามันของประเทศไทยด้วย ทำให้มีผู้เสียชีวิตมากถึง 250,000 คน มีมูลค่าความเสียหายประมาณ 10,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ¹ ทำให้เกิดความเสียหายมากมาย สำหรับในประเทศไทยก็เผชิญกับสภาวะภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะภัยพิบัติน้ำท่วมที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2538 ปี พ.ศ. 2549 ปี พ.ศ. 2554 ทำให้มีประชาชนเดือดร้อนและทรัพย์สินเสียหายเป็นจำนวนมาก โดยในปี พ.ศ. 2554 เพียงปีเดียวประเทศไทยเกิดน้ำท่วมถึง 4 ครั้งในพื้นที่ 74 จังหวัดมีผู้ได้รับความเดือดร้อน 5,247,125 คนมีมูลค่าความเสียหายถึง 23,839,219,356 บาท² เป็นต้น นับว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นภัยคุกคามที่กระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์อย่างยิ่ง

เมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติขึ้นแล้ว รัฐโดยหน่วยงานของรัฐก็จะเข้ามาดำเนินการในการแก้ไขเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ ให้กลับเข้าสู่สภาวะปกติ การดำเนินการอย่างนั้นก็ต้องมีกฎหมายให้อำนาจหรือบางกรณีก็จะมีมาตรการแนวทางหรือแผนการในการดำเนินการเมื่อเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้น ในการเข้ามามีอำนาจในการแก้ไขหรือจัดการเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาตินี้บ่อยครั้งที่มีการวิพากษ์วิจารณ์การดำเนินการของรัฐว่ามีการใช้มาตรการในการเผชิญเหตุหรือการแก้ไขเหตุการณ์ภัยพิบัติที่ไม่ถูกต้อง หรือไม่เพียงพอ หรือยังไม่เป็นไปตามหลักการ แนวคิด ที่ถูกต้อง หรือการที่รัฐไม่ได้มีมาตรการในการป้องกันความเสียหายเอาไว้ล่วงหน้าอย่างเพียงพอ อันก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงตามมาทั้งชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน นอกจากนั้นเมื่อเกิดสถานการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติเกิดขึ้นแต่รัฐไม่ได้ดำเนินการหรือเพิกเฉย ละเลยต่อการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ทำให้เกิดความเสียหายขึ้นประชาชนมักจะเรียกร้องให้รัฐเข้ามาช่วยเหลือ

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณหลังการเกิดภัยธรรมชาติศึกษาไทยและต่างประเทศ” รายงานการศึกษาเบื้องต้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, น.2.

² กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2532 – 2554, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2557, จาก 61.19.100.58/public/group4/disaster01/data20y/flood20y_5.pdf.

หรือชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น จึงเกิดปัญหาตามมาว่ารัฐจะมีความรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้หรือไม่อย่างไร หรือกรณีที่รัฐจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นแล้วแต่ในที่สุดสิ่งที่ได้ดำเนินการไปแล้วไม่ได้ผลทำให้เกิดความเสียหายขึ้น ประชาชนมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบได้มากน้อยแค่ไหนเพียงใด และรัฐจะมีความรับผิดชอบหรือไม่เพียงใด ซึ่งหลังจากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2554 มีความเสียหายที่เอกชนได้รับเป็นจำนวนมาก และเกิดการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เรียกค่าเสียหายจากรัฐเป็นจำนวนหลายคดี แต่ละคดีก็มีการบรรยายฟ้องกล่าวอ้างเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหายต่างๆ หลายประการแตกต่างกันไป โดยในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นผู้ที่ได้รับความเสียหายจะยื่นฟ้องตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 โดยกล่าวหาว่ารัฐละเลยต่อหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติทำให้เกิดความเสียหายเป็นการทำละเมิดจากการละเลยต่อหน้าที่หรือเป็นกรณีที่รัฐดำเนินการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติจนเกิดความเสียหายเป็นการกระทำละเมิดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายบ้าง ปัญหาในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในเหตุภัยพิบัติทางธรรมชาตินี้จึงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นใหม่ในสังคมไทย และเป็นเรื่องใหม่ในระบบกฎหมายไทย ที่น้อยครั้งจะมีการเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบในความเสียหายโดยการฟ้องร้องต่อศาล และถือเป็นเรื่องที่ที่น่าสนใจว่าในเหตุภัยพิบัติที่ไม่อาจจะป้องกันไม่ให้เกิดขึ้นได้นี้ รัฐมีหน้าที่ในการจัดการเพื่อรักษาผลประโยชน์สาธารณะให้ได้มากที่สุด ให้เกิดความเสียหายน้อยที่สุด แต่ในความเสียหายที่เกิดขึ้นรัฐจะมีความรับผิดชอบหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐหรือไม่เพียงใด และประชาชนหรือเอกชนจะมีสิทธิเรียกร้องในเรื่องนี้อย่างไร ศาลจะอาศัยหลักเกณฑ์ใดมาใช้ในการพิจารณาในเรื่องนี้

นอกจากประเทศไทยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัยหนักเมื่อปี 2554 แล้ว ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มักประสบปัญหาน้ำท่วมในฤดูมรสุม อันนำมาสู่การพังทลายของหน้าดิน และดินโคลนถล่มในหลายพื้นที่ ในขณะที่ในช่วงหน้าร้อนที่ถือว่าเป็นช่วงแล้ง ก็นำมาสู่ปัญหาขาดแคลนน้ำหรือไม่มีน้ำพอเพียงสำหรับเกษตรกรรม ซึ่งนับว่าเป็นภัยพิบัติประการหนึ่งที่ญี่ปุ่นต้องเผชิญทุกปี นอกจากน้ำท่วมแล้ว ญี่ปุ่นยังต้องประสบกับปัญหาภัยธรรมชาติอีกหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นพายุไต้ฝุ่น แผ่นดินไหว คลื่นยักษ์สึนามิ ดินโคลนถล่ม ล้วนแต่เกิดขึ้นมากับประวัติศาสตร์ชาติญี่ปุ่นเป็นเวลานาน ดังนั้น ประสบการณ์ในการบริหารจัดการประเทศภายใต้สถานการณ์ฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติทั้งจากน้ำมือมนุษย์ หรือเกิดขึ้นเองตามธรรมชาติจึงเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประเทศอื่น ๆ ที่ยังไม่มีประสบการณ์และความพร้อมในการรับมือกับภัยต่าง ๆ ซึ่งถึงแม้ว่าหลายประเทศจะไม่เคยประสบมาก่อน แต่การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่านับแต่โลกเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 เหตุการณ์ภัยพิบัติธรรมชาตินับวันยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้น และน่าประหลาดใจว่าในหลายพื้นที่บนโลกก็ได้เกิดเหตุการณ์ภัยทางธรรมชาติที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนเช่นกัน ผลจากการเกิดอุทกภัยครั้งใหญ่ของไทยในปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา หลายหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนจึงหันมาให้ความสำคัญและตระหนักถึงความรุนแรงของภัยพิบัติธรรมชาตินี้มากขึ้น หลายเวทีสัมมนาได้อภิปรายกันอย่างกว้างขวางถึงการป้องกันในอนาคต รวมถึงการกล่าวถึงบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมของภาครัฐในการเข้ามาบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาเพื่อให้วิกฤติผ่านพ้นไป ซึ่งแน่นอนว่าการทำหน้าที่ของรัฐในการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้านี้ อาจก่อให้เกิดการกระทบหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่ภัยพิบัติได้ จนนำมาสู่ปัญหาทางสังคม เช่น

การประท้วง และเรียกร้องสิทธิของตนในพื้นที่ต่าง ๆ ตามมา งานวิจัยนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาระบบการบริหารจัดการของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติครั้งใหญ่ของทั้งไทยและญี่ปุ่น และศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยและญี่ปุ่นในระดับต่าง ๆ (ทั้งกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรอง กฎหมายส่วนท้องถิ่น) รวมทั้งศึกษาไปถึงขอบเขตของรัฐในการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ประชาชนสามารถเรียกร้องความชอบธรรมจากการถูกละเมิดสิทธิของตนในช่วงที่เกิดวิกฤติได้หรือไม่ อย่างไรก็ตามที่จะนำมาเปรียบเทียบกับของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกรณีน้ำท่วมเมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

(1) เพื่อศึกษา เปรียบเทียบ และวิเคราะห์ตัวบทกฎหมายที่ให้อำนาจของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยและญี่ปุ่นในระดับต่าง ๆ ทั้งกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรอง กฎหมายส่วนท้องถิ่น

(2) เพื่อศึกษาการใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติครั้งใหญ่ของทั้งไทยและญี่ปุ่น โดยเฉพาะเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ของไทยเมื่อปลายปี พ.ศ.2554 เปรียบเทียบกับกรณีการจัดการสึนามิของญี่ปุ่น

(3) เพื่อศึกษาไปถึงขอบเขตอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้น หลักการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ประชาชน รวมทั้งศึกษากระบวนการยุติธรรมทางศาลที่ให้ประชาชนสามารถเรียกร้องความชอบธรรมจากการถูกละเมิดสิทธิจากการบริหารจัดการของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติว่าเป็นประการใด

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษากรณีประเทศญี่ปุ่นและไทยเท่านั้น

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

ระเบียบการวิจัยในครั้งนี้จะใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ โดยเป็นการศึกษาข้อมูลจากเอกสารและหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภายในประเทศและต่างประเทศเป็นหลัก ร่วมกับการสัมภาษณ์บุคคลผู้เกี่ยวข้องด้วย อันเป็นการวิจัยผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและเชิงสำรวจ โดยแบ่งขั้นตอนในการวิจัย ดังนี้

(1) การวิจัยเอกสาร (Documental Research) อันได้แก่ การศึกษาจากเอกสารกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติในด้านต่าง ๆ ทั้งขั้นการเตรียมการ การแก้ไข และการฟื้นฟูภายหลังเมื่อผ่านพ้นภัยพิบัติ ทั้งในระดับกฎหมายกลางและกฎหมายท้องถิ่น

(2) การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) ซึ่งได้แก่ การสัมภาษณ์บุคคลในภาคส่วนต่าง ๆ ที่มีบทบาทเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติของทั้งไทยและญี่ปุ่น รวมถึงการศึกษาดูงานในพื้นที่

ประสบภัยพิบัติของทั้งสองประเทศ (Site Visiting) และเข้าพบปะและพูดคุยกับผู้ประสบภัยโดยตรงด้วย (Discussion) และการจัดสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างผลงานวิจัยจากสาธารณะในขั้นตอนสุดท้ายของการวิจัย

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(1) ทำให้ทราบระบบบริหารจัดการของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติครั้งใหญ่ของทั้งไทยและญี่ปุ่น โดยเฉพาะเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ของไทยเมื่อปลายปี พ.ศ. 2554 รัฐไทยได้เรียนรู้ในด้านใดบ้าง และเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวหรือภัยพิบัติขนาดใหญ่อื่น ๆ ของญี่ปุ่นแล้ว มีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร

(2) ทำให้ทราบกฎหมายที่ให้อำนาจของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยและญี่ปุ่น ในระดับต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายแม่บท กฎหมายลำดับรอง กฎหมายส่วนท้องถิ่น รวมถึงทราบถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐ และหลักการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ศึกษากระบวนการยุติธรรมทางศาล ที่ให้ประชาชนสามารถเรียกร้องความชอบธรรมจากการถูกละเมิดสิทธิของตนในช่วงที่เกิดวิกฤติ อันจะเป็นการสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมของไทยจะได้นำไปใช้เพื่ออำนวยความสะดวกเป็นธรรมให้แก่ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ

(3) การบริหารจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นและข้อมูลที่ได้จากการวิจัยสามารถนำมาศึกษา วิเคราะห์และเปรียบเทียบกับกรณีการบริหารจัดการภัยพิบัติของไทยว่ามีความเหมือนหรือต่างกับญี่ปุ่น อย่างไร มีปัจจัยใดบ้างที่เหมือนและแตกต่างกัน เพื่อนำข้อมูลที่วิเคราะห์ได้ไปดำเนินการพัฒนา กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติที่รอบด้าน ไม่ว่าจะเป็นตามลักษณะการเกิดภัยพิบัติ หรือขอบเขต อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐทั้งส่วนกลางและท้องถิ่น หรือภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงวางแผนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจอันดีระหว่างกัน อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ร่วมกันอย่างบูรณาการและยั่งยืนต่อไป

(4) ทำให้ประเทศไทยมีร่างกฎหมาย หรือตัวแบบมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติและหลักการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ประชาชนเมื่อเกิดภัยพิบัติที่ชัดเจน และเหมาะสม อันจะทำให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปยึดถือเป็นแนวปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติและ ประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติและสาธารณภัยในประเทศไทยและญี่ปุ่น

ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทำให้สังคมปัจจุบันเข้าใจปรากฏการณ์ทางธรรมชาติมากขึ้น ซึ่งรวมถึงภัยพิบัติทางธรรมชาติต่างๆ ที่เกิดขึ้น ในสมัยก่อน มนุษย์คิดว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ นั้น ล้วนแต่เป็นการกระทำของเทพเจ้าหรือภูตผีปีศาจ เช่น ในชาวญี่ปุ่นในอดีตเชื่อว่าแผ่นดินไหวนั้น เกิดจากการที่ปลาตึกขนาดยักษ์ที่อาศัยอยู่ใต้โลกเกิดการขยับตัว เป็นต้น แต่ปัจจุบันเมื่อมีความก้าวหน้าทางด้านต่าง ๆ จึงทำให้มนุษย์เชื่อว่าภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติอย่างหนึ่งซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของธรรมชาติ เช่น แผ่นดินไหวเกิดจากการเคลื่อนตัวมาชนกันของแผ่นเปลือกโลก น้ำท่วมฝนแล้งเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางสภาวะทางภูมิอากาศ คลื่นยักษ์สึนามิเกิดจากเหตุที่มีการเกิดแผ่นดินไหวใต้ทะเล เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้มนุษย์จะมีความเจริญทางด้านความรู้ทางวิทยาศาสตร์มากเพียงใดแต่มนุษย์ก็ไม่สามารถเอาชนะธรรมชาติได้ แม้จะมีการป้องกันทั้งด้านโครงสร้างและนโยบายที่ดีเพียงใด มนุษย์ก็ยังไม่สามารถป้องกันไม่ให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่เราไม่สามารถป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้ และในบางขณะกิจกรรมในการดำรงชีวิตของมนุษย์เราเองก็เป็นส่วนสำคัญที่ส่งเสริมหรือเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดภัยธรรมชาตินั้นขึ้น หรือทำให้มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเสียด้วยซ้ำ เช่น การปล่อยควันพิษในภาคอุตสาหกรรม หรือการสร้างที่อยู่อาศัยหรือโรงงานอุตสาหกรรมที่ขวางทางน้ำ อันทำให้ภัยพิบัติทางธรรมชาติต่าง ๆ มีความรุนแรงขึ้นอย่างมาก นอกจากนี้ กิจกรรมหลายอย่างของมนุษย์ส่งผลกระทบต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของโลก อันมีผลสืบเนื่องต่อไปเป็นลูกโซ่ทำให้เกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติต่างๆ ที่กระทบต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ อีกทั้งการเปลี่ยนแปลงลักษณะทางกายภาพของโลกตามธรรมชาติก็อาจจะก่อให้เกิดภัยพิบัติต่างแก่มนุษย์หรือสิ่งมีชีวิตอื่นๆบนโลกนี้ได้ หรือมนุษย์เองก็อาจจะเป็นผู้ก่อภัยพิบัติขึ้นมาเอง ภัยพิบัตินับว่าเป็นปัญหาหนึ่งที่ก่อความเสียหายแก่มนุษย์อย่างมากมาย ดังนั้น ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นจึงต้องทำความเข้าใจประสบการณ์ในอดีตว่าภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีลักษณะอย่างไร รัฐสามารถรับมือหรือจัดการกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใด

ดังนั้น ในบทที่ 2 นี้ จะเป็นการนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับภัยพิบัติ ประวัติศาสตร์และลักษณะการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สำคัญของประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย ซึ่งแม้ว่าจะมีความแตกต่างกันบ้าง แต่การเข้าใจถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในอดีตน่าจะประโยชน์สำหรับงานวิจัยขึ้นนี้เพื่อนำไปศึกษาและวิเคราะห์เกี่ยวกับหลักกฎหมายและแนวคิดที่เกี่ยวข้อง และเชื่อมโยงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นกับตัวบทกฎหมายที่มีอยู่ให้สามารถสอดคล้องกันและนำไปใช้ได้กับเหตุการณ์จริง รวมถึงเพื่อนำไปจัดทำข้อเสนอแนะทางกฎหมายที่เหมาะสมต่อไป

2.1 ความหมายและประเภทของภัยพิบัติ

2.1.1 ความหมายของภัยพิบัติ

คำว่า ภัยพิบัติ นั้นตรงกับคำที่ใช้ในภาษาอังกฤษว่า Disaster ซึ่งหมายถึง เหตุการณ์หายนะหรือเหตุการณ์ที่น่าวิตกที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน เป็นความโชคร้ายอย่างยิ่ง หรืออุบัติเหตุ³ และนอกจากคำว่า Disaster นี้แล้วในภาษาอังกฤษยังมีการใช้คำอื่นๆ ในความหมายทำนองเดียวกัน อีกหลายคำ เช่นคำว่า Catastrophe, Calamity, tragedy เป็นต้น มีการให้ความหมายของคำว่า ภัยพิบัติไว้หลายความหมาย เช่น

ภัยพิบัติ (disaster) หมายความว่า เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมทั้งในสังคม ขนาดใหญ่หรือในท้องถิ่น สร้างความเสียหายทางกายภาพสร้างความสูญเสีย และทำให้การทำงานของท้องถิ่นต้องหยุดชะงัก⁴ หรือหมายถึง เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงจนทำให้เกิดการบาดเจ็บ หรือเสียชีวิตแก่คนจำนวนมาก หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สิน หรือส่งผลกระทบต่อชีวิต ของคนส่วนใหญ่⁵ สำนักงานว่าด้วยกลยุทธ์ระหว่างประเทศเพื่อการลดภัยพิบัติแห่งสหประชาชาติ (United Nations International Strategy for Disaster Reduction หรือ UNISDR) ให้นิยามภัยพิบัติ (disaster) ว่าเป็นถึง สภาวะที่กระทบกระเทือนต่อระบบการทำหน้าที่ของสังคมอย่างร้ายแรงยิ่ง ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตมนุษย์ ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อมที่เกินไปกว่าความสามารถของสังคม ที่ได้รับผลกระทบจะจัดการ โดยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ของตนโดยลำพังได้ ศูนย์เตรียมความพร้อม ภัยพิบัติแห่งเอเชีย ได้ให้นิยามของภัยพิบัติเอาไว้ว่า ภัยพิบัติ หมายถึง ต้นตอของผลกระทบ ซึ่งก่อให้เกิดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของมนุษย์ หรือเกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ มีผลกระทบต่อสังคม และอื่นๆ อีกมากมาย⁷

สำหรับในภาษาไทยนั้นคำว่า ภัยพิบัติ เกิดจากการนำคำว่า ภัย ซึ่งหมายถึง สิ่งที่น่ากลัว หรือ อันตราย มารวมกับคำว่า พิบัติ ซึ่งหมายถึง ความฉิบหาย, ความหายนะ,

³ Shorter Oxford English Dictionary (1971).

⁴ Kreps, 'Sociological Inquiry and Disaster Research' (1984) 10 Annual Review of Sociology 309 at 312 อ้างใน Celia Wells, Negotiating Tragedy: Law and Disaster, sweet and Maxwell, 1995, p. 4.

⁵ Emergency Management : Principle and Practices for Local Government. Brabed TE, Hotmer GL edit. International City Management Association 1991: xviii อ้างใน อนันต์ ตันมุขกุล, "ภาพรวมของอุบัติภัยในฐานะวิกฤตการณ์ใหม่ของสังคม," ในการประชุมวิชาการประจำปีครั้งที่ 6 ธรรมศาสตร์ มหิดล กองทัพเรือ เรื่องอุบัติภัยในประเทศไทย : ปัญหาและการจัดการ, จัดโดยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ กรุงเทพมหานคร, 2541, น.4.

⁶ a serious disruption of the functioning of a society, causing widespread human, material, or environmental losses which exceed the ability of affected society to cope using only its own resources.

⁷ ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย, คู่มือเรื่ององค์ความรู้แห่งการจัดการความเสี่ยงจาก ภัยพิบัติ, (กรุงเทพมหานคร, : โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนในเมืองไทย, 2548), น.3.

ความเป็นอัมพล⁸ เมื่อรวมความกันแล้วจึงหมายถึง สิ่งที่น่ากลัวหรืออันตรายที่นำมาซึ่งความหายนะ และนอกจากนี้ยังมีการใช้คำอื่นๆ ในความหมายทำนองเดียวกันนี้อีกหลายคำ เช่น สาธารณภัย ภัยพิบัติสาธารณะ ซึ่งแต่ละคำก็มีคำจำกัดความที่ต่างกันออกไป ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ทิวา กมลเวช ได้ให้คำอธิบายเกี่ยวกับคุณลักษณะพิเศษของภัยพิบัติ เอาไว้ว่าภัยพิบัติ เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว ภัยหลักก่อให้เกิดภัยอื่นตามมา (Compound Hazard) ภัยพิบัติสามารถเพิ่มความรุนแรงได้ หากระดับของความอ่อนไหวของชุมชนมีสูง (Level of Community Vulnerability) ภัยพิบัติสามารถขยายผลสู่พื้นที่ต่างๆ ในวงกว้าง และเป็นพื้นที่ข้ามเขตปกครองของหน่วยงาน (Cross Jurisdiction) ภัยพิบัติมีความไม่แน่นอน (Uncertainty) ภัยพิบัติจะก่อให้เกิดความโกลาหล (Chaos)

จากการให้คำนิยามของคำว่าภัยพิบัติ (disaster) ดังที่กล่าวมาในข้างต้น นั้น แม้การให้คำนิยามจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่บ้างแต่โดยรวมแล้วสามารถสรุปได้ว่า ภัยพิบัติ มีลักษณะสำคัญอยู่ 2 ประการด้วยกันได้แก่ ประการแรกภัยพิบัติเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นแล้ว สร้างผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของผู้คนเป็นจำนวนมากและเป็นวงกว้าง ประการที่สองในการแก้ไข เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนั้นเกินกว่ากำลังของผู้ประสบเหตุและเกินกว่ากำลังของเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นที่เกิดเหตุ จะสามารถแก้ไขเหตุการณ์นั้นได้ ต้องอาศัยกลไกในการแก้ไขเหตุการณ์ที่มีประสิทธิภาพ จากหน่วยงานที่มีหน้าที่เฉพาะในระดับที่ใหญ่กว่ามาช่วยแก้ไข ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า ภัยพิบัติ (disaster) คือเหตุการณ์ร้ายที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบ หรือสร้างความเสียหายให้แก่ชีวิต และทรัพย์สินของคนเป็นจำนวนมากและเป็นวงกว้าง เกินกว่ากำลังของผู้ประสบเหตุจะรับมือได้ โดยลำพัง หรือเกินกว่าจะแก้ไขโดยใช้กลไกปกติที่มีอยู่ในท้องถิ่นที่ประสบเหตุ นั้น การแก้ไข ต้องอาศัย กลไกที่มีประสิทธิภาพมากกว่าของหน่วยที่มีหน้าที่จัดการโดยเฉพาะเข้ามาแก้ไขเหตุการณ์

2.1.2 ประเภทของภัยพิบัติ

ภัยพิบัติอาจจะจำแนกแยกแยะเป็นประเภทต่างๆ ได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ต่างๆ กันเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและจัดการกับภัยพิบัตินั้นๆ ดังนี้

2.1.2.1 แบ่งตามแนวคิดแบบคลาสสิก (Classicle concept) เป็นการแบ่งประเภทภัยพิบัติโดยจำแนกภัยพิบัติตามสาเหตุของการเกิด ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภทได้แก่¹⁰

(1) ภัยพิบัติอันเกิดจากธรรมชาติ (Natural disaster)

คือภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือจากปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สินโดยอาจแบ่งเป็นลักษณะต่างๆ ได้ดังนี้¹¹ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามฤดูกาล หรือเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ เช่น ภัยจาก

⁸ พจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542.

⁹ ทิวา กมลเวช, คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554), น.78-79.

¹⁰ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, คู่มือประชาชนในการเตรียมตัวให้รอดปลอดภัยภัยพิบัติ, (กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2552), น. 3.

¹¹ ศูนย์พัฒนาหนังสือ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, ภัยพิบัติทางธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2539), น. 2-3.

พายุต่างๆ ภัยน้ำท่วม ภัยจากคลื่นความร้อน ภัยจากอากาศหนาวผิดปกติ หรือกรณีภัยแล้ง เป็นต้น ภัยพิบัติที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของพื้นผิวโลก เช่น ภัยจากการเกิดแผ่นดินถล่ม การยุบตัวของผิวดิน ภัยจากแผ่นดินไหว ภัยจากภูเขาไฟระเบิด ภัยจากการเกิดคลื่นยักษ์สึนามิ เป็นต้น ภัยพิบัติที่เกิดจากเชื้อโรค สัตว์และแมลง เช่น ภัยพิบัติจากโรคระบาดต่างๆ ภัยจากการระบาดของสัตว์หรือแมลงบางชนิดที่มีมากกว่าปกติ เป็นต้น

(2) ภัยพิบัติอันเกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Manmade disaster)

คือภัยพิบัติที่มนุษย์เป็นผู้ก่อขึ้นจากกิจกรรมต่างๆ ในชีวิตของมนุษย์ เนื่องจากสิ่งประดิษฐ์ของมนุษย์เพื่อความสบาย หรือเพื่อการสงคราม ได้แก่¹² อุบัติเหตุจากการคมนาคม ภัยจากการก่อสร้าง ภัยจากการประกอบอุตสาหกรรม การรั่วไหลของสารเคมี ภัยจากการขัดแย้งทางลัทธิ การก่อวินาศกรรม การจลาจล การปะทะกันด้วยอาวุธ การสงคราม เป็นต้น

2.1.2.2 แบ่งตามแนวคิดใหม่ (Contemporary Concept) เป็นการแบ่งประเภทตามสาเหตุและเจตนาธรรมของการเกิด โดยแบ่งได้เป็น 3 ประเภทได้แก่¹³

(1) ภัยพิบัติธรรมชาติ

เป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติเช่น น้ำท่วม พายุ แผ่นดินถล่ม ภัยแล้ง แผ่นดินไหว ไฟป่า เป็นต้น

(2) ภัยพิบัติเทคโนโลยี

เป็นภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น อัคคีภัย ภัยจากการจราจรและคมนาคมขนส่ง ภัยจากการทำเหมือง เป็นต้น

(3) ภัยพิบัติซับซ้อน

เป็นภัยที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์โดยการมุ่งหวังผลทางการเมืองหรือผลทางสังคม เช่นการก่อการจลาจล การก่อการร้ายรูปแบบต่างๆ การอพยพหนีภัยการเมืองข้ามประเทศ เป็นต้น

2.1.2.3 การแบ่งตามประเภทความเสี่ยงภัย¹⁴

(1) ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Environmental) ภัยพิบัติประเภทนี้ได้แก่พายุเฮอริเคน แผ่นดินไหว น้ำท่วม เป็นต้น

(2) ภัยพิบัติโครงสร้างพื้นฐาน (Ordinary) ภัยพิบัตินี้เช่น อุบัติเหตุจากรถไฟ ซึ่งภัยพิบัตินี้เป็นประเภทที่มีความเสี่ยงต่ำและเป็นที่ทราบของผู้ใช้บริการแล้ว

(3) ภัยพิบัติทางเทคโนโลยี (Technological) เช่นกรณีการแผ่รังสีเป็นระยะทางสามไมล์ของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เชอโนบิว ที่ใดที่มีสถาบันเทคโนโลยีขั้นสูงตั้งอยู่พลเมืองในท้องถิ่นนั้นก็ย่อมมีความเสี่ยงสูงตามไปด้วย

¹² เฝ้าระวัง, น. 3-4.

¹³ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, คู่มือประชาชนในการเตรียมตัวให้รอดปลอดภัยพิบัติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2552), น. 4.

¹⁴ Cohen, D., Aftershock : the Psychological and Political Consequences of Disaster, 1991.อ้างใน Celia Wells, Negotiating Tragedy: Law and Disaster, sweet and Maxwell, 1995, pp. 5-6.

(4) ภัยพิบัติจากอุตสาหกรรม (Industrial) เช่นการทำงานในบ่อน้ำมันหรือเหมืองแร่ คนงานย่อมรู้ว่าจะทำงานที่เขานั้นเป็นอันตราย

(5) ภัยพิบัติจากฝูงชน (Crowd violence) เช่นกรณีการณ์การปะทะกันของแฟนบอลในสนามฟุตบอลเฮย์เซล (Heysel) จนทำให้กำแพงกันบนอัฒจันทร์ถล่มและมีผู้เสียชีวิต 39 คน หรือกรณีการเบียดเสียดกันเข้าชมเกมส์ฟุตบอลจนมีผู้เสียชีวิตถึง 96 คนในสนามฮิลส์โบโร (Hillsborough) เป็นต้น

จากการแบ่งแยกประเภทของภัยพิบัติดังที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นว่าภัยพิบัติสามารถจำแนกแยกแยะเป็นประเภทต่างๆ ได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับว่าจะจำแนกเพื่อศึกษาในวัตถุประสงค์ใด แต่โดยทั่วไปแล้วจะแบ่งภัยพิบัติออกเป็น 2 ประเภทตามสาเหตุหรือต้นตอที่ทำให้เกิดภัยพิบัตินั้น ได้แก่ภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาติ และภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ อย่างไรก็ตามภัยพิบัติในบางลักษณะก็มีความยากในการที่จำแนกแยกแยะลงไปให้ชัดเจนว่าเป็นภัยพิบัติที่เกิดจากสาเหตุใด เพราะในบางครั้งการกระทำบางอย่างของมนุษย์นั้นส่งผลทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสภาวะแวดล้อมทำให้เกิดภัยธรรมชาติขึ้นเช่นการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของโรงงานอุตสาหกรรมทำให้เกิดสภาวะโลกร้อนและมีภัยพิบัติทางธรรมชาติตามมา หรือในบางครั้งภัยธรรมชาติเองก็เป็นต้นเหตุทำให้เกิดภัยพิบัติจากสิ่งประดิษฐ์หรือเทคโนโลยีที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่นเมื่อมีการเกิดแผ่นดินไหวและเกิดคลื่นสึนามิ ส่งผลให้โรงไฟฟ้าพลังนิวเคลียร์เกิดมีสารกัมมันตรังสีรั่วไหลทำให้เกิดความเสียหาย เป็นต้น สำหรับในวิทยานิพนธ์นี้จะได้ทำการศึกษาความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากภัยพิบัติที่เป็นภัยพิบัติที่มีสาเหตุมาจากธรรมชาติ ซึ่งภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายได้มากมายทั้งจากการที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติโดยตรง และความเสียหายอาจจะเกิดจากการที่มนุษย์เข้าไปบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้น

2.1.3 ภัยพิบัติทางธรรมชาติ

การศึกษาในรายงานฉบับนี้จะได้ทำการศึกษาความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากภัยพิบัติที่เป็นภัยพิบัติที่มีสาเหตุมาจากธรรมชาติ โดยอาศัยการแบ่งประเภทของภัยพิบัติ ตามการแบ่งแบบคลาสสิก คือการแบ่งภัยพิบัติออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ ตามสาเหตุของการเกิดภัยพิบัติ ได้แก่ภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural disaster) และภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ (Manmade disaster)

2.1.3.1 ความหมายของภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Natural disaster)

ภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติหรือเกิดจากปรากฏการณ์ตามธรรมชาติ ไม่ได้เกิดจากการกระทำของมนุษย์ ไม่มีบุคคลผู้ใดเป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้นโดยตรง ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ชีวิต และทรัพย์สิน ลักษณะที่สำคัญของภัยพิบัติที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ ก็คือเป็นภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ เช่นการเกิดพายุฝนตกหนัก แผ่นดินไหว ภูเขาไฟระเบิด การเกิดคลื่นยักษ์ การเกิดโรคระบาด เป็นต้น และภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นภัยพิบัติที่รุนแรงเกินกว่าที่มนุษย์จะสามารถควบคุมหรือป้องกันมิให้เกิดขึ้นได้นอกจากนี้ภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นมักจะมีความรุนแรงและสร้างความเสียหายให้เกิดขึ้นอย่างมหาศาล

2.1.3.2 ถ้อยคำเกี่ยวกับภัยพิบัติที่ใช้ในระบบกฎหมายไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์หรือเหตุการณ์พิเศษที่เข้าข่ายของเหตุการณ์ที่เรียกว่า ภัยพิบัติ อยู่หลายฉบับแต่ละฉบับมีการบัญญัติถ้อยคำ และการให้นิยามที่แตกต่างกันออกไป ซึ่งถ้อยคำที่มีปรากฏว่าใช้อยู่ในระบบกฎหมายของไทยนั้นมีดังต่อไปนี้

(1) สถานการณ์ฉุกเฉิน

คำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นปรากฏในพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ.2548 ซึ่งตามพระราชกำหนดดังกล่าวได้ให้คำนิยามของคำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินไว้ในมาตรา 4 ว่า สถานการณ์ฉุกเฉิน หมายถึง สถานการณ์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขต ผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง คำว่าสถานการณ์ฉุกเฉินตามคำนิยามในพระราชกำหนดฉบับนี้เป็นการให้คำนิยามที่กว้างมาก สถานการณ์ฉุกเฉินจึงมีความหมายที่ครอบคลุมถึงสถานการณ์ต่างๆ ที่กระทบความสงบเรียบร้อยอย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตามถ้อยคำนิยามนี้เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่ามุ่งไปถึงเรื่องความมั่นคงโดยเฉพาะ และมุ่งถึงภัยที่มีสาเหตุมาจากการกระทำของมนุษย์

(2) สาธารณภัย

คำว่าสาธารณภัยนี้ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีการกำหนดคำนิยามของคำว่าสาธารณภัย ไว้ในบทบัญญัติมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุหรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และหมายความรวมถึงภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรมด้วย การให้คำนิยามตามพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะการให้นิยามโดยการยกตัวอย่าง ซึ่งคำว่าสาธารณภัยตามกฎหมายฉบับนี้ก็มี ความหมายที่กว้างครอบคลุมภัยพิบัติหลายประเภททั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และภัยพิบัติที่มนุษย์เป็นผู้ทำให้เกิดขึ้น

(3) ภัยพิบัติสาธารณะ

คำนี้ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีการกล่าวถึง ภัยพิบัติสาธารณะเอาไว้ คือ ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในมาตรา 73 ที่บัญญัติเอาไว้ว่า บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหารช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ เสียภาษีอากร

ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรมพิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ บทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึง ภัยพิบัติสาธารณะ แต่ไม่ได้มีการให้นิยามหรือคำจำกัดความของถ้อยคำ ดังกล่าวเอาไว้แต่อย่างใด

(4) อุบัติภัย อุบัติเหตุ

คำคำนี้แม้ไม่ปรากฏชัดในตัวบทกฎหมายแต่ก็มีการใช้กัน โดยทั่วไป ซึ่งมีการอธิบายความหมายเอาไว้ว่า หมายถึง ภัยอันเกิดมีขึ้นจากอุบัติเหตุคือภัยที่เกิดขึ้น เนื่องมาจากเหตุที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้า เป็นภัยที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายคนใดคนหนึ่ง หรือเกิดขึ้นกับ กลุ่มคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ซึ่งสามารถบรรเทาเหตุการณ์ได้ด้วยตัวของผู้เสียหาย หรือผู้ประสบเหตุได้¹⁵

2.1.3.3 ความหมายของภัยพิบัติทางธรรมชาติในระบบกฎหมายไทย

เมื่อพิจารณาจากการให้คำนิยามถ้อยคำต่างๆ ในระบบกฎหมายไทย ข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า คำว่าสถานการณ์ฉุกเฉิน ตามพระราชกำหนดการบริหารราชการ ในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 นั้น เป็นการกำหนดนิยามของสถานการณ์ฉุกเฉินที่มีความหมายกว้าง เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นไปในเรื่องของภัยอันเกิดขึ้นจากการกระทำ ของมนุษย์และเป็นภัยต่อความมั่นคงของชาติเป็นหลัก สำหรับคำว่าอุบัติเหตุ อุบัติภัยที่มีการใช้กัน โดยทั่วไปนั้นก็มีความแตกต่างจากภัยพิบัติ อุบัติเหตุ หรืออุบัติภัยนั้นแม้ว่าจะเป็นภัยที่เกิดขึ้น อย่างปัจจุบันทันด่วนเช่นกันแต่อุบัติเหตุ หรืออุบัติภัยนั้นเป็นภัยที่สร้างความเสียหายในวงจำกัด ผู้ที่ ประสบเหตุหรือกลไกการจัดการตามปกติสามารถที่จะจัดการหรือแก้ไขเหตุการณ์นั้นได้ ซึ่งต่างจาก ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้วส่งผลกระทบหรือผลเสียหายเป็นวงกว้างผู้ประสบเหตุหรือกลไกการแก้ไข ตามปกติไม่สามารถจัดการหรือแก้ไขได้ เมื่อพิจารณาคำนิยามของคำว่าสาธารณภัย แล้วจะเห็นได้ว่า การนิยามคำนี้ใช้วิธีการยกตัวอย่าง และเป็นการให้คำนิยามที่กว้าง หมายความว่ารวมถึงทั้งภัยที่เกิดจาก ธรรมชาติ และเกิดจากการกระทำของมนุษย์ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าภัยพิบัติทางธรรมชาติในระบบ กฎหมายไทยนั้น เป็นส่วนหนึ่งของสาธารณภัย นั่นเอง สำหรับภัยพิบัติสาธารณะซึ่งเป็นถ้อยคำ ตามรัฐธรรมนูญนั้นเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่าสาธารณภัย

2.2 ข้อความคิดเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ

ภัยพิบัติไม่ว่าจะเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติ หรือภัยพิบัติที่มนุษย์เป็นผู้ก่อให้เกิดขึ้น ต่างก็สร้างความเสียหายอย่างมหาศาลได้เช่นกัน การจะรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้ จะต้องอาศัย กลไกที่มีประสิทธิภาพ การจัดการภัยพิบัติ เป็นหลักการหนึ่งที่ถูกนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหาร จัดการเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น หลักการจัดการภัยพิบัตินี้จะเป็นหลักการพื้นฐานที่นำไปสู่การกำหนด นโยบายในการรับมือกับภัยพิบัติรูปแบบต่างๆ และที่สำคัญจะนำไปสู่การบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

¹⁵ กิตติศักดิ์ ปรกติ, “หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหลักสำคัญที่ถูกมองข้าม,” สืบค้น เมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2557, จาก <http://www.isranews.org/thaireform-data-politics/item/15390-2011-12-22-04-00-55.html> .

กับการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ตลอดจนการกำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐ และความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับบุคคลเมื่อมีเหตุการณ์ภัยพิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบต่อไป

2.2.1 ความหมายของการจัดการภัยพิบัติ

การบริหารจัดการภัยพิบัติ หมายถึง การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินอันเกิดจากสิ่งที่เป็นภัยทั้งทางธรรมชาติและมิใช่ธรรมชาติ เช่น ภัยทางเทคโนโลยีที่มากับความทันสมัย และภัยจากการกระทำของมนุษย์ในรูปแบบอื่น ๆ โดยรัฐจะจัดระเบียบโครงสร้างขององค์กรที่มีหน้าที่โดยตรงให้ใช้ความเป็นมืออาชีพ (professionalization) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการเตรียมพร้อมการตอบสนอง และการฟื้นฟู สภาวะการณ์ภัยพิบัติ¹⁶

การป้องกันการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นเรื่องยาก แต่การวางระบบบริหารจัดการที่ดีจะทำให้ลดความสูญเสียได้มาก การจัดการภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุ การรับมือในภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ช่วยชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์ ในอดีตการจัดการภัยพิบัติมักเน้นการช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลัก แต่แนวโน้มของการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่จะมีลักษณะของการเตรียมการเชิงรุกมากขึ้น โดยดำเนินการตามวิธีการต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ รวมทั้งมาตรการที่ครอบคลุมการแก้ปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว ซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการเรียกว่า วงจรการจัดการสาธารณภัย¹⁷

2.2.2 หลักในการจัดการภัยพิบัติ

2.2.2.1 หลักความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Justices)¹⁸

สังคมที่มีโครงสร้างต่างกัน แม้จะเผชิญกับภัยทางธรรมชาติประเภทและความรุนแรงในระดับเดียวกัน อาจนำไปสู่ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สังคมนั้นต้องเผชิญต่างกันได้ ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่สามารถจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมมนุษย์ ดังนั้นรัฐจึงต้องใช้อำนาจบางประการในการบรรเทาผลร้ายของภัยธรรมชาติ การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับสิ่งแวดล้อมแต่เดิมเน้นไปที่สิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยต้นเหตุ (determinants) เนื่องจากเป็นสิ่งที่มนุษย์ไม่สามารถสร้างขึ้นได้ แต่ในความเป็นจริง การพัฒนาไปสู่

¹⁶ ทวีดา กมลเวช, “DISASTER AND EMERGENCYMANAGEMENT,” สืบค้นเมื่อ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2556, <http://www.scribd.com/doc/101491471/Disaster-and-Emergency-Mgt-Thammasart>.

¹⁷ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ” รายงานการศึกษาเบื้องต้นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554, น.4.

¹⁸ ชาญวิทย์ ชัยกันย์, “แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐ และมาตรการป้องกันภัยพิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น,” สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2557, จาก <http://intranet/02-office/office44/Deciston/5deciston/dicistonnew.pdf>.

ความทันสมัย ระบบเศรษฐกิจและสังคมมีส่วนทำให้มีการการใช้ประโยชน์จากสิ่งแวดล้อมและเกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามมา ซึ่งโดยตัวของมันเองไม่ใช่เรื่องที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ แต่เป็นสิ่งที่สร้างขึ้นโดยกระบวนการทางสังคม (social construction) ดังนั้น โอกาสในการได้ประโยชน์และความเสี่ยงในการได้รับภัยคุกคามจากสิ่งแวดล้อมในแต่ละสังคมจึงแตกต่างกัน เนื่องจากการมีระบบทางสังคมที่ต่างกัน ปัจจัยที่ทำให้การเข้าถึงโอกาสในการใช้ประโยชน์จากธรรมชาติ ไม่เท่าเทียมกัน (sets of unequal access to opportunities) และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในการได้รับความเสี่ยงในการได้รับภัยคุกคาม (unequal exposures to risks) ความไม่เท่าเทียมเหล่านี้เป็นผลมาจากระบบเศรษฐกิจสังคม (socio-economic system) นั่นเอง เมื่อพิจารณาผลกระทบของภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในสังคมใดสังคมหนึ่งแล้ว มักจะพบประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความยุติธรรมร่วมด้วย บุคคลบางกลุ่มได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติมากกว่าบุคคลบางกลุ่มอยู่เสมอ ทั้งๆ ที่ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสาธารณะภัยอย่างหนึ่ง ซึ่งกระทบต่อประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวมเสมอ ความไม่เท่าเทียมในความเสี่ยงที่จะได้รับภัยจากสิ่งแวดล้อม จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (environmental justices) สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อมแห่งสหรัฐอเมริกา (The United States Environmental Protection Agency หรือ EPA) ได้ให้ความหมายของความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมร่วมสมัย ไว้ว่า การปฏิบัติที่เท่าเทียมกันและการเข้ามามีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของประชาชนทุกหมู่เหล่า โดยไม่เลือกชาติพันธุ์ สีผิว ชาติกำเนิดหรือฐานะทางเศรษฐกิจ ในการพัฒนา การนำไปปฏิบัติและการบังคับตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดย EPA ต้องการให้เป้าหมายดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในทุกชุมชน และเพื่อทุกคนในประเทศนี้ (สหรัฐอเมริกา) ความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม จะบรรลุได้ก็ต่อเมื่อทุกคนได้รับการปกป้องอย่างเท่าเทียมจากภัยคุกคาม ทางสิ่งแวดล้อมและทางสุขภาพ รวมถึงได้เข้าถึงกระบวนการตัดสินใจของรัฐอย่างเสมอภาคในการมีสิ่งแวดล้อมที่ดีสำหรับการใช้ชีวิต การเรียนรู้และ ในการทำงานของตน¹⁹ ความไม่ยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม หรือความไม่ยุติธรรมที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติย่อมเป็นการสร้างภาระสาธารณะให้กับบุคคลบางกลุ่มที่ต้องแบกรับในสัดส่วนที่สูงกว่ากลุ่มอื่น การเข้ามาเยียวยา (remedies) ของรัฐเพื่อให้เกิดความเสมอภาคในการแบกรับภาระสาธารณะของประชาชนดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ตามธรรมชาติ (natural duties) หรือหน้าที่พื้นฐานของรัฐเสรีประชาธิปไตยในปัจจุบัน ซึ่งอาจจะสะท้อนออกมาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือจากแนวคำพิพากษาของศาล

¹⁹ Environmental Justice is the fair treatment and meaningful involvement of all people regardless of race, color, national origin, or income with respect to the development, implementation, and enforcement of environmental laws, regulations, and policies. EPA has this goal for all communities and persons across this Nation. It will be achieved when everyone enjoys the same degree of protection from environmental and health hazards and equal access to the decision-making process to have a healthy environment in which to live, learn, and work.

2.2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับความล่อแหลมต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติ (Vulnerability)²⁰

ความล่อแหลม (vulnerability) ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นนั้น ภัยพิบัติ (disaster) เป็นผลที่เกิดจากการปะทะกันระหว่างปรากฏการณ์ทางธรรมชาติ และกลุ่มบุคคลที่มีความล่อแหลมต่อปรากฏการณ์ดังกล่าว นำมาซึ่งความสูญเสียในชีวิตและทรัพย์สิน ความสูญเสียดังกล่าวจะมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับระดับความล่อแหลมของกลุ่มบุคคลนั้นๆ ความล่อแหลม (vulnerability) คือระดับที่ชุมชนหนึ่งๆ มีความเสี่ยงจากการเกิดขึ้นของปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่รุนแรง ทั้งนี้ ความเสี่ยง หมายถึงความเป็นไปได้ของการเกิดขึ้นและระดับที่ปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคมและปัจจัยทางสังคมวิทยาการเมืองจะส่งผลกระทบต่อความสามารถของชุมชนนั้นๆ ในการจัดการและฟื้นตัวจากการเกิดปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่รุนแรงเช่นนั้น หรือ ความล่อแหลมอาจจะหมายถึง ลักษณะ (characteristics) ของบุคคลและกลุ่มบุคคลที่ได้อาศัยอยู่ในพื้นที่ทางธรรมชาติ ทางสังคมและทางเศรษฐกิจ (natural, social and economic space) ซึ่งภายใต้พื้นที่ดังกล่าวนี้พวกเขาถูกทำให้เป็นบุคคลและกลุ่มบุคคลที่มีความล่อแหลมต่อปรากฏการณ์มากหรือน้อยต่างกัน เนื่องจากพวกเขามีสถานะในสังคมที่ต่างกัน ความล่อแหลมต่อภัยพิบัติจึงหมายถึง ความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้นๆ โดยความเสี่ยงดังกล่าวขึ้นอยู่กับปัจจัยของแต่ละสังคม ของแต่ละบุคคลที่เผชิญกับภัยพิบัตินั้น โดยปัจจัยที่มีผลต่อความล่อแหลมอาจจะแบ่งได้เป็น ความล่อแหลมทางกายภาพ (physical vulnerability) ความล่อแหลมลักษณะที่ตั้งอยู่บนเงื่อนไข ส่วนบุคคล หรือองค์ประกอบต่างๆ ที่นำไปสู่ความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติ เช่น โครงสร้างอาคาร ความใกล้หรือไกลจากแหล่งกำเนิดภัยธรรมชาติ ลักษณะของภัยธรรมชาติ รวมความไปถึงความสามารถทางเทคโนโลยีในการต่อต้านภัยธรรมชาติด้วย เป็นต้น และความล่อแหลมทางสังคมเศรษฐกิจ (socio-economic vulnerability) เป็นปัจจัยทางด้านสังคมเศรษฐกิจ ชนชั้นทางสังคม เพศ หรือชาติพันธุ์ เป็นต้น การที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลมีปัจจัยทางด้านสังคมเศรษฐกิจ (socio-economic factors) ต่างกันจะมีระดับของการได้รับภัยคุกคามจากธรรมชาติที่ต่างกัน แนวคิดของความล่อแหลมเป็นการเปลี่ยนแปลงมุมมองเกี่ยวกับภัยธรรมชาติ ที่แต่เดิมถูกมองว่าเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นทางกายภาพและโดยธรรมชาติเท่านั้น มาสู่การพิจารณาเชื่อมโยงกับปัจจัยทางเศรษฐกิจสังคม การนำองค์ประกอบทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรมและทางด้านสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาทำให้เกิดความเข้าใจเรื่องภัยธรรมชาติในมิติที่หลากหลาย อันนำไปสู่การกำหนดนโยบายในการจัดการภัยพิบัติและอาจจะนำไปเป็นหลักการในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติและเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติด้วย

²⁰ ชาญวิทย์ ชัยกันย์. อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 16,

2.2.3 กระบวนการในการจัดการ

2.2.3.1 กระบวนการจัดการภัยพิบัติตามวัฏจักรการเกิดภัย

กระบวนการจัดการภัยพิบัติ (Disaster management) โดยทั่วไป มีขั้นตอนสำคัญในการจัดการตาม วัฏจักรของภัยพิบัติ (Disaster cycle)²¹ ซึ่งแบ่งได้เป็นขั้นตอน 3 ขั้นตอนได้แก่

(1) กระบวนการก่อนเกิดภัย

กระบวนการก่อนเกิดภัยพิบัติเป็นขั้นตอนที่เป็นการป้องกัน และเตรียมการเพื่อความพร้อมในการเผชิญกับเหตุภัยพิบัติ ในขั้นตอนนี้มีกิจกรรมที่ต้องทำอยู่หลากหลาย กิจกรรม เช่น การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับภัยพิบัติ การวิเคราะห์ความเสี่ยง การเตือนภัย มีการจัดแผน อำนวยการ แผนการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย การวางระบบในการป้องกันภัยพิบัติต่าง ๆ การชักซ้อม การปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์เป็นต้น

(2) ขณะเกิดภัยพิบัติ

เป็นกระบวนการขั้นตอนในการเผชิญเหตุ เป็นกระบวนการ ในการตอบโต้สถานการณ์เช่นมีการกู้ภัย การระงับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น และการช่วยเหลือผู้ประสบ ภัยพิบัติโดยจำเป็นที่จะต้องทำอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(3) กระบวนการหลังเกิดภัยพิบัติ

เป็นกระบวนการภายหลังจากที่สถานการณ์ภัยพิบัติได้ผ่านพ้น ไปแล้ว ในขั้นตอนนี้จะเป็นการฟื้นฟูพื้นที่ที่ประสบเหตุ การช่วยเหลือฟื้นฟูทางด้านอาชีพ การซ่อมแซมสิ่งสาธารณูปโภค และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยด้านการรักษาพยาบาลเป็นต้น เพื่อให้ พื้นที่ประสบภัยและผู้ประสบภัยกลับสู่สภาพเดิม

2.2.3.2 กระบวนการจัดการภัยพิบัติตามแนวคิดของ สำนักงาน

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ตามรายงานเรื่องการจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟูบูรณะหลังการเกิด ภัยกรณีศึกษาประเทศไทยและประเทศอื่นๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ (ส.ศ.ช.) ได้วางแนวคิดการจัดการภัยพิบัติ โดยเห็นว่าการป้องกันการเกิดภัยพิบัติ ทางธรรมชาติเป็นเรื่องยาก แต่การวางระบบบริหารจัดการที่ดีจะทำให้ลดความสูญเสียได้มาก การจัดการภัยพิบัติเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ตั้งแต่การเตรียมการก่อนเกิดเหตุ การรับมือในภาวะฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์ ช่วยชีวิต และการฟื้นฟูบูรณะหลังเหตุการณ์ ในอดีตการจัดการภัยพิบัติมักเน้นเรื่อง การช่วยเหลือบรรเทาทุกข์เป็นหลักแต่แนวโน้มของการจัดการภัยพิบัติสมัยใหม่จะมีลักษณะของ การเตรียมการเชิงรุกมากขึ้นโดยดำเนินการด้วยวิธีการต่างๆ เพื่อหลีกเลี่ยงการสูญเสียชีวิตและ ทรัพย์สินที่จะเกิดขึ้นจากภัยพิบัติ รวมทั้งมาตรการที่ครอบคลุมการแก้ไขปัญหาทั้งระยะสั้นและระยะยาว

²¹ วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ และคณะ, “รายงานการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อม และลดผลกระทบจากภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ,” กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรุงเทพมหานคร, 2549 ปรับปรุง 2550, น.1.

ซึ่งเป็นการวางแผนเพื่อเผชิญหน้ากับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเกิดเหตุ ระหว่างเกิดเหตุ และหลังเกิดเหตุ ที่ต่อเนื่องจนครบกระบวนการ เรียกว่า ‘วงจรการจัดการสาธารณภัยประกอบด้วย’²²,

(1) การป้องกัน (Prevention)

การดำเนินการเพื่อหลีกเลี่ยงหรือขัดขวางมิให้ภัยพิบัติและความสูญเสียเกิดขึ้นแก่ชีวิต ทรัพย์สินและชุมชน เช่น การสร้างเขื่อน เพื่อป้องกันน้ำท่วม การควบคุมไฟป่า การออกกฎหมายห้ามใช้ที่ดินในพื้นที่เสี่ยงภัย และการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของสิ่งก่อสร้าง เป็นต้น

(2) การบรรเทาผลกระทบ (Mitigation)

กิจกรรมที่มุ่งในการลดผลกระทบและความรุนแรงของภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดอันตรายและความสูญเสียแก่ชุมชนและประเทศชาติ เนื่องจากการป้องกันและการบรรเทาผลกระทบมีความหมายใกล้เคียงกันในหลายประเทศจึงใช้มาตรการทั้ง 2 ด้านควบคู่กัน การบรรเทาความสูญเสียจากภัยพิบัติเป็นเรื่องกว้างขวางและครอบคลุมการดำเนินงานหลายด้าน จึงต้องการการประสานงานที่ดีมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของกิจกรรมต่างๆ การปรับปรุงระบบแจ้งเตือนภัย การวางแผนควบคุมการใช้ที่ดิน การปรับแผนการเกษตรเพื่อกระจายความเสี่ยง รวมถึงการสร้างความรู้ความตระหนักรู้ของสาธารณชนผ่านการให้การศึกษาและฝึกอบรม

(3) การเตรียมพร้อม (Preparedness)

การเตรียมการล่วงหน้าเพื่อเพิ่มขีดความสามารถให้กับรัฐบาล องค์กรปฏิบัติ ชุมชน และปัจเจกบุคคล ในการเผชิญกับภาวะการเกิดภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการป้องกันและบรรเทาต้องการผลักดันในเชิงนโยบายขณะที่การเตรียมพร้อมเป็นบทบาทหน้าที่ของหน่วยปฏิบัติจำนวนมากที่ต้องประสานงานกันมาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การจัดทำแผนรองรับภาวะฉุกเฉิน การเตรียมการอพยพประชากรการวางแผนแจ้งเตือน และระบบการสื่อสารในภาวะฉุกเฉิน รวมถึงการฝึกซ้อมและอบรมให้ความรู้แก่สาธารณชนด้วย เนื่องจากในกรณีที่มีการเตรียมพร้อมของรัฐบาลมีข้อจำกัดการเตรียมพร้อมในระดับบุคคลและครัวเรือนจะสามารถช่วยรักษาชีวิตและทรัพย์สินได้เช่นกัน

(4) การรับสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response)

การปฏิบัติอย่างทันทีทันใดเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นโดยมีมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยชีวิต ป้องกันอันตราย และความสูญเสียต่างๆ เช่น การค้นหาช่วยชีวิต การกู้ภัย การอพยพ การผจญเพลิง การแจกจ่ายอาหารและยาการจัดทำที่พักชั่วคราว การปฐมพยาบาลเบื้องต้นและการนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น

(5) การฟื้นฟูบูรณะ (Recovery)

การฟื้นฟูบูรณะเป็นขั้นตอนที่ดำเนินการเมื่อเหตุการณ์ภัยพิบัติผ่านพ้นไปแล้ว เพื่อให้พื้นที่หรือชุมชนที่ได้รับภัยพิบัติกลับคืนสู่สภาพที่ดีขึ้นระดับหนึ่ง ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลา 5-10 ปี มาตรการที่สำคัญ ได้แก่ การซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐาน สิ่งก่อสร้างที่อยู่อาศัย

²² สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. *อ่วงแล้ว เจริญรอด* ที่ 15, น.4-5

การจัดตั้งชุมชนใหม่ การให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนที่ประสบภัยสำหรับ
มาตรการฟื้นฟูบูรณะในระยะยาวจะนำไปสู่เรื่องของการพัฒนาต่อไป

(6) การพัฒนา (Development)

ขั้นตอนการพัฒนาภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติเป็นเรื่องที่มี
ขอบเขตกว้างกว่าการพัฒนาเฉพาะพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายเท่านั้น โดยครอบคลุมถึงการทบทวน
และศึกษาประสบการณ์การจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้วทำการปรับปรุงระบบการดำเนินงานต่างๆ
ที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อลดความสูญเสียให้น้อยที่สุด

2.3 ภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทย

ภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทยจำแนกออกเป็น 8 ประเภท²³ ประกอบด้วย

(1) พายุหมุนเขตร้อน (Tropical Cyclones) พายุฤดูหมุนเขตร้อน จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูฝน
เป็นพายุที่เกิดขึ้นเหนือทะเลจีนใต้ และมหาสมุทรแปซิฟิกในเขตร้อน มีศูนย์กลางประมาณ 200 กิโลเมตร
มีลมพัดเวียนรอบศูนย์กลางทิศทวนเข็มนาฬิกาในซีกโลกเหนือ ศูนย์กลางเป็นวงกลมประมาณ
15-60 กิโลเมตร

(2) แผ่นดินไหว (Earthquakes) แผ่นดินไหว ภัยธรรมชาติซึ่งเกิดจากการปลดปล่อย
พลังงานใต้พิภพ จากการเกิดภูเขาไฟระเบิด แผ่นดินเลื่อน แผ่นดินถล่ม และเกิดจากมนุษย์ เช่น
ระเบิดปรมาณู แผ่นดินไหวในประเทศไทยมักเกิดขึ้นบริเวณภาคเหนือ มักเกิดแผ่นดินไหวขนาด
3-4 ริคเตอร์ และเคยเกิดขนาดใหญ่สุดที่บันทึกได้ 5.6 ริคเตอร์ ที่ อ.ท่าสองยาง จ.ตาก วันที่ 17 ก.พ.
2518 รวมถึงครั้งล่าสุดเมื่อต้นปี พ.ศ. 2557 บันทึกได้ 6.7 ริคเตอร์ ที่ อ.พาน จ. เชียงราย ซึ่งมี
บ้านเรือนและสถานที่ราชการหลายแห่งได้รับความเสียหายอย่างมาก และอาจก่อให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิ
ตามมาด้วย ซึ่งสึนามิ (Tsunami) เป็นคลื่นขนาดยักษ์ที่เกิดจากการแทนที่น้ำอย่างรุนแรง ทำให้
มวลของน้ำเกิดการเคลื่อนที่ด้วยความเร็วสูง ในลักษณะเดียวกันกับการโยนก้อนหินลงในน้ำ แล้วเกิด
ระลอกคลื่นแผ่ออกจากจุดที่ก้อนหินตกกระทบ ปรากฏการณ์ธรรมชาติบางอย่าง ได้แก่ ภูเขาไฟระเบิด
ในทะเล แผ่นดินไหวหรือแผ่นดินถล่มในทะเล และอุกกาบาต หรือดาวหางที่ตกลงในทะเล จะทำให้
เกิดปรากฏการณ์แทนที่น้ำในลักษณะดังกล่าวอย่างรุนแรง ทำให้มวลของน้ำเคลื่อนที่ด้วยความเร็วสูง
เกิดเป็นคลื่นสึนามิที่มีพลังงานมหาศาลและมีความเร็วสูงมาก ในระหว่างที่สึนามิเคลื่อนที่อยู่ใน
มหาสมุทรจะมีลักษณะเป็นคลื่นใต้น้ำ ที่เห็นเป็นเพียงระลอกสูงราว 30 เซนติเมตร ถึง 1 เมตรเท่านั้น
แต่เมื่อสึนามิเคลื่อนที่เข้าหาฝั่ง สู่เขตนํ้าตื้น ความเร็วจะลดลง ในขณะที่ความสูงของคลื่นกลับยิ่งทวีขึ้น
ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากคลื่นยักษ์สึนามิเมื่อเกิดแผ่นดินไหวบริเวณเกาะสุมาตราของอินโดนีเซีย
เมื่อปี พ.ศ. 2547

²³ กรมอุตุนิยมวิทยา, “ภัยธรรมชาติในประเทศไทย” <http://www.tmd.go.th/info/risk.pdf>.
เข้าถึงข้อมูลเมื่อ 1 พฤษภาคม 2557.

(3) อุทกภัย (Floods) อุทกภัย เกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่องเป็นเวลานาน มีสาเหตุจาก พายุหมุนเขตร้อน มรสุมตะวันตกเฉียงใต้กำลังแรง ร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรง และแผ่นดินไหว ทำให้เชื่อนแตก อุทกภัยแบ่งได้ 2 ประเภท ได้แก่ อุทกภัยจากน้ำป่าไหลหลากและน้ำท่วมฉับพลัน เกิดจากฝนตกหนักติดต่อกันหลายชั่วโมง ดินซึบน้ำไม่ทัน น้ำฝนไหลบ่าเหนือผิวดินลงสู่พื้นราบอย่างรวดเร็ว ความแรงของน้ำทำลายต้นไม้ อาคาร ถนน สะพาน ซีวิต ทรัพย์สิน และอุทกภัยจากน้ำท่วมขัง และน้ำเอ่อนอง เกิดจากน้ำในแม่น้ำ ลำธารล้นตลิ่ง มีระดับสูงเกินจากสภาวะปกติ ท่วมและแช่ขัง ทำให้การคมนาคมได้รับผลกระทบ เศรษฐกิจชะงัก เกิดโรคระบาด ทำลายสาธารณูปโภค และพืชผลการเกษตรได้รับความเสียหาย

(4) พายุฟ้าคะนองหรือพายุฤดูร้อน (Thunderstorms) พายุฝนฟ้าคะนอง ภัยธรรมชาติ ซึ่งเกิดจากฝนฟ้าคะนอง และลมแรง อากาศร้อนลอยสูงขึ้น อากาศข้างเคียงไหลเข้ามาแทนที่ ไอน้ำ กลั่นตัวเป็นเมฆ ทวีความสูงมากขึ้น มองเห็นคล้ายทั้งตีเหล็กสีเทาเข้ม มีฟ้าแลบ ฟ้าร้อง ฟ้าผ่า เกิดพายุฝนฟ้าคะนอง ลมกระโชกแรง บางครั้งมีลูกเห็บ หากตกต่อเนื่องหลายชั่วโมง อาจเกิดน้ำป่าไหลหลาก น้ำท่วมฉับพลัน อาจเกิดพายุลมหมุนหรือ พายุวงช้างมีลมแรงมาก ทำความเสียหาย บริเวณที่เคลื่อนผ่านพายุฤดูร้อน เกิดขึ้นในช่วงฤดูร้อน เกิดจากถูกระเบิดอากาศกระทำให้อลอยขึ้นสู่เบื้องบนอย่างรวดเร็ว ทำให้เกิดการกลั่นตัวของไอน้ำเป็นละอองน้ำและมีการเสียดสีระหว่างละอองน้ำกับอากาศจนเกิดประจุไฟฟ้า จึงทำให้เกิด พายุฝนฟ้าคะนองและอาจมีลูกเห็บทำความเสียหายได้ในบริเวณเล็กๆ ช่วงเวลาสั้นๆ ความเร็วลมประมาณ 50 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

(5) แผ่นดินถล่ม (Land Slides) แผ่นดินถล่มเกิดจากการเคลื่อนที่ของแผ่นดินและกระบวนการซึ่งเกี่ยวกับการเคลื่อนที่ของดินและหิน เนื่องจากแรงดึงดูดของโลก ตามความลาดชันของลาดเขา ส่วนมากเกิดจากเหตุการณ์ต่อเนื่องจากฝนตกหนัก และไม่มีการปลูกพืชคลุมดิน

(6) คลื่นพายุซัดฝั่ง (Storm Surges) คลื่นพายุซัดฝั่ง เป็นลักษณะของคลื่นขนาดใหญ่ที่เกิดในทะเลและมหาสมุทรขณะที่พายุกำลังเคลื่อนขึ้นฝั่ง ความสูงของคลื่นจะขึ้นอยู่กับความแรงของพายุ คลื่นพายุซัดฝั่งนี้กำลังในการทำลายล้างสูงมาก ดังเช่นที่เคยเกิดที่แหลมตะลุมพุก จังหวัดนครศรีธรรมราช เมื่อปี พ.ศ.2505 ขณะที่พายุโซนร้อน “แฮเรียต” เคลื่อนขึ้นฝั่ง และอีกเหตุการณ์หนึ่งคือที่อำเภอท่าแซะ และอำเภอปะทิว จังหวัดชุมพร เมื่อครั้งพายุไต้ฝุ่น “เกย์” เคลื่อนขึ้นฝั่งเมื่อปี พ.ศ.2532

(7) ไฟป่า (Fires) ไฟป่า เป็นภัยธรรมชาติซึ่งเกิดจากมนุษย์เป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ การเผาหาวของป่า เผาไร่ไร่เลื่อนลอย เผากำจัดวัชพืช ส่วนน้อยที่เกิดจากการเสียดสีของต้นไม้แห้งปลายเดือนกุมภาพันธ์-ต้นพฤษภาคม ทำให้เกิดมลพิษในอากาศมากขึ้น ผงฝุ่น ควันไฟกระจายในอากาศทั่วไป ไม่สามารถลอยขึ้นเบื้องบนได้ มองเห็นไม่ชัดเจน สุขภาพเสื่อม พืชผลการเกษตร ด้อยคุณภาพ แหล่งทรัพยากรลดลง

(8) ภัยแล้ง ฝนแล้งไม่ตกตามฤดูกาล มีสาเหตุจาก พายุหมุนเขตร้อนเคลื่อนผ่านประเทศไทยน้อย ร่องความกดอากาศต่ำมีกำลังอ่อน มรสุมตะวันตกเฉียงใต้มีกำลังอ่อน เกิดสภาวะฝนทิ้งช่วงเป็นเวลานาน หรือเกิดปรากฏการณ์เอลนีโญรุนแรง ทำให้ฝนน้อยกว่าปกติ ทำให้ผลผลิตการเกษตรเสียหาย

เนื่องจากงานวิจัยชิ้นนี้มีขอบเขตเฉพาะกรณีของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น และเน้นในกรณีน้ำท่วมใหญ่ในไทยและแผ่นดินไหวของญี่ปุ่น จึงขอประมวลเหตุการณ์และการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นทั้งสองกรณีโดยละเอียด ดังนี้

2.4 ประมวลเหตุการณ์อุทกภัยที่สำคัญในประเทศไทย

“อุทกภัย” จัดเป็นภัยที่เกิดขึ้นเนื่องจากมี “น้ำ” เป็นสาเหตุสำคัญแห่งเหตุภัยพิบัติประเภทนี้ โดยอุทกภัยอาจจะเป็นภาวะน้ำท่วม น้ำป่าไหลหลาก เป็นต้น ซึ่งโดยปกติเหตุการณ์อุทกภัยจะเกิดจากฝนตกหนักต่อเนื่องกันเป็นเวลานาน บางครั้งทำให้เกิดแผ่นดินถล่ม หรืออาจมีสาเหตุมาจากพายุหมุนเขตร้อน ลมมรสุมมีกำลังแรง ร่องความกดอากาศต่ำมีกำลังแรง อากาศแปรปรวน น้ำทะเลหนุน แผ่นดินไหว เขื่อนพัง ทำให้เกิดอุทกภัยได้เสมอ ทั้งนี้ สามารถจำแนกเหตุการณ์อุทกภัยได้ 3 ลักษณะ คือ

(1) เหตุอุทกภัยที่เกิดจากน้ำป่าไหลหลากจะมีเหตุมาจากฝนตกหนักบนภูเขา หรือต้นน้ำลำธาร และไหลบ่าลงที่ราบอย่างรวดเร็ว เพราะไม่มีต้นไม้อุดกั้นช่วยดูดซับ ชะลอกระแส น้ำความเร็วของน้ำอาจพัดพาท่อนซุง และต้นไม้ลงมาตามกระแสน้ำด้วย และเป็นเหตุให้เกิดผลกระทบต่อบ้านเรือน ถนน สะพาน สิ่งก่อสร้างที่ขวางเส้นทางน้ำ รวมทั้งชีวิตมนุษย์และสัตว์จนได้รับความเสียหาย ล้มตายในที่สุด

(2) เหตุอุทกภัยที่เกิดจากน้ำท่วมขัง น้ำเอ่อนอง ซึ่งเกิดจากน้ำล้นตลิ่ง โดยน้ำมีระดับสูงจากปกติท่วมแช่ขัง ทำให้การคมนาคมหยุดชะงัก เกิดโรคระบาดได้ ทำลายพืชผลเกษตรกรรม

(3) อุทกภัยจากเหตุคลื่นซัดฝั่ง เกิดจากพายุลมแรงซัดฝั่ง ทำให้น้ำท่วมบริเวณชายฝั่งทะเล บางครั้งมีคลื่นสูงถึง 10 เมตร ซัดเข้าฝั่งซึ่งสามารถทำลายทรัพย์สินและชีวิตได้ ทั้งนี้ เหตุอุทกภัยที่เกิดน้ำทะเลยังรวมถึงระดับน้ำขึ้น - น้ำลงที่ผิดปกติ เฉกเช่นเหตุการณ์น้ำทะเลหนุนสูงสุด 1.30 เมตร ซึ่งสูงสุดในประวัติศาสตร์และเป็นผลให้ระดับน้ำแม่น้ำเจ้าพระยาสูงกว่า 2.35 - 2.40 เมตร เมื่อวันที่ 25 ตุลาคม พ.ศ. 2554 เมื่อพิจารณาสถานการณ์เหตุอุทกภัยครั้งใหญ่ที่เกิดขึ้นในประเทศไทย จะพบว่าเกิดเหตุการณ์กว่า 10 ครั้ง ที่ประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยพิบัติจาก “น้ำท่วม” ดังนี้²⁴

ครั้ง 1 เมื่อ พ.ศ. 2526 ณ กรุงเทพมหานคร เกิดเหตุการณ์น้ำท่วมกรุงเทพอย่างหนัก โดยมีสาเหตุจากมีพายุพัดผ่านภาคเหนือ-ภาคกลาง ประกอบกับพายุหลายลูกพัดผ่านกรุงเทพ ในช่วงเดือนตุลาคม นานกว่า 4 เดือน

ครั้งที่ 2 เมื่อ พ.ศ. 2531 ณ จังหวัดนครศรีธรรมราช ชาวบ้าน ต.กะทูน อ.พิปูน จ.นครศรีธรรมราช ประสบชะตากรรมเลวร้ายที่สุดในชีวิต เมื่อมีน้ำป่าจากภูเขาเหนือหมู่บ้านได้ซัดเอาดินโคลน หิน และท่อนซุงขนาดใหญ่เข้าถล่มบ้านเรือน ซึ่งเพียงชั่วข้ามคืน หมู่บ้านแห่งนี้กลายเป็น

²⁴ นิทัศน์ ภู่วัฒนกุล, “เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาในสถานการณ์วิกฤติอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554”, หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ 4, 2556.

ทะเลโคลน ซากปรักหักพังของบ้านเรือนนับพันหลังถูกทับถมอยู่ใต้ท่อนซุงกองมืมหึมา มีผู้เสียชีวิตมากกว่า 700 คน

ครั้งที่ 3 เมื่อพ.ศ. 2538 ณ กรุงเทพมหานคร กรุงเทพฯ ประสบกับน้ำท่วม ในช่วงที่ พล.ต.จำลอง ศรีเมือง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร น้ำเหนือหลากท่วมอยุธยา ปทุมธานี และทางตอนเหนือของกรุงเทพฯ มีน้ำท่วม 2 เดือน อุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2538 นับเป็นเหตุการณ์อุทกภัยหรือน้ำท่วมครั้งใหญ่ครั้งหนึ่งที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยเหตุการณ์อุทกภัยครั้งนี้เริ่มขึ้นในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2538 เมื่อเกิดพายุหลายลูกพัดกระหน่ำเข้าสู่ประเทศไทย โดยเฉพาะพายุไอลิส ทำให้เกิดฝนตกหนักและน้ำท่วมในส่วนภูมิภาคของประเทศ ตั้งแต่ ภาคใต้ ภาคเหนือ ภาคตะวันออก ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคตะวันตก จากนั้นน้ำเหนือได้ไหลลงสู่ภาคกลาง รวมถึงพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผลการสรุปความเสียหาย ปรากฏว่าน้ำท่วมทั้งสิ้น 68 จังหวัด 585 อำเภอ มีผู้ได้รับความเดือดร้อนประมาณ 4,500,000 ล้านคน จากทั้งหมด 1,163,871 ครอบครัว เสียชีวิต 260 คน มูลค่าความเสียหายไม่รวมสิ่งสาธารณูปโภคกว่า 6,000 ล้านบาท นับเป็นอุทกภัยที่มีความร้ายแรงมากที่สุดในประเทศไทยที่เกิดขึ้นในรอบ 40 ปี สำหรับกรุงเทพฯ น้ำได้เริ่มท่วมตั้งแต่ต้นเดือนตุลาคมน้ำท่วมซึ่งเป็นเวลาหลายวันติดต่อกัน โดยเฉพาะพื้นที่เขตที่ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา เช่น เขตบางกอกน้อย เขตพระนคร เขตบางพลัด เขตบางกอกใหญ่ เขตคลองสาน เป็นต้น โดยวัดที่สะพานพระพุทธยอดฟ้า เมื่อวันที่ 27 ตุลาคม 2538 มีค่าระดับสูงถึง 2.27 เมตร นับว่ามากที่สุดเป็นประวัติการณ์ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้พระราชทานพระราชดำริการแก้ไขปัญหาค่อนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2538 โดยเฉพาะการเร่งระบายน้ำออกทะเลได้มากขึ้น การจัดหาเครื่องสูบน้ำให้เพียงพอ การขุดลอกคลองที่ตื้นเขินให้ระบายน้ำได้เร็วขึ้น เป็นต้น และก่อให้เกิดโครงการแก้มลิง ขึ้นมาตามพระราชดำริ เหตุการณ์ค่อย ๆ คลี่คลายเมื่อน้ำได้ลดระดับลงในเดือนพฤศจิกายน รวมระยะเวลากว่า 3 เดือน

ครั้งที่ 4 เมื่อพ.ศ. 2543 ณ จังหวัดสงขลา ช่วงระหว่างวันที่ 21 - 23 พฤศจิกายน พ.ศ. 2543 อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา เกิดฝนตกหนัก 3 วัน 3 คืน ทำให้น้ำจากเขตเทือกเขาสนกาลาศรี บริเวณพรหมแดน ระหว่างประเทศไทยกับมาเลเซีย ไหลบ่าเข้าท่วมตัวเมืองขึ้นในซึ่งมีลักษณะเป็นแอ่งกะทะอย่างรวดเร็ว และถือเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมในตัวเมืองครั้งที่เลวร้ายที่สุด สร้างความเสียหายเป็นมูลค่ามากกว่า 10,000 ล้านบาท จำนวนผู้เสียชีวิต 35 คน

ครั้งที่ 5 เมื่อพ.ศ. 2544 ณ จังหวัดแพร่ และจังหวัดเพชรบูรณ์ โดยช่วงกลางคืนของวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2544 น้ำป่าจากอุทยานแห่งชาติเวียงโกศัยได้ไหลทะลักเข้าถล่มใส่หมู่บ้านหลายตำบลของ อ.วังชิ้น จ.แพร่ มีผู้เสียชีวิต 23 ราย สูญหาย 16 คน บาดเจ็บ 58 คน ถือเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมรุนแรงที่สุดในรอบ 100 ปี ของ จ.แพร่ และต่อมาในช่วงวันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ. 2544 ณ บ้านน้ำก้อ ต.น้ำก้อ อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ น้ำป่าบนภูเขาสูงไหลบ่าเข้าหมู่บ้านที่อยู่ในรัศมีทางน้ำอย่างรวดเร็ว น้ำป่าที่ทั้งดินโคลน และต้นไม้ ทำให้บ้านเรือนพังทลาย เหตุการณ์ครั้งนี้มีผู้เสียชีวิตถึง 147 ราย

ครั้งที่ 6 เมื่อพ.ศ. 2547 ณ จังหวัดตาก เหตุเกิดเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2547 ฝนตกหนักจนทำให้น้ำป่าจากบนเขาได้พัดเอาโคลนและท่อนซุงที่มีผู้ลักลอบตัดลงมาในเขตเทศบาลแม่ระมาด จ.ตาก ประชาชนสูญหายไปกับสายน้ำ และจมอยู่ใต้โคลนจำนวนมาก บ้านถูกพัดหายไปทั้งหลัง

นับร้อยหลังคาเรือน เบื้องต้นมีผู้เสียชีวิต 4 ราย และสูญหายอีกนับ 10 ราย ชาวบ้าน 6,019 คน จาก 2,113 ครอบครัว ได้รับความเดือดร้อน

ครั้งที่ 7 เมื่อพ.ศ. 2548 ณ จังหวัดเชียงใหม่ และหลายจังหวัดในภาคใต้ (สงขลา นครศรีธรรมราช ปัตตานี นราธิวาส พัทลุง ตรัง ยะลา และสตูล) โดยเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม พ.ศ. 2548 ภายหลังฝนถล่มหนักในภาคเหนือตอนบน ทำให้หลายจังหวัดถูกน้ำท่วม กระแสน้ำเหนือที่ไหลลงสู่แม่น้ำปิงได้ทะลักเข้าท่วมตัวเมืองเชียงใหม่อย่างรวดเร็ว มีระดับสูงเป็นประวัติการณ์ในรอบ 50 ปี บ้านเรือนราษฎรในเขตเทศบาลนครเชียงใหม่นับพันหลังถูกน้ำท่วมได้รับความเสียหาย เขตเศรษฐกิจในตัวเมือง เช่น ตลาดวโรรส ตลาดต้นลำไย ตลาดไนท์บาซาร์ ระดับน้ำสูงท่วมประมาณ 70 เซนติเมตร พื้นที่บางแห่ง ระดับน้ำสูงเกือบ 2 เมตร และต่อมาในช่วงสิ้นปี พ.ศ. 2548 ได้เกิดอุทกภัยซ้ำอีกครั้งใน 16 อำเภอ ของจังหวัดสงขลา และเขตรอบนอกของตัวเมืองหาดใหญ่ ระหว่างวันที่ 13-20 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ซึ่งผลไม่รุนแรงเท่าในปี พ.ศ. 2543 แต่มีผู้ประสบความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ ข้อมูลจาก กระทรวงมหาดไทยรายงานสถานการณ์น้ำท่วมในภาคตั้งแต่วันที่ 14-24 ธันวาคม พ.ศ. 2548 พบพื้นที่ประสบภัยรวม 8 จังหวัด คือ สงขลา นครศรีธรรมราช ปัตตานี นราธิวาส พัทลุง ตรัง ยะลา และสตูล มีประชาชนได้รับความเดือดร้อน 1.6 ล้านคน มีผู้เสียชีวิตทั้งสิ้น 25 ราย แบ่งเป็น จ.สงขลา 13 ราย ตรัง 2 ราย ปัตตานี 1 ราย พัทลุง 3 ราย ยะลา 4 ราย นครศรีธรรมราชและสตูลจังหวัดละ 1 ราย และยังมีผู้สูญหายไปอีก 1 ราย ที่ จ.ยะลา มูลค่าความเสียหายประมาณ 600 ล้านบาท

ครั้งที่ 8 เมื่อพ.ศ. 2549 ณ หลายจังหวัดในทางภาคเหนือ ได้แก่ จังหวัดตาก สุโขทัย อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เพชรบูรณ์ น่าน และรวมถึงบางพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร โดยที่ฝนตกอย่างมากรุนแรงในพื้นที่เป็นเวลาหลายวัน ในบริเวณภาคเหนือตอนล่างช่วงปลายเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2549 ทำให้ดินบนภูเขาไม่สามารถอุ้มน้ำฝนที่ตกลงมาได้ ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วม และเกิดดินถล่มในช่วง กลางคืนของวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ต่อเนื่องถึงเช้ามืดของวันที่ 23 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ก่อให้เกิดความสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจำนวนมาก ในพื้นที่ 5 จังหวัด ได้แก่ ตาก สุโขทัย อุตรดิตถ์ พิษณุโลก และเพชรบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในจังหวัดอุตรดิตถ์ ที่มีพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์นี้มากที่สุด มีผู้เสียชีวิตถึง 75 คน จากจำนวนผู้เสียชีวิตและสูญหายทั้งหมด 116 ราย ต่อมาในช่วงปลายเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2549 ระดับน้ำในแม่น้ำน่านมีระดับเพิ่มสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเอ่อล้นเข้าท่วมพื้นที่ริมตลิ่ง โดยเฉพาะพื้นที่ อ.ท่าวังผา ได้รับผลกระทบมากที่สุด จากการวัดปริมาณน้ำในแม่น้ำน่านที่จุด อ.ท่าวังผา เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม พ.ศ. 2549 พบว่า ปริมาณน้ำขึ้นสูงถึง 9.30 เมตร ซึ่งเลยจุดวิกฤติที่ 7 เมตร ทำให้น้ำไหลทะลักเข้าท่วมในพื้นที่ลุ่มและพื้นที่ริมฝั่ง 2 ตำบล รวม 6 หมู่บ้าน คือ ต.ป่าคา และ ต.ศรีภูมิ บ้านเรือนกว่า 3,000 หลังคาเรือนจมอยู่ใต้บาดาล ระดับน้ำสูงถึง 3 เมตร ชาวบ้านต้องอพยพหนีขึ้นไปอยู่บนที่สูง สำหรับเขตเทศบาลเมืองน่าน ระดับน้ำในแม่น้ำน่านได้ทะลักเข้าท่วมบ้านเรือนที่อยู่ริมแม่น้ำน่านอย่างรวดเร็ว น้ำ

ครั้งที่ 9 เมื่อพ.ศ. 2553 ณ จังหวัดน่าน นครราชสีมา นครสวรรค์ ขอนแก่น อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา และสงขลา เนื่องจากเกิดฝนตกหนักติดต่อกันสองวัน ตั้งแต่วันที่ 17 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 จนถึงเช้าวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2553 ทำให้เกิดน้ำหลากเข้าท่วมบ้านเรือนราษฎร และดินถล่มปิดทางเข้าหมู่บ้าน อ.ปัว และ อ.ท่าวังผา จ.น่าน ซึ่งถือว่าเป็นเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ อีกครั้งหนึ่งของจังหวัดทางภาคเหนือสำหรับเหตุการณ์อุทกภัยทางภาคอีสาน ภาคกลาง และภาคใต้

ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระหว่างวันที่ 10 ตุลาคม พ.ศ. 2553 ถึงวันที่ 14 ธันวาคม พ.ศ. 2553 มีสาเหตุจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำพาดผ่านภาคใต้ตอนบน ภาคกลางและภาคตะวันออก และมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ ทำให้ประเทศไทยมีฝนตกชุกหนาแน่นและมีฝนตกหนักถึงหนักมาก หลายพื้นที่เกิดน้ำท่วมเฉียบพลัน น้ำป่าไหลหลาก เข้าท่วมบ้านเรือนราษฎรและพื้นที่การเกษตร

ครั้งที่ 10 เมื่อพ.ศ. 2554 ณ หลายจังหวัดในประเทศไทย โดยถือเป็นเหตุการณ์ “มหาอุทกภัย” ซึ่งส่งผลกระทบเป็นวงกว้างและสร้างความเสียหายทั้งแก่ชีวิตทรัพย์สินในพื้นที่กว่า 65 จังหวัด ด้วยอิทธิพลของพายุหลายลูกที่ส่งผลต่อประเทศไทยตลอดทั้งปี พ.ศ. 2554 ได้แก่ พายุโซนร้อนไหหม่า พายุหมุนนกกเตน พายุโซนร้อนไต้กัง พายุไต้ฝุ่นเนสาด และพายุโซนร้อนนาลแก ได้ส่งผลให้ประเทศไทยประสบเหตุการณ์มหาอุทกภัย ตั้งแต่วันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 จนถึงวันที่ 9 ธันวาคม พ.ศ. 2554 โดยสร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก โดยมีพื้นที่กว่า 65 จังหวัด 684 อำเภอ 4,917 ตำบล 43,600 หมู่บ้าน ได้รับผลกระทบ ราษฎรได้รับความเดือดร้อน 1,845,272ครัวเรือน 4,967,724 คน ได้แก่ จังหวัดนครสวรรค์ ชัยนาท อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สระบุรี สุพรรณบุรี นครปฐม ปทุมธานี นนทบุรี สมุทรสาคร สมุทรปราการ นครนายก ฉะเชิงเทรา กรุงเทพมหานคร และจังหวัดร้อยเอ็ด โดยมีจังหวัดที่สถานการณ์คลี่คลายแล้ว อยู่ระหว่างฟื้นฟู จำนวน 49 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ ลำปาง แพร่ น่าน แม่ฮ่องสอน ลำพูน อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย พิจิตร อุทัยธานี อุดรธานี ชัยภูมิ หนองคาย หนองบัวลำภู บึงกาฬ นครพนม มุกดาหาร สурินทร์ มหาสารคาม ขอนแก่น สกลนคร ระยอง ชลบุรี ประจวบคีรีขันธ์ ระนอง พังงา ภูเก็ต จันทบุรี สตูล ตรัง สุราษฎร์ธานี ตราด สระแก้ว ยโสธร อำนาจเจริญ เลย นครราชสีมา บุรีรัมย์ ราชนบุรี กำแพงเพชร ตาก สิงห์บุรี ปราจีนบุรี ศรีสะเกษ กาฬสินธุ์ และอุบลราชธานี

จากเหตุการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า อุทกภัยนับเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติที่ประเทศไทยต้องประสบอยู่เสมอมานับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน จนกระทั่งครั้งล่าสุด คือ เมื่อปี พ.ศ. 2554 นั้น นับว่ามีความรุนแรงมาก และก่อให้เกิดการกล่าวถึงการบริหารจัดการภัยพิบัติของรัฐอย่างกว้างขวาง ซึ่งมีข้อถกเถียงอย่างมากว่า ความรุนแรงที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนหนึ่งมาจากการบริหารจัดการของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่

2.5 เหตุการณ์การเกิด “มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554”²⁵

ประเทศไทยอยู่ในเขตร้อน หลายภาคส่วนของประเทศจึงมักเกิด น้ำท่วมฉับพลันตามฤดูกาล อุทกภัยมักเริ่มขึ้นในภาคเหนือแล้วค่อยขยายวงลงมาตามแม่น้ำเจ้าพระยาผ่านที่ราบภาคกลางในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามแม่น้ำชี และมูล ซึ่งไหลลงแม่น้ำโขง หรือในพื้นที่ลาดเขาชายฝั่งในภาคตะวันออกและภาคใต้ ส่วนที่เหลือของพายุหมุนเขตร้อนซึ่งพัดถล่มประเทศเวียดนามหรือคาบสมุทรทางใต้ในพื้นที่ของประเทศไทย ซึ่งโดยทั่วไปส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่ออุทกภัยมากขึ้น

²⁵ ชีระชัย ภูวนาถนารานูบาล, “เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง มหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 สถานการณ์และการแก้ปัญหาของรัฐบาลไทย”, หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ 2, 2554.

โดยประเทศไทยมีระบบควบคุมการระบายน้ำ รวมถึงเขื่อนหลายแห่ง คลองชลประทานและอ่างยั้ง น้ำท่วมที่เรียกกันว่า “แก้มลิง (Flood Detention Basin)” อยู่ในหลายพื้นที่ของประเทศ แต่ยังไม่เพียงพอต่อการป้องกันความเสียหายอันเกิดจากอุทกภัย ซึ่งหากคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศไทยรวมซึ่งมีกว่า 320 ล้านไร่ มีเครื่องมือที่สร้างขึ้นเพื่อการบริหารจัดการน้ำเพียง 28 ล้านไร่ คิดเป็นเพียงร้อยละ 20 ของพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมดเท่านั้น สำหรับพื้นที่ที่เหลือใช้เครื่องมือทางธรรมชาติในการบริหารจัดการน้ำ นั่นคือ ห้วย หนอง คลอง บึง ตามธรรมชาติ แต่ศักยภาพการบริหารจัดการน้ำตามธรรมชาติได้ถูกเบียดบังจากการบุกรุกเส้นทางน้ำตามธรรมชาติ รวมทั้งการทำลายป่าไม้ การถมถนน คู คลอง ต่าง ๆ ทำให้เส้นทางน้ำเปลี่ยนไปและการสร้างสิ่งกีดขวางเส้นทางน้ำ จึงเป็นผลให้น้ำไม่สามารถไหลระบายได้ทัน และนำไปสู่สภาวะน้ำท่วมตามมา สำหรับในเขตกรุงเทพมหานครมีความพยายามในการบริหารจัดการการระบายน้ำให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการสร้างระบบอุโมงค์ระบายน้ำซึ่งเริ่มใน พ.ศ. 2544 ในการป้องกันอุทกภัยในกรุงเทพมหานคร ซึ่งตั้งอยู่ ณ ปากแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งสภาพพื้นที่บริเวณบริเวณนั้นมักเกิดปัญหาน้ำท่วมซ้ำซาก ผลของความพยายามดังกล่าวนับเป็นความสำเร็จสำคัญ โดยกรุงเทพมหานครมักเกิดอุทกภัยเพียงเล็กน้อยและกินเวลาไม่นานนับตั้งแต่อุทกภัยครั้งใหญ่เมื่อ พ.ศ. 2538 ที่ผ่านมา

แต่สถานการณ์ดังกล่าวได้สะท้อนบทพิสูจน์ในการบริหารจัดการน้ำอีกครั้งกับ “เหตุการณ์มหาอุทกภัย พ.ศ. 2554” ซึ่งทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหน่วยงานราชการ รัฐบาล ประชาชน เอกชน ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญและร่วมกันฝ่าวิกฤตการณ์ครั้งนี้ ดังนั้น เพื่อให้สามารถเรียนรู้บทเรียนต่างๆ ที่ได้รับจากสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ และสามารถใช้เพื่อประโยชน์ในการสืบค้นข้อเท็จจริงถึงสาเหตุการเกิดภัยพิบัติ “มหาอุทกภัย” รวมถึงบทเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการของรัฐบาลทั้งการแก้ไขปัญหา มาตรการเยียวยา นโยบายการดำเนินงานในเรื่องนี้

2.5.1 สาเหตุสำคัญการเกิดมหาอุทกภัย พ.ศ. 2554

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่เมื่อปี 2554 คือ ปริมาณน้ำฝนที่เพิ่มขึ้นเกิดจากพายุที่เข้าสู่ประเทศไทยในช่วงตลอดทั้งปี พ.ศ. 2554 กว่า 5 ลูก ได้แก่ พายุโซนร้อนไหหม่า พายุหมุนนกเตน พายุโซนร้อนไหถาง พายุไต้ฝุ่นเนสาท และพายุโซนร้อนนาลแก โดยเรียงลำดับเหตุการณ์ได้ ดังนี้

“พายุโซนร้อนไหหม่า” ในอ่าวตังเกี๋ย ที่เคลื่อนตัวทางทิศตะวันตกเข้าสู่ชายฝั่งบริเวณเมืองไฮฟอง ประเทศเวียดนาม โดยพายุนี้ได้อ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชัน และเคลื่อนตัวทางทิศตะวันตกเข้าสู่ประเทศลาวตอนบน และเคลื่อนเข้ามาสลายตัวใกล้ประเทศไทยและได้อ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงเข้าปกคลุมจังหวัดน่านในช่วงปลายเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2554 ซึ่งลักษณะเช่นนี้มีผลกระทบทำให้ภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน มีฝนตกเพิ่มขึ้น และมีฝนตกหนักถึงหนักมากในหลายพื้นที่ส่งผลให้พื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทยบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน เชียงราย เชียงใหม่ ลำพูน ลำปาง พะเยา น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ ตาก สุโขทัย พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ประสบกับเหตุอุทกภัยจากอิทธิพลของหย่อมความกดอากาศต่ำครั้งนี้

“พายุโซนร้อนนกเตน” ซึ่งศูนย์กลางพายุเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทย ส่งผลให้เกิดฝนตกหนักทางภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย และทำให้เกิดอุทกภัยในหลายจังหวัดเริ่มตั้งแต่วันที่ 31 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 ภายในสัปดาห์แรกของอุทกภัยก็มีรายงานผู้เสียชีวิตถึง 30 ราย ภายในเวลาไม่นาน อุทกภัยก็ลุกลามไปทางใต้ เมื่อแม่น้ำเจ้าพระยาได้รับน้ำปริมาณมากจากแม่น้ำสาขา และส่งผลกระทบต่อหลายจังหวัดในภาคกลาง โดยอิทธิพลของพายุบกเตนที่พัดผ่านทาง ภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือได้สร้างความเสียหายอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม พ.ศ. 2554 กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) สรุปสถานการณ์น้ำท่วมกว่า จากอิทธิพลของพายุโซนร้อนนกเตน ซึ่งทำให้ฝนตกและดิน ทำให้ในเดือนสิงหาคม 2554 มีการประกาศพื้นที่ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินรวม 16 จังหวัด 120 อำเภอ 665 ตำบล 4,984 หมู่บ้าน ได้แก่ จังหวัดแพร่ เชียงใหม่ สุโขทัย น่าน ลำพูน ลำปาง แม่ฮ่องสอน อุตรดิตถ์ พิจิตร พิษณุโลก นครพนม อุดรธานี หนองคาย บึงกาฬ สกลนคร และประจวบคีรีขันธ์ ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 235,934ครัวเรือน 742,108 คน บ้านเรือนเสียหายบางส่วน 217 หลัง พื้นที่การเกษตรคาดว่าจะได้รับความเสียหาย 449,631 ไร่ ถนน 620 สาย มีผู้เสียชีวิต 13 คน แยกเป็น จ.อุดรธานี 1 คน เชียงใหม่ 2 คน แม่ฮ่องสอน 7 คน แพร่ 2 คน และสุโขทัย 1 คน ยังสูญหาย 1 คน บาดเจ็บ 11 คน และจากอิทธิพลของพายุลูกดังกล่าวได้ส่งผลให้ประเทศไทยมีฝนตกอย่างต่อเนื่องจนถึงวันที่ 4 ตุลาคม พ.ศ. 2554 อีกจำนวน 25 จังหวัด ยังได้รับผลกระทบและเสี่ยงต่ออุทกภัยเพิ่มเติม เนื่องด้วยเขื่อนส่วนใหญ่มีระดับน้ำใกล้หรือเกินความจุ ซึ่งเป็นพายุลูกแรกและลูกเดียวที่เคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยในปี นี้ และมีอิทธิพลเป็นสาเหตุสำคัญให้เกิดมหาอุทกภัยในประเทศไทยครั้งนี้

ต่อมา พายุโซนร้อน “ไห่ถาง” ได้เคลื่อนขึ้นชายฝั่งเมืองเว้ ประเทศเวียดนาม และได้อ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันแล้ว มีอยู่ทางด้านตะวันออกของจังหวัดมุกดาหาร ประมาณ 300 กิโลเมตร มีความเร็วลมสูงสุดใกล้ศูนย์กลางประมาณ 55 กิโลเมตรต่อชั่วโมง กำลังเคลื่อนตัวทางทิศตะวันตกอย่างช้าๆ โดยพายุนี้ได้อ่อนกำลังลงอย่างรวดเร็วเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำและเคลื่อนสู่ประเทศลาวและภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยในช่วงระหว่างวันที่ 27 กันยายน พ.ศ. 2554 ลักษณะเช่นนี้ทำให้มรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมบริเวณทะเลอันดามันและอ่าวไทยมีกำลังแรงขึ้นทำให้บริเวณด้านตะวันออกและตอนล่างของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้ฝั่งตะวันตกมีฝนตกเป็นบริเวณกว้างและมีฝนตกหนักหลายพื้นที่กับมีลมในช่วงระหว่างวันที่ 27-28 กันยายน พ.ศ. 2554 ในบริเวณจังหวัดมุกดาหาร ยโสธร อำนาจเจริญ อุบลราชธานี นครพนม ขอนแก่น ชัยภูมิ กาฬสินธุ์ มหาสารคาม ร้อยเอ็ด นครราชสีมา บุรีรัมย์ สุรินทร์ ศรีสะเกษ อุบลราชธานี ระยอง จันทบุรี ตราด ระนอง พังงา ภูเก็ต กระบี่ ตรัง และสตูล

“พายุไต้ฝุ่นเนสาด” เคลื่อนตัวเข้าสู่อ่าวตังเกี๋ยเมื่อวันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2554 และเคลื่อนเข้ามาสลายตัวบริเวณประเทศเวียดนามตอนบนในช่วงต้นเดือนตุลาคม โดยอิทธิพลของ “ไต้ฝุ่นเนสาด” ส่งผลให้ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคกลางมีฝนตกหนักถึงหนักมาก ได้แก่ จ.น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ เชียงราย แม่ฮ่องสอน เชียงใหม่ ตาก พิษณุโลก เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง สุพรรณบุรี ลพบุรี และสระบุรี สำหรับภาคใต้ฝั่งตะวันตกที่จังหวัดระนอง ภูเก็ต และพังงา อิทธิพลจากหย่อมความกดอากาศต่ำนี้ส่งผลให้บริเวณดังกล่าวมีฝนตกหนักด้วย

ลำดับสุดท้าย “พายุโซนร้อนนวลแก” บริเวณเมืองดองฮอย ประเทศเวียดนาม ได้อ่อนกำลังเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำจึงไม่ส่งผลกระทบต่อประเทศไทยมากนัก อย่างไรก็ตาม ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวประเทศไทยยังคงมีร่องมรสุมพาดผ่านภาคกลางและภาคตะวันออก ประกอบกับมรสุมตะวันตกเฉียงใต้กำลังค่อนข้างแรงพัดปกคลุมทะเลอันดามัน ประเทศไทย และอ่าวไทย จึงส่งผลให้ประเทศไทยมีฝนตกกระจายถึงเกือบทั่วไปและมีฝนตกหนักบางแห่งทางด้านภาคกลาง ภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง ภาคตะวันออก และภาคใต้ฝั่งตะวันตก

จากอิทธิพลของพายุเหล่านี้ทำให้ร่องมรสุมที่พาดผ่านประเทศไทยตอนบนและมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมประเทศไทยมีกำลังแรงขึ้น ส่งผลให้มีฝนตกหนักเป็นบริเวณกว้าง และฝนตกหนักมากหลายพื้นที่เป็นระยะๆ ต่อเนื่องเกือบตลอดช่วงฤดูฝน โดยปริมาณฝนในประเทศไทยตอนบนเริ่มลดลงในช่วงครึ่งหลังของเดือนตุลาคมจากสภาวะฝนที่ตกอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้หลายพื้นที่ของประเทศต้องเผชิญกับน้ำท่วมฉับพลันเริ่มจากกลางเดือนพฤษภาคมเป็นต้นมา และประสบกับอุทกภัยรุนแรงขึ้นตั้งแต่ปลายเดือนกรกฎาคมจากอิทธิพลของ “พายุโซนร้อนนกกเตน” ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญในการเพิ่มขึ้นของน้ำฟ้าหรือปริมาณฝนให้แก่ประเทศไทยอย่างมาก และส่งผลให้เกิดฝนตกหนักซ้ำอย่างต่อเนื่องในพื้นที่เดิม คือ ภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลางตอนบน ส่งผลให้พื้นที่ประสบอุทกภัยเริ่มขยายบริเวณเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะพื้นที่บริเวณภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางที่สภาพน้ำท่วมสูงยังคงต่อเนื่อง และส่งผลกระทบต่อให้เกิดอุทกภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล แม้ปริมาณฝนในประเทศไทยตอนบนได้ลดลงตั้งแต่กลางเดือนตุลาคมซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนจากฤดูฝนเข้าสู่ฤดูหนาวของประเทศไทยแล้วก็ตาม

2.5.2 การบริหารจัดการและแก้ไขปัญหา น้ำท่วม พ.ศ. 2554 ของรัฐบาล

การดำเนินการจากภาครัฐเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา พื้นฟูสภาพบ้านเมืองและความเดือดร้อนของประชาชนในช่วงวิกฤตการณ์หาอุทกภัยที่ผ่านมา สามารถสรุปได้ดังนี้²⁶

(1) การจัดตั้งหน่วยงานและคณะบุคคลเพื่อบริหารจัดการน้ำท่วม รัฐบาลได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) โดยเริ่มปฏิบัติงานตั้งแต่วันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2554 ซึ่งทำหน้าที่สำรวจตรวจสอบการให้ความช่วยเหลือฟื้นฟู ประกาศแจ้งเตือนต่างๆ เกี่ยวกับสถานการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้น ซึ่งมี พล.ต.อ.ประชา พรหมนอก รมว.กระทรวงยุติธรรม เป็นประธานการทำงาน พร้อมทั้งเปิดหมายเลขฮอตไลน์ 1111 กด 5 เป็นช่องทางแจ้งข่าวและรับบริจาคสิ่งของเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนผู้ประสบภัยในแต่ละพื้นที่ด้วย พร้อมทั้งแต่งตั้งคณะกรรมการและกลไกปฏิบัติงานฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย โดยประกอบไปด้วยคณะกรรมการ 9 ชุด ประกอบด้วย

²⁶ อจิตศักดิ์ บรรจงโพธิ์กลาง, “เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง มาตรการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำของรัฐ ศึกษากรณีที่รัฐใช้อำนาจในการจัดสรรพื้นที่ของประชาชนมาใช้เป็นพื้นที่รับน้ำในระหว่างเกิดมหาอุทกภัยในปี 2554”, หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ 3, 2555.

- คณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย (กพย.) ถือเป็นคณะกรรมการชุดใหญ่ มีนายยงยุทธ วิชัยดิษฐ รองนายกรัฐมนตรี และ รว.มหาดไทย เป็นประธาน

- คณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (กคฐ) มี พล.อ.สุกำพล สุวรรณทัต รว.คมนาคม เป็นประธาน

- คณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัยด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และความเป็นอยู่ของประชาชน (กศอ.) มีนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรี และ รว.พาณิชย์ เป็นประธาน

- คณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัยด้านฟื้นฟูคุณภาพชีวิต (กคช.) มี พล.ต.อ.โกวิท วัฒนะ รองนายกฯ เป็นประธาน

- คณะกรรมการบริหารศูนย์ปฏิบัติการรักษาความสงบเรียบร้อยปลอดภัยและการจราจร (กรจ.) มี ร.ต.อ.เฉลิม อยู่บำรุง รองนายกฯ เป็นประธาน

- คณะกรรมการบริหารศูนย์สนับสนุนการปฏิบัติการ (กปก.) มีพล.อ.ยุทธศักดิ์ ศศิประภา รว.กลาโหม เป็นประธาน

- คณะกรรมการสื่อสารสาธารณะ (กสส.) มีนายฉงทอง จันทรางศุ เป็นประธาน

- คณะที่ปรึกษาด้านบริหารจัดการน้ำ (คปน.) มีบุคคลที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นประธาน

- คณะกรรมการบริหารศูนย์ปฏิบัติการขับเคลื่อนการบริหารการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (กบภ.) มีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน

นอกจากการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหญ่แล้ว ยังได้มีการจัดตั้ง ศูนย์ปฏิบัติการระดับจังหวัดเพื่อปฏิบัติงานในท้องที่ เพื่อให้มีความรวดเร็วฉับไวในการตัดสินใจ ประเมินความเสียหาย เพื่อช่วยเหลือประชาชน และทำให้เกิดกลไกในการสร้างความโปร่งใส โดยใช้ผู้ประสบอุทกภัยเป็นศูนย์กลางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยออกแบบโครงสร้าง คณะทำงานชุดนี้จะประกอบด้วยภาครัฐ เอกชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาชนเข้ามาทำงานร่วมกันแก้ไขปัญหาในระดับพื้นที่ และเก็บข้อมูลในส่วนที่ไม่สามารถตัดสินใจได้เสนอส่งต่อมายังคณะกรรมการชุดใหญ่ เพื่อพิจารณากำหนดเป็นแผนการดำเนินการต่อไป

(2) กำหนดมาตรการเยียวยาภาคประชาชน เกษตร การลงทุน ภาครัฐกำหนดมาตรการช่วยเหลือเบื้องต้นโดยการไปจังหวัด ที่สถานการณ์คลี่คลายให้สำรวจความเสียหายและเร่งฟื้นฟูสาธารณูปโภคจำเป็น พร้อมประสานความร่วมมือกับกระทรวงศึกษาธิการเปิดศูนย์ซ่อมสร้างเพื่อชุมชน (Fix it Center) โดยนักศึกษาอาชีวะเข้าไปช่วยเหลือซ่อมแซมรถยนต์ จักรยานยนต์ และเครื่องใช้ไฟฟ้าให้กับประชาชน ซึ่งมาตรการเยียวยาที่ภาครัฐได้เร่งดำเนินการ ณ ปัจจุบันนั้นมี 5 มาตรการ คือ

- มาตรการช่วยเหลือระยะเร่งด่วน 3 ข้อ คือ การช่วยเหลือค่าเสียหายด้านที่พักอาศัย ทรัพย์สินที่เสียหาย และชดเชยกรณีเสียชีวิตในช่วงเหตุอุทกภัย โดยบ้านที่เสียหายทั้งหลัง กองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัยช่วยวัสดุก่อสร้างมูลค่าไม่เกิน 240,000 บาทต่อหลัง หากเสียหายบางส่วนชดเชยให้หลังละไม่เกิน 10,000-30,000 บาท การเสียหายของเครื่องมือ

ประกอบอาชีพ เป็นไปตามระเบียบราชการ การช่วยเหลือฉุกเฉินครอบครัวละ 5,000 บาท รวมทั้งรัฐจะชดเชยให้กรณีบุคคลเสียชีวิตได้รับรายละเอียด 75,000-100,000 บาท กรณีที่เป็นผู้สูงอายุหรือผู้พิการซึ่งเป็นหัวหน้าครอบครัวเสียชีวิตหรือพิการ รับครอบครัวละไม่เกิน 5,000 บาท กรณีซึ่งเป็นนักเรียน นักศึกษา ที่ผู้อุปการะเสียชีวิตได้รับรายละเอียดไม่เกิน 3,500 บาท และผ่อนผันเวลาการจ่ายค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ โดยให้ธนาคารออมสินเป็นศูนย์กลางจ่ายเงินช่วยเหลือ รวมทั้งให้การช่วยเหลือสถานศึกษาที่ประสบอุทกภัยด้วย

- มาตรการฟื้นฟูเกษตรกรและประชาชนหลังน้ำลดที่กำหนดให้เงินชดเชยกับเกษตรกรซึ่งได้ขึ้นทะเบียนกับหน่วยงานของกระทรวงเกษตรฯ ที่ได้รับความเสียหายในอัตราร้อยละ 55 ของต้นทุน ไม่ว่าจะเป็นชาวนา ชาวสวน ชาวไร่ โดยรัฐจะจ่ายช่วยเหลือทรัพย์สินที่เสียหาย เช่น ข้าวไร่ละ 2,222 บาท พืชไร่ๆ ละ 3,150 บาท พืชสวนและอื่นๆ ไร่ละ 5,098 บาท กรณีพืชที่สามารถฟื้นฟูได้ ไร่ละ 2,549 บาท กรณีพื้นที่การเกษตรถูกดินทับถม ไร่ละ 7,000 บาท กรณีปลาทุกชนิด ไร่ละ 4,225 บาท กรณีกุ้ง/ปู/หอย ให้ไร่ละ 10,920 บาทต่อกระชัง บ่อซีเมนต์อื่นๆ ชดเชยให้ตารางเมตรละ 315 บาท สำหรับด้านปศุสัตว์ต่างๆ ชดเชยให้ตัวละ 15-15,800 บาท ส่วนด้านประมงและปศุสัตว์ในกรณีได้รับความเสียหายเกินจากความช่วยเหลือจากหลักเกณฑ์ดังกล่าว ให้ได้รับเงินช่วยเหลืออีกครั้งหนึ่งของมูลค่าความเสียหาย โดยให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.) ปลดปล่อยสินเชื่อเพื่อเกษตรกรในเงื่อนไขพิเศษ

- มาตรการด้านการเงินและการคลังจะมีมาตรการสินเชื่อเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ผู้ประกอบการและประชาชนทั่วไป และจำหน่ายหนี้สูญทันทีหากลูกหนี้เสียชีวิต ขยายเวลาชำระหนี้และงดคิดดอกเบี้ย การให้สินเชื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและเสริมสร้างคุณภาพชีวิต การขยายเวลาชำระหนี้สำหรับลูกหนี้เดิม รวมทั้งการให้เงินช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อฟื้นฟูจากปัญหาอุทกภัย สำหรับมาตรการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการและการเบิกจ่ายเงินทดรองราชการ โดยอนุมัติให้จังหวัดที่เกิดอุทกภัยและมีเงินทดรองจ่ายอยู่แล้วให้สามารถจ่ายเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ทันทีที่มีการประกาศภัยพิบัติ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดและหัวหน้าส่วนราชการเป็นผู้ดูแล นอกจากนี้รัฐบาลยังให้นำรายจ่ายจากการบริจาคเพื่อช่วยเหลือน้ำท่วมครั้งนี้มาหักภาษีเงินได้นิติบุคคล บุคคลธรรมดา หรือภาษีมูลค่าเพิ่มได้เช่นเดียวกับเงินบริจาคอื่นๆ

- มาตรการฟื้นฟูโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่ได้รับความเสียหาย โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดสรรงบประมาณและฟื้นฟูสาธารณูปโภคด้านแหล่งน้ำ ทั้งการพัฒนาและฟื้นฟูบ่อน้ำบาดาล ช่อมแซมเครื่องสูบน้ำ เจาะบ่อน้ำบาดาล เป็นต้น รวมทั้งกำหนดมาตรการช่วยเหลือผู้ประกอบการอุตสาหกรรมทั้งจัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จสำหรับนิคม/เขตประกอบการ/ส่วนอุตสาหกรรมทั้ง 7 แห่งที่รับผลกระทบ และสถานประกอบการอุตสาหกรรม การให้สิทธิประโยชน์โดยการส่งเสริมการลงทุน และผ่อนผันเงื่อนไข การให้ธนาคารรัฐปล่อยสินเชื่อแก่ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมในเงื่อนไขพิเศษ เช่น พักชำระหนี้ สินเชื่อฉุกเฉินเพื่อฟื้นฟูกิจการสินเชื่อเพื่อพัฒนาระบบป้องกันอุทกภัย เป็นต้น การยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มที่นำสินค้าไปบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย รวมทั้งขยายเวลายื่นแบบภาษีด้วย

- มาตรการป้องกันและบรรเทาปัญหาภัยพิบัติในระยะยาวที่ต้องเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพระบบเตือนภัยพิบัติ เร่งรัดระบบประกันภัยพืชผลทางเกษตรจากภัยธรรมชาติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องเร่งดำเนินการให้ชัดเจนต่อไป

(3) ใช้มาตรการกฎหมายเพื่อประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำ

โดยเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม พ.ศ. 2554 นายกรัฐมนตรีได้ออกคำสั่งภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยใช้อำนาจตามความในมาตรา 31 เพื่อการเตือนภัยพิบัติร้ายแรง โดยให้ทุกหน่วยงานขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อการทำงานที่สัมพันธ์กัน และเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น ยังผลให้การสั่งการใดๆ ในพื้นที่กรุงเทพฯ ซึ่งมีปัญหาด้านความเป็นเอกภาพในการปฏิบัติงานในช่วงระยะเวลาดังกล่าวนั้น ได้อยู่ภายใต้การควบคุมจากนายกรัฐมนตรี หรือการสร้างนวัตกรรมกันน้ำท่วมด้วยกระสอบทรายยักษ์ หรือ “Big Bag” ซึ่งนับเป็นนวัตกรรมในช่วงยุคมหาอุทกภัย ปี 2554 ซึ่ง ดร.พิจิต รัตกุล เป็นผู้เสนอให้ใช้วัสดุดังกล่าวสร้างเป็นท่อกันน้ำเพื่อปิดกั้น เปลี่ยนทิศทางมวลน้ำ ซึ่งผลปรากฏเด่นชัด คือ มวลน้ำที่เข้าในพื้นที่กรุงเทพฯ ชะลอความเร็วลงและหยุดการกระจายของมวลน้ำในกรุงเทพฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้น้ำที่เข้าสู่พื้นที่กรุงเทพฯ ได้เข้าสู่การบริหารจัดการด้วยระบบการระบายน้ำทั้งคู คลองส่งน้ำและอุโมงค์ยักษ์ ที่สร้างขึ้นในพื้นที่กรุงเทพฯ ก่อนมีการรื้อแนว Big Bag เพื่อระบายน้ำในส่วนที่เหลือต่อไป แต่ทั้งนี้ การสกัดกั้นมวลน้ำดังกล่าวยังผลให้เกิดข้อพิพาทในหลายจุดของพื้นที่กรุงเทพฯ ที่อยู่หลักแนว Big Bag ซึ่งต้องรับสภาวะน้ำท่วมสูงเป็นระยะเวลานาน จึงเป็นอีกหนึ่งประเด็นที่ภาครัฐต้องเข้ามาจัดการ และใช้มาตรการเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้นอย่างจริงจัง

จากข้อมูลโดยศูนย์ปฏิบัติการรองรับเหตุฉุกเฉินกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ศปจ.ปภ.) และศูนย์สนับสนุนการอำนวยความสะดวกและการบริหารสถานการณ์ อุทกภัยวาตภัยและดินโคลนถล่ม (ศอส.) มีพื้นที่ประสบอุทกภัยประเทศไทยตอนบน 10 จังหวัด 83 อำเภอ ตำบล 3,851 หมู่บ้าน เฉพาะกรุงเทพมหานคร 36 เขต ประชาชนได้รับความเดือดร้อน 1,658,981 ครอบครัว 4,425,047 ราย พื้นที่ 55 จังหวัด ประสบอุทกภัยรวม 65 จังหวัด และอ่างเก็บน้ำไม่สามารถรับน้ำเพิ่มได้อีก จำนวน 8 อ่าง จาก 33 อ่างทั่วประเทศ นับตั้งแต่วันที่ 29 กรกฎาคม พ.ศ. 2554 รายงานเสียชีวิตรวม 680 ราย สูญหาย 3 ราย มากที่สุดจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จำนวน 139 ราย และในพื้นที่ภาคใต้พื้นที่ที่ประกาศภาวะฉุกเฉินตั้งแต่ 21 พฤศจิกายน พ.ศ. 2554 มี 8 จังหวัด 65 อำเภอ 366 ตำบล 2,057 หมู่บ้าน ได้แก่ จังหวัดตรัง พัทลุง นครศรีธรรมราช ปัตตานี ยะลา นราธิวาส สงขลา และสุราษฎร์ธานี พื้นที่ทางการเกษตรเสียหาย 118,358 ไร่ วัด/มัสยิด 7 แห่ง โรงเรียน 30 แห่ง สถานที่ราชการ 1 แห่ง ถนน 983 แห่ง สะพานและคอสะพาน 113 แห่ง ฝาย 19 แห่ง ปศุสัตว์ 5,777 ตัว ประมง 1,086 บ่อ เสียชีวิตนับจากวันดังกล่าว 9 ราย ดังนั้น ความเสียหายที่เกิดจากเหตุมหาอุทกภัยครั้งนี้ซึ่งมีแก่ชีวิตและทรัพย์สินได้สร้างผลกระทบทั้งต่อภาคสังคม ภาคเศรษฐกิจ การลงทุน การจ้างงานและสะท้อนปัญหาทางการเมือง รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายของประเทศไทย ในสภาวะการณ์ภัยพิบัติ ในภาคสังคม จากเหตุมหาอุทกภัยครั้งใหญ่ของประเทศไทยสร้างความเสียหายแก่ทรัพย์สิน บ้านเรือน โรงเรียน ศาลา วัด โรงงาน สต็อกสินค้า เส้นทางคมนาคม สถานที่สาธารณะอื่นๆ เป็นต้น ผลเสียหายเหล่านี้ได้สร้างผลกระทบเป็นวงกว้างในช่วงเวลาที่ผ่านมา ประชาชนผู้ประสบภัยไร้ที่อยู่อาศัย เกิดการประท้วงของประชาชนตามแนวคันกันน้ำ เส้นทาง

การขนส่งสินค้าถูกตัดขาด ส่งผลให้ราคาสินค้าโดยเฉพาะสินค้าอุปโภค เช่น บะหมี่กึ่งสำเร็จรูป น้ำดื่ม ไข่ไก่ ขาดตลาดและมีราคาสูงเป็นประวัติการณ์ มีผลให้ประชาชนต้องใช้ชีวิตด้วยความยากลำบาก และเสี่ยงต่อสภาวะสุขภาพจิตตกต่ำ โดยผลการตรวจประเมินสุขภาพจิตน้ำท่วมใน 64 จังหวัด ของกรมสุขภาพจิต พบว่า มีผู้ประสบภัยที่มีความเครียดสูงถึง 6,956 ราย เกิดภาวะซึมเศร้า เบื่อหน่ายกว่า 8,000 ราย เสี่ยงฆ่าตัวตาย 1,521 ราย และอยู่ในสภาวะที่ต้องเฝ้าติดตามดูแลเป็นพิเศษกว่า 2,457 ราย รวมทั้งที่อยู่ในภาวะต้องดูแลรักษาด้วยยาคลายเครียดกว่า 7,282 ราย โดยต้องประเมินสุขภาพจิตต่อเนื่องทุก 3 เดือน 6 เดือน จากสภาวะดังกล่าวอาจนำไปสู่การคิดฆ่าตัวตาย ของผู้ประสบภัยพิบัติ ซึ่งรัฐบาลต้องเข้ามาดูแล เยียวยา และเร่งฟื้นฟูทั้งด้านทรัพย์สิน ความเป็นอยู่ และสภาวะจิตใจอย่างเร่งด่วน

ภาคเศรษฐกิจ การลงทุน การจ้างงาน เมื่อพิจารณาตัวเลขการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยหรือ GDP หลังสภาวะน้ำท่วมได้เริ่มคลี่คลาย จะพบว่า ตัวเลข การบริโภคภาคเอกชนปรับตัวลดลงอย่างมากในช่วงน้ำท่วม และมีแนวโน้มลดลงต่อเนื่อง โดยหาก พิจารณาแรงงานที่อยู่ในเขตนิคมอุตสาหกรรมจำนวน 7 แห่ง (ที่ถูกน้ำท่วม) มีจำนวนกว่า 430,000 คน และแรงงานที่อยู่นอกพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมฯ อีกกว่า 600,000 คน ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรง จึงเกิดสภาวะว่างงานของแรงงานกว่า 1,000,000 คน จึงเป็นผลสำคัญต่อตัวเลขการบริโภคโดยรวม ลดลงอย่างชัดเจน นอกจากนี้ สถานการณ์มหาอุทกภัยครั้งนี้ได้สร้างความเสียหายแก่ประชาชนเป็นวงกว้าง จึงเป็นเหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งในการชะลอการบริโภคเนื่องจากต้องใช้ในการฟื้นฟูบ้านเรือนและ ทรัพย์สินที่เสียหายจากเหตุการณ์ดังกล่าว

ภาคการเมืองและการบังคับใช้กฎหมาย เมื่อพิจารณาสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น ในช่วงวิกฤตการณ์มหาอุทกภัยครั้งใหญ่ของประเทศไทยแล้วจะพบว่า มีสภาวะการเมืองระหว่าง รัฐบาลกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ใช้เวทีบริหารจัดการน้ำมาชิงพื้นที่ทางการเมือง ส่งผลให้ การบูรณาการทั้งระบบล้มเหลว อีกทั้ง พบปัญหาในการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อการบริหารจัดการน้ำ การแจกจ่ายถุงยังชีพไม่ทั่วถึงและมีสภาวะการเมืองแอบแฝงเพื่อหวัง ผลประโยชน์ จากพฤติกรรมดังกล่าว รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่หย่อนยานในการควบคุม ดูแล ฝูงชนที่อยู่เหนือแนวประตุน้ำต่างๆ ยังผลให้ไม่สามารถบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทันทั่วถึง นอกจากนี้ ยังพบว่าการเลือกใช้กฎหมายที่มีอยู่ไม่ถูกต้องต่อสถานการณ์ โดยเฉพาะ พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยซึ่งเป็นกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ต้องให้ กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บริหารจัดการ เหล่านี้จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติค่อนข้างมากและมีผลต่อ การบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาโดยรวมของประเทศ

2.6 ประมวลเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่สำคัญในประเทศญี่ปุ่น

เนื่องจากประเทศญี่ปุ่นตั้งอยู่บนพื้นที่ที่เรียกว่า “วงแหวนแห่งไฟ” ทำให้เกิดเหตุการณ์ แผ่นดินไหวอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งหลายครั้งได้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิตามมาด้วย หากนับช่วงเหตุการณ์ภัยพิบัติ ที่เกิดขึ้นในญี่ปุ่นสมัยใหม่ คือนับแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมาแล้ว พบว่า มีเหตุการณ์ แผ่นดินไหวครั้งใหญ่จำนวน 2 ครั้ง คือ แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ตอนกลางของญี่ปุ่น เมื่อปี ค.ศ. 1995

และเหตุการณ์แผ่นดินไหวทางภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เมื่อปี ค.ศ. 2011 ซึ่งสามารถสรุปเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นและการบริหารจัดการของรัฐที่น่าสนใจ และอาจนำมาเปรียบเทียบกับจัดการมหาอุทกภัยของไทย เมื่อ พ.ศ. 2554 ได้ ดังนี้

2.6.1 เหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ปี 1995²⁷

เมืองโกเบตั้งอยู่ทางตะวันตกของเกาะฮอนชู ในเขตฮันชิน-อวาจิ (Hanshin-Awaji) มีการคมนาคมสะดวกทั้งในและต่างประเทศ ทั้งทางบก ทางทะเล และทางอากาศ และเป็นศูนย์กลางของเศรษฐกิจภาคตะวันตกของญี่ปุ่น มีประชากรอยู่มากกว่า 1.5 ล้านคน ส่วนใหญ่เป็นผู้สูงอายุ และเศรษฐกิจของเมืองเต็มไปด้วยอุตสาหกรรมขายปลีก ขายส่ง การบริการ และอุตสาหกรรมผลิต ผังเมืองโกเบถูกออกแบบมาเป็น 3 ชั้น ได้แก่

- 1) เขตท่าเรือและเขตอุตสาหกรรมตามแนวชายฝั่ง
- 2) เขตที่อยู่อาศัยบริเวณเนินเขา
- 3) เขตที่ผสมผสานระหว่างที่อยู่อาศัยกับพื้นที่พาณิชยกรรมตอนกลางระหว่าง

ภูเขากับทะเล

เหตุการณ์แผ่นดินไหวในเมืองโกเบ นับเป็นแผ่นดินไหวครั้งร้ายแรงที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น เพราะเป็นแผ่นดินไหวใหญ่ครั้งแรกในเขตเมืองขนาดใหญ่ และนำมาซึ่งความตื่นตัวเรื่องการจัดการรับมือกับภัยพิบัติทั่วทั้งญี่ปุ่นในเวลาต่อมา เกิดขึ้นในวันที่ 17 มกราคม พ.ศ. 2538 เวลา 5.46 นาฬิกา ในเขตเฮียวโกะ (Hyogo) ความรุนแรงของแผ่นดินไหววัดระดับได้ 7.3 ริกเตอร์ มีผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์นี้เป็นจำนวน 6,433 คน และได้รับบาดเจ็บอีก 40,092 คน บ้านเรือนเสียหายบางส่วนและเสียหายทั้งหมดจากการไหวของแผ่นดินเป็นจำนวน 240,954 หลัง และเสียหายจากไฟไหม้ ซึ่งเกิดหลังแผ่นดินไหวเสมอ อีกเป็นจำนวน 7,456 หลัง มีประชาชนมากกว่า 300,000 คนไร้ที่อยู่อาศัยหากมองความเสียหายในทางเศรษฐกิจนั้น สามารถจำแนกได้เป็น ความเสียหายทางด้านอาคารสถานที่ ได้แก่ ที่อยู่อาศัย ร้านค้า สำนักงาน โรงงาน เป็นต้น ความเสียหายทางด้านระบบการคมนาคมขนส่ง ได้แก่ ถนน ท่าเรือ ทางรถไฟ ความเสียหายทางด้านระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ ไฟฟ้า ก๊าซ น้ำประปา การสื่อสาร เป็นต้น และความเสียหายทางด้านอื่นๆ ประเมินค่าความเสียหายได้โดยรวมเป็นเงินประมาณ 9,600 ล้านเยน

หลักการสำคัญของการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ คือ การพิจารณาเห็นว่าการฟื้นฟูไม่ใช่เพียงแค่การบูรณะความเสียหายให้กลับสภาพเหมือนก่อนเกิดภัยพิบัติเท่านั้น แต่การฟื้นฟูเป็นโอกาสสำคัญยิ่งในการทำให้วิถีชีวิตที่ดีกว่าเดิม และมีความยั่งยืนนั้นเป็นจริงได้ นอกจากนี้ การวางแผนการฟื้นฟูเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการดำเนินร่วมกัน เพื่อให้อุดมคติใหม่ๆ ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดเป็นจริงขึ้นมาได้ วัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูหลังการเกิดแผ่นดินไหวที่เมืองโกเบ ใน พ.ศ. 2538 มี 3 ประการ คือ

²⁷ ข้อมูลสรุปจากการศึกษาดูงานด้านการจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นของผู้วิจัยระหว่างวันที่ 3-11 กุมภาพันธ์ 2556 ณ จังหวัดชิซึโอกะ และจังหวัดเฮียวโกะ ประเทศญี่ปุ่น

(1) การฟื้นฟูทางกายภาพ ได้แก่ การฟื้นฟูด้านโครงสร้างพื้นฐาน การฟื้นฟูเรื่องที่อยู่อาศัย การออกแบบผังเมืองใหม่

(2) การฟื้นฟูทางเศรษฐกิจท้องถิ่น ได้แก่ การฟื้นฟูธุรกิจเดิม การสร้างธุรกิจใหม่ รวมถึงการสร้างความมั่นคงทางรายได้และอาชีพ

(3) การฟื้นฟูชีวิตหรือสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัย ทั้งนี้ การฟื้นฟูทางกายภาพเป็นเครื่องมือสำหรับการฟื้นฟูเศรษฐกิจท้องถิ่น ซึ่งในที่สุดจะยังผลให้เป็นการเสริมการช่วยเหลือฟื้นฟูชีวิตของผู้ประสบภัยพิบัติอีกทีหนึ่ง

ในแผนการฟื้นฟูหลังแผ่นดินไหวที่โกเบนั้น ได้มีการวางกรอบพื้นฐานเรื่องและลำดับการฟื้นฟูไว้ โดยในขั้นต้น คือ การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นฐานสำหรับการฟื้นฟูประเด็นในขั้นอื่นๆ ถัดไป อันได้แก่ ด้านอุตสาหกรรมหลักของเมือง ด้านธุรกิจขนาดเล็ก ด้านอยู่อาศัย และด้านการวางแผนการใช้ที่ดิน ซึ่งการฟื้นฟูด้านนี้จะเป็นสิ่งสนับสนุนการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแต่ละคนอีกทีหนึ่ง รัฐบาลญี่ปุ่นได้ทุ่มงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ. 2537 - 2538 รวม 81,026 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ในการฟื้นฟูเหตุการณ์ครั้งนี้ โดยแบ่งเป็นการฟื้นฟูทางกายภาพ 19,674 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การฟื้นฟูด้านเศรษฐกิจ 3,118 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การฟื้นฟูชีวิตบุคคลและครอบครัว 6,372 ล้านดอลลาร์สหรัฐ การฟื้นฟูระยะสั้นและอื่นๆ 51,862 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ระยะเวลาในการฟื้นฟูแต่ละด้านและการทุ่มเทการใช้งบประมาณดังกล่าวนี้ มีความมากน้อยแตกต่างกันไป การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานสามารถดำเนินการได้เสร็จภายในเวลา 2 ปี การฟื้นฟูด้านที่อยู่อาศัยใช้เวลา 5 ปี ในขณะที่การวางแผนการใช้ที่ดินนั้น ดำเนินการจนกระทั่งปัจจุบันเป็นเวลาถึง 10 ปี จึงจะเสร็จสิ้น ส่วนการฟื้นฟูด้านอุตสาหกรรมหลัก ธุรกิจขนาดเล็ก และการช่วยเหลือผู้ประสบภัยเป็นรายบุคคลนั้น ปัจจุบันยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้นสมบูรณ์ บทเรียนการฟื้นฟูหลังการเกิดแผ่นดินไหวในโกเบ คือ การวางแผนการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ การวางแผนนี้จะต้องมีลักษณะองค์รวม มิใช่เป็นการวางแผนเฉพาะส่วนหรือโซนพื้นที่เท่านั้น เน้นที่การพัฒนาแบบยั่งยืน ในขณะเดียวกัน ก็เป็นการปรับปรุงคุณภาพชีวิต และใช้การฟื้นฟูด้านกายภาพเป็นเครื่องมือสำหรับการฟื้นฟูในเรื่องอื่นๆ ประเด็นสำคัญคือ กระบวนการในการวางแผนจะต้องเป็นไปแบบมีส่วนร่วม เป็นการเสริมสร้างความสามารถของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียไปในตัว และไม่กระทำการอย่างเร่งด่วน ขาดความรอบคอบ เพราะบางเรื่องจำเป็นต้องอาศัยเวลาสำหรับกรอบพื้นฐานในแผนการฟื้นฟูหลังแผ่นดินไหว ที่โกเบ พ.ศ. 2538 นั้น พบว่า ในการวางแผนอย่างมีส่วนร่วมนั้น อาจใช้วิธีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งสามารถเชื่อมโยงปัญหาไปสู่ทางแก้ไขอย่างเป็นระบบ เริ่มจากการระดมความจำเป็นและความคาดหวังของผู้ประสบภัย นำไปสู่การสร้างระบบความคิดในการแก้ไข ออกมาสู่วาระของการทำงาน และแผนการฟื้นฟูในที่สุด ผลที่จะได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ คือ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสามารถขับเคลื่อนกลยุทธ์ที่ได้จากการประชุมเชิงปฏิบัติการ ตัวอย่างหนึ่งของแผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูแบบมีส่วนร่วม ได้แก่ 1) ความต้องการให้มีการประเมินความเสี่ยงจากแผ่นดินไหวด้วยระบบ GIS 2) โครงการบรรเทาภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวและสึนามิในระยะยาว ที่มีการระบุวัตถุประสงค์, นโยบาย และการดำเนินโครงการ 3) แผนปฏิบัติการที่ระบุลำดับการดำเนินการในแต่ละห้วงเวลา รวมทั้งกำหนดหน่วยงานเจ้าภาพในแต่ละเรื่อง

โดยแผนการฟื้นฟูนี้ จำเป็นต้องระบุผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ ทั้งที่เป็นผู้ประสบภัย ภาครัฐ ภาคธุรกิจ และภาคองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งกำหนดบทบาทของแต่ละฝ่าย

ให้ชัดเจน มีกฎกติกาการดำเนินการร่วมกัน กำหนดเป้าหมายสำหรับวัตถุประสงค์แต่ละข้อที่สามารถติดตามประเมินได้ในเชิงตัวเลข ระบุรายละเอียดของนโยบายเพื่อให้สามารถนำไปปฏิบัติและประเมินประสิทธิภาพได้ แผนยุทธศาสตร์การฟื้นฟูนี้ควรออกแบบให้เหมาะสมกับการฟื้นฟูแบบล่างขึ้นบน โดยเฉพาะส่งเสริมการเกิดขึ้นของกลุ่มช่วยเหลือตนเอง กลุ่มช่วยเหลือชุมชน หรือกลุ่มช่วยเหลือสาธารณะ ในแง่การบริหารภาครัฐแล้ว แผนการฟื้นฟูควรกำหนดให้พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างหนักเป็น “พื้นที่พิเศษ” และการประเมินการดำเนินการของภาครัฐ ควรประเมินด้วยระดับความก้าวหน้าในการฟื้นฟูตามที่ระบุไว้ในแผน ส่วนในระดับนโยบายนั้น การรับมือกับภัยพิบัติสามารถแบ่งได้ 3 กลุ่ม ได้แก่ 1) นโยบายการรับมือด้านกายภาพ ได้แก่ การปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับแผ่นดินไหว การพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยป้องกันแผ่นดินไหวสำหรับอาคารสถานที่ การส่งเสริมความแข็งแรงของของอาคารที่มีอยู่เดิม 2) นโยบายการรับมือด้านข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ การให้การศึกษาสาธารณะ การพัฒนาข้อมูลข่าวสารสาธารณะ และโครงการวิจัยเพื่อเตรียมความพร้อมของชุมชนต่อการรับมือและฟื้นฟูหลังภัยพิบัติ 3) นโยบายเชิงยุทธศาสตร์ ได้แก่ การวางแผนการใช้ที่ดิน การริเริ่มสร้างสมรรถนะในระดับท้องถิ่น การพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และการพัฒนาแหล่งทรัพยากรทางการเงิน

การจัดการช่วยเหลือให้ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ประสบภัยได้มีที่พักอาศัยนั้น โดยช่วงแรก ได้ดำเนินการสร้างเต็นท์พักชั่วคราว และจัดทีมตรวจตราความเรียบร้อยภายในพื้นที่พักพิงชั่วคราว โดยให้เจ้าหน้าที่ทางการปกครองของรัฐและตำรวจคอยดูแลให้ความเรียบร้อยในด้านการให้คำปรึกษากับปัญหาต่างๆ และการให้ความช่วยเหลือฉุกเฉินแก่ผู้ที่ประสบภัย การดูแลการโยกย้ายผู้คน การดูแลเรื่องความปลอดภัย รวมทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารในเรื่องต่างๆ ให้แก่ผู้ประสบภัยด้วย หลังจากการให้ความดูแลจัดการในเรื่องที่พักชั่วคราว (เต็นท์) แล้ว ทางภารกิจได้เริ่มมีการดูแลต่อเนื่องและให้ความสำคัญกับการปรับปรุงชีวิตความเป็นอยู่ในเต็นท์พักชั่วคราว ซึ่งเน้นให้ความใส่ใจในด้านคุณภาพชีวิตของผู้ประสบภัย ไม่ว่าจะเป็นการดูแลทางด้านสาธารณสุข ในการดูแลสุขภาพกายและสุขภาพจิต การดูแลสุขภาพรักษาพยาบาลในชีวิตประจำวัน การให้กำลังใจและการดูแลเด็ก ผู้สูงอายุที่เป็นกลุ่มช่วยเหลือตัวเองได้น้อย รวมทั้งการจัดทำข้อตกลงร่วมกันในการวางแผนการสร้างบ้านพักชั่วคราวต่อไป

การจัดการเรื่องบ้านพักชั่วคราวให้แก่ผู้ประสบภัยนั้นได้ดำเนินการร่วมกันไปกับหลายภาคส่วน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ระยะด้วยกัน ได้แก่ ระยะแรก คือ การวางแผนและสำรวจความต้องการของประชาชน ระยะนี้ได้เริ่มทำการสำรวจความจำเป็นต้องสร้างบ้านพักชั่วคราวโดยการกำหนดจำนวนบ้านชั่วคราวที่ต้องสร้าง และกำหนดระเบียบวาระในการสร้างบ้านว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกับจำนวนของผู้ประสบภัยที่ย้ายมาอยู่บ้านพักชั่วคราว ระยะที่สอง การดำเนินการการสร้างบ้านพักชั่วคราว หลังจากประเมินความต้องการของคนที่ต้องการมาอยู่บ้านพักชั่วคราวแล้ว ทางภารกิจได้ดำเนินการก่อสร้างบ้านจำนวนทั้งสิ้น 30,000 หลัง ซึ่งในช่วงของการสร้างบ้านพักเริ่มแรกได้ดำเนินการสร้างบ้านพักชั่วคราวเสร็จไป 10,308 หลัง และเริ่มที่จะทยอยผู้คนออกจากพื้นที่พักเบื้องต้น ไปอยู่บ้านพักชั่วคราวในระหว่างนั้น ได้มีการจัดตั้งกลุ่มขึ้นหลายกลุ่มเพื่อรองรับความต้องการและให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น กลุ่มวางแผนการสร้างที่พักชั่วคราวเพื่อประชุมหารือเกี่ยวกับความต้องการบ้านเพิ่ม ศูนย์กลางการติดต่อสื่อสารศูนย์ฉุกเฉินสำหรับ

บ้านชั่วคราว เป็นต้น ศูนย์เหล่านี้ยังได้ประสานงานกับหน่วยงานข้างนอกด้วย ระยะที่สาม การฟื้นฟูสภาพทั่วไป ในส่วนนี้ได้มีโครงการต่าง ๆ เข้ามาให้ความช่วยเหลือมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งระบบการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตในเรื่องทั่วไป รวมถึงรายละเอียดต่างๆ เกี่ยวกับบ้านถาวรและเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินชีวิตประจำวัน สวัสดิการสังคม สาธารณสุข และการอาชีพ เรื่องของที่อยู่อาศัยได้มีโครงสร้างอพาร์ทเมนต์ราคาถูกสำหรับเช่าที่อยู่อาศัย โครงการให้การสนับสนุนในการซ่อมแซมบ้าน โครงการจัดเตรียมการซ่อมบ้านสำหรับกลุ่มที่ได้รับความเสียหาย โครงการก่อตั้งระบบการเปลี่ยนแปลงพิเศษสำหรับที่อยู่อาศัยสาธารณะ โดยออกกฎหมายให้ความช่วยเหลือในการฟื้นฟูชีวิตของผู้ประสบภัย รวมทั้งมีการปรับปรุงระบบการจัดการสนับสนุนเพื่อการฟื้นฟูชีวิตให้ดีขึ้น ในเรื่องสุขภาพมีการจัดตั้งศูนย์ให้การดูแลด้านจิตใจ และจัดตั้งคลินิกชั่วคราว เป็นต้น

จากทั้งสามระยะที่กล่าวมาข้างต้นนั้น ระยะเวลาการดำเนินการตั้งแต่ช่วงปี 1995 เรื่อยมาและสิ้นสุดโครงการเมื่อปี 2000 ซึ่งเริ่มตั้งแต่ผู้ประสบภัยทุกคนได้เข้าพักยังบ้านพักชั่วคราวบางส่วน และบางส่วนก็กลับบ้านพักของตนเอง จนไม่เหลือผู้ที่อยู่อาศัยที่พักพิงชั่วคราวเลย ทั้งนี้ในส่วนกระบวนการในการเคลื่อนย้ายผู้คนไปยังบ้านพักชั่วคราวนั้นจะให้ความช่วยเหลือกับผู้ประสบภัยที่ไม่สามารถซื้อที่อยู่ใหม่ได้เองก่อน แล้วจึงกำหนดนโยบายในการดำเนินการกับเหตุการณ์แผ่นดินไหว โดยการตั้งมาตรการพิเศษตามหลักการที่ทุกคนคาดหวังจะมีที่อยู่ของตนเองอย่างเป็นธรรม และให้สิทธิพิเศษกับพลเมืองที่อ่อนแอไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ อันได้แก่ คนแก่ ผู้ป่วย และผู้ได้รับผลกระทบด้านจิตใจค่อนข้างมาก และทำการกำหนดระยะเวลาของการอาศัยในบ้านพักชั่วคราว (ตามหลักการกำหนดไว้อย่างมากที่สุด 2 ปีหลังจากสร้างเสร็จ) นอกจากนั้นยังได้จ่ายค่าใช้จ่ายสำหรับค่าไฟฟ้า แก๊ส น้ำประปา และค่าใช้จ่ายอื่นให้อีกด้วย

เมื่อผู้อาศัยได้เข้าไปอยู่ในบ้านแล้ว ได้มีการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนเพิ่มเติม โดยแบ่งการจัดตั้งศูนย์ให้ความช่วยเหลืออีก 2 ศูนย์ ได้แก่

(1) การจัดตั้งมูลนิธิให้ความช่วยเหลือจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ฮันชินอวากิ โดยได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์อยู่ที่เมืองโกเบ มีวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุน คือ เพื่อสร้างความสมบูรณ์ให้แผนงานฟื้นฟูจากแผ่นดินไหวที่ฮันชินอวากิ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยและให้เขาพึ่งพาตนเองในการดำเนินชีวิตได้ต่อไปในระยะยาว ทั้งนี้ได้จัดทำโครงการย่อยๆ ขึ้นภายในกองทุน ได้แก่ โครงการให้ความช่วยเหลือเรื่องการดำเนินชีวิต โครงการสนับสนุนและสร้างบ้านใหม่ โครงการให้ความช่วยเหลือด้านอุตสาหกรรม โครงการให้ความช่วยเหลือทางด้านการศึกษาและวัฒนธรรม

(2) การจัดตั้งโครงสร้างของการให้การสนับสนุนทั่วไป โดยมีการจัดตั้งหน่วยบริการใหญ่และคณะกรรมการบ้านพักชั่วคราว เพื่อปรับปรุงระบบสวัสดิการสังคมกับผู้ประสบภัยและการจัดการบ้านพักชั่วคราวที่เหมาะสมให้มีสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัยที่ดี ทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซ่อมแซมและติดไฟตามถนน จัดทำราวจับและทางลาดสำหรับผู้สูงอายุและคนพิการ การจัดการระบบคมนาคมขนส่งที่ดี และด้านการจัดตั้งระบบป้องกันต่างๆ ภายในบ้าน ไม่ว่าจะเป็นเสียงรบกวน ลมหนาวที่จะพัดผ่านช่องผนัง ระบบป้องกันไฟไหม้ ป้องกันลมแรงและพายุ

สำหรับการสร้างบ้านพักถาวรนั้น ต้องใช้เวลาถึงสามปีเพื่อการวางแผนการสร้างบ้าน โดยมีจำนวนบ้านที่ต้องสร้างทั้งหมด 125,000 หลัง ลักษณะของการพิจารณา คือ

โครงสร้างของครอบครัวผู้ประสบภัย สภาวะทางเศรษฐกิจเริ่มจากผู้ที่มีบ้านของตนเองไปสู่ผู้ที่อาศัยในบ้านเช่า และทั้งจากผู้เช่าบ้านส่วนตัวไปสู่ผู้ที่เช่าบ้านแบบรวมกันอยู่ ซึ่งจากการสำรวจผู้อยู่อาศัยในบ้านพักชั่วคราวได้ข้อสรุปว่า มีผู้เป็นเจ้าของบ้านจำนวน 42,000 คน แต่มีเจ้าของบ้านจำนวน 37,000 คนที่ตอบรับ มีความคิดเห็นเกี่ยวกับบ้านว่า ต้องการอยู่คนเดียว กำลังหาบ้านเช่าที่เป็นลักษณะแบบบ้านรวม และส่วนใหญ่มักจะต้องการกลับไปอยู่ยังพื้นที่เดิมก่อนเกิดแผ่นดินไหว

จากความคิดเห็นดังกล่าวนำมาซึ่งแผนการย้ายไปอยู่บ้านพักถาวรในช่วงมิถุนายน พ.ศ. 2539 ได้จัดทำโครงการเพื่อดำเนินงานสู่การสร้างที่อยู่อาศัยตามแผน 3 ปี และรับประกันว่าผู้ประสบภัยจะมีที่อยู่อาศัยที่ตรงกับความต้องการ โดยได้มีลำดับการวางแผนการดำเนินงานตั้งแต่การวางแผนการสร้างบ้าน การคิดวิธีที่จะย้ายไปยังบ้านที่อยู่กันแบบส่วนรวม การหามาตรการให้บ้านที่จัดให้เช่ามีราคาถูก การส่งเสริมการย้ายไปยังบ้านถาวรให้มีความราบรื่นมากที่สุด การขยายเวลาของการสร้างบ้านพักชั่วคราว การขยายเวลาของการซ่อมแซมบ้านที่มีเจ้าของอยู่อาศัย และการสร้างบ้านเช่าส่วนตัวแบบบ้านเดี่ยว

นอกจากการสร้างบ้านพักถาวรแล้ว ยังได้มีการบริหารจัดการเกี่ยวกับให้ความช่วยเหลืออื่นๆ เพิ่มเติม ได้แก่ จัดตั้งคณะกรรมการในการฟื้นฟูสร้างบ้าน โดยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลจัดการและประสานงานร่วมกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่การปกครอง ผู้สางานที่เป็นตัวแทนผู้อยู่อาศัย และเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งได้ทำการจัดการให้คนเช่าอยู่อาศัย โดยจัดเตรียมข้อมูลข่าวสารแก่ผู้ประสบภัยที่สูญเสียบ้าน การจัดให้ไปอยู่ตามความเหมาะสมตามมาตรฐานเดียวกัน ต่อมาในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2541 ได้จัดทำกองทุนการฟื้นฟูจากแผ่นดินไหวในฮันชิน-อวากิ โดยจัดตั้งโครงการเพิ่มเติมอีกหลายๆ โครงการตามมา และขยายช่วงเวลาของการให้ทุนสนับสนุนจาก 2 ปี ออกเป็น 3 ปี

ในเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่โกเบ ปัจจัยในการดำรงชีวิตเช่น ไฟป่า ประปา และแก๊สถูกทำลาย ไม่มีแม้แต่เส้นทางการคมนาคม หรือเครื่องมือในการติดต่อสื่อสาร เช่น โทรศัพท์ และเนื่องจากกระแสไฟฟ้าถูกตัดขาด แหล่งข้อมูลข่าวสารที่สำคัญที่สุดในเวลานั้นจึงไม่ใช่ระบบเทคโนโลยีการสื่อสารขั้นสูงอันเป็นระบบซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นภาคภูมิใจ แต่เป็นรูปแบบการสื่อสารธรรมดา เช่น การพบปะพูดคุยกัน การติดป้ายโปสเตอร์ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ทำให้ญี่ปุ่นต้องย้อนกลับมาพิจารณาในประเด็นเกี่ยวกับเรื่องการสื่อสารใหม่อีกครั้งหนึ่ง

1) ปัญหาด้านการสื่อสารที่เกิดขึ้นหลังเหตุการณ์แผ่นดินไหว

ศาสตราจารย์เอลิ เอ็ม นาอาม (Prof. Eli M. Naam) และศาสตราจารย์ฮามาสะ ซาโต้ แสดงความเห็นเกี่ยวกับประเด็นด้านสื่อสารช่วงหลังเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวในโกเบนี้ไว้ ในบทความเรื่อง “บทเรียนจากโกเบ : หมายเลข 811 เพื่อการสื่อสารในภาวะฉุกเฉินที่กว้างขึ้น” (Kobe's Lesson: Dial 811 for “open” Emergency Communications) โดยสรุปแยกเป็นหัวข้อได้ ดังนี้

- เครือข่ายโทรศัพท์ โทรศัพท์ถือเป็นระบบการสื่อสารที่ถูกทำลายได้ยาก แต่เนื่องจากระบบเครือข่ายถูกใช้งานพร้อมกันทีละเป็นจำนวนมาก ทำให้การติดต่อเชื่อมโยงในเครือข่ายเป็นไปด้วยความยากลำบาก ทั้งนี้ เครือข่ายถูกออกแบบมาเพื่อให้ในช่วงเวลาเดียวกันสามารถรับความถี่ในการโทรเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ของสมาชิกทั้งหมด ขณะที่ในโกเบหลังจากเหตุการณ์ผ่านไปเพียง 1 วัน ความถี่ในการโทรมีสูงถึง 50 เท่าของความถี่สูงสุดในช่วงเวลาปกติ และ

แม้แต่วันถัดมาซึ่งความต้องการใช้โทรศัพท์ลดน้อยลงแล้ว ความถี่ก็ยังคงมีสูงถึง 20 เท่าของความถี่สูงสุดในช่วงเวลาปกติ

- วิทยุและโทรศัพท์ โทรทัศน์ให้ข้อมูลเพียงภาพกว้าง คือ มีแต่ข้อมูลทางการทั่วไป เช่น จำนวนผู้เสียชีวิต แรงสั่นสะเทือนแผ่นดินไหว ซึ่งมักเป็นข้อมูลที่ไม่เพียงพอและล่าช้า ส่วนทางด้านของวิทยุ ข้อดีประการหนึ่งที่โทรทัศน์ไม่มี คือ สามารถใช้พลังงานจากถ่านไฟฉายได้ ทำให้ประชาชนสามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้แม้ว่าจะไม่มีไฟฟ้า

- อาสาสมัคร และเครือข่ายคอมพิวเตอร์ บทเรียนประการหนึ่งที่พบในเหตุการณ์ครั้งนี้ คือ ทันทีที่ภัยพิบัติสิ้นสุดเครือข่ายคอมพิวเตอร์ และเว็บบอร์ด เป็นรูปแบบการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพมากกว่าเครือข่ายโทรศัพท์ และข้อมูลจากวิทยุโทรทัศน์ ทั้งนี้ โดยผ่านความช่วยเหลือจากอาสาสมัครที่อาศัยอยู่ใกล้กับศูนย์กลางเมืองโกเบ โดยอาสาสมัครกลุ่มนี้จะช่วยเหลือโดยการนำคอมพิวเตอร์แล็ปท็อปเยี่ยมตามที่พักรักษาตัวต่างๆ เก็บข้อมูลจากผู้รอดชีวิต เพื่อใช้ในการส่งข้อความขอความช่วยเหลือผ่านทางกระดานข่าวในอินเทอร์เน็ต

ชาวญี่ปุ่นจำนวนมากพึ่งข่าวสารจากเว็บไซต์เหล่านี้เพื่อจัดการความช่วยเหลือให้ผู้รอดชีวิตและได้รับข้อมูลเกี่ยวกับเพื่อนครอบครัวที่อาศัยอยู่ในบริเวณประสบภัย เมลลิงลิสต์แห่งหนึ่งชื่อ “แนวหน้าอิเล็กทรอนิกส์แห่งญี่ปุ่น” (Electronic Frontier Japan : EFJ) ซึ่งก่อนหน้านี้ ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นแหล่งอภิปรายประเด็นเทคโนโลยีสารสนเทศ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่โกเบ เมลลิงลิสต์นี้ได้กลายเป็นสถานที่อภิปรายและบอกให้คนในญี่ปุ่น และต่างประเทศรับรู้เกี่ยวกับสถานการณ์ในโกเบ ทันทีหลังเกิดเหตุการณ์ จากแหล่งข่าวหนึ่งเห็นว่ามันจริงแล้ว ข้อความที่ส่งโดยสมาชิกแนวหน้าอิเล็กทรอนิกส์แห่งญี่ปุ่นไปยังทำเนียบประธานาธิบดีในสหรัฐอเมริกา ทันทีหลังเกิดแผ่นดินไหวนั้น ทำให้ประธานาธิบดีสหรัฐทราบถึงภัยอันตรายก่อนนายกรัฐมนตรีญี่ปุ่นด้วยซ้ำ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าอินเทอร์เน็ตจะเป็นหนทางการสื่อสารที่ดี แต่ก็ยังมีประเด็นที่หลายฝ่ายหวั่นเกรง เนื่องจากข้อมูลที่ได้เป็นข้อมูลที่ไม่เป็นทางการ อันอาจมีข้อผิดพลาดและไม่ใช่อินเทอร์เน็ตที่ปัจจุบันที่สุด กระนั้น ในโกเบข้อมูลบางอย่างอาจผิดพลาด แต่ก็ยังเป็นข้อมูลที่ช่วยให้เห็นภาพมากกว่าการเก็บข้อมูลแบบเป็นทางการ

การแก้ไขปัญหาของภาครัฐ เนื่องจากนายมูรายามะ นายกรัฐมนตรีของญี่ปุ่น ขณะนั้นไม่สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และทันทั่วทั้งในการเก็บข้อมูลชั้นปฐมภูมิ การทหารส่งเฮลิคอปเตอร์ไปเก็บภาพความเสียหาย แต่ก็ขาดอุปกรณ์ในการสื่อสารระยะไกลมาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ประสบการณ์ยังทำให้เรียนรู้ปรัชญาพื้นฐานในการสื่อสารในภาวะวิกฤติประการหนึ่งว่า การสื่อสารแบบรวมศูนย์หรือการรับคำสั่งจากบนลงล่างนั้นช้าเกินไปสำหรับการเก็บข้อมูลจำนวนมากในภาวะวิกฤติ

แม้ในกรณีแผ่นดินไหวที่โกเบจะประสบปัญหาในด้านการสื่อสารอย่างมาก แต่เนื่องจากการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้รอดชีวิตยังคงต้องดำเนินต่อไป ทำให้มีความพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวในทุกวิถีทาง จากหนังสือ “lesson from the Great Hanshin Earthquake” โดยศูนย์วิจัยเพื่อการฟื้นฟูแผ่นดินไหวเฮียวโกะ กล่าวถึงการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารของผู้ประสบภัยในโกเบไว้ว่าการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากหลังเกิดเหตุ ประชาชนต่างยังคงตื่นตระหนกและหวาดกลัวอาฟเตอร์ช็อคที่อาจรุนแรงตามมา ขณะเดียวกันสื่อมวลชน เช่น โทรทัศน์ยังคงเสนอในเรื่องความเสี่ยงของการเกิดอาฟเตอร์ช็อคและรายการที่นำเสนอว่าถ้าหาก

เหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นในโตเกียวจะเป็นอย่างไร ซึ่งกลับทำให้ประชาชนไม่รู้สึกผ่อนคลายลงแต่อย่างใด อีกทั้งข้อมูลข่าวสารในแต่ละวันถือเป็นสิ่งสำคัญที่จะช่วยเหลือในด้านชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ประสบภัย เช่น เรื่องของน้ำและอาหาร

ทั้งนี้ กระบวนการสื่อสารประการหนึ่งซึ่งช่วยให้ผู้ประสบภัยยังสามารถดำรงชีพอยู่ได้ คือ การสื่อสารโดยปากต่อปาก ในข้อมูลเช่นว่าสามารถจะรับน้ำสะอาดและอาหารได้ที่ไหน สถานการณ์ในโรงพยาบาล ฯลฯ และการสื่อสารโดยใช้โปสเตอร์แปะตามที่ต่างๆ ในทั่วทุกบริเวณที่ได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวจะสามารถเห็นโปสเตอร์ติดตามผนังและกำแพงต่างๆ เป็นข้อความที่บอกถึงความเป็นไปของผู้รอดชีวิต เช่น นาย ก. ยังโอเค หรือ นาย ข. อยู่ที่โรงพยาบาล เป็นต้น

ด้านศาสตราจารย์เอลิ เอ็ม นาอาม และ ศาสตราจารย์ฮารูมาสะ ซาโต้ ก็มีความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขปัญหาการสื่อสาร เช่น การสื่อสารของรัฐซึ่งควรเป็นไปในรูปแบบของการกระจายอำนาจ เพื่อว่าในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจะสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น การอบรมเพื่อฝึกวินัยในการใช้อุปกรณ์สื่อสาร เช่น โทรศัพท์หรือโทรศัพท์มือถือ เพื่อไม่ให้ความถี่ในการโทรในช่วงเวลาเดียวกันสูงเกินไป หรือแม้แต่การจัดตั้งระบบหมายเลขเฉพาะ เช่น หมายเลข 811 สำหรับติดต่อในภาวะวิกฤติโดยเฉพาะ เป็นต้น ขณะเดียวกัน รัฐหันมาให้ความสำคัญกับการเตรียมรับสถานการณ์ในภาวะวิกฤติโดยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจังมากขึ้น อย่างเช่น การสนับสนุนกิจกรรมเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ หรือการให้การศึกษาเกี่ยวกับภัยพิบัติในโรงเรียน เพื่อให้ความรู้ด้านการจัดการภัยพิบัติกระจายไปในวงกว้าง การจำลองเหตุการณ์ รวมไปถึงการอบรมเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ หากเกิดภัยพิบัติโดยอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลซึ่งอบรมในแต่ละครั้ง นอกเหนือจากนั้น รัฐยังให้ความสนใจในกระบวนการจัดการภัยพิบัติโดยอาสาสมัครในท้องถิ่น มีการจัดตั้งองค์กรอาสาสมัครในการจัดการภัยพิบัติตามท้องที่ต่างๆ โดยจากข้อมูลในเดือนเมษายน พ.ศ. 2544 พบว่าประมาณ 57.9% ของผู้อยู่อาศัยเป็นสมาชิกในองค์กรอาสาสมัครจัดการภัยพิบัติในท้องถิ่น

2.6.2 เหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิในโทโฮะกุ ปี 2011

แผ่นดินไหวนอกชายฝั่งแปซิฟิกโทโฮะกุเป็นแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ที่เกิดใต้ทะเลขนาด 9.0 แมกนิจูด นอกชายฝั่งญี่ปุ่น เกิดขึ้นเมื่อเวลา 14.46 น. ตามเวลามาตรฐานญี่ปุ่น เมื่อวันที่ 11 มีนาคม ค.ศ.2011 จุดเหนือศูนย์กลางแผ่นดินไหวมีรายงานว่า อยู่นอกชายฝั่งตะวันออกของคาบสมุทรโอซึเกะ โทโฮะกุ โดยมีจุดเกิดแผ่นดินไหวอยู่ลึกลงไปใต้พื้นดิน 32 กิโลเมตร²⁸ นับเป็นเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์ญี่ปุ่น และเป็นหนึ่งในห้าแผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่สุดของโลกเท่าที่มีการบันทึกสมัยใหม่มาตั้งแต่ ค.ศ. 1900²⁹ และทำให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิในจังหวัด

²⁸ "震災の揺れは6分間 キラーパルス少なく 東大地震研". Asahi Shimbun (ใน Japanese). Japan. 2011-03-17. Archived from the original on 2011-03-21. สืบค้นเมื่อ 15 January 2015.

²⁹ "Magnitude 9.0 – Near The East Coast Of Honshu, Japan". United States Geological Survey (USGS). สืบค้นเมื่อ 15 January 2015.

มียาเกะ (Miyage Prefecture) จังหวัดอิวาเตะ (Iwate Prefecture) บางพื้นที่พบว่าคลื่นได้พัดพา ลึกเข้าไปในแผ่นดินลึกถึง 14 กิโลเมตร³⁰ และมีคลื่นที่เล็กกว่าพัดไปยังอีกหลายประเทศหลายชั่วโมง หลังจากนั้น ได้มีการประกาศเตือนภัยสึนามิและคำสั่งอพยพตามชายฝั่งด้านแปซิฟิกของญี่ปุ่นและ อีกอย่างน้อย 20 ประเทศ³¹ รวมทั้งชายฝั่งแปซิฟิกทั้งหมดของประเทศอเมริกาเหนือและอเมริกาใต้ ซึ่งนอกเหนือไปจากการสูญเสียชีวิตและการทำลายล้างโครงสร้างพื้นฐานของญี่ปุ่นแล้ว คลื่นสึนามิ ดังกล่าวยังก่อให้เกิดอุบัติเหตุนิวเคลียร์ขึ้น ซึ่งเป็นอุบัติเหตุที่แกนปฏิกรณ์ปรมาณูหลอมละลายระดับ 7 ในโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะไดอิจิ มีการกำหนดพื้นที่อพยพได้มีผลกระทบถึงประชาชนหลายแสนคน แผ่นดินไหวดังกล่าวรุนแรงเสียจนทำให้เกาะฮอนชูเลื่อนไปทางตะวันออก 2.4 เมตร พร้อมกับเคลื่อน แกนหมุนของโลกไปเกือบ 10 เซนติเมตร³²

นายกรัฐมนตรีญี่ปุ่น นาโอะโตะ คัง (Naoto Kan) กล่าวว่า "ในช่วงเวลาหกสัปดาห์ นับตั้งแต่สิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่สอง วิกฤตการณ์ครั้งนี้ถือว่าร้ายแรงและยากลำบากที่สุดสำหรับญี่ปุ่น" สำนักงานตำรวจแห่งชาติญี่ปุ่น ระบุว่า มีผู้เสียชีวิต 15,729 ราย บาดเจ็บ 5,719 ราย และสูญหาย 4,539 ราย ในพื้นที่สิบแปดจังหวัด เช่นเดียวกับอาคารที่ถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายกว่า 125,000 หลัง แผ่นดินไหวครั้งนี้สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประเทศญี่ปุ่น รวมทั้ง ความเสียหายอย่างหนักต่อถนนและรางรถไฟ เช่นเดียวกับเหตุเพลิงไหม้ในหลายพื้นที่ บ้านเรือนราว 4.4 ล้านหลังคาเรือนทางตะวันออกเฉียงเหนือของญี่ปุ่นไม่มีกระแสไฟฟ้าใช้ และอีก 1.5 ล้านคน ไม่มีน้ำใช้ เครื่องกำเนิดไฟฟ้าหลายเครื่องไม่สามารถใช้งานได้ และเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์อย่างน้อย สามเครื่องได้รับความเสียหาย เนื่องจากแก๊สไฮโดรเจนที่เกิดขึ้นในอาคารคลุมเครื่องปฏิกรณ์ชั้นนอก และยังได้มีการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะไดอิจิเกิดระเบิดขึ้นเกือบ 24 ชั่วโมงหลังเหตุแผ่นดินไหวครั้งแรก ประชาชนซึ่งอยู่อาศัยในรัศมี 20 กิโลเมตรรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะไดอิจิและรัศมี 10 กิโลเมตรรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะไดอิจิถูกสั่งอพยพ

ความเสียหายเบื้องต้นเฉพาะที่เกิดขึ้นจากแผ่นดินไหวอย่างเดียว อยู่ระหว่าง 14,500 ถึง 34,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ธนาคารกลางญี่ปุ่นได้นำเข้าสู่ระบบอย่างน้อย 15 ล้านล้านเยน เมื่อวันที่ 14 มีนาคม พ.ศ. 2554 เพื่อพยายามฟื้นฟูสภาพการตลาดให้กลับคืนสู่สภาพปกติ เมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2554 ธนาคารโลกประมาณการความเสียหายระหว่าง 122,000 ถึง 235,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ รัฐบาลญี่ปุ่นประกาศว่ามูลค่าความเสียหายจากภัยพิบัติแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิ อาจมีมูลค่าสูงถึง 309,000 ล้านดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งทำให้มันเป็นภัยธรรมชาติที่สร้างความเสียหายมากที่สุด

³⁰ Reilly, Michael (11 March 2011). "Japan's quake updated to magnitude 9.0". New Scientist (Short Sharp Science ed.). สืบค้นเมื่อ 15 January 2015.

³¹ "Damage Situation and Police Countermeasures associated with 2011 Tohoku district – off the Pacific Ocean Earthquake" (PDF). Japanese National Police Agency. 20 April 2011, 18:00 JST. สืบค้นเมื่อ 15 January 2015.

³² 気象庁 Japan Meteorological Agency. "平成 23 年 3 月 11 日 14 時 46 分頃の三陸沖の地震について (第 2 報) 気象庁 | 平成 23 年報道発表資料" (ใน Japanese). JP: JMA. สืบค้นเมื่อ 15 January 2015.)

เท่าที่มีการบันทึกมา³³ ส่วนระดับและขอบเขตความเสียหายอันเกิดจากแผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่เกิดขึ้นมานั้น โดยความเสียหายส่วนใหญ่เป็นผลจากคลื่นสึนามิ ได้มีการบันทึกภาพของเมืองที่ได้รับผลกระทบเลวร้ายที่สุดแสดงให้เห็นภาพของเมืองที่เหลือเพียงเศษซาก ซึ่งแทบจะไม่เหลือส่วนใดของเมืองเลยที่ยังมีสิ่งปลูกสร้างเหลืออยู่ การประเมินขอบเขตมูลค่าความเสียหายอยู่ในระดับหลายหมื่นล้านดอลลาร์สหรัฐ ภาพถ่ายดาวเทียมเปรียบเทียบก่อนและหลังในพื้นที่ที่ถูกทำลายล้างนั้นแสดงให้เห็นความเสียหายอย่างมากในหลายพื้นที่ แม้ญี่ปุ่นจะลงทุนเป็นมูลค่าหลายพันล้านดอลลาร์สหรัฐไปกับกำแพงกันน้ำต่อต้านสึนามิ ซึ่งลากผ่านอย่างน้อย 40% ของแนวชายฝั่งทั้งหมด 34,751 กิโลเมตร และมีความสูงถึง 12 เมตรก็ตาม แต่คลื่นสึนามิก็ก่เพียงทะลักข้ามยอดกำแพงกันน้ำบางส่วน และทำให้กำแพงบางแห่งพังทลาย

เมื่อเกิดเหตุแผ่นดินไหวและคลื่นยักษ์สึนามิทางตะวันออกเฉียงเหนือของเกาะฮอนชู นายกรัฐมนตรีนาโโตะ คัง ของประเทศญี่ปุ่นได้เรียกประชุมกองกำลังป้องกันตนเองของญี่ปุ่นเข้าพื้นที่ประสบภัยพิบัติแผ่นดินไหว เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชน ผู้ประสบภัย และมีการจัดตั้งศูนย์ฉุกเฉินเพื่อประสานการตอบสนองของรัฐบาล นอกจากนี้ ทีมค้นหาและกู้ภัยในเมืองของญี่ปุ่นที่ถูกส่งตัวไปยังนิวซีแลนด์ ภายหลังแผ่นดินไหว ที่เมืองไครสต์เชิร์ช เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2554 ได้ถูกเรียกตัวกลับประเทศเพื่อร่วม ค้นหาผู้สูญหาย อย่างไรก็ตาม ประชาชนญี่ปุ่นจำนวนมากยังต้องประสบปัญหาเพิ่มขึ้น อันเนื่องมาจากความเสียหายของโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ฟูกูชิมะ ที่เกิดการรั่วไหล ของสารกัมมันตภาพรังสี ส่งผลให้เกิดความล่าช้าต่อการให้ความช่วยเหลือและ พื้นที่พื้นที่ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิ เจ้าหน้าที่ไม่สามารถนำร่างผู้เสียชีวิตในระยะ อันตรายรอบโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ออกมาได้จำนวนมาก เนื่องจากมีความเสี่ยง ต่อการสัมผัสกับสารกัมมันตรังสี นอกจากนั้นยังเกิดการรั่วไหลของสารกัมมันตภาพ รังสีปะปนกับน้ำที่มีการพยายามนำมาใช้ในการหล่อเย็นแท่งปฏิกรณ์เนื่องจากยังมี ความร้อนสูงและเสี่ยงต่อการหลอมละลายของแท่งปฏิกรณ์ ซึ่งบริษัท TEPCO คาดว่าการพยายามปิดการทำงานของเครื่องอย่างสมบูรณ์ต้องใช้เวลาระหว่าง 6-9 เดือน ซึ่งส่งผลกระทบต่อพื้นที่พื้นที่โดยรอบโรงไฟฟ้าและการอพยพกลับสู่บ้านเรือนของ ประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รัฐบาลญี่ปุ่นได้จัดที่พักพร้อมอาหาร น้ำดื่ม ผ้าห่ม และสิ่งอำนวยความสะดวกให้ผู้ประสบภัย ทั้งกรณีบ้านเรือนถูกทำลายจากคลื่นยักษ์สึนามิ และกรณีต้องอพยพ เนื่องจากอยู่ในพื้นที่ใกล้เคียง โรงไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เสียหาย โดย ณ วันที่ 29 มีนาคม 2554 มีประชากรในญี่ปุ่นจำนวน 175,020 คน ยังพักอยู่ในศูนย์ช่วยเหลือทั่วประเทศ รวมทั้งในที่พักพิงชั่วคราว 2,367 แห่ง โดยรัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดให้พื้นที่ในรัศมี 20 กิโลเมตรรอบโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ ฟูกูชิมะ ซึ่งมีประชากรประมาณ 177,500 คน เป็นเขตอพยพ ซึ่งประชากรส่วนใหญ่ ได้อพยพแล้ว ส่วนผู้ที่ยังอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวได้รับคำแนะนำให้อพยพหรืออยู่ในบ้าน เพื่อหลีกเลี่ยงการสัมผัสสารกัมมันตภาพรังสี ต้องย้ายออกจากบ้านและอาศัยอยู่ที่อื่น

³³ Japan earthquake: Disaster by numbers The Daily Telegraph สืบค้นเมื่อ 15 January 2015.

บทที่ 3

แนวคิดทางกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐ

ในบทที่สาม จะเป็นการศึกษาถึงแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐกรณีสาธารณภัย (ภัยพิบัติ) ซึ่งในประเทศไทยเอง ก็ได้รับอิทธิพลแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนี้ มาจากหลากหลายประเทศ เช่น หลักความรับผิดชอบของรัฐในประเทศฝรั่งเศส หลักความรับผิดชอบของรัฐในประเทศญี่ปุ่น หลักความรับผิดชอบของรัฐในกรณีของประเทศอเมริกา เพื่อมาพัฒนาเป็นหลักความรับผิดชอบของรัฐในกฎหมายไทย

3.1 หน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติ

ในความมุ่งหมายของการอยู่ร่วมกันเป็นรัฐของมนุษย์นั้นก็เพื่อตอบสนองความต้องการในความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความสงบสุขของสังคมเมื่อมนุษย์รวมตัวกันและเกิดเป็นรัฐขึ้น รัฐในฐานะเป็นศูนย์รวมของเจตจำนงของคนในรัฐมีภารกิจในการดำเนินการให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการอยู่ร่วมกัน รัฐจึงมีภารกิจในการดูแลความสงบเรียบร้อยในสังคมซึ่งเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐในการที่จะดำรงความเป็นรัฐให้อยู่ต่อไปได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยย่อมรับรองสิทธิพื้นฐานของประชาชนในรัฐ และในบรรดาสิทธิต่างๆ นั้น สิทธิในชีวิตร่างกายเป็นสิทธิที่เป็นที่หวงแหนกันที่สุด ซึ่งรัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครองสิทธิเหล่านี้ ดังนั้นรัฐนอกจากจะต้องไม่ล่วงละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนแล้ว รัฐยังมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกล่วงละเมิดด้วย หากรัฐละเลยหรือเพิกเฉยในการวางมาตรการหรือดำเนินการที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองความปลอดภัยในชีวิตและร่างกายของบุคคล ทั้งๆ ที่รัฐอยู่ในฐานะที่กระทำได้อีกก็เท่ากับเป็นการปล่อยให้เสรีภาพในชีวิตร่างกายของบุคคลสูญสลายถูกทำลายหรือไร้ค่าไป และการเพิกเฉยเช่นนี้ย่อมมีค่าเท่ากับว่ารัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานในชีวิตร่างกายเสียเอง³⁴ จึงอาจกล่าวได้ว่าการที่รัฐธรรมนูญรับรองสิทธิเสรีภาพของราษฎรย่อมก่อให้เกิดหน้าที่ต่อกลไกและสถาบันหลักของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ที่จะต้องประกันว่ารัฐจะเคารพและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพนั้นๆ พร้อมกันไปไม่ให้ใครมาล่วงละเมิดไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชนก็ตาม³⁵ ดังนั้นเมื่อมีเหตุการณ์ที่กระทบต่อความสงบสุขของสังคม หรือเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนภายในรัฐแล้ว ก็ย่อมเป็นภารกิจของรัฐในการทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น

³⁴ กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสวง บุญเฉลิมวิภาส, “หน้าที่ของรัฐในการป้องกันบรรเทาอุบัติภัยและสาธารณภัย,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 27 ฉบับที่ 4, น.1140 -1142.

³⁵ เพิ่งอ้าง, น.1142.

3.1.1 ข้อความคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐ

รัฐนั้นมีจุดประสงค์เพราะรัฐเกิดขึ้นจากการรวมตัวกันของมนุษย์เพื่อสนองต่อความต้องการร่วมกันในการที่จะดำรงชีวิตอยู่ด้วยความสงบสุข และตอบสนองความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างมีสวัสดิภาพและความมั่นคงปลอดภัยดังที่กล่าวมาแล้ว รัฐจึงมีการดำเนินการบางอย่างซึ่งจะต้องทำให้จุดประสงค์ดังกล่าวบรรลุผล สิ่งซึ่งรัฐจะต้องทำนี้เรียกว่าภารกิจของรัฐ ข้อความคิดว่าด้วยภารกิจของรัฐนั้นในทางทฤษฎีแบ่งได้เป็นสองแนวคือ³⁶ ทฤษฎีสัมบูรณ์ ที่เห็นว่ารัฐมีภารกิจอยู่ประการเดียวไม่เปลี่ยนแปลงโดยหากเป็นแนวคิดเสรีนิยมจะเน้นภารกิจในการให้ความปลอดภัยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หากเป็นแนวคิดเผด็จการจะเน้นการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมโดยไม่สนใจเรื่องสิทธิเสรีภาพ และทฤษฎีสัมพัทธ์ เห็นว่าภารกิจของรัฐนั้นไม่แน่นอน รัฐมีภารกิจได้อย่างหลากหลายและเปลี่ยนไปตามแต่ละยุคสมัย โดยที่รัฐแต่ละรัฐในโลกนี้อาจกำหนดเป้าหมายของรัฐที่แตกต่างกันออกไปแต่โดยรวมแล้วภารกิจของรัฐโดยทั่วไปอาจแยกได้เป็นสองประเภทใหญ่ คือ

3.1.1.1 ภารกิจพื้นฐาน (Basic Function)

หมายถึงภารกิจที่จะทำให้รัฐดำรงอยู่ได้ไม่ถูกทำลายหรือไม่ล่มสลายไป เป็นภารกิจในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยให้รัฐ สำหรับสิ่งที่จะเป็นภัยคุกคามความมั่นคงปลอดภัยของรัฐนั้นก็จะมีทั้งปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในรัฐ ภัยที่จะมาคุกคามความมั่นคงปลอดภัยจากภายนอกรัฐนั้นก็ได้อีกภัยจากการคุกคามของรัฐอื่น เป็นต้น ฉะนั้นภารกิจของรัฐในด้านนี้ก็จำเป็นที่รัฐจะต้องมีการป้องกันภัยดังกล่าวอันได้แก่การดำเนินกิจการทหาร การต่างประเทศ ในส่วนของภัยที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบภายในรัฐนั้นอาจจะเกิดจากการขัดแย้งกันของคนในรัฐ อาชญากรรมต่างๆ ในรัฐ การทะเลาะกัน การแย่งชิงทรัพยากรสมบัติกัน ซึ่งจะสร้างความวุ่นวายความไม่ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของคนในรัฐ รัฐมีหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในรัฐมิให้ถูกละเมิด โดยรัฐจะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการดำเนินการในภารกิจดังกล่าวรัฐจะดำเนินการโดยการมีตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีการจัดระบบกระบวนการยุติธรรม เป็นกลไกในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ ภารกิจพื้นฐานของรัฐนั้นเป็นภารกิจที่สำคัญมีความจำเป็น ต่อความปลอดภัย และการดำรงอยู่ของความเป็นรัฐ

3.1.1.2 ภารกิจลำดับรอง (Secondary Function)

เป็นภารกิจที่รัฐจะเลือกทำให้ประชาชนในรัฐมีความอยู่ดีกินดี ทำให้ประชาชนในรัฐสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างมีมาตรฐานขั้นต่ำในฐานะที่เป็นมนุษย์ เช่น การจัดการศึกษา การสาธารณสุข การดำเนินการทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยภารกิจลำดับรองนี้มีความแตกต่างจากภารกิจพื้นฐานกล่าวคือสำหรับภารกิจพื้นฐานแล้วรัฐจำเป็นที่จะต้องดำเนินการด้วยตัวเองโดยใช้อำนาจมหาชนในการบังคับ ส่วนภารกิจลำดับรองนั้นเป็นภารกิจที่รัฐอาจจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน และไม่จำเป็นต้องใช้อำนาจมหาชนในการบังคับแต่อย่างใด

³⁶ สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551), น.

3.1.2 ข้อความคิดว่าด้วยหน้าที่ของรัฐ

ในการปกครองรัฐนั้นหากอำนาจในการปกครองตกอยู่กับผู้ปกครองเพียงคนเดียว หรือคณะเดียวนั้น ก็อาจจะมีการปกครองที่ใช้อำนาจในการปกครองตามอำเภอใจ เกิดการกดขี่ข่มเหง หรือเกิดการเอารัดเอาเปรียบกันได้ มองเตสกีเออ เห็นว่าเป็นประสบการณ์ของมนุษยชาติที่แสดงให้เห็นว่าอำนาจมักจะถูกนำไปใช้ในทางที่ผิด จึงต้องใช้อำนาจอับยั้งอำนาจ³⁷ ดังนั้น ในรัฐเสรีประชาธิปไตยจึงมีการนำหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออมาใช้ ตามหลักการนี้ในการปกครองบ้านเมืองนั้นอำนาจในการปกครองจะถูกแบ่งแยกเป็น 3 ฝ่ายอันได้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และฝ่ายบริหาร

ฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่จะใช้ปกครองบ้านเมือง โดยฝ่ายนิติบัญญัตินั้น จะเกิดขึ้นในรูปของรัฐสภาเป็นฝ่ายที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในการกำหนดเจตจำนงของประชาชนในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ ฝ่ายตุลาการ เป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจในการพิจารณาและวินิจฉัยข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง มีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในการวินิจฉัยข้อพิพาทโดยยึดตัวบทกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น ฝ่ายบริหารนั้นเป็นฝ่ายที่ใช้อำนาจในการบริหารบ้านเมืองในการดำเนินการต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย รวมถึงการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชน ซึ่งฝ่ายบริหารนี้จะประกอบด้วยฝ่ายการเมือง มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายในการดำเนินการต่างๆ และมีฝ่ายปกครองที่จะนำนโยบายของฝ่ายการเมืองมาปฏิบัติให้เกิดเป็นรูปธรรมภายใต้กฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้น

ฝ่ายปกครองจึงเป็นฝ่ายที่มีบทบาทในการดำเนินนโยบายต่างๆ ของรัฐ อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินการให้บรรลุตามภารกิจของรัฐนั้นส่วนใหญ่เป็นงานที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการของฝ่ายปกครองนั้นก็ต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายดังที่กล่าวข้างต้น ฝ่ายปกครองจึงมีหน้าที่ในการที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย คำว่าหน้าที่ หมายถึง ภารกิจที่จะต้องทำด้วยความรับผิดชอบ³⁸ ดังนั้น หน้าที่ของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมาย ก็คือ การดำเนินการที่ฝ่ายปกครองจะต้องทำ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องทำด้วยความรับผิดชอบ ซึ่งหน้าที่ที่ฝ่ายปกครองต้องปฏิบัตินั้นอาจจะแยกได้เป็น 2 ลักษณะคือหน้าที่ทั่วไป และหน้าที่เฉพาะ

(1) หน้าที่ทั่วไป

เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดหน้าที่หรืออาจมอบภาระอย่างใดอย่างหนึ่งในลักษณะทั่วไป เพื่อให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแล หรือเป็นการใช้อำนาจในทางบริหารนั้น แต่เนื้อหาสาระของกฎหมายไม่ได้บอกหรือกำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับขั้นตอนหรือวิธีการ หรือสิ่งที่ฝ่ายปกครองจะต้องกระทำ หรือดำเนินการให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อย่างชัดเจน อนึ่งหน้าที่ทั่วไปตามที่กฎหมายกำหนดนี้ มักมีความเชื่อมโยง หรือเกี่ยวพันกับเรื่องของนโยบาย แนวคิด หรือเป็นเรื่องหน้าที่ในทางบริหาร³⁹

³⁷ มองเตสกีเออ, เจตนารมณ์แห่งกฎหมาย, แปลโดย วิภาวรรณ ตูยานนท์, (กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2528) .

³⁸ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน 2542.

³⁹ สรวิรัตน์ หมวดเมือง, “คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น.26.

(2) หน้าที่เฉพาะเรื่อง

เป็นหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดลักษณะของเนื้อหาสาระ ที่มุ่งไปในทางกำหนดให้เป็นหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจงแก่ฝ่ายปกครองให้ต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนด หน้าที่เฉพาะเรื่องนี้หากฝ่ายปกครองได้ลงมือปฏิบัติหน้าที่แล้วอาจจะก่อให้เกิดผลในทางนิติสัมพันธ์หรือไม่ก็ได้แล้วแต่กรณี⁴⁰

3.2 แนวคิดเรื่องความรับผิดของรัฐ

แนวคิดเรื่องความรับผิดของรัฐนี้ เป็นแนวคิดที่สำคัญที่ประเทศไทย และศาลปกครองไทย ได้รับอิทธิพลมาจากแนวคิดของประเทศฝรั่งเศส โดยเป็นแนวคิดที่มองว่ารัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการและรับมือกับสาธารณภัย หรือภัยพิบัติเพื่อปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในประเทศ ถือว่าเป็นหน้าที่หลักของรัฐ หากรัฐกระทำการใดที่ขัดต่อหน้าที่ที่ตนต้องทำหรือกระทำการใดแล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ รัฐก็จะต้องจะต้องรับผิดในการกระทำดังกล่าว

อย่างไรก็ดี แนวคิดเรื่องความรับผิดของรัฐนั้น เป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนามาจากเดิม ซึ่งเดิมถือว่า รัฐไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำใดๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักแนวคิดเรื่อง “ความคุ้มกัน” ในระบอบการปกครองแบบเดิม กล่าวคือ การที่รัฐไม่ต้องรับผิดใดๆ ก็เพื่อคุ้มครองพระมหากษัตริย์ (ผู้ปกครอง) ที่ทรงใช้อำนาจในการดำเนินงาน ปกครองบ้านเมือง รวมถึงกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำไปในนามของพระมหากษัตริย์ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งต่อมาภายใต้ระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้น ได้มีการนำเอาแนวคิดเรื่องความเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมายมาใช้ ดังนั้น ความรับผิดของรัฐก็ถูกขยายมากขึ้นจากเดิมที่ไม่ต้องรับผิดชอบต่อ การกระทำใดๆ มาเป็นมีความรับผิดได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ให้รัฐสามารถกระทำการใดๆ ตามอำเภอใจโดยปราศจากความรับผิดได้

3.2.1 ความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่มีความผิด (Responsabilité pour faute)

ความรับผิดชอบของรัฐในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของแนวคิด ที่มีอิทธิพลต่อศาลปกครองของไทยนั้น ได้มีพัฒนาการเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมาอย่างยาวนาน อีกทั้งความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่มีความผิดก็ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้และมีแนวคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองกำหนดไว้อย่างชัดเจน

(1) แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่มีความผิด

ประเทศฝรั่งเศส ได้พัฒนาหลักกฎหมายปกครองมาอย่างยาวนาน โดยจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส (Conseil d'Etat) ที่มีแนวโน้มขยายหลักว่าด้วยความรับผิดของรัฐเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐได้รับความเยียวยาอย่างเป็นธรรมในประเทศไทยเอง รวมถึงศาลปกครองไทยก็ได้้นำเอาแนวคิด หลักการทางกฎหมายปกครองของประเทศฝรั่งเศสมาใช้เพื่อพิจารณาวินิจฉัยคดี

⁴⁰ เฟ็งอ้วง, น. 30.

แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ ได้รับการพัฒนาขึ้นจากเดิมเป็นอย่างมาก จากที่ในสมัยเดิม รัฐไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ จากการกระทำของตน แต่ต่อมา เมื่อภารกิจของรัฐมีเพิ่มมากขึ้น และบางภารกิจก็ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประชาชน ในช่วงต้นศตวรรษที่ 19 ศาลปกครองสูงสุด ได้เริ่มให้รัฐรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมบางอย่าง เช่น การสร้างถนน (คดี Combault d'Auteuil ลงวันที่ 20 มีนาคม ค.ศ. 1828) บริการส่งไปรษณีย์ (คดี Dupart ลงวันที่ 8 สิงหาคม ค.ศ. 1844) และงานของตำรวจ เป็นต้น แต่หลักการเรื่อง “รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ” ยังคงเป็นหลักทั่วไปที่ใช้ ต่อมา เมื่อสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมืองเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทำให้รัฐต้องเข้าไปมีบทบาทในชีวิตประจำวันของประชาชนเพิ่มมากขึ้น และการกระทำบางกรณีของรัฐ ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนได้ ประกอบกับแนวคิดเรื่องหลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ ซึ่งหมายถึงในการดำเนินกิจการบริการสาธารณะโดยรัฐนั้น สิ่งของรัฐหรือฝ่ายปกครองกระทำก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของประชาชนทุกคน การที่จะให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระที่เกิดจากการดำเนินงานของรัฐดังกล่าวแต่เพียงผู้เดียว คงไม่สามารถทำได้ ดังนั้น เมื่อการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะก่อให้เกิดความเสียหาย ประชาชนทุกคนต้องเป็นผู้รับภาระนั้น โดยมีรัฐเป็นผู้แทน ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติขึ้น และการชดเชยค่าเสียหาย ก็จะเป็นวิธีการที่ทำให้ความสมดุลที่เสียไปแล้วกลับคืนมาได้ การพัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐ ได้มีการพัฒนาในฝรั่งเศส โดยในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐต่อความเสียหายที่เกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ ได้มีการรับรองไว้เป็นบทบัญญัติลายลักษณ์อักษร รวมถึงมีกฎหมายที่บัญญัติให้สามารถเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่จัดเก็บภาษีและเจ้าหน้าที่ของกองทัพได้ และไม่นำเอาหลักเรื่อง “รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ” มาใช้กับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมในทางแพ่ง และกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรณีทั้งสองอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายแพ่งและเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ต่อมา หลักในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ ก็ได้รับการขยายและมีการยอมรับเพิ่มมากขึ้น แม้ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม โดยมีคำวินิจฉัยของศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ที่สำคัญ คือ คดี Blanco ในปีค.ศ. 1873 โดยวินิจฉัยว่า ความเสียหายของเอกชนที่เกิดจากการกระทำของบุคคลที่รัฐจ้างมาให้ดำเนินการบริการสาธารณะไม่อาจอยู่ภายใต้หลักกฎหมายแพ่ง ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนกับเอกชน เพราะความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองไม่มีลักษณะทั่วไปและเด็ดขาด (ni générale, ni absolue) แต่ความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองอยู่ภายใต้กฎพิเศษที่ผันแปรไปตามความจำเป็นของบริการสาธารณะและความจำเป็นที่จะประสานสิทธิและหน้าที่ของรัฐกับสิทธิและหน้าที่ของเอกชน ดังนั้น คดีในลักษณะนี้จึงอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง⁴¹ และต่อมา ศาลปกครองเองก็ได้มีการขยายเขตอำนาจของศาลปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐไปถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนด้วย

แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐ ก็ได้รับการพัฒนาและขยายเรื่อยมา เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำของรัฐ โดยมาแทนหลักการเดิมที่ว่ารัฐไม่ต้อง

⁴¹ บุปผา อัครพิมาน, คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ, สำนักงานศาลปกครอง, น.3

รับผิดชอบ แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐจากการกระทำของรัฐ อาจเป็นการกระทำที่มีหลากหลายด้านเนื่องจากภารกิจหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างกว้างขวาง โดยส่วนใหญ่ความรับผิดชอบของรัฐต้องรับผิดชอบอย่างชัดแจ้ง เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือผิดกฎหมาย (ขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง) ซึ่งถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐจากการกระทำความผิดอันเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครองฝรั่งเศส

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศส การกระทำที่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐนั้น มักจะเป็นการกระทำของบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งได้กระทำไปแทนรัฐ เนื่องจากรัฐไม่มีสภาพเป็นบุคคลในทางความเป็นจริง จึงต้องมีตัวแทนในการทำหน้าที่ต่างๆ กล่าวอีกหนึ่งได้ว่ารัฐไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยกระทำการได้ด้วยตนเอง ต้องมีบุคคลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนรัฐและในนามของรัฐ เรียกว่า “**ผู้แทนของนิติบุคคล**” โดยถ้ากระทำตามหน้าที่ของผู้แทนหรือผู้มีอำนาจแทนนิติบุคคล (รัฐ) เช่น หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเหตุทำให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลอื่น รัฐก็ต้องรับผิดชอบ

(2) ประเภทของความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่มีความผิด

ความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดขึ้น ในกรณีที่มีความผิด เป็นกรณีที่มีการกระทำที่เป็นการ “ละเมิด” โดยคำว่า “ละเมิด” หมายถึง การทำให้ผู้อื่นเสียหายโดยการล่วงละเมิดสิทธิ หน้าที่ บุคคลทั่วไปย่อมมีสิทธิที่จะไม่ให้ผู้ใดมาล่วงละเมิดสิทธิของตน หากมีผู้ใดกระทำการเป็นการล่วงละเมิด สิทธิ หน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้มีต่อบุคคลอื่น และมีความเสียหายเกิดขึ้น ผู้ที่ได้รับ ความเสียหายนั้นย่อมมีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้กระทำความผิดให้ชดเชยค่าเสียหายแก่ตนได้

ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเกี่ยวกับเรื่องละเมิด ได้มีการแยกประเภทของความรับผิดชอบของรัฐจากการกระทำของตัวแทนเป็น 3 ประเภทด้วยกัน

- การกระทำผิดในหน้าที่ (faute du service)

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ หรือมิได้มีการปฏิบัติหน้าที่ที่ตนมีหน้าที่ที่จะต้องกระทำ หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าที่เป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน โดยเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ และไม่มี ความผิดเป็นการส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ เช่น การออกคำสั่งทางปกครอง การอนุมัติ อนุญาต การออกประกาศ กฎ ระเบียบต่างๆ เป็นต้น ในกรณีนี้ รัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ หรือจากหน่วยงานของรัฐ ดังกล่าว

- การกระทำความผิดส่วนตัว (faute personnelle)

เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการละเมิดโดยเป็นความผิดส่วนตัว มีวัตถุประสงค์ทุจริตต่อหน้าที่ ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบส่วนตัวในการเยียวยาผู้เสียหาย รัฐจะไม่เข้าไปร่วมรับผิดชอบด้วย การกระทำที่ถือว่าเป็นความผิดส่วนตัวเป็นการกระทำผิดที่ไม่ได้อยู่ในการปฏิบัติหน้าที่เลย หรืออยู่ในการปฏิบัติหน้าที่แต่มีเจตนาในการกระทำความผิด หรือนอกเหนือจากการปฏิบัติหน้าที่และก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นก็ต้องรับผิดชอบ

- ความรับผิดชอบร่วมกัน (cumul de responsabilité)

เป็นกรณีที่ทำละเมิดเกิดขึ้นจากความรับผิดชอบของรัฐและของเจ้าหน้าที่ เป็นการส่วนตัว อันเนื่องมาจากการกระทำเดียวกัน โดยหลักความรับผิดชอบร่วมกันนี้ เป็นนโยบายในทาง

กฎหมายที่จะช่วยเหลือผู้เสียหายเพื่อให้ได้รับการเยียวยา และอาจจะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่มีความสามารถที่จะรับผิดชอบได้จากการกระทำคนเดียว จึงต้องให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น โดยรัฐจะฟ้องไล่เบี้ยกับเจ้าหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อมีการกระทำโดยเจตนาละเมิดหรือทำผิดกฎหมายหรือเป็นการกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

3.2.2 ความรับผิดของรัฐโดยปราศจากความผิด (Responsabilité sans faute)

แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนั้น เริ่มพัฒนามาจากพื้นฐานของความรับผิดชอบอันเนื่องมาจากการทำความผิด แต่อย่างไรก็ดี ในภารกิจของรัฐสมัยใหม่ภารกิจของรัฐขยายตัวไปมากกว่าเดิม และบางภารกิจ โดยเฉพาะในเรื่องการจัดการป้องกันบรรเทาสาธารณภัยอาจเกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่ประชาชนแม้รัฐไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดจึงถูกพัฒนาขึ้น ในกรณีที่มีการกระทำของรัฐ ผู้แทนหรือหน่วยงานรัฐกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งอย่างใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น โดยอาจไม่ได้กระทำความผิดแต่อย่างใด แต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแล้ว จึงควรให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายดังกล่าว

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ประเทศฝรั่งเศสก็ได้มีการพัฒนาหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเพิ่มขึ้น เพื่อขยายความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องมี แม้ว่าจะไม่มีการกระทำความผิด แนวคิดดังกล่าวเป็นผลมาจากความต้องการที่จะไม่ปล่อยให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแต่ปราศจากการชดเชยเยียวยาค่าเสียหาย เป็นแนวคิดที่ทุกคนในชาติต้องร่วมกันช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ (Solidarité nationale)⁴² จัดเป็นข้อยกเว้นในบางกรณีที่เป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด หรือความรับผิดชอบจากการกระทำผิดร้ายแรง (faute lourde)

อย่างไรก็ดี ในกรณีความรับผิดชอบของรัฐจากกระทำความผิดร้ายแรงเท่านั้น ทำให้ความรับผิดชอบของรัฐถูกนำมาใช้อย่างจำกัด ดังนั้น ในคำวินิจฉัยในคดี M. Theux ค.ศ. 1997 ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสก็ได้วางหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐย่อมเกิดขึ้นหากเป็นความผิดธรรมดา (ไม่จำเป็นต้องถึงขั้นกระทำความผิดอย่างร้ายแรงเท่านั้น) ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเข้าช่วยเหลือทางการแพทย์ฉุกเฉิน ซึ่งจากแนวคำวินิจฉัยดังกล่าว สามารถนำมาปรับใช้กับการช่วยเหลือในเหตุฉุกเฉินอื่นๆ ได้เช่น ไฟไหม้ น้ำท่วม เป็นต้น

(1) แนวคิดเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิด⁴³

แนวคิดเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นเพื่อให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้มีผู้รับผิดชอบเพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นได้ แนวคิดเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐและประชาชนอยู่ในสถานะที่ไม่เท่าเทียมกัน โดยรัฐอาศัยอำนาจตามกฎหมายเป็นตัวแทนของประชาชนทุกคนในรัฐที่สามารถใช้อำนาจตามกฎหมายกระทำการใดๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐนั้นอาจจะไปกระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและก่อให้เกิดความเสียหายได้

⁴² ผ่อง-โกสิด เวเนเซีย, การพัฒนาเรื่องความรับผิดของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มี ความผิด”, วารสารวิชาการศาลปกครอง 3,1 (มกราคม-เมษายน 2546) น.24

⁴³ Jean Rivero, Jean Waline, Droit administrative. Dalloz, Paris. 2000, p.284

รัฐในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชนทุกคนก็จำเป็นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว แนวคิดที่ว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด มีแนวคิดประกอบดังนี้

- ทฤษฎีว่าด้วยความเสี่ยงภัย (Risqué) เป็นแนวคิดที่การกระทำของรัฐใดๆ ที่เป็นการกระทำที่รู้อยู่ว่าอาจก่อให้เกิดภัยอันตราย หรือเสี่ยงต่อการเกิดความเสียหายที่เกิดขึ้นเมื่อรัฐ หน่วยงานของรัฐได้กระทำการหรือปฏิบัติการใดๆ ไป แล้วก่อให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นโดยปราศจากความผิดของฝ่ายปกครอง โดยที่ผู้รับประโยชน์คือประชาชนในรัฐนั่นเอง ประชาชน (รัฐ) ก็จำต้องที่จะมีส่วนรับผิดชอบต่อความเสี่ยงภัยที่ตนเองได้สร้างขึ้น ทฤษฎีว่าด้วยความเสี่ยงภัย มักเป็นการนำมาปรับใช้กับความเสี่ยงภัยที่เกิดจากการดำเนินการที่เป็นอันตราย และความเสี่ยงภัยจากการช่วยดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ

- การกระทบต่อหลักว่าด้วยความเสมอภาคของประชาชนต่อการรับภาระสาธารณะ (La rupture de l'égalité devant les charges publique) ความเสมอภาคของประชาชนต่อการรับภาระสาธารณะเป็นหลักการหนึ่งที่อยู่ภายใต้หลักกฎหมายทั่วไปที่สำคัญของฝรั่งเศส คือ หลักว่าด้วยความเสมอภาค (Principe d'égalité) ซึ่งประกอบไปด้วย ความเสมอภาคของประชาชนภายใต้กฎหมาย ความเสมอภาคในการทำงานในหน่วยงานของรัฐ ความเสมอภาคในการใช้บริการสาธารณะ และความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ

หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะนำมาใช้ในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นโดยที่มิได้เกิดจากการกระทำความผิดของรัฐ ในกรณีนี้ หากปราศจากกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นโดยเฉพาะเจาะจง ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจะต้องแบ่งไปยังประชาชนทุกคนที่ต้องชดใช้เยียวยาค่าเสียหายที่เกิดจากการกระทำของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ (Intérêt générale) ความรับผิดชอบนี้ จึงเป็นการกระจายภาระที่เกิดขึ้นจากการใช้บริการสาธารณะไปให้กับประชาชนทุกคน ดังนั้น การที่รัฐต้องชดใช้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็เป็นการที่ประชาชนทุกคนต้องรับภาระสาธารณะร่วมกัน (โดยผ่านการใช้จ่ายภาษีอากรของประชาชนในการชดใช้เยียวยาค่าเสียหายที่เกิดขึ้น)

3.2.3 ประเภทของความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

ประเภทของความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดที่มีขึ้นในระบบกฎหมายฝรั่งเศสสามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือ

(1) ที่มาจากแนวคำวินิจฉัยของศาล

ศาลปกครองฝรั่งเศสได้พัฒนาแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิดไว้ในคำวินิจฉัยของศาลปกครองในหลายๆกรณีด้วยกัน จนกลายเป็นแนวคำวินิจฉัยที่สำคัญๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความรับผิดชอบที่เกิดจากวัตถุที่เป็นอันตราย (la responsabilité du fait des choses dangereuses) ความรับผิดชอบที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมที่เป็นอันตราย (la responsabilité du fait des activités dangereuses) ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาล (la responsabilité sans faute en matière hospitalière) ความรับผิดชอบที่เกิดจากการยกเลิกโครงการของรัฐ ความรับผิดชอบจากการที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาล (le refus d'exécution des décisions de

justice) ความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจและสังคม (la responsabilité du fait certaines mesures d'ordre économique et social) เป็นต้น

(2) ที่มาจากบทบัญญัติของกฎหมาย

นอกจากแนวคำวินิจฉัยของศาลที่พัฒนาและขยายความรับผิดชอบของรัฐ เพื่อให้มีการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ประชาชนแล้ว ในกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้น โดยฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร (รัฐบัญญัติ หรือรัฐกฤษฎีกาต่างๆ) ก็ได้มีการบัญญัติให้รัฐ ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยที่รัฐไม่ได้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นในกรณีความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือการก่อการร้าย (l'indemnisation des victims d'actes de terrorisme) ความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกี่ยวกับกระบวนกรายุติธรรม (les dommages corporels resultant d'une infraction pénale) ความรับผิดชอบต่อกรณี ความเสียหายจากการชุมนุมสาธารณะ (manifestation) ความรับผิดชอบต่อกรณีการติดเชื้อเอชไอวีจากการถ่ายเลือด (l'indemnisation des victims du SIDA) ความรับผิดชอบจากการเวนคืน (Expropriation) ความรับผิดชอบต่อเกี่ยวกับงานโยธาสาธารณะ (Travaux publiques) เป็นต้น

3.3 หลักความรับผิดชอบของรัฐในประเทศฝรั่งเศส

3.3.1 ความเป็นมาของหลักเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในประเทศฝรั่งเศส

ในประเทศฝรั่งเศสมีพัฒนาการแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดชอบของรัฐ เช่นเดียวกับหลายประเทศในภาคพื้นยุโรป กล่าวคือในระยะเริ่มแรกนั้นมีอิทธิพลของหลักความคิด เรื่องรัฐไม่ต้องรับผิดชอบสำหรับความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน อันเป็นผลเนื่องมาจากอิทธิพล ของข้อความคิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ไม่ต้องรับผิดชอบใดๆ (Le Roi ne peut mal faire)⁴⁴ ในระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งแนวคิดอันนี้ได้ส่งผลมาถึงช่วงหลังการปฏิวัติใหญ่ ค.ศ. 1789 ทำให้รัฐ ที่เกิดขึ้นหลังจากการปฏิวัติไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบใดๆ ในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำของตน ในระยะต่อมาภายหลังจากการปฏิวัติ ค.ศ.1803 และ ค.ศ.1848 และผลสืบเนื่องจากการยอมรับ หลักนิติรัฐ และโดยที่รัฐมีภารกิจที่ขยายตัวออกไปกว้างขวางมากขึ้น รัฐมีบทบาทเข้ามาแทรกแซง กิจกรรมของปัจเจกบุคคลมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดการกระทบกระทั่งหรือก่อให้เกิดความเสียหายจาก การดำเนินการของรัฐได้มากขึ้นกว่าเดิมและเพิ่มความถี่ขึ้น การเคร่งครัดในหลักการที่รัฐไม่ต้องรับผิด ต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจึงเป็นเรื่องที่ทำไต่ยาก จึงได้มีการผ่อนคลายนโยบายในเรื่องนี้ ซึ่งจุดเปลี่ยนที่สำคัญในประเทศฝรั่งเศสนั้นมาจากคำพิพากษาของศาลคดีขัดกันในคดีบลองโก (Blanco) ในปี ค.ศ. 1783 จากคำวินิจฉัยในคดีบลองโก ศาลคดีขัดกันยอมรับหลักความรับผิดชอบของรัฐ แต่ก็เห็นว่าไม่อาจใช้หลักเกณฑ์ความรับผิดในทางแพ่งบังคับกับรัฐซึ่งใช้อำนาจมหาชนและปฏิบัติ ภารกิจเพื่อประโยชน์สาธารณะได้⁴⁵ เหตุผลที่ศาลมีคำวินิจฉัยเช่นนี้เพราะการจะวินิจฉัยความรับผิดชอบของรัฐ ต้องคำนึงถึงประโยชน์หลายประการประกอบกัน รัฐไม่สมควรต้องรับผิดชอบสำหรับการกระทำที่มี ลักษณะเป็นบริการสาธารณะตามกฎหมายเกณฑ์ในทางแพ่ง เนื่องจากเกรงว่าหากให้รัฐต้องรับผิดภายใต้

⁴⁴ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.120.

⁴⁵ เพ็งอ้าง, น.124.

หลักเกณฑ์เดียวกับที่เอกชนต้องรับผิดชอบแล้วความรับผิดชอบของรัฐจะขยายตัวออกไปมากและอาจทำให้รัฐประสบปัญหาทางด้านงบประมาณได้ หลังจากคดี บลองโก แล้วสภาแห่งรัฐของฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักการเรื่องความรับผิดชอบของรัฐแยกเป็นเอกเทศต่างหาก รัฐจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการกระทำผิดในการบริการสาธารณะ (fault de service) ต่อมาเมื่อมีกรณีปรากฏว่าหลักการเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนั้นการให้รัฐรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการดำเนินงานของรัฐโดยที่รัฐมีความผิดเพียงอย่างเดียวมันไม่เพียงพอ เพราะยังมีการดำเนินงานของรัฐบางอย่างที่รัฐได้กระทำไปโดยไม่มี ความผิดแต่มีความเสียหายเกิดขึ้นกับเอกชน ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วแม้ว่ารัฐจะไม่มี ความผิดแต่เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายก็สมควรชดใช้ค่าเสียหายให้กรณีนี้ด้วย ศาลจึงได้พัฒนาหลักเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด (responsabilite sans faute) ขึ้นมา

3.3.2 ความจำเป็นที่รัฐจะต้องรับผิดชอบ

(1) เหตุผลในทางปฏิบัติ

หลักเรื่อง รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ ไม่อาจจะนำมาใช้ในปัจจุบันได้อีกต่อไป ทั้งนี้เนื่องจากสภาพสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ที่ทำให้รัฐมีบทบาทในทางที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของพลเมืองของรัฐมากขึ้น กิจกรรมของรัฐจึงมีโอกาสมากขึ้นที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนเพิ่มมากขึ้นไปด้วย และด้วยเหตุผลทางสังคมจึงจำเป็นที่รัฐจะต้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมดังกล่าว

(2) ทฤษฎีเสี่ยงภัย

ทฤษฎีนี้มีแนวคิดว่าการดำเนินการต่างๆ ตามอำนาจหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายในบางครั้งก็อาจจะเป็นการก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นพิเศษ ในกรณีนี้บุคคลหรือประชาชนที่ได้รับประโยชน์จากการดำเนินการนั้นของรัฐก็ควรมีส่วนในการรับผิดชอบต่อผลร้ายที่จะเกิดขึ้นกับผู้ที่มีความเสี่ยงภัยเป็นพิเศษนั้นด้วย โดยการรับผิดชอบนั้นก็เป็นการรับผิดชอบผ่านรัฐ โดยรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการที่ทำให้เกิดความเสียหายแม้ว่าการดำเนินการนั้นรัฐจะไม่มี ความผิดก็ตาม

(3) ทฤษฎีความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ

หลักความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองเป็นผลสืบเนื่องมาจาก หลักความเสมอภาคของพลเมืองต่อภาระสาธารณะ ในการดำเนินกิจการสาธารณะนั้น สิ่งที่ยุติธรรมกระทำเพื่อประโยชน์ของราษฎรทุกคน จะให้ประชาชนคนใดคนหนึ่งต้องรับภาระแต่เพียงผู้เดียวไม่ได้ ดังนั้นเมื่อการดำเนินการของรัฐก่อให้เกิดความเสียหาย ประชาชนทุกคนต้องรับภาระนั้นโดยมีรัฐเป็นผู้แทน และการชดใช้ค่าเสียหายจะเป็นวิธีการที่ทำให้ความสมดุลที่เสียไปกลับคืนมา แต่ก็มีได้หมายความว่า การที่ทำให้หลักการดังกล่าวต้องถูกกระทบกระเทือนแล้วนั้น จะต้องมีการเยียวยาชดใช้ทุกกรณีไปเฉพาะการกระทำที่มีลักษณะเป็นความผิด หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้นที่ทำให้เกิดความรับผิด⁴⁶

⁴⁶ ศูนย์ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง ความรับผิดทางปกครองในระบอบกฎหมายฝรั่งเศส (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2547), น 5-6.

3.3.3 ประเภทความรับผิดของรัฐในฝรั่งเศส

ความรับผิดของรัฐในประเทศฝรั่งเศสนั้นสามารถแบ่งออกเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 ประเภท⁴⁷ ด้วยกันคือ ความรับผิดของรัฐอันเกิดจากความผิด และความรับผิดโดยปราศจากความผิด ซึ่งมีรายละเอียดของแต่ละประเภทดังนี้

(1) ความรับผิดอันเกิดจากความผิด

ความรับผิดของรัฐอันเกิดจากความผิด ในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นความรับผิดที่มีลักษณะพิเศษไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแพ่ง ความรับผิดของรัฐในกรณีนี้เป็นความรับผิดที่รัฐรับผิดโดยตรงต่อผู้เสียหายโดยเจ้าหน้าที่ ข้าราชการที่กระทำความผิดไม่ต้องรับผิดต่อผู้เสียหาย⁴⁸ ระบบกฎหมายฝรั่งเศสถือว่าเจ้าหน้าที่ ข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นฟันเฟืองในระบบจักรกลของรัฐ ซึ่งฟันเฟืองดังกล่าวอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้⁴⁹ ดังนั้นการพิจารณาความรับผิดของรัฐจึงต้องพิจารณาจากการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ความผิดจึงเป็นเรื่องของความบกพร่องในแง่ของการจัดองค์การหรือความไม่ระมัดระวังในการบริหารจัดการองค์การของฝ่ายปกครอง⁵⁰ ความผิดที่จะทำให้รัฐต้องรับผิดนั้นอาจแยกได้เป็น 3 กรณีคือ ความผิดในการดำเนินบริการสาธารณะโดยบกพร่องหรือผิดพลาด ความผิดในการงดเว้นกระทำการตามหน้าที่ที่ต้องกระทำ ความผิดในการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรซึ่งโดยทั่วไปแล้วเพียงแต่ฝ่ายปกครองได้กระทำความผิดในระดับธรรมดาก็เป็นเหตุให้รัฐมีความรับผิดได้แล้ว แต่มีการบริการสาธารณะบางประเภทที่มีความยาก หรือต้องใช้ความสามารถในระดับสูงก็จะต้องเป็นการกระทำ ความผิดในระดับที่มีความร้ายแรงด้วย รัฐจึงจะต้องรับผิด อย่างไรก็ตามไม่ว่าการกระทำของฝ่ายปกครองที่ทำลงด้วยความประมาทเลินเล่อ สำคัญผิด หรือบกพร่องผิดพลาดด้วยประการอันใดจะเป็นความผิดอันเกิดจากบริการสาธารณะทุกกรณีแต่ถือว่าความผิดพลาดอันมีอาจหลีกเลี่ยงได้ หรือความผิดที่เกิดจากเหตุสุดวิสัยไม่เป็นความผิดของฝ่ายปกครอง และไม่ทำให้ฝ่ายปกครองต้องรับผิด⁵¹ สำหรับความรับผิดของรัฐโดยมีความผิดของฝรั่งเศสนั้น มีเงื่อนไขความรับผิดดังนี้

- ความเสียหาย ความเสียหายที่จะก่อให้เกิดความรับผิดได้นั้นจะต้องเป็นความเสียหายที่มีความแน่นอน กล่าวคือเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบันรวมถึงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในอนาคต โดยความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายที่เกินกว่าระดับของความขัดข้องเล็กน้อยซึ่งเกิดเป็นปกติของการดำเนินการของหน่วยงาน⁵² และกระทบกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเท่านั้นอันไม่เป็นไปตามทฤษฎีว่าด้วย ความเสมอภาคของบุคคลต่อภาระสาธารณะ

⁴⁷ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.146.

⁴⁸ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 147.

⁴⁹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.146.

⁵⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.157.

⁵¹ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.157.

⁵² ศูนย์ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น.14.

- ความสัมพันธ์ระหว่างความเสียหายกับผู้ที่ต้องรับผิดชอบ ฝ่ายปกครองจะรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายก็ต่อเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นจะต้องมีความสัมพันธ์กับการกระทำหรือกิจกรรมของฝ่ายปกครอง⁵³ โดยจะคำนึงว่าถ้าไม่มีเงื่อนไขหรือสาเหตุดังกล่าวเกิดขึ้น จะเกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ เงื่อนไขที่ถือว่าเป็นเหตุที่ก่อให้เกิดผล คือ เงื่อนไขหรือสาเหตุโดยตรงที่นำไปสู่ความเสียหาย⁵⁴ ฝ่ายปกครองจะไม่รับผิดชอบในความเสียหาย 4 ลักษณะดังนี้⁵⁵ คือ ความเสียหายโดยอ้อม กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะรับผิดชอบในกรณีที่ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นโดยตรงจากการกระทำหรือกิจกรรมของฝ่ายปกครองเท่านั้น หากมีเหตุแทรกแซงของบุคคลภายนอกแล้วฝ่ายปกครองไม่ต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากความผิดของผู้เสียหายเอง ถ้าผู้เสียหายเป็นผู้ทำให้ความเสียหายเกิดขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ หรือทำให้ความเสียหายร้ายแรงมากขึ้น จะทำให้ฝ่ายปกครองพ้นจากความรับผิดชอบทั้งหมดหรือบางส่วนไป ความเสียหายที่เกิดจากเหตุสุดวิสัย เหตุสุดวิสัยได้แก่เหตุการณ์ภายนอกที่เกิดขึ้นโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ หรือไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้น ก่อให้เกิดผลคือเป็นเหตุยกเว้นความรับผิด และความเสียหายอันเกิดจากหน่วยงานของต่างประเทศ

- การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ความเสียหายทุกประเภทมิได้ก่อให้เกิดความรับผิดแก่ผู้ก่อเสมอไป ความเสียหายที่จะก่อให้เกิดความรับผิดอันจะต้องชดใช้ค่าเสียหายก็ต่อเมื่อปรากฏว่า การกระทำที่เป็นเหตุแห่งความเสียหายนั้นมีลักษณะบางประการที่ก่อให้เกิดความรับผิด โดยปกติแล้วความรับผิดของฝ่ายปกครองขึ้นอยู่กับกระทำที่เป็นความผิด ความรับผิดทางปกครองหรือความรับผิดของหน่วยงาน นั้น มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวเมื่อเปรียบเทียบกับความผิดทางแพ่ง⁵⁶ ความผิดของหน่วยงานคือ ความบกพร่องที่เกิดจากการดำเนินงานตามปกติของหน่วยงาน โดยการกระทำของเจ้าหน้าที่คนหนึ่งหรือหลายคนของหน่วยงานนั้น แต่ความบกพร่องนี้ไม่ถือเป็นความผิดส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ดังกล่าว⁵⁷ สำหรับความบกพร่องของหน่วยงานนั้นต้องเป็นความบกพร่องที่เกินเลยไปกว่าระดับมาตรฐานการดำเนินการปกติของหน่วยงาน ซึ่งเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นโดยไม่อาจจะโทษเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัวได้ ซึ่งความรับผิดของหน่วยงานนี้เจ้าหน้าที่จะไม่ต้องรับผิดเลยไม่ว่าต่อตัวผู้เสียหาย หรือต่อหน่วยงาน ความรับผิดเป็นความรับผิดของหน่วยงาน ในการพิจารณาว่ากรณีใดเป็นความผิดของหน่วยงานนั้นไม่ได้มีการนิยามเป็นการทั่วไป ทั้งหากพิจารณาจากแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐเองก็ยังไม่อาจสรุปหลักการทั่วไปได้ การพิจารณาว่าความผิดที่เกิดขึ้นเป็นความรับผิดของหน่วยงานหรือไม่ต้องดูข้อเท็จจริงที่เป็นรูปธรรมประกอบเป็นสำคัญ⁵⁸ การพิจารณาจะพิจารณาจากความยากง่ายของภารกิจ

⁵³ ศูนย์ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. *อ่าวแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น. 18

⁵⁴ วรเจตน์ ภาคิรัตน์. *อ่าวแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น. 124.

⁵⁵ ศูนย์ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. *อ่าวแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น. 18.

⁵⁶ ศูนย์ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. *อ่าวแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น. 21-22.

⁵⁷ ศูนย์ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง. *อ่าวแล้ว* *เชิงอรรถที่ 3*, น. 22.

⁵⁸ วรเจตน์ ภาคิรัตน์. *อ่าวแล้ว* *เชิงอรรถที่ 1*, น. 137.

สถานการณ์ เวลา สถานที่ ความพร้อมทั้งทางด้านวัสดุและบุคลากรประกอบกันด้วย ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าการกระทำอย่างเดียวกันที่เกิดขึ้นในสถานการณ์ที่แตกต่างกัน อาจก่อให้เกิดความรับผิดหรือไม่ก็ได้⁵⁹

(2) ความรับผิดโดยปราศจากความผิด

โดยทั่วไปแล้วความรับผิดจะเกิดขึ้นได้ก็เฉพาะเมื่อมีการกระทำความผิด รัฐจะรับผิดในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำความผิดของรัฐ แต่ความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นกรณีที่พิจารณาตามหลักเรื่องความรับผิดของรัฐแล้วรัฐไม่ต้องรับผิด เนื่องจากการกระทำของรัฐนั้นไม่ผิดกฎหมาย หรือการกระทำของรัฐนั้นกระทำไปโดยไม่มีความผิด จึงได้มีการพัฒนาแนวคิดเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดขึ้นในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเกิดขึ้นได้ เช่น ในกรณีเพื่อประโยชน์สาธารณะรัฐจะต้องกระทำการบางอย่างบางประการที่กระทบสิทธิของเอกชนคนใดคนหนึ่งเป็นพิเศษโดยการกระทำนั้นเป็นการกระทำที่กฎหมายให้อำนาจ หากระบบกฎหมายไม่กำหนดให้รัฐต้องชดเชยความเสียหายที่เอกชนได้รับเป็นพิเศษแล้วก็จะก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมแก่เอกชนได้ด้วย เหตุนี้บุคคลที่ต้องเสียหายเป็นพิเศษเพื่อประโยชน์สาธารณะจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องได้รับค่าทดแทนความเสียหายนั้น⁶⁰

ความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาความเสียหายแม้ไม่ปรากฏความผิดของบุคคลใดในการกระทำความผิดดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องมาจากสาเหตุที่ว่าผู้เสียหายอาจตกอยู่ในสถานะที่ไม่เป็นธรรม แม้ว่ากรณีดังกล่าวจะเป็นกรณีที่ฝ่ายปกครองไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม⁶¹ ดังนั้นในเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดจึงมีลักษณะเป็นข้อยกเว้น⁶² หรืออาจจะกล่าวได้ว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิดในระบบกฎหมายฝรั่งเศสเป็นความรับผิดเสริม ความรับผิดโดยมีความผิด⁶³ กล่าวคือแม้ว่าความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดที่อาจเยียวยาความเสียหายบางประการได้อย่างดีก็ตาม แต่ก็ถือว่าแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดโดยปราศจากความผิดเป็นแนวความคิดในลำดับรองหากเปรียบเทียบกับแนวความคิดว่าด้วยความรับผิดตามหลักทั่วไป ดังนั้นเมื่อมีคดีเกี่ยวกับความรับผิดเกิดขึ้นแล้ว สิ่งที่ศาลจะต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก คือ การพิจารณาว่าการกระทำดังกล่าวถือเป็นความผิดของฝ่ายปกครองหรือไม่หากมิใช่ความผิดของฝ่ายปกครองจึงนำแนวคิดว่าด้วยความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้⁶⁴ ความรับผิดโดยปราศจากความผิดนั้นพัฒนามาจากหลักการสำคัญคือ ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของ

⁵⁹ ศูนย์ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 3*, น. 24.

⁶⁰ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น. 175.

⁶¹ ปาลิรัฐ ศรีวรรณพุกษ์, “ความรับผิดโดยปราศจากความผิดของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2557, <http://intanet/02-office/office44/Deciston/5deciston/dicistonnew.pdf>.

⁶² สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ, *หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2554), น. 272.

⁶³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์. อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 1*, น.174.

⁶⁴ ปาลิรัฐ ศรีวรรณพุกษ์.อ้างแล้ว *เชิงอรรถที่ 18*

พลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ และทฤษฎีเสี่ยงภัย โดยประเพณีของความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดในระบกกฏหมายฝรั่งเศส อาจจำแนกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

2.1) ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะตั้งอยู่บนพื้นฐานแนวคิดที่ว่าบริการสาธารณะถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวม ดังนั้นหากมีเอกชนรายใดได้รับผลร้ายหรือได้รับความเสียหายอันเกิดจากบริการสาธารณะดังกล่าว จะเป็นการไม่เหมาะสมที่เอกชนรายนั้นจะต้องแบกรับภาระที่เกิดจากการกระทำของรัฐแต่เพียงผู้เดียว แต่จะต้องให้ประชาชนทุกคนได้รับภาระนั้นโดยเท่าเทียมกัน ซึ่งการกระจายภาระนี้จะกระทำโดยผ่านระบบการเก็บภาษีอากรที่ทุกคนมีหน้าที่จะต้องเสียให้รัฐ⁶⁵ ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีการสูญเสียความเสมอภาคของพลเมืองต่อการรับภาระสาธารณะ มีดังต่อไปนี้

(ก) ความรับผิดชอบที่เกิดจากความเสียหายอันเนื่องมาจากการโยธาสาธารณะ (travaux publics) ที่เป็นเหตุก่อให้เกิดความรับผิดชอบซึ่งไม่ได้หมายถึงการก่อสร้างหรือจัดให้มีทรัพย์สินสาธารณะเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินดังกล่าวด้วย เช่น การสร้างถนน การรื้อถอนสะพานบนพื้นผิวถนน การทำความสะอาดถนน การขนขยะ เป็นต้น⁶⁶ ในกรณีนี้มีตัวอย่างคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐเช่น สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาในปี ค.ศ. 1931 โดยสภาแห่งรัฐตัดสินให้เจ้าของบ้านที่ถูกเงาของต้นไม้ที่ปลูกอยู่บนพื้นที่สาธารณะภายใต้การครอบครองของเทศบาลบดบัง มีสิทธิ์ได้รับเงินค่าเสียหายเนื่องมาจากการสูญเสียทัศนียภาพให้เหตุผลในกรณีนี้ว่าเจ้าของบ้านเป็นผู้รับภาระจากการดำเนินบริการสาธารณะของเทศบาลหรือกรณีมีการกำหนดค่าเสียหายแก่บ้านที่มีราคาลดลงหรืออยู่ในสถานะที่แตกต่างจากการเอื้อต่อการอยู่อาศัยเดิม เมื่อมีการสร้างทางหลวงขึ้น เป็นต้น

(ข) ความรับผิดชอบที่เกิดจาก การออกกฎหมายและการเข้าร่วมเป็นภาคีข้อตกลงระหว่างประเทศ ความรับผิดชอบที่เกิดจากการออกกฎหมายนั้นสภาแห่งรัฐได้วินิจฉัยวางหลักไว้ในคำพิพากษาปี ค.ศ. 1938 ว่าในบางกรณีหากการลงคะแนนเสียงเห็นชอบในการตรากฎหมายได้ก่อให้เกิดสถานการณ์ที่ไม่เท่าเทียมกันแก่เอกชนบางราย ซึ่งไม่ได้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับดังกล่าวโดยตรงแต่ได้รับผลกระทบจากการออกกฎหมายฉบับนั้นผู้เสียหายอาจได้รับค่าชดเชยความเสียหายได้ภายใต้เงื่อนไขที่เคร่งครัดตามที่ศาลกำหนด

(ค) ความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมาย ความรับผิดชอบทางปกครองประเภทนี้เป็นความรับผิดชอบอันเกิดจากนิติกรรมทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นเครื่องมือหลักของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครอง หรือกฎ สภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาในปี ค.ศ. 1923 ในคดีที่เกิดขึ้นในประเทศตูนิเซียซึ่งเป็นอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศสในขณะนั้น ชาวตูนิเซียได้เข้าไปยึดครองอสังหาริมทรัพย์ของ

⁶⁵ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2554), น.354-355.

⁶⁶ วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 179.

นักลงทุนชาวฝรั่งเศสเพื่อเรียกร้องเอกราชจากประเทศฝรั่งเศสเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้ร้องขอต่อศาลให้ขับไล่ชาวตูนิเซียที่เข้าไปยึดครองอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวให้ออกจากอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว ซึ่งศาลก็ได้มีคำพิพากษาและมีคำสั่งบังคับตามคำขอ แต่ฝ่ายปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การบังคับตามคำสั่งศาลจะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยจึงไม่บังคับตามคำสั่งของศาล คดีจึงขึ้นสู่การพิจารณาของสภาแห่งรัฐ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้มีคำพิพากษาให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้รับค่าเสียหายเนื่องจากคำสั่งไม่บังคับตามคำพิพากษาของฝ่ายปกครอง

2.2) ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดภายใต้ทฤษฎีความเสี่ยงภัย ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดประเภทนี้ตั้งอยู่บนแนวคิดที่ว่าหากการกระทำของฝ่ายปกครองก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยแก่ประชาชนแล้ว ฝ่ายปกครองก็ต้องรับผลในการกระทำรวมทั้งเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากความเสี่ยงภัยนั้น โดยในการพิจารณาของศาลนั้นจะนำหลักความเป็นธรรมมาปรับใช้ โดยความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดตามทฤษฎีความเสี่ยงภัยนี้สามารถแยกได้เป็น 2 ประเภท คือ

(ก) ความรับผิดชอบอันเกิดจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัย ซึ่งความรับผิดชอบอันเกิดจากกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงภัยสามารถแยกได้ดังนี้

- ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการใช้วัตถุอันตราย เป็นความรับผิดชอบที่สภาแห่งรัฐได้วางแนวทางเอาไว้ว่าอะไรถือเป็นวัตถุอันตรายหรือไม่ ซึ่งที่ผ่านมานั้นได้มีแนวคำวินิจฉัยในเรื่องวัตถุที่เป็นอันตรายเอาไว้ เช่น วัตถุระเบิด ตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐ ค.ศ. 1919 วางหลักว่าฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในการระเบิดที่เกิดขึ้นในอาคารที่เก็บรักษาวัตถุระเบิด และอาวุธปืนแล้วก่อให้เกิดการระเบิดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน โดยไม่พบว่ามีมาตรการใดๆ เป็นการป้องกันการเกิดระเบิดดังกล่าว ซึ่งเป็นกรณีที่สภาแห่งรัฐนำหลักการเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ เพราะหากไม่นำหลักการเรื่องนี้มาใช้ก็จะเป็นการยากแก่การพิสูจน์ นอกจากนี้ สภาแห่งรัฐยังถือว่าวัตถุอันตรายหมายถึง อาวุธปืนในกรณีที่การใช้อาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ตำรวจมีลักษณะที่ก่อให้เกิดอันตราย วัสดุอุปกรณ์ที่เกี่ยวกับเลือด ซึ่งถือเป็นวัตถุอันตรายตามแนวคำพิพากษาและต่อมาได้มีการตรารัฐบัญญัติรับรองความเป็นวัตถุอันตรายดังกล่าว มีการตรา รัฐบัญญัติ ค.ศ. 2002 ว่าด้วยความรับผิดชอบทางการแพทย์ โดยตราขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์ที่มีการถ่ายเลือดแล้วมีการติดเชื้อเอชไอวีในปี ค.ศ. 1995 โดยสภาแห่งรัฐเห็นว่าการรับเลือดที่ไม่มีคุณภาพอันก่อให้เกิดการติดเชื้อเอชไอวีนั้น ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด สภาแห่งรัฐนำแนวคิดเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาใช้เพราะเห็นว่าเป็นการยากลำบากที่จะหาความผิดจึงนำเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดมาปรับใช้ในกรณีนี้เพื่อเป็นการเยียวยาผู้เสียหาย

- ความรับผิดชอบเนื่องมาจากการใช้วิธีการอันเป็นอันตราย สำหรับกรณีความรับผิดชอบเนื่องมาจากการใช้วิธีการที่เป็นอันตรายนั้น มีตัวอย่างเช่น มาตรการในการคุมประพฤติ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้เยาว์กระทำความผิด โดยหลักแล้วการคุมประพฤติกรณีนี้จะไม่ใช้การกักขังจองจำ แต่เป็นการคุมประพฤติที่เปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดอยู่ในสถานที่คุมประพฤติโดยปราศจากการควบคุม ดังนั้นการที่ศาลใช้มาตรการดังกล่าวในการลงโทษผู้เยาว์ซึ่งกระทำความผิดแล้วมีผลทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เช่น ผู้เยาว์ที่ถูกคุมประพฤติหลบหนีออกมาจากสถานที่คุมประพฤติแล้วไปก่ออาชญากรรมทำให้เอกชนเสียหาย กรณีเช่นนี้ฝ่ายปกครองจะต้องรับผิดชอบในกรณี

ดังกล่าวภายใต้แนวคิดความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด และหลักการนี้นำไปใช้กับกรณีการปล่อยตัวคนวิกลจริตออกจากสถานพยาบาลเป็นการชั่วคราว หรือกรณีการปล่อยตัวผู้ถูกคุมขังภายใต้การดูแลของศาล ซึ่งสภาแห่งรัฐถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่เป็นความผิดแต่เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการใช้มาตรการดังกล่าวแล้วฝ่ายปกครองย่อมต้องรับผิดชอบพื้นฐานของเรื่องความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

(ข) ความรับผิดชอบอันเกิดจากบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ความรับผิดชอบประเภทนี้เป็นความรับผิดชอบเนื่องมาจากตัวบุคคลกล่าวคือ อาสาสมัครที่เข้าร่วมในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะเป็นครั้งคราว อาสาสมัครไม่ได้เป็นเจ้าหน้าที่ของฝ่ายปกครอง แต่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อได้รับความเสียหายจากการทำหน้าที่รัฐก็ต้องเยียวยาความเสียหายนั้น ซึ่งในเรื่องนี้สภาแห่งรัฐได้วางหลักเอาไว้ค่อนข้างกว้างและเป็นการทั่วไป เช่นการยอมรับว่าฝ่ายปกครองต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดแก่อาสาสมัครที่บริจาคเลือดบนพื้นฐานแนวคิดความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด

3.4 หลักความรับผิดชอบของรัฐในกรณีของประเทศญี่ปุ่น

3.4.1 ความรับผิดชอบของรัฐก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2

ก่อนที่จะเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 รัฐธรรมนูญสมัยเมจิที่ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1889 มิได้บัญญัติหลักความรับผิดชอบของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจน เพียงแค่มีการบัญญัติหลักเรื่องการห้ามละเมิดทรัพย์สินของประชาชนที่ถือว่าเป็นสิทธิของเอกชนไว้เท่านั้น แต่ก็ไม่ได้มีความหมายรวมถึงเรื่องความรับผิดชอบของรัฐแต่อย่างใด หากกลับไปศึกษาเรื่องคดีปกครองแล้ว พบว่ารัฐธรรมนูญสมัยเมจิได้บัญญัติให้มีระบบศาลคู่ กล่าวคือมีศาลปกครองและศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาในประมวลกฎหมายแพ่งในสมัยนั้นก็ไม่พบว่ามีกรณีการฟ้องคดีหลักความรับผิดชอบของรัฐไว้ อีกทั้งในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองก็ยังคงกำหนดไว้อีกว่า คดีเกี่ยวกับความเดือดร้อนเสียหายต่าง ๆ จะไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น จึงตีความได้ว่าการพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐซึ่งรวมถึงเรื่องการสั่งการโดยรัฐจะนำเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายญี่ปุ่นมีความเห็นว่าเรื่องความรับผิดชอบของรัฐนั้นเป็นเรื่องที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งจะต้องเกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครองไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการกับผู้ประกอบการธุรกิจเอกชนหรือการออกคำสั่งข้อบังคับที่มาจากฝ่ายรัฐ ซึ่งความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งนั้นจะใช้กับคดีเอกชนเท่านั้น ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาของศาลในคดีที่มีลักษณะเป็นคำสั่งหรือคำสั่งที่มาจากฝ่ายปกครองด้วย ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 ฝ่ายรัฐในญี่ปุ่นจะไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายของเอกชนที่เป็นผลมาจากคำสั่งหรือคำสั่งของตนก็ได้

จากปัญหาที่เกิดขึ้น นักวิชาการและนักกฎหมายในญี่ปุ่นได้พยายามที่จะปกป้องผลประโยชน์ของเอกชนจากกรณีดังกล่าวโดยการตีความประมวลกฎหมายแพ่งที่มีอยู่ให้ครอบคลุมถึงประเด็นความรับผิดชอบของรัฐด้วย เช่น กรณีคดีที่มีเด็กนักเรียนได้บาดเจ็บจากอุปกรณ์ภายในโรงเรียนชำรุด ศาลฎีกาในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 นั้น ได้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบและการชดเชย

ค่าเสียหายในประมวลกฎหมายแพ่งมาปรับใช้เพื่อสั่งให้โรงเรียนอันถือเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ปกครอง อย่างไรก็ตาม ฝ่ายรัฐสมัยนั้นก็ยิ่งปฏิเสธความรับผิดชอบจากการกระทำละเมิดจากการใช้อำนาจจน โดยจะถือว่าเป็นการกระทำตามหน้าที่ ไม่เป็นความผิดแต่อย่างใด

3.4.2 กฎหมายว่าด้วยความรับผิดของรัฐและบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของญี่ปุ่นได้ประกาศใช้มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1946 โดยบัญญัติเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับเอกชนไว้ค่อนข้างชัดเจน โดยในมาตรา 17 แห่งรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ว่า “บุคคลใดก็ตาม เมื่อได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของข้าราชการสามารถเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากรัฐหรือจากหน่วยงานของรัฐได้ ตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย”⁶⁷ จากบทบัญญัตินี้และการยกเลิกศาลปกครองเป็นผลให้การพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมาอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม ต่อมาได้มีการประกาศใช้กฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายโดยรัฐ (The State Compensation Law – SCL, 1946) ในปีเดียวกันกับที่ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญคือ

มาตรา 1 บัญญัติไว้ว่า “รัฐและหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการชดเชยค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการกระทำตามอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือการใช้อำนาจโดยไม่ถูกต้องไม่ว่าจะเป็นการกระทำผิดจากความผิดโดยส่วนตัวหรือจากการดำเนินการตามที่มีอำนาจก็ตาม”

มาตรา 2 บัญญัติไว้ว่า “รัฐและหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการชดเชยค่าสินไหมทดแทนในการจัดทำหรือดำเนินการเกี่ยวกับสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ถนน แม่น้ำ หรืออื่น ๆ”

จากบทบัญญัติทั้งสองข้างต้นยังมิประเด็นปัญหากล่าวคือ เมื่อนำไปปรับใช้กับความเป็นจริงแล้ว ความรับผิดของรัฐยังเป็นไปในลักษณะวงจำกัด ยังมีอีกหลายกรณีที่มีรายละเอียดที่แตกต่างไปอย่างไรก็ตามเมื่อกลับมาดูประมวลกฎหมายแพ่งในมาตราที่เกี่ยวข้องก็สามารถนำมาปรับใช้กับเรื่องความรับผิดของรัฐได้ ดังนี้

มาตรา 4 แห่งประมวลกฎหมายแพ่ง บัญญัติว่า “บทบัญญัติในกฎหมายแพ่งนี้ ถือเป็นบทบัญญัติทั่วไปในการพิจารณาความรับผิดที่เกิดมาจากฝ่ายรัฐ และให้กฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายโดยรัฐเป็นกฎหมายเฉพาะ”

มาตรา 5 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งยังกำหนดเพิ่มเติมอีกว่า หากมีการกำหนดค่าชดเชยความเสียหายในกฎหมายเฉพาะไว้แล้ว จะไม่สามารถใช้กฎหมายนี้บังคับได้ เช่น ความรับผิดของรัฐในกฎหมายเกี่ยวกับกิจการไปรษณีย์ที่จำกัดเงินค่าเสียหาย หรือความรับผิดของรัฐในกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมที่ยกเว้นความรับผิดของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน

⁶⁷ The Constitution of Japan (1946), Article 17, “Every person may sue for redress as provided by law from the State or a public entity, when he has suffered damage through the illegal act of any public official”

ในปัจจุบันนี้ ขอบเขตระหว่างการจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายระหว่างเอกชนกับเอกชน และกรณีที่เกิดจากการกระทำของรัฐยังเป็นที่โต้แย้งกันอยู่ อย่างไรก็ตามหากไม่มีกฎหมายใดที่จะใช้บังคับแล้ว ศาลญี่ปุ่นก็จะนำประมวลกฎหมายแพ่งมาปรับใช้ แต่บางครั้งหากเกิดข้อสงสัยว่ากรณีที่เกิดขึ้นจะใช้ประมวลกฎหมายแพ่งหรือกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายจากรัฐกันแน่แล้ว ศาลญี่ปุ่นจะเลือกใช้กฎหมายที่สามารถคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ให้แก่ผู้เสียหายเป็นหลัก ซึ่งทั้งสองกฎหมายก็ได้แตกต่างกันมากแต่อย่างไร

3.4.3 หลักการจ่ายเงินค่าทดแทนความเสียหายตามมาตรา 1 และ 2

3.4.3.1 การจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายตามมาตรา 1

(ก) แนวคิดเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

จากความในกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายโดยรัฐข้างต้นสามารถนำทฤษฎีทางกฎหมายมาสรุปลักษณะของคำว่า “การกระทำของฝ่ายปกครอง” ได้ 3 ประการ ได้แก่ 1) เป็นการกระทำทั้งหมดที่เกิดจากฝ่ายรัฐบาล รวมถึงการดำเนินธุรกิจของเอกชนที่เกี่ยวข้องด้วย 2) เป็นการกระทำของทางราชการทั้งหมด รวมถึงการกระทำที่เป็นไปในลักษณะที่ไม่ใช่เป็นการบังคับกับเอกชนด้วย แต่ไม่รวมถึงการดำเนินธุรกิจของเอกชน และ 3) การกระทำมีลักษณะทางกายภาพที่เป็นการบังคับหรือคำสั่งฝ่ายรัฐให้ประชาชนต้องกระทำการใด การหนึ่ง ซึ่งลักษณะที่สามนี้กล่าวกันว่าเป็นการตีความอย่างแคบ แต่ในระบบกฎหมายญี่ปุ่นแล้ว การที่จะพิจารณาว่าการกระทำใดเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่นั้น พิจารณาจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นมีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำการนั้นหรือไม่ หากไม่มีอำนาจแล้วก็จะถือว่าเป็นคดีแพ่ง ส่วนการกระทำที่เป็นการดำเนินการของศาลและองค์กรนิติบัญญัติอาจถือเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองได้ด้วยเช่นกัน หากการกระทำนั้นเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเป็นไปเพื่อจุดประสงค์ที่ผิดกฎหมาย ในส่วนของการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติที่จะถือเป็นการกระทำทางปกครองค่อนข้างมีรายละเอียดมาก ซึ่งทั้งสองกรณีจะต้องพิจารณาเป็นกรณี ๆ ไป และหากพิจารณาถึงลักษณะธรรมชาติของการกระทำทางปกครองตามความในกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายฯ แล้ว จะต้องเป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจและสังกัดอยู่ในหน่วยงานของรัฐหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งแม้ว่าเจ้าหน้าที่จะกระทำการไปเพื่อวัตถุประสงค์ส่วนตัวก็ตาม แต่ได้ใช้อำนาจตามกฎหมายที่ให้ไว้แก่ตน หน่วยงานของเจ้าหน้าที่นั้นก็ไม่สามารถปฏิเสธความรับผิดชอบได้

(ข) การกระทำโดยเจตนา, ความผิด และการผิดกฎหมาย (Intention, fault and Illegality)

กฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายฯ เป็นกฎหมายที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายจากการทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจไม่ว่าจะกระทำโดยเจตนาหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเป็นการทำความผิดโดยเจตนาของเจ้าหน้าที่ แต่หากมีกฎหมายได้ยกเว้นความผิดก็ไม่ต้องรับผิดชอบก็ได้ เช่น ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันไฟไหม้ เป็นต้น นอกจากนี้ กฎหมายข้างต้นก็ไม่สามารถใช้กับกรณีเหตุการณ์ฉุกเฉินได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการพิจารณาความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเจตนากระทำหรือไม่ บางครั้งอาจจะแยกแยะได้ไม่ชัดเจนนัก แต่ศาลญี่ปุ่นก็ยังเห็นว่า ความผิดที่เกิดจาก

ความไม่รอบคอบ หรือไม่พยายามหลีกเลี่ยงความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตได้นั้น อาจจะกลายมาเป็นความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐได้ อันถือได้ว่าเป็นภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบด้วย

ในส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการผิดกฎหมาย (Concept of Illegality) ที่ศาลยุติธรรมนำมาปรับใช้กับการพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐมีอยู่ 2 แนวคิดหลัก คือ 1) ความผิดที่เกิดขึ้นนั้นมาจากการละเมิดต่อประชาชนโดยใช้กฎหมายที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่นั้นไว้ และ 2) ความผิดที่เกิดขึ้นจากหน้าที่พื้นฐานที่กฎหมายให้อำนาจเป็นการทั่วไปแก่เจ้าหน้าที่นั้น อย่างไรก็ตามนักกฎหมายญี่ปุ่นต่างวิจารณ์เกี่ยวกับทั้งสองแนวคิดว่ายังมีความคลุมเครือ และส่งผลอย่างจำกัดต่อการนำไปใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

3.4.3.2 การจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายตามมาตรา 2

ตามที่ได้กล่าวข้างต้นว่าความเสียหายตามมาตรา 2 แห่งกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเพื่อทดแทนความเสียหายฯ จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ ซึ่งมีรายละเอียดที่สำคัญ ดังนี้

(ก) แนวคิดเกี่ยวกับสาธารณูปโภคของรัฐ

ระบบสาธารณูปโภคจะต้องอยู่ภายใต้การบริหารจัดการของรัฐ และเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการจัดการเกี่ยวกับทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมด้วย ไม่ว่าจะเป็นแม่น้ำ ภูเขาและห้วยความถึงสิ่งต่าง ๆ ที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อใช้สอยร่วมกัน เช่น ถนน ทางรถไฟ และอุโมงค์ เป็นต้น นอกจากนี้ ในกฎหมายญี่ปุ่นยังรวมถึงทรัพย์สินที่เป็นทรัพย์สินสมบัติของชาติ เช่น เครื่องบินรบ อาวุธของทหาร สนามบิน เป็นต้น และในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการสาธารณูปโภคที่ได้กล่าวข้างต้นอันจะถือว่าเป็นการกระทำทางปกครองหรือไม่นั้น ไม่จำเป็นต้องมาจากการที่กฎหมายให้อำนาจให้ดำเนินการไว้ก็ได้ อาจเกิดขึ้นมาจากการดำเนินการเฉพาะหน้าหรือเหตุคับขัน รวมทั้งอาจเกิดจากสาเหตุของการทำหน้าที่ในการจัดการสาธารณูปโภคบกพร่อง หรือละเลยต่อการบำรุงรักษาเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อการใช้สาธารณูปโภคนั้นก็ได้ ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบำรุงรักษารถยนต์ ไม่ทำหน้าที่ของตนทำให้เกิดอุบัติเหตุ เป็นต้น

(ข) ความบกพร่องในหน้าที่ที่ต้องป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย

ความบกพร่องของเจ้าหน้าที่ในประเด็นสาธารณูปโภคตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องของญี่ปุ่น หมายถึง มาตรการของรัฐทั่วไปที่จะต้องส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยแก่ชุมชนในการใช้สาธารณูปโภคต่างๆ เคยมีคดีที่ศาลฎีกาญี่ปุ่นพิพากษาให้ฝ่ายรัฐต้องรับผิดชอบเนื่องจากมีผู้ได้รับความเสียหายจากก้อนหินที่อยู่ริมหน้าผาร่วงลงมาบริเวณถนน ส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุขึ้น โดยศาลเห็นว่า เป็นความเสียหายที่เกิดจากการไม่ป้องกันเหตุอันตรายที่คาดการณ์ได้ว่าจะเกิดขึ้นนั่นเอง

3.4.3.3 การฟ้องคดีปกครองกับความรับผิดชอบของรัฐและสถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐในญี่ปุ่น

ในปัจจุบันนี้พบว่ามีความถี่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐเพิ่มขึ้น เนื่องมาจากระบบการฟ้องคดีปกครองไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน และทำให้ประชาชนมีความตื่นตัวในเรื่องกฎหมายมากขึ้น คดีปกครองในประเทศญี่ปุ่น

โดยส่วนใหญ่แล้วจะหมายถึงการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ โดยผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยตรงซึ่งมีกำหนดระยะเวลาการฟ้องไว้ว่าจะต้องฟ้องเป็นคดีปกครองต่อศาลภายใน 3 เดือน ภายหลังจากที่ได้รับคำสั่งหรือเกิดการกระทำทางปกครองนั้น ๆ⁶⁸ ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดในการฟ้องคดีปกครองในญี่ปุ่น และศาลของญี่ปุ่นเองก็เข้าใจดีว่าการฟ้องคดีปกครองนี้เป็นไปอย่างแคบ ประกอบกับประชาชนชาวญี่ปุ่นก็มีทัศนคติเชิงลบต่อการฟ้องคดีต่อศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งคดีพิพาทกับรัฐ การที่จะสามารถชนะคดีได้คงเป็นไปได้ยาก หากหลีกเลี่ยงได้ก็จะพยายามที่จะไม่ใช้กระบวนการทางศาลนี้เป็นเหตุผลหนึ่งที่ส่งผลให้สัดส่วนการชนะคดีของผู้ฟ้องคดีที่เป็นประชาชนอยู่ระดับต่ำ ด้วยลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดผลตรงกันข้ามระหว่างบทบัญญัติในกฎหมายและในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เมื่อเกิดข้อพิพาททางปกครองขึ้น หน่วยงานของรัฐจะพยายามไกล่เกลี่ยเพื่อมิให้เกิดเป็นคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อฟ้องร้องให้ตนรับผิดชอบซึ่งแม้ว่าประชาชนจะสามารถใช้สิทธิของตนได้ตามกฎหมายที่อธิบายและให้สิทธิไว้ข้างต้นก็ตาม แต่ชาวญี่ปุ่นก็เลือกการประนีประนอมยอมความมากกว่าการฟ้องต่อศาล ทำให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจึงไม่เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ซึ่งสิ่งนี้ถือว่าเป็นลักษณะพิเศษเกี่ยวกับคดีปกครองในญี่ปุ่นนั่นเอง

สำหรับคดีปกครองกับความรับผิดชอบของรัฐในญี่ปุ่น แม้ยังอยู่ในช่วงระยะเวลาการฟ้องคดีปกครองหรือภายหลังการฟ้องคดีตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ตาม การกระทำทางปกครองนั้นอาจจะยังส่งผลให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายกับบุคคลอื่นก็เป็นได้ หรืออาจไม่ทันต่อการแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายได้อย่างทันที่ หรือถ้าความเดือดร้อนเสียหายเกิดจากคดีอันก่อนศาลจะพิจารณาพิพากษาเฉพาะความรับผิดชอบที่เกิดขึ้นภายหลังเท่านั้น ในทางตรงกันข้าม หากศาลเห็นว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานรัฐนั้นถูกต้องบางส่วน คดีจะต้องมีการแยกการพิจารณาตามประเด็นที่ศาลเห็นว่ามีความรับผิดชอบจริงเท่านั้น ซึ่งความซับซ้อนของการฟ้องคดีปกครองนี้ ทำให้เป็นอุปสรรคแก่ประชาชนในการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐต่อศาลในสังคมญี่ปุ่นปัจจุบัน

3.5 หลักความรับผิดชอบของรัฐในประเทศอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ประสบปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นประจำทุกปี เรามักจะทราบข่าวว่ามีพายุเฮอริเคนพัดถล่มสหรัฐอเมริกาอยู่เสมอ และสร้างความเสียหายอย่างมหาศาลและประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) อาศัยแนวคำพิพากษาของศาลในการวินิจฉัยคดี จึงน่าสนใจว่าสหรัฐอเมริกามีแนวคิดในการกำหนดความรับผิดชอบของรัฐในภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างไร

⁶⁸ ความตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีปกครอง พ.ศ. 2505 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547)

3.5.1 หลักความรับผิดของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา

ในเรื่องหลักความรับผิดของรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น จะเป็นการศึกษาถึงความเป็นมาของหลักการดังกล่าว รวมถึงความรับผิดภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และการบริหารจัดการของรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น

3.5.1.1. ความเป็นมาของหลักเรื่องความรับผิดของรัฐในสหรัฐอเมริกา

แต่เดิมสหรัฐอเมริกาได้นำหลักเรื่องความคุ้มกันของรัฐ (Sovereign immunity) ซึ่งเป็นหลักการตามกฎหมาย Common Law ของอังกฤษมาใช้ ซึ่งผลของหลักการนี้ทำให้รัฐบาลกลาง (Federal) และมลรัฐ (States) ได้รับความคุ้มกันจากความรับผิดทางละเมิด โดยไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิดเว้นแต่จะยินยอมรับผิดเอง ผลที่ตามมาอีกประการในเวลานั้นก็คือ มีการยอมรับเป็นหลักการทั่วไปว่า ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐบาลต้องรับผิดกรณีเมื่อได้ทำละเมิดเป็นการส่วนตัว โดยปราศจากข้อยกเว้น ในขณะที่หน่วยงานของรัฐได้รับการปกป้องความรับผิด โดยได้รับความคุ้มกัน⁶⁹ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งบุคคลใดจะฟ้องร้องรัฐบาลให้รับผิดไม่ได้ เว้นแต่รัฐบาลกลางจะอนุญาต อย่างไรก็ตามประชาชนสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐรายบุคคลสำหรับการละเมิดได้ภายใต้ Title 42 แห่ง United States Code มาตรา 983⁷⁰ สำหรับการเรียกร้องค่าเสียหายจากรัฐบาลอันเนื่องมาจากการกระทำของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นผู้เสียหายสามารถทำได้โดยการยื่นคำร้อง (a private bill) ต่อรัฐสภา (Congress) ซึ่งเป็นวิธีการที่มีความยุ่งยากและบ่อยครั้งไม่ได้รับความเสมอภาค⁷¹

หลักการเรื่องความคุ้มกันของรัฐ ในระยะต่อมาก็ได้เสื่อมคลายลงเรื่อยๆ ในปี ค.ศ. 1855 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมายจัดตั้ง Court of Claims ขึ้นในการพิจารณากรณีเรียกร้องตามสัญญา (Contract Claims) และกรณีการนำทรัพย์สินของเอกชนไปใช้เพื่อการสาธารณประโยชน์โดยไม่ให้ค่าตอบแทนอันชอบธรรม ต่อมาระหว่างปี ค.ศ. 1887 – ค.ศ. 1947 รัฐสภาได้ออกกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจผู้บังคับบัญชาชั้นสูงขององค์กรฝ่ายปกครองในการแก้ไขข้อเรียกร้องทางปกครองภายใต้เงื่อนไขตามกฎหมาย โดยกำหนดจำนวนเงินสูงสุดสำหรับชดเชยค่าเสียหายทางละเมิดไว้ ในระหว่างนั้นรัฐบาลกลางได้กลายเป็นเจ้าของกิจการต่างๆ มากมายทำให้เกิดกรณีที่สร้างความเสียหายแก่เอกชนจำนวนมากทำให้คำร้องของเอกชนที่มีต่อรัฐสภามีจำนวนมากขึ้น ในที่สุดก็นำไปสู่การตรากฎหมายละความคุ้มกันของรัฐ

⁶⁹ W.Page. Keeton, Dan B.Dobert E. keeton and David G. Owen, Prosser and keeton on the Law of Torth. (st.Paul,Minn : West Publishing Co.,1984) p.1056. อ้างใน สุจิน ชื่อสุวรรณ “ความรับผิดทางละเมิดของราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), น.45.

⁷⁰ ธรรมนูญ พินยาภรณ์, ลาวลย์ จันทรพวง, เอกภพ วราภาสกุล, “กฎหมายและคำสั่งศาลเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของประเทศเยอรมัน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย,” *ตุลพาฬ*, ปีที่ 59 เล่ม 3, น.10. (กันยายน – ธันวาคม, 2555).

⁷¹ Mezones et al., *government Tort Liability*, pp. 6-7 อ้างใน สุจิน ชื่อสุวรรณ, “ความรับผิดทางละเมิดของราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), น.56.

3.5.1.2 ความรับผิดของรัฐในสหรัฐอเมริกาภายใต้ The Federal Tort Claims Act (FTCA)

ในปี ค.ศ. 1946 รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ตรากฎหมาย The Federal Tort Claims Act หรือ FTCA ขึ้น (ปัจจุบันอยู่ใน 28 U.S.C. มาตรา 1346 มาตรา 1402 มาตรา 1504 มาตรา 2110 มาตรา 2401 – 2402 มาตรา 2411 – 2412 มาตรา 2671 – 2672 มาตรา 2674 – 2680) โดยการตรากฎหมายฉบับนี้มีเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ 1) เพื่อเป็นการปลดปล่อยรัฐสภาจากภาระที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อเยียวยาเอกชนเป็นรายกรณีตามคำร้องของเอกชน (Private relief bill) ซึ่งมีจำนวนมากเพิ่มขึ้นทุกปี 2) เพื่อให้ความยุติธรรมกับบุคคลทั้งหลายซึ่งได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายจากการกระทำผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ⁷² กฎหมาย FTCA เป็นกฎหมายเดี่ยวที่อนุญาตให้สามารถฟ้องรัฐบาลให้รับผิดชอบเนื่องมาจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐภายใต้ขอบเขตการจ้างงานของเจ้าหน้าที่นั้น⁷³ อย่างไรก็ตามรัฐสภาไม่ได้สละความคุ้มครองทั้งหมดของรัฐ รัฐบาลได้สละความคุ้มครองอย่างจำกัดเท่านั้น เพราะมีการกำหนดข้อยกเว้นที่ไม่สามารถฟ้องรัฐบาลได้ในหลายกรณีด้วยกัน สำหรับข้อยกเว้นที่สำคัญมีดังนี้

(1) ข้อยกเว้นตามมาตรา 2680 (a)

มาตรา 2680 (a) บัญญัติว่า การเรียกร้องอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของลูกจ้างของรัฐซึ่งได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรตามที่กฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ ไม่ว่ากฎหมายหรือระเบียบนั้น จะปรากฏในภายหลังว่าไม่มีผลใช้บังคับ หรือเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามดุลพินิจภายใต้ขอบอำนาจหรือหน้าที่ของหน่วยงาน ไม่ว่าดุลพินิจนั้นจะชอบหรือไม่ก็ตาม

จากบทบัญญัติมาตราดังกล่าวนั้นสามารถแยกข้อยกเว้นการฟ้องคดีต่อรัฐได้เป็น 2 กรณีด้วยกันได้แก่ ข้อยกเว้นความรับผิดของรัฐในกรณีการดำเนินการที่ได้กระทำไปโดยใช้ความระมัดระวังตามสมควร (Due Care) และข้อยกเว้นความรับผิดของรัฐในกรณีการกระทำไปตามขอบเขตอำนาจตามดุลพินิจ (Discretionary Function) ซึ่งข้อยกเว้นแต่ละประเภทมีข้อพิจารณา ดังนี้

(ก) ข้อยกเว้นความรับผิดของรัฐในกรณีการดำเนินการที่ได้กระทำไปโดยใช้ความระมัดระวังตามสมควร (Due Care) ข้อยกเว้นในส่วนนี้หากปรากฏว่าการกระทำหรือละเว้นการกระทำของลูกจ้างของรัฐ ซึ่งกระทำโดยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรในการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบแล้วแต่ต่อมากฎหมาย กฎระเบียบ ที่อ้างนั้นจะมีความไม่สมบูรณ์ในภายหลังก็ตาม กล่าวคือข้อยกเว้นในเรื่องการใช้ความระมัดระวังตามสมควรนี้ รัฐบาลได้รับความคุ้มครองจากการปฏิบัติตามที่กฎหมายหรือกฎระเบียบกำหนดไว้โดยไม่ต้องคำนึงถึงความสมบูรณ์ของกฎหมายหรือกฎระเบียบนั้น⁷⁴ วัตถุประสงค์ของข้อยกเว้นนี้คือคุ้มกันรัฐบาลกลางจากความรับผิดชอบสำหรับการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำอย่างระมัดระวังตามสมควร

⁷² สุจิน ชื้อสุวรรณ, “ความรับผิดทางละเมิดของราชการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532), น.57.

⁷³ W.Page. Keeton, Dan B.Dobert E. Keeton and David G. Owen. *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 72*, น.11.

⁷⁴ *อ้างแล้ว* *เชิงอรรถที่ 73*, น.12.

อย่างวิญญูชนในการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐ อย่างไรก็ตามถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ได้กระทำด้วยความระมัดระวังตามสมควร แต่กระทำโดยประมาทหรือแม้แต่กระทำละเมิดในการปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งไม่มีเรื่องดุลพินิจเข้ามาเกี่ยวข้อง ข้อยกเว้นความรับผิดนี้ก็นำมาใช้ไม่ได้⁷⁵ ตัวอย่างของกรณีข้อยกเว้นนี้เช่น รัฐสภามีคำสั่งให้หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งสร้างแนวกำแพงป้องกันน้ำท่วมตามคุณสมบัติที่กำหนด ฉะนั้นบุคคลจะฟ้องให้หน่วยงานของรัฐนั้นรับผิดชอบจากการปฏิบัติตามคำสั่งนั้นไม่ได้⁷⁶

(ข) ข้อยกเว้นความรับผิดของรัฐในกรณีการกระทำไปตามขอบเขตอำนาจตามดุลพินิจ (Discretionary Function) ข้อยกเว้นนี้เป็นข้อยกเว้นที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยข้อยกเว้นนี้เป็นการให้อำนาจกับรัฐบาลในการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการกำหนดนโยบายใดๆ และสามารถใช้ดุลพินิจไปในทางที่ผิดได้โดยไม่ถูกฟ้องร้อง และโดยหลักแล้วการกระทำไปตามขอบเขตอำนาจตามดุลพินิจย่อมชอบด้วยรัฐธรรมนูญอยู่ในตัวอยู่แล้ว แม้จะไม่ได้ถูกบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในรัฐธรรมนูญ แต่ถือว่าเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ฝ่ายตุลาการไม่มีอำนาจที่จะไปพิจารณานโยบายหรือดุลพินิจของฝ่ายบริหาร⁷⁷ รัฐสภาของสหรัฐอเมริกาได้ขยายงานที่ใช้ดุลพินิจให้ครอบคลุมถึงการกระทำตามนโยบายรัฐ รวมถึงการออกกฎระเบียบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง การตัดสินใจของเจ้าหน้าที่ระดับบริหาร การวางแผนงานและการกำหนดแผนการทำงานสาธารณะ การตัดสินใจทางปกครองและอื่นๆ ซึ่งข้าราชการและตัวแทนของรัฐบาลกลางจำเป็นต้องกระทำทางตุลาการ และใช้ดุลพินิจโดยไม่คำนึงถึงว่าจะมีการประมาทหรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบหรือไม่ พื้นฐานของหลักการนี้คือนโยบายสาธารณะ มิฉะนั้นความเป็นอิสระซึ่งควรมีอยู่ในการปฏิบัติงานของการบริการสาธารณะอาจเข้มงวดมากเกินไปและเป็นอันตรายต่อบริการสาธารณะ⁷⁸

(2) ข้อยกเว้นตามมาตรา 2680 (h)

ข้อยกเว้นตามมาตรา 2680 (h) นี้เป็นข้อยกเว้นความรับผิดของรัฐในการกระทำละเมิดโดยเจตนา (Intentional Tort) โดยในช่วงแรกนั้นได้บัญญัติข้อยกเว้นความรับผิดของรัฐสำหรับการกระทำละเมิดโดยเจตนาไว้ 11 กรณีอันได้แก่ การพยายามทำร้ายร่างกาย (assault) ทำร้ายร่างกาย (battery) การคุมขังโดยมิชอบ (false imprisonment) การจับกุมตัวโดยมิชอบ (false arrest) การจับตัวด้วยข้อหาคดีอาญาที่ไร้เหตุผล (malicious prosecution) การใช้วิธีการทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว (abuse of process) การหมิ่นประมาทโดยการโฆษณา (libel) การหมิ่นประมาทด้วยวาจา (slander) การหลอกลวง (misrepresentation) การฉ้อโกง (deceit) และการแทรกแซงสิทธิตามสัญญา (interference with contract rights)

⁷⁵ Mezones et al., government Tort Liability, pp 29 - 30

⁷⁶ W.Page. Keeton, Dan B.Dobert E. Keeton and David G. Owen. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 72, น.12.

⁷⁷ W.Page. Keeton, Dan B.Dobert E. Keeton and David G. Owen. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 72, น.12.

⁷⁸ Mezones et al., government Tort Liability, pp. 30 - 33.

ในเวลาต่อมารัฐสภาสหรัฐอเมริกาได้มีการแก้ไขมาตรา 2680 (h) ในปี ค.ศ. 1974 โดยสละความคุ้มกันของรัฐบาลสำหรับการฝ่าฝืนกฎหมายโดยเจ้าหน้าที่ปกครอง เช่น ตำรวจ นายอำเภอ เป็นต้น สำหรับการกระทำละเมิดโดยเจตนาใน 6 ประเภจาก 11 ประเภทคือ พยายามทำร้ายร่างกาย ทำร้ายร่างกาย การคุมขังโดยมิชอบ การจับกุมตัวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย การใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตัว และการจับกุมตัวด้วยข้อหาอาญาโดยไร้เหตุผล

เหตุผลที่มีการบัญญัติข้อยกเว้นในกรณีเจตนาทำละเมิดเอาไว้ เพราะเป็นเรื่องที่อันตรายมากที่จะให้รัฐรับผิดชอบสำหรับเจตนาชั่วร้ายของเจ้าหน้าที่ สิทธิเรียกร้องนี้ ควรจัดอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายเอกชน

3.5.2 การจัดการภัยพิบัติในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.5.2.1 อำนาจของประธานาธิบดี

การปกครองของสหรัฐอเมริกา แบ่งเป็นการปกครองระดับสหพันธรัฐ (Federal) และมลรัฐ (State) ซึ่งในการจัดการภัยพิบัติต่างๆ เป็นเรื่องของรัฐบาลมลรัฐ และท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการที่จะดำเนินการจัดการภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในมลรัฐของตนโดยรัฐบาลกลาง จะมีบทบาทในการสนับสนุนเท่านั้น เนื่องจากมลรัฐและท้องถิ่นย่อมจะทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสภาพภูมิประเทศและพลเมืองดีกว่าเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลาง⁷⁹ อย่างไรก็ตาม นับแต่เกิดเหตุการณ์พายุเฮอริเคนแคทรีนา (Katrina) และเหตุการณ์ก่อการร้าย 11 กันยายน 2001 ก็ได้มีการทบทวนบทบาทในการดำเนินการจัดการภัยพิบัติของรัฐบาลกลาง

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกานั้นก็มีทั้งในระดับรัฐบาลกลางและในระดับมลรัฐ โดยรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีการจำกัดอำนาจในการกระทำบางอย่างของมลรัฐ และมอบให้รัฐบาลกลางดำเนินการแทน และมีอำนาจบางอย่างก็มอบให้มลรัฐดำเนินการได้โดยลำพัง สำหรับกฎหมายในระดับรัฐบาลกลางที่สำคัญคือ The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1974 (Stafford Act) ที่วางหลักการของรัฐบาลกลางในการจัดการภัยพิบัติ

การจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกานั้น ตามรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายของสหรัฐอเมริกา เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ผู้ว่ากรมมลรัฐสามารถร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางได้ ในกรณีที่เหตุการณ์มีความรุนแรงเกินกว่าขีดความสามารถหรือทรัพยากรในการจัดการแก้ไขปัญหาของมลรัฐและท้องถิ่น⁸⁰ และก็ได้กำหนดเงื่อนไขในการใช้อำนาจของประธานาธิบดีคือ เมื่อมีสถานการณ์ที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ⁸¹ รวมถึงสถานการณ์ที่เกิดจากสงคราม

⁷⁹ วิฑูรย์ อังประพันธ์และคณะ, “รายงานการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อมและลดผลกระทบจากภัยพิบัติ : การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ”, (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2549 ปรับปรุง 2550), น. 61.

⁸⁰ Stafford Act, 42 U.S.C. § 5170 and § 5191 (2005).

⁸¹ Stafford Act, title IV – Major Disaster Assistance Program sec 401 Procedure for Declaration (42 U.S.C. 5170).

ความไม่สงบเรียบร้อยภายในและภายนอกประเทศ ประธานาธิบดีมีอำนาจในการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน⁸² เมื่อประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินแล้วประธานาธิบดีจะเป็นผู้ควบคุมสถานการณ์ดังกล่าว ทำให้อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องเป็นของประธานาธิบดีทั้งนี้เพื่อง่ายต่อการจัดการภัยพิบัติที่ส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงนั้นมีประสิทธิภาพและมีความรวดเร็วเป็นเอกภาพยิ่งขึ้น โดยประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งให้เจ้าหน้าที่ประสานงานของรัฐบาลกลางทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลกลาง หน่วยงานต่างๆ⁸³ เพื่อดำเนินการ

การใช้อำนาจของประธานาธิบดีในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้น จะมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ เช่น รัษฎบัญญัติคุ้มครองบุคคลในสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Detention Act 1950) รัษฎบัญญัติต่อต้านการก่อการร้าย (U.S.A. PATRIOT ACT 2001) แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติโดยตรงนั้น มีบัญญัติไว้ใน U.S.C. title 42 เรื่องการเตรียมความพร้อมเหตุฉุกเฉินและบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Relief Emergency Detention Act 1950)⁸⁴ รัษฎบัญญัติ Stafford Act นั้นให้อำนาจรัฐบาลกลางในการเข้าช่วยเหลือมลรัฐและท้องถิ่นต่างๆ ตามเงื่อนไขที่รัษฎบัญญัตินั้นกำหนด และกฎหมายฉบับนี้ยังได้ให้อำนาจรัฐบาลกลางในการวางแผนสำหรับการรับมือภัยพิบัติ และกฎหมายฉบับนี้ยังกล่าวถึงกระบวนการจัดการภัยพิบัติ ทั้งที่เป็นกระบวนการก่อนและในขณะเกิดภัยโดยมีการกำหนดเรื่องการเตรียมความพร้อมและช่วยเหลือบรรเทาภัยพิบัติ (Disaster Preparedness and Mitigation assistance) ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวกับแผนการเตรียมความพร้อมในระดับรัฐบาลกลางและมลรัฐ การเตือนภัย (Disaster Warning) และการบรรเทาอันตรายจากภัยพิบัติล่วงหน้า (Pre Disaster Hazard Mitigation) นอกจากนี้ ยังมีเนื้อหาขั้นตอนในการฟื้นฟู บูรณะ และการก่อสร้างใหม่ ซึ่งเป็นการดำเนินการฟื้นฟูภายหลังจากเกิดภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปด้วย

3.5.2.2 แผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (National Response Plan NRP)

แผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติของประเทศสหรัฐอเมริกา ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 2004 เป็นแผนการจัดการภัยพิบัติที่มีเนื้อหาครอบคลุมภัยพิบัติร้ายแรงทุกประเภท รวมถึงเหตุฉุกเฉินและการก่อการร้าย เป็นแผนที่มีลักษณะบูรณาการในเชิงกลไก ความรับผิดชอบ การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆของรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ ท้องถิ่น ภาคธุรกิจ องค์กรพัฒนาเอกชน นอกจากนี้ยังกล่าวถึงกระบวนการและแนวปฏิบัติที่ถือเป็นหลักการจัดการเหตุฉุกเฉินผิดปกติ (incident management) อย่างมีเอกภาพ ลักษณะสำคัญประการหนึ่งของแผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติสหรัฐอเมริกาคือมีความสอดคล้องกับจารีตประเพณีปฏิบัติในเรื่องการจัดการภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกาที่ตั้งสมมุติฐานว่าฝ่ายที่จะสามารถจัดการรับมือกับเหตุการณ์หรือภัยพิบัติได้ดีที่สุดคือหน่วยงานในระดับต่ำที่สุด ซึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ระดับท้องถิ่น เมื่อเหตุการณ์นั้นเกินกว่าความสามารถหรือทรัพยากรที่มีอยู่จึงจะร้องขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานระดับอื่นหรือรัฐบาลกลาง โดยเหตุการณ์ที่จะเป็นจุดเริ่มต้นให้รัฐบาลกลางเข้ามาช่วยเหลือรัฐบาล

⁸² Stafford Act, (42 U.S.C. 5122) title I Findings, Declaration and Definitions sec 102 Definitions.

⁸³ Mezines et al. *อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 81*, น.60.

⁸⁴ ปกรณ์ กิจพิทักษ์, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น.58.

ท้องถิ่นในการจัดการภัยพิบัติคือเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่ในมลรัฐมิสซิสซิปปีเมื่อ ปี ค.ศ. 1927 โดยในการดำเนินการตามแผนนี้ประธานาธิบดีได้ออกคำสั่งให้รัฐมนตรีกระทรวง Homeland Security ทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาลกลางอื่นๆ ในการจัดการหรือฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติร้ายแรง และมอบหมายให้มีการจัดตั้งศูนย์บัญชาการด้านความมั่นคงของประเทศซึ่งเป็นหน่วยงานชั่วคราวทำหน้าที่รายงานสถานการณ์และประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยมี Federal Emergency Management Agency (FEMA) จะมีหน้าที่หลักในการประสานงานการจัดการแก้ไขปัญหา การฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ และการเฝ้าระวังความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติต่างๆ

เงื่อนไขที่จะมีการนำแผนการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติมาใช้นั้นจะต้องเกิดเหตุการณ์ที่มีผลกระทบในระดับชาติอย่างมีนัยสำคัญ ข้อใดข้อหนึ่ง ดังนี้ 1) หน่วยงานของรัฐบาลกลางได้ร้องขอความช่วยเหลือไปยังรัฐมนตรีกระทรวง Homeland Security 2) ทรัพยากรของเจ้าหน้าที่รัฐบาลกลางและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีไม่เพียงพอ และเจ้าหน้าที่ของมลรัฐหรือท้องถิ่นได้ร้องขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง 3) หน่วยงานของรัฐบาลกลางมากกว่าหนึ่งแห่งมีความเกี่ยวข้องที่จะต้องจัดการแก้ไขเหตุการณ์นั้นๆ 4) รัฐมนตรีกระทรวง Homeland Security ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในเหตุการณ์นั้นตามคำสั่งของประธานาธิบดี

3.6 หลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย

3.6.1 หลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย

3.6.1.1 พัฒนาการของหลักความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทย

หลักกฎหมายเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมายไทยได้รับการพัฒนามาเมื่อไม่นานมานี้เอง เดิมนั้นในระบบกฎหมายไทย ความรับผิดชอบของรัฐจะพิจารณาตามหลักการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เช่นเดียวกับเรื่องความรับผิดชอบของเอกชนโดยทั่วไป และเมื่อหลักกฎหมายมหาชน และหลักกฎหมายปกครองได้รับการพัฒนาในระบบกฎหมายได้จึงเกิดแนวคิดในเรื่องความรับผิดชอบของรัฐขึ้น เพื่อให้เข้าใจหลักความรับผิดชอบของรัฐได้ดียิ่งขึ้นจึงต้องศึกษาถึงพัฒนาการความเป็นมาตั้งแต่ในอดีต ดังนี้

(1) ในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

ในยุคสมัยที่ประเทศไทยปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชนั้นรูปแบบการปกครองมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข อันเป็นการปกครองที่รวมศูนย์อำนาจไว้ที่พระมหากษัตริย์แต่เพียงผู้เดียว พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาด หน่วยงานของรัฐทบวงการเมืองต่างๆ ที่ปฏิบัติราชการต่างพระเนตรพระกัณฑ์ถือว่าเป็นส่วนราชการหนึ่งของพระมหากษัตริย์ และใช้อำนาจรัฐแทนองค์พระมหากษัตริย์ ซึ่งในยุคนี้ไทยได้รับอิทธิพลทางความคิดจากหลักการที่ว่า พระมหากษัตริย์ไม่อาจกระทำผิด (The King can do no wrong)⁸⁵ ในกรณีที่ข้าราชการหรือหน่วยงานของรัฐกระทำการต่างๆ แล้วก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นกับเอกชน การที่

⁸⁵ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554), น.338.

เอกชนจะฟ้องร้องข้าราชการหน่วยงานของรัฐที่กระทำการแทนพระมหากษัตริย์นั้นจะฟ้องได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับว่า พระมหากษัตริย์จะทรงยินยอมให้เอกชนฟ้องร้องได้หรือไม่

ในตำราหลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่ง ในหมวดที่ 3 ของพระยาเทพวิฑูร อธิบายว่า⁸⁶ “พระเจ้าแผ่นดินแลรัฐบาลถูกฟ้องร้องในทางประทุษร้ายส่วนแพ่ง ไม่ได้แลที่ว่ามานี้กินความตลอดถึงกระทรวงและกรมต่างๆ ด้วย นอกจากเขาจะยินยอมมาเป็นจำเลย ... ที่ว่ามานี้ไม่กินความถึงที่จะฟ้องร้องส่วนตัวเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ในกระทรวงและกรม ถ้าเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่กระทำความผิดฟ้องร้องได้ เช่นคดีเรื่องที่จันรี จินไล่ และจันชิม เป็นโจทก์ฟ้อง มิสเตอร์ลอซันซึ่งเป็นผู้บังคับการกรมกองลาดตระเวรเป็นจำเลย ที่ศาลต่างประเทศในความผิดที่เกี่ยวข้องกับจำเลยดูคำพิพากษาศาลฎีกาเล่ม 5 หน้า 134”⁸⁷ ดังนั้น การฟ้องให้หน่วยงานฝ่ายปกครองต้องรับผิดชอบในความเสียหายจากการละเมิด นั้น เอกชนไม่อาจฟ้องให้หน่วยงานทางปกครองเข้ามาเป็นคู่ความในคดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดได้ เว้นแต่หน่วยงานทางปกครองจะยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ศาลจึงพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปได้ ถ้าหน่วยงานของฝ่ายปกครองไม่ยินยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดี ศาลจะยกฟ้อง แต่เอกชนสามารถที่จะฟ้องเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ให้รับผิดชอบส่วนตัวได้ ซึ่งการฟ้องเจ้าหน้าที่นั้นมีการรับรองให้ฟ้องได้มาตั้งแต่ครั้งใช้กฎหมายตราสามดวงแล้วดังบทบัญญัติในกฎหมายตราสามดวงลักษณะอาญาหลวง 28 มาตราหนึ่ง “มีผู้มาฟ้องร้องข้าละองธุลีพระบาทด้วยคดีประการใดใดให้เอาคดีเนื้อความนั้นขึ้นบังคมทูลพระกรุณาให้ทราบก่อน ถ้าทรงพระกรุณาสั่งให้พิจารณาได้ ถ้าผู้ใดเอาไปพิจารณาไต่ถามดีโดยจงจำโดยพลการเองท่านว่าผู้นั้นละเมิดพระราชอาญาให้ลงโทษ 6 สถาน ต่อมาได้มีการแก้ไขว่าถ้าเป็นความผิดเพียงสิ้นไหมพินัยก็ให้ศาลพิจารณาพิพากษาไปตามพระราชกำหนดกฎหมายโดยไม่ต้องนำคดีเนื้อความขึ้นกราบบังคมทูลขอพระบรมราชานุญาตเสียก่อนจึงชำระคดีต่อไปได้ ต่อมาพระราชบัญญัติเพิ่มเติมวิธีพิจารณาความอาญา ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2445) ห้ามมิให้ศาลรับฟ้องของราษฎรที่ฟ้องข้าราชการเป็นจำเลยในความอาญาที่เกี่ยวกับหน้าที่ราชการ เว้นแต่โจทก์จะได้นำพยานมาสืบพอเห็นว่าจำเลยผิด”⁸⁸ แม้ต่อมาในภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กระทรวงทบวงกรมมีฐานะเป็นนิติบุคคลแล้ว แต่เอกชนผู้ได้รับความเสียหายจากการทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่สามารถฟ้องร้องกระทรวงทบวงกรมให้รับผิดชอบได้ เพราะกระทรวงทบวงกรมก็ยังมิสิทธิ์ที่จะเข้ามาเป็นจำเลยหรือไม่ก็ได้

(2) หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475 จนถึง พ.ศ. 2539

หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีการรับรองว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย มีการนำหลักการเรื่องการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ ดังนั้นจึงไม่อาจถือว่าหน่วยงานของรัฐอยู่ในฐานะส่วนราชการของพระมหากษัตริย์ได้อีกต่อไป มีการรับรองสิทธิในการฟ้องร้องหน่วยงาน

⁸⁶ บุญช่วย วณิกกุล (พระยาเทพวิฑูร), หลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่ง รัตนโกสินทร์ ศก 129, พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: มปท., 2463), หน้า 27-29 อ้างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554).

⁸⁷ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 209/129.

⁸⁸ โกคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 13 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2528), น.14.

ของรัฐให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งปรากฏเป็นครั้งแรกใน รัฐธรรมนูญฉบับที่ 5 คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2492 มาตรา 44 ซึ่งบัญญัติว่า สิทธิของบุคคลที่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นนิติบุคคลให้รับผิดชอบเพื่อการกระทำของเจ้าพนักงานในฐานะเสมือนเป็นตุลาการหรือนายจ้าง ย่อมได้รับความคุ้มครอง⁸⁹ ดังนั้นภายหลังจากที่ได้มีการรับรองสิทธิในการฟ้องหน่วยงานของรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแล้วหน่วยงานจะปฏิเสธไม่ยอมเข้ามาเป็นคู่ความในคดีไม่ได้อีกต่อไป เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไปทำละเมิดก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนแล้ว เอกชนสามารถที่จะฟ้องร้องค่าเสียหายนั้นจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัวตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือเอกชนจะฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐก็สามารถทำได้ อย่างไรก็ตามแม้ว่าเอกชนผู้เสียหายจะสามารถฟ้องร้องหน่วยงานของรัฐให้ต้องรับผิดชอบในความเสียหายอันเกิดจากการกระทำละเมิดได้แต่ถึงกระนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายให้แก่เอกชนไปแล้ว หน่วยงานของรัฐก็สามารถที่จะไล่เบี้ยเรียกเอาจำนวนค่าเสียหายที่ได้ชดใช้ให้แก่เอกชนไปจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้อีก ดังนั้นจะเห็นได้ว่าความรับผิดที่แท้จริงนั้นก็ตกแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ

(3) หลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. 2475 จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. 2539 นั้น ความรับผิดทางละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลภายนอกตลอดจนความรับผิดของเจ้าหน้าที่ที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ตกอยู่ภายใต้บังคับของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดทำนองเดียวกับความรับผิดทางละเมิดของเอกชนทั่วไป ซึ่งเห็นกันว่าการนำเอาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ในฐานะลูกหนี่ร่วมต่อบุคคลภายนอกและใช้บังคับกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองนั้นไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรม⁹⁰ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ขึ้น โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดหลักการให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อบุคคลภายนอกในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติหน้าที่ และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกไปแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถใช้สิทธิไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้ แต่หากเจ้าหน้าที่กระทำละเมิดโดยประมาทเลินเล่อธรรมดา ความเสียหายดังกล่าวย่อมตกเป็นพับแก่หน่วยงาน นอกจากนี้ยังกำหนดมิให้นำหลักเรื่องลูกหนี่ร่วมมาใช้ในการไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ด้วย หลักการดังกล่าวใช้บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐเช่นกัน⁹¹

⁸⁹ วรเจตน์ ภาคิรัตน์. *อรรถกถาแห่งรัฐธรรมนูญ* 1, น.349.

⁹⁰ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 2 มิถุนายน (2541), น. 372.

⁹¹ วรเจตน์ ภาคิรัตน์. *อรรถกถาแห่งรัฐธรรมนูญ* 1, น.367-368.

โดยพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้กำหนดในเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่เอาไว้แต่ไม่ได้มีบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์หรือกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการทำละเมิดว่ามีลักษณะอย่างไร ในการพิจารณาการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น เป็นการทำละเมิดหรือไม่จึงต้องอาศัยบทบัญญัติในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เมื่อพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่นั้นเป็นการทำละเมิดแล้ว สิ่งที่จะต้องพิจารณาเป็นลำดับต่อมาคือ ต้องพิจารณาว่าการกระทำที่เป็นละเมิดนั้นเป็นการทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกหรือเป็นการทำละเมิดต่อหน่วยงานทางปกครอง และยังจะต้องพิจารณาต่อว่าในการทำละเมิดนั้นเกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่ หรือเป็นการทำละเมิดนอกการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) กรณีการทำละเมิดต่อบุคคลภายนอก

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 มาตรา 5 บัญญัติให้หน่วยงานทางปกครองต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่นั้นรับผิดชอบผู้เสียหาย โดยให้ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น แต่ห้ามฟ้องเจ้าหน้าที่เป็นการส่วนตัว หากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่มีหน่วยงานต้นสังกัดก็ให้ฟ้องกระทรวงการคลังแทน ในกรณีนี้เมื่อหน่วยงานทางปกครองได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกแล้ว สามารถไล่เบี้ยเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นได้หรือไม่เพียงใด พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 8 ซึ่งวางหลักการไว้ว่า กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐที่ได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกแทนเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะสามารถไล่เบี้ยได้ในกรณีที่การทำละเมิดนั้นเกิดจากความจงใจหรือเกิดจากการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิด หมายความว่าหากการทำละเมิดนั้นเกิดจากความบกพร่องหรือประมาทเลินเล่อที่ไม่ถึงกับประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้วหน่วยงานทางปกครองที่ได้ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกก็ไม่สามารถไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ แต่หากเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงแล้วหน่วยงานทางปกครองที่ชดใช้ค่าเสียหายแก่บุคคลภายนอกไปก็สามารถไล่เบี้ยเอาจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดได้ แต่ในการไล่เบี้ยนั้นหน่วยงานทางปกครองดังกล่าวจะไล่เบี้ยไม่เต็มตามจำนวนค่าเสียหายที่ได้จ่ายไปก็ได้ ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงระดับและความร้ายแรงของการทำละเมิดประกอบกับความเป็นธรรมในแต่ละกรณี ตลอดจนความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐด้วย และหากเป็นการทำละเมิดอันเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคนการไล่เบี้ยนั้นจะไม่นำหลักการเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้ ส่วนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อบุคคลภายนอกที่ไม่ได้เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งหมายความว่า การกระทำละเมิดดังกล่าวไม่ได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เป็นการกระทำละเมิดในการกระทำที่เป็นการกระทำโดยส่วนตัวของเจ้าหน้าที่เอง ดังนั้น ในกรณีเช่นนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องรับผิดชอบในละเมิดเป็นการส่วนตัว

(2) กรณีการทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐ

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12

โดยกำหนดว่า ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่นั้น หน่วยงานของรัฐโดยผู้ที่เป็นหัวหน้าของหน่วยงานของรัฐนั้นสามารถออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดนั้นชำระค่าเสียหายภายในเวลาที่กำหนดได้ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐที่ไม่ได้เป็นการกระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ.2539 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 10 โดยกำหนดให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ ซึ่งหมายความว่าในการทำละเมิดที่ไม่ได้เป็นการปฏิบัติหน้าที่ต่อหน่วยงานของรัฐนั้น การที่หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเรียกค่าเสียหายนั้นจะต้องเข้าสู่กระบวนการดำเนินการภายใต้หลักการของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และเจ้าหน้าที่นั้นก็จะต้องรับผิดชอบในความเสียหายนั้นจนเต็มจำนวน

3.6.2 ประเภทความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายไทย

หากพิจารณามาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จะเห็นได้ว่าตามมาตรานี้เราสามารถจะแยกประเภทของความรับผิดของรัฐได้เป็น 2 ประเภทได้แก่ ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งความรับผิดในแต่ละประเภทมีหลักการพิจารณาดังนี้

3.6.2.1. ความรับผิดทางละเมิด

สำหรับเรื่องความรับผิดของรัฐนั้น ความรับผิดทางละเมิดถือเป็นหลักของเรื่องความรับผิด และมีการพัฒนามาอย่างยาวนาน ระบบกฎหมายมหาชนในประเทศไทยมิได้มีการบัญญัติกฎหมายสารบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดเอาไว้ ดังนั้นการพิจารณาว่ารัฐจะมีความรับผิดทางละเมิดหรือไม่ต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา 420 บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวการพิจารณาว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นละเมิดหรือไม่นั้นก็มิมีเงื่อนไขในการพิจารณาดังนี้

มีการกระทำของบุคคลหนึ่งต่อบุคคลอื่น การจะเป็นละเมิดได้ต้องมีบุคคลหนึ่งที่กระทำจะมีการกระทำได้ก็ต้องมีคนทำ ฉะนั้นในเบื้องต้นก็ต้องพิจารณาว่าใครบ้างที่จะถือว่าเป็นบุคคลที่ทำละเมิดได้⁹² ซึ่งในเรื่องความรับผิดของรัฐนั้นบุคคลที่กระทำก็ต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั่นเอง ประการต่อมาต้องพิจารณาเรื่อง การกระทำ การกระทำนั้นหมายถึงทั้งด้านบวกคือการลงมือทำ และด้านลบคือการอยู่เฉย ๆ หรือดเว้น⁹³ การกระทำคือลงมือทำด้วยการเคลื่อนไหว

⁹² ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลามิควรได้, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550), น.49.

⁹³ เฟื่องอ้าง, น.51.

ร่างกายโดยรู้สำนึก ส่วนการที่อยู่เฉย ๆ ที่ภาษากฎหมายเรียกว่า การงดเว้น ซึ่งโดยหลักการไม่ถือว่าเป็นการกระทำ แต่หากว่าบุคคลมีหน้าที่ตามกฎหมายบางประการที่จะต้องกระทำ ซึ่งหากเขากระทำตามหน้าที่แล้ว ความเสียหายก็จะไม่เกิดขึ้น การที่เราไม่กระทำตามหน้าที่หรือการงดเว้นนั้นได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้น การงดเว้นจึงอยู่ในความหมายของการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายเช่นกัน⁹⁴

กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ การกระทำโดยจงใจนั้นคือบุคคลที่ท่าละเมิดนั้นมุ่งหมายที่จะก่อความเสียหายให้บุคคลอื่นด้วยการกระทำของตน⁹⁵ คือมุ่งให้คนอื่นเสียหายกับการรู้ว่าจะทำให้คนอื่นเสียหายก็อาจเป็นจงใจได้ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าจงใจมีสองความหมาย คือตั้งใจทำให้คนอื่นเสียหาย กรณีหนึ่ง หรือรู้ว่าทำให้คนอื่นเสียหายอีกกรณีหนึ่ง⁹⁶ ส่วนประมาทเลินเล่อนั้นหมายความว่าไม่จงใจ แต่ไม่ใช้ความระมัดระวังตามสมควรที่จะใช้ รวมทั้งในลักษณะที่บุคคลผู้มีความระมัดระวังจะไม่กระทำด้วย⁹⁷ โดยความระมัดระวังที่จะต้องเปรียบเทียบนั้นต้องเปรียบเทียบกับบุคคลที่มีความระมัดระวังตามพฤติการณ์ และตามฐานะในสังคมเช่นเดียวกับผู้กระทำ ความเสียหาย⁹⁸ ซึ่งหากพิจารณาในแง่ของเจ้าหน้าที่รัฐแล้วก็ต้องใช้มาตรฐานตามระมัดระวังของผู้มีหน้าที่ในระดับที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐขึ้นมาเปรียบเทียบนั่นเอง

กระทำโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หมายถึงการกระทำนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์ที่กฎหมายให้ความสำคัญหรือให้ความคุ้มครอง⁹⁹ ซึ่งตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใช้คำว่า โดยผิดกฎหมาย ซึ่งแท้ที่จริงคำว่าโดยกฎหมายตามมาตรา 420 นี้มีความหมายแต่เพียงว่า มิชอบด้วยกฎหมาย (unlawful) เท่านั้นคือการกระทำโดยไม่มีสิทธิหรือไม่มีข้อแก้ตัวตามกฎหมายให้ทำได้แล้ว ก็ถือว่าเป็นการกระทำโดยผิดกฎหมาย¹⁰⁰ ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าการกระทำโดยผิดกฎหมายตามมาตรา 420 นี้อาจจะรวมถึงกรณีต่อไปนี้คือกรณีที่การกระทำฝ่าฝืนกฎหมายที่กำหนดไว้โดยชัดแจ้งว่าเป็นความผิด กรณีที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งแต่ทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิเด็ดขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง และกรณีการใช้สิทธิที่มีแต่จะทำให้บุคคลอื่นเสียหาย¹⁰¹ แต่การกระทำที่ผู้กระทำความผิดมีอำนาจทำได้ เป็นต้นว่ามีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยตรง เช่น สิทธิของบิดามารดาที่จะทำโทษบุตรตามสมควรเพื่อว่ากล่าวสั่งสอน เจ้าพนักงานมีอำนาจจับผู้ต้องหาว่าได้กระทำความผิดกฎหมาย¹⁰² จึงไม่เป็นการทำละเมิดด้วย

⁹⁴ เฟื่องอ้าง, น.52.

⁹⁵ เฟื่องอ้าง, น.56.

⁹⁶ เฟื่องอ้าง, น.56.

⁹⁷ ไพจิตร ปุณณพินธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2548), น.9.

⁹⁸ เฟื่องอ้าง, น.9.

⁹⁹ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 8, น.63.

¹⁰⁰ ไพจิตร ปุณณพินธุ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 13, น.15.

¹⁰¹ ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 8, น.64 – 65.

¹⁰² ไพจิตร ปุณณพินธุ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 13, น.15 – 16.

การก่อความเสียหาย แม้จะมีกระทำผิดกฎหมาย ก็มีได้หมายความว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นเสมอไป เมื่อความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นก็ยังไม่เป็นการละเมิด จะเป็นการละเมิดก็ต่อเมื่อการที่ทาลงนั้น มีผลให้เกิดความเสียหาย ที่ว่าเกิดขึ้นนั้นต้องเกิดขึ้นจริง ๆ คือความเสียหายมีอยู่หรือได้มีอยู่แล้ว ขณะที่ฟ้องร้องให้รับผิดชอบ¹⁰³ นั่นคือจะต้องเป็นความเสียหายที่แน่นอน นั่นเอง

ความเสียหายนั้นต้องเป็นผลมาจากการกระทำของผู้ทำความเสียหาย หรืออาจจะกล่าวว่าความเสียหายและการกระทำของผู้ทำความเสียหายจะต้องสัมพันธ์กันตามหลักความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งมีทฤษฎีที่สำคัญ 2 ทฤษฎีคือ ทฤษฎีความเท่ากันแห่งเหตุหรือทฤษฎีเงื่อนไข คือว่า หากปรากฏว่าถ้าไม่มีการกระทำดังที่กล่าวหาผลจะไม่เกิดขึ้นนั้น จะไม่มีความเสียหายดังที่กล่าวอ้าง ผลที่เกิดขึ้นนั้นเป็นผลอันเกิดจากการกระทำที่ถูกกล่าวหาผลอันใดอันหนึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากเหตุหลายอย่างหลายประการ ถ้าเหตุอันหนึ่งคือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ผู้นั้นก็ควรรับผิดชอบโดยไม่ต้องคำนึงถึงว่า ยังมีเหตุอื่นที่ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นด้วยเหมือนกัน เพราะถือว่าเหตุทุกๆ เหตุมีน้ำหนักเท่ากัน จะถือว่าเป็นแต่เหตุบางประการเท่านั้นที่ก่อให้เกิดผลขึ้นหาได้ไม่ เพราะถ้าไม่มีเหตุทุกๆ ประการเหล่านั้นรวมเข้าด้วยกันแล้ว ผลก็ย่อมไม่เกิดขึ้น¹⁰⁴ และทฤษฎีมูลเหตุที่เหมาะสม ทฤษฎีนี้ถือว่าในบรรดาเหตุทั้งหลายที่ก่อให้เกิดผลนั้น ในแง่ความรับผิดชอบผู้กระทำการใดๆ แล้ว เฉพาะแต่เหตุที่ตามปกติย่อมก่อให้เกิดผลเช่นนั้นเท่านั้นที่ผู้กระทำการจะต้องรับผิดชอบ¹⁰⁵

3.7 ตัวอย่างคดีเกี่ยวกับภัยพิบัติของต่างประเทศและในศาลปกครองไทย

การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติก็เช่นกันมีกฎหมายให้อำนาจอรัฐในการดำเนินการในเรื่องต่างๆ เป็นพิเศษมากกว่าอำนาจในสถานการณ์ปกติ เพราะการจัดการภัยพิบัตินั้นจะต้องอาศัยการจัดการที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพซึ่งการใช้อำนาจต่างๆ ในการดำเนินการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของเจ้าหน้าที่นั้น อาจเป็นเรื่องที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ กรณีที่รัฐได้ดำเนินการจัดการภัยพิบัติโดยใช้อำนาจในการดำเนินการตามกฎหมาย แล้วก่อให้เกิดความเสียหายเป็นพิเศษแก่บุคคลใด ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นเกิดจากการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นกรณีที่รัฐจะต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะในการจัดการภัยพิบัตินั้นไม่ว่าจัดการอย่างไรย่อมจะต้องมีทั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์และมีผู้ต้องเสียประโยชน์ ดังนั้น เมื่อรัฐได้ดำเนินการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลผู้หนึ่งผู้ใด หากความเสียหายนั้นเป็นความเสียหายที่เกิดจากกระบวนการจัดการภัยพิบัติ หรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติทางธรรมชาติหนักขึ้น รุนแรงขึ้นเนื่องมาจากการจัดการของรัฐ หากความเสียหายนั้นไม่ได้เป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นแน่นอนจากภัยพิบัติทางธรรมชาติตามปกติ ก็เป็นกรณีที่บุคคลนั้นได้รับการหรือแบกรับความเสียหายที่เกินกว่าปกติที่เขาควรจะได้รับ เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ส่วนรวมอันเป็นจุดมุ่งหมายของการจัดการภัยพิบัติ ดังนั้นบุคคลที่รับความเสียหายในกรณีนี้ควรได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐ

¹⁰³ ไพจิตร ปุณณพินธุ์. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 13, น.29.

¹⁰⁴ ไพจิตร ปุณณพินธุ์. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 13, น.38.

¹⁰⁵ ไพจิตร ปุณณพินธุ์. อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ 13, น.38.

ในประเทศฝรั่งเศส สภาแห่งรัฐ มีคำพิพากษาให้รัฐต้องรับผิดชอบในกรณี เทศบาลเมือง Bordes ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์น้ำท่วม เพราะเทศบาลมีข้อบกพร่องและข้อผิดพลาดในการติดตั้งและปรับปรุงระบบรองรับและกักเก็บน้ำทำให้ไม่อาจรองรับน้ำได้เพียงพอเมื่อเกิดฝนตกในพื้นที่ ทำให้เกิดน้ำท่วมสร้างความเสียหายให้แก่บริษัท เทศบาลจึงต้องรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด การที่เทศบาลไม่จัดให้มีระบบกักเก็บน้ำหรือโครงข่ายการเก็บน้ำที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพ ในยามที่ฝนตกถือว่าลักษณะดังกล่าวเป็นสาเหตุโดยตรงทำให้เกิดความเสียหายเทศบาลจึงต้องรับผิดชอบในความเสียหายของบริษัทดังกล่าว¹⁰⁶ หรือในกรณีผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้เทศบาลเมือง Vitrolles ชดเชยค่าเสียหายกรณีที่มีน้ำล้นจากท่อส่งและลำเลียงน้ำซึ่งติดตั้งอยู่บริเวณริมทางหลวง ความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีนี้เกิดจากปัญหาของระบบปฏิบัติการของท่อส่งน้ำซึ่งอยู่ในความดูแลของเทศบาล และถนนที่เชื่อมเข้าสู่เขตอุตสาหกรรมก็เป็นถนนที่อยู่ในความดูแลของเทศบาล โรงแรมจึงเป็นบุคคลภายนอกที่ได้รับความเสียหายจึงมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลเรียกร้องค่าเสียหายในกรณีนี้ได้ โดยสามารถยกเหตุแห่งความเสี่ยงให้ศาลพิจารณาได้แม้ว่าเทศบาลจะไม่ได้กระทำความผิดก็ตาม¹⁰⁷ จะเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐที่ยกมานี้ ความเสียหายไม่ได้เกิดจากความผิดของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ จึงไม่เป็นการรับผิดโดยมีความผิดหรือไม่เป็นละเมิด แต่สภาแห่งรัฐวินิจฉัยให้หน่วยงานทางปกครองรับผิด โดยการนำหลักเรื่องความรับผิดโดยปราศจากความผิดมาใช้สำหรับความรับผิดจากงานโยธาสาธารณะ คือ งานระบบท่อและระบบกักเก็บน้ำ และนำหลักเรื่องความเสี่ยงภัยมาปรับใช้ในกรณีภัยพิบัติทางธรรมชาติเพื่อให้รัฐจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับงานโยธาสาธารณะนั้นด้วย

กรณีที่ได้รับ ความเสียหายมีส่วนทำให้เกิด ความเสียหายอยู่ด้วย (CE,31aout2009,Commune d Arhansus, 316936) คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องขอให้ศาลปกครองสั่งให้เทศบาลชดเชยค่าเสียหายในกรณีที่ที่ดินของผู้ฟ้องคดีซึ่งตั้งอยู่ในบริเวณที่ลาดต่ำกว่าถนนเทศบาลได้รับความเสียหายจากการที่น้ำไหลมาจากถนนเทศบาลส่งผลให้ที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิพากษายกคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เทศบาลยื่นฎีกาต่อสภาแห่งรัฐ สภาแห่งรัฐพิจารณาแล้วเห็นว่า ที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาแล้วเห็นว่าเทศบาลต้องรับผิดชอบเนื่องจากมีความบกพร่องในการก่อสร้างและการจัดการกับถนนเทศบาลซึ่งเป็นงานสาธารณะ แต่สภาแห่งรัฐยังเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากสภาพทำเลที่ตั้งและลักษณะที่ดินของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ที่ดินของผู้ฟ้องคดีอยู่ในพื้นที่ที่ลาดต่ำกว่าถนนเทศบาล ผู้ฟ้องคดีจึงอาจคาดหมายได้ว่าที่ดินของตนมีความเสี่ยงที่จะถูกน้ำท่วมเมื่อมีฝนตกหนักและน้ำอาจไหลมาตามถนนเทศบาลเข้าท่วมที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ อีกทั้งผู้ฟ้องคดีเองก็ไม่ได้ดำเนินการใดๆ ในลักษณะอันเป็นการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบหรือความเสียหายจากน้ำท่วมซึ่งโดยปกติธรรมดาอาจจะเกิดขึ้นกับที่ดินของผู้ฟ้องคดีได้ ผู้ฟ้องคดีจึงมีส่วนทำให้เกิดความเสียหายที่เกิดขึ้น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีไม่ได้มีส่วนทำให้เกิดความเสียหายจึงเป็นการปรับบทกฎหมายผิดพลาดจึงยกคำพิพากษาศาลปกครองในชั้นอุทธรณ์และส่งสำนวนกลับไปให้พิจารณาใหม่

¹⁰⁶ CE,13 novembre 2009, Commune des Bordes,n° 306992.

¹⁰⁷ CE,23janvier1991,Commune de Vitrolles, n° 48498.

ความรับผิดโดยไม่มีความผิดนี้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาคดีพิพาทเกี่ยวกับ (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร จากบทบัญญัติดังกล่าวได้มีการกล่าวถึง ความรับผิดทางละเมิด และความรับผิดอย่างอื่น ความรับผิดอย่างอื่นนี้เองที่เป็นความรับผิดโดยไม่มีความผิดในระบบกฎหมายปกครองของไทย ความรับผิดอย่างอื่นที่รัฐจะต้องรับผิดนั้นไม่ได้มีกฎหมายอธิบายไว้ว่ามีลักษณะอย่างไร ศาลปกครองยอมรับว่า รัฐจะมีความรับผิดที่นอกเหนือจากความรับผิดทางละเมิดซึ่งเรียกว่าความรับผิดอย่างอื่นนี้เฉพาะในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้รัฐต้องรับผิดเท่านั้น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวเช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 หรือกรณีการรอนสิทธิในที่ดินเพื่อปึกเสาพาดสายไฟฟ้า ตามกฎหมายการไฟฟ้า ยังไม่ได้มีการวางแนวคำพิพากษาที่ยอมรับหลักในเรื่องความรับผิดโดยไม่มีความผิดของรัฐอย่างชัดเจน

ในเรื่องความรับผิดอย่างอื่นนี้ ศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) เคยมีคำพิพากษาในกรณีนี้ไว้ ซึ่งเป็นคำพิพากษาที่น่าสนใจ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีประกอบการทำสวนสัก เป็นผู้ประกอบกิจการโรงสีข้าว และผู้ประกอบการเกษตรกรรม ในเขตจังหวัดสิงห์บุรี เมื่อปี 2549 สวนสักของผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายจากน้ำท่วมอันเนื่องมาจากการระบายน้ำออกจากเขื่อนของกรมชลประทาน โดยศาลได้มีคำวินิจฉัยที่น่าสนใจ คือศาลได้อ้างมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ที่บัญญัติว่า ในกรณีฉุกเฉินเพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทาน นายช่างชลประทานมีอำนาจที่จะใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใดๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตรายได้เท่าที่จำเป็น แต่ถ้ามีการเสียหายเกิดขึ้นต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนมาใช้ในการวินิจฉัย โดยศาลวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงให้อำนาจเจ้าหน้าที่ ในการใช้พื้นที่ดินที่ปราศจากสิ่งปลูกสร้างซึ่งอยู่ในเขตชลประทานได้เป็นครั้งคราวตามระยะเวลาที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การชลประทาน หรือใช้ที่ดินหรือสิ่งของของบุคคลใดๆ ในที่ใกล้เคียงหรือในบริเวณที่อาจเกิดอันตราย เพื่อป้องกันอันตรายอันอาจเกิดแก่การชลประทานได้ตามความจำเป็น ซึ่งทั้งสองกรณีมีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันภัยพิบัติอันจะเกิดขึ้นแก่สาธารณะโดยรวม สมควรได้รับความคุ้มครองก่อนสิทธิในทางทรัพย์สินของบุคคลเอกชนเพียงบุคคลเดียวหรือกลุ่มเดียว อันเป็นผลให้การก้าวล่วงเข้าไปในเขตแดนแห่งสิทธิในทางทรัพย์สินของบุคคลเอกชนตามที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญโดยเจ้าของทรัพย์สินเช่นนั้นไม่ได้ให้ความยินยอมไม่เป็นความผิดตามกฎหมายและไม่เป็นละเมิดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ปรากฏว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นก็ต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่เอกชนที่เป็นเจ้าหน้าที่ทรัพย์สินนั้น อันเป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลที่ได้ถูกล่วงละเมิดเพราะเหตุที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจที่กฎหมายกำหนดให้เพื่อรักษาไว้ซึ่งความปลอดภัยของส่วนรวม ซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะของรัฐและต้องได้รับความเสียหายจากการนั้นไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงด้วย ทั้งนี้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ดังนั้นกรณีจึงอาจแปลความบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวงว่า ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4

ได้ดำเนินการใด ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อป้องกันภัยพิบัติที่จะเกิดแก่การชลประทานแล้วเกิดความเสียหายขึ้นแก่บุคคลเอกชนไม่ว่าจะเป็นในทางใด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ย่อมไม่อาจปฏิเสธหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ที่จะต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลเอกชนที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง โดยศาลเห็นว่ากรณีน้ำท่วมพื้นที่เกษตรกรรมในจังหวัดสิงห์บุรีซึ่งมีสวนสักของผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ด้วย ไม่ได้เป็นผลจากกรณีฝนตกหนักจากอิทธิพลของพายุในฤดูมรสุมซึ่งเป็นสภาพภูมิอากาศธรรมชาติตามปกติของพื้นที่ในบริเวณนี้ แต่เพียงประการเดียว หากแต่เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจบริหารจัดการน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการชลประทานหลวง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 4 จึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ฟ้องคดี¹⁰⁸

เมื่อพิจารณาคดีดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้ฟ้องคดีโดยบรรยายฟ้องเรียกร้องค่าเสียหายจากหน่วยงานของรัฐโดยเห็นว่า หน่วยงานของรัฐกระทำละเมิดในการจัดการน้ำทำให้เกิดน้ำท่วมในบริเวณพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีประกอบการ ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เป็นการฟ้องคดีละเมิด แต่เมื่อศาลปกครองพิจารณาแล้วศาลปกครองกำหนดประเภทคดีของคำฟ้องนี้เป็นคดีความรับผิดอย่างอื่นของรัฐอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย ความเข้าใจของบุคคลโดยทั่วไปแล้วส่วนมากจะฟ้องร้องคดีในลักษณะนี้มาเป็นคดีละเมิด โดยไม่ได้ตั้งรูปคดีเป็นเรื่องความรับผิดอย่างอื่น ซึ่งการบรรยายฟ้องหรือการให้ข้อเท็จจริงในกรณีคดีละเมิด และคดีความรับผิดอย่างอื่นนั้นมีความแตกต่างกันอยู่ แต่ในระบบการพิจารณาของศาลปกครองไทยนั้นศาลสามารถที่จะแปลเจตนาของผู้ฟ้องคดี และกำหนดประเภทคดีให้ถูกต้องได้ เมื่อคดีนี้ศาลปกครองได้กำหนดให้เป็นคดีประเภทความรับผิดอย่างอื่นแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นได้พยายามอธิบาย และวางหลักการ แนวความคิดเกี่ยวกับความรับผิดโดยไม่มีความผิดเอาไว้ตามหลักในเรื่องความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะ แต่ในที่สุดศาลปกครองชั้นต้นก็ไปหยิบยกเอาการแปลความบทบัญญัติตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติชลประทานหลวง พ.ศ.2485 ว่าเป็นกฎหมายที่กำหนดความรับผิดเอาไว้มาปรับใช้ นำไปสู่การกำหนดค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี

แต่คดีนี้ในภายหลังเมื่ออุทธรณ์ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้ยกฟ้อง¹⁰⁹ โดยศาลปกครองสูงสุดพิจารณาข้อเท็จจริงในคดีแล้วเห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้ฟ้องคดีไม่ได้เกิดจากการบริหารจัดการน้ำของกรมชลประทาน แต่เกิดจากน้ำเหนือที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยามีมากเกินไปจนความจุลน้ำเกินขีดความสามารถในการจัดการของหน่วยงานที่จะป้องกันมิให้น้ำไหลทะลักเข้าท่วมพื้นที่ที่ผู้ฟ้องคดีประกอบกิจการอยู่ได้ ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลโดยตรงจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่ต้องรับผิดชอบ เห็นได้ว่า คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดฟังข้อเท็จจริงต่างไปจากศาลปกครองชั้นต้นจึงพิพากษายกฟ้องไป โดยไม่ได้วินิจฉัยในประเด็นเรื่องความรับผิดโดยไม่มีความผิดแต่อย่างใด

¹⁰⁸ คำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ 943/2553. คำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ 944/2553 คำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ 1835/2553 เป็นกรณีเหตุเดียวกัน และวินิจฉัยในทำนองเดียวกัน

¹⁰⁹ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.396/2556

ในระบบกฎหมายไทยนั้นการเรียกร้องให้รัฐรับผิดชอบในทางละเมิดนั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานเรื่องความเดือดร้อนเสียหาย เราพิจารณาจากความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยไม่ได้พิจารณาจากฐานในเรื่องสิทธิเรียกร้องหรือสิทธิทางมหาชน กล่าวคือการกระทำบางอย่างที่เป็นหน้าที่โดยทั่วไปนั้นเป็นภารกิจหรือหน้าที่ทั่วไปที่รัฐจะปฏิบัติหรือจัดเป็นบริการสาธารณะแก่ประชาชนทุกคน กฎหมายที่กำหนดหน้าที่ในลักษณะนี้จะเป็นกฎหมายที่กำหนดหน้าที่เป็นการทั่วไปไม่ได้เฉพาะเจาะจงลงไป ในรายละเอียดไม่ได้มุ่งคุ้มครองประโยชน์หรือสิทธิของบุคคลใดเป็นการเฉพาะ ดังนั้นหน้าที่ในลักษณะนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งในการเรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติหรือชดเชยค่าเสียหายที่เกิดจากการผิดหน้าที่นั้นๆ ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทยเป็นกฎหมายลักษณะนี้ ดังนั้นเมื่อรัฐทำผิดหน้าที่เหล่านั้นก็ย่อมจะไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ปัจเจกบุคคลในการจะเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบ ส่วนหน้าที่เฉพาะเจาะจงหรือหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดลงไปรายละเอียดถึงการปฏิบัติเป็นกรณีกฎหมายบัญญัติไว้เพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์หรือสิทธิของบุคคลเป็นการเฉพาะเจาะจงนั้น หน้าที่นี้เองเป็นหน้าที่ตามกฎหมายที่รัฐมีความผูกพันจะต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติให้แก่บุคคลที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง กฎหมายในลักษณะนี้จะก่อให้เกิดสิทธิแก่ปัจเจกบุคคลหรือบุคคลที่อยู่ในขอบข่ายที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์คุ้มครอง ในการเรียกร้องแก่รัฐในการปฏิบัติ ละเว้นการปฏิบัติ หรือการชดเชยค่าเสียหายเมื่อรัฐได้ทำผิดหน้าที่ดังกล่าวซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทยนั้นไม่มีกฎหมายในลักษณะนี้ นอกจากนั้นแล้ว แม้ว่าในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จะได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่เป็นความรับผิดชอบอย่างอื่นนอกเหนือไปจากความรับผิดทางละเมิดแล้ว แต่การพิจารณาความรับผิดชอบอย่างอื่นนั้นศาลก็จำกัดอยู่แต่เพียงกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบเอาไว้เท่านั้น ศาลไม่ได้มีการหยิบยกแนวคิดหลักการเกี่ยวกับความรับผิดโดยไม่มีความผิด หรือหลักความเสมอภาคในการรับภาระสาธารณะมาใช้ในการกำหนดความรับผิดให้แก่รัฐหรือมารับรองสิทธิในการเรียกร้องของปัจเจกบุคคล ซึ่งในระบบกฎหมายไทยมีกรณีความรับผิดอย่างอื่นที่กฎหมายบัญญัติเอาไว้ชัดเจนอยู่ไม่กี่เรื่องที่เราเห็นได้ชัดเจน เช่น กรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น ในเรื่องความรับผิดของรัฐในภัยพิบัติทางธรรมชาติตามหลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดของไทยนั้นก็ต้องรอแนวคำวินิจฉัยจากศาลปกครองว่าจะได้มีการวางแนวคำวินิจฉัยเรื่องนี้ อย่างไรก็ตาม หลักความรับผิดโดยไม่มีความผิดก็พึงต้องใช้ด้วยความระมัดระวังหาไม่แล้วก็จะเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินการคลังอย่างมหาศาล

บทที่ 4

การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายหลักที่ให้อำนาจอรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ของประเทศไทยและญี่ปุ่น

4.1 การจัดการภัยพิบัติของประเทศไทยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ได้ตราขึ้นใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2550 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงเป็นการบูรณาการอำนาจหน้าที่และแนวทางในการจัดการสาธารณภัย ซึ่งครอบคลุมทั้งเรื่องอุบัติเหตุและอัคคีภัยให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียว ดังปรากฏในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า “...เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการอำนวยความสะดวกและบริหารจัดการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จึงเห็นสมควรนำกฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัยมาบัญญัติไว้รวมกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงถือเป็นกฎหมายกลางและกฎหมายพื้นฐานในการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

4.1.1 ขอบเขตของการใช้บังคับ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 “สาธารณภัย หมายความว่า อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่นๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้นอุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย”

เมื่อพิจารณาความหมายข้างต้นแล้ว จะเห็นว่า สาธารณภัยมีอยู่ 2 ความหมาย ความหมายแรกอาจเรียกได้ว่าเป็นความหมายที่แท้จริงหรือความหมายที่เข้าใจกันตามความเป็นจริงของสาธารณภัย ได้แก่ ภัยอันมีผลกระทบต่อสาธารณสุข ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตร่างกายของประชาชน หรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ ไม่ว่าภัยนั้นจะเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้น อุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใดก็ตามส่วนแรกของมาตรา 4 ที่กล่าวถึง อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช นั้นจึงเป็นเพียงตัวอย่างของสาธารณภัยในความหมายที่แท้จริงเท่านั้น¹¹⁰ ความหมายที่สอง

¹¹⁰ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 จำแนกสาธารณภัย ไว้ 14 ประเภทภัย คือ 1) อุทกภัยและดินโคลนถล่ม 2) ภัยจากพายุหมุนเขตร้อน 3) ภัยจากอัคคีภัย 4) ภัยจากสารเคมีและ

เป็นความหมายที่กำหนดโดยกฎหมาย ดังจะเห็นในส่วนท้ายของมาตรา 4 ได้กำหนดให้สาธารณภัยรวมความถึงภัยทางด้านความมั่นคงด้วย ซึ่งได้แก่ ภัยทางอากาศและการก่อวินาศกรรม¹¹¹

4.1.2 องค์การกำหนดนโยบายและจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (กปภ.ช.) เป็นองค์กรสูงสุดในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศ ประกอบด้วยกรรมการทั้งหมด 23 คน โดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขาธิการและข้าราชการในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจำนวนไม่เกินสองคนเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ¹¹²

คณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญก็คือ¹¹³ กำหนดนโยบายในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี และบูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ โดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อคณะรัฐมนตรี¹¹⁴

วัตถุล้นทราย 5) ภัยจากการคมนาคมและขนส่ง 6) ภัยแล้ง 7) ภัยจากอากาศหนาว 8) ภัยจากไฟฟ้าและหมอกควัน 9) ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม 10) ภัยจากคลื่นสึนามิ 11) ภัยจากโรคระบาดในมนุษย์ 12) ภัยจากโรคแมลง สัตว์ ศัตรูพืชระบาด 13) ภัยจากโรคระบาดสัตว์และสัตว์น้ำ 14) ภัยจากเทคโนโลยีสารสนเทศ (แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น. 29)

¹¹¹ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4 “ภัยทางอากาศ” หมายความว่า ภัยอันเกิดจากการโจมตีทางอากาศ และ “การก่อวินาศกรรม” หมายความว่า การกระทำใด ๆ อันเป็นการมุ่งทำลายทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐ หรือสิ่งอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการรบกวน ขัดขวาง หน่วงเหนี่ยวระบบ การปฏิบัติงานใด ๆ ตลอดจนการประทุษร้ายต่อบุคคลอื่นเป็นการก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางการเมือง การเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมุ่งหมายที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของรัฐ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557 จำแนกภัยด้านความมั่นคงไว้ 4 ประเภทภัย คือ 1) ภัยจากการก่อวินาศกรรม 2) ภัยจากทุ่นระเบิดกับระเบิด 3) ภัยทางอากาศ 4) ภัยจากการชุมนุมประท้วงและการจลาจล (แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น. 29)

¹¹² มาตรา 6

¹¹³ มาตรา 7

¹¹⁴ มาตรา 11

4.1.3 หน่วยปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ประกอบกับแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ 2553-2557 องค์การปฏิบัติการ จำแนกได้ 2 ระดับ ดังนี้

4.1.3.1 หน่วยปฏิบัติระดับชาติ

หน่วยปฏิบัติระดับชาติ ได้แก่ กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ มีอำนาจควบคุมและกำกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั่วราชอาณาจักรให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 โดยมีอำนาจบังคับบัญชาและสั่งการผู้อำนวยการ รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ เจ้าพนักงาน และอาสาสมัครได้ทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นผู้อำนวยการกลาง ผู้แทนจากทุกส่วนราชการ วิสาหกิจมหาชน และองค์กรภาคเอกชนที่เห็นสมควรร่วมปฏิบัติงานในกองบัญชาการ โดยมีเจ้าหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นเจ้าหน้าที่หลักทำหน้าที่อำนวยการ ควบคุม กำกับ ดูแล และประสานการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับต่างๆ¹¹⁵

4.1.3.2 หน่วยปฏิบัติระดับพื้นที่

หน่วยปฏิบัติระดับพื้นที่ ได้แก่ กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อยู่ในพื้นที่ต่างๆ ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 ได้แยกการปฏิบัติการเพื่อป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่ใน 2 ลักษณะดังนี้

(ก) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ของจังหวัด มีดังนี้¹¹⁶

(1) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีฐานะเป็นผู้อำนวยการจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดที่ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมายเป็นรองผู้อำนวยการ นายกองคการบริหารส่วนจังหวัดเป็นรองผู้อำนวยการ หัวหน้าส่วนราชการ และองค์กรต่างๆ ในจังหวัดร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตจังหวัดรวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บัญชาการ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) และผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) มอบหมาย นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีหน้าที่สำคัญในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และมีอำนาจสั่งการหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในจังหวัด ให้ดำเนินการในการป้องกันและ

¹¹⁵ มาตรา 13, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น. 41

¹¹⁶ มาตรา 4 จังหวัด ไม่หมายความว่ารวมถึงกรุงเทพมหานคร

บรรเทาสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และมีอำนาจสั่งการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครด้วย¹¹⁷

(2) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอำเภอ

นายอำเภอเป็นผู้อำนวยการ ปลัดอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการ ประจำอำเภอ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตอำเภอ และทำหน้าที่เป็นหน่วยช่วยเหลือจังหวัดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยมีอำนาจสั่งการ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอยู่ในเขตอำเภอให้ดำเนินการในการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และมีอำนาจ สั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครด้วย¹¹⁸

(3) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่¹¹⁹ มีดังนี้

(3.1) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบล

นายกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้อำนวยการ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ช่วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงาน ในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่และมีหน้าที่ ช่วยเหลือผู้อำเภอจังหวัดและผู้อำเภออำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงมีอำนาจสั่งการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครในพื้นที่ด้วย¹²⁰

(3.2) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เทศบาล

นายกเทศมนตรีเป็นผู้อำนวยการ ปลัดเทศบาลเป็นผู้ช่วย หัวหน้าหน่วยงาน และภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการ ป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตเทศบาลและเป็นหน่วยเผชิญเหตุ เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำเภอจังหวัดและผู้อำเภออำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงมีอำนาจสั่งการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและ อาสาสมัครในพื้นที่ด้วย¹²¹

¹¹⁷ มาตรา 15, มาตรา 18, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น. 42

¹¹⁸ มาตรา 19, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น. 42

¹¹⁹ มาตรา 20

¹²⁰ มาตรา 20, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น.41

¹²¹ มาตรา 20, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น.42

(3.3) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเมืองพัทยา

นายกเมืองพัทยาเป็นผู้อำนวยการ ปลัดเมืองพัทยา เป็นผู้ช่วย หัวหน้าหน่วยงาน และภาคเอกชนในพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตเมืองพัทยาและเป็นหน่วยเผชิญเหตุเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นในพื้นที่ และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย รวมถึงมีอำนาจสั่งการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครในพื้นที่ด้วย¹²²

(ข) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร

(1) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการ ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นรองผู้อำนวยการ รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร ซึ่งต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ผู้บัญชาการ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) และผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) มอบหมายผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจสั่งการส่วนราชการและหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งประสานกับหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพื่อให้เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร และมีอำนาจสั่งการ ควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครของกรุงเทพมหานครด้วย¹²³

(2) กองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสำนักงานเขต

ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้อำนวยการ และเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ให้ส่วนราชการและหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร รวมทั้ง ภาคเอกชนที่อยู่ในเขตพื้นที่ร่วมปฏิบัติงานในกองอำนวยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และทำหน้าที่เป็นหน่วยช่วยเหลือกรุงเทพมหานครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹²⁴

4.1.4 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมี 2 ระดับ ดังนี้

¹²² มาตรา 20, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น.42

¹²³ มาตรา 32, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น. 42

¹²⁴ มาตรา 36, แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น. 42

4.1.4.1 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับชาติ ได้แก่ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาตินั้นเป็นหน้าที่ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยต้องร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท และหน่วยงานภาคเอกชน¹²⁵ สาระสำคัญของแผนป้องกันภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ อย่างน้อยต้องประกอบด้วย¹²⁶

- แนวทาง มาตรการ งบประมาณ ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง
- แนวทางและวิธีการในการให้ความช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบภัย
- แนวทางในการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร อุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้ และจัดระบบการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมถึงการฝึกบุคลากร และประชาชน
- แนวทางในการซ่อมแซม บำรุง และฟื้นฟู ภายหลังที่สาธารณภัยสิ้นสุด

เมื่อได้มีการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ แล้ว กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย จะต้องนำเสนอแผนดังกล่าวเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและขออนุมัติคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องปฏิบัติ

4.1.4.2 แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่เป็นแผนที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัยในพื้นที่ที่มีสถานการณ์สาธารณภัยเกิดขึ้น พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้มีการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่อยู่ 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะแรกเป็นการดำเนินการอันเป็นงานของราชการส่วนภูมิภาค ในที่นี้คือ จังหวัด ซึ่งครอบคลุมการปฏิบัติการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (เมืองพัทยา เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) และลักษณะที่สองเป็นการดำเนินการอันเป็นงานของราชการส่วนท้องถิ่นโดยแท้ ตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร แต่ละลักษณะ มีรายละเอียด ดังนี้

ก. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดเป็นแผนระดับภูมิภาค จัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น

¹²⁵ มาตรา 11 วรรคหนึ่ง (1)

¹²⁶ มาตรา 12

ผู้ลงนามประกาศใช้¹²⁷ และแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ¹²⁸

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และสาระสำคัญอื่น ดังต่อไปนี้¹²⁹

- การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น
- โครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่างๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะ เพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีเครื่องหมาย สัญญาณ หรือสิ่งอื่นใด ในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย
- แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- แผนการประสานงานกับองค์การสาธารณกุศล

ภายใต้แผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด จังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคมีหน้าที่หลักในการกำกับดูแลการจัดการสาธารณภัยในภาพรวมในพื้นที่เขตจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การจัดหาทรัพยากรสำหรับการปฏิบัติให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นหน่วยที่ต้องเผชิญกับสถานการณ์สาธารณภัยมีบทบาทหน้าที่ในการปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่น¹³⁰ ในการปฏิบัติที่เกี่ยวกับการจัดการสาธารณภัย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งที่บรรจุอยู่ในแผนป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด

¹²⁷ มาตรา 17

¹²⁸ มาตรา 15

¹²⁹ มาตรา 16

¹³⁰ มาตรา 20 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่นและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่น รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ข. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานครจัดทำโดยคณะกรรมการซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ลงนามประกาศใช้¹³¹ และแผนดังกล่าวต้องสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานครอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ และสาระสำคัญอื่นดังต่อไปนี้¹³²

- การจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจเมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น
- โครงสร้าง และผู้มีอำนาจสั่งการด้านต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนและขั้นตอนในการจัดหาวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ และยานพาหนะเพื่อใช้ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- แผนและขั้นตอนในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณ หรือสิ่งอื่นใดในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดหรือจะเกิดสาธารณภัย
- แผนปฏิบัติการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร
- แผนการประสานงานกับองค์การสาธาณกุศลในเขตกรุงเทพมหานคร

4.1.5 การปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัย

เมื่อเกิดสาธารณภัย องค์กรต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องระงับภัยที่เกิดขึ้นให้ยุติลงโดยเร็ว รวมถึงการดำเนินการเพื่อขจัดหรือลดความรุนแรงของภัย ทั้งนี้เพื่อรักษาชีวิตทรัพย์สิน และสภาวะแวดล้อมที่ได้รับผลกระทบจากการเกิดภัยพิบัติให้สูญเสียน้อยที่สุด¹³³ หลักปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยแยกตามลักษณะแห่งภัย ได้ดังนี้

4.1.5.1 กรณีที่ไม่ใช่สาธารณภัยร้ายแรง

(ก) หลักการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยในเขตจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ ที่สำคัญมีดังนี้

- (1) เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดภัยพิบัติขึ้นในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ใด ให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเข้าดำเนินการป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และให้แจ้งผู้อำนวยการอำเภอที่รับผิดชอบในเขตพื้นที่และผู้อำนวยการ จังหวัดทราบทันที¹³⁴

¹³¹ มาตรา 34

¹³² มาตรา 33

¹³³ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557, น. 62

¹³⁴ มาตรา 21

(2) กรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดภัยพิบัติอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใดจะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว¹³⁵ และกรณีผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือ จากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอ หรือผู้อำนวยการจังหวัดแล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป¹³⁶

(3) ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงมีหน้าที่สนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่ผู้อำนวยการซึ่งรับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในพื้นที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงนั้น¹³⁷

(4) เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้น เจ้าพนักงานที่ประสบเหตุมีหน้าที่ต้องเข้าดำเนินการเบื้องต้นเพื่อระงับภัยนั้น แล้วรีบรายงานให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นเพื่อสั่งการต่อไป และในกรณีจำเป็นเจ้าพนักงานมีอำนาจดำเนินการใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองชีวิตหรือป้องกันอันตรายที่จะเกิดแก่บุคคลได้¹³⁸

(5) ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยและภัยอันตรายจากสาธารณภัยนั้น ใกล้จะถึง ผู้อำนวยการมีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงานตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดป้องกันอันตรายได้ ทั้งนี้ เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจากสาธารณภัยนั้น แต่ถ้ามการตัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินนั้น จะมีผลทำให้เกิดสาธารณภัยขึ้นในเขตพื้นที่อื่นหรือก่อให้เกิดความเสียหายเพิ่มขึ้นแก่เขตพื้นที่อื่น ผู้อำนวยการท้องถิ่นจะใช้อำนาจดังกล่าวมิได้ เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากผู้อำนวยการจังหวัด¹³⁹

(6) กรณีเจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคาร หรือสถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดภัยพิบัติเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้น หรือเมื่อมีผู้อำนวยการอยู่ด้วยและหากทรัพย์สินนั้นเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ให้เจ้าพนักงานมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินนั้นออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามเจ้าพนักงานมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็น โดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบบรรดาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำดังกล่าว¹⁴⁰

¹³⁵ มาตรา 22 วรรคสี่

¹³⁶ มาตรา 22 วรรคสอง

¹³⁷ มาตรา 23

¹³⁸ มาตรา 24

¹³⁹ มาตรา 25

¹⁴⁰ มาตรา 26

(7) ให้ผู้อำนวยการในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบสำรวจความเสียหายที่เกิดขึ้นและทำบัญชี รายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู¹⁴¹

(8) ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ และเจ้าพนักงาน ซึ่งได้รับมอบหมาย มีอำนาจสั่งอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ ในกรณีที่มีการอยู่อาศัยในพื้นที่นั้น จะก่อให้เกิดอันตรายหรือกีดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน คำสั่งสั่งอพยพดังกล่าว จะต้องกระทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹⁴²

(9) ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของผู้อำนวยการอำเภอ มีอำนาจประกาศห้ามเข้าพื้นที่ที่เกิดภัย เนื่องจากการอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการใดๆ ในพื้นที่นั้น จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง การประกาศห้ามดังกล่าวจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยกำหนดระยะเวลาการห้ามและเขตพื้นที่ที่ห้ามตามที่จำเป็นไว้ด้วย¹⁴³

(10) ผู้อำนวยการและเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายจาก ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินมาตรการบรรเทาสาธารณภัย เช่น จัดให้มีสถานที่ชั่วคราวเพื่อให้ผู้ประสบภัยอยู่อาศัยหรือรับการปฐมพยาบาล และการรักษาทรัพย์สินของผู้ประสบภัย รวมถึงช่วยเหลือผู้ประสบภัย และช่วยขนย้ายทรัพย์สินในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียง เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินร้องขอ เป็นต้น¹⁴⁴

(ข) หลักการปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร

ที่สำคัญมีดังนี้

เนื่องจากมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2550 กำหนดให้นำหลักปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยในเขตจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ มาใช้โดยอนุโลมกับกรณีการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร หลักปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานครจึงมีลักษณะเดียวกันกับหลักปฏิบัติเมื่อเกิดภัยในเขตจังหวัด อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ นอกจากนี้ การที่มาตรา 36 วรรคแรก แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ได้บัญญัติ “ให้ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตของตน และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับมอบหมาย” นั้น เป็นการบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับความรับผิดชอบและหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่น ตามมาตรา 20 วรรคแรก ซึ่งมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น ผู้ช่วยผู้อำนวยการ

¹⁴¹ มาตรา 30

¹⁴² มาตรา 28

¹⁴³ มาตรา 29

¹⁴⁴ มาตรา 27

กรุงเทพมหานคร จึงมีขอบเขตของหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับผู้อำนวยการท้องถิ่น หลักปฏิบัติเมื่อเกิดสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร โดยสรุปจึงมีดังนี้

(1) เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยขึ้นในกรุงเทพมหานคร ให้ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่เข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว และแจ้งให้ผู้อำนวยการ กรุงเทพมหานครและรองผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครทราบทันที¹⁴⁵

(2) ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดหรือหน่วยงานของรัฐใดในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐนั้นทราบ และเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือหน่วยงานของรัฐนั้น แล้วแต่กรณี ได้รับแจ้งแล้วให้เป็นหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือใน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในเขตกรุงเทพมหานครตามที่ได้รับแจ้งโดยเร็ว¹⁴⁶

(3) ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครและผู้ช่วยผู้อำนวยการ กรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร)¹⁴⁷ มีอำนาจสั่งให้เจ้าพนักงาน ดัดแปลง ทำลาย หรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุ หรือทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การ บำบัดปิดป้องภัยอันตราย เฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การยับยั้งหรือแก้ไขความเสียหายที่จะเกิดขึ้นจาก สาธารณภัยนั้น¹⁴⁸

(4) เมื่อมีกรณี que เจ้าพนักงานจำเป็นต้องเข้าไปในอาคารหรือ สถานที่ที่อยู่ใกล้เคียงกับพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยเพื่อทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ให้กระทำ ได้เมื่อได้รับอนุญาตจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารหรือสถานที่แล้ว เว้นแต่ไม่มีเจ้าของหรือ ผู้ครอบครองอยู่ในเวลานั้นหรือเมื่ออยู่ภายใต้การควบคุมของอำนวยการกรุงเทพมหานครหรือผู้ช่วย ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ก็ให้กระทำได้แม้เจ้าของหรือผู้ครอบครองจะไม่ได้อนุญาต นอกจากนี้ เจ้าพนักงานยังมีอำนาจสั่งให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองขนย้ายทรัพย์สินที่ทำให้เกิดสาธารณภัยได้ง่าย ออกจากอาคารหรือสถานที่ดังกล่าวได้ หากเจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ เจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานย่อมมีอำนาจขนย้ายทรัพย์สินนั้นได้ตามความจำเป็นแก่การป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยโดยเจ้าพนักงานไม่ต้องรับผิดชอบบรรดาความเสียหายอันเกิดจากการกระทำ ดังกล่าว¹⁴⁹

(5) ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการกลาง ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร และเจ้าพนักงานซึ่งได้รับ มอบหมายมีอำนาจสั่งอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ ในกรณีที่มีการอยู่อาศัยในพื้นที่นั้นจะก่อให้เกิด

¹⁴⁵ มาตรา 37

¹⁴⁶ มาตรา 38

¹⁴⁷ มาตรา 36

¹⁴⁸ มาตรา 37 วรรคสอง ประกอบมาตรา 25

¹⁴⁹ มาตรา 37 วรรคสอง ประกอบมาตรา 26

ภัยอันตรายหรือกีดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน คำสั่งสั่งอพยพดังกล่าวจะต้องกระทำเฉพาะเท่าที่จำเป็นแก่การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย¹⁵⁰

(6) ผู้บัญชาการ รองผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการกอง ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร และผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครโดยความเห็นชอบของผู้บัญชาการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจประกาศห้ามเข้าพื้นที่ที่เกิดภัย เนื่องจากการอยู่อาศัยหรือดำเนินกิจการใดๆ ในพื้นที่นั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรง การประกาศห้ามดังกล่าวจะต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยกำหนดระยะเวลาการห้ามและเขตพื้นที่ที่ห้ามตามที่จำเป็นไว้ด้วย¹⁵¹

(7) ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครและเจ้าพนักงานซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้บัญชาการหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ดำเนินมาตรการบรรเทาสาธารณภัย เช่น จัดให้มีสถานที่ชั่วคราวเพื่อให้ผู้ประสบภัยอยู่อาศัยหรือรับการปฐมพยาบาล และการรักษาทรัพย์สินของผู้ประสบภัย รวมถึง ช่วยเหลือผู้ประสบภัย และช่วยขนย้ายทรัพย์สินในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยและพื้นที่ใกล้เคียง เมื่อเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินร้องขอ เป็นต้น¹⁵²

(8) ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ต้องสำรวจความเสียหายจากสาธารณภัยที่เกิดขึ้นและทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายไว้เป็นหลักฐาน พร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู¹⁵³

4.1.5.2 กรณีที่เป็นสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง

ในกรณีที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง ซึ่งไม่ว่าจะเกิดขึ้นในพื้นที่ใด นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายย่อมมีอำนาจสั่งการผู้บัญชาการ ผู้อำนวยการ หน่วยงานของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย รวมตลอดทั้งให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน โดยมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ผู้อำนวยการกอง และผู้บัญชาการในเขตพื้นที่¹⁵⁴

¹⁵⁰ มาตรา 37 วรรคสอง ประกอบมาตรา 28

¹⁵¹ มาตรา 37 วรรคสอง ประกอบมาตรา 29

¹⁵² มาตรา 37 วรรคสอง ประกอบมาตรา 27

¹⁵³ มาตรา 37 ประกอบมาตรา 30

¹⁵⁴ มาตรา 31

4.2 การจัดการภัยพิบัติของประเทศญี่ปุ่นภายใต้พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504)

4.2.1 ขอบเขตของการใช้บังคับ

พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) เป็นกฎหมายกลางในการป้องกันภัยพิบัติ ดังนั้น กรณีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในทุกขั้นตอน จึงเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น¹⁵⁵ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) จึงมีความสำคัญอย่างมากในการกำหนดความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่พื้นฐานของหน่วยงานและองค์กรต่างๆ ของรัฐ รวมถึงบทบาทความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้อง (ในพระราชบัญญัตินี้ใช้คำว่า “คู่กรณี”) ทั้งภาครัฐและเอกชนไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการนำมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติในแต่ละขั้นตอนไปปฏิบัติ

พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) มาตรา 2 ได้กำหนดคำนิยามของคำว่า “ภัยพิบัติ” ว่าหมายถึง “วาทภัย ฝนฟ้าคะนอง พายุหิมะ อุทกภัย คลื่นสูง แผ่นดินไหว สึนามิ หรือ ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ไม่ปกติ หรือ อัคคีภัย หรือ การระเบิด หรือ ความเสียหายอย่างใดที่มีขอบเขตอย่างเดียวกัน อันเนื่องมาจากเหตุที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา (ordinance)” พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) จึงใช้บังคับกับภัยอันมีเหตุมาจากปรากฏการณ์ทางธรรมชาติและอุบัติภัยเป็นสำคัญ ส่วน “การป้องกันภัยพิบัติ” พระราชบัญญัติฉบับเดียวกันให้ความหมายไว้ว่า “หมายถึง กิจกรรม (activities) ที่มุ่งหมายเพื่อป้องกันภัยพิบัติไม่ให้เกิดขึ้น เพื่อหยุดยั้งการขยายตัวของภัยพิบัติได้ที่เกิดขึ้นแล้ว และเพื่อทำให้การฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติบังเกิดผล” อันเป็นการครอบคลุมทั้งขั้นตอนในการเตรียมการรับมือกับภัยพิบัติ การจัดการกับภัยพิบัติที่กำลังเกิดขึ้นและการฟื้นฟูเยียวยาหลังการเกิดภัยพิบัติ

4.2.2 ความรับผิดชอบทั่วไปของรัฐและองค์กรของรัฐในการป้องกันภัย

พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้บัญญัติอย่างชัดเจนว่า พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและจัดตั้งกลไกสำหรับรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและวิสาหกิจมหาชน ในการจัดการกับภัยพิบัติ ตั้งแต่ขั้นของการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติและนโยบายพื้นฐาน ตลอดจนการใช้มาตรการฉุกเฉิน การบรรเทาทุกข์และการบำบัดฟื้นฟูจากภัยพิบัติ การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ในกฎหมายดังกล่าว ก็เพื่อให้มีหลักประกันว่า การจัดการภัยพิบัติในแต่ละขั้นตอนจะเป็นไปอย่างรอบด้านเป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพื่อรักษาไว้ซึ่งระเบียบทางสังคมและความมั่นคงในสวัสดิภาพของสาธารณะ¹⁵⁶ ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติ แยกพิจารณาได้ ดังนี้

¹⁵⁵ มาตรา 10

¹⁵⁶ มาตรา 1

4.2.2.1 ความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง

รัฐบาลกลางมีความรับผิดชอบต่อการจัดการภัยพิบัติโดยตรง โดยต้องดำเนินการวางแผนซึ่งกำหนดหลักการพื้นฐานสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ มาตรการฉุกเฉิน เพื่อจัดการกับภัยพิบัติและการฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติ นอกจากนี้ รัฐบาลกลางจะต้องสร้างหลักประกันว่า ภารกิจหรือการปฏิบัติการ (business or operations) ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติทั้งหลายจะได้รับปฏิบัติโดยรัฐบาลท้องถิ่น วิสาหกิจมหาชนและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง¹⁵⁷ มาตรา 3 วรรคสาม¹⁵⁸ ยังบัญญัติเป็นบทบังคับอีกว่า “...ให้องค์กรทางปกครองส่วนกลางและองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด กระทำการโดยร่วมมือกันเพื่อให้ความรับผิดชอบของรัฐบาลกลาง” เกิดผลสัมฤทธิ์

“องค์กรทางปกครองที่กำหนด (Designated administrative organs)” หมายถึง “องค์กรทางปกครองของรัฐบาลกลาง (State) ตามที่ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 3 วรรค 2 แห่งพระราชบัญญัติองค์การรัฐบาลแห่งชาติ (National Organization Act, Act No. 120, 1984) และองค์กรที่ได้ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 8 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ซึ่งกำหนดโดยนายกรัฐมนตรี”¹⁵⁹ และ “องค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด” (Designated local administrative organs) หมายถึง “สำนักงานสาขา (branch offices) ขององค์กรทางปกครองที่กำหนดที่ตั้งในจังหวัด (ได้แก่ สำนักงานสาขา ตามที่กำหนดในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติองค์การรัฐบาลแห่งชาติ) และ องค์กรทางปกครองของรัฐบาลกลางที่ตั้งในท้องถิ่นอื่น (other local administrative organs of the State) ซึ่งกำหนดโดยนายกรัฐมนตรี”¹⁶⁰

องค์กรทางปกครองที่กำหนด และ องค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด จึงมีสถานะเป็นองค์กรทางปกครองที่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลกลางและมีบทบาทสำคัญในการป้องกันภัยพิบัติ มาตรา 3 วรรคสี่¹⁶¹ จึงได้กำหนดความเชื่อมโยงระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น โดยให้เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้า (chief officer) ขององค์กรทางปกครองส่วนกลางหรือในท้องถิ่นให้ข้อเสนอแนะ (recommendations) แนวทาง (guidance) คำแนะนำ (advice) และความช่วยเหลือประการอื่นที่เกี่ยวข้องแก่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ จังหวัด หรือเทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือหมู่บ้าน เพื่อให้การจัดทำและบริหาร (formulation and execution) แผนการป้องกันภัยพิบัติของจังหวัดหรือเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านนั้น เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

¹⁵⁷ มาตรา 3 วรรค 2

¹⁵⁸ มาตรา 3 วรรค 3

¹⁵⁹ มาตรา 2 วรรค 1 (3)

¹⁶⁰ มาตรา 2 วรรค 1 (4)

¹⁶¹ มาตรา 3 วรรค 4

4.2.2.2 ความรับผิดชอบของวิสาหกิจมหาชน

วิสาหกิจมหาชนของประเทศญี่ปุ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ประกอบไปด้วย “วิสาหกิจมหาชนที่กำหนด (Designated public corporation)” ซึ่งหมายถึง “วิสาหกิจมหาชน เช่น บริษัทนิปปอนเทเลโฟนแอนด์เทเลกราฟ (NTT) ธนาคารแห่งประเทศไทยญี่ปุ่น สภาอากาศญี่ปุ่น สถานีวิทยุโทรทัศน์เอ็นเอชเค และวิสาหกิจอื่นที่ดำเนินการด้านพลังงาน ก๊าซ การขนส่ง การสื่อสาร และงานด้านสาธารณูปโภคอื่น ซึ่งกำหนดโดยนายกรัฐมนตรี” และ “วิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่นที่กำหนด (Designated local public corporations)” ซึ่งหมายถึง การท่า (Harbor Bureau) ตามมาตรา 4 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติการท่า (Act No. 218, 1950) เขตปรับปรุงที่ดิน (Land Improvement Districts) ตามมาตรา 5 วรรค 1 แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงที่ดิน (Act No. 195, 1949) ผู้บริหาร (administrators) ของวิสาหกิจมหาชนอื่นที่ดำเนินการในพื้นที่ยกเทศและดำเนินการในด้านพลังงาน ก๊าซ การขนส่ง การสื่อสารและงานสาธารณูปโภคอื่น ซึ่งกำหนดโดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกี่ยวข้อง”

เนื่องจากการดำเนินการของวิสาหกิจมหาชนเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและมักจะเป็นผู้ครอบครองสิ่งสาธารณูปโภคและสิ่งสาธารณูปการพื้นฐาน วิสาหกิจมหาชนจึงมีหน้าที่ที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการภัยพิบัติด้วย¹⁶² ดังนั้น วิสาหกิจมหาชนส่วนกลางและวิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่นที่กำหนด มีความรับผิดชอบในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการกิจ (business) ของตนและนำไปปฏิบัติตามที่กำหนดโดยกฎหมาย ในขณะเดียวกัน ก็มีความรับผิดชอบในการที่จะให้ความร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ จังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน เพื่อที่ว่ารัฐบาลกลาง จังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน จะได้จัดทำและนำแผนป้องกันภัยพิบัติของตนไปปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกฎหมาย¹⁶³

4.2.2.3 ความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่น

รัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ จังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลและหมู่บ้าน โดยมีหน้าที่ความรับผิดชอบที่สำคัญ ดังนี้

(1) ความรับผิดชอบของจังหวัด¹⁶⁴

จังหวัดมีความรับผิดชอบในการจัดทำและนำแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ของตนไปใช้บังคับตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลท้องถิ่นอื่น และในขณะเดียวกัน ให้จังหวัดทำการช่วยเหลือแก่การดำเนินการกิจหรือการปฏิบัติการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านและองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนดซึ่งอยู่ในพื้นที่นั้น นอกจากนี้ จังหวัดยังมีความรับผิดชอบในการประสานความร่วมมือในการดำเนินการกิจหรือการปฏิบัติการดังกล่าวด้วย

¹⁶² มาตรา 6 วรรคสอง

¹⁶³ มาตรา 6 วรรคหนึ่ง

¹⁶⁴ มาตรา 4

(2) ความรับผิดชอบของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน¹⁶⁵

เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านในฐานะที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่นของพื้นที่นั้น มีความรับผิดชอบโดยความร่วมมือกับหน่วยงานและรัฐบาลท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้องในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติในพื้นที่ของตนและนำแผนดังกล่าวไปใช้บังคับตามที่กำหนดโดยกฎหมาย นอกจากนี้ เนื่องจากเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านเป็นพื้นที่ที่ประสบภัยโดยตรง นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร หรือเทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านจึงถูกกำหนดให้ทำหน้าที่ที่จะต้องบำรุงรักษาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการผจญภัยพิบัติให้อยู่ในสภาพพร้อมปฏิบัติการอยู่เสมอ เช่น หน่วยงานดับเพลิง หน่วยป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น รวมถึงต้องส่งเสริมการรวมตัวกันของกลุ่มอาสาสมัครป้องกันภัยพิบัติต่างๆ ในพื้นที่ของตน และรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละแห่งแต่ละประเภทยังต้องให้ความร่วมมือระหว่างกัน เมื่อมีความจำเป็นเพื่อให้มีการปฏิบัติการตามความรับผิดชอบของตนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย¹⁶⁶

(3) ความรับผิดชอบขององค์กรอื่นของรัฐและประชาชนในพื้นที่

นอกจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่นและวิสาหกิจมหาชนซึ่งเป็นหน่วยหลักของรัฐในการจัดการภัยพิบัติ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ยังกำหนดให้องค์การมหาชน (public organizations) ผู้จัดการสิ่งปลูกสร้าง (administrator of establishments) ซึ่งมีความสำคัญในเชิงของการป้องกันภัยพิบัติและคู่อริอื่น (ผู้เกี่ยวข้องอื่น/other parties) มีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดหรือตามที่ระบุไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับตนด้วย อีกทั้งประชาชนในพื้นที่การปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นๆ ก็มีหน้าที่ที่จะต้องเข้าไปมีส่วนก่อให้เกิดการป้องกันภัยพิบัติโดยการที่ตนต้องเตรียมความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นตลอดเวลา รวมถึงการเข้าไปมีส่วนร่วมกับกลุ่มอาสาสมัครป้องกันภัยพิบัติต่างๆ¹⁶⁷

4.2.3 องค์กรป้องกันภัยพิบัติ

พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้กำหนดให้มีองค์กรหลักที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการจัดการภัยพิบัติ ดังนี้

4.2.3.1 องค์กรระดับชาติ

องค์กรระดับชาติ ซึ่งกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศ ได้แก่ สภาก่อป้องกันภัยพิบัติกลาง (Central Disaster Prevention Council) จัดตั้งขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี¹⁶⁸ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน¹⁶⁹ และมีความรับผิดชอบ ดังนี้¹⁷⁰

¹⁶⁵ มาตรา 5

¹⁶⁶ มาตรา 5-2

¹⁶⁷ มาตรา 7

¹⁶⁸ มาตรา 11

- จัดทำและบังคับใช้แผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐาน (a basic disaster prevention plan)
 - จัดทำและบังคับใช้แผนว่าด้วยมาตรการฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติร้ายแรง (a pan of emergency measures for a major disaster)
 - ตอบข้อซักถามของนายกรัฐมนตรี กรณีการปรึกษาหารือในประเด็นที่สำคัญอันเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติ
 - นอกจากที่ระบุข้างต้น ให้มีความรับผิดชอบในการกิจอื่นซึ่งกำหนดโดยกฎหมาย
- ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีจะดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้ จะต้องขอคำปรึกษาจากสภาป้องกันภัยพิบัติกลางก่อนจึงจะดำเนินการ เรื่องดังกล่าว ได้แก่¹⁷¹
- นโยบายพื้นฐานในการป้องกันภัยพิบัติ (Basic policy of disaster prevention)
 - ประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการประสานมาตรการทั้งหลายซึ่งใช้ในการป้องกันภัยพิบัติ
 - เค้าโครงของมาตรการเร่งด่วนอันมีลักษณะชั่วคราว (Outline of urgent measures of temporary nature) สำหรับภัยพิบัติร้ายแรง
 - การประกาศภาวะฉุกเฉิน
 - เรื่องสำคัญอื่นที่นายกรัฐมนตรีเห็นว่าจำเป็นสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ

เนื่องจากสภาป้องกันภัยพิบัติกลางมีความรับผิดชอบในการจัดทำและวางแผนแม่บทหรือแผนพื้นฐานในการป้องกันภัยพิบัติ พระราชบัญญัตินี้จึงกำหนดให้สภาป้องกันภัยพิบัติกลางมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งข้อมูลความคิดเห็นและทัศนะ และความร่วมมือที่จำเป็นอื่นจากเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองส่วนกลางหรือองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่น ผู้บริหารหน่วยงานอื่น หรือวิสาหกิจมหาชนที่กำหนด หรือวิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่นที่กำหนด หรือผู้ที่เกี่ยวข้องอื่นใด (any other parties) รวมถึงมีสิทธิที่จะให้คำแนะนำ (recommendation) หรือ คำชี้แนะ (instructions) แก่สภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น (ซึ่งได้แก่ สภาป้องกันภัยพิบัติของจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน) หรือคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น (ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติของจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน)¹⁷²

¹⁶⁹ มาตรา 12

¹⁷⁰ มาตรา 11 วรรค 2

¹⁷¹ มาตรา 11 วรรค 3

¹⁷² มาตรา 13

4.2.3.2 องค์ระดับพื้นที่

องค์ระดับพื้นที่ในการจัดการภัยพิบัติ ได้แก่ สถาปป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น (Local Disaster Prevention Council)

สถาปป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น โดยหลักมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้¹⁷³

- จัดทำและนำแผนป้องกันภัยพิบัติในระดับพื้นที่ของตนไปปฏิบัติ
- รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน
- ในเวลาที่เกิดภัยพิบัติในพื้นที่ของตน จะต้องดำเนินการติดต่อ

และประสานในเรื่องของมาตรการฉุกเฉินและโครงการฟื้นฟูในเขตพื้นที่ของตนระหว่างพื้นที่ รวมถึงการประสานความร่วมมือกับองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนดที่เกี่ยวข้อง และรัฐบาลท้องถิ่นในระดับต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง วิสาหกิจมหาชนที่กำหนดและวิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่นที่กำหนดที่เกี่ยวข้อง

- จัดทำและนำแผนสำหรับมาตรการฉุกเฉินในช่วงเวลาที่เกิดภัยพิบัติร้ายแรง (a plan for emergency measures in time of a major disaster) ไปปฏิบัติ

- ภารกิจอื่นที่กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสถาปป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่นนั้นๆ โดยกฎหมายหรือพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในกฎหมายนั้น

นอกจากนี้ เมื่อมีกรณีที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติการกิจของตน สถาปป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ สถาปป้องกันภัยพิบัติจังหวัดและสถาปป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือสถาปป้องกันภัยพิบัติหมู่บ้าน (รวมถึงคณะกรรมการร่วมของสถาปป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่นในแต่ละประเภท) มีสิทธิที่จะได้มาซึ่งข้อมูล ความคิดเห็นและทักษะ และความร่วมมืออื่นที่จำเป็นจากเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองส่วนกลางและองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานทางบริหารอื่นใด วิสาหกิจมหาชนส่วนกลางและวิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่นที่กำหนดหรือผู้ที่เกี่ยวข้องตามที่กฎหมายกำหนด¹⁷⁴

สถาปป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น มีดังนี้

ก. สถาปป้องกันภัยพิบัติจังหวัด

สถาปป้องกันภัยพิบัติจังหวัดจะจัดตั้งขึ้นในแต่ละจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการของจังหวัดนั้นเป็นประธาน¹⁷⁵ โดยสมาชิกหรือกรรมการของสถาปป้องกันภัยพิบัติ แต่งตั้งมาจากบุคคล ดังต่อไปนี้¹⁷⁶

- เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด ซึ่งมีอำนาจเหนือพื้นที่ของจังหวัดทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเสนอชื่อโดยเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าดังกล่าว

¹⁷³ มาตรา 14 วรรค 2, มาตรา 16 วรรค 5

¹⁷⁴ มาตรา 21

¹⁷⁵ มาตรา 15

¹⁷⁶ มาตรา 15 วรรค 5

- ผู้บัญชาการกองทัพอป้องกันตนเอง (the Commanding General of Army Headquarters of the Self-Defense Forces) ที่มีอำนาจเหนือพื้นที่ของจังหวัดทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าหน่วยหรือหน่วยงาน ซึ่งได้รับการเสนอชื่อโดยผู้บัญชาการกองทัพอป้องกันตนเอง

- ผู้อำนวยการของคณะกรรมการโรงเรียนของจังหวัด

- หัวหน้าของตำรวจนครบาล (Metropolitan Police) หรือหัวหน้าของตำรวจจังหวัดที่เกี่ยวข้อง

- ผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของจังหวัด

- ผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีของเทศบาล

อำเภอ หรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน และหัวหน้าของหน่วยดับเพลิงที่ปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่ของจังหวัด

- ผู้ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่และสมาชิกของวิสาหกิจมหาชนในส่วนกลางและวิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่นที่กำหนด ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ภายในพื้นที่ของจังหวัดนั้น

ข. สถาปนาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน

เนื่องจากเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านเป็นส่วนที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติโดยตรง สถาปนาป้องกันภัยพิบัติในระดับนี้อาจมีการดำเนินการใน ๒ รูปแบบ ดังนี้

(1) สถาปนาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน

หมู่บ้าน

สถาปนาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านจะจัดตั้งขึ้นในแต่ละเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน เพื่อจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติในระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ของตน การจัดองค์การและการกิจของสถาปนาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านจะเป็นไปตามรูปแบบของสถาปนาป้องกันภัยพิบัติจังหวัด¹⁷⁷

(2) สถาปนาป้องกันภัยพิบัติร่วมของเทศบาลนคร ตำบลหรือหมู่บ้าน

หมู่บ้าน

นอกจากการจัดตั้งสถาปนาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านแล้ว เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านอาจมีข้อตกลงระหว่างกันในการจัดตั้งสถาปนาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านร่วมกันได้¹⁷⁸

เมื่อสถาปนาป้องกันภัยพิบัติร่วมของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน (a joint city, town or village disaster prevention council) ได้จัดตั้งขึ้นหรือเมื่อได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการของจังหวัดนั้นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาแล้ว เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านอาจดใช้สถาปนาป้องกันภัยพิบัติที่แยกกันของตนได้ โดยให้อำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่เดิมเคยเป็นของสถาปนาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านเป็นอำนาจหน้าที่ของ

¹⁷⁷ มาตรา 16

¹⁷⁸ มาตรา 16 วรรคสอง

สภาป้องกันภัยพิบัติร่วมของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม การที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะอนุมัติให้มีการจัดตั้งสภาป้องกันภัยพิบัติร่วมของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านได้นั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปรึกษากับสภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดเสียก่อน¹⁷⁹

(3) คณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น

(Joint committee of local disaster prevention council)

คณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่นเป็นกรณี ที่สภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไปในระดับเดียวกันได้มีข้อตกลงจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกัน โดยมีได้มีการดใช้สภาป้องกันภัยพิบัติของตนแต่อย่างใด คณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น จึงแตกต่างจากการจัดตั้งสภาป้องกันภัยพิบัติร่วมของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน ดังที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว โดยมีวิธีการจัดตั้ง ดังนี้

(3.1) การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่นโดยการริเริ่มของรัฐบาลท้องถิ่นนั่นเอง

เมื่อจำเป็นและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพระหว่าง จังหวัด หรือระหว่างเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน ในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติสำหรับ พื้นที่ที่กำหนดของจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านทั้งหมดหรือบางส่วน จังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านดังกล่าว อาจตั้งคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติ จังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือหมู่บ้าน โดยการทำข้อตกลงระหว่างกันก็ได้ เมื่อคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติได้จัดตั้งขึ้นแล้ว ให้แจ้งไปยังนายกรัฐมนตรีในกรณีของ คณะกรรมการร่วมจังหวัด และแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้น ในกรณีของคณะกรรมการ ร่วมเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน¹⁸⁰

(3.2) การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัด โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี

เมื่อนายกรัฐมนตรีเห็นว่ามีความจำเป็นและเพื่อให้เกิด ประสิทธิภาพในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติในพื้นที่ที่กำหนดของจังหวัด ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ ไม่ว่า ทั้งหมดหรือบางส่วนของสองจังหวัดหรือมากกว่านั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้หารือกับสภาป้องกัน ภัยพิบัติกลางแล้ว อาจกำหนดพื้นที่ที่จะอยู่ภายใต้แผนดังกล่าวได้ และมีข้อเสนอแนะให้จังหวัด ที่เกี่ยวข้องจัดตั้งคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดขึ้น เมื่อนายกรัฐมนตรีได้กำหนด พื้นที่ดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องประกาศเรื่องนี้ต่อสาธารณะ จังหวัดเหล่านั้นจะต้องจัดตั้ง คณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดตามข้อเสนอแนะของนายกรัฐมนตรี¹⁸¹

¹⁷⁹ มาตรา 16 วรรคสี่

¹⁸⁰ มาตรา 17

¹⁸¹ มาตรา 18

(3.3) การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกัน

ภัยพิบัติเทศบาลนคร ตำบลหรือหมู่บ้านโดยคำแนะนำของผู้ว่าราชการจังหวัด

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่ามีความจำเป็นและเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติในพื้นที่ที่กำหนดซึ่งครอบคลุมพื้นที่ของสองเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้หารือกับสภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดแล้ว อาจกำหนดพื้นที่ที่อยู่ภายใต้แผนดังกล่าวและมีข้อเสนอแนะให้เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านขึ้น เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้กำหนดพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องประกาศเรื่องนี้ต่อสาธารณะ ทั้งนี้ เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านที่ได้รับคำแนะนำดังกล่าว ต้องจัดตั้งคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านขึ้น แล้วแต่กรณี¹⁸²

(4) ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติซึ่งจัดตั้งในพื้นที่ที่อยู่ภายใต้การควบคุม

ดูแลของสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น (Headquarters for disaster council)¹⁸³

เมื่อภัยพิบัติได้เกิดขึ้นแล้วหรือจะเกิดขึ้นในพื้นที่ของจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน เมื่อได้ปรึกษากับสภาป้องกันภัยพิบัติส่วนท้องถิ่นแล้ว ถ้าเห็นเป็นการจำเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้น แล้วแต่กรณี อาจจัดตั้งศูนย์บัญชาการควบคุมภัยพิบัติ ตามที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นที่ของจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านก็ได้ โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน ทำหน้าที่เป็นประธานศูนย์บัญชาการควบคุมภัยพิบัติในระดับของตน และต้องปฏิบัติงานโดยร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น เพื่อให้การนำมาตรการเชิงป้องกันและฉุกเฉิน (preventive and emergency measures) อันเกี่ยวกับพื้นที่ของจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านไปปฏิบัติตามความเหมาะสมตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นที่ของจังหวัดหรือตามแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นที่ของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน ตามที่กำหนดไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นที่ของจังหวัดหรือเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน อาจจัดตั้งศูนย์บัญชาการควบคุมภัยพิบัติท้องถิ่นขึ้นภายในศูนย์บัญชาการควบคุมภัยพิบัติในฐานะที่เป็นองค์การที่จะดำเนินการในระดับพื้นที่ภายในพื้นที่ที่ภัยพิบัติเกิดขึ้นก็ได้

ประธานของศูนย์บัญชาการควบคุมภัยพิบัติจังหวัด มีสิทธิที่จะให้คำแนะนำที่จำเป็นแก่ ตำรวจจังหวัดหรือคณะกรรมการการศึกษาจังหวัด ในการนำมาตรการป้องกันหรือฉุกเฉินเพื่อต้านภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของจังหวัดไปปฏิบัติได้ ในทำนองเดียวกัน ประธานของศูนย์บัญชาการควบคุมภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านก็มีสิทธิที่จะให้ข้อเสนอแนะแก่การคณะกรรมการการศึกษาของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านได้

¹⁸² มาตรา 19.

¹⁸³ มาตรา 23

ค. ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรงและศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน
(Headquarters for Major Disaster Control and Emergency Disaster Control)

(1) ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง

เมื่อภัยพิบัติร้ายแรง (major disaster) ได้เกิดขึ้นและถ้ามีความจำเป็นอันเนื่องมาจากมิติ (dimensions) ของภัยพิบัตินั้นเองและมีเงื่อนไขประการอื่นที่สมควร นายกรัฐมนตรีอาจจัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรงขึ้นเป็นการชั่วคราวภายในสำนักนายกรัฐมนตรีก็ได้ นายกรัฐมนตรีจะต้องประกาศต่อสาธารณะเกี่ยวกับการจัดตั้ง รวมถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ (area of jurisdiction) สถานที่ตั้ง และข้อกำหนดของการจัดตั้ง (term of establishment) และในกรณีที่ มีการยกเลิกศูนย์ดังกล่าว ก็ต้องประกาศยกเลิกต่อสาธารณะด้วยเช่นกัน¹⁸⁴ ประธานของศูนย์ควบคุม ภัยพิบัติร้ายแรงคนหนึ่งจะเลือกมาจากคณะรัฐมนตรี (Cabinet ministers) นอกจากนี้ ยังอาจมี การตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรงท้องถิ่น (a local headquarters for major disaster control) ขึ้นภายในศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง ในฐานะที่เป็นองค์การที่จะปฏิบัติการในระดับพื้นที่ภายในเขต อำนาจหน้าที่ (area of jurisdiction) ของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง ตามที่กำหนดโดยประธาน ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรงท้องถิ่นแล้ว นายกรัฐมนตรี ต้องแจ้งแก่รัฐสภา (Diet) โดยมีชักช้าเกี่ยวกับการจัดตั้งดังกล่าว¹⁸⁵

ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง มีความรับผิดชอบในเรื่องต่อไปนี้¹⁸⁶

- เรื่องที่เกี่ยวกับการประสานความร่วมมือ (coordination) ทั้งปวงเกี่ยวกับการใช้มาตรการฉุกเฉินซึ่งดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้า (the chief officer) ขององค์กรทางปกครองส่วนกลางหรือในท้องถิ่นที่กำหนด เจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลท้องถิ่นหรือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานทางบริหารอื่น (other executive agency) หรือ วิชากิจมหาชนส่วนกลาง หรือในท้องถิ่นที่กำหนด ทั้งนี้ภายใต้บังคับของแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ที่อยู่ใน เขตอำนาจของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง

- เรื่องที่เกี่ยวกับการนำแผนสำหรับมาตรการเร่งด่วน (a plan for urgent measures) ในช่วงเวลาการเกิดภัยพิบัติร้ายแรงไปปฏิบัติ

- เรื่องที่เกี่ยวกับการกิจ ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 28¹⁸⁷ อันเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของประธานศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง

- เรื่องอื่นที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง

เมื่อมีการจัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรงขึ้นแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนดอาจมอบอำนาจของตนในการใช้มาตรการ

¹⁸⁴ มาตรา 24

¹⁸⁵ มาตรา 25

¹⁸⁶ มาตรา 26

¹⁸⁷ มาตรา 28

ฉุกเฉินทั้งหมดหรือบางส่วนให้กับเจ้าหน้าที่ขององค์กรทางปกครองที่กำหนดนั่นเองหรือมอบอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด หรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรทางปกครองในท้องถิ่นดังกล่าว ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นสมาชิกหรือกรรมการ (members) ของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรงทั้งสิ้น¹⁸⁸

(2) ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน

ถ้าหากมีความจำเป็นเป็นพิเศษในการที่จะดำเนินมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติอันมีมาโดยฉุกเฉิน (emergency disaster response measures) ในกรณีของการเกิดภัยพิบัติซึ่งไม่ปกติ หรือภัยพิบัติที่ก่อให้เกิดการทำลายล้างเป็นอย่างยิ่ง (an extremely unusual or devastating disaster) นายกรัฐมนตรีต้องจัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินเป็นการชั่วคราว โดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีขึ้นภายในสำนักนายกรัฐมนตรี และนายกรัฐมนตรีประกาศต่อสาธารณะเกี่ยวกับการจัดตั้งดังกล่าว ขอบเขตของอำนาจหน้าที่ (area of jurisdiction) สถานที่ตั้ง และข้อกำหนดของการจัดตั้ง (term of establishment) ในกรณีที่มีการยกเลิกศูนย์ดังกล่าว ก็ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกต่อสาธารณะด้วย ในกรณีที่ได้มีการจัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง (a headquarters for major disaster control) อยู่ก่อนแล้วในเวลาที่จัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน (a headquarters for emergency disaster control) ขึ้น ก็ให้นายกรัฐมนตรีประกาศยกเลิกศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง และให้ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินเข้าทำหน้าที่แทนและรับผิดชอบงานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติร้ายแรง¹⁸⁹

ประธานของศูนย์ของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี รวมถึงอาจมีการจัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินท้องถิ่นขึ้นภายในศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินโดยการอนุมัติของคณะรัฐมนตรีก็ได้เพื่อให้ปฏิบัติการในระดับท้องถิ่นภายในพื้นที่ที่อยู่ในอำนาจของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน¹⁹⁰

ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินมีความรับผิดชอบในเรื่องดังต่อไปนี้¹⁹¹

- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการประสานการใช้มาตรการฉุกเฉินทั้งปวง (the overall coordination of emergency measures) ซึ่งได้ดำเนินการภายใต้แผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง (an appropriate disaster prevention plan) ภายในพื้นที่อันอยู่ภายใต้เขตอำนาจของตน โดยเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนกลางหรือองค์กรปกครองในท้องถิ่น (the chief officer of a designated national or local administrative organ) เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่น (the chief officer of a local government) หรือหน่วยงานทางบริหารอื่น (other executive agency) หรือ วิสาหกิจมหาชนส่วนกลางหรือในท้องถิ่น (a designated national or local public corporation)

¹⁸⁸ มาตรา 27

¹⁸⁹ มาตรา 28-2

¹⁹⁰ มาตรา 28-3

¹⁹¹ มาตรา 28-4

- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการนำแผนสำหรับมาตรการฉุกเฉินในเวลาที่เกิดภัยพิบัติร้ายแรง (a plan for urgent measures in time of a major disaster) ไปปฏิบัติ
- เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกิจ (business) ซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 28-6¹⁹² นั้น ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน
- เรื่องอื่นที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน

เมื่อได้มีการจัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนดอาจจะมอบอำนาจของตนสำหรับการใช้มาตรการฉุกเฉิน ทั้งหมดหรือบางส่วน ให้แก่ พนักงาน (the staff) ของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน ผู้ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ขององค์กรทางปกครองที่กำหนดหรือให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนดหรือพนักงานขององค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนดดังกล่าว (the chief officer of a designated local administrative organ or its staff) ทั้งนี้ประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินต้องแจ้งต่อสาธารณะ เกี่ยวกับการมอบอำนาจดังกล่าวด้วย¹⁹³

¹⁹² มาตรา 28-6 ประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินอาจทำการประสานทั้งปวงที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของกรรมการของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินซึ่งได้รับมอบตามมาตราก่อน ภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของตน

2. เมื่อมีความจำเป็นพิเศษ (particularly necessary) เพื่อประโยชน์ในการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติอย่างถูกต้องและรวดเร็วภายในพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำนาจของตน ประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินอาจให้คำชี้แนะที่จำเป็น (necessary instructions) แก่เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนดที่เกี่ยวข้อง (the chief officer of an appropriate designated administrative organ) เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนดที่เกี่ยวข้อง หรือ ในกรณีที่มีการมอบอำนาจให้กับตนภายใต้บทบัญญัติของมาตราก่อน ประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน อาจให้คำชี้แนะที่จำเป็น (necessary instructions) แก่พนักงานขององค์กรทางปกครองที่กำหนด (the staff of a designated administrative organ) พนักงานขององค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด (the staff of designated local administrative organ) เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของวิสาหกิจมหาชน (the chief officer of a public corporation) หรือ หน่วยทางบริหารอื่นใด (any other executive agency) หรือ วิสาหกิจมหาชนส่วนกลางหรือขององค์การปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด (a designated national or local public corporation)

3. ประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินอาจมอบอำนาจทั้งหมดหรือบางส่วนที่กำหนดไว้ในวรรค 2 ให้กับรองประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินได้

4. ถ้ามีการจัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินท้องถิ่นขึ้น (a local headquarters for emergency disaster control) ประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน อาจมอบอำนาจบางส่วนที่กำหนดไว้ในวรรค 1 และวรรค 2 (แต่ไม่รวมถึงอำนาจในการให้คำชี้แนะ (instruction) ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนด) ให้กับ ประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินท้องถิ่นได้

5. ประธานของศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉิน ต้องแจ้งต่อสาธารณะโดยทันทีเกี่ยวกับการมอบอำนาจดังกล่าวที่ตนได้ทำขึ้น ตามวรรคก่อน

¹⁹³ มาตรา 28-5

4.2.4 แผนป้องกันภัยพิบัติ (Disaster prevention Plan)

พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนจัดการภัยพิบัติหรือที่เรียกว่าแผนป้องกันภัยพิบัติ ดังนี้

4.2.4.1 แผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐาน

สภาป้องกันภัยพิบัติกลาง (The Central Disaster Prevention Council) มีหน้าที่จัดทำ โดยจะมีการทบทวนแผนดังกล่าวในแต่ละปีโดยอาศัยข้อมูลวิจัย เจื่อนไขแห่งภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้วและผลกระทบของมาตรการฉุกเฉินที่ใช้ และต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมแผนดังกล่าว หากจำเป็น¹⁹⁴

แผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐานประกอบด้วยเรื่องที่สำคัญดังต่อไปนี้¹⁹⁵

- แผนระยะยาวโดยละเอียดสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ (a long-term comprehensive plan for disaster prevention)
 - เรื่องสำคัญที่ต้องมีในแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการ (operational disaster prevention plans) และแผนป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น
 - เรื่องอื่นที่สภาป้องกันภัยพิบัติกลาง เห็นว่าจำเป็นเพื่อการวางมาตรฐานในการร่างแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการหรือระดับพื้นที่
- แผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐานจะต้องประกอบด้วยข้อมูลในเรื่องต่อไปนี้ด้วย
- ลักษณะแห่งพื้นที่ พร้อมกับสภาพภูมิอากาศ
 - รายงานสถานะเกี่ยวกับโครงร่าง (outline) ของสิ่งปลูกสร้างและเครื่องมือเครื่องใช้ (establishments and facilities) อันจำเป็นแก่การป้องกันภัยพิบัติ
 - ข้อมูลข่าวสาร (information) ด้านบุคลากรที่มีหน้าที่เกี่ยวกับกิจกรรมการป้องกันภัยพิบัติ
 - การจัดหาซัพพลาย (supplies) ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ
 - การคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร (transportation and communication) อันจำเป็นสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ
 - ข้อมูลอื่นที่สภาป้องกันภัยพิบัติกลาง เห็นว่าจำเป็นแก่การป้องกันภัยพิบัติ

4.2.4.2 แผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการ

ก. แผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการขององค์กรทางปกครองที่กำหนด (Operational disaster prevention plan of a designated administrative organ)

เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนดต้องจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการอันเกี่ยวข้องกับภารกิจ (business) ที่อยู่ภายใต้อำนาจ

¹⁹⁴ มาตรา 34

¹⁹⁵ มาตรา 35

หน้าที่ของตน (jurisdiction) โดยอาศัยฐานการจัดทำแผนจากแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐาน ทั้งนี้ต้องมี การทบทวนแผนดังกล่าวเป็นประจำทุกปีและให้แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อมีกรณีที่เกิดขึ้น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนด ได้จัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมแผนป้องกันภัยพิบัติระดับ ปฏิบัติการ ต้องรายงานโดยเร็วไปยังนายกรัฐมนตรี ทั้งให้แจ้งแก่ผู้ว่าราชการของจังหวัดและวิสาหกิจ มหาชนที่กำหนดที่เกี่ยวข้อง และประกาศโครงร่างของแผนหรือการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวต่อ สาธารณะ นอกจากนี้ หากมีความจำเป็นสำหรับการจัดทำหรือการแก้ไขเพิ่มเติมแผนป้องกันภัยพิบัติ ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนด มีสิทธิที่จะได้มาซึ่งข้อมูล ความคิดเห็นและทัศนะ และความร่วมมืออื่นที่จำเป็นจากเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กร ทางปกครองส่วนกลางและในท้องถิ่นอื่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่นและ หน่วยงานทางบริหารอื่นใด วิสาหกิจมหาชนส่วนกลางและในท้องถิ่นที่กำหนดหรือผู้เกี่ยวข้องอื่นก็ได้¹⁹⁶

แผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการประกอบด้วยเรื่อง ดังต่อไปนี้¹⁹⁷

- มาตรการที่จะดำเนินการสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ อันเกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กรทางปกครองที่กำหนดนั้น

- เรื่องอื่นซึ่งจะนำมาใช้เป็นมาตรฐานสำหรับการจัดทำแผน ป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ (an area disaster prevention plan) ที่เกี่ยวข้องกับการกิจของตน

ในการจัดทำและนำแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการ (an operational disaster prevention plan) ไปปฏิบัตินั้น เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กร ทางปกครองที่กำหนดจะต้องดำเนินการประสาน (coordinate) แผนดังกล่าวของตนกับแผนระดับ ปฏิบัติการที่จัดทำโดยเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนดอื่น เพื่อให้เกิดการบูรณาการ ของการจัดทำและการนำแผนระดับปฏิบัติการทั้งหลายไปปฏิบัติ โดยปกติแล้ว องค์กรทางปกครอง ที่กำหนดจะมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติซึ่งปรากฏในแผนตามกฎหมายอื่นด้วย ดังนั้น กรณีจึงเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนดจะต้องจัดทำแผนอื่นนั้น ให้สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐานหรือแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการ ของตนตามพระราชบัญญัตินี้ แผนตามกฎหมายอื่น เช่น แผนการพัฒนาแห่งชาติ แผนป่าไม้แห่งชาติ แผนพัฒนาพลังงานพื้นฐาน เป็นต้น¹⁹⁸

ข. แผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการของวิสาหกิจมหาชนที่

กำหนด (Operational disaster prevention plans of designated public corporations)

วิสาหกิจมหาชนที่กำหนดต้องจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติระดับ ปฏิบัติการอันเกี่ยวเนื่องกับภารกิจของตน โดยอาศัยฐานการจัดทำแผนจากแผนป้องกันภัยพิบัติ พื้นฐาน และต้องมีการทบทวนแผนดังกล่าวเป็นประจำทุกปี และทำการแก้ไขเพิ่มเติมแผนดังกล่าว เมื่อเห็นว่าจำเป็น ในกรณีที่วิสาหกิจมหาชนที่กำหนดได้จัดทำหรือแก้ไขเพิ่มเติมแผนป้องกันภัยพิบัติ

¹⁹⁶ มาตรา 36

¹⁹⁷ มาตรา 37

¹⁹⁸ มาตรา 38

ระดับปฏิบัติการ วิชาทกจกมหาชนแห่งนั้นต้องรายงานไปยังนายกรัฐมนตรีโดยผ่านรัฐมนตรีผู้กำกับดูแล (the competent Minister) โดยพลัน ทั้งต้องแจ้งแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดที่เกี่ยวข้อง (appropriate prefectures) และเผยแพร่เค้าโครงแผนหรือการแก้ไขเพิ่มเติมแผนดังกล่าวต่อสาธารณะ นอกจากนี้ หากมีความจำเป็นสำหรับการจัดทำหรือการแก้ไขเพิ่มเติมแผนป้องกันภัยพิบัติดังกล่าว วิชาทกจกมหาชนแห่งนั้นมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งข้อมูล ความคิดเห็นและทัศนะ และความร่วมมืออื่นที่จำเป็นจากเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองส่วนกลางและในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานทางบริหารอื่นใด วิชาทกจกมหาชนส่วนกลางและในท้องถิ่นที่กำหนดอื่นหรือผู้เกี่ยวข้องอื่นก็ได้¹⁹⁹

4.2.4.3 แผนป้องกันภัยระดับพื้นที่

ก. แผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัด (Prefectural area disaster prevention plan)

สภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัด (A prefectural disaster prevention council) มีหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ อันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัดตน โดยมีฐานมาจากแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐาน และให้มีการทบทวนแผนระดับพื้นที่เป็นประจำทุกปี และต้องทำการแก้ไขเพิ่มเติมแผนดังกล่าวเมื่อเห็นว่าจำเป็น แผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัดที่จัดทำขึ้นนี้จะต้องไม่ขัดแย้งกับแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการอื่น

แผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัดประกอบด้วยเรื่องดังต่อไปนี้²⁰⁰

- เค้าโครงทั่วไปของภารกิจหรือการปฏิบัติการ (business or operations) เกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติซึ่งเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัด และภารกิจหรือการปฏิบัติการเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติที่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนดซึ่งมีอำนาจเหนือพื้นที่นั้นของจังหวัดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน จังหวัดและเทศบาลนคร เทศบาลตำบลและหมู่บ้านภายในพื้นที่ของจังหวัดนั้น วิชาทกจกมหาชนส่วนกลางและองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด และผู้บริหารขององค์การมหาชนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้อง (Administrators of Public Organizations or Establishments) ภายในพื้นที่ของจังหวัด

- แผนซึ่งมีการจัดแยกประเภทการปฏิบัติการภายในพื้นที่ของจังหวัด ซึ่งได้แก่ การสร้างขึ้นใหม่หรือการปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ป้องกันภัยพิบัติ (disaster prevention establishments) การสืบสวนและการวิจัย การศึกษา การฝึกปฏิบัติ (drills) และมาตรการป้องกันประการอื่น การจัดเก็บและการส่งผ่านข้อมูลข่าวสาร การปล่อยและการรายงานพยากรณ์อากาศและการเตือนภัย การอพยพ การดับเพลิง การป้องกันน้ำท่วม การกู้ภัย (rescue) การสุขาภิบาล (sanitation) มาตรการฉุกเฉินประการอื่นและความพยายามในการฟื้นฟู

- แผนสำหรับการประสานความร่วมมือ (plans for coordination) การจัดตั้งคลังสำรองทรัพยากร (stockpiling) การจัดซื้อจัดจ้าง (procurement) การกระจาย

¹⁹⁹ มาตรา 39

²⁰⁰ มาตรา 40

(distribution) การขนส่ง (shipment) การติดต่อสื่อสารที่เกี่ยวข้องกับแรงงาน สิ่งปลูกสร้าง (establishments) เครื่องมือ (equipment) วัสดุ เงินทุนและอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับมาตรการอันเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติในพื้นที่ของจังหวัดนั้น

- เรื่องอื่นที่สภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดเห็นว่าจำเป็นสำหรับการป้องกันภัยพิบัติอันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัดนั้น

ทั้งนี้ ในการจัดทำและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัด สภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดต้องปรึกษาเป็นการล่วงหน้ากับนายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีก็จะต้องปรึกษากับสภาป้องกันภัยพิบัติกลางต่อไป

ข. แผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่เทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือหมู่บ้าน (City, town or village area disaster prevention plan)

สภาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน (หากเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านใดไม่มีสภาป้องกันภัยพิบัติของตน ให้กรณีนี้เป็นหน้าที่ของนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้น) ต้องจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่อันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน โดยมีฐานมาจากแผนป้องกันภัยพิบัติพื้นฐาน และให้บทวนแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ดังกล่าวเป็นประจำทุกปี และให้แก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนดังกล่าวเมื่อเห็นว่าจำเป็น ในการดำเนินการดังกล่าว แผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านต้องไม่ขัดแย้งกับแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการอื่น หรือ แผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัดของจังหวัดที่เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านนั้นตั้งอยู่ได้²⁰¹

เรื่องที่ต้องบรรจุไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านนั้นมีลักษณะอย่างเดียวกันกับแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัด เพียงแต่เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านแห่งนั้นมีอำนาจเหนือเรื่องดังกล่าวในเขตพื้นที่ของตนเท่านั้น นอกจากนี้ ในการจัดทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ของตน สภาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านต้องทำการปรึกษาเป็นการล่วงหน้ากับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องทำการปรึกษากับสภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดต่อไป รวมทั้งหากมีความจำเป็นในการจัดทำหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนดังกล่าว สภาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านแห่งนั้นมีสิทธิที่จะได้มาซึ่งข้อมูล ความคิดเห็นและทัศนะและความร่วมมืออื่นที่จำเป็นจากเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองส่วนกลางและในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานทางบริหารอื่น วิสาหกิจมหาชนส่วนกลางและในท้องถิ่นที่กำหนดอื่นหรือผู้เกี่ยวข้องอื่นได้²⁰²

²⁰¹ มาตรา 42

²⁰² มาตรา 42

ค. แผนป้องกันภัยพิบัติระดับจังหวัดสำหรับพื้นที่ที่กำหนด (Prefectural disaster prevention plan for a designated area)

คณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัด (The joint committee of prefectural disaster prevention councils) ต้องจัดทำแผนระดับจังหวัดสำหรับพื้นที่ที่กำหนดและทบทวนแผนระดับจังหวัดสำหรับพื้นที่ที่กำหนดดังกล่าวเป็นประจำทุกปี และแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนดังกล่าว เมื่อมีความจำเป็น ในกรณีเช่นนี้ แผนระดับจังหวัดสำหรับพื้นที่ที่กำหนดไม่อาจขัดแย้งกับแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการอื่นได้ ส่วนเรื่องที่จะกำหนดไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติระดับจังหวัดสำหรับพื้นที่ที่กำหนดนั้นเป็นไปอย่างเดียวกันกับเรื่องที่จะกำหนดไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัด การจัดทำและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนป้องกันภัยพิบัติระดับจังหวัดสำหรับพื้นที่ที่กำหนดโดยคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัดก็เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการจัดทำและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัด²⁰³

ง. แผนป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน สำหรับพื้นที่ที่กำหนด (City, town or village disaster prevention plan for a designated area)

คณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านต้องจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติระดับเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านสำหรับพื้นที่ที่กำหนด โดยให้ทบทวนแผนดังกล่าวเป็นประจำทุกปีและแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนนั้นเมื่อเห็นว่าจำเป็น ในกรณีเช่นนี้ แผนดังกล่าวไม่อาจขัดแย้งกับแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการอื่นหรือแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่จังหวัดของจังหวัด ซึ่งเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านแห่งนั้นตั้งอยู่ได้ ส่วนเรื่องที่จะกำหนดไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติระดับเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านสำหรับพื้นที่ที่กำหนดนั้นให้สภาป้องกันภัยพิบัติจังหวัด (the prefectural disaster prevention council) กำหนดจากเรื่องที่ต้องปรากฏในแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านนั้นเอง²⁰⁴ ดังนั้น การจัดทำหรือการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนป้องกันภัยพิบัติสำหรับพื้นที่ที่กำหนดของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติของเทศบาลนคร ตำบล หรือหมู่บ้านจึงเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับการจัดทำและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน²⁰⁵

4.2.5 การดำเนินการเพื่อเตรียมความพร้อมในการป้องกันภัยพิบัติ (Prevention of Disasters)

มาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) กำหนดให้การป้องกันภัยพิบัติต้องกระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันภัยพิบัติที่จะ

²⁰³ มาตรา 43

²⁰⁴ มาตรา 42 วรรคสอง

²⁰⁵ มาตรา 44

เกิดขึ้นเป็นการล่วงหน้า ดังนั้น การป้องกันภัยพิบัติ อันเป็นการจัดการภัยพิบัตินั้น จึงเกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

- การรักษาสภาพขององค์การที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติ
ให้อยู่ในสภาพดี

- การฝึกปฏิบัติในการป้องกันภัยพิบัติ (drills for disaster prevention)
- การจัดตั้งคลังสำรองทรัพยากร (stockpiling) การตรวจนับและ
จัดหาวัสดุและซัพพลายสำหรับการป้องกันภัยพิบัติเพิ่มเติม (replenishing and inspection of
materials and supplies for disaster prevention)

- การบำรุงรักษาและตรวจสอบสิ่งปลูกสร้างและเครื่องมือสำหรับ
การป้องกันภัยพิบัติ

- เรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงสภาพต่างๆ ที่ขัดขวางการนำ
มาตรการฉุกเฉินในเวลาที่เกิดภัยพิบัติไปปฏิบัติให้ดีขึ้น

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้า (Chief officers) ขององค์กร
ทางปกครองส่วนกลางหรือในท้องถิ่นที่กำหนด รัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานทางบริหารอื่นใด (any
other executive agency) วิชาหกิจมหาชนส่วนกลางหรือในท้องถิ่นที่กำหนดและผู้ที่เกี่ยวข้องอื่น
ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายสำหรับการนำการป้องกันภัยพิบัติ (disaster prevention) ไปปฏิบัตินั้น
จะต้องดำเนินการเพื่อป้องกันภัยพิบัติตามกฎหมายหรือภายใต้แผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง²⁰⁶

ในส่วนของความรับผิดชอบในการบำรุงรักษาองค์การสำหรับ
การป้องกันภัยพิบัติ (Responsibility for maintaining organizations for disaster prevention) นั้น
เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองส่วนกลางหรือในท้องถิ่นที่กำหนด หน่วยงาน
ทางบริหารอื่นใด วิชาหกิจมหาชนส่วนกลางหรือในท้องถิ่นที่กำหนด และผู้บริหาร (the administrator)
สิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ (ในพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติ
พื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) เรียกว่า “ผู้ที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยพิบัติ”) มีหน้าที่ในเชิง
ป้องกันภายใต้บังคับของกฎหมายหรือแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องที่ต้องจะรักษาไว้ซึ่งองค์การ
ต่างๆ ที่จำเป็นสำหรับการคาดการณ์ การพยากรณ์ หรือ การส่งผ่านข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติที่รวดเร็ว
ให้อยู่ในสภาพดีและพร้อมใช้งานอยู่เสมอ ทั้งนี้จะต้องกำหนดมาตรฐานเกี่ยวกับสำหรับการมอบหมาย
งาน (the assignment) ให้กับเจ้าหน้าที่และมาตรฐานสำหรับการดำเนินงานในหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง
การป้องกันภัยพิบัติด้วย²⁰⁷

ในส่วนของความรับผิดชอบสำหรับการฝึกปฏิบัติป้องกันภัยพิบัติ
(Responsibility for disaster prevention drills) นั้น ผู้ที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยพิบัตียังต้อง
ดำเนินการฝึกปฏิบัติป้องกันภัยพิบัติ (perform disaster prevention drills) เป็นประจำ หรือโดย
ความร่วมมือกับผู้อื่นที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยพิบัติ เมื่อมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้การซ้อม
ป้องกันภัยพิบัติดังกล่าว เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ คณะกรรมการความปลอดภัยสาธารณะจังหวัด

²⁰⁶ มาตรา 46

²⁰⁷ มาตรา 47

(The prefectural public safety commission) จะต้องกำหนดเขตหรือส่วนของถนนสำหรับผู้เดินเท้า และ/หรือยานพาหนะไม่ให้มีการสัญจรหรือจำกัดการสัญจรในทางนั้นเพียงเท่าที่จำเป็นในการฝึกปฏิบัติ ป้องกันภัยพิบัติเท่านั้น พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติกำหนดเป็นบทบังคับเลยว่า เจ้าหน้าที่และบุคลากรขององค์กรต่างๆ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยพิบัติ จะต้องเข้าร่วม การฝึกปฏิบัติป้องกันภัยพิบัติตามทีระบุไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องและตามที่กำหนดโดยผู้ที่ รับผิดชอบในการป้องกันภัยพิบัติ²⁰⁸

ในส่วนของความรับผิดชอบในการเก็บสำรองวัสดุและซัพพลาย ที่จำเป็นในการป้องกันภัยพิบัติ (Responsibility for stockpiling materials and supplies necessary for disaster prevention) นั้น เพื่อให้การป้องกันภัยพิบัติเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ผู้ที่รับผิดชอบในการป้องกันภัยพิบัติมีหน้าที่ตามกฎหมายหรือภายใต้แผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง ในการเก็บสำรองวัสดุและซัพพลายที่จำเป็นสำหรับมาตรการฉุกเฉินหรืองานการฟื้นฟู อันเกี่ยวข้องกับ การป้องกันภัยพิบัติภายในขอบเขตภารกิจของตน ทั้งยังมีหน้าที่จัดหาเพิ่มเติมซึ่งวัสดุและซัพพลาย ดังกล่าว ด้วยวิธีการการตรวจสอบที่เหมาะสมรวมถึงการเก็บรักษาสิ่งปลูกสร้างและเครื่องมือที่ใช้ ในการป้องกันภัยพิบัติซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของตนให้อยู่ในสภาพดีเสมอ

4.2.6 มาตรการฉุกเฉินเมื่อเกิดภัยพิบัติ (Disaster Emergency Measures)

4.2.6.1 การรายงานเมื่อเกิดภัยพิบัติ

เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้า (The chief officer) ขององค์กรทางปกครอง ส่วนกลางหรือในท้องถิ่นที่กำหนด เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่น วิชาหกิจมหาชน ส่วนกลางหรือในท้องถิ่นที่กำหนด องค์กรมหาชนอื่นใด (any public organization) และผู้บริหาร สิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญในการป้องกันภัยพิบัติซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) เรียกว่า “ผู้ที่รับผิดชอบสำหรับมาตรการฉุกเฉินภัยพิบัติ” ต้องดำเนินการ ตามมาตรการนั้นตามที่กำหนดโดยกฎหมายหรือภายใต้แผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง²⁰⁹ และต้อง เก็บรวบรวมและส่งผ่านข้อมูลอันเกี่ยวกับภัยพิบัตินั้นตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายหรือภายใต้ แผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง²¹⁰ โดยมาตรา 53 กำหนดว่า เมื่อภัยพิบัติได้เกิดขึ้นแล้วในพื้นที่ของ เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือ ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาต้องรายงานเกี่ยวกับสภาพการณ์ของ ภัยพิบัติและให้เสนอเค้าโครงของมาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการต่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นโดยทันที (หรือ ต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อกรณีเป็นไปไม่ได้ที่จะรายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้น) และผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นต้องรายงานเรื่องดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีด้วย ในส่วนของ วิชาหกิจมหาชนที่กำหนดและองค์กรทางปกครองที่กำหนดนั้น เมื่อภัยพิบัติได้เกิดขึ้นซึ่งมี ส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจ (business) ของตน ผู้แทนของวิชาหกิจมหาชนที่กำหนดและเจ้าหน้าที่

²⁰⁸ มาตรา 48

²⁰⁹ มาตรา 50

²¹⁰ มาตรา 51

ผู้เป็นหัวหน้าระดับสูงขององค์กรทางปกครองที่กำหนดต้องรายงานตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ในพื้นที่เกี่ยวกับสภาพการณ์ของภัยพิบัติและให้เสนอเค้าโครงของมาตรการที่ดำเนินการต่อ นายกรัฐมนตรี ในกรณีที่ภัยพิบัติร้ายแรง (a major disaster) นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร หรือเทศบาลตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ผู้แทนของวิสาหกิจมหาชนที่กำหนดหรือเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของ องค์กรทางปกครองที่กำหนดต้องเฝ้าระวังเป็นพิเศษในการเก็บรวบรวมข้อมูลข่าวสารซึ่งจำเป็นสำหรับ การวัดขนาดของภัยพิบัติด้วย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้รับรายงานข้างต้นแล้ว นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ ต้องแจ้งเรื่องดังกล่าวต่อสภาป้องกันภัยพิบัติกลางต่อไป

4.2.6.2 การส่งสัญญาณเตือนภัย (Transmission of Alarms)

ก. ความรับผิดชอบของผู้ที่ค้นพบที่เกิดภัยพิบัติขึ้นในการ รายงานเรื่องภัยพิบัติ (Discoverer's responsibility to report)

บุคคลใดก็ตามที่พบว่าเกิดเหตุการณ์ไม่ปกติเกิดขึ้นซึ่งอาจนำไปสู่ ภัยพิบัติได้ต้องแจ้งต่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยทางทะเล (maritime safety officials) โดยไม่ชักช้า เมื่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้นได้รับแจ้งแล้ว ต้องดำเนินการส่งต่อการแจ้งดังกล่าวไปยังหน่วยอุตุนิยมวิทยา (the Meteorological Agency) หรือ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอื่น (other appropriate agencies) ภายใต้แผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ ที่เกี่ยวข้อง (an appropriate area disaster plan)²¹¹

ข. การแจ้งของผู้ว่าราชการจังหวัด และ การส่งสัญญาณเตือนภัย และการออกคำเตือนของนายกเทศมนตรี

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดได้รับการพยากรณ์หรือ สัญญาณเตือนภัยเกี่ยวกับภัยพิบัติจากหน่วยอุตุนิยมวิทยาหรือหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่กำหนด โดยกฎหมายแล้วหรือเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นได้ส่งสัญญาณเตือนภัยที่เกี่ยวกับภัยพิบัติ ทั้งนี้ภายใต้ กฎหมายหรือแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้ว่าราชการของจังหวัดนั้นจะต้องทำการ ติดต่อสื่อสารที่จำเป็น (necessary communications) หรือ ทำการร้องขอ (requests) ไปยัง เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด วิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่น ที่กำหนด นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้อื่นที่เกี่ยวข้องในเรื่องที่เกี่ยวกับภัยพิบัติที่กำลังจะเกิดขึ้นและมาตรการต่างๆ ที่พิจารณา จะนำมาใช้²¹²

เมื่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือ ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านได้รับคำพยากรณ์หรือสัญญาณเตือนภัยเกี่ยวกับภัยพิบัติตามที่กำหนด โดยกฎหมายแล้วหรือเมื่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของ หมู่บ้านได้รู้เกี่ยวกับคำพยากรณ์หรือสัญญาณเตือนภัยเกี่ยวกับภัยพิบัติด้วยตนเอง หรือเมื่อ นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านได้ส่งสัญญาณเตือนภัย

²¹¹ มาตรา 54

²¹² มาตรา 55

ตามกฎหมายด้วยตนเองแล้ว หรือเมื่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านได้รับการแจ้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา 55 แล้ว นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้น ทั้งนี้ภายใต้บังคับของแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง จะต้องส่งต่อซึ่งคำพยากรณ์ข้างต้น ส่งสัญญาณเตือนภัยหรือเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งนั้นไปยังเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง (appropriate agencies) ประชาชนในพื้นที่นั้นและองค์การมหาชนหรือองค์การเอกชนอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยในการดำเนินการดังกล่าว เมื่อเห็นเป็นการจำเป็น นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านอาจทำการติดต่อสื่อสารกับภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง (pertinent communication) หรือ ให้สัญญาณเตือนภัยที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติที่กำลังจะเกิดขึ้น และนำมาตรการต่างๆ ที่ได้รับการพิจารณาให้ใช้มาจัดการกับภัยพิบัตินั้นด้วยก็ได้²¹³

นอกจากนี้ ในกรณีที่มีการแจ้ง (notification) การร้องขอ (request) การส่งผ่านข้อมูล (transmission) หรือ การส่งสัญญาณเตือนภัยโดยผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน หากเป็นกรณีที่น่าเป็นห่วงอย่างเร่งด่วน (urgency) และมีความจำเป็นเป็นพิเศษ ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัด นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านอาจอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาเว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ที่จะทำการร้องขอให้มีการกระจายเสียงหรือแพร่ภาพออกอากาศ (broadcast) เกี่ยวกับการกระทำข้างต้นของตนตามหลักบุริมภาพ (a priority basis) จากหน่วยธุรกิจที่ประกอบการด้านการสื่อสารก็ได้²¹⁴

ค. ขั้นตอนป้องกันล่วงหน้าและการอพยพ (Precautionary Steps and Evacuation)

(1) คำสั่งเพื่อการป้องกันล่วงหน้า

ในกรณีที่มีการเชื่อว่าภัยพิบัติกำลังจะเกิดขึ้น นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายหรือภายใต้บังคับของแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ต้องสั่งการหน่วยดับเพลิง (a fire fighting unit) หรือ หน่วยป้องกันน้ำท่วม (a flood prevention unit) เพื่อเตรียมการสำหรับการกระทำหรือที่จะกระทำ หรือทำการร้องขอให้ผู้ที่มีความรับผิดชอบในการใช้มาตรการฉุกเฉินสำหรับภัยพิบัติ ได้จัดเตรียมความพร้อมในการดำเนินการดังกล่าวหรือเคลื่อนย้ายกำลังของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยทางทะเล (maritime safety officials)²¹⁵

นอกจากนี้ ในกรณีที่เชื่อว่าภัยพิบัติกำลังจะเกิดขึ้น หรือในกรณีที่ภัยพิบัติได้เกิดขึ้นแล้ว นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านอาจออกคำสั่งให้ผู้ครอบครอง (the occupant) เจ้าของ หรือ ผู้บริหารสิ่งปลูกสร้างหรือ

²¹³ มาตรา 56

²¹⁴ มาตรา 57

²¹⁵ มาตรา 58

วัสดุซึ่งมีแนวโน้มที่จะทำให้ภัยพิบัติแพร่ขยายออกไป ทำการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างหรือวัสดุดังกล่าว เพื่อความปลอดภัยหรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ตามขอบเขตอันเป็นการจำเป็นแก่การป้องกันการแพร่ขยายของภัยพิบัติ อำนาจเช่นนี้อาจถูกใช้โดยหัวหน้า (The chief) ของสถานีตำรวจในท้องถิ่น (a local police station) หรือ หัวหน้าของศูนย์ภูมิภาครักษาความปลอดภัยทางทะเล (a maritime safety regional headquarters) ตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา (ซึ่งในพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) เรียกว่า "หัวหน้าของสถานีตำรวจและผู้อื่น (chief of a police station and others)) หลังจากที่ดินได้รับคำร้องขอจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านให้ใช้อำนาจดังกล่าว และเมื่อมีการสั่งการไปแล้วต้องทำการแจ้งไปยังนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านโดยมิชักช้า²¹⁶

(2) คำสั่งอพยพ

เพื่อประโยชน์ในการปกป้องชีวิตและร่างกายให้พ้นจากภัยพิบัติหรือป้องกันการแพร่ขยายของภัยพิบัติเมื่อภัยพิบัติดังกล่าวได้เกิดขึ้นแล้วหรือเชื่อว่าจะเกิดขึ้น นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน เมื่อเห็นเป็นการจำเป็น อาจให้คำชี้แนะ (recommendations) แก่ประชาชนในพื้นที่ ผู้อาศัยชั่วคราวและบุคคลอื่นที่อยู่ในพื้นที่นั้นเกี่ยวกับการอพยพออกจากพื้นที่ หรือเมื่อเห็นว่ามีความเร่งด่วน (urgent) อาจสั่งการ (instructions) แก่บุคคลเหล่านี้เพื่อทำการอพยพเพื่อความปลอดภัย โดยอาจกำหนดจุดพื้นที่สำหรับการอพยพด้วยก็ได้และต้องรายงานต่อผู้ว่าราชการของจังหวัดนั้นโดยทันที ในกรณีที่เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านใดไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้ทั้งหมดหรือไม่สามารถปฏิบัติได้เป็นส่วนใหญ่เพราะเหตุแห่งภัยพิบัตินั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดต้องออกคำชี้แนะหรือสั่งการอพยพแทนนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้น แล้วแต่กรณี²¹⁷

นอกจากนี้ เมื่อการอพยพเป็นกรณีจำเป็นสำหรับพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง และปรากฏว่า นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน เห็นว่าตนไม่สามารถที่จะสั่งให้อพยพเพื่อความปลอดภัยได้หรือได้ส่งคำร้องขอ (a request) ไปยังเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยทางทะเล (maritime safety officials) เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยทางทะเล (maritime safety officials) ย่อมมีอำนาจในการสั่งให้อพยพเพื่อความปลอดภัยของประชาชน ผู้อยู่อาศัยชั่วคราว (temporary residents) หรือ บุคคลอื่นในพื้นที่ดังกล่าวได้²¹⁸

²¹⁶ มาตรา 59

²¹⁷ มาตรา 60

²¹⁸ มาตรา 61

ง. มาตรการฉุกเฉิน (Emergency Measures)

(1) มาตรการฉุกเฉินในระดับเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน

มาตรการฉุกเฉินเป็นมาตรการเพื่อป้องกันภัยพิบัติหรือป้องกันการแพร่ขยายของภัยพิบัติ เช่น การดับเพลิง การป้องกันน้ำท่วม การกักกัน เป็นต้น ดังนั้น เมื่อภัยพิบัติได้เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังจะเกิดในพื้นที่ของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านแห่งใด นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งนั้นแล้วแต่กรณี ต้องนำมาตราฉุกเฉินที่จำเป็นซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง มาใช้ปฏิบัติโดยทันที ทั้งนี้เพื่อป้องกันภัยพิบัติหรือป้องกันการแพร่ขยายของภัยพิบัติ นอกจากนี้ สภาเทศบาล (the committee) ของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือของหมู่บ้านแห่งนั้น หรือ สมาชิกของสภาดังกล่าว องค์การมหาชนที่อยู่ในพื้นที่นั้น (public organization) ผู้บริหารสิ่งปลูกสร้างที่มีความสำคัญสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ และ ผู้อื่นที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบในการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติภายใต้แผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ก็จะต้องนำมาตราฉุกเฉินไปปฏิบัติตามที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินการหรือในการกิจการงานของตน ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมดูแล (the direction) ของนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งนั้น แล้วแต่กรณี²¹⁹ ในการนี้ อาจมีการกำหนดพื้นที่หวงห้าม มิให้บุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าไปในพื้นที่นั้นหรือต้องออกจากพื้นที่นั้นก็ได้²²⁰

เพื่อประโยชน์ในการนำมาตราฉุกเฉินของตนไปปฏิบัติ เมื่อเห็นเป็นการจำเป็นโดยฉุกเฉิน นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งนั้น อาจจะใช้เป็นการชั่วคราวซึ่งอาคารหรือโครงสร้างอย่างอื่นใดที่เป็นของบุคคลใดก็ตามภายในพื้นที่นั้น ใช้หรือให้ได้มา (requisition) ซึ่งวัสดุต่างๆ เช่น ดิน (earth) หิน ไม้ไผ่ ขอนไม้ (lumber) เป็นต้น รวมถึงอาจทำการรื้อย้าย (remove) หรือขจัดทิ้งซึ่งโครงสร้างหรือวัสดุต่างๆ ในที่เกิดเหตุซึ่งได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและโครงสร้างหรือวัสดุดังกล่าวอาจขัดขวางการดำเนินการมาตรการฉุกเฉิน (ต่อไปเรียกว่า “โครงสร้างและอย่างอื่น”) ในกรณีเช่นนี้ เมื่อโครงสร้างและอย่างอื่นได้ถูกรื้อย้ายแล้ว นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่เกี่ยวข้องจะต้องจัดให้โครงสร้างและอย่างอื่นดังกล่าวอยู่ในการเก็บรักษาดูแลของตน ซึ่งพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บรักษา การคืนและการจำหน่ายโครงสร้างและอย่างอื่นดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว²²¹

นอกจากนี้ เมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นฉุกเฉินเพื่อประโยชน์ในการนำมาตราฉุกเฉินไปปฏิบัติ นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งนั้นอาจสั่งให้ประชาชนหรือบุคคลใดก็ตามที่อยู่ในที่เกิดเหตุ นั้น เข้าร่วมปฏิบัติการภายใต้มาตรการฉุกเฉินดังกล่าวของตนด้วยก็ได้²²²

²¹⁹ มาตรา 62

²²⁰ มาตรา 63

²²¹ มาตรา 64

²²² มาตรา 65

ในกรณีที่มีความจำเป็นฉุกเฉินเพื่อประโยชน์ในการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติ นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งนั้น อาจขอรับการสนับสนุนจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งอื่นได้ ในกรณีเช่นว่านี้ นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่ถูกร้องขอ ไม่อาจปฏิเสธการให้การสนับสนุนได้ เว้นแต่มีเหตุผลอันชอบธรรม (legitimate reasons) ในการนี้ ให้ผู้ที่ให้การสนับสนุนตามคำร้องขอดังกล่าวอยู่ภายใต้การควบคุมดูแล (direction) ของนายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งแรก และตกอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่อื่นที่ได้อำนาจการสนับสนุนดังกล่าวเท่าที่เกี่ยวกับการนำมาตราการฉุกเฉินไปปฏิบัติเท่านั้น²²³ นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งแรกยังอาจร้องขอการสนับสนุนหรือการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติจากผู้ว่าราชการของจังหวัดนั้นด้วย²²⁴ รวมถึงหากมีความจำเป็น นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งแรกอาจขออำนาจขอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้น ออกคำสั่งเรียก (to issue a call) กองทัพป้องกันตนเองเพื่อเข้ามาสนับสนุนและบรรเทาภัยพิบัติได้²²⁵ นอกจากนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของตนเป็นไปอย่างต่อเนื่อง นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งนั้นอาจมอบหมายภารกิจ (business) หรือบางส่วนของภารกิจดังกล่าวที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนให้รัฐบาลท้องถิ่นอีกแห่งหนึ่งดำเนินการแทนก็ได้²²⁶

เมื่อเป็นการเร่งด่วนอย่างยิ่งในเวลาเกิดภัยพิบัติที่จะต้องทำการติดต่อสื่อสารที่จำเป็นเพื่อนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติ นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านอาจใช้อุปกรณ์สื่อสารของรัฐตามหลักบุริมภาพ หรือใช้อุปกรณ์ที่มีไว้สำหรับการติดต่อสื่อสารหรืออุปกรณ์วิทยุที่ติดตั้งโดยเอกชน เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น²²⁷

(2) มาตรการฉุกเฉินในระดับจังหวัด

ในกรณีที่ภัยพิบัติได้เกิดขึ้นแล้วอันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัดหรือปรากฏว่ากำลังจะเกิดขึ้น ภายใต้บังคับของกฎหมายหรือแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง (an appropriate area disaster prevention plan) ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นต้องนำมาตรการฉุกเฉินที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนไปปฏิบัติโดยทันที ในกรณีนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นจะต้องสอดส่องดูแลด้วยว่า มาตรการฉุกเฉินระดับเทศบาลนคร เทศบาลตำบลและ

²²³ มาตรา 67

²²⁴ มาตรา 68

²²⁵ มาตรา 68-2

²²⁶ มาตรา 69

²²⁷ มาตรา 79

หมู่บ้านได้ถูกนำไปใช้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ²²⁸ ในกรณีจำเป็น ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจออกคำสั่งให้ทำงาน คำสั่งบังคับให้เข้ามาร่วมมือหรือคำสั่งกักขังบุคคล (orders for work, cooperation, custody) เพื่อที่ตนจะได้ดำเนินการ ใช้หรือให้ได้มาซึ่งการครอบครองในสิ่งปลูกสร้างอย่างใดๆ ที่ดิน บ้านหรือวัสดุ หรือเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของตนได้เข้าไปหรือเข้าตรวจสอบสิ่งปลูกสร้าง ที่ดิน บ้านหรือวัสดุ หรือสถานที่ใดซึ่งเก็บรักษาวัสดุเช่นว่าหรือเพื่อขอให้บุคคลซึ่งถูกกำหนดให้มีหน้าที่เก็บรักษาวัสดุดังกล่าวรายงานเกี่ยวกับวัสดุนั้นก็ได้²²⁹

ในกรณีที่เทศบาลนครหรือตำบลหรือหมู่บ้านที่เกิดภัยพิบัติเห็นว่า ไม่สามารถดำเนินการกิจของตนอีกต่อไปหรือการดำเนินการกิจดังกล่าวจะเป็นภาระมากเกินไปสมควรอันเนื่องมาจากภัยพิบัตินั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้นมีอำนาจเข้ากระทำการแทนเพื่อนำมาตรการฉุกเฉิน ซึ่งอยู่ในอำนาจของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านไปปฏิบัติบางส่วนหรือทั้งหมดได้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจในการกำหนดพื้นที่หวงห้าม²³⁰ การเข้าใช้เป็นการชั่วคราวซึ่งอาคารหรือโครงสร้างอย่างอื่น การใช้หรือให้ได้มาซึ่งวัสดุต่างๆ²³¹ การเข้าทำการรื้อย้าย (remove) หรือขจัดทิ้งซึ่งโครงสร้างหรือวัสดุต่างๆ ที่อาจขัดขวางการดำเนินมาตรการฉุกเฉินและการเก็บรักษาโครงสร้างหรือวัสดุดังกล่าว²³² และ การออกคำสั่งให้บุคคลเข้าร่วมปฏิบัติการภายใต้มาตรการฉุกเฉิน^{233,234}

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดใดเห็นว่ามีคามจำเป็นในเวลาเกิดภัยพิบัติอันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดดังกล่าวอาจขอรับการสนับสนุนจากผู้ว่าราชการจังหวัดอื่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นนั้นไม่อาจปฏิเสธที่จะให้การสนับสนุนได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลที่ชอบธรรม (legitimate reasons) เท่านั้น ทั้งนี้ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนดังกล่าวต้องกระทำการภายใต้การควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ร้องขอการสนับสนุนเท่าที่เกี่ยวข้องกับการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติ²³⁵ นอกจากนี้ เมื่อมีความจำเป็นในการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติในเวลาเกิดภัยพิบัติอันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัดใด ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดแห่งแรก อาจมอบหมายภารกิจหรือบางส่วนของภารกิจที่อยู่ภายใต้อำนาจของตนให้กับผู้ว่าราชการจังหวัดของอีกจังหวัดหนึ่งเพื่อให้สั่งการและปฏิบัติภารกิจก็ได้²³⁶

²²⁸ มาตรา 70

²²⁹ มาตรา 71

²³⁰ มาตรา 63 วรรคหนึ่ง

²³¹ มาตรา 64 วรรคหนึ่ง

²³² มาตรา 64 วรรคสอง

²³³ มาตรา 65 วรรคหนึ่ง

²³⁴ มาตรา 73

²³⁵ มาตรา 74

²³⁶ มาตรา 75

เมื่อเป็นการเร่งด่วนอย่างยิ่งในเวลาเกิดภัยพิบัติที่จะต้องทำการติดต่อสื่อสารที่จำเป็นเพื่อนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติ ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจใช้อุปกรณ์สื่อสารของรัฐตามหลักบุริมภาพหรือใช้อุปกรณ์ที่มีไว้สำหรับการติดต่อสื่อสารหรืออุปกรณ์วิทยุที่ติดตั้งโดยเอกชน เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น²³⁷

(3) มาตรการฉุกเฉินที่ดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองที่กำหนด

เมื่อภัยพิบัติได้เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังจะเกิดขึ้น ภายใต้บังคับของกฎหมายหรือแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรปกครองที่กำหนดหรือขององค์กรปกครองในท้องถิ่นที่กำหนดต้องนำมาตรการฉุกเฉินอันเกี่ยวข้องกับการกิจซึ่งอยู่ในอำนาจของตนไปปฏิบัติโดยทันที และต้องดำเนินการตามที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพในระดับจังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน แล้วแต่กรณี²³⁸

ภายใต้บังคับของแผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนกลางหรือองค์กรปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด อาจสั่งให้บุคคลทำการเก็บรักษาวัสดุที่จำเป็นสำหรับมาตรการฉุกเฉินซึ่งอยู่ในการครอบครองอันเป็นการครอบครองเพื่อการผลิต การจัดเก็บ การทำเครื่องหมาย การเก็บรักษาหรือนำเข้าส่งออก (shipping) วัสดุดังกล่าว รวมทั้งขอให้ส่ง (requisition) วัสดุดังกล่าวอันจำเป็นสำหรับมาตรการฉุกเฉินแก่ตนได้ นอกจากนี้ ยังอาจส่งเจ้าหน้าที่ของตนเข้าไปและตรวจสอบสถานที่อันเป็นที่จัดเก็บหรือเป็นที่ตั้งของวัสดุนั้นและอาจให้บุคคลผู้ครอบครองรายงานเกี่ยวกับวัสดุดังกล่าวด้วยก็ได้²³⁹

เมื่อเป็นการเร่งด่วนอย่างยิ่งในเวลาเกิดภัยพิบัติที่จะต้องทำการติดต่อสื่อสารที่จำเป็นเพื่อนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติ เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนกลางหรือองค์กรปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด อาจใช้อุปกรณ์สื่อสารของรัฐตามหลักบุริมภาพหรือใช้อุปกรณ์ที่มีไว้สำหรับการติดต่อสื่อสารหรืออุปกรณ์วิทยุที่ติดตั้งโดยเอกชน เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น²⁴⁰

(4) มาตรการฉุกเฉินโดยวิสาหกิจมหาชนที่กำหนด

เมื่อภัยพิบัติได้เกิดขึ้นแล้วหรือกำลังจะเกิดขึ้น ภายใต้บังคับของกฎหมายหรือแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง วิสาหกิจมหาชนส่วนกลางและวิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่นที่กำหนดต้องนำมาตรการฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับการกิจอันอยู่ภายใต้อำนาจของตนไปปฏิบัติโดยทันที และให้ดำเนินการที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ในการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติโดยเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีของ

²³⁷ มาตรา 79

²³⁸ มาตรา 77

²³⁹ มาตรา 78

²⁴⁰ มาตรา 79

เทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน ให้เป็นไปอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพ²⁴¹

เมื่อวิสาหกิจมหาชนส่วนกลางและวิสาหกิจมหาชนในท้องถิ่นที่กำหนดเห็นว่าเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งในการนำมาตรการฉุกเฉินที่เกี่ยวข้องกับภารกิจอันอยู่ภายใต้อำนาจของตนไปปฏิบัติ วิสาหกิจมหาชนดังกล่าวอาจขอรับการสนับสนุนจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรทางปกครองส่วนกลางหรือองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้าน เพื่อให้แน่ใจว่าจะให้ได้ว่าสิ่งแรงงาน สิ่งปลูกสร้าง (establishments) เครื่องมือหรือวัสดุต่างๆ ที่ใช้สำหรับมาตรการฉุกเฉินนั้น ในการนี้ เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรทางปกครองส่วนกลางหรือองค์กรทางปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านซึ่งได้รับคำขอการสนับสนุนดังกล่าว ไม่อาจปฏิเสธการให้การสนับสนุนนั้นได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลที่ชอบธรรม (legitimate reasons)

(5) การชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากการใช้

มาตรการฉุกเฉิน

รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ต้องรับผิดชอบในการจ่ายค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายอันเป็นความเสียหายตามปกติให้แก่บุคคลซึ่งเกิดขึ้นจากการเข้าใช้เป็นการชั่วคราวซึ่งอาคารหรือโครงสร้างอย่างอื่นใด หรือจากการใช้หรือให้ได้ว่า (requisition) ซึ่งวัสดุต่างๆ ภายใต้บังคับของการใช้มาตรการฉุกเฉิน²⁴²

นอกจากนี้ เมื่อนายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยทางทะเล (a maritime safety official) หรือ สมาชิกของกองกำลังป้องกันตนเองที่ถูกส่งมาเพื่อบรรเทาภัยพิบัติ ได้ทำให้ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านที่เกี่ยวข้องหรือทำให้บุคคลที่อยู่ในเหตุการณ์ที่มีการใช้มาตรการฉุกเฉิน ต้องเข้ามาทำงานเชิงปฏิบัติการอันเกี่ยวกับมาตรการฉุกเฉินนั้น และเมื่อบุคคลนั้นได้เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บหรือพิการอันเนื่องมาจากการงานดังกล่าว ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาและตามเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ให้เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้านจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลนั้น ครอบครัวที่รอดชีวิตของบุคคลนั้น หรือทายาทของบุคคลนั้นสำหรับความเสียหายที่ได้รับ และเมื่อบุคคลใดซึ่งได้เข้าร่วมในการทำงานของมาตรการฉุกเฉิน โดยได้รับคำสั่งให้ทำงาน (order of work) ได้เสียชีวิตลง ได้รับบาดเจ็บ ป่วยไข้ (sick) หรือพิการ (disabled) อันเนื่องมาจากการงานดังกล่าว ภายใต้บังคับของพระราชกฤษฎีกาและเกณฑ์มาตรฐานที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา จังหวัดต้องจ่ายค่าสินไหมทดแทนแก่บุคคลนั้นที่เกี่ยวข้อง ครอบครัวที่รอดชีวิตของบุคคลนั้น หรือทายาทของบุคคลนั้นสำหรับความเสียหายที่ได้รับ²⁴³

²⁴¹ มาตรา 80

²⁴² มาตรา 82

²⁴³ มาตรา 84

4.2.7 การฟื้นฟู (Rehabilitation)

เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนกลางหรือองค์กรปกครองในท้องถิ่นที่กำหนด เจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าของรัฐบาลท้องถิ่น หน่วยงานทางบริหารอื่นใด (any other executive agency) วิชาทกิจมหาชนส่วนกลางหรือรัฐวิสาหกิจในท้องถิ่นที่กำหนด รวมถึงผู้เกี่ยวข้องอื่น (other parties) มีความรับผิดชอบที่จะต้องนำมามาตรการฟื้นฟูไปปฏิบัติตามที่กำหนด โดยพระราชกฤษฎีกาหรือแผนป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้อง²⁴⁴ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ยังมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสนับสนุนการนำมาตรการฟื้นฟูดังกล่าวไปปฏิบัติให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย เช่น การกำหนดค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู²⁴⁵ เป็นต้น

4.2.8 มาตรการทางการเงิน

มาตรการทางการเงินจะเป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับภาระความรับผิดชอบทางงบประมาณที่นำมาใช้จ่ายในงานป้องกันภัยพิบัติ การใช้มาตรการฉุกเฉิน และงานด้านการฟื้นฟูจากภัยพิบัติ การสำรองจ่ายงบประมาณเพื่องานดังกล่าว รวมถึงการให้การสนับสนุนทางการเงินของรัฐบาลกลางต่อรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ยังมีบทบัญญัติพิเศษทางด้านการระดมเงินทุนมาใช้ในยามเกิดภัยพิบัติ เช่น กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดตั้งกองทุนภัยพิบัติ²⁴⁶ และสามารถออกพันธบัตรของท้องถิ่นเพื่อระดมเงินมาใช้ในปีที่เกิดภัยพิบัติ²⁴⁷ เป็นต้น

4.2.9 ภาวะฉุกเฉิน

ในเวลาของการเกิดภัยพิบัติที่พิเศษยิ่ง (an extraordinary disaster) ซึ่งผลกระทบของภัยพิบัติที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศและสวัสดิการสาธารณะนั้นรุนแรงและกว้างขวาง เมื่อเห็นเป็นการจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในนำมามาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติ นายกรัฐมนตรี หลังจากเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว อาจประกาศภาวะฉุกเฉินทั้งหมดหรือบางส่วนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบได้²⁴⁸ เมื่อได้มีการประกาศภาวะฉุกเฉินแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องนำเรื่องดังกล่าวเสนอต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบ (consent) ไม่ช้ากว่ายี่สิบวันนับแต่วันประกาศภาวะฉุกเฉิน ถ้าหากรัฐสภาอยู่ระหว่างการเลื่อนสมัยประชุม หรือ มีการยุบสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาในสมัยประชุมแรกของรัฐสภาในกรณีที่รัฐสภามีมติไม่ให้ความเห็นชอบหรือรัฐสภามีมติให้ยกเลิกประกาศภาวะฉุกเฉินหรือเห็นว่า

²⁴⁴ มาตรา 87

²⁴⁵ มาตรา 88

²⁴⁶ มาตรา 101

²⁴⁷ มาตรา 102

²⁴⁸ มาตรา 105

ไม่มีความจำเป็นอีกต่อไปแล้วสำหรับการประกาศภาวะฉุกเฉินดังกล่าว นายกรัฐมนตรีต้องยกเลิกประกาศดังกล่าวโดยทันที²⁴⁹

เมื่อได้มีประกาศภาวะฉุกเฉินขึ้นแล้ว ในกรณีที่ศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินยังไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้นสำหรับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น นายกรัฐมนตรีต้องทำการจัดตั้งศูนย์ควบคุมภัยพิบัติฉุกเฉินโดยให้มีเขตอำนาจเหนือพื้นที่ซึ่งครอบคลุมโดยประกาศภาวะฉุกเฉินนั้น²⁵⁰ ผลของประกาศภาวะฉุกเฉิน ก็คือ หากมีความจำเป็นเร่งด่วน เพื่อรักษาไว้ซึ่งระเบียบทางเศรษฐกิจ (the economic order) ของประเทศและเพื่อเป็นหลักประกันแก่สวัสดิการสาธารณะ (the public welfare) เมื่อต้องเผชิญกับสถานการณ์ฉุกเฉินอันเป็นผลมาจากภัยพิบัติ และ เมื่อรัฐสภาอยู่ในระหว่างการเลื่อนสมัยประชุม (in adjournment) หรือได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วและสถานการณ์ดังกล่าวเวลาไม่อำนวยให้เรียกประชุมรัฐสภาในสมัยประชุม หรือให้ร้องขอให้มีการประชุมวุฒิสภาสมัยประชุมฉุกเฉินเพื่อดำเนินการ (request an emergency session of the House of Counselors for action) ได้ คณะรัฐมนตรี (the Cabinet) ย่อมมีอำนาจตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการในเรื่องที่จำเป็น เช่น การกำหนดราคาเพดานของสินค้า มาตรการเกี่ยวกับแรงงาน การผ่อนผันการชำระหนี้เงิน (แต่ไม่รวมถึงค่าจ้าง การจ่ายค่าสินไหมทดแทน (compensation payments) สำหรับความเสียหายจากภัยพิบัติ) เป็นต้น ทั้งนี้คณะรัฐมนตรีจะต้องเสนอพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้รัฐสภาในสมัยประชุมวิสามัญ (extraordinary session) หรือ วุฒิสภาในสมัยประชุมฉุกเฉิน (an emergency session) เพื่อให้มีการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแทนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ดังนั้น ถ้าหากพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไม่ได้ถูกยกเลิกหรือสิ้นอายุการใช้บังคับใช้ไปเอง พระราชกฤษฎีกานั้นต้องสิ้นผลบังคับ (lapse) เมื่อมีการนำกฎหมายซึ่งได้ถูกตราขึ้นในสมัยประชุมวิสามัญของรัฐสภา หรือ ในสมัยประชุมฉุกเฉินของวุฒิสภามาใช้บังคับแทน หรือ สิ้นผลบังคับโดยคำวินิจฉัยซึ่งถูกทำขึ้นในสมัยประชุมใดสมัยหนึ่งข้างต้นว่าจะไม่มีการตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับแทนพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังไม่ได้ถูกยกเลิกหรือสิ้นอายุการใช้บังคับ พระราชกฤษฎีกานั้นต้องตกเป็นโมฆะ (null and void) ในยี่สิบวันนับแต่วันของการเปิดสมัยประชุมวิสามัญของรัฐสภา หรือยี่สิบวันนับแต่วันของการสิ้นสุดสมัยประชุมวิสามัญ แล้วแต่เวลาใดจะถึงกำหนดก่อน หรือยี่สิบวันนับแต่วันของการเปิดสมัยประชุมฉุกเฉินของวุฒิสภา หรือยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นสุดสมัยประชุมฉุกเฉิน แล้วแต่เวลาใดจะถึงกำหนดก่อน²⁵¹

นอกจากนี้ ในระหว่างเวลาเกิดภัยพิบัติ เมื่อไม่สามารถที่จะรับความช่วยเหลืออย่างรวดเร็วและราบรื่น จากประเทศอื่นสำหรับการบรรเทาทุกข์ให้กับผู้ประสบภัยพิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และ รัฐสภาอยู่ระหว่างการเลื่อนสมัยประชุม หรือได้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว อีกทั้งสถานการณ์ที่เกิดขึ้นเวลาไม่อำนวยให้เรียกประชุมรัฐสภาในสมัยประชุมหรือให้ร้องขอให้

²⁴⁹ มาตรา 106

²⁵⁰ มาตรา 107

²⁵¹ มาตรา 109

เปิดการประชุมฉุกเฉินของวุฒิสภาเพื่อดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องได้ คณะรัฐมนตรีอาจจะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อดำเนินการที่จำเป็นในการรับความช่วยเหลือดังกล่าวได้²⁵²

4.3 เปรียบเทียบกฎหมายหลักในการป้องกันภัยพิบัติของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่น

4.3.1 ขอบเขตการใช้บังคับ

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) แล้ว จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีขอบเขตของการใช้บังคับกับภัยที่กว้างขวางมากกว่าภัยที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ซึ่งจำกัดเฉพาะภัยอันเกิดจากธรรมชาติและอุบัติเหตุเท่านั้น ไม่รวมถึงภัยจากการก่อวินาศกรรมและภัยทางอากาศ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กลับมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่สำหรับองค์กรของรัฐเพื่อดำเนินการกับสาธารณภัย (ภัยพิบัติ) ที่น้อยกว่า พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) กล่าวอีกอย่างหนึ่งได้ว่า พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้กำหนดให้เรื่องของการจัดการภัยพิบัติในหลากหลายมิติปรากฏอยู่ในบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จะกำหนดเฉพาะหลักการสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐที่อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล เช่น อำนาจในการเข้าใช้อาคาร สถานที่ วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และยานพาหนะของเอกชน อำนาจในการเข้าใช้เครื่องมือสื่อสารของเอกชนทุกระบบ (มาตรา 21) อำนาจในการดัดแปลง ทำลายหรือเคลื่อนย้ายสิ่งก่อสร้าง วัสดุหรือทรัพย์สินของบุคคลใดที่เป็นอุปสรรคแก่การบำบัดป้องกันอันตราย (มาตรา 25) เป็นต้น ส่วนรายละเอียดในการปฏิบัติการต่างๆ ขององค์กรของรัฐในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะถูกกำหนดให้นำไปบรรจุอยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแทน เช่น แผนและขั้นตอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดให้มีเครื่องหมายสัญญาณหรือสิ่งอื่นใดในการแจ้งให้ประชาชนได้ทราบถึงการเกิดและจะเกิดสาธารณภัยจะปรากฏอยู่ในแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (มาตรา 16) เป็นต้น

4.3.2 ความรับผิดชอบและอำนาจหน้าที่ในการป้องกันสาธารณภัย (ภัยพิบัติ)

พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้บัญญัติเป็นบททั่วไปเกี่ยวกับหลักความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรของรัฐที่อยู่ใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ ดังตัวอย่างที่ปรากฏในมาตรา 3 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัตินี้กล่าวว่า ซึ่งบัญญัติให้รัฐบาลกลางมีความรับผิดชอบในการใช้องค์การและอำนาจทั้งหลายของตน เพื่อให้การป้องกันภัยพิบัติเกิดผลอย่างเต็มกำลัง ทั้งยังมีหน้าที่ตามกฎหมายในการสร้างหลักประกันว่า องค์กรของรัฐทั้งหลายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติ ทั้งในส่วนที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาและการกำกับดูแลของ

²⁵² มาตรา 109-2

รัฐบาลกลาง จะปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างสอดคล้องกันเพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าหมายในการปกป้องชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินและสวัสดิภาพของประชาชนในทุกขั้นตอนของการป้องกันภัยพิบัติ ส่วนรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยเผชิญภัยพิบัติโดยตรง มาตรา 5 กำหนดให้ เทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือ หมู่บ้าน มีความรับผิดชอบในการใช้ศักยภาพทั้งหมดในระดับสูงสุดของตน เพื่อการปกป้องชีวิต ร่างกายและทรัพย์สินของประชาชนให้พ้นจากภัยพิบัติ

ในขณะที่พระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่มีการกำหนดหลักความรับผิดชอบทั่วไปในลักษณะข้างต้นไว้ แต่จะกำหนดให้องค์กรของรัฐที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องไว้อย่างชัดเจน

ในทางทฤษฎี อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดหลักความรับผิดชอบทั่วไปให้กับองค์กรของรัฐไว้ในกฎหมาย ดังเช่นที่ปรากฏในพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ย่อมเป็นการแสดงเจตนาของรัฐว่า รัฐและองค์กรของรัฐจะผูกพันตนกับกฎหมาย โดยการประกาศยอมรับภาระหน้าที่และให้หลักประกันแก่ประชาชนว่า ภัยพิบัติเป็นสิ่งที่สามารถป้องกันและจัดการได้ ภายใต้แนวคิดเช่นนี้ อาจเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้การดำเนินการป้องกันภัยพิบัติในประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะเชิงรุก (active) และพลวัตร (dynamic) อยู่เสมอ สำหรับประเทศญี่ปุ่นแล้ว ความเสียหายจากภัยพิบัติจึงไม่อาจกล่าวโทษว่าเป็นการกระทำของพระเจ้า (Act of God) แต่ฝ่ายเดียวได้อีกต่อไป ดังนั้น หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่เกิดจากการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ มาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ก็อาจคาดหมายได้ว่า องค์กรตุลาการของประเทศญี่ปุ่นจะมีมติในคดีในเรื่องของการปรับบทกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐที่เปิดกว้างและเสรี (liberal) มากกว่าองค์กรตุลาการของประเทศไทย

4.3.3 การกิจและงานในการป้องกันภัยพิบัติ

ในด้าน “ภารกิจ” ของการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ภัยพิบัติ) พระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) มีลักษณะเหมือนกันตรงที่ให้ความสำคัญกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รัฐบาลท้องถิ่น) ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นเป็นหน่วยที่ต้องเผชิญโดยตรงกับสถานการณ์ของภัยพิบัติหรือสาธารณภัยเสมอ

พระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 20 บัญญัติให้ เมืองพัทยา เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ผู้บริหารท้องถิ่นในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น มีอำนาจสั่งการ ควบคุมและกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ โดยผู้อำนวยการท้องถิ่นจะต้องเข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยเร็ว เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัยและต้องแจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอในเขตพื้นที่นั้น (นายอำเภอ) และผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด) ทราบทันที (มาตรา 21) และมาตรา 32 ซึ่งบัญญัติให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่รับผิดชอบในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตกรุงเทพมหานคร เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดสาธารณภัย ผู้ช่วย

ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้อำนวยการเขต) จะต้องเข้าดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยเร็วและแจ้งให้ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) ทราบทันที

ในส่วนของพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) มาตรา 53 กำหนดไว้ว่า เมื่อภัยพิบัติได้เกิดขึ้นแล้วในพื้นที่ของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือ หมู่บ้าน ให้นายกเทศมนตรีของเทศบาลนครหรือเทศบาลตำบลหรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านนั้น รายงานต่อผู้ว่าราชการจังหวัดโดยทันที (หรือต่อนายกรัฐมนตรี เมื่อกรณีเป็นไปไม่ได้ที่จะรายงานต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดนั้น) เกี่ยวกับสภาพการณ์ของภัยพิบัติและต้องแสดงรายการของ มาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการด้วย ในการนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดมีหน้าที่ต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรี และในกรณีที่ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นมีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจ (business) ของวิสาหกิจมหาชนและองค์กร ทางปกครองที่กำหนด วิสาหกิจมหาชนและองค์กรทางปกครองนั้นต้องรายงานต่อนายกรัฐมนตรี เกี่ยวกับสภาพการณ์ของภัยพิบัติและรายการของมาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการด้วย เมื่อนายกรัฐมนตรี ได้รับรายงานต่างๆ ดังกล่าวแล้ว นายกรัฐมนตรีต้องแจ้งต่อสภาป้องกันภัยพิบัติกลางต่อไป

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในแง่ของ “งาน” ในการป้องกันสาธารณภัย (ภัยพิบัติ) ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เฉพาะภารกิจในการ ป้องกันภัยพิบัติ (สาธารณภัย) ของผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครเท่านั้น ที่จะถือได้ว่าเป็นงานโดยแท้ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (รัฐบาลท้องถิ่น) ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติป้องกันภัย และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 บัญญัติแยกการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขต กรุงเทพมหานครไว้เป็นอีกหมวดหนึ่งต่างหาก และกำหนดให้มีแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กรุงเทพมหานครเป็นการเฉพาะ อันเป็นแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่ของ รัฐบาลท้องถิ่น (กรุงเทพมหานคร) ส่วนภารกิจขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบอื่น ซึ่งพระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เรียกว่า องค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (ได้แก่ เมืองพัทยา เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) นั้น เป็นงานของ ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) เนื่องจากพระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ ทำหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยภายใต้การสั่งการของราชการส่วนภูมิภาค (โดยหลักแล้ว งานของราชการส่วนภูมิภาค ก็คือ งานของรัฐบาลกลางนั่นเอง) การปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ดังกล่าว เป็นไปตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด (มาตรา 16) โดยผู้อำนวยการท้องถิ่น (ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่) มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและ ผู้อำนวยการอำเภอ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ไม่มีอำนาจจัดทำแผนการป้องกันและ บรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่ในเขตการปกครองของตนเองดังเช่นกรณีของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น งานอันเกี่ยวกับการป้องกันสาธารณภัย (ภัยพิบัติ) ตามพระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณ ภัย พ.ศ. 2550 จึงไม่ใช่งานโดยแท้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ แต่เป็นการทำหน้าที่ ป้องกันสาธารณภัย (ภัยพิบัติ) แทนรัฐบาลกลางเท่านั้น ในแง่นี้ พระราชบัญญัติป้องกันภัยและ บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงเป็นกฎหมายที่น่าจะขัดต่อหลักการปกครองตนเองขององค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทางตรงกันข้าม พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้กำหนดให้ทั้งภารกิจและงานอันเกี่ยวกับการป้องกันภัยพิบัติเป็นของรัฐบาลท้องถิ่นอย่างแท้จริง ทั้งนี้เนื่องจากในประเศญี่ปุ่น ไม่มีราชการส่วนภูมิภาค โดย จังหวัด เทศบาลนคร เทศบาลตำบลและหมู่บ้านล้วนแล้วแต่มีฐานะเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ภายใต้หลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ รัฐบาลกลางจึงมีเพียงอำนาจกำกับดูแลหรือควบคุมมิให้รัฐบาลท้องถิ่นกระทำขัดต่อกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจสั่งการเกี่ยวกับความเหมาะสมที่เกี่ยวกับการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติของรัฐบาลท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับมีอำนาจในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติในระดับพื้นที่ของตนเอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ยังได้นำหลักการกระจายอำนาจตามภารกิจมาใช้อีกด้วย โดยจะเห็นได้จากการให้วิสาหกิจมหาชน มีอำนาจจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันภัยพิบัติอันสอดคล้องกับภารกิจหลักแห่งองค์การของตน ในขณะที่พระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของวิสาหกิจมหาชนในการป้องกันสาธารณภัยไว้เลย ทั้งๆ ที่ การดำเนินงานของวิสาหกิจมหาชนในบางกิจการมีส่วนอย่างมากต่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยโดยตรง

4.3.4 การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่น

เนื่องจากภัยพิบัติ (สาธารณภัย) มักจะเกิดขึ้นครอบคลุมหลายเขตพื้นที่ การป้องกันภัยพิบัติ โดยสภาพแล้ว จึงไม่อาจดำเนินการไปโดยรัฐบาลท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งได้โดยลำพัง แต่ต้องดำเนินการโดยการให้ความร่วมมือระหว่างกัน

พระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 21 วรรคสอง (4) กำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นที่เกิดภัยขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลท้องถิ่นอื่นในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ และในกรณีที่ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่อยู่นอกเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ของตน ให้แจ้งให้ผู้อำนวยการอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณีเพื่อสั่งการโดยเร็วต่อไป (มาตรา 22 วรรคสอง) และมาตรา 23 บัญญัติให้ ผู้อำนวยการท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดภัยต้องให้การสนับสนุนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ ในกรณีที่พื้นที่ที่เกิดหรือจะเกิดสาธารณภัยอยู่ในความรับผิดชอบของผู้อำนวยการท้องถิ่นหลายคน ผู้อำนวยการท้องถิ่นคนหนึ่งคนใด จะใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยไปพลางก่อนก็ได้ แล้วให้แจ้งผู้อำนวยการท้องถิ่นอื่นทราบโดยเร็ว (มาตรา 22 วรรคสาม) จากบทบัญญัติเหล่านี้ จะเห็นได้ว่าการประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกี่ยวข้องเป็นการตอบสนองต่อสภาพการณ์ของการเกิดภัยเป็นคราวๆ ไป อีกทั้งพระราชบัญญัติป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ไม่ได้กำหนดสภาพบังคับ (sanction) ในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่ได้รับคำร้องขอความช่วยเหลือหรือที่มีพื้นที่ติดต่อกับหรือใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดภัย ไม่ให้การช่วยเหลือหรือไม่ให้การสนับสนุนตามควรแก่กรณี โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่ได้รับคำร้องขอความช่วยเหลือหรือที่มีพื้นที่ติดต่อกับหรือ

ใกล้เคียงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่เกิดภัย เห็นว่า การให้ความช่วยเหลือหรือการให้การสนับสนุนดังกล่าวจะเป็นการเพิ่มความเสี่ยงที่พื้นที่ในเขตการปกครองของตนจะได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติเพิ่มมากขึ้น ในทางปฏิบัติ บทบัญญัติในส่วนนี้จึงไม่น่าจะมีผลใช้บังคับอย่างมีประสิทธิภาพแต่อย่างใดเลย

ตามพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) การประสานความร่วมมือระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นถือเป็นหลักการอันเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้การป้องกันภัยพิบัติบังเกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ดังนั้น ในเชิงโครงสร้างพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) จึงกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นประสานความร่วมมือกัน 2 รูปแบบหลัก คือ หนึ่ง การจัดตั้งสภาป้องกันภัยพิบัติร่วมกัน โดยรัฐบาลท้องถิ่นที่อยู่ในระดับเดียวกันอาจมีข้อตกลงระหว่างกันในการจัดตั้งขึ้นและดใช้สภาป้องกันภัยพิบัติของตนที่แยกกันได้ โดยให้อำนาจหน้าที่ต่างๆ ที่เดิมเคยเป็นของสภาป้องกันภัยพิบัติของตนที่แยกกันนั้นมาเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาป้องกันภัยพิบัติร่วมที่จัดตั้งขึ้น และสอง การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรณีที่สภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไปในระดับเดียวกันได้มีข้อตกลงจัดตั้งคณะกรรมการร่วมกัน โดยมีได้มีการดใช้สภาป้องกันภัยพิบัติของตนแต่อย่างใด ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพระหว่างจังหวัด หรือระหว่างเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน แล้วแต่กรณี ในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติสำหรับพื้นที่ที่กำหนดอันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ในการปกครองของตนเอง รูปแบบของการประสานความร่วมมือกันเช่นนี้ย่อมเป็นการลดความขัดแย้งระหว่างองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพในการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติ นอกจากนี้ ในเชิงปฏิบัติการแล้วนายกเทศมนตรีของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกิดภัย หากเห็นเป็นการจำเป็น อาจขอการสนับสนุนจากนายกเทศมนตรีของรัฐบาลท้องถิ่นอื่นได้ โดยที่นายกเทศมนตรีของรัฐบาลท้องถิ่นที่ถูกร้องขอไม่อาจปฏิเสธการสนับสนุนได้ เว้นแต่ มีเหตุผลอันชอบธรรม (legitimate reasons) เท่านั้น (มาตรา 67 วรรคหนึ่ง)²⁵³ ในทำนองเดียวกัน ผู้ว่าราชการจังหวัดอีกจังหวัดหนึ่งที่ได้รับคำร้องขอการสนับสนุนจากผู้ว่าราชการจังหวัดที่เกิดภัยก็ไม่อาจปฏิเสธที่จะให้การสนับสนุนได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลที่ชอบธรรม (legitimate reasons) เช่นเดียวกัน (มาตรา 74 วรรคหนึ่ง)²⁵⁴ เหตุผลที่ชอบธรรมนี้ ในทางกฎหมาย

²⁵³ มาตรา 67 ในกรณีที่ภัยพิบัติได้เกิดขึ้นอันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของเทศบาลนคร เทศบาลตำบลหรือหมู่บ้าน เมื่อเห็นว่ามีคามจำเป็นฉุกเฉินเพื่อประโยชน์ในการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติ นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งนั้น อาจขอการสนับสนุนจากนายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือ ผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งอื่น ในกรณีเช่นนี้ นายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านที่ถูกร้องขอ ไม่อาจปฏิเสธการสนับสนุนได้ เว้นแต่ มีเหตุผลอันชอบธรรม (legitimate reasons) เท่านั้น

2. ให้ผู้ที่ให้การสนับสนุนตามวรรคก่อน ตกอยู่ภายใต้การสั่งการของนายกเทศมนตรีของเทศบาลนคร เทศบาลตำบล หรือผู้ใหญ่บ้านของหมู่บ้านแห่งนั้น และตกอยู่ภายใต้การสั่งการของเจ้าหน้าที่อื่นที่ได้ร้องขอการสนับสนุนนั้นเท่าที่เกี่ยวกับการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติ

²⁵⁴ มาตรา 74. เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดใดเห็นว่ามีคามจำเป็นในเวลาเกิดภัยพิบัติอันเกี่ยวข้องกับพื้นที่ของจังหวัดนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดของจังหวัดดังกล่าวอาจขอการสนับสนุนจากผู้ว่าราชการ

หมายถึง เหตุผลที่มีคุณค่าแก่การรับฟังและหนักแน่นเพียงพอในการปฏิเสธหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ ดังนั้น บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการให้การสนับสนุนระหว่างกันของรัฐบาลท้องถิ่นตามกฎหมายญี่ปุ่นจึงมีสภาพบังคับมากกว่ากฎหมายไทย

4.4 เปรียบเทียบกฎหมายการจัดการภัยพิบัติของไทยและญี่ปุ่น

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ถือเป็นกฎหมายกลางในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ภัยพิบัติ) ของประเทศไทยและประเทศญี่ปุ่นตามลำดับ ในขณะที่สาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีขอบเขตความหมายกว้างกว่า ภัยพิบัติที่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) อย่างไรก็ตาม ขั้นตอนและวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มีรายละเอียดที่น้อยกว่าพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ซึ่งมีบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบอำนาจและหน้าที่ขององค์กรของรัฐในการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติในหลากหลายมิติและครอบคลุมทุกขั้นตอนของการจัดการภัยพิบัติ

นอกจากนี้ ยังปรากฏเป็นข้อสังเกตอีกว่า พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้มีบทบัญญัติอันเป็นการประกาศความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติ ในทางทฤษฎี การประกาศเช่นนี้ ย่อมเป็นการยอมรับว่า ภัยพิบัติเป็นสิ่งที่จัดการได้ ลำพังการอ้างว่าภัยพิบัติเป็นการกระทำของพระเจ้าไม่อาจทำให้รัฐและองค์กรของรัฐหลุดพ้นจากความรับผิดชอบและความรับผิดชอบที่เกิดจากการดำเนินการป้องกันภัยพิบัติได้ บทบัญญัติลักษณะนี้ไม่ปรากฏมีในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ได้กำหนดความรับผิดชอบให้กับองค์กรกระจายอำนาจอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจตามพื้นที่ และ วิสาหกิจมหาชน ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจตามภารกิจ โดยไม่ได้ทำลายหลักการกระจายอำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด กล่าวคือ ทั้งภารกิจและงานของการป้องกันภัยพิบัตียังคงเป็นขององค์กรกระจายอำนาจดังกล่าว ซึ่งมีอิสระภายในขอบเขตของกฎหมายที่จะกำหนดเจตจำนงค์ของตนเองในการจัดการภัยพิบัติโดยมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติระดับพื้นที่ในเขตการปกครองของตน สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ แผนป้องกันภัยพิบัติระดับปฏิบัติการ สำหรับวิสาหกิจมหาชน ในทางตรงกันข้าม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ (ซึ่งไม่รวมถึง กรุงเทพมหานคร) ไม่ได้มีอิสระตามหลักการกระจายอำนาจทางพื้นที่ในการ

จังหวัดอื่น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดอื่นนั้นไม่อาจปฏิเสธที่จะให้การสนับสนุนได้ เว้นแต่จะมีเหตุผลที่ชอบธรรม (legitimate reasons) เท่านั้น

2. ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการให้การสนับสนุนตามวรรคก่อน กระทำการภายใต้การสั่งการของผู้ว่าราชการจังหวัดที่ร้องขอการสนับสนุนเท่าที่เกี่ยวข้องกับการนำมาตรการฉุกเฉินไปปฏิบัติ ในส่วนของเจ้าหน้าที่ตำรวจนั้นให้ปฏิบัติหน้าที่อันเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะ (the public safety commission) ภายใต้การสั่งการของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยสาธารณะของจังหวัดนั้น

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายใต้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 แม้ภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ แต่แท้ที่จริงแล้ว งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ ดำเนินการนั้นเป็นการทำหน้าที่แทนราชการส่วนภูมิภาค (และราชการส่วนกลาง) เท่านั้น ดังจะเห็นได้จากการที่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 บัญญัติให้อำนาจการ จังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอมีอำนาจอย่างเดียวกันกับผู้อำนวยการท้องถิ่น และยังมีอำนาจสั่งการ ผู้อำนวยการท้องถิ่นในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยภายในเขตจังหวัดและภายในเขตอำเภอ แล้วแต่กรณี อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ ไม่มีอำนาจจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระดับพื้นที่ในเขตปกครองของตนเอง (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ในส่วนของ องค์กรกระจายอำนาจตามภารกิจ อย่างเช่น วิสาหกิจมหาชน (รัฐวิสาหกิจ) นั้น ก็หาไม่มีบทบัญญัติ กำหนดให้มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามภารกิจหลักของตนไม่ ทั้งๆ ที่ภารกิจของ วิสาหกิจมหาชนในบางสาขาอาจมีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

สุดท้าย การประสานความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (รัฐบาลท้องถิ่น) ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ภัยพิบัติ) ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 บัญญัติไว้ในลักษณะที่เป็นการสนองตอบต่อสถานการณ์แห่งภัยเป็นคราวๆ ไป ไม่มีการ กำหนดการประสานความร่วมมือกันเชิงโครงสร้าง ดังที่ปรากฏให้เห็นในพระราชบัญญัติมาตรการ ตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ดังนั้น ในทางปฏิบัติ ลักษณะและขอบเขตของภัยพิบัติ ที่ไม่ถูกจำกัดโดยพื้นที่การปกครองมีแนวโน้มที่จะเพิ่มความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย มากกว่า ในประเทศญี่ปุ่น ความขัดแย้งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ เป็นปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อประสิทธิภาพในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

บทที่ 5

สรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุป

ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นภัยภัยธรรมชาติที่เกิดขึ้นทางกายภาพ และนำความเสียหายมาสู่มนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งนำไปสู่ความสูญเสียต่อชีวิตมนุษย์ ทรัพย์สินหรือสิ่งแวดล้อมที่เกินไปกว่าความสามารถของสังคมที่ได้รับผลกระทบจะจัดการโดยการให้ทรัพยากรที่มีอยู่ของตนโดยลำพังได้ แต่เดิมนั้น ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นเหตุการณ์ที่ไม่อาจควบคุมจัดการได้โดยกลไกและอำนาจของรัฐ ความเสียหายที่เกิดกับบุคคลจึงเป็นพับ เนื่องจากการกระทำของพระผู้เป็นเจ้า รัฐหาความรับผิดชอบทางกฎหมายแต่อย่างใดไม่ คงมีแต่ความรับผิดชอบทางนโยบายสังคมและการเมืองที่รัฐจะต้องดำรงความเป็นปึกแผ่นและสร้างความเจริญและผาสุกให้กับประชาชนโดยส่วนร่วมเท่านั้น ความเสียหายที่เกิดกับปัจเจกบุคคลแต่ละคนเป็นสิ่งที่ดำเนินและโทษรัฐไม่ได้ นอกจากนี้ ในทางแนวคิดทางกฎหมาย รัฐในฐานะรัฐอธิปไตยย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้ผู้ใดฟ้องรัฐให้ต้องรับผิดชอบจากการกระทำขององค์กรเจ้าหน้าที่ของตนได้ หากรัฐไม่ได้ให้ความยินยอม ดังนั้น บทบาทของรัฐที่มีต่อความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ จึงมีลักษณะเป็นงานทางนโยบายและเป็นไปเพื่อการสงเคราะห์แก่ประชาชนเท่านั้น หากใช้เป็นสิทธิของประชาชนในการเรียกร้องให้รัฐต้องรับผิดชอบอันมีสภาพบังคับทางกฎหมายแต่อย่างใดไม่

อย่างไรก็ตาม ในสภาพการณ์ปัจจุบันที่ทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายและการคุกคามของภาวะโลกร้อน ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่ประเทศต่างๆ ทั่วโลกยากที่จะหลีกเลี่ยงการเกิดขึ้นในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้ และเริ่มมีการยอมรับกันมากขึ้นว่า สังคมที่มีโครงสร้างต่างกัน แม้จะเผชิญกับภัยทางธรรมชาติประเภทและความรุนแรงในระดับเดียวกัน อาจนำไปสู่ภัยพิบัติทางธรรมชาติที่สังคมนั้นต้องเผชิญต่างกันได้ ดังนั้น ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นสิ่งที่สามารถจัดการเพื่อบรรเทาผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมมนุษย์ได้ ความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงไม่อาจโยนให้เป็นการกระทำของพระผู้เป็นเจ้าเสียทั้งหมด หากแต่ความเสียหายดังกล่าวอาจถูกอธิบายได้โดยตรงจากมิติแห่งการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ตั้งแต่การเตรียมการป้องกันภัยพิบัติ การดำเนินการในระหว่างการเกิดขึ้นของภัยพิบัติและการบำบัดฟื้นฟูหลังเกิดภัยพิบัติแล้ว ความไม่เท่าเทียมในโอกาสที่จะได้รับประโยชน์ หรือความเสี่ยงที่จะได้รับภัยจากการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐจึงเป็นประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรมซึ่งสามารถวินิจฉัยชี้ขาดตามเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้

ประสบการณ์ของการจัดการเกิดภัยพิบัติครั้งสำคัญในประเทศญี่ปุ่นและของประเทศไทยได้แสดงให้เห็นถึงปฏิกิริยาทางสังคมที่แตกต่างกัน สำหรับประชาชนชนชาวญี่ปุ่นแล้ว ปฏิกิริยาที่มีต่อภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นประสบการณ์ทางสังคมที่สั่งสมเรียนรู้ร่วมกันมาหลายชั่วอายุคน ปรากฏการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงไม่ถูกทำให้กลายเป็นประเด็นแห่งความขัดแย้งทั้งในทางสังคมและการเมือง ด้วยอำนาจรัฐที่เข้มแข็งและวัฒนธรรมที่ยึดถือระเบียบวินัย ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม

ของประชาชนและระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐ มักจะไม่ปรากฏให้เห็นจนเป็นอุปสรรคต่อภาพรวมของการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่อย่างใดเลย ในขณะที่ประเทศไทย การเกิดมหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 ได้ทำให้เห็นถึงการขาดประสบการณ์ทางสังคมร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ การดำเนินการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมใหญ่ของรัฐบาลในขณะนั้นนำไปสู่ความขัดแย้งในหมู่ของประชาชนและก่อให้เกิดการแบกรับภาระสาธารณะที่ไม่เสมอภาคอย่างเห็นได้ชัด เช่น การใช้กระสอบทรายยักษ์ (Big Bag) เพื่อสร้างทำนบเปลี่ยนทิศทางมวลน้ำที่เข้าสู่กรุงเทพมหานคร มีผลทำให้ประชาชนที่อยู่หลังแนวกระสอบทรายยักษ์ต้องรับภಾವะน้ำท่วมสูงเป็นเวลานาน อีกทั้งบางจังหวัดต้องเป็นที่รองรับมวลน้ำมหาศาลเพื่อป้องกันมิให้พื้นที่ของกรุงเทพมหานครได้รับความเสียหาย เป็นต้น ประชาชนส่วนใหญ่ได้ใช้วิธีการช่วยตัวเองให้รอดพ้นจากวิกฤติโดยไม่คำนึงผลกระทบที่จะเกิดกับคนอื่น ส่วนการใช้อำนาจของภาครัฐก็เกิดปัญหาความไม่ชัดเจนในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย นำไปสู่การปิดความรับผิดชอบในการตัดสินใจสั่งการและการใช้อำนาจของรัฐที่ขาดเอกภาพ การช่วยเหลือฟื้นฟูและสงเคราะห์ต่างๆ ของรัฐเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพและถูกกล่าวหาว่ามีการทุจริตคอร์รัปชัน การขาดประสบการณ์ทางสังคมร่วมกันของประชาชนชาวไทย ในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติดังกล่าวยังเป็นการเปิดพื้นที่ของการแย่งชิงความได้เปรียบทางการเมืองระหว่างรัฐบาลและฝ่ายตรงข้าม ภายใต้ระบบการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ มหาอุทกภัยซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติจึงถูกทำให้กลายเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองไปโดยมีפקต้องสงสัย ดังนั้น หากยังไม่การสร้างเสถียรภาพทางการเมืองและทบทวนประสบการณ์ทางสังคมร่วมกันของประชาชนชาวไทยเพื่อการจัดการภัยพิบัติเชิงบูรณาการและมีส่วนร่วม ภัยพิบัติทางธรรมชาติขนาดใหญ่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตย่อมไม่เพียงแต่จะนำความเสียหายมาสู่สังคมไทยเท่านั้น แต่สังคมไทยยังต้องเผชิญกับปัญหาความขัดแย้งระหว่างกลุ่มของประชาชนและความขัดแย้งทางการเมืองอย่างยากที่หลีกเลี่ยงได้

การใช้อำนาจของรัฐที่ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องอย่างมากในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในทุกชั้นตอนนั้น จะชอบธรรมก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ล่วงหน้า ในด้านหนึ่ง การใช้อำนาจของรัฐในการจัดการภัยพิบัติเป็นการป้องกันหรือแก้ไขอันตรายที่จะเกิดขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แต่ในอีกด้านหนึ่ง การใช้ดังกล่าวของรัฐก็ย่อมต้องมิตผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย รัฐจึงไม่ได้มีความรับผิดชอบที่ต้องใช้อำนาจตามกฎหมายที่ตนมีเพื่อตอบโต้ต่ออันตรายจากภัยพิบัติเท่านั้น แต่รัฐจะต้องมีความรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจดังกล่าวด้วย

ความรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติดังกล่าว รัฐมีความรับผิดชอบอยู่สองลักษณะ คือ ความรับผิดชอบที่ไม่ได้มีสภาพบังคับการตามกฎหมาย และความรับผิดชอบที่มีสภาพบังคับการตามกฎหมาย ความรับผิดชอบของรัฐที่ไม่มีสภาพบังคับการตามกฎหมายเป็นความรับผิดชอบอันเป็นหน้าที่ทางสังคม เศรษฐกิจและการเมืองของรัฐที่รัฐต้องให้ความคุ้มครองและให้ความผาสุกแก่ประชาชน ความรับผิดชอบเช่นนี้จึงมีลักษณะเป็นงานทางนโยบาย ส่วนความรับผิดชอบที่มีสภาพบังคับการตามกฎหมายเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายของรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของบุคคลหรือกลุ่มคนที่สามารถระบุเจาะจงตัวได้ บุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยความเสียหายจากรัฐได้

ในระบบกฎหมายของต่างประเทศและของประเทศไทย ความรับผิดชอบของรัฐที่มีสภาพบังคับการตามกฎหมายอาจเกิดจากการกระทำที่ตำหนิได้ของรัฐ ประการหนึ่ง และเกิดจากการกระทำของรัฐที่ไม่อาจตำหนิได้ในทางกฎหมาย อีกประการหนึ่ง การกระทำที่ตำหนิได้ในทางกฎหมายประเทศต่างๆ มีข้อความคิดตรงกันว่า การกระทำดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นการกระทำผิด (fault) แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคล อันเป็นการกระละเมิดต่อผู้เสียหาย ส่วนการกระทำของรัฐ ซึ่งในสายตากฎหมาย ไม่อาจกล่าวโทษว่าเป็นความผิดของรัฐได้นั้น ก็อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือคณะบุคคลได้ หากรัฐไม่ต้องรับผิดชอบต่อผู้เสียหายเนื่องจากมิใช่การกระทำละเมิดเสียแล้ว กรณีย่อมไม่เป็นธรรมต่อบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐ ความไม่เสมอภาคในการแบกรับภาระสาธารณะระหว่างประชาชนด้วยกันเองจึงเป็นข้อความคิดที่สำคัญที่เรียกร้องให้ประชาชนทุกคนมารับผิดชอบเพื่อเยียวยาบุคคลหรือคณะบุคคลที่แบกรับภาระสาธารณะนั้นแทนตนผ่านการใช้จ่ายภาษีอากรของประชาชนนั่นเอง ในปัจจุบันระบบกฎหมายไทย ได้ยอมรับข้อความคิดนี้ว่า รัฐอาจต้องรับผิดชอบชดเชยความเสียหายให้กับบุคคลหรือคณะบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการใช้อำนาจของรัฐ แม้ความจะปรากฏว่า การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐชอบด้วยกฎหมาย มิใช่การกระทำละเมิดก็ตาม ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดนี้ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 วรรคหนึ่ง (3) เรียกว่า ความรับผิดชอบอย่างอื่น ดังนั้น ศาลปกครองจึงมีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งที่จะพัฒนาหลักความรับผิดชอบทั้งโดยมีความผิด (ละเมิด) และไม่มีความผิด (ความรับผิดชอบอย่างอื่น) ของการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ

การใช้อำนาจของรัฐที่จะนำไปสู่ความรับผิดชอบที่มีสภาพบังคับการตามกฎหมายได้นั้น ทั้งในระบบกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นและของประเทศไทยมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองสำหรับประเทศญี่ปุ่น การจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติจะเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ส่วนประเทศไทย กฎหมายหลักที่ให้อำนาจองค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องนี้ ก็คือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) มีบทบัญญัติซึ่งประกาศความรับผิดชอบของรัฐและองค์กรของรัฐในการป้องกันภัยพิบัติ อันเป็นการประกาศยอมรับว่า ภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นสิ่งที่จัดการป้องกันและบรรเทาผลร้ายได้ บทบัญญัติเช่นนี้ไม่ปรากฏมีในพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เนื่องจากจังหวัด เทศบาล และหมู่บ้านตามระบบการปกครองของประเทศญี่ปุ่นมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือไม่อยู่ในบังคับบัญชาของหน่วยงานของรัฐส่วนกลาง หน่วยงานของรัฐส่วนกลางคงมีแต่อำนาจกำกับดูแลการกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ภารกิจในการใช้อำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อตอบโต้ภัยพิบัติทางธรรมชาติจึงเป็นงานโดยแท้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง ดังจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นในทุกระดับจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติของตน ส่วนจังหวัดในระบบกฎหมายไทยมีฐานะเป็นส่วนเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหาร แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้แก่ เมืองพัทยา เทศบาลและ

องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีภารกิจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยก็ตาม ในทางกฎหมายงานในส่วนนี้ถือเป็นงานของจังหวัด เนื่องจากตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย อีกทั้งในกรณีเกิดสาธารณภัยขึ้น ผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอก็มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเช่นเดียวกับผู้อำนวยการท้องถิ่นในเขตอำเภอหรือจังหวัดของตนแล้วแต่กรณี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่ที่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตพื้นที่ของตน ในขณะที่ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกันกับที่จังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาค) มีอำนาจในการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด ด้วยเหตุนี้ การประสานงานเพื่อการปฏิบัติการดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่ขยายเกินขอบเขตพื้นที่ที่เดียวจะรับไหวและจำเป็นต้องอาศัยทรัพยากรจำนวนมากและเกินกว่าขีดความสามารถขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นที่มีอยู่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 จึงกำหนดให้มีลักษณะเป็นแนวคิดที่ขึ้นต่อผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอ แล้วแต่กรณี ในขณะที่พระราชบัญญัติมาตรการตอบโต้ภัยพิบัติพื้นฐาน ค.ศ. 1961 (พ.ศ. 2504) ของประเทศญี่ปุ่นให้ความสำคัญกับการประสานการปฏิบัติงานในแนวราบระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบของการจัดตั้งสภาป้องกันพิบัติร่วมกันและ/หรือการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมของสภาป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่นในแต่ละระดับ

5.2 ข้อเสนอแนะ

5.2.1 ในส่วนของความรับผิดชอบของรัฐ ในกรณีที่มีการดำเนินการในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการก่อนเกิดภัยพิบัติ การเผชิญเหตุขณะเกิดภัยพิบัติ และการฟื้นฟูภายหลังจากที่ภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้วนั้น กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจพิเศษเพื่อให้การจัดการภัยพิบัติลุล่วงไปโดยมีประสิทธิภาพ และหากการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในบางกรณี เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดแล้วแต่เกิดกระทบกระเทือนถึงสิทธิของปัจเจกบุคคล หรือมีบุคคลที่แบกรับความเสียหายมากกว่าปกติ ซึ่งในกรณีเช่นนี้รัฐควรจะต้องมีการชดเชยความเสียหายที่บุคคลนั้นได้รับภาระเกินกว่าปกติ หรือเป็นพิเศษด้วย ซึ่งกรณีเช่นนี้ในระบอบกฎหมายไทยนั้นอาจจะจัดประเภทเป็นกรณีความรับผิดชอบอย่างอื่นของรัฐ แต่ในการใช้หลักความรับผิดชอบอย่างอื่นอยู่ศาลยอมรับกรณีความรับผิดชอบอย่างอื่นเฉพาะกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้รัฐต้องรับผิดชอบ เช่นกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ หรือการรอนสิทธิในอสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น กรณีการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีการกำหนดมาตรการใดอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกบุคคลก็อาจจะกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีการจ่ายค่าชดเชย เช่นเดียวกับกรณีการเวนคืน เพื่อศาลจะสามารถพิจารณาได้ง่ายและประชาชนจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ รัฐอาจจะออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีการชดเชยเยียวยา หรือฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยได้อย่างชัดเจน ซึ่งเช่นในกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีการออกกฎหมายเฉพาะภายหลังที่ภัยพิบัติได้ผ่านพ้น

ไปแล้ว นอกจากนี้ รัฐอาจจัดให้มีกองทุนพิเศษขึ้น เพื่อนำเงินมาใช้ในการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของรัฐ

5.2.2 เนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาตินั้นมีมากมายหลายชนิด เช่นภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว ภัยพิบัติจากน้ำท่วม ภัยพิบัติจากพายุฝน เป็นต้น ซึ่งภัยพิบัติทางธรรมชาติเหล่านี้มีลักษณะหรือธรรมชาติของการเกิดและสร้างผลกระทบที่แตกต่างกันออกไป การรับมือกับภัยพิบัติแต่ละชนิดก็จำเป็นต้องมีการเตรียมการที่แตกต่างกันออกไป เช่น การรับมือกับน้ำท่วมก็ต้องมีแผนการบริหารจัดการน้ำ มีทางน้ำไหล มีเขื่อนกักเก็บน้ำ มีการสร้างประตูระบายน้ำ เป็นต้น ในการดำเนินการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติชนิดต่างๆ จึงจำเป็นต้องมีวิธีที่ต่างกัน ดังนั้นกฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัตินั้นก็จำเป็นที่จะต้องมีความเฉพาะเจาะจงตามชนิดของภัยพิบัติด้วยจึงจะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ ลำพังเพียงพระราชบัญญัติป้องกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจโดยทั่วไปจึงไม่สามารถปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองต่อการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ ซึ่งหากมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่ละชนิด ก็จะเป็นการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนและสามารถพิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐ และสามารถพิจารณาถึงสิทธิที่ประชาชนจะได้รับ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการในการจัดการภัยพิบัติต่างๆ ของรัฐ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติมีความชัดเจนขึ้น

5.2.3 ในด้านการมีส่วนร่วมและความร่วมมือจากภาคเอกชนนั้น ควรจะมีการสร้างเครือข่ายป้องกันภัยพิบัติจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งเป็นการดึงเอากลุ่มต่างๆ ที่มีอยู่ในสังคม เช่น กลุ่มผู้สูงอายุในตำบล กลุ่มวัยรุ่น ชุมชนแม่บ้าน ชุมชนดนตรีและวัฒนธรรมท้องถิ่น กลุ่มผู้สนใจการเมืองท้องถิ่น ตลอดจนอาสาสมัครป้องกันภัยชุมชนมารวมกันเช่นเดียวกับญี่ปุ่นที่สร้างกลุ่มที่เรียกว่า กลุ่มกิจกรรมเพื่อสังคมในการช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในท้องถิ่นในญี่ปุ่น หรือที่เรียกว่า โบโคมิ (BOKOMI) ข้อดีที่จะได้รับจากการรวมกลุ่มเช่นนี้ คือ เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น การแจ้งข้อมูลข่าวสารจากสมาชิกในกลุ่มต่างๆ ช่างต้น จะทำให้ทางการได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเชื่อถือได้ ทำให้การช่วยเหลือในช่วงประสบภัยเป็นไปโดยความเรียบร้อย นอกจากนี้ การฝึกฝนให้ประชาชนตื่นตัว มีความพร้อมในการเผชิญหน้ากับภัยพิบัติอย่างมีสติ พึ่งพาตัวเองก่อน หากไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้แล้วจึงค่อยขอความช่วยเหลือจากหน่วยงานท้องถิ่น และรัฐบาลส่วนกลาง โดยไม่เรียกร้องเพื่อขอความช่วยเหลือจากรัฐโดยทันทีทันใด ชาวญี่ปุ่นจะระลึกอยู่เสมอว่ามีประชาชนที่ประสบความลำบากเช่นเดียวหรือมากกว่าตนอีกมากมาย ดังนั้น ควรพึ่งพาตนเองได้เต็มที่ก่อน หากไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้แล้ว ค่อยร้องขอความช่วยเหลือจากภาครัฐต่อไป นอกจากนี้คนญี่ปุ่นรู้บทบาทของตน ทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งทางสังคมแต่อย่างใด แตกต่างจากคนไทยที่ต่างคาดหวังว่า รัฐจะเข้ารับผิดชอบชีวิตของตนอย่างเต็มที่ และให้ความช่วยเหลือทุกอย่าง ทั้งที่แท้จริงแล้วการที่รัฐใดรัฐหนึ่งจะสามารถก้าวข้ามความทุกข์ยากในช่วงภัยพิบัติทางธรรมชาติลักษณะต่างๆ ไปได้นั้น ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ระดับชุมชน และระดับชาติเป็นสำคัญ

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, คู่มือประชาชนในการเตรียมตัวให้รอดปลอดภัยพิบัติ,
(กรุงเทพมหานคร:โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2552)

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, คู่มือประชาชนในการเตรียมตัวให้รอดปลอดภัยพิบัติ,
(กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2552)

กิตติศักดิ์ ปรกติ และแสวง บุญเฉลิมวิภาส, “หน้าที่ของรัฐในการป้องกันบรรเทาอุบัติภัยและ
สาธารณภัย,” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 27 ฉบับที่ 4, น.1140 -1142.

ข้อมูลสรุปจากการศึกษางานด้านการจัดการภัยพิบัติของญี่ปุ่นของผู้วิจัยระหว่างวันที่ 3-11
กุมภาพันธ์ 2556 ณ จังหวัดชิซึโอกะ และจังหวัดเฮียวโกะ ประเทศญี่ปุ่น

คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 209/129

คำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่ 943/2553. คำพิพากษาศาลปกครองกลาง
ในคดีหมายเลขแดงที่ 944/2553, คำพิพากษาศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขแดงที่
1835/2553

คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ.396/2556

ทวีดา กมลเวช, คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554)

ธรรมนูญ พินยาภรณ์, ลาวัลย์ จันทร์พวง, เอกภพ วราภาสกุล, “กฎหมายและคำสั่งศาลเกี่ยวกับการ
การเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ : ประสบการณ์ของประเทศเยอรมัน
ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศไทย,” ตุลพาท, ปีที่ 59 เล่ม 3, น.10. (กันยายน –
ธันวาคม, 2555)

ธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล, “เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง มหาอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554 สถานการณ์
และการแก้ปัญหาของรัฐบาลไทย”, หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรมทางปกครองระดับสูง
(บยป.) รุ่นที่ 2, 2554

นิทัศน์ ภูวัฒน์กุล, “เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในที่ลุ่มน้ำ
เจ้าพระยาในสถานการณ์วิกฤติอุทกภัย ปี พ.ศ. 2554” หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรม
ทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ 4, 2556

บุญช่วย วณิกกุล (พระยาเทพวิฑูร), หลักกฎหมายประทุษร้ายส่วนแพ่ง รัตนโกสินทร์ ศก 129,
พิมพ์ครั้งที่ 3 (พระนคร: มปท.,2463),หน้า 27-29 อ้างใน วรเจตน์ ภาศิริรัตน์, กฎหมาย
ปกครองภาคทั่วไป (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554)

บุบผา อัครพิมาน, คำวินิจฉัยและข้อสังเกตในคดีเกี่ยวกับความรับผิดของฝ่ายปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ, สำนักงานศาลปกครอง

แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 – 2557

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550

ไพจิตร บุญญพันธุ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะละเมิด, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, 2548)

โกคิน พลกุล, “นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน,” รัฐสภาสาร, ปีที่ 13 ฉบับที่ 9 (กันยายน 2528)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ : ความรับผิดของรัฐในระบบกฎหมายเยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555)

วรเจตน์ ภาคีรัตน์, กฎหมายปกครองภาคทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร : นิติราษฎร์, 2554)

วรพจน์ วิสสุตพิชญ์, “กฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่,” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ 28 ฉบับที่ 2 มิถุนายน (2541), น. 372.

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์ และคณะ, “รายงานการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อม และลดผลกระทบจากภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ,” กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, กรุงเทพมหานคร, 2549 ปรับปรุง 2550

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์และคณะ, “รายงานการศึกษาวิจัยกฎหมายเกี่ยวกับการเตรียมความพร้อม และลดผลกระทบจากภัยพิบัติ : การศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศ,” (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2549 ปรับปรุง 2550)

ศนันท์กรณ โสทธิพันธุ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะละเมิด จัดการงานนอกสั่ง ลาภมิควรได้, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2550)

ศูนย์เตรียมความพร้อมภัยพิบัติแห่งเอเชีย, คู่มือเรื่ององค์รวมแห่งการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ, (กรุงเทพมหานคร, : โครงการเตรียมความพร้อมเพื่อบรรเทาภัยพิบัติของชุมชนในเมืองไทย, 2548)

ศูนย์พัฒนาหนังสือ กรมวิชาการ กระทรวงศึกษาธิการ, ภัยพิบัติทางธรรมชาติ, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์การศาสนา, 2539)

ศูนย์ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการสำนักงานศาลปกครอง, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส เรื่อง ความรับผิดทางปกครองในระบบกฎหมายฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์คุรุสภา, 2547)

สมยศ เชื้อไทย, กฎหมายมหาชนเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2551)

สรีรัตน์ หมวดเมือง, “คดีปกครองเกี่ยวกับการละเลยหรือล่าช้าในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครอง,”
(วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟู
บูรณหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ” รายงานการศึกษาเบื้องต้น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “การจัดการภัยพิบัติและการฟื้นฟู
บูรณหลังการเกิดภัยกรณีศึกษาไทยและต่างประเทศ” รายงานการศึกษาเบื้องต้น
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2554

สุรพล นิธิไกรพนธ์ และคณะ, หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยและให้
คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, 2554)

อชิตศักดิ์ บรรจงโพธิ์กลาง, “เอกสารวิชาการส่วนบุคคล เรื่อง มาตรการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจาก
การกระทำของรัฐ ศึกษากรณีที่ดินที่รัฐใช้อำนาจในการจัดสรรพื้นที่ของประชาชนมาใช้เป็น
พื้นที่รับน้ำในระหว่างเกิดมหาอุทกภัยในปี 2554” หลักสูตรนักบริหารการยุติธรรม
ทางปกครองระดับสูง (บยป.) รุ่นที่ 3, 2555

วิทยานิพนธ์

สุจิน ชื่อสุวรรณ “ความรับผิดชอบละเมิดของราชการ,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532

ปกรณ กิจพิทักษ์, “ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555

สุจิน ชื่อสุวรรณ, “ความรับผิดชอบละเมิดของราชการ,” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2532

หนังสือต่างประเทศ

CE,13 novembre 2009, Commune des Bordes, n° 306992.

CE,23 janvier1991, Commune de Vitrolles, n° 48498.

Cohen, D., Aftershock : the Psychological and Political Consequences of Disaster, 1991.อ้างใน Celia Wells, Negotiating Tragedy: Law and Disaster, sweet and Maxwell, 1995, pp. 5-6.

Disaster Countermeasures Basic Act, 1961.

Jean Rivero, Jean Waline, Droit administrative. Dalloz, Paris. 2000, p.284

Kreps, 'Sociological Inquiry and Disaster Research' (1984) 10 Annual Review of Sociology 309 at 312 อ้างใน Celia Wells, Negotiating Tragedy: Law and Disaster, sweet and Maxwell, 1995, p. 4.

Mezines et al., government Tort Liability, pp 29 - 30

Shorter Oxford English Dictionary (1971).

Stafford Act, 42 U.S.C. §5170 and § 5191 (2005).

Stafford Act, title IV – Major Disaster Assistance Program sec 401 Procedure for Declaration (42 U.S.C. 5170).

The Constitution of Japan (1946)

ข้อมูลจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, สถิติสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2532 – 2554, สืบค้นเมื่อวันที่ 1 กรกฎาคม 2557, จาก 61.19.100.58/public/group4/disaster01/ data20y/flood20y_5.pdf.

กรมอุตุนิยมวิทยา, “ภัยธรรมชาติในประเทศไทย” สืบค้นเมื่อ 1 พฤษภาคม 2557, <http://www.tmd.go.th/info/risk.pdf>.

กิตติศักดิ์ ปรกติ, “หลักกฎหมายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยหลักสำคัญที่ถูกลืมมองข้าม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 12 พฤษภาคม 2557, <http://www.isranews.org/thaireform-data-politics/item/15390-2011-12-22-04-00-55.html> .

ชาญวิทย์ ชัยกัญญ์, “แนวคิด ทฤษฎี หลักกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐ และมาตรการป้องกันภัยพิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นในญี่ปุ่น,” สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2557, จาก <http://intranet/02-office/office44/Deciston/5deciston/dicistionnew.pdf>.

ทวีดา กมลเวช, “DISASTER AND EMERGENCYMANAGEMENT,” สืบค้นเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2556, <http://www.scribd.com/doc/101491471/Disaster-and-Emergency-Mgt-Thammasart>.

ปาสีรัฐ ศรีวรรณพฤกษ์, “ความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิดของนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
ในประเทศฝรั่งเศส,” สืบค้นเมื่อ 12 พฤษภาคม 2557, <http://intranet/02-office/office44/Deciston/5deciston/dicistionnew.pdf>.

Japan earthquake: Disaster by numbers, The Daily Telegraph, สืบค้นเมื่อ 15 January 2015.

ภาคผนวก

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง

คดีน้ำท่วม พ.ศ. 2554

สำเนาฉบับ

○ คำพิพากษา

(ต. ๑๘)



คดีหมายเลขดำที่ ส.๕๕๓/๒๕๕๕

คดีหมายเลขแดงที่ ส.๑๒๘/๒๕๕๗

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ศาลปกครองกลาง

วันที่ ๒๕ เดือน กันยายน พุทธศักราช ๒๕๕๗

ระหว่าง

นางสำรวย พงศ์ไพบูลย์

ผู้ฟ้องคดี

นายกรัฐมนตรี ที่ ๑

ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ที่ ๒

การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ที่ ๓

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๔

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ ๕

กรมชลประทาน ที่ ๖

กระทรวงมหาดไทย ที่ ๗

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ที่ ๘

ผู้ว่าราชการจังหวัดนครปฐม ที่ ๙

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๐

กระทรวงการคลัง ที่ ๑๑

ผู้ถูกฟ้องคดี



เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีภูมิลำเนาและบ้านพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ที่เกิดอุทกภัยที่ถูกประกาศเป็นเขตภัยพิบัติหรือพื้นที่อพยพในเขตจังหวัดนครปฐม โดยระหว่างเดือนกรกฎาคมถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้เกิดอุทกภัยน้ำท่วมในจังหวัด ภาคเหนือ ภาคกลาง รวมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑลครอบคลุมพื้นที่หลายสิบจังหวัด ซึ่งถูกประกาศเป็นเขตภัยพิบัติและเป็นพื้นที่ที่ต้องได้รับการป้องกันบรรเทาและเยียวยา อันเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด อุทกภัยดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญส่วนหนึ่ง เกิดจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำ หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด ซึ่งมีหน้าที่บริหารจัดการน้ำได้เก็บกักน้ำไว้ในอ่างเก็บน้ำของเขื่อน ช่วงต้นฤดูฝนในปริมาณมากทั้งที่ทราบดีว่าเป็นช่วงมรสุม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดละเลย การตรวจสอบและคาดการณ์ปริมาณฝนตกในพื้นที่ทางภาคเหนือของประเทศ โดยไม่นำ ข้อมูลสถิติปริมาณน้ำฝนมาใช้ในการบริหารจัดการน้ำ ปริมาณน้ำกักเก็บ น้ำไหลลงอ่างเก็บน้ำ และน้ำระบายไม่มีความสัมพันธ์และสมดุลกัน มวลน้ำจำนวนมากจากการบริหารจัดการ น้ำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดได้ไหลไปรวมกับมวลน้ำที่มีอยู่เดิมตามแม่น้ำสายต่างๆ ไหลเข้าท่วมชายฝั่งทั้งสองด้านของแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างรวดเร็ว ทำให้บ้านเรือนราษฎร และถนนสายต่าง ๆ ได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดต้องร่วมกันและมีหน้าที่ในการ ป้องกันบรรเทาอุทกภัย แจ่งเตือนภัย ให้ข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องรวดเร็วและทันต่อ เหตุการณ์ กลับละเลยไม่มีแผนปฏิบัติป้องกันอุทกภัย ไม่แจ่งเตือนภัย และไม่ให้ข้อมูล ข่าวสารเกี่ยวกับปริมาณน้ำที่ไหลบ่าลงมาให้ราษฎรทราบโดยรวดเร็ว ทั้งที่มีหน้าที่ ควบคุมและระบายน้ำไปตามเส้นทางเดินของน้ำโดยใช้การเปิด - ปิดประตูระบายน้ำ เป็นสำคัญ แต่กลับละเลยต่อหน้าที่โดยการจงใจชะลอน้ำตามคำสั่งอันมิชอบ ด้วยกฎหมายและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงซึ่งย่อมเล็งเห็นผลที่จะเกิดความเสียหาย และความเดือดร้อนแก่ประชาชน โดยการปิดประตูระบายน้ำไม่ให้มวลน้ำไหลตาม ทางเดินปกติของน้ำ การกักกั้นน้ำโดยการลด ปิดประตูระบายน้ำ การสร้างพนังกั้นน้ำ เพื่อบีบบังคับทางเดินน้ำจำนวนมากมหาศาล ทำให้เกิดแรงดันน้ำจำนวนมากสร้าง



ความเสียหายให้แก่ราษฎรเป็นอย่างมาก โดยไม่ได้รับการแจ้งเตือนภัย ต่างคนต่างสร้างเครื่องกีดขวางทางน้ำเพื่อป้องกันพื้นที่ในความรับผิดชอบของตนเอง ทำให้ช่องทางเดินของน้ำแคบและถูกบีบรัดไม่มีพื้นที่รับน้ำ (แก้มลิง) วั้รองรับมวลน้ำจำนวนมากมหาศาลได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดละเลยไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดมีปัญหาขัดแย้งกันในหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำมาโดยตลอด ทั้งการให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนที่ผิดพลาดคลาดเคลื่อน ปกปิดข้อมูลที่ควรแจ้งแก่ประชาชน การออกคำสั่งที่ขัดต่อระเบียบ กฎหมาย การบริหาร เอื้อประโยชน์แก่พวกพ้อง เกิดข้อขัดแย้งกับราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการน้ำ ขาดการบูรณาการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดยังให้ข้อมูลคลาดเคลื่อนว่าสามารถป้องกันน้ำไม่ให้ท่วมได้ ทั้งที่ทราบดีแล้วว่าไม่สามารถป้องกันได้ ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจงใจและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและยอมนิ่งเห็นผลในการปล่อยน้ำ โดยมีคำสั่งให้ปิด - เปิดประตูระบายน้ำหรือลดการระบายน้ำหรือการวางสิ่งกีดขวางทางน้ำ (อุทราภัยกั้น) เพื่อบังคับเส้นทางเดินน้ำไม่ให้ไหลผ่านพื้นที่ต่ำในกรุงเทพมหานคร เพื่อป้องกันพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานคร และบังคับน้ำให้ไหลไปทางทิศตะวันออกซึ่งเป็นที่สูงอยู่นอกแนวคันป้องกันน้ำท่วมของกรุงเทพมหานคร และผลักดันน้ำอีกส่วนหนึ่งไปทางทิศตะวันตกของกรุงเทพมหานครโดยไม่มีแผนจัดการระบายน้ำที่อยู่นอกแนวคันกันน้ำ ทำให้พื้นที่ของผู้ฟ้องคดีซึ่งอยู่นอกแนวคันกันน้ำต้องถูกน้ำท่วม ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดละเลยต่อหน้าที่ไม่มีการป้องกันหรือจัดทำแผนป้องกันไว้ล่วงหน้า และไม่มีการแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า เมื่อเกิดเหตุแล้วละเลยไม่มีการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัย หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า โดยมีการแจ้งเตือนภัยเมื่อเกิดเหตุน้ำท่วมแล้ว ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจป้องกันหรือขนย้ายทรัพย์สินหนีภัยน้ำท่วมได้ทันและหลังเกิดเหตุดังกล่าวแล้ว ไม่ปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างรวดเร็วทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

๑. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดร่วมกันหรือแทนกันชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวน ๓๔๐,๖๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันฟ้องไปจนกว่าจะชำระให้แก่ผู้ฟ้องคดีเสร็จสิ้น ตามตารางบัญชีค่าเสียหายของผู้ฟ้องคดี



๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดร่วมกันชำระค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ถึงที่ ๑๑ ให้การว่า การที่ได้เกิดมหาอุทกภัยในประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๕๔ มีความเป็นมาโดยในช่วงปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อนไหหม่าในทะเลจีนใต้ตอนบนที่เคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบนเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ แล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันในวันต่อมาและเคลื่อนผ่านประเทศลาวพร้อมกับอ่อนกำลังลงอีกโดยเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ ได้อ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงบริเวณประเทศลาวก่อนเคลื่อนเข้าปกคลุมบริเวณจังหวัดน่านแล้วสลายตัวไปในวันเดียวกัน พายุลูกนี้ส่งผลให้หลายจังหวัดบริเวณประเทศไทยตอนบนโดยเฉพาะภาคเหนือมีฝนตกหนักถึงหนักมากต่อเนื่องกันเป็นบริเวณกว้างและเกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลากและดินถล่มบริเวณจังหวัดแพร่ เชียงราย พะเยา น่าน ตากและสุโขทัย จากนั้นในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ พายุโซนร้อนนกเตนในทะเลจีนใต้ตอนกลางได้เคลื่อนตัวขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบนผ่านประเทศลาวแล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันก่อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยบริเวณจังหวัดน่านในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ นับเป็นพายุลูกแรกและลูกเดียวที่ศูนย์กลางพายุเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยในปีนี้ซึ่งทำให้มีฝนทั่วไประหว่างมีฝนตกหนักถึงหนักมากบางพื้นที่ โดยเฉพาะบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีฝนหนักถึงหนักมากหลายพื้นที่โดยปริมาณฝนมากที่สุด ใน ๒๔ ชั่วโมง บริเวณประเทศไทยตอนบนวัดได้ที่อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สูงถึง ๔๐๕.๙ มิลลิเมตร และมีรายงานน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร หนองคาย เลย อุดรธานี และนครพนม เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ในช่วงปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ร่องมรสุมที่พาดผ่านบริเวณประเทศไทยตอนบนและมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมประเทศไทยมีกำลังแรงขึ้นจากอิทธิพลของพายุหมุนเขตร้อน ๒ ลูก คือ พายุโซนร้อนไห่ถาง ซึ่งเคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณเมืองเว้ ประเทศเวียดนามในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ แล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันก่อนเคลื่อนตัวผ่านประเทศลาวแล้วอ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงเคลื่อนเข้าปกคลุมภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือ



ของประเทศไทยในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ และได้ฝุ่นเ็นสารในทะเลจีนใต้ตอนบน ซึ่งเคลื่อนตัวผ่านอ่าวตังเกี๋ยขึ้นฝั่งเมืองฮาลอง ประเทศเวียดนามในขณะมีกำลังแรง เป็นพายุโซนร้อนในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ แล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชัน และหย่อมความกดอากาศต่ำเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ในช่วงต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีได้ฝุ่นเ็นสารในทะเลจีนใต้ได้เคลื่อนตัวขึ้นฝั่งและสลายตัวบริเวณประเทศเวียดนาม ตอนบน พายุดังกล่าวต่างส่งผลให้บริเวณประเทศไทยตอนบนมีฝนตกหนาแน่นและมี รายงานฝนหนักถึงหนักมากเป็นระยะ ๆ ต่อเนื่องจากเดือนที่ผ่านมา อีกทั้ง มีรายงาน น้ำเหนือไหลหลากเข้าท่วมหลายพื้นที่ ประกอบกับในระยะครึ่งหลังของเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นช่วงที่น้ำทะเลหนุนสูงจึงทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงบริเวณจังหวัดนครสวรรค์ ลพบุรี อุทัยธานี อ่างทอง สิงห์บุรี พระนครศรีอยุธยา นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพมหานครและนครปฐม จากปริมาณฝนที่ตกต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ มีฝนตกในภาคเหนือรวม ๑,๖๗๔ มิลลิเมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ยระยะยาว (๓๐ ปี) ถึงร้อยละ ๔๒ และสูงที่สุดนับตั้งแต่กรมอุตุนิยมวิทยา ได้เริ่มเก็บข้อมูลสถิติฝน (เคยเกิดสูงสุดปี ๒๔๙๖ มีฝนรวมทั้งปี ๑,๖๐๐ มิลลิเมตร) และภาคกลางมีฝนตกรวม ๑,๕๑๑ มิลลิเมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ยร้อยละ ๒๖ มีปริมาณน้ำ จากพื้นที่ภาคเหนือจำนวนมากที่ไหลลงสู่ภาคกลางทำให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ที่จังหวัดนครสวรรค์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณ น้ำไหลผ่าน ๒,๗๑๓ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ผ่านเขื่อนเจ้าพระยา ๒,๑๓๖ ลูกบาศก์เมตร ต่อวินาที น้ำเริ่มเอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมที่ลุ่มต่ำในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง และพระนครศรีอยุธยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ไม่สามารถส่งน้ำเข้าพื้นที่รับน้ำได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับถ้าไม่ได้รับการยินยอมจากเกษตรกรหรือราษฎรในพื้นที่นั้น น้ำได้เอ่อล้นกัดเซาะคันกันน้ำและทำนบดินทั้งสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาทางฝั่งซ้าย บริเวณประตูระบายน้ำบางโคมศรีชาติเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นจุดแรก ในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีคันกันน้ำขาดจำนวน ๑๐ แห่ง ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ขาดเพิ่มเติมอีกจำนวน ๑๒ แห่ง สำหรับทางฝั่งขวาบริเวณประตูระบายน้ำพระงาม และประตูระบายน้ำคลองตาน้ำขาดเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ มีราษฎรบุกรุกหรือคัน กันน้ำ ๒ ซ้ายพลเทพ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ และมีคันกันน้ำขาดเพิ่มเติม ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ อีกจำนวน ๑๔ แห่ง ทำให้มีปริมาณน้ำจำนวนมากไหลบ่าเข้าสู่



พื้นที่ทุ่งซึ่งไม่มีอาคารควบคุมบังคับน้ำทั้งสองฝั่งแม่น้ำ ปริมาณน้ำจำนวนมากที่ไหลบ่าเข้าท่วมทุ่งตะวันตกตอนบนตั้งแต่จังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี และพระนครศรีอยุธยา เมื่อไม่สามารถปิดกั้นคันขาดตอนบนได้ปริมาณน้ำเพิ่มมากขึ้นและยกตัวสูงขึ้นเอ่อไหลลงมาสมทบกับน้ำจากแม่น้ำป่าสักในช่วงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ แล้วเอ่อล้นข้ามแม่น้ำป่าสักและล้นคันกันน้ำคลอง ๑ ขวานครหลวง ถนนสายเอเชียบริเวณคลองสาคร ประตुरะบายน้ำคลองข้าวเฒ่า อำเภออุทัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ไม่สามารถลดปริมาณน้ำที่ไหลเข้ามาจากประตुरะบายน้ำคลองข้าวเฒ่าและประตुरะบายน้ำคลองสาครเนื่องจากการคัดค้านจากผู้ได้รับผลกระทบ ประกอบกับมีน้ำเอ่อล้นจากแม่น้ำเจ้าพระยาข้ามประตुरะบายน้ำสวัสดิ์ อำเภอพระนครศรีอยุธยา ประตुरะบายน้ำบ้านโพธิ์และประตुरะบายน้ำคลองจิก อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มาสมทบเข้าท่วมนิคมอุตสาหกรรมโรจนะ นิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน และนิคมอุตสาหกรรมไฮเทคไหลล้นข้ามถนนพหลโยธินบริเวณอำเภอวังน้อย ลงสู่คลอง ๒๖ คลองระพีพัฒน์แยกตกลงข้ามประตुरะบายน้ำพระอินทร์ราชา เข้าสู่คลอง ๑ และมีน้ำบางส่วนไปสมทบกับน้ำจากแม่น้ำเจ้าพระยาที่ไหลกัดเซาะคันดินของประตुरะบายน้ำเชียงรากน้อย ประตुरะบายน้ำบ้านพร้าว ป่าเข้าคลองเชียงราก คลองบ้านพร้าว เข้าท่วมนิคมอุตสาหกรรมนวนคร สถาบันเทคโนโลยีแห่งเอเชีย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วิทยาเขตรังสิต มหาวิทยาลัยกรุงเทพ ต่อเนื่องถึงเขตกรุงเทพมหานคร ส่วนพื้นที่ฝั่งตะวันตกเกิดจากคันกันน้ำขาด ๑๔ แห่ง และทำนบชั่วคราวของเทศบาลเมืองบางบัวทองขาดทำให้มีปริมาณน้ำจำนวนมากจากแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำน้อยไหลบ่าเข้าสู่พื้นที่บริเวณโครงการส่งน้ำและบำรุงรักษาเจ้าเจ็ดบางยี่หน โครงการฯ พระยาบรรลือ โครงการฯ พระพิมล และโครงการฯ ภาษีเจริญ

สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนภูมิพล ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นต้นฤดูฝนอยู่ในเกณฑ์ต่ำเนื่องจากปีที่ผ่านมามีการใช้น้ำเพื่อการเกษตรมากมาหลายปี ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำในอ่างฯ อยู่ที่ร้อยละ ๔๕ แต่เนื่องจากช่วงต้นฤดูฝนปี ๒๕๕๔ ระหว่างเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ฝนมาเร็วกว่าปีปกติ ทั้งยังมีฝนตกในพื้นที่ทั้งด้านเหนือเขื่อนและด้านท้ายเขื่อนทำให้มีความต้องการใช้น้ำที่ระบายจากเขื่อนน้อย ประกอบกับระดับน้ำในเขื่อนยังอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง/ต่ำสุด จึงไม่มีความจำเป็นจะต้อง



ระบายน้ำลงไปมาก ปริมาณน้ำในอ่างฯ ที่ปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ ร้อยละ ๖๓ ซึ่งเป็นเกณฑ์ปกติ อยู่ระหว่างเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน/สูงสุด และตัวล่าง/ต่ำสุด ต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เขื่อนได้รับอิทธิพลจากพายุฝนมีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณน้ำสูงสุด ณ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๒๑๒ ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนได้เก็บกักปริมาณน้ำไว้เกือบทั้งหมด โดยระบายน้ำลงไปด้านท้ายน้ำแต่น้อยเพื่อบรรเทาสภาวะน้ำท่วมด้านท้ายน้ำเนื่องจากขณะนั้นมีสภาพน้ำท่วมพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลางตอนบน หากระบายน้ำลงไปในช่วงนี้จะเป็นการซ้ำเติม ประกอบกับเขื่อนเองก็มีปริมาณน้ำเข้ามาต่อเนื่อง เพราะมีฝนตกติดต่อกันจากอิทธิพลของร่องมรสุมตลอดเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และเดือนกันยายน ๒๕๕๔ (ระบายน้ำเฉลี่ยประมาณ ๓๐ ถึง ๔๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ขณะที่เขื่อนระบายสูงสุดได้ประมาณ ๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน) ทำให้ระดับน้ำในเขื่อนสูงขึ้นจนถึงเกณฑ์ควบคุมปริมาณน้ำตัวบน/สูงสุด ในช่วงปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนได้รับอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เนสาท และนาแลก ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณน้ำสูงสุดในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๒๘๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ทำให้ระดับน้ำในเขื่อนใกล้จะสูงถึงระดับน้ำเก็บกักปกติสูงสุด จึงจำเป็นต้องระบายน้ำเพิ่มขึ้นผ่านประตูระบายน้ำล้นเพื่อไม่ให้น้ำล้นอ่าง และเพื่อความปลอดภัยของเขื่อนโดยระบายน้ำสูงสุด ๑๐๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จากนั้นได้ปรับลดการระบายน้ำลงเรื่อย ๆ โดยรักษาอัตราการระบายไว้ไม่ให้เกินปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อน รักษาระดับน้ำในอ่างฯ ไว้ที่ปริมาตรเก็บกักปกติสูงสุด

สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนสิริกิติ์ ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำอยู่ในอ่างร้อยละ ๕๐ อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง/ต่ำสุด ต่อมา ในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ปริมาตรน้ำในอ่างค่อย ๆ เพิ่มขึ้น จนกระทั่งปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เกิดพายุไต้ฝุ่นพัดเข้ามาในลุ่มน้ำยมและลุ่มน้ำน่านตอนบน ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณน้ำสูงสุด ๒๑๔ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เขื่อนได้เก็บกักน้ำไว้ทั้งหมดโดยระบายน้ำลงมาน้อยมากเพื่อช่วยบรรเทาอุทกภัยที่เกิดขึ้นที่จังหวัดพิจิตรและนครสวรรค์ ทำให้ปริมาตรน้ำในอ่างฯ สูงขึ้นไปอยู่ระหว่าง



เกณฑ์ควบคุมตัวบน/สูงสุด และตัวล่าง/ต่ำสุดที่ร้อยละ ๖๕ ของความจุ เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวได้เกิดภาวะน้ำท่วมขึ้นแล้วในลุ่มน้ำน่าน บริเวณเหนือเขื่อนสิริกิติ์และในลุ่มน้ำยมที่จังหวัดแพร่และสุโขทัย เนื่องจากไม่มีเขื่อนรองรับน้ำในลุ่มน้ำยม เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ร่องมรสุมกำลังแรงปกคลุมภาคเหนือ ทำให้มีฝนตกอย่างต่อเนื่องหลังจากพายุไต้ฝุ่นจิ้งมีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนมาก มีการปรับเพิ่มการระบายน้ำจากเขื่อนให้มากขึ้นปริมาตรน้ำเมื่อปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ อยู่ที่ร้อยละ ๘๐ ของความจุซึ่งเป็นเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน/สูงสุด และมีสภาพน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแพร่ อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก และอำเภอสางงาม จังหวัดพิจิตร เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ระยะต้นเดือนได้รับอิทธิพลจากพายุฝนและอิทธิพลของร่องมรสุมต่อเนื่องตลอดทั้งเดือนทำให้มีฝนตกต่อเนื่อง ปริมาตรน้ำในเขื่อนสูงขึ้นจนเกินเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน/สูงสุด จำเป็นต้องเพิ่มการระบายน้ำผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้า โดยระบายน้ำสูงสุด ๕๗ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน และต้องระบายน้ำเพิ่มเติมผ่านประตูระบายน้ำล้นระหว่างวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ ประมาณวันละ ๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่บริเวณแม่น้ำยมมีน้ำท่วมขังตั้งแต่จังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลกและพิจิตร เดือนกันยายน ๒๕๕๔ ร่องมรสุมยังคงมีอิทธิพลต่อเนื่อง และช่วงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ อิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เนสาท และนาลแก ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วมสูงในพื้นที่ท้ายเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ซึ่งเขื่อนสิริกิติ์ได้ปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ และลดการระบายน้ำลงเพื่อลดผลกระทบของพื้นที่ท้ายเขื่อน เดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนสิริกิติ์ได้ลดการระบายน้ำลงต่อเนื่องตั้งแต่ต้นเดือนจนเข้าสู่ภาวะปกติในช่วงปลายเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ โดยข้อมูลปริมาณน้ำรวมที่ไหลเข้าเขื่อนในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ พบว่าปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนภูมิพลรวม ๕,๖๙๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำระบายรวม ๒,๗๒๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนสิริกิติ์รวม ๓,๓๕๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำระบายรวม ๒,๗๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร จึงคิดเป็นน้ำที่ไหลเข้าอ่างทั้งสองในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ รวม ๙,๐๔๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำระบายออกรวม ๕,๔๔๗ ล้านลูกบาศก์เมตร เป็นน้ำที่เก็บกักไว้ในเขื่อนรวม ๓,๕๙๕ ล้านลูกบาศก์เมตร



สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนแควน้อยบำรุงแดน ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำอยู่ในอ่างร้อยละ ๓๑ ต่อมา ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ จากอิทธิพลของพายุฝนที่พัดเข้ามาบริเวณจังหวัดน่านและจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำตลอดเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนเพิ่มมากขึ้น ปริมาณน้ำสูงสุด ๔๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ปริมาตรน้ำในเขื่อนสูงขึ้นจนเกินเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตลิ่ง/สูงสุด ในช่วงกลางเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ จำเป็นต้องเพิ่มการระบายน้ำมากขึ้น โดยพิจารณาระบายน้ำร่วมกับเขื่อนสิริกิติ์ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ท้ายเขื่อนในจังหวัดพิษณุโลกและพิจิตร ขณะที่บริเวณแม่น้ำยมมีน้ำท่วมขังตั้งแต่จังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลกและพิจิตร เดือนกันยายน ๒๕๕๔ ร่องมรสุมยังคงมีอิทธิพลต่อเนื่อง และช่วงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ อิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เนสาท และนาแล ส่งผลให้ตลอดเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนมากถึง ๘๘๙ ล้านลูกบาศก์เมตร และสูงสุด ๔๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ปริมาตรน้ำในเขื่อนขึ้นไปถึงระดับเก็บกักปกติประกอบกับเขื่อนสิริกิติ์ได้ลดการระบายน้ำลง ทำให้เขื่อนแควน้อยบำรุงแดนระบายน้ำได้มากขึ้นในช่วงกลางเดือนกันยายน ๒๕๕๔ เดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ได้ลดการระบายน้ำลงต่อเนื่องตั้งแต่ต้นเดือนและรักษาระดับน้ำให้อยู่ที่ระดับเก็บกักน้ำปกติ โดยในปี ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อน ๓,๐๑๕ ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าค่าเฉลี่ยถึง ๑,๓๖๖ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างฯ ถึง ๑,๗๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็น ๑.๘ เท่าของความจุอ่างฯ

สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำอยู่ในอ่างร้อยละ ๓๑ ต่อมาในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนมาก น้ำในเขื่อนเริ่มสูงขึ้นและอยู่เหนือเกณฑ์ควบคุมมาก จึงเพิ่มการระบายน้ำอย่างต่อเนื่อง จนถึงต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ปริมาตรน้ำในอ่างฯ เริ่มเข้าสู่เกณฑ์ควบคุม แต่จากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น และนกเตน ร่องความกดอากาศต่ำตลอดเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนเพิ่มมากขึ้น ปริมาณน้ำสูงสุด ๘๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน โดยในช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔



มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างฯ มากถึง ๔,๐๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าความจุอ่างฯ ถึง ๕.๒ เท่า การบริหารจัดการอ่างฯ ทำได้เพียงการชะลอน้ำหลากโดยยกระดับน้ำให้สูงขึ้นเกินระดับน้ำเก็บกักสูงสุด ซึ่งเกินความจุที่ระดับเก็บกักปกติถึงร้อยละ ๑๓๐ และเร่งระบายน้ำในช่วงน้ำทะเลลง แต่เนื่องจากมีปริมาณน้ำหลากไหลลงมาเป็นจำนวนมาก เชื่อนป่าสักชลสิทธิ์จึงทำหน้าที่เพียงชะลอน้ำไม่ให้เคลื่อนตัวลงมาเร็วเท่านั้น โดยในปี ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อน ๕,๐๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าค่าเฉลี่ยถึง ๒,๕๗๕ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างฯ ถึง ๓,๒๗๙ ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็น ๔.๒ เท่าของความจุอ่างฯ

สำหรับการบริหารจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดน เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ที่อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๖ นั้น เนื่องจากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นในช่วงปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ทำให้เกิดน้ำท่วมหนักที่จังหวัดน่านและแพร่ มีน้ำไหลเข้าเขื่อนสิริกิติ์จำนวนมาก และเกิดภาวะน้ำท่วมในลุ่มน้ำยมบริเวณจังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก และพิจิตร จึงระบายน้ำจากเขื่อนสิริกิติ์เท่าที่จำเป็นและตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ได้ระบายน้ำมากขึ้น ส่วนเขื่อนภูมิพลระดับน้ำยังอยู่ต่ำกว่าใกล้เกณฑ์เก็บกักน้ำต่ำสุด และเป็นช่วงฤดูฝนไม่มีความต้องการใช้น้ำด้านทำนํ้ามากนัก จึงระบายน้ำจากเขื่อนไม่มาก ต่อมาจากอิทธิพลของพายุจรและร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงพาดผ่านภาคเหนืออย่างต่อเนื่องช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มากขึ้น รวมทั้งเกิดน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร กำแพงเพชร และบางอำเภอของจังหวัดนครสวรรค์ ในช่วงต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เขื่อนสิริกิติ์มีปริมาณน้ำมากเกินกว่าเกณฑ์เก็บกักน้ำสูงสุดจำเป็นต้องระบายในอัตราที่สูงกว่าปกติ และต้องเปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ นอกจากนี้ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดนซึ่งตั้งอยู่ลุ่มน้ำน่านมีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนสูงเช่นกัน ได้บริหารจัดการน้ำสลับการระบายน้ำสูงสุดไม่ให้ตรงกับช่วงเวลาที่เขื่อนสิริกิติ์ระบายน้ำสูงสุด และให้มีปริมาณน้ำที่ระบายทั้งสองเขื่อนรวมกันไม่เกิดภาวะน้ำล้นตลิ่งลำน้ำน่าน ซึ่งสามารถช่วยยับยั้งอุทกภัยในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก ในช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ได้ ส่วนเขื่อนภูมิพลถึงแม้ว่าจะมีปริมาณ



น้ำไหลลงเขื่อนในช่วงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มากกว่าที่เคย แต่ยังมีพื้นที่รับน้ำเพียงพอ และมีพื้นที่น้ำท่วมท้ายเขื่อน แต่หลังจากอิทธิพลของ พายุเนสาด และนาแลก เกิดฝนตกหนักบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อน เกิดภาวะ น้ำท่วมในเขตจังหวัดเชียงใหม่ มีน้ำไหลลงเขื่อนและระดับน้ำในเขื่อนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเกินเกณฑ์เก็บกักน้ำสูงสุด เพื่อความปลอดภัยของตัวเขื่อน จึงมีความจำเป็นต้อง ระบายน้ำและเปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๕ ถึงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ส่วนเขื่อนปาสักชลสิทธิ์ที่มีน้ำไหลลงเขื่อนอยู่ในเกณฑ์ สูงสุดตั้งแต่เริ่มเก็บกักน้ำ และมีน้ำเก็บกักสูงกว่าเกณฑ์เก็บกักสูงสุด ตั้งแต่ปลายเดือน กันยายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ได้ใช้เขื่อนในการชะลอและระบายน้ำเท่าที่จำเป็นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ท้ายเขื่อนและตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยาเท่าที่ทำได้ นอกจากนี้ในช่วงน้ำทะเลหนุนสูงยังใช้เขื่อนปาสักชลสิทธิ์ชะลอน้ำ ระบายน้ำให้น้อยที่สุด และควบคุมให้น้ำผ่านเขื่อนพระรามหกให้น้อยที่สุดช่วยลดปริมาณน้ำในแม่น้ำปาสัก ที่มาสมทบกับแม่น้ำเจ้าพระยาลงสู่อ่าวไทย ลดผลกระทบที่เกิดจากแม่น้ำเจ้าพระยา ยกตัวสูงขึ้นที่มีต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่จังหวัดปทุมธานีลงไปถึง อ่าวไทย ส่วนการบริหารจัดการน้ำทำนั้น เมื่อฝนตกมากขึ้นในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ และปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำยม และมีน้ำสะสม ในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้แจ้งเตือนจังหวัดน่านให้เตรียมรับมือ ฝนตกหนักจากพายุโซนร้อนไหหม่า และแจ้งเตือนจังหวัดแพร่เพื่อเตรียมรับน้ำหลาก พร้อมใช้ระบบผันน้ำยม - น่าน เข้าสู่คลองหกบาท และแม่น้ำยมสายเก่าลงสู่แม่น้ำน่าน ทำให้พื้นที่ชุมชนเมืองจังหวัดสุโขทัยไม่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม พร้อมแจ้งเตือน จังหวัดเชียงรายจากน้ำในลำน้ำกกสูงขึ้น และแจ้งเตือนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ ให้พร้อมเตรียมรับสถานการณ์ฝนตกหนักจากพายุโซนร้อนนกเตน และร่อง ความกดอากาศต่ำที่พัดผ่านภาคเหนือ ส่งผลให้มีฝนตกหนักในลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน มีน้ำล้นตลิ่งและท่วมสูงในบริเวณจังหวัดตาก แพร่ สุโขทัย พิชญ์โลก พิจิตร และอุตรดิตถ์ ทำให้มีน้ำจากภาคเหนือไหลลงสู่ภาคกลางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงได้ ลดระดับน้ำหน้าเขื่อนเจ้าพระยาลงจากปกติ + ๑๖.๕๐ เมตร (รทก.) เหลือ + ๑๔.๘๐ เมตร (รทก.) และต่ำสุด + ๑๔.๖๐ เมตร (รทก.) เพื่อเพิ่มพื้นที่รองรับน้ำหน้าเขื่อน พร้อมเร่ง ระบายน้ำด้านท้ายเขื่อนลงสู่ทะเล โดยไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ลุ่มต่ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา



รวมทั้งลดการรับน้ำเข้าระบบชลประทานและพื้นที่การเกษตรไว้เตรียมรับน้ำจำนวนมาก
 ที่ไหลสู่พื้นที่ตอนล่าง ขณะนั้นเกิดภาวะน้ำล้นตลิ่งในที่ลุ่มต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ออกประกาศเตือนประชาชนที่อยู่สองฝั่งคลองบางหลวง และที่ลุ่ม
 น้ายม น่าน เจ้าพระยา เตรียมการป้องกัน และขนย้ายสิ่งของขึ้นที่สูง ในช่วง
 เดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีฝนตกหนักตลอดเดือน ปริมาณน้ำในลุ่มน้ำตอนบนอยู่ใน
 เกณฑ์สูง มีน้ำล้นตลิ่งในบางพื้นที่ น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เอ่อล้นตลิ่ง
 กัดเซาะคันกันน้ำประตुरะบายน้ำบางโฉมศรีขาดเป็นจุดแรก และต่อเนื่องอีกหลายแห่ง
 เมื่อมีน้ำจำนวนมากไหลผ่านเขื่อนเจ้าพระยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงยกระดับน้ำหน้าเขื่อน
 เจ้าพระยาขึ้นเป็น + ๑๗.๐๐ เมตร (รทก.) เพื่อชะลอน้ำหลากหรือหน่วงน้ำ เป็นการ
 บรรเทาพื้นที่น้ำท่วมด้านท้ายเขื่อนเจ้าพระยา และรับน้ำเข้าพื้นที่ทั้งสองฝั่งโดยไม่ให้เกิด
 ผลกระทบกับพื้นที่ที่กำลังเก็บเกี่ยว พร้อมออกประกาศแจ้งเตือนประชาชนด้านท้ายเขื่อน
 เจ้าพระยา โดยได้มีประกาศเตือน รวม ๑๑ ฉบับ นอกจากนั้น ศูนย์ประมวลวิเคราะห์
 สถานการณ์น้ำในระดับสำนักชลประทาน และระดับโครงการชลประทานได้มีการรายงาน
 สถานการณ์น้ำและปริมาณน้ำที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยาจากจังหวัดนครสวรรค์
 ผ่านเขื่อนเจ้าพระยาและสถานีวัดน้ำ C.๒๙ อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
 โดยตั้งแต่เดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีอัตราการไหลประมาณ ๒,๗๐๐
 ถึง ๔,๖๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และได้มีประกาศแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด
 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ ส่วนการบริหารจัดการน้ำในทุ่งนั้น เนื่องจาก
 คันกันน้ำ คันคลองชลประทาน และอาคารบังคับน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาได้ก่อสร้างไว้
 นานมาแล้วตั้งแต่เริ่มการพัฒนาระบบชลประทานในทุ่งเจ้าพระยาใหญ่ แม้ว่าจะมีการ
 เสริมแนวเพื่อความแข็งแรงแล้วก็ตาม แต่จากปริมาณน้ำจำนวนมากไหลผ่าน ระดับน้ำ
 ในแม่น้ำเจ้าพระยายกตัวสูงขึ้นเอ่อล้นข้ามและกัดเซาะคันกันน้ำขาดหลายแห่ง น้ำได้
 ไหลป่าเข้าสู่พื้นที่ทุ่งซึ่งไม่มีอาคารควบคุมบังคับน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ร่วมกับหน่วยงาน
 ที่เกี่ยวข้องได้บริหารจัดการน้ำภายใต้เครื่องมือที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับมี
 ความขัดแย้งของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณนอกคันกันน้ำและในคันกันน้ำเป็นอุปสรรค
 ในการเร่งปิดคันกันน้ำที่ขาดจึงก่อให้เกิดน้ำท่วมหนักขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ใช้ระบบชลประทานที่มีอยู่เป็นเครื่องมือบริหารจัดการน้ำให้เกิด
 ผลกระทบกับพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลน้อยที่สุดโดยเสริมคันคลองแล้ว



เร่งระบายน้ำตามคลองแนวตั้งออกแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำนครนายก แม่น้ำบางปะกง โดยใช้สถานีสูบน้ำที่มีอยู่และเสริมเครื่องสูบน้ำเคลื่อนที่ ในพื้นที่ตอนล่างได้เร่งกระจายน้ำลงสู่คลองชายทะเลแล้วเร่งสูบน้ำออกสู่อ่าวไทย โดยสถานีสูบน้ำสุวรรณภูมิ สถานีสูบน้ำเจริญราษฎร์ ฯลฯ แต่ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ เนื่องจากได้รับการขัดขวางจากประชาชนบริเวณประตูระบายน้ำ จนทำให้สถานการณ์รุนแรงเกินกว่าคลองรังสิตประยูรศักดิ์จะรับได้ น้ำจำนวนมากจากคลอง ๑ และคลอง ๒ จึงไหลทะลักเข้าสู่คลองหกวาสายล่าง และยังได้รับการต่อต้านการทำแนวป้องกันบริเวณริมคลองรังสิตประยูรศักดิ์ด้านใต้ ทำให้น้ำไหลป่าผ่านจุดขาดของคันกันน้ำเข้าสู่กรุงเทพมหานครบริเวณถนนพหลโยธินและถนนวิภาวดีรังสิต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้รับมอบหมายให้ดูแลพื้นที่ฝั่งตะวันตกตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงได้ดำเนินการ โดยมาตรการที่ ๑ ลดปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาทำจีน และแม่น้ำน้อย รวมทั้งลดปริมาณน้ำไหลเข้าพื้นที่ทุ่งฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยลดปริมาณน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำน้อย พร้อมซ่อมแซมอาคารชลประทานและอุดรอยรั่วคันกันน้ำตามแนวแม่น้ำเจ้าพระยา ฝั่งตะวันตก มาตรการที่ ๒ ระบายน้ำออกจากทุ่งเจ้าเจ็ด - บางยี่หน ทุ่งพระยาบันลือ และทุ่งพระพิมลโดยระบายผ่านประตูระบายน้ำฝั่งแม่น้ำท่าจีน ๖๒ แห่ง และระบายผ่านประตูระบายน้ำฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ๔๖ แห่งและสูบน้ำจากสถานีสูบน้ำถาวรฝั่งแม่น้ำท่าจีน ๓๑ สถานี และแม่น้ำเจ้าพระยา ๒๒ สถานี และด้วยเครื่องสูบน้ำเคลื่อนที่ฝั่งแม่น้ำท่าจีน ๒๒๖ เครื่อง ฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ๔ เครื่อง มาตรการที่ ๓ เพิ่มความเร็วของกระแส น้ำ โดยติดตั้งเครื่องผลักดันน้ำที่อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม จำนวน ๓๗ เครื่อง และในเขตโครงการชลประทานสมุทรสาคร จำนวน ๑๔ เครื่อง และมาตรการที่ ๔ การระบายน้ำจำเพาะในแต่ละพื้นที่ โดยแบ่งเป็นโซน สนับสนุนเครื่องสูบน้ำซ่อมแซมแนวกระสอบทรายตามแนวคันดินเดิมที่ชำรุดเสียหาย วางกระสอบทรายเพิ่มเติมและเร่งสูบน้ำออกจากพื้นที่เมื่อระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาและแม่น้ำท่าจีนลดลงต่ำกว่าระดับน้ำในทุ่ง เปิด - ปิด ประตูระบายน้ำตามช่วงการขึ้นลงของน้ำทะเล รวมทั้งขุดเจาะแนวคันกันน้ำบริเวณประตูระบายน้ำเพื่อระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาได้มากขึ้น จนกระทั่งสถานการณ์เริ่มเข้าสู่ภาวะปกติในบางพื้นที่ตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔



กล่าวโดยสรุป ในปี ๒๕๕๔ มีปริมาณฝนตกในภาคเหนือสูงสุดตั้งแต่
กรมอุตุนิยมวิทยาเก็บข้อมูลสถิติน้ำฝน โดยสูงกว่าค่าเฉลี่ย ๓๐ ปี มาก ทำให้มีน้ำไหลลง
เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดน และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์มากที่สุดตั้งแต่
เริ่มเก็บกักน้ำ ถึงแม้ว่าจะทำการพร่องน้ำไว้รองรับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเข้าฤดูฝนแต่
ไม่สามารถรองรับน้ำที่มีจำนวนมหาศาลได้ทั้งหมด จำเป็นต้องระบายน้ำออกบางส่วน
เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกับความมั่นคงของตัวเขื่อน สำหรับพื้นที่ท้ายเขื่อนมีฝนตกหนัก
ต่อเนื่องตั้งแต่ต้นฤดูฝนจนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ทำให้มีปริมาณน้ำท่าตามลำน้ำปิง วัง
ยม น่าน และเจ้าพระยา สูงมาก และมีน้ำท่วมขังในพื้นที่ท้ายเขื่อนอย่างต่อเนื่องตั้งแต่
เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ประกอบกับชุมชนเมืองต่าง ๆ ได้ป้องกันตนเอง
เกือบตลอดลำน้ำเจ้าพระยาตั้งแต่จังหวัดนครสวรรค์ลงมาถึงอ่าวไทยทำให้ปริมาณน้ำ
ในลำน้ำยกตัวสูงขึ้นเกิดน้ำเอ่อล้นตลิ่งกัดเซาะคันกันน้ำขาดและบางจุดน้ำเอ่อล้น
ข้ามคันกันน้ำทั้งสองฝั่ง รวมทั้งมีปัญหามวลชนทำให้ไม่สามารถปิดกันคันกันน้ำที่ขาดได้
ทำให้มีน้ำไหลเข้าท่วมพื้นที่ทั้งสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาเป็นบริเวณกว้าง นอกจากนี้
จากภาวะฝนตกหนักและต่อเนื่องในพื้นที่ลุ่มน้ำตอนบนทำให้มีปริมาณน้ำมากเอ่อล้นตลิ่ง
ในลำน้ำต่าง ๆ เช่น ลำน้ำปิง ที่สถานีวัดน้ำ P.๑ สะพานนารัฐ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่
(ระดับตลิ่ง ๓.๗๐ เมตร) มีน้ำล้นตลิ่งช่วงวันที่ ๒๘ กันยายน ถึง ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔
สูงสุดวัดได้ ๔.๙๔ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๑.๒๔ เมตร ลำน้ำยม ที่สถานีวัดน้ำ Y.๑C
อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ (ระดับตลิ่ง ๘.๒๐ เมตร) มีน้ำล้นตลิ่งในช่วงวันที่ ๒๗
ถึง ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๔ วันที่ ๓๑ กรกฎาคม ถึง ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๑๒
ถึง ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ สูงสุดวัดได้ ๑๐.๔๐ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๒.๒๐ เมตร ที่สถานี
วัดน้ำ Y.๑๖ อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก (ระดับตลิ่ง ๗ เมตร) มีน้ำล้นตลิ่งในช่วง
วันที่ ๓ กรกฎาคม ถึง ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ สูงสุดวัดได้ ๑๑.๒๓ เมตร สูงกว่าตลิ่ง
๔.๒๓ เมตร ที่สถานีวัดน้ำ Y.๑๗ อำเภอสามง่าม จังหวัดพิจิตร (ระดับตลิ่ง ๕.๕๖ เมตร)
มีน้ำล้นตลิ่งในช่วงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ถึง ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ สูงสุดวัดได้ ๖.๙๒ เมตร
สูงกว่าตลิ่ง ๑.๓๖ เมตร ลำน้ำน่าน ที่สถานีวัดน้ำ N.๗A อำเภอเมือง จังหวัดพิจิตร
(ระดับตลิ่ง ๑๐.๗๘ เมตร) มีน้ำล้นตลิ่งในช่วงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ถึง ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๔
สูงสุดวัดได้ ๑๑.๕๖ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๐.๗๘ เมตร ที่สถานีวัดน้ำ N.๘A อำเภอบางมูลนาค
จังหวัดพิจิตร (ระดับตลิ่ง ๑๑.๒๙ เมตร) มีน้ำล้นตลิ่งในช่วงวันที่ ๑๙ สิงหาคม



ถึง ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ สูงสุดวัดได้ ๑๑.๕๖ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๐.๗๘ เมตร ที่สถานีวัดน้ำ N.๖๗ อำเภอชุมแสง จังหวัดนครสวรรค์ (ระดับตลิ่ง ๒๘.๓๐ เมตร) มีน้ำล้นตลิ่งในช่วง วันที่ ๒๐ กันยายน ถึง ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ สูงสุดวัดได้ ๒๘.๔๙ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๐.๑๙ เมตร ลำน้ำสะแกกรัง ที่สถานีวัดน้ำ Ct.๒A อำเภอเมือง จังหวัดอุทัยธานี (ระดับตลิ่ง ๒๑.๓๔ เมตร) มีน้ำล้นตลิ่งในช่วงวันที่ ๑๖ กันยายน ถึง ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ สูงสุดวัดได้ ๒๑.๖๖ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๐.๓๒ เมตร แม่น้ำเจ้าพระยา ที่สถานีวัดน้ำ C.๒ อำเภอเมือง จังหวัดนครสวรรค์ (ระดับตลิ่ง ๒๖.๒๐ เมตร) มีน้ำล้นตลิ่งในช่วงวันที่ ๑๕ กันยายน ถึง ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ สูงสุดวัดได้ ๒๖.๘๗ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๐.๖๗ เมตร ด้านท้ายเขื่อนเจ้าพระยา ที่สถานีวัดน้ำ C.๑๓ อำเภอสรรพยา จังหวัดชัยนาท (ระดับตลิ่ง ๑๖.๓๔ เมตร) มีน้ำล้นตลิ่งในช่วงวันที่ ๑๕ กันยายน ถึง ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ สูงสุดวัดได้ ๑๗.๙๑ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๑.๕๗ เมตร ที่สถานีวัดน้ำ C.๓ อำเภอเมือง จังหวัดสิงห์บุรี (ระดับตลิ่ง ๑๑.๗๐ เมตร) ในช่วงวันที่ ๖ กันยายน ถึง ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ มีระดับสูงสุด ๑๓.๐๕ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๑.๓๕ เมตร ที่สถานีวัดน้ำ C.๗A อำเภอเมือง จังหวัดอ่างทอง (ระดับตลิ่ง ๙.๓๒ เมตร) มีระดับน้ำสูงสุด ๙.๒๘ เมตร เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ ไม่ล้นตลิ่ง เนื่องจากคันกันน้ำที่ประตูระบายน้ำบางโฉมศรีขาด ที่สถานีวัดน้ำ C.๒๙ อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ระดับตลิ่ง ๔.๐๙ เมตร) มีระดับน้ำสูงสุด ๔.๒๑ เมตร เมื่อวันที่ ๒๓ ถึง ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ สูงกว่าตลิ่ง ๐.๑๒ เมตร และที่สถานีวัดน้ำ C.๓๕ อำเภอบางบาล จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (ระดับตลิ่ง ๔.๕๘ เมตร) เริ่มล้นตลิ่งเมื่อวันที่ ๙ กันยายน ถึง ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ มีระดับน้ำสูงสุด ๕.๙๑ เมตร สูงกว่าตลิ่ง ๑.๓๓ เมตร สำหรับกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ซึ่งได้รับอิทธิพลจากการขึ้นลงของน้ำทะเล เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่สถานีวัดน้ำ C.๒๒A อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (ระดับตลิ่ง ๑.๐๔ ถึง ๑.๑๖ เมตร) วัดได้ ๒.๕๖ เมตร จากระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) ที่สถานีวัดน้ำ C.๔ สะพานพุทธฯ วัดได้ ๒.๑๑ เมตร (รทก.) เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่สถานี วัดน้ำ C.๒๒A อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (ระดับตลิ่ง ๑.๑๐ ถึง ๑.๑๒ เมตร) วัดได้ ๒.๙๑ เมตร (รทก.) ที่สถานีวัดน้ำ C.๔ สะพานพุทธฯ วัดได้ ๒.๒๙ เมตร (รทก.) เมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่สถานีวัดน้ำ C.๒๒A อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (ระดับตลิ่ง ๑.๑๑ ถึง ๑.๓๘ เมตร) วัดได้ ๓.๒๑ เมตร (รทก.) ที่สถานีวัดน้ำ C.๔



สะพานพุทธฯ วัดใต้ ๒.๖๖ เมตร (รทก.) ที่สถานีสามเสน (C.๑๒) วัดใต้ ๒.๘๕ เมตร (รทก.) วันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่สถานีวัดน้ำ C.๒๒A อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (ระดับตลิ่ง ๑.๑๙ ถึง ๑.๒๗ เมตร) วัดใต้ ๓.๐๑ เมตร (รทก.) ที่สถานีวัดน้ำ C.๔ สะพานพุทธฯ วัดใต้ ๒.๗๐ เมตร ที่สถานีสามเสน C.๑๒ วัดใต้ ๒.๕๓ เมตร (รทก.) เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๔ ที่สถานีวัดน้ำ C.๒๒A อำเภอปากเกร็ด วัดใต้ ๒.๖๓ เมตร (รทก.) ที่สถานีวัดน้ำ C.๔ สะพานพุทธฯ วัดใต้ ๒.๔๕ เมตร (รทก.)

สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหอุทกภัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ปี ๒๕๕๔ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่อำนวยการประสานแผนและบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคราชการ เอกชน ประชาชน และอาสาสมัคร รวมทั้ง กำกับดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย และเมื่อกรมอุตุนิยมวิทยาได้ประกาศว่าฤดูฝนได้เริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๖/ว ๑๘๒๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ สั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มระดับจังหวัด และให้อำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ระดับอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและให้ดำเนินการตามมาตรการแนวทางทั้งก่อนเกิดภัย เมื่อเกิดภัย และหลังเกิดภัย ต่อมา ได้มีการประชุมคณะกรรมการอำนวยการศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ และได้กำหนดมาตรการเพื่อให้จังหวัดถือปฏิบัติ เช่น ปรับปรุงพื้นที่รองรับการอพยพให้เหมาะสม และเตรียมพร้อมในการพิทักษ์สถานที่สำคัญ จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการรองรับเหตุฉุกเฉิน ศูนย์เฝ้าระวังติดตามสถานการณ์ เพื่อการแจ้งเตือนภัย ช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่ม โดยระดมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และหน่วยงานที่มีศักยภาพในการช่วยเหลือ ให้มาปฏิบัติร่วมกันเป็นประจำทุกวัน ให้ศูนย์ อปพร. ทุกจังหวัดจัดทำข้อมูลทีมกู้ชีพกู้ภัย



และบันทึกลงเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ เพื่อใช้ในการประสานงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน และจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ที่คาดการณ์ว่าอาจเกิดน้ำท่วมตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ จึงแจ้งเตือนจังหวัดและศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตให้เตรียมความพร้อมรับสถานการณ์โดยจัดเจ้าหน้าที่อยู่เวรตลอด ๒๔ ชั่วโมง รวมทั้งเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ไว้ให้พร้อม นอกจากนี้ยังให้จังหวัดปรับกระบวนการทำงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัยตามแนวนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการทำงานแบบบูรณาการ (One Stop Service) และแนวทาง ๒P๒R ที่มีความสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ซึ่งประกอบด้วย การเตรียมการ (Preparation) การเผชิญเหตุ (Response) การฟื้นฟู (Recovery) และการป้องกันระยะยาว (Prevention) และจากอิทธิพลของพายุโซนร้อนนกเตน ประกอบกับร่องมรสุมกำลังแรงพาดผ่านและหย่อมความกดอากาศต่ำปกคลุมประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ส่งผลให้สถานการณ์เป็นความรุนแรงระดับ ๓ ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ กอปรกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการต้องเข้าควบคุมสถานการณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๓๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) เพื่อใช้ในการบัญชาการ และจัดตั้งศูนย์สนับสนุนการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (ศอส.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ครอบคลุมทั้งการเตรียมพร้อม การติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ การป้องกัน การช่วยเหลือเยียวยา และการฟื้นฟูบูรณะภายหลังเกิดภัย ประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนเพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน และเพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานของ คอส. และผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถแก้ไขปัญหาโดยเร็ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมอบหมายรัฐมนตรีรับผิดชอบเร่งรัด กำกับ ติดตามการกู้วิกฤตจากภัยพิบัติธรรมชาติ



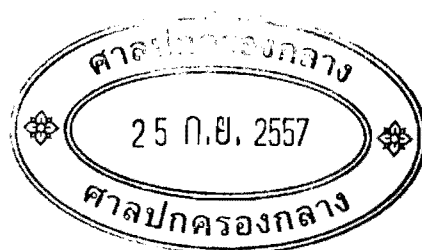
เพื่อช่วยเหลือประชาชนโดยเร่งด่วน โดยแบ่งพื้นที่เป็น ๓ กลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดที่ต้องเตรียมรับน้ำที่ปล่อยจากเขื่อน กลุ่มจังหวัดที่มีน้ำท่วมขังยาวนาน และกลุ่มจังหวัดที่ต้องเร่งระบายน้ำ อีกทั้งได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมีคำสั่งให้ ศอส. จัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการแก่วิกฤตน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ทุกหน่วยงานนำไปปฏิบัติพร้อมทั้งให้ ศอส. รายงานผลการปฏิบัติงานทุกวัน นอกจากนี้ยังได้สั่งการให้จังหวัดปรับใช้ “บางระกำโมเดล” เป็นต้นแบบการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่และมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นเจ้าภาพดำเนินการตามนโยบาย ๒P๒R พร้อมทั้งรายงานผล Check List เพื่อประมวลสรุปเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ได้จัดทำแนวทางปฏิบัติของผู้อำนวยการแต่ละระดับทุกจังหวัด (ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่น) เพื่อตรวจสอบรายการกิจกรรมที่รับผิดชอบและรายงานให้ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทราบทุกครั้งที่เกิดเหตุ นอกจากนี้ ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติได้ติดตามสถานการณ์และดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ โดยจัดวางระบบแจ้งเตือนภัยและประกาศแจ้งเตือนภัยเรื่องฝนตกหนัก น้ำท่วมฉับพลัน คลื่นลมแรง ภัยพายุโซนร้อน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ สถานการณ์อุทกภัยได้กระจายไปหลายจังหวัดทั่วทุกภาค ถือว่าเข้าขั้นวิกฤตและรุนแรงที่สุดในรอบหลายสิบปี ปริมาณน้ำที่เพิ่มขึ้นผิดปกติครอบคลุมถึง ๕๙ จังหวัด กอปรกับมวลน้ำกำลังตรงสู่กรุงเทพมหานคร ขณะที่พื้นที่บางแห่งในหลายจังหวัดต้องเผชิญภัยภาวะน้ำป่าไหลหลาก ดินโคลนถล่ม ส่งผลต่อวิถีชีวิตความปลอดภัยรวมทั้งทรัพย์สินของประชาชน และระบบสาธารณูปโภคเกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก และสถานการณ์ยังคงรุนแรงและคุกคามมากขึ้นเรื่อย ๆ เข้าขั้นกลายเป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ซึ่งเกินกว่าที่การบริหารจัดการในภาวะปกติจะรับมือได้เป็นความรุนแรงระดับ ๔ ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ กอปรกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเข้าควบคุมสถานการณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ จัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเป็นหน่วยบัญชาการที่บูรณาการหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน



ในการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยแบบเบ็ดเสร็จ และให้ คอส. ในฐานะองค์กรปฏิบัติ จากความรุนแรงระดับ ๓ เปลี่ยนเป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูลและประเมินสถานการณ์ ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้กรุงเทพมหานครและจังหวัดดำเนินการป้องกันพื้นที่สำคัญ และจัดทำแผนอพยพ พร้อมทั้งมอบหมายผู้บริหารระดับสูงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และสำนักนายกรัฐมนตรีประสานการปฏิบัติร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ทุกจังหวัด ปรับภารกิจศูนย์ คอส. ให้สอดคล้องกับระบบงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้จังหวัดสนับสนุน การช่วยเหลือจังหวัดที่ประสบอุทกภัยวิกฤติ ๑๐ จังหวัด (จังหวัดเป้าหมาย) ทั้งนี้ จังหวัดเป้าหมายและจังหวัดสนับสนุนที่ต้องเร่งดำเนินการเป็นลำดับแรก คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครสวรรค์ และปทุมธานี โดยเฉพาะจังหวัดปทุมธานีได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบคำสั่ง นายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๙/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ มอบหมายให้ กระทรวงกลาโหมปฏิบัติงานในเขตพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาพลชนที่คัดค้านการปิดประตูระบายน้ำและการสร้างคันกันน้ำ สถานการณ์อุทกภัยในหลายจังหวัดได้รับผลกระทบ ร้ายแรง จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว ซึ่งต้องมีการบริหารงานร่วมกันหลายพื้นที่ ให้มีความสอดคล้องกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งกำหนดพื้นที่ ๒๑ จังหวัด และกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และแต่งตั้งคณะทำงานบริหารจัดการระบายน้ำในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรง ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ และที่ ๒๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบริหารจัดการน้ำและด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น ให้คำปรึกษาแนะนำในการบริหารจัดการระบายน้ำ และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิต ในกรณีมวลน้ำสามารถไหลผ่านแนวกันเข้าสู่พื้นที่เศรษฐกิจชั้นในกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือ ลับ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ กำหนดแผน การเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล พร้อมทั้ง แจ้งจังหวัดให้เตรียมพร้อม โดยให้ดำเนินการ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่เป็นพื้นที่ประสบภัย (พื้นที่ต้นทาง) และกรณีที่เป็นพื้นที่ปลอดภัยสาธารณะ (พื้นที่ปลายทาง) และแจ้ง ผู้ว่าราชการจังหวัด/กรุงเทพมหานครใช้คู่มือบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว เป็นแนวทางในการเปิดศูนย์พักพิงชั่วคราว ในด้านการให้ความช่วยเหลือเยียวยา



แก่ผู้ประสบภัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการเงินและสิ่งของที่ได้รับบริจาค โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานและในฐานะประธานคณะกรรมการกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย (สำนักนายกรัฐมนตรี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการ ติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินบริจาค จำนวน ๔ คณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงที่ ๑๑ ได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามมติคณะรัฐมนตรีคราวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท ใน ๔ กรณี คือ (๑) น้ำท่วมถึงบ้านพักอาศัยโดยฉับพลัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย (๒) บ้านพักอาศัยถูกน้ำท่วมขังติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๗ วัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย (๓) บ้านพักอาศัยได้รับความเสียหายจากอุทกภัยน้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่ม (๔) กรณีวาตภัยและคลื่นลมแรงทำให้บ้านพักอาศัยและทรัพย์สินได้รับความเสียหาย (ภาคใต้) โดยทั้ง ๔ กรณี ต้องเป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัยประจำในพื้นที่ประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และมีหนังสือรับรองผู้ประสบภัยที่ท้องถิ่นออกให้ กรณีผู้ประสบภัยซ้ำซ้อนทั้ง ๔ กรณี ให้ได้รับการช่วยเหลือเพียงกรณีเดียว และให้ความช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ได้มอบอำนาจการอนุมัติเงินอุดหนุนราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ นอกจากนี้ยังมีการให้ความช่วยเหลือจากกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยสำนักนายกรัฐมนตรีและหลังเกิดอุทกภัยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการและกลไกการปฏิบัติงานฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย จำนวน ๕ คณะ เพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และความเป็นอยู่ เป็นต้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานประสานโครงการช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย พร้อมทั้งแจ้งให้จังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย เรียกว่า กพย. จังหวัด ขณะเดียวกันเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ฟื้นฟูความเชื่อถือ และสร้างความมั่นคงและความมั่นคงของประเทศจากวิกฤติภัยธรรมชาติให้กลับฟื้นคืนมาในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศใช้ระเบียบและออกคำสั่งต่าง ๆ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ คำสั่งแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) คำสั่งแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) เป็นต้น

สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ซึ่งได้รับการจัดตั้งโดยคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ มีอำนาจหน้าที่เป็นหน่วยบัญชาการที่บูรณาการระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน ในการอำนวยความสะดวกและปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยแบบเบ็ดเสร็จ ได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาอุทกภัยโดยประชุมร่วมกับรัฐมนตรี ผู้นำเหล่าทัพ อธิบดีกรมต่าง ๆ และผู้ว่าราชการจังหวัด อย่างต่อเนื่องทุกวันเพื่อรับทราบสถานการณ์และกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหา ลงพื้นที่ประสบภัยเพื่อตรวจสอบสภาพปัญหา และนำข้อมูลมาวิเคราะห์หาแนวทางป้องกันและแก้ไขปัญหา กำกับการระบายน้ำลงทะเลทางด้านตะวันออกจากคลองระพีพัฒน์ จัดการปัญหาน้ำเน่าเสีย ประสานการทำงานร่วมกับคณะทำงานบริหารจัดการระบายน้ำในพื้นที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรง ตลอดจนผู้รับผิดชอบหลักตามคำสั่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ วางแผนการเคลื่อนย้ายและจัดเตรียมที่พักอาศัยให้แก่ผู้ประสบอุทกภัย กำกับดูแลการจัดส่งอาหาร เครื่องอุปโภค และสิ่งของบริจาคให้ผู้ประสบอุทกภัย ประสานการทำงานกับกระทรวงกลาโหม ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดตั้งศูนย์ประสานการปฏิบัติทางอากาศ และศูนย์การค้นหาและช่วยชีวิต และประสานงานกับกระทรวงการต่างประเทศ ซึ่งได้รับมอบหมายให้จัดตั้งศูนย์รับความช่วยเหลือจากมิตรประเทศ ติดตามความเดือดร้อนของประชาชนจากข้อมูลร้องทุกข์ผ่านสายด่วนและจากการติดตามวิเคราะห์ข่าว รวมทั้งการรับแจ้งจากเจ้าหน้าที่และประชาชนซึ่งร้องทุกข์ผ่านศูนย์รับเรื่องร้องเรียน สำหรับด้านการประชาสัมพันธ์ได้จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการประชาสัมพันธ์เป็นศูนย์รวมข่าวสารและสื่อมวลชน สำหรับแถลงข่าวและชี้แจงข้อมูลเพื่อเผยแพร่ผ่านทางสื่อโทรทัศน์ วิทยุ และหนังสือพิมพ์

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่เกิดน้ำท่วมใหญ่ เกิดจากการบริหารจัดการน้ำผิดพลาดของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖



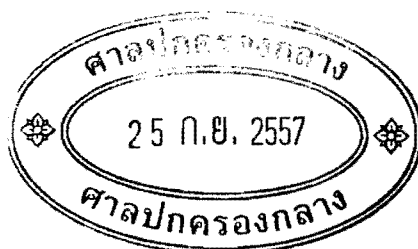
ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้มีแผนการจัดการน้ำตามปกติเหมือนทุก ๆ ปี โดยนับแต่เมื่อเข้าสู่ฤดูแล้งจนถึงประมาณต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ได้มีการพร่องน้ำในเขื่อนต่าง ๆ ให้เป็นไปตามเกณฑ์การควบคุมในระดับกักเก็บน้ำสูงสุดและกักเก็บน้ำต่ำสุด เพื่อมิให้เกิดความเสี่ยงในการบริหารจัดการน้ำตามความจุของเขื่อนและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับผู้ใช้น้ำ ดังนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ และที่ ๓ ซึ่งมีความรู้ความชำนาญตามสายงานในการบริหารจัดการน้ำย่อมตระหนักดีว่าในช่วงเวลาใด ระดับน้ำขนาดไหนและจะต้องจัดการอย่างไร ในภาวะการณ์อันเป็นปกติตามฤดูกาลและไม่วิกฤติถึงขนาดแล้ว การบริหารจัดการน้ำจะสามารถดำเนินไปได้ตามแผนที่ได้ประเมินสถานการณ์ไว้ และถึงแม้มีแผนการจัดการน้ำไว้แล้วก็ตาม แต่หากมีปัจจัยอื่นนอกเหนือจากการคาดการณ์หรือแตกต่างไปจากแผน เช่น มีพายุและฝนตกหนักเหนือเขื่อนมีน้ำไหลลงสู่เขื่อนในปริมาณมาก จะต้องมีการปรับแผนให้สอดคล้องกับสถานการณ์เสมอ ในปี ๒๕๕๔ เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดน และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ได้มีการพร่องน้ำไว้แล้วเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ เหลือเพียงร้อยละ ๔๕ ๕๐ และ ๓๑ ของความจุของเขื่อน ตามลำดับ ซึ่งต่ำกว่าเกณฑ์การกักเก็บน้ำต่ำสุด ต่อมาเกิดฝนตกหนักในช่วงเดือนมิถุนายนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีน้ำจํานวนมหาศาลไหลลงสู่เขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ และลำน้ำต่าง ๆ จนเกิดเป็นภาวะน้ำหลากยากแก่การควบคุมหรือบริหารจัดการได้ตามปกติ การบริหารจัดการน้ำในภาวะเช่นนี้ได้มีหลายหน่วยงานร่วมกันประเมินสถานการณ์และเฝ้าระวังติดตามอย่างใกล้ชิด ได้แก่ คณะอนุกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำ ซึ่งแม้ว่าจะทำการพร่องน้ำไว้รองรับสถานการณ์ตั้งแต่ก่อนเข้าฤดูฝนแต่ไม่สามารถรองรับน้ำที่มีจํานวนมหาศาลได้ทั้งหมดจำเป็นต้องระบายน้ำออกบางส่วนเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกับความมั่นคงของตัวเขื่อน นอกจากนี้ จากการติดตามสภาพภูมิอากาศ การคาดการณ์ของกรมอุตุนิยมวิทยา ถ้าระดับน้ำในลำน้ำต่าง ๆ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอันอาจเกิดอันตรายหรือความเสียหายแก่ประชาชน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จะออกประกาศแจ้งให้หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งสื่อมวลชนพร้อมทั้งประชาสัมพันธ์ผ่านเว็บไซต์ โดยตั้งแต่เดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ได้ออกประกาศรวม ๑๑ ฉบับ ก่อนที่จะมีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นอกจากนั้น ศูนย์ประมวลวิเคราะห์สถานการณ์น้ำในระดับสำนักชลประทาน และระดับโครงการชลประทาน ได้รายงานสถานการณ์น้ำแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดและหน่วยงานที่



เกี่ยวข้องในพื้นที่ทราบเป็นระยะ ๆ และยังมีสายด่วน ๑๔๖๐ ให้บริการสอบถามข้อมูลสถานการณ์น้ำ ซึ่งขณะเกิดอุทกภัยในช่วงเดือนกันยายน ถึงเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ ได้ปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง ส่วนกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ละเลยต่อหน้าที่โดยการจงใจชะลอน้ำตามคำสั่งอันมิชอบด้วยกฎหมายและประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงโดยการลดปิดประตูระบายน้ำไม่ให้มวลน้ำไหลไปทางจังหวัดสุพรรณบุรี เพื่อลงแม่น้ำท่าจีนตามทางเดินปกติ การกักน้ำจำนวนมหาศาลทำให้แรงดันน้ำจำนวนมากสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนนั้น พื้นที่ในลุ่มน้ำเจ้าพระยาประมาณ ๒ ใน ๓ เป็นที่ราบลุ่มแม่น้ำหรือที่ราบน้ำท่วมถึง ถ้าไม่มีระบบชลประทานหรือระบบป้องกันก็จะประสบปัญหาน้ำท่วมทุกปี การรับน้ำเข้าพื้นที่ชลประทานทั้งสองฝั่งจะต้องพิจารณาถึงความสามารถในการรับน้ำของระบบชลประทาน กล่าวคือ ในทุ่งฝั่งตะวันตก มีศักยภาพการรับน้ำ ๔๖๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (แม่น้ำน้อย ๒๓๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที แม่น้ำสุพรรณ ๒๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที คลองมะขามเฒ่า - อุทอง ๓๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที) และในทุ่งฝั่งตะวันออกมีศักยภาพการรับน้ำ ๒๗๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (คลองชัยนาท - ป่าสัก ๒๑๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที คลองชัยนาท - อยุธยา ๖๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที) รวมศักยภาพทั้งสองฝั่ง ๗๔๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือวันละ ๖๔ ล้านลูกบาศก์เมตรเท่านั้น และการนำน้ำเข้าพื้นที่จะต้องไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่พื้นที่การเกษตร ในปี ๒๕๕๔ การบริหารจัดการน้ำได้ดำเนินการตามหลักวิชาการโดยใช้เขื่อนเจ้าพระยา (เขื่อนทดน้ำ) จังหวัดชัยนาท เป็นอาคารควบคุมน้ำ ก่อนเกิดอุทกภัยปี ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ลดระดับน้ำหน้าเขื่อนเจ้าพระยาจากปกติ + ๑๖.๕๐ เมตร (รทก.) เหลือที่ระดับ + ๑๔.๘๐ เมตร (รทก.) และต่ำสุดที่ระดับ + ๑๔.๖๐ เมตร (รทก.) เพื่อเพิ่มพื้นที่รองรับน้ำหน้าเขื่อนพร้อมเร่งระบายน้ำด้านท้ายเขื่อนลงสู่ทะเล โดยไม่ส่งผลกระทบกับพื้นที่ลุ่มต่ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา รวมทั้งลดการรับน้ำเข้าระบบชลประทานและพื้นที่การเกษตรเท่าที่จำเป็น เตรียมไว้รองรับปริมาณน้ำจำนวนมากที่ไหลลงสู่พื้นที่ตอนล่าง ในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงเหนือเขื่อนเจ้าพระยา ๓,๑๒๙ ล้านลูกบาศก์เมตร รับน้ำเข้าสู่ระบบชลประทานทั้งสองฝั่งรวม ๑,๐๕๔ ล้านลูกบาศก์เมตร เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงเหนือเขื่อนเจ้าพระยา ๕,๓๑๗ ล้านลูกบาศก์เมตร รับน้ำเข้าสู่ระบบชลประทานทั้งสองฝั่งรวม ๑,๒๖๕ ล้านลูกบาศก์เมตร จากปริมาณน้ำที่ไหลลงสู่



เขื่อนเจ้าพระยาเพิ่มขึ้นมากอย่างต่อเนื่อง จึงทำการยกระดับน้ำหน้าเขื่อนเจ้าพระยาขึ้นให้อยู่ในเกณฑ์ควบคุม + ๑๗.๐๐ เมตร (รทก.) ตั้งแต่วันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมา และมีค่าสูงสุดถึง +๑๘.๐๕ เมตร (รทก.) เพื่อชะลอน้ำหลากหรือหน่วงน้ำเป็นการบรรเทาพื้นที่น้ำท่วมด้านท้ายเขื่อนเจ้าพระยา และรับน้ำเข้าพื้นที่ทั้งสองฝั่งโดยไม่ให้เกิดผลกระทบกับพื้นที่ที่กำลังเก็บเกี่ยว พร้อมออกประกาศแจ้งเตือนประชาชนในด้านท้ายเขื่อนเจ้าพระยาเพื่อเตรียมการป้องกันและขนย้ายสิ่งของขึ้นที่สูง โดยในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงเหนือเขื่อนเจ้าพระยา ๙,๒๓๐ ล้านลูกบาศก์เมตร รับน้ำเข้าสู่ระบบชลประทานทั้งสองฝั่งรวม ๑,๒๗๔ ล้านลูกบาศก์เมตร ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ไหลลงเหนือเขื่อนเจ้าพระยา ๑๒,๗๙๒ ล้านลูกบาศก์เมตร รับน้ำเข้าสู่ระบบชลประทานทั้งสองฝั่งรวม ๑,๙๓๕ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะในระบบชลประทานฝั่งตะวันตกได้รับน้ำเกินศักยภาพตั้งแต่ต้นเดือนกันยายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมา เนื่องจากมีคันกั้นน้ำขาดหลายแห่งทำให้การรับน้ำเข้าระบบชลประทานในพื้นที่ฝั่งตะวันออกค่อนข้างจำกัด และเพื่อลดปริมาณน้ำท้ายเขื่อนเจ้าพระยาที่มีผลกระทบอย่างรุนแรงในพื้นที่ด้านท้ายเขื่อน โดยมีค่าสูงสุดในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ถึง ๑,๘๐๑ ล้านลูกบาศก์เมตร (ศักยภาพ ๑,๒๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร) และลดการรับน้ำเข้าระบบชลประทานฝั่งตะวันตกตั้งแต่ต้นเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ เพื่อแก้ไขปัญหา น้ำท่วมในพื้นที่ฝั่งตะวันตกตอนล่าง การรับน้ำเข้าคลองมะขามเฒ่า-อุทุมพร (ศักยภาพ ๓๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที) และแม่น้ำสุพรรณบุรี (ศักยภาพ ๒๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที) จะต้องพิจารณาในหลายปัจจัยประกอบกัน เนื่องจากแม่น้ำสุพรรณบุรีแม่น้ำท่าจีน ในช่วงตอนล่างมีความจุเพียง ๓๐๐ - ๔๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และลักษณะลำน้ำแคบตื้นเขิน การระบายน้ำลงทะเลทำได้ช้าประกอบกับนอกจากจะรับน้ำโดยตรงจากแม่น้ำเจ้าพระยาแล้วยังต้องรับน้ำหลากจากพื้นที่ฝั่งตะวันตกในลุ่มน้ำกระเสียวและน้ำจากอำเภอสองพี่น้องอีกด้วย ในช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ปริมาณน้ำจากพื้นที่ตอนบนมีน้อยจึงพิจารณารับน้ำเข้าพื้นที่ตามความจำเป็นลดน้ำในระบบและในพื้นที่ชลประทานโดยเฉลี่ยประมาณ ๑๒๐-๒๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที โดยรับน้ำเข้าคลองมะขามเฒ่า-อุทุมพรเต็มศักยภาพเนื่องจากตามแผนการปรับระบบการปลูกพืชในพื้นที่ลุ่มต่ำจะให้เกษตรกรเร่งการทำนาปีและให้เสร็จสิ้นวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ เตรียมพื้นที่รองรับน้ำไว้ ๑,๔๘๑,๑๐๔ ไร่ คิดเป็นปริมาตรน้ำ ๒,๗๔๗ ล้านลูกบาศก์เมตร



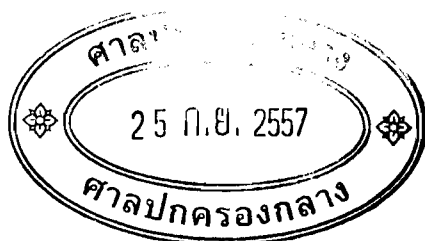
แต่เนื่องจากในปี ๒๕๕๔ ปริมาณน้ำหลากมาเร็วกว่าปกติจึงพิจารณาเพิ่มการรับน้ำเข้าระบบมากขึ้นตั้งแต่เดือนกันยายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมา มีค่าสูงสุดถึง ๓๑๘ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที แต่เนื่องจากในช่วงวันที่ ๘ - ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ เกิดฝนตกหนักในลุ่มน้ำท่าจีน ทำให้ปริมาณน้ำหลากไหลลงคลองมะขามเฒ่า - อุทอง และแม่น้ำท่าจีนจำนวนมาก จึงพิจารณาลดน้ำเข้าระบบลงเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบกับพื้นที่ที่กำลังเก็บเกี่ยวอยู่ และได้เพิ่มการรับน้ำเข้าระบบชลประทานรวมทั้งเข้าสู่พื้นที่ที่เก็บเกี่ยวเสร็จแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมา โดยมีค่าสูงสุดในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ถึง ๔๑๘ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที (ศักยภาพ ๒๓๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที)

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดละเลยต่อหน้าที่ ไม่มีการป้องกันภัยหรือจัดทำแผนป้องกันภัยไว้ล่วงหน้า ไม่แจ้งเตือนภัยและไม่ช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และที่ ๘ ได้แจ้งเตือนประชาชนในพื้นที่เตรียมการป้องกันรับมืออุทกภัย ผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์และมีสายด่วนนิรภัย ๑๙๙๔ คอยรับแจ้งเหตุตลอดจนสอบถามข้อมูลเกี่ยวกับสาธารณภัย เปิดบริการตลอด ๒๔ ชั่วโมง พร้อมทั้งประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับสถานการณ์ผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์และเว็บไซต์ ตลอดช่วงเวลาที่เกิดอุทกภัย และได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ เช่น จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม สั่งการให้จังหวัดจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการรองรับเหตุฉุกเฉินเพื่อเตรียมการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย ให้ศูนย์อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) ทุกจังหวัดจัดทำข้อมูลทีมกู้ชีพกู้ภัย และหมายเลขโทรศัพท์บันทึกลงในเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ เพื่อการประสานงานและสั่งใช้ทีมกู้ชีพกู้ภัยช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน โดยได้ดำเนินการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ สำหรับ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ได้ให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย ตามมติคณะรัฐมนตรีและตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการ เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดไม่ปฏิบัติตามแผน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ จงใจและประมาทเลินเล่อ อย่างร้ายแรงและยอมเล็งเห็นผลในการปล่อยน้ำให้เข้ากรุงเทพมหานคร โดยมีคำสั่งให้



เปิดประตูระบายน้ำที่ไหลปามาจากจังหวัดปทุมธานี และนนทบุรี โดยใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ และยอมรู้อยู่แล้วว่ามวลน้ำนั้นไม่อาจจะบายสู่ทะเลหรือแม่น้ำได้ อันเนื่องจากประมาทเลินเล่อไม่จัดแผนป้องกันหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนให้น้อยที่สุด จนทำให้มวลน้ำที่ไหลป่าเข้ามาในพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งฝั่งตะวันตกและฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยาท่วมบ้านเรือนราษฎรเสียหาย นอกจากนี้หลังเกิดเหตุแล้วผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดไม่ปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ อย่างรวดเร็วทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และละเลยไม่มีการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยตามอำนาจหน้าที่ นั้น แผนฯ ดังกล่าวได้กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัย และดินโคลนถล่มไว้ทั้งก่อนเกิดภัย เช่น การประเมินความเสี่ยง การตรวจสอบและปรับปรุงข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัย พื้นที่ปลอดภัย เพื่อรองรับการอพยพ จัดทำฐานข้อมูลกำลังเจ้าหน้าที่ ฝึกอบรมอาสาสมัครเพื่อช่วยเหลืองานเจ้าหน้าที่ เป็นต้น แผนขณะเกิดภัยเป็นการบริหารจัดการในภาวะฉุกเฉิน เช่น จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ปัญหาอุทกภัยและดินโคลนถล่ม ศูนย์รับบริจาคและประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดสถานที่เก็บรักษาสินของและเงินบริจาค รวมทั้งวิธีแจกจ่ายเพื่อให้เกิดเอกภาพและเป็นประโยชน์ต่อผู้ประสบสาธารณภัยอย่างเสมอภาค และทันเหตุการณ์ กรณีที่จำเป็นต้องประสานขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ประสานไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ เพื่อแจ้งกระทรวงการต่างประเทศดำเนินการ และแผนหลังเกิดภัย เช่น ให้ศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ประเมินความเสียหายและความต้องการเบื้องต้น โดยจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ประสบภัยและทรัพย์สินที่เสียหายพร้อมทั้งออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัยไว้เป็นหลักฐานในการรับการสงเคราะห์และฟื้นฟู จัดหาที่พักชั่วคราวและให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพอนามัย และจิตใจ ฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งสิ่งสาธารณประโยชน์อื่น ๆ สำหรับความรุนแรงของสาธารณภัยและผู้รับผิดชอบแบ่งเป็น ๔ ระดับ ระดับ ๑ สาธารณภัยที่เกิดขึ้นทั่วไปหรือมีขนาดเล็ก ผู้รับผิดชอบได้แก่ ผู้อำนวยการท้องถิ่น ผู้อำนวยการอำเภอ และ/หรือผู้ช่วย ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ระดับ ๒ สาธารณภัยขนาดกลาง ผู้รับผิดชอบได้แก่ ผู้อำนวยการจังหวัด และ/หรือผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ระดับ ๓ สาธารณภัยขนาดใหญ่



ที่มีผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง หรือสาธารณภัยที่จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญหรืออุปกรณ์พิเศษ ผู้รับผิดชอบ ได้แก่ ผู้อำนวยการกลาง และ/หรือผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ระดับ ๔ สาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ผู้รับผิดชอบ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย กรณีอุทกภัยปี ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ หาได้ละเอียดต่อหน้าที่ไม่ ตลอดจนได้ดำเนินการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยตามที่ได้ให้การไว้ตอนต้นแล้ว ทั้งยังได้ให้จังหวัดที่ประสบอุทกภัยรวบรวมความต้องการจากพื้นที่ เพื่อจัดทำแผนฟื้นฟูช่วยเหลือหลังน้ำลดระยะสั้น (๑ ปี) โดยให้มีการกิจด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านกระตุ้นเศรษฐกิจและฟื้นฟูภาคอุตสาหกรรม และด้านสังคม ชุมชน และสิ่งแวดล้อม แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการพื้นที่น้ำท่วมซ้ำ มีอำนาจหน้าที่กำหนดแนวนโยบายในการจัดการบริหารพื้นที่ที่มีน้ำท่วมซ้ำ คุณภาพน้ำ และคุณภาพชีวิต โดยทำงานเชื่อมโยงกับ ศปภ. จังหวัด หลังเกิดอุทกภัยได้มีการดำเนินการซ่อมแซมสภาพพื้นที่และบูรณะโครงสร้างพื้นฐานที่ชำรุดเสียหาย โดยแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือ ฟื้นฟูเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย (กฟย.) คณะกรรมการฯ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน (กคฐ.) คณะกรรมการฯ ด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และความเป็นอยู่ของประชาชน (กคอ.) คณะกรรมการฯ ด้านฟื้นฟูคุณภาพชีวิต (กคช.) คณะกรรมการบริหารศูนย์ปฏิบัติการขับเคลื่อนการบริหารการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (กบภ.) นอกจากนี้ยังได้สร้างความเชื่อมั่น ฟื้นฟูความเชื่อถือ และสร้างความมั่นคงและมั่นคงของประเทศจากวิกฤตภัยธรรมชาติให้กลับฟื้นคืนมาในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ โดยการประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อบางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) และคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อบางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ตราพระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อบางระบบบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ประกาศใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำ



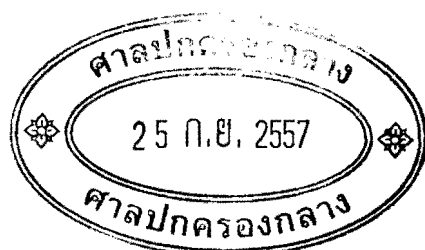
และอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ รวม ๒ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ (กนอช.) และคณะกรรมการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย (กบอ.) ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารโครงการและการใช้จ่ายเงินกู้เพื่อการวางแผนบริหารจัดการน้ำและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๕ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยครั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ จึงย่อมได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๔๓ กล่าวคือ การกระทำที่ได้ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นนั้น ย่อมพ้นจากความผิดและความรับผิดทั้งปวง

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ละเลยต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ปัญหาอุทกภัยนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ได้ปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ปัญหาอุทกภัยการแจ้งเตือนภัยและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ โดยได้กระทำไปตามอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อเป็นการปกป้องภัยพิบัติสาธารณะตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กำหนดไว้อย่างสมบูรณ์เต็มกำลังทรัพยากรที่มีอยู่ในขณะนั้น

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดมีคำสั่งให้ปิด - เปิดประตูระบายน้ำ การวางกระสอบทรายยักษ์กีดขวางทางน้ำเพื่อป้องกันเขตพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ให้การว่า กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ลุ่มต่ำ ร่องรับน้ำจากตอนบน ทั้งจากแม่น้ำและจากน้ำที่ท่วมทุ่งปริมาณมหาศาล ประมาณการว่ามีน้ำท่วมในพื้นที่ตอนบนของกรุงเทพมหานครมากกว่าสองหมื่นล้านลูกบาศก์เมตรซึ่งจะไหลลงสู่กรุงเทพมหานครก่อนลงสู่อ่าวไทย พื้นที่กรุงเทพมหานคร มีระดับความสูงเฉลี่ย ๐+๐๐๐ เมตร ถึง +๑.๕๐ เมตร เหนือระดับน้ำทะเลปานกลาง (รทก.) บางพื้นที่ต่ำกว่าระดับน้ำทะเลปานกลาง เช่น บริเวณมหาวิทยาลัยรามคำแหง เป็นต้น การระบายน้ำออกจากพื้นที่โดยใช้การไหลตามธรรมชาติ (Gravity Flow) จึงทำได้ยาก ต้องอาศัยสถานีสูบน้ำและคลองระบายน้ำ



เป็นหลัก แต่ก็ยังมีขีดจำกัดจากการไม่สามารถปรับปรุงขยายความกว้างของคลองได้ เนื่องจากปัญหาการรुकล้ำคูคลองสาธารณะ จึงดำเนินการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม โดยใช้ระบบพื้นที่ปิดล้อม ด้วยการก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมล้อมรอบพื้นที่ ส่วนภายในพื้นที่ปิดล้อมได้ก่อสร้างระบบระบายน้ำลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา โดยแนวป้องกันน้ำท่วมสามารถป้องกันน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่ความสูง + ๒.๕๐ เมตร รทก. และระบบระบายน้ำในพื้นที่ปิดล้อมสามารถรองรับฝนตกที่ความรุนแรงไม่เกิน ๖๐ มิลลิเมตรต่อชั่วโมง พื้นที่กรุงเทพมหานครไม่ใช่แบนเรียบหรือลาดต่ำโดยตลอดลงสู่อ่าวไทย แต่บางแห่งเป็นพื้นที่ดอน และตามขอบสูงกว่าพื้นที่ตอนกลาง มีลักษณะเหมือนขอบกระดิ่ง นอกจากนี้ ยังมีคลองจำนวนมากติดต่อกันถึงแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน โดยเฉพาะคลองในพื้นที่ฝั่งธนบุรี ไม่ใช่คลองแนวเหนือใต้ แต่เป็นคลองลักษณะขนาน เมื่อเกิดน้ำท่วมโดยปริมาณน้ำในแม่น้ำมีระดับสูงกว่าน้ำในลำคลอง จึงไม่อาจอาศัยระบบคลองเพื่อระบายน้ำออกจากพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพได้ เพราะต้องใช้วิธีปิดประตูน้ำที่ติดต่อกับแม่น้ำ แล้วสูบน้ำออก ซึ่งไม่ทันกับปริมาณน้ำที่เข้ามาในพื้นที่ กรุงเทพมหานครได้ก่อสร้างแนวป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำเจ้าพระยา คลองบางกอกน้อย และคลองมหาสวัสดิ์ ความยาวรวม ๗๗ กิโลเมตร ความสูงประมาณ + ๒.๕๐ เมตร รทก. สามารถรองรับปริมาณน้ำหลากจากพื้นที่ด้านบนได้ ๓,๐๐๐ ถึง ๓,๕๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ขึ้นอยู่กับอิทธิพลของระดับน้ำทะเล ปรากฏว่าในปี ๒๕๕๔ น้ำเหนือที่หลากลงมา มีปริมาณสูงสุดถึง ๔,๙๔๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และปริมาณฝนตกเกินค่าเฉลี่ยอย่างมาก ทำให้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นสูงสุดเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ที่ระดับ +๒.๕๓ เมตร รทก. สูงสุดเป็นประวัติการณ์นับตั้งแต่มีการตรวจวัด ส่วนในคลองมหาสวัสดิ์ ประตูระบายน้ำคลองทวีวัฒนา ระดับน้ำสูง + ๒.๗๘ เมตร รทก. ด้านเหนือที่ประตูระบายน้ำ คลองสองสายได้ระดับน้ำสูง + ๒.๙๐ เมตร รทก. เกินกว่าขีดความสามารถของแนวป้องกัน น้ำท่วมจะรองรับได้ ทำให้มีน้ำเข้าท่วมบางพื้นที่ เช่น เขตดอนเมือง สายไหม มีนบุรี เป็นต้น กรุงเทพมหานครได้เสริมแนวป้องกันน้ำท่วม ส่วนน้ำที่ไหลผ่านแนวป้องกันน้ำท่วม ก็เร่งระบายโดยสถานีสูบน้ำริมแม่น้ำ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการ คือ ๑. จัดตั้งกองอำนวยการ และศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขต เพื่อบริหารจัดการสาธารณภัยตามระดับความรุนแรงของภัย ภายใต้



การบัญชาการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ในฐานะผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ๒. แจ่งเตือนภัย และประเมินสถานการณ์ ติดตาม เฝ้าระวังและเตรียมพร้อมรับสถานการณ์แจ่งเตือนภัย พื้นที่ที่คาดว่าจะเกิดภัย โดยประสานไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น กรมอุตุนิยมวิทยา ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ แล้วประเมิน สถานการณ์ความรุนแรงของภัยเพื่ออพยพประชาชนและส่วนราชการไปสู่ที่ปลอดภัย ๓. จัดระบบการแจ่งเหตุและการสื่อสารในภาวะฉุกเฉินตลอด ๒๔ ชั่วโมงโดยระบบสื่อสารหลัก และสื่อสารสำรอง ๔. การอพยพประชาชนและส่วนราชการ เมื่อเกิดอุทกภัยร้ายแรงขึ้น ในพื้นที่ที่มีผลกระทบกว้างขวางอาจครอบคลุมพื้นที่หลายเขต ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร ได้แจ่งเตือนสำนักงานเขต ให้เตรียมพร้อมรับสถานการณ์และเตรียมการอพยพประชาชน ตามแผนโดยได้สำรวจและจัดทำบัญชีจำนวนผู้อพยพ รวมทั้งบัญชีส่วนราชการไว้ล่วงหน้า โดยแยกประเภทตามลำดับความเร่งด่วน กำหนดพื้นที่รวมพล พื้นที่รองรับการอพยพ และเจ้าหน้าที่ดำเนินการอพยพไว้ชัดเจน กำหนดสถานที่ปลอดภัยเป็นพื้นที่รองรับการอพยพ กำหนดระเบียบปฏิบัติในการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในการอพยพ การอยู่อาศัยในพื้นที่รองรับการอพยพ ให้ความช่วยเหลือเครื่องอุปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวก จัดทำทะเบียนและจัดระเบียบในพื้นที่อพยพ จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจส่วนหน้า เพื่อประสานงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ โดยการประชุมติดตามสถานการณ์น้ำ รายงาน ความคืบหน้าในการดำเนินงาน ในการแก้ไขปัญหาทั่วพื้นที่ด้านตะวันออก ซึ่งมี น้ำป่าจากทุ่งด้านนอกที่มีปริมาณมากเกินขีดความสามารถของคันป้องกันน้ำท่วม ตามพระราชดำริ น้ำไหลล้นคันเข้าท่วมพื้นที่เขตสายไหม คลองสามวา ดอนเมือง คันนายาว มีนบุรี การแก้ไขปัญหาได้เสริมความสูงของคันกันน้ำโดยวางกระสอบทรายเป็นแนว ป้องกันชั่วคราวริมคลองจากประตูระบายน้ำคลองสองถึงคลองพระยาสุเรนทร์ และบริเวณเกาะกลางถนน ส่วนคลองระบายน้ำตามแนวเหนือ – ใต้ และแนวตะวันออก – ตะวันตก ซึ่งระบายน้ำจากพื้นที่ตอนบนลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำบางปะกง ลงด้านใต้สู่ทะเล เช่น คลองระพีพัฒน์แยกตก คลองรังสิตประยูรศักดิ์ ฯลฯ ได้ควบคุมการปิด – เปิด ประตูระบายน้ำ ประสานกรมทางหลวงซ่อมแซมคันกันน้ำได้คลองรังสิตฯ และประสาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ สูบน้ำที่สถานีสูบน้ำในคลองรังสิตฯ เพื่อผันน้ำไปด้านตะวันตกลงสู่ แม่น้ำเจ้าพระยาโดยสถานีสูบน้ำจุฬาลงกรณ์ และด้านตะวันออกไปลงแม่น้ำบางปะกง โดยสถานีสูบน้ำเสาวภาผ่องศรี แต่น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยามีระดับสูง เนื่องจากการระบายน้ำ



มาจากตอนบน ประกอบกับมีอิทธิพลของน้ำทะเลหนุนสูง การระบายน้ำจึงทำได้ลำบาก มีน้ำล้นคันกันน้ำไหลลงด้านใต้สู่คลองหกวาสายล่าง ได้ประสานให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ควบคุมการเปิด - ปิดประตูระบายน้ำแนวคลองรังสิตฯ ตั้งแต่คลอง ๑ ถึงคลอง ๑๒ และสูบน้ำที่สถานีสูบน้ำสมบูรณ์เพื่อเร่งระบายลงสู่แม่น้ำบางปะกง และกรุงเทพมหานคร เปิดประตูระบายน้ำตามแนวคันกันน้ำพระราชดำริที่คลองสอง คลองพระยาสุเรนทร์ คลองสามวา เพื่อช่วยระบายน้ำจากพื้นที่ด้านนอกผ่านเข้ามาในพื้นที่ชั้นใน ผ่านอุโมงค์ ระบายน้ำคลองแสนแสบ - คลองลาดพร้าวไปสู่สถานีสูบน้ำพระโขนงเพื่อระบายลงสู่ แม่น้ำเจ้าพระยา สำหรับพื้นที่เศรษฐกิจ เช่น นิคมอุตสาหกรรมบางชัน ได้เร่งระบายน้ำ ในคลองประเวศบุรีรมย์โดยใช้สถานีสูบน้ำต่าง ๆ และอุโมงค์ระบายน้ำยักษ์พระรามเก้า รามคำแหง ประสานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ในการเดินเครื่องสูบน้ำที่สถานีสูบน้ำคลองแสนแสบ (ตอนหนองจอก) ควบคุมการเปิด - ปิดประตูระบายน้ำคลองต่าง ๆ ให้สัมพันธ์กับการระบายน้ำในคลองแสนแสบ ติดตั้งเครื่องผลักดันน้ำที่ประตูระบายน้ำบางชัน ส่วนนิคมอุตสาหกรรมลาดกระบังได้เร่งระบายน้ำในคลองประเวศบุรีรมย์ ประสาน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ในการเดินเครื่องสูบน้ำที่สถานีสูบน้ำคลองประเวศ (ตอนคลองพระองค์ ไชยยานุชิต) ควบคุมการเปิด - ปิดประตูระบายน้ำลาดกระบังและประตูระบายน้ำ ประเวศบุรีรมย์ (ตอนกระทุ่มเสือปลา) ให้สัมพันธ์กับการเร่งระบายน้ำลงที่สถานีสูบน้ำ พระโขนง สำหรับพื้นที่ด้านตะวันตกซึ่งมีน้ำป่าจากพื้นที่ตอนเหนือ ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี และพระนครศรีอยุธยา ข้ามคันกันน้ำริมคลองมหาสวัสดิ์เข้าท่วมและในพื้นที่ เขตบางพลัดระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นสูงกำแพงคอนกรีตบล็อกของบ้านประชาชน ริมแม่น้ำเจ้าพระยาเกิดพังทลายหลายแห่ง นอกจากนี้ ยังมีน้ำจากอำเภอบางกรวย จังหวัดนนทบุรี ล้นข้ามทางรถไฟสายใต้เข้าท่วมเขตบางพลัดด้วย เนื่องจากประตูระบายน้ำ และแนวคันกันน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาในจังหวัดปทุมธานีและนนทบุรีพังทลาย ส่วนด้าน คลองมหาสวัสดิ์ วัดปรุณาวาสริมคลองมหาสวัสดิ์ซึ่งไม่ยินยอมให้สร้างแนวป้องกัน น้ำท่วมถาวรนั้น กรุงเทพมหานครร่วมกับกองทัพเรือสร้างแนวป้องกันชั่วคราวริมรั้ววัด ด้านคลอง ต่อมากำแพงคอนกรีตบล็อกริ้วบ้าน “ชลทนายความ” ริมคลองมหาสวัสดิ์ เกิดพังทลายน้ำทะลักเข้าพื้นที่เขตทวีวัฒนา กรุงเทพมหานครได้ซ่อมแซมโดยใช้แผ่นเหล็ก STEEL SHEET PILE ปิดกัน สำหรับแนวป้องกันน้ำท่วมถาวรริมคลองมหาสวัสดิ์ได้มีการเว้นช่องเพื่อใช้เป็นทางเข้า - ออก ลงเรือ กรุงเทพมหานครได้ตกลงกับประชาชนว่า

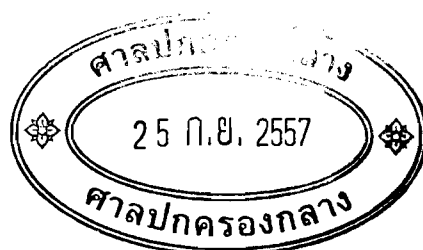


หากมีน้ำขึ้นสูงให้ปิดกันช่องดังกล่าว แต่เมื่อเกิดสถานการณ์จริงประชาชนลี้ภัยปิดช่องดังกล่าว พะวงกับการเก็บย้ายสิ่งของภายในบ้านเป็นเหตุให้น้ำในคลองมหาสวัสดิ์ไหลเข้าในพื้นที่เป็นจำนวนมาก กรุงเทพมหานครได้เข้าปิดกันช่องดังกล่าวและได้เสริมแนวกำแพงกันน้ำโดยกระสอบทราย ต่อมาเมื่อมีน้ำจากอำเภอสทลสาธา จังหวัดนครปฐม หลากเข้าท่วมถนนพุทธมณฑลสาย ๔ และเขตทวีวัฒนา ซึ่งน้ำส่วนนี้เป็นปัญหาหลักให้เกิดน้ำท่วมด้านฝั่งธนบุรีเกือบทั้งหมด กรุงเทพมหานครได้สูบน้ำออกสู่อ่างน้ำเจ้าพระยาตลอด ในขณะที่พื้นที่ฝั่งธนบุรีน้ำท่วมเกือบทั้งหมด ประชาชนฝั่งธนบุรีได้รวมตัวกันกดดันให้กรุงเทพมหานครเปิดประตูระบายน้ำด้านคลองมหาสวัสดิ์และฟองต่อศาลปกครอง ให้เปิดประตูระบายน้ำ กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องเปิดประตูระบายน้ำคลองทวีวัฒนา คลองซอย คลองขุนศรีบุรีรักษ์ และคลองควาย ทำให้น้ำที่ท่วมอยู่แล้วมีปริมาณเพิ่มขึ้น ส่วนน้ำที่ท่วมถนนต่าง ๆ เช่น ถนนบรมราชชนนี ถนนเพชรเกษม ได้แก้ไขโดยเสริมแนวเขื่อนริมคลองต่าง ๆ เพื่อป้องกันน้ำล้นข้ามคันกันน้ำ เสริมเครื่องผลักดันน้ำ เพิ่มประสิทธิภาพเครื่องสูบน้ำที่สถานีสูบน้ำต่าง ๆ อุดกันท่อระบายน้ำและวางกระสอบทรายพร้อมทั้งเร่งสูบน้ำออกจากพื้นที่ การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีปัญหาและอุปสรรค คือ (๑) การวางแผนป้องกันชั่วคราวในเขตตอนเมืองโดยการวางถุงทรายยักษ์ (Big Bag) สามารถป้องกันและลดปริมาณน้ำไหลเข้าสู่พื้นที่กรุงเทพมหานครได้เป็นอย่างดี แต่เนื่องจากขาดการประสานงานและการทำความเข้าใจกับประชาชน นอกแนวถุงทรายยักษ์ ทำให้เกิดการต่อต้านและเข้าทำการรื้อถอน เป็นเหตุให้มีมวลน้ำจากด้านทิศเหนือไหลเข้ากรุงเทพมหานครชั้นใน (๒) พื้นที่เขตสายไหมมีประชาชนรื้อทำลายคันกันน้ำชั่วคราว (กระสอบทราย) และประตูระบายน้ำในบริเวณคลองหกวาสายล่าง คลองสอง และคลองพระยาสุเรนทร์ และกดดันให้เปิดประตูระบายน้ำเพิ่ม ให้น้ำไหลผ่านเข้ากรุงเทพมหานครเพื่อลดระดับน้ำในจังหวัดปทุมธานี เป็นเหตุให้มีมวลน้ำบางส่วนไหลเข้าท่วมเขตสายไหมและเขตใกล้เคียง (๓) การระบายน้ำในคลองเปรมประชากร มีปัญหาอุปสรรคเนื่องจากมีบ้านเรือนรูกล้ากีดขวาง มีวัชพืชจำนวนมาก ทำให้น้ำระบายได้ช้า ขณะน้ำท่วมเรือเก็บขยะและรถบรรทุกขยะไม่สามารถเข้าไปจัดเก็บขยะและเปิดทางน้ำได้ ส่วนคลองลาดพร้าว โดยเฉพาะซอยลาดพร้าว ๕๖ มีบ้านเรือนรูกล้าคลองจำนวนมาก เป็นอุปสรรคในการระบายน้ำลงสู่คู่มือรับน้ำคลองแสนแสบ ปลายซอยลาดพร้าว ๕๖ มีประตูระบายน้ำกีดขวางการระบายน้ำ นอกจากนี้คลองลาดพร้าวมีความยาวประมาณ



๒๒ กิโลเมตร ตั้งแต่คลองสองถึงคลองแสนแสบ ทำให้ระยะเวลาในการระบายน้ำสู่
อุโมงค์รับน้ำตอนคลองแสนแสบใช้เวลานาน ส่วนคลองแสนแสบก็มีประตูระบายน้ำบางชั้น
กีดขวาง อีกทั้งตั้งแต่ประตูระบายน้ำบางชั้นถึงอุโมงค์รับน้ำพระราม ๙ มีความยาว
๑๒ กิโลเมตร บริเวณวัดศรีบุญเรือง มีเรือโดยสารจอด ทำเรือตลาดน้ำบริเวณวัดบางเพ็งเหนือ
ตลอดจนวัชพืช ทำให้น้ำระบายได้ล่าช้า (๔) ขาดการประสานงานที่ดีระหว่างรัฐบาลกับ
กรุงเทพมหานครและองค์กรหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ เพราะต่างไม่เคยมีประสบการณ์
ในการรับมือกับปริมาณน้ำมหาศาลเช่นนี้มาก่อน และแต่ละหน่วยงานมีความเชื่อ
ในข้อมูลและองค์ความรู้ของตน รวมทั้งพยายามปกป้องพื้นที่ในความรับผิดชอบของตน
ทำให้กรุงเทพมหานครไม่อาจจะระบายน้ำตามแผนได้ แต่กลับต้องรับน้ำจากทุ่งและน้ำ
ในแม่น้ำอย่างเต็มที่ ข้อมูลที่ได้รับยังไม่ถูกต้องชัดเจน เช่น ปริมาณน้ำในทุ่งตอนบนของ
กรุงเทพมหานคร ที่มีการประมาณการไม่ตรงกัน นอกจากนี้ ยังไม่สามารถจัดหาอุปกรณ์
และเครื่องมือรวมทั้งวัสดุที่จำเป็นอย่างเพียงพอ เพราะเกิดภาวะขาดแคลน หรือราคา
สูงมาก เนื่องจากมีความต้องการมากกว่าการผลิต เช่น เครื่องสูบน้ำ ทราาย ถุงใส่ทราาย
ปูนซีเมนต์ เหล็ก เป็นต้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ได้ดำเนินการช่วยเหลือประชาชนที่
ประสบอุทกภัย โดยประสานและดำเนินการตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ร่วมกับ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน โดยได้จัดตั้งศูนย์รับบริจาคเงินและสิ่งของ
รวมทั้งจัดซื้อเครื่องอุปโภคบริโภคจากงบประมาณและเงินบริจาค ส่งให้สำนักงานเขต
นำไปบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน จัดเตรียมทราายและกระสอบทราายสำหรับ
แจกจ่ายให้ประชาชน จัดทำพนักกันน้ำในถนนสายต่าง ๆ สนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่
พร้อมอุปกรณ์ ยานพาหนะ ให้บริการต่าง ๆ เช่น หน่วยแพทย์เคลื่อนที่ บริการรถรับ –
ส่ง รถบรรทุก ประกาศแจ้งเตือนประชาชนในพื้นที่เสี่ยงให้ได้รับทราบสถานการณ์น้ำ
อย่างต่อเนื่อง จัดทำแผนอพยพและจัดเตรียมสถานที่พักพิงชั่วคราว ณ โรงเรียนในสังกัด
จัดตั้งโรงประกอบอาหารเลี้ยงผู้ประสบอุทกภัย สำรวจครัวเรือนที่ได้รับความเดือดร้อน
และทรัพย์สินเสียหายตลอดจนออกหนังสือรับรองให้ผู้ประสบภัย

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดละเลยต่อหน้าที่
ไม่ช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยและปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑
ให้การว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน การคลังแผ่นดิน การบริหาร
พัสดุภาครัฐ กิจการเกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทรัพย์สินของแผ่นดิน ภาษีอากร ฯลฯ



สำหรับในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์อุทกภัย ปี ๒๕๕๔ ได้ดำเนินการ คือ

๑. การเบิกจ่ายเงินงบประมาณช่วยเหลือครัวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท ตามมติคณะรัฐมนตรี โดยอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ (อุทกภัย) ตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ และจังหวัดได้ตรวจสอบการมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือแล้ว และแจ้งธนาคารออมสินเพื่อจ่ายเงินให้แก่ผู้มีสิทธิ
๒. การช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สามารถจ่ายเงินทดรองราชการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ประสบภัยพิบัติเป็นการเฉพาะหน้าในกรณีเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน ซึ่งส่วนราชการที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือยังไม่ได้รับเงินงบประมาณ ทั้งนี้ มิได้เป็นการขาดใช้ความเสียหาย สำหรับหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราในการให้ความช่วยเหลือ เป็นไปตามที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยจะต้องมีการประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และมีคณะกรรมการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติอำเภอ (ก.ช.ภ.อ.)/กิ่งอำเภอ (ก.ช.ภ.กอ.) หรือจังหวัด (ก.ช.ภ.จ.) เป็นผู้ดำเนินการ ทั้งนี้ ได้มีการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น ค่าอาหารจัดเลี้ยง ค่าเครื่องครัวและอุปกรณ์ในการประกอบอาหาร ค่าวัสดุซ่อมแซมหรือก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ (ค่าซ่อมแซมที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นเจ้าของที่ได้รับความเสียหายบางส่วนเท่าที่จ่ายจริงหลังละ ไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท และค่าวัสดุก่อสร้างที่อยู่อาศัยประจำ ซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติ เป็นเจ้าของที่ได้รับความเสียหายทั้งหลัง หลังละไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท) ช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์และฟื้นฟู เช่น ฝึกอบรมส่งเสริมอาชีพระยะสั้นเฉพาะพื้นที่ประสบภัย ช่วยเหลือด้านการแพทย์และสาธารณสุข เช่น จัดให้บริการรักษาพยาบาลฟรี ปรับปรุงสุขาภิบาลและอนามัยสิ่งแวดล้อม ควบคุมป้องกันโรค ซ่อมแซมสถานบริการทางสาธารณสุข และครุภัณฑ์ที่เสียหาย ช่วยเหลือพันธุ์พืช สารป้องกันกำจัดศัตรูพืช ค่าใช้จ่ายในการขนย้ายหิน ดิน ทราบ ไม้ โคลน ค่าขนย้ายปัจจัยการผลิตและผลผลิต สนับสนุนพันธุ์ และอาหารสัตว์น้ำ เวชภัณฑ์รักษาสัตว์ ค่าใช้จ่ายในการขุดลอกเปิดทางน้ำ การปรับเกลี่ยพื้นที่ ค่าซ่อมแซมระบบชลประทาน ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติงานให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์ และยานพาหนะของราชการหรือเอกชน ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและหล่อลื่น ค่ากระแสไฟฟ้าสำหรับเครื่องสูบน้ำ



เมื่อส่วนราชการหรือจังหวัดได้ใช้จ่ายเงินทรองราชการไปแล้วจะต้องดำเนินการขอตั้งงบประมาณ เพื่อชดใช้คืนเงินทรองราชการโดยเร็ว โดยรวบรวมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องส่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ดำเนินการขอจัดสรรงบประมาณ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ไปยังสำนักงบประมาณ ในส่วนของกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑ ได้อนุมัติให้ขยายวงเงินทรองราชการอีก ๕๐ ล้านบาท รวมเงินทรองราชการที่มีอยู่เดิมจำนวน ๕๐ ล้านบาท เป็น ๑๐๐ ล้านบาท และในการใช้จ่ายเงินทรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยในครั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑ ได้อนุมัติให้ส่วนราชการและจังหวัดสามารถปฏิบัตินอกเหนือระเบียบกระทรวงการคลังฯ และหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

การที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องเป็นเงินจำนวนที่มากกว่าเงินช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยตามมติคณะรัฐมนตรีคราวเดือนละ ๕,๐๐๐ บาท และเงินช่วยเหลือเยียวยาตามระเบียบกระทรวงการคลังฯ ว่าด้วยเงินทรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยไม่ได้เรียกร้องให้รัฐดำเนินการในทางปฐมภูมิก่อนทำให้รัฐขาดโอกาสในการตรวจสอบความเสียหายที่ถูกต้องแท้จริง ผู้ฟ้องคดีปล่อยเวลาจนเป็นเหตุให้พยานหลักฐานสูญหายไปตามกาลเวลาจนยากที่จะพิสูจน์ แล้วกลับมาฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจึงถือว่าเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตและเอาเปรียบรัฐโดยไม่ให้อโอกาสรัฐได้ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อน ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีจึงไม่ใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีนี้ตามมาตรา ๔๒ และมาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การว่า การบริหารจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ โดยเฉพาะเขื่อนในลุ่มน้ำเจ้าพระยา เช่น เขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ดำเนินการและกำหนดแนวทางการบริหารจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามหลักวิชาการโดยเก็บกักน้ำในช่วงฤดูฝนเพื่อระบายให้กับพื้นที่ชลประทานในช่วงฤดูแล้ง ซึ่งแนวทางนี้นอกจากจะมีน้ำให้เกษตรกรใช้ปลูกข้าวนาปีและนาปรังแล้วยังช่วยบรรเทาอุทกภัยในช่วงฤดูน้ำหลากให้กับพื้นที่ที่อยู่ท้ายเขื่อนได้อีกทางหนึ่งด้วย โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ทำการศึกษาหาเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำ (Rule Curve) เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางในการควบคุมระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำและ

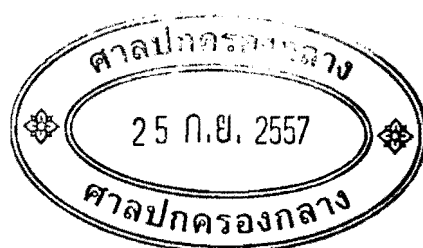


การระบายน้ำที่เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลาตลอดทั้งปี ประกอบด้วย เกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง (Lower Rule Curve) จะทำหน้าที่บอกให้ทราบว่าหากเก็บน้ำในเขื่อนไว้ที่ต่ำกว่าระดับเกณฑ์ควบคุมตัวล่างจะมีความเสี่ยงเรื่องการขาดแคลนน้ำในปีหน้า และเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน (Upper Rule Curve) จะทำหน้าที่บอกให้ทราบว่าหากเก็บน้ำในเขื่อนไว้สูงกว่าระดับเกณฑ์ควบคุมตัวบนจะมีความเสี่ยงเรื่องน้ำเต็มอ่างจนอาจต้องระบายน้ำในปริมาณมากหรือต้องเปิดประตูระบายน้ำล้น (Spillway) เพื่อป้องกันน้ำล้นอ่างในสภาวะการณปกติเขื่อนจะระบายน้ำเพื่อควบคุมให้ระดับน้ำอยู่ระหว่าง Lower Rule Curve และ Upper Rule Curve ทั้งในช่วงฤดูแล้งและช่วงฤดูฝน โดยช่วงฤดูแล้ง การระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์จะระบายน้ำตามความต้องการที่คณะทำงานวางแผนเพื่อการเพาะปลูกพืชฤดูแล้งกำหนด โดยคณะทำงานดังกล่าวจะกำหนดปริมาณน้ำที่ต้องการใช้ในแต่ละปีตามปริมาณน้ำต้นทุนที่มีอยู่และกำหนดพื้นที่ปลูกพืชให้เหมาะสมโดยคำนึงถึงมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์และความต้องการของตลาดร่วมกันด้วย ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จะรับแผนระบายน้ำรวมจากคณะทำงานและจัดส่งแผนรายสัปดาห์ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อกระจายทำแผนระบายน้ำรายวันต่อไป ส่วนช่วงฤดูฝน การระบายน้ำจากอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ในช่วงฤดูน้ำหลากอยู่ในการกำกับดูแลของคณะอนุกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำ โดยอนุกรรมการดังกล่าวจะประสานแลกเปลี่ยนและเชื่อมโยงข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อร่วมกันติดตามตรวจสอบ สภาพภูมิอากาศ น้ำฝน น้ำท่า และบริหารจัดการน้ำอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในช่วงฤดูน้ำหลากหรือในระยะที่มีแนวโน้มอาจเกิดปัญหาผลกระทบจากน้ำขึ้นได้ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ปฏิบัติตามมติของคณะอนุกรรมการดังกล่าวมาโดยตลอด โดยเขื่อนภูมิพลเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำกักเก็บ ๖,๐๗๖ ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ ๔๕ ของความจุ เขื่อนสิริกิติ์เมื่อต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำกักเก็บ ๔,๗๘๔ ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ ๕๐ ของความจุซึ่งเมื่อเทียบกับเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำ (Rule Curve) ที่ใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติการบริหารจัดการน้ำของเขื่อนแล้วถือว่าอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมากตามแนวปฏิบัติของการบริหารจัดการน้ำตามสถิติข้อมูลที่ใช้อ้างอิงมีความเสี่ยงเรื่องการขาดแคลนน้ำในปีหน้า คณะอนุกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำจึงมีมติให้



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เก็บกักน้ำเพื่อให้สามารถมีน้ำไว้ใช้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดในภาพรวมตลอดปี

สำหรับสภาพปริมาณน้ำขณะเกิดอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ เชื่อนภูมิพล มีปริมาณน้ำกักเก็บ ๖,๐๗๖ ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ ๔๕ ของความจุ เมื่อต้นเดือน พฤษภาคม ๒๕๕๔ ต่อมาเมื่อปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ ๖๓ ของความจุ ระหว่างเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบนและเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง ซึ่งอยู่ในเกณฑ์ปกติ แต่ปรากฏว่าช่วงต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เชื่อนภูมิพลได้รับอิทธิพล จากพายุฝนตกหนัก จึงมีน้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณสูงสุดวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๒๑๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเขื่อนได้เก็บกักปริมาณน้ำจำนวนนี้ไว้เกือบทั้งหมด โดยระบายลงไปทำน้ำแต่น้อยเพื่อบรรเทาสภาวะน้ำท่วมพื้นที่ทำนน้ำ แต่ก็ได้เริ่มระบายน้ำ เพิ่มขึ้นโดยมีข้อจำกัดในการระมัดระวังผลกระทบต่อพื้นที่น้ำท่วมเนื่องจากขณะนั้น มีสภาวะน้ำท่วมพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางตอนบนอยู่แล้วหากระบายน้ำลงไป ในระยะนี้จะเป็นการซ้ำเติม ประกอบกับเขื่อนเองก็มีปริมาณน้ำเข้ามาต่อเนื่องเพราะมีฝนตก ติดต่อกันจากอิทธิพลของร่องมรสุมตลอดเดือนสิงหาคมและเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้ระดับน้ำในเขื่อนสูงขึ้นจนถึงเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบนช่วงปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ต่อมาเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เชื่อนภูมิพลได้รับอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เนสาท นาลแก ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณสูงสุด ณ วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๒๘๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ทำให้ระดับน้ำในเขื่อนใกล้จะสูงถึงระดับน้ำเก็บกักปกติสูงสุด จึงจำต้องระบายน้ำเพิ่มผ่านประตูระบายน้ำล้นเพื่อป้องกันไม่ให้น้ำล้นอ่างและเพื่อ ความมั่นคงปลอดภัยของตัวเขื่อน จากนั้นได้ปรับลดการระบายน้ำลงเรื่อยๆ โดยรักษาอัตราการ ระบายไว้ไม่ให้เกินปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อน รักษากระดับน้ำในอ่างไว้ที่ปริมาตร เก็บกักปกติสูงสุด ทั้งนี้ ปี ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนประมาณ ๑๒,๗๑๖ ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่ปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนปี ๒๕๓๘ - ๒๕๔๓ ได้มีน้ำไหล เข้าเขื่อนโดยเฉลี่ยประมาณ ๕,๕๘๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นการผันวิสัยที่จะบริหารจัดการ น้ำภายในเวลากระชั้นชิด จึงจำเป็นต้องระบายน้ำเพิ่มขึ้นผ่านประตูระบายน้ำล้น เพื่อป้องกันมิให้น้ำล้น ส่วนเขื่อนสิริกิติ์มีปริมาณน้ำกักเก็บ ๔,๗๘๔ ล้านลูกบาศก์เมตร หรือร้อยละ ๕๐ ของความจุเมื่อต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ต่อมาปลายเดือนมิถุนายน ต่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ระหว่างวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม



๒๕๕๔ ประเทศไทยได้รับอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นพัดเข้ามาในลุ่มน้ำยมและลุ่มน้ำน่าน ตอนบน ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนมาก ปริมาณน้ำสูงสุด ณ วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๔ จำนวน ๒๑๔ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ทั้งนี้คณะอนุกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำได้มีมติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กักเก็บปริมาณน้ำไว้เกือบทั้งหมด โดยระบายน้ำออกน้อยมากเพื่อช่วยบรรเทาอุทกภัยที่เกิดขึ้นที่จังหวัดพิจิตรและจังหวัดนครสวรรค์ ทำให้ระดับน้ำในอ่างสูงขึ้นไปอยู่ระหว่างเกณฑ์ควบคุมตัวบน และเกณฑ์ควบคุมตัวล่างที่ร้อยละ ๖๕ ของความจุเมื่อต้นเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งในขณะนั้นได้เกิดสภาวะน้ำท่วมขึ้นแล้วในลุ่มน้ำน่านบริเวณเหนือเขื่อนสิริกิติ์ และในลุ่มน้ำยม จังหวัดแพร่และจังหวัดสุโขทัย เนื่องจากไม่มีเขื่อนรองรับน้ำในลุ่มน้ำยม ต่อมาเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ร่องมรสุมกำลังแรงได้พัดปกคลุมภาคเหนือทำให้ฝนตกอย่างต่อเนื่องหลังจากพายุไต้ฝุ่นจึงมีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนจำนวนมากทำให้ต้องมีการปรับเพิ่มการระบายน้ำจากเขื่อน ปริมาณน้ำเมื่อปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ อยู่ที่ร้อยละ ๘๐ ของความจุ ซึ่งเป็นเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน (Upper Rule Curve) และในระยเวลาดังกล่าวได้เกิดสภาวะน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแพร่ อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก และอำเภอสางงาม จังหวัดพิจิตร เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ พื้นที่ภาคเหนือ และภาคกลางตอนบนได้รับอิทธิพลจากพายุฝนตกหนักเกินปริมาณน้ำในเขื่อนเพิ่มสูงขึ้น จนเกินเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน (Upper Rule Curve) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะอนุกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำ จำเป็นต้องเพิ่มการระบายน้ำผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้า โดยระบายน้ำสูงสุดประมาณ ๕๗ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวันและต้องระบายน้ำเพิ่มเติมผ่านประตูระบายน้ำล้นระหว่าง วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ ประมาณวันละ ๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่บริเวณแม่น้ำยมมีน้ำท่วมขังตั้งแต่จังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก และพิจิตร และช่วงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ อิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เหนือทะเลจีนใต้ ส่งผลให้เกิดสภาวะน้ำท่วมสูงในพื้นที่ท้ายเขื่อน ซึ่งเขื่อนได้ปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ และลดการระบายน้ำ เพื่อลดผลกระทบของพื้นที่ท้ายเขื่อน ทั้งนี้ปี ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนประมาณ ๑๑,๐๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่ปี ๒๕๓๘ - ๒๕๕๓ มีปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนโดยเฉลี่ยประมาณ ๖,๐๑๖ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งจากข้อมูลปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อน



ทั้งสองช่วงเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ พบว่าปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนภูมิพลรวม ๕,๖๙๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ระบายออกรวม ๒,๗๒๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนสิริกิติ์รวม ๓,๓๕๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ระบายออกรวม ๒,๗๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็นปริมาณน้ำที่ไหลเข้าอ่างเก็บน้ำทั้งสองช่วงเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๙,๐๔๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ระบายน้ำออกบางส่วนจำนวน ๕,๔๔๗ ล้านลูกบาศก์เมตร เป็นน้ำที่เก็บกักไว้ในเขื่อนทั้งสองจำนวน ๓,๕๙๕ ล้านลูกบาศก์เมตร หากเทียบสัดส่วนปริมาณน้ำที่ระบายออกจากเขื่อนทั้งสองกับปริมาณน้ำที่ระบายออกจากท้ายเขื่อนเจ้าพระยาจากแม่น้ำสะแกกรังและจากแม่น้ำป่าสักจำนวน ๒๖,๙๔๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเป็นปริมาณน้ำที่ไหลเข้าสู่กรุงเทพมหานคร จะพบว่าปริมาณน้ำที่ระบายออกจากเขื่อนทั้งสองมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๒๐ ของปริมาณน้ำที่เข้ากรุงเทพมหานครทั้งหมด ดังนั้นการระบายน้ำออกจากเขื่อนทั้งสองจึงมิใช่สาเหตุหลักของปัญหาน้ำท่วมพื้นที่กรุงเทพมหานครแต่เกิดจากปริมาณน้ำส่วนที่เหลือจากแม่น้ำยมและแม่น้ำวังรวมกับน้ำที่ตกค้างอยู่ตามทุ่งไหลลงมาซึ่งมีปริมาณรวมถึงร้อยละ ๘๐ ของมวลน้ำทั้งหมดที่ไหลผ่านจังหวัดนครสวรรค์แล้วไหลลงสู่กรุงเทพมหานครและปริมาณชลทำให้มวลน้ำที่หลากเข้าสู่กรุงเทพมหานครมีปริมาณมาก

ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ว่า การรักษาระดับน้ำในเขื่อนให้สูงเพื่อการผลิตกระแสไฟฟ้ามีผลทำให้เขื่อนไม่สามารถระบายน้ำได้ทันเมื่อมีปริมาณน้ำเข้ามาในอ่างเก็บน้ำสูงมากหลังมีพายุพัดผ่านเข้าประเทศไทยและปล่อยน้ำไม่ทันจึงต้องปล่อยน้ำผ่านทางสปิงเวย์และผ่านทางระบายน้ำสำหรับใช้ผลิตกระแสไฟฟ้ากรณีเขื่อนภูมิพลในช่วงปลายเดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีการปล่อยน้ำมากกว่า ๖,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ซึ่งเท่ากับปริมาณน้ำ ๒ เท่าที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยาซึ่งถ้าเขื่อนมีการพร่องน้ำตั้งแต่ช่วงต้นฤดูฝนก็จะไม่เป็นปัญหา ด้วยเขื่อนภูมิพลยังคงมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าจึงพร่องน้ำไปมากกว่านี้ไม่ได้ ถ้าพร่องมากกว่านี้ระดับน้ำจะต่ำจนผลิตกระแสไฟฟ้าไม่ได้ ความจริงแล้วเขื่อนภูมิพลสามารถปล่อยน้ำและรับน้ำมาได้เต็มอ่างถึง ๑๓,๔๖๒ ล้านลูกบาศก์เมตร แต่ปล่อยได้เต็มทีแค่ ๙,๖๖๒ ล้านลูกบาศก์เมตรเพราะต้องเก็บน้ำไว้เป็นน้ำตาย ๓,๘๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร เพื่อไว้เป็นหัวน้ำในการผลิตกระแสไฟฟ้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ดำเนินการบริหารจัดการน้ำโดยระบายออกไปยังฝั่งตะวันออกและฝั่งตะวันตกและระบายน้ำไม่ตรงตามช่วงระยะเวลาที่เหมาะสมในช่วงรับน้ำฝน



จึงทำให้เกิดความเสียหาย หากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีการจัดทำแผนในการระบายน้ำ และประเมินสถานการณ์ไว้ล่วงหน้า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ย่อมสามารถพร่องน้ำออกจากเขื่อน ตามกำหนดเวลาเพื่อป้องกันความเสียหายได้ อีกทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ซึ่งเป็นผู้กำกับ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้กล่าวยอมรับในการอภิปรายชี้แจงในการประชุมรัฐสภาเมื่อปลายปี ๒๕๕๔ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประสานงานกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้กักเก็บน้ำไว้เนื่องจากชาวนาในจังหวัดสุพรรณบุรีรวมทั้งชาวนาในเขตภาคกลาง กำลังเก็บเกี่ยวข้าวและผลผลิตทางการเกษตร ย่อมเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ที่ ๖ และที่ ๓ ให้ความสำคัญต่อพื้นที่ในจังหวัดสุพรรณบุรีและเขตภาคกลางมากกว่าพื้นที่อื่น จึงมีคำสั่ง ให้กักเก็บน้ำจนเป็นเหตุให้น้ำในเขื่อนมีปริมาณสูงซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติ ประกอบกับ น้ำมารวมและมีพายุพัดเข้าสู่ทางตอนเหนือของประเทศ จึงทำให้ปริมาณน้ำในเขื่อนเพิ่มสูงขึ้น จึงต้องทำการระบายน้ำออกจากเขื่อนอย่างเร่งด่วนและมีการปล่อยน้ำปริมาณมากกว่าปกติ จนเป็นเหตุให้น้ำท่วมอย่างฉับพลันก่อให้เกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก ประกอบกับ ตัวแทนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ให้สัมภาษณ์เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ถึงสถานการณ์น้ำท่วม ที่อำเภอเสนา จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยยอมรับว่าเกิดจากการพร่องน้ำที่อ่างเก็บน้ำ เหนือเขื่อนสิริกิติ์และเขื่อนภูมิพลซึ่งอยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และการปล่อยน้ำของเขื่อนเจ้าพระยาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ กับปล่อยน้ำต่อทั้งที่ควรปล่อย เป็นจังหวะกักไว้เป็นช่วงแต่กลับปล่อยน้ำเป็นจำนวนมากในครั้งเดียวจนเป็นเหตุ ก่อให้เกิดน้ำท่วมทำให้ประชาชนได้รับความเสียหาย

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้การเพิ่มเติมว่า ในปี ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำ ไหลเข้าเขื่อนมากในระยะเวลากระชั้นชิดและต่อเนื่องทำให้มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อน สูงที่สุดนับตั้งแต่สร้างเขื่อนส่งผลให้ระดับน้ำในอ่างเก็บน้ำเพิ่มสูงขึ้นจากเกณฑ์ควบคุม ระดับน้ำขึ้นสูง (Upper Rule Curve) และสูงกว่า Flood Control Rule Curve กล่าวคือ มีปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำใกล้ถึงระดับกักเก็บสูงสุดและยังคงมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้น อย่างต่อเนื่องเป็นเหตุให้ต้องมีการระบายน้ำออกจากเขื่อนผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ในปริมาณสูงสุดและยังคงต้องระบายน้ำส่วนที่เหลือผ่านประตูระบายน้ำล้น (Spillway) อย่างไรก็ดี เพื่อเป็นการลดผลกระทบต่อสถานการณ์น้ำท่วมขังด้านท้ายเขื่อน ในการ เปิดประตูระบายน้ำล้นจึงเปิดในระดับที่น้อยที่สุดเท่าที่จะรักษาความมั่นคงของเขื่อนไว้ได้ และเท่าที่จะสอดคล้องกับมติของคณะอนุกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้ม



สถานการณ์น้ำและส่งผลกระทบน้อยที่สุดต่อสถานการณ์น้ำท่วมช่วงบริเวณท้ายเขื่อน การดำเนินการดังกล่าวจึงเป็นการดำเนินการตามขั้นตอนมาตรฐานตามเกณฑ์ ที่มีการศึกษาและเป็นการปฏิบัติตามคู่มือการบริหารจัดการของเขื่อนซึ่งได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น โดยเขื่อนภูมิพลมีความจำเป็นต้องเปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔ แต่เมื่อปริมาณน้ำมีแนวโน้มไหลเข้าเขื่อนลดลง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ก็รีบดำเนินการ ปิดประตูระบายน้ำตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ เมื่อสถานการณ์น้ำยังคงไหลเข้าเขื่อน เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องทำให้ต้องเปิดและปิดประตูระบายน้ำอีกครั้งตั้งแต่วันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเขื่อนภูมิพลได้รับการออกแบบให้สามารถระบายน้ำผ่านอาคาร ระบายน้ำล้นในอัตราสูงสุด ๖,๐๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที สถิติการระบายน้ำในปี ๒๕๕๔ มีการระบายน้ำ ๑๓ วัน อัตราการระบายน้ำสูงสุดวัดรวมทั้งที่ระบายน้ำผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้า และที่ระบายผ่านประตูระบายน้ำล้น (Spillway) เคยมีการระบายน้ำในอัตราสูงสุด ๑,๒๑๗ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที อัตราการระบายน้ำเฉลี่ย ๔๗๖ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที สำหรับเขื่อนสิริกิติ์มีความจำเป็นต้องเปิดประตูระบายน้ำล้นแต่ก็พยายามระบายน้ำออก เท่าที่จำเป็นเท่านั้นโดยเปิดประตูระบายน้ำล้นเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ และพยายามจะปิดประตูระบายน้ำล้นเพื่อลดผลกระทบต่อพื้นที่ท้ายเขื่อน โดยปิดประตู ระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ ซึ่งปิดก่อนที่จะต้องเปิดประตูระบายน้ำ ของเขื่อนภูมิพล ๒๓ วัน (เขื่อนภูมิพลได้รับอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เนสาท และนาลแก ต้องเปิดประตูระบายน้ำล้นในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๔) โดยเขื่อนสิริกิติ์ได้รับการออกแบบ ให้สามารถระบายน้ำผ่านอาคารระบายน้ำล้นในอัตราสูงสุด ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที สถิติการระบายน้ำในปี ๒๕๕๔ มีการระบายน้ำ ๑๘ วัน อัตราการระบายน้ำสูงสุด วัดรวมทั้งที่ระบายผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้าและที่ระบายผ่านประตูระบายน้ำล้น (Spillway) เคยมีการระบายน้ำในอัตราสูงสุด ๘๑๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที อัตราการระบายน้ำเฉลี่ย ๗๗๓ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหน้าที่เพียงการบริหารจัดการน้ำ ที่ไหลผ่านและที่กักเก็บภายในเขื่อนที่อยู่ในความรับผิดชอบเท่านั้น ส่วนการบริหาร จัดการน้ำก่อนหน้าที่จะไหลเข้าเขื่อนหรือภายหลังที่ไหลออกจากเขื่อนแล้ว เป็นกรณี ที่อยู่ในอำนาจบริหารจัดการของหน่วยงานอื่น โดยตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ถึงเดือน ตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนภูมิพลมีน้ำไหลเข้าอ่าง ๑๒,๗๑๖ ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนสิริกิติ์



มีน้ำไหลเข้าอ่าง ๑๑,๐๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเกิดจากพายุฝนมากผิดปกติ เกินกว่าจะควบคุมได้ ซึ่งสถานการณ์น้ำท่วมภาคกลางที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เชื่อนภูมิพลมีการระบายน้ำเพียง ๒,๗๒๒ ล้านลูกบาศก์เมตร เชื่อนสิริกิติ์มีการระบายน้ำเพียง ๒,๗๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ระบาย จาก ๒ เชื่อน รวมกันเพียง ๕,๔๔๗ ล้านลูกบาศก์เมตร ในขณะที่ท้ายเขื่อนมีฝนตกหนัก และมีน้ำจากแม่น้ำวัง แม่น้ำยม และน้ำทุ่งไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา จังหวัดนครสวรรค์ จึงทำให้มีปริมาณน้ำถึง ๒๑,๐๓๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ไหลไปรวมกับน้ำจากแม่น้ำสะแกกรัง ๒,๗๓๘ ล้านลูกบาศก์เมตร และแม่น้ำป่าสักอีก ๓,๑๖๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ไหลเข้าสู่ พื้นที่ภาคกลาง ซึ่งจะเห็นได้ว่าปริมาณน้ำส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๘๐ เป็นปริมาณน้ำฝนที่ตก นอกกระบบชลประทานไม่สามารถควบคุมได้ หากตั้งสมมติฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระบายน้ำเต็มมาก่อนในช่วงต้นฤดูฝน หรือเขื่อนทั้งสองเก็บน้ำไว้ทั้งหมด มวลน้ำที่ไหลเข้าสู่ ภาคกลางนั้นยังคงมีมากกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ในขณะเดียวกันหากไม่มีเขื่อน ทั้งสองแห่งรองรับน้ำไว้ ปริมาณน้ำกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ที่เก็บกักไว้ในปี ๒๕๕๔ จะไหลลงสู่พื้นที่ภาคกลางทั้งหมดเช่นกัน จึงเห็นได้ว่าการที่เกิดน้ำท่วมดังกล่าวมาจาก ภัยธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงได้ยาก

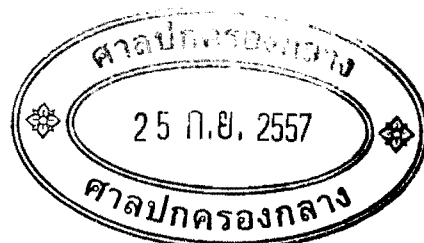
ผู้ฟ้องคดีคัดค้านคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๒ และที่ ๔ ถึงที่ ๑๑ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีความชำนาญในเรื่องการจัดการน้ำมาบริหารจัดการน้ำ จึงเป็นเหตุที่ทำให้เกิดน้ำท่วมอย่างร้ายแรง โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่บริหารจัดการน้ำ ในเชิงบูรณาการโดยการตระหนักถึงภาพรวมความเกี่ยวข้องของความสัมพันธ์กับ การแก้ปัญหาหน้า ประกอบด้วย (๑) การเริ่มพิจารณาทั้งในส่วนที่เป็นต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ (๒) ภาพรวมที่เกี่ยวกับการทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ซึ่งรวมถึง การบริหารจัดการที่ดิน การใช้ที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ ให้เหมาะสม (๓) องค์ประกอบทุกภาคส่วน ที่จะเข้าร่วมในการแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ในขณะนี้ คือ การขาดองค์ประกอบของ ภาคประชาสังคม การขาดผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้เรื่องการจัดการภัยพิบัติเข้าร่วมทำงาน ซึ่งเป็นสาเหตุทำให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ ๗ และที่ ๘ บริหารจัดการน้ำล้มเหลวอย่างสิ้นเชิง อีกทั้ง ในการเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยนั้น ก็เป็นการเยียวยาที่ไม่มีประสิทธิภาพที่ดี จนมีการประท้วง สำหรับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ มีการบริหารจัดการน้ำที่เชื่อนภูมิพล เชื่อนสิริกิติ์ และในเขื่อนอื่น ๆ ในกลุ่มลุ่มน้ำเจ้าพระยา เป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ



โดยไม่ได้ระบายน้ำออกในปริมาณที่เหมาะสมกับปริมาณน้ำไหลเข้าอ่างเก็บน้ำ ในช่วงครึ่งปีแรก แต่มาเร่งระบายน้ำออกพร้อมกันเป็นจำนวนมากตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ซึ่งเป็นเวลาที่ปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเกือบเต็มความจุแล้ว จึงเป็นสาเหตุให้เกิด ความรุนแรงของอุทกภัยในครั้งนี้ อีกทั้ง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้กล่าวยอมรับในการอภิปราย ชี้แจงในการประชุมรัฐสภาเมื่อปลายปี ๒๕๕๔ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ประสานงานกับการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ให้กักเก็บน้ำไว้เนื่องจากชาวนา ในจังหวัดสุพรรณบุรี รวมทั้งชาวนาในเขตภาคกลางกำลังเก็บเกี่ยวข้าวและผลผลิตทางเกษตร ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญต่อพื้นที่ในจังหวัดสุพรรณบุรีและเขตภาคกลางมากกว่าพื้นที่อื่น ๆ จึงมีคำสั่งให้กักเก็บน้ำจนเป็นเหตุให้น้ำในเขื่อนมีปริมาณสูงซึ่งเป็นการเลือกปฏิบัติ นอกจากนี้ผู้ถูกฟ้องคดีก็ไม่ได้มีการปฏิบัติตามแผนที่ได้วางไว้โดยไม่ได้ให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนที่ได้รับอุทกภัยเท่าที่ควร การจ่ายเงินช่วยเหลือก็จ่าย ให้ไม่ทั่วถึง ลำช้า และมีเงื่อนไขว่าจะต้องไม่ประสงค์จะดำเนินคดีกับรัฐ นอกจากนี้ ยังมี การทำแนวคันกันน้ำด้วยกระสอบทรายขนาดใหญ่ (Big Bag) เพื่อไม่ให้ น้ำเข้าท่วม กรุงเทพมหานครชั้นใน ซึ่งมีผลให้ผู้ฟ้องคดีและประชาชนทั่วไปได้รับความเดือดร้อนเสียหาย เกิดน้ำท่วมขังในระดับสูงอย่างไม่มีทางหลีกเลี่ยงหรือหลีกเลี่ยงได้ ต้องแบกรับภาระแทน ผู้ที่อยู่ในพื้นที่กรุงเทพมหานครชั้นใน โดยไม่ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาเป็นพิเศษ จากกรณีดังกล่าว

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามคำสั่งศาลว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ฟ้องคดีโดยการขออนุมัติการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย กรณีอุทกภัยตามมติคณะรัฐมนตรี คราวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท และได้พิจารณาให้ได้รับ การช่วยเหลือด้านที่อยู่อาศัยประจำเสียหายทั้งหลังหรือบางส่วน ตามระเบียบ กระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ จำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ดังกล่าวแล้ว เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ดังนั้น ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือทั้งสิ้น ๑๕,๐๐๐ บาท

ศาลออกนั่งพิจารณาคดีเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๗ โดยได้รับฟัง สรุปข้อเท็จจริงของตุลาการเจ้าของสำนวน และคำชี้แจงด้วยวาจาประกอบคำแถลงการณ์ เป็นหนังสือของตุลาการผู้แถลงคดีด้วยแล้ว



ศาลได้ตรวจพิจารณาเอกสารทั้งหมดในสำนวนคดี กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องประกอบด้วยแล้ว

ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในช่วงปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อนไหหม่าในทะเลจีนใต้ตอนบนที่เคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบนเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ แล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันในวันต่อมาและเคลื่อนผ่านประเทศลาวพร้อมกับอ่อนกำลังลงอีกโดยเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ ได้อ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงบริเวณประเทศลาวก่อนเคลื่อนเข้าปกคลุมบริเวณจังหวัดน่านแล้วสลายตัวไปในวันเดียวกัน พายุลูกนี้ส่งผลให้หลายจังหวัดบริเวณประเทศไทยตอนบนโดยเฉพาะภาคเหนือมีฝนตกหนักถึงหนักมากต่อเนื่องกันเป็นบริเวณกว้างและเกิดน้ำท่วมฉับพลัน น้ำป่าไหลหลากและดินถล่มบริเวณจังหวัดแพร่ เชียงราย พะเยา น่าน ตากและสุโขทัย จากนั้นในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ พายุโซนร้อนนกเตนในทะเลจีนใต้ตอนกลางได้เคลื่อนตัวขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบนผ่านประเทศลาวแล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันก่อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยบริเวณจังหวัดน่านในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ นับเป็นพายุลูกแรกและลูกเดียวที่ศูนย์กลางพายุเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยในปีนี้ ซึ่งทำให้มีฝนทั่วไปกับมีฝนตกหนักถึงหนักมากบางพื้นที่ โดยเฉพาะบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีฝนหนักถึงหนักมากหลายพื้นที่โดยปริมาณฝนมากที่สุด ใน ๒๔ ชั่วโมง บริเวณประเทศไทยตอนบนวัดได้ที่อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สูงถึง ๔๐๕.๙ มิลลิเมตร และมีรายงานน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ อุดรดิตถ์ พิษณุโลก พิจิตร หนองคาย เลย อุดรธานี และนครพนม เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ในช่วงปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ร่องมรสุมที่พาดผ่านบริเวณประเทศไทยตอนบนและมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมประเทศไทยมีกำลังแรงขึ้นจากอิทธิพลของพายุหมุนเขตร้อน ๒ ลูก คือ พายุโซนร้อนไหถาง ซึ่งเคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณเมืองเว้ ประเทศเวียดนามในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ แล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันก่อนเคลื่อนตัวผ่านประเทศลาวแล้วอ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงเคลื่อนเข้าปกคลุมภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือของประเทศไทยในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ และได้ฝุ่นเ็นสาดในทะเลจีนใต้ตอนบน



ซึ่งเคลื่อนตัวผ่านอ่าวตังเกี๋ยขึ้นฝั่งเมืองฮาลอง ประเทศเวียดนามในขณะมีกำลังแรง เป็นพายุโซนร้อนในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ แล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชัน และหย่อมความกดอากาศต่ำเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ในช่วงต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีได้ฝนนาลแกในทะเลจีนใต้ได้เคลื่อนตัวขึ้นฝั่งและสลายตัวบริเวณประเทศเวียดนาม ตอนบน พายุดังกล่าวต่างส่งผลให้บริเวณประเทศไทยตอนบนมีฝนตกหนาแน่นและมี รายงานฝนหนักถึงหนักมากเป็นระยะ ๆ ต่อเนื่องจากเดือนที่ผ่านมา อีกทั้ง มีรายงาน น้ำเหนือไหลหลากเข้าท่วมหลายพื้นที่ ประกอบกับในระยะครึ่งหลังของเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นช่วงที่น้ำทะเลหนุนสูงจึงทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงบริเวณจังหวัดนครสวรรค์ ลพบุรี อุทัยธานี อ่างทอง สิงห์บุรี พระนครศรีอยุธยา นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพมหานครและนครปฐม จากปริมาณฝนที่ตกต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ มีฝนตกในภาคเหนือรวม ๑,๖๗๔ มิลลิเมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ยระยะยาว (๓๐ ปี) ถึงร้อยละ ๔๒ และสูงที่สุดนับตั้งแต่กรมอุตุนิยมวิทยา ได้เริ่มเก็บข้อมูลสถิติฝน (เคยเกิดสูงสุดปี ๒๔๙๖ มีฝนรวมทั้งปี ๑,๖๐๐ มิลลิเมตร) และภาคกลางมีฝนตกรวม ๑,๕๑๑ มิลลิเมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ยร้อยละ ๒๖ มีปริมาณน้ำ จากพื้นที่ภาคเหนือจำนวนมากที่ไหลลงสู่ภาคกลางทำให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา ที่จังหวัดนครสวรรค์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณ น้ำไหลผ่าน ๒,๗๑๓ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ผ่านเขื่อนเจ้าพระยา ๒,๑๓๖ ลูกบาศก์เมตร ต่อวินาที น้ำเริ่มเอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมที่ลุ่มต่ำในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง และพระนครศรีอยุธยา โดยน้ำได้เอ่อล้นกัดเซาะคันกันน้ำและทำนบดิน ทั้งสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาทางฝั่งซ้ายบริเวณประตูระบายน้ำบางโจมศรีขาดเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นจุดแรก ในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีคันกันน้ำขาดจำนวน ๑๐ แห่ง ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ขาดเพิ่มเติมอีกจำนวน ๑๒ แห่ง สำหรับทางฝั่งขวา บริเวณประตูระบายน้ำพระงาม และประตูระบายน้ำคลองตาวงขาดเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ มีราษฎรบุกรุกหรือคันกันน้ำ ๒ ช่ายพลเทพ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ และมีคันกันน้ำขาดเพิ่มเติมในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ อีกจำนวน ๑๔ แห่ง ทำให้มี ปริมาณน้ำจำนวนมากไหลป่าเข้าสู่พื้นที่ทุ่งซึ่งไม่มีอาคารควบคุมบังคับน้ำทั้งสองฝั่งแม่น้ำ ปริมาณน้ำจำนวนมากที่ไหลป่าเข้าท่วมทุ่งตะวันออกตอนบนตั้งแต่จังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี และพระนครศรีอยุธยา สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนภูมิพล



ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นต้นฤดูฝนอยู่ในเกณฑ์ต่ำเนื่องจากปีที่ผ่านมามีการใช้น้ำเพื่อการเกษตรมากมาหลายปี ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำในอ่างฯ อยู่ที่ร้อยละ ๔๕ แต่เนื่องจากช่วงต้นฤดูฝนปี ๒๕๕๔ ระหว่างเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ฝนมาเร็วกว่าปีปกติ ทั้งยังมีฝนตกในพื้นที่ทั้งด้านเหนือเขื่อนและด้านท้ายเขื่อนทำให้มีความต้องการใช้น้ำที่ระบายจากเขื่อนน้อย ประกอบกับระดับน้ำในเขื่อนยังอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง/ต่ำสุด จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องระบายน้ำลงไปมาก ปริมาณน้ำในอ่างฯ ที่ปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ ๖๓ ซึ่งเป็นเกณฑ์ปกติอยู่ระหว่างเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน/สูงสุดและตัวล่าง/ต่ำสุด ต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เขื่อนได้รับอิทธิพลจากพายุฝนมีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณน้ำสูงสุด ณ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๒๑๒ ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนได้เก็บกักปริมาณน้ำนี้ไว้เกือบทั้งหมด โดยระบายน้ำลงไปด้านท้ายน้ำแต่น้อยเพื่อบรรเทาสถานะน้ำท่วมด้านท้ายน้ำเนื่องจากขณะนั้นมีสภาพน้ำท่วมพื้นที่ภาคเหนือตอนล่างและภาคกลางตอนบน หากระบายน้ำลงไปในช่วงนี้จะเป็นการซ้ำเติม ประกอบกับเขื่อนเองก็มีปริมาณน้ำเข้ามาต่อเนื่อง เพราะมีฝนตกติดต่อกันจากอิทธิพลของร่องมรสุมตลอดเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และเดือนกันยายน ๒๕๕๔ (ระบายน้ำเฉลี่ยประมาณ ๓๐ ถึง ๔๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ขณะที่เขื่อนระบายสูงสุดได้ประมาณ ๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน) ทำให้ระดับน้ำในเขื่อนสูงขึ้นจนถึงเกณฑ์ควบคุมปริมาณน้ำตัวบน/สูงสุด ในช่วงปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนได้รับอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เหนสาท และนาลแก ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนมาก ปริมาณน้ำสูงสุดในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๒๘๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ทำให้ระดับน้ำในเขื่อนใกล้จะสูงถึงระดับน้ำเก็บกักปกติสูงสุด จึงจำเป็นต้องระบายน้ำเพิ่มขึ้นผ่านประตูระบายน้ำล้นเพื่อไม่ให้น้ำล้นอ่าง และเพื่อความปลอดภัยของเขื่อนโดยระบายน้ำสูงสุด ๑๐๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จากนั้นได้ปรับลดการระบายน้ำลงเรื่อย ๆ โดยรักษาอัตราการระบายไว้ไม่ให้เกินปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อน รักษาระดับน้ำในอ่างฯ ไว้ที่ปริมาตรเก็บกักปกติสูงสุด

สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนสิริกิติ์ ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำอยู่ในอ่างร้อยละ ๕๐ อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ควบคุม



ระดับน้ำต่ำลง/ต่ำสุด ต่อมา ในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ปริมาณน้ำในอ่างค่อย ๆ เพิ่มขึ้น จนกระทั่งปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เกิดพายุไต้ฝุ่นพัดเข้ามาในลุ่มน้ำยมและลุ่มน้ำน่านตอนบน ทำให้น้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณน้ำสูงสุด ๒๑๔ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เขื่อนได้เก็บกักน้ำไว้ทั้งหมดโดยระบายน้ำลงมาน้อยมากเพื่อช่วยบรรเทาอุทกภัยที่เกิดขึ้นที่จังหวัดพิจิตรและนครสวรรค์ ทำให้ปริมาณน้ำในอ่างฯ สูงขึ้นไปอยู่ระหว่าง เกณฑ์ควบคุมตัวบน/สูงสุด และต่ำลง/ต่ำสุดที่ร้อยละ ๖๕ ของความจุ เมื่อต้นเดือน กรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวได้เกิดภาวะน้ำท่วมขึ้นแล้วในลุ่มน้ำน่าน บริเวณเหนือเขื่อนสิริกิติ์และในลุ่มน้ำยมที่จังหวัดแพร่และสุโขทัย เนื่องจากไม่มีเขื่อนรองรับน้ำในลุ่มน้ำยม เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ร่องมรสุมกำลังแรงปกคลุมภาคเหนือ ทำให้มีฝนตกอย่างต่อเนื่องหลังจากพายุไต้ฝุ่นจึงมีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนมาก มีการปรับเพิ่มการระบายน้ำจากเขื่อนให้มากขึ้นปริมาณน้ำเมื่อปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ อยู่ที่ร้อยละ ๘๐ ของความจุซึ่งเป็นเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน/สูงสุด และมีสภาพ น้ำท่วมบริเวณจังหวัดแพร่ อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก และอำเภอสางงาม จังหวัดพิจิตร เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ระยะต้นเดือนได้รับอิทธิพลจากพายุฝนและ อิทธิพลของร่องมรสุมต่อเนื่องตลอดทั้งเดือนทำให้มีฝนตกต่อเนื่อง ปริมาณน้ำในเขื่อน สูงขึ้นจนเกินเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน/สูงสุด จำเป็นต้องเพิ่มการระบายน้ำผ่าน เครื่องกำเนิดไฟฟ้า โดยระบายน้ำสูงสุด ๕๗ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน และต้องระบายน้ำ เพิ่มเติมผ่านประตูระบายน้ำล้นระหว่างวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ ประมาณวันละ ๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่บริเวณแม่น้ำยมมีน้ำท่วมขังตั้งแต่ จังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก และพิจิตร เดือนกันยายน ๒๕๕๔ ร่องมรสุมยังคงมี อิทธิพลต่อเนื่อง และช่วงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ อิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เนสาท และนาลแก ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วมสูงในพื้นที่ ท้ายเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ซึ่งเขื่อนสิริกิติ์ได้ปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ และลดการระบายน้ำลงเพื่อลดผลกระทบของพื้นที่ท้ายเขื่อน เดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนสิริกิติ์ได้ลดการระบายน้ำลงต่อเนื่องตั้งแต่ต้นเดือนจนเข้าสู่ ภาวะปกติในช่วงปลายเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ โดยข้อมูลปริมาณน้ำรวมที่ไหลเข้าเขื่อน ในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ พบว่าปริมาณน้ำที่ไหลเข้า



เขื่อนภูมิพลรวม ๕,๖๙๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำระบายรวม ๒,๗๒๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนสิริกิติ์รวม ๓,๓๕๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำระบายรวม ๒,๗๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร จึงคิดเป็นน้ำที่ไหลเข้าอ่างทั้งสองในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ รวม ๙,๐๔๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำระบายออกรวม ๕,๔๔๗ ล้านลูกบาศก์เมตร เป็นน้ำที่เก็บกักไว้ในเขื่อนรวม ๓,๕๙๕ ล้านลูกบาศก์เมตร

สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนแควน้อยบำรุงแดน ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำอยู่ในอ่างร้อยละ ๓๑ ต่อมา ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ จากอิทธิพลของพายุฝนที่พัดเข้ามาบริเวณจังหวัดน่านและจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำตลอดเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนเพิ่มมากขึ้น ปริมาณน้ำสูงสุด ๔๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ปริมาตรน้ำในเขื่อนสูงขึ้นจนเกินเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำต้วบน/สูงสุด ในช่วงกลางเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ จำเป็นต้องเพิ่มการระบายน้ำมากขึ้น โดยพิจารณาระบายน้ำร่วมกับเขื่อนสิริกิติ์ไม่ให้ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ท้ายเขื่อนในจังหวัดพิษณุโลก และพิจิตร ขณะที่บริเวณแม่น้ำยมมีน้ำท่วมขังตั้งแต่จังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก และพิจิตร เดือนกันยายน ๒๕๕๔ ร่องมรสุมยังคงมีอิทธิพลต่อเนื่อง และช่วงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ อิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เนสาท และนาลแก ส่งผลให้ตลอดเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนมากถึง ๘๙๙ ล้านลูกบาศก์เมตร และสูงสุด ๔๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ปริมาณน้ำในเขื่อนขึ้นไปถึงระดับเก็บกักปกติประกอบกับเขื่อนสิริกิติ์ได้ลดการระบายน้ำลงทำให้เขื่อนแควน้อยบำรุงแดนระบายน้ำได้มากขึ้น ในช่วงกลางเดือนกันยายน ๒๕๕๔ เดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ได้ลดการระบายน้ำลงต่อเนื่อง ตั้งแต่ต้นเดือนและรักษาระดับน้ำให้อยู่ที่ระดับเก็บกักน้ำปกติ โดยในปี ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อน ๓,๐๑๕ ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าค่าเฉลี่ยถึง ๑,๓๖๖ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างฯ ถึง ๑,๗๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็น ๑.๘ เท่าของความจุอ่างฯ

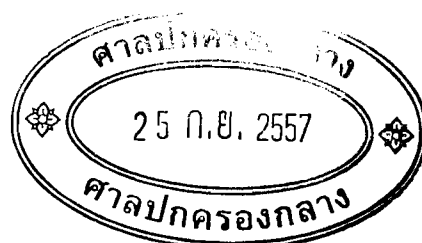
สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำอยู่ในอ่างร้อยละ ๓๑ ต่อมาในช่วง



เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนมากน้ำในเขื่อนเริ่มสูงขึ้นและอยู่เหนือเกณฑ์ควบคุมมาก จึงเพิ่มการระบายน้ำอย่างต่อเนื่องจนถึงต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ปริมาณน้ำในอ่างฯ เริ่มเข้าสู่เกณฑ์ควบคุม แต่จากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น นกเตน ร่องความกดอากาศต่ำตลอดเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนเพิ่มมากขึ้นปริมาณน้ำสูงสุด ๙๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน โดยในช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างฯ มากถึง ๔,๐๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าความจุอ่างฯ ถึง ๕.๒ เท่า การบริหารจัดการอ่างฯ ทำได้เพียงการชะลอน้ำหลากโดยยกระดับน้ำให้สูงขึ้นเกินระดับน้ำเก็บกักสูงสุด ซึ่งเกินความจุที่ระดับเก็บกักปกติถึงร้อยละ ๑๓๐ และเร่งระบายน้ำในช่วงน้ำทะเลลง แต่เนื่องจากมีปริมาณน้ำหลากไหลลงมาเป็นจำนวนมาก เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์จึงทำหน้าที่เพียงชะลอน้ำไม่ให้เคลื่อนตัวลงมาเร็วเท่านั้น โดยในปี ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อน ๕,๐๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าค่าเฉลี่ยถึง ๒,๕๗๕ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างฯ ถึง ๓,๒๗๕ ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็น ๔.๒ เท่าของความจุอ่างฯ สำหรับการบริหารจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดนและเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ที่อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๖ นั้น เนื่องจากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นในช่วงปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ทำให้เกิดน้ำท่วมหนักที่จังหวัดน่าน และแพร่ มีน้ำไหลเข้าเขื่อนสิริกิติ์จำนวนมาก และเกิดภาวะน้ำท่วมในลุ่มน้ำยมบริเวณจังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก และพิจิตร จึงระบายน้ำจากเขื่อนสิริกิติ์เท่าที่จำเป็นและตั้งแต่กลางเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ได้ระบายน้ำมากขึ้น ส่วนเขื่อนภูมิพลระดับน้ำยังอยู่ต่ำกว่าใกล้เกณฑ์เก็บกักน้ำต่ำสุด และเป็นช่วงฤดูฝนไม่มีความต้องการใช้น้ำด้านท้ายน้ำมากนัก จึงระบายน้ำจากเขื่อนไม่มาก ต่อมาจากอิทธิพลของพายุจรและร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงพัดผ่านภาคเหนืออย่างต่อเนื่องช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มากขึ้น รวมทั้งเกิดน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร กำแพงเพชร และบางอำเภอของจังหวัดนครสวรรค์ ในช่วงต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เขื่อนสิริกิติ์มีปริมาณน้ำมากเกินกว่าเกณฑ์เก็บกักน้ำสูงสุดจำเป็นต้องระบายในอัตราที่สูงกว่าปกติ



และต้องเปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ นอกจากนี้ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดนซึ่งตั้งอยู่ลุ่มน้ำน่านมีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนสูงเช่นกัน ได้บริหารจัดการน้ำสลับการระบายน้ำสูงสุดไม่ให้ตรงกับช่วงเวลาที่เขื่อนสิริกิติ์ระบายน้ำสูงสุด และให้มีปริมาณน้ำที่ระบายทั้งสองเขื่อนรวมกันไม่เกิดภาวะน้ำล้นตลิ่งลำน้ำน่าน ซึ่งสามารถช่วยยับยั้งอุทกภัยในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก ในช่วงเดือน สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ได้ ส่วนเขื่อนภูมิพลถึงแม้ว่าจะมีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนในช่วงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มากกว่าที่เคย แต่ยังมีพื้นที่รับน้ำเพียงพอ และมีพื้นที่น้ำท่วมท้ายเขื่อน แต่หลังจากอิทธิพลของพายุเนสาด และนาแลก เกิดฝนตกหนักบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อน เกิดภาวะน้ำท่วมในเขตจังหวัดเชียงใหม่ มีน้ำไหลลงเขื่อนและระดับน้ำในเขื่อนสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จนเกินเกณฑ์เก็บกักน้ำสูงสุด เพื่อความปลอดภัยของตัวเขื่อน จึงมีความจำเป็นต้องระบายน้ำและเปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๕ ถึงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ส่วนเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ที่มีน้ำไหลลงเขื่อนอยู่ในเกณฑ์สูงสุดตั้งแต่เริ่มเก็บกักน้ำ และมีน้ำเก็บกักสูงกว่าเกณฑ์เก็บกักสูงสุด ตั้งแต่ปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมา ได้ใช้เขื่อนในการชะลอและระบายน้ำเท่าที่จำเป็นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ท้ายเขื่อนและตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยาเท่าที่ทำได้ นอกจากนี้ในช่วงน้ำทะเลหนุนสูงยังใช้เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ชะลอน้ำ ระบายน้ำให้น้อยที่สุด และควบคุมให้น้ำผ่านเขื่อนพระรามหกให้น้อยที่สุดช่วยลดปริมาณน้ำในแม่น้ำป่าสักที่มาสุมทับกับแม่น้ำเจ้าพระยาลงสู่อ่าวไทย ลดผลกระทบที่เกิดจากแม่น้ำเจ้าพระยา ยกตัวสูงขึ้นที่มีต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาดังแต่จังหวัดปทุมธานีลงไปถึงอ่าวไทย ส่วนการบริหารจัดการน้ำทำนั้น เมื่อฝนตกมากขึ้นในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ และปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำยม และมีน้ำสะสมในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้แจ้งเตือนจังหวัดน่านให้เตรียมรับมือฝนตกหนักจากพายุโซนร้อนไหหม่า และแจ้งเตือนจังหวัดแพร่เพื่อเตรียมรับน้ำหลาก พร้อมใช้ระบบผันน้ำยม – น่าน เข้าสู่คลองหกบาท และแม่น้ำยมสายเก่าลงสู่แม่น้ำน่าน ทำให้พื้นที่ชุมชนเมืองจังหวัดสุโขทัยไม่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม พร้อมแจ้งเตือนจังหวัดเชียงรายจากน้ำในลำน้ำกกสูงขึ้น และแจ้งเตือนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือให้พร้อมเตรียมรับสถานการณ์ฝนตกหนักจากพายุโซนร้อนนกเตน และร่อง



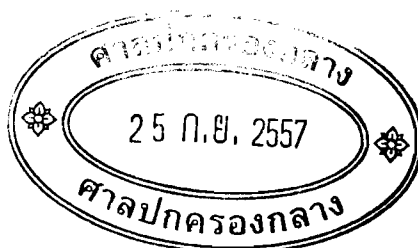
ความกดอากาศต่ำที่พัดผ่านภาคเหนือ ส่งผลให้มีฝนตกหนักในลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน มีน้ำล้นตลิ่งและท่วมสูงในบริเวณจังหวัดตาก แพร่ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร และอุตรดิตถ์ ทำให้มีน้ำจากภาคเหนือไหลลงสู่ภาคกลางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงได้ลดระดับน้ำหน้าเขื่อนเจ้าพระยาจากปกติ + ๑๖.๕๐ เมตร (รทก.) เหลือ + ๑๔.๘๐ เมตร (รทก.) และต่ำสุด + ๑๔.๖๐ เมตร (รทก.) เพื่อเพิ่มพื้นที่รองรับน้ำหน้าเขื่อน พร้อมเร่งระบายน้ำด้านท้ายเขื่อนลงสู่ทะเล โดยไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ลุ่มต่ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา รวมทั้งลดการรับน้ำเข้าระบบชลประทานและพื้นที่การเกษตรไว้เตรียมรับน้ำจำนวนมากที่ไหลสู่พื้นที่ตอนล่าง ขณะนั้นเกิดภาวะน้ำล้นตลิ่งในที่ลุ่มต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ออกประกาศเตือนประชาชนที่อยู่สองฝั่งคลองบางหลวง และที่ลุ่มน้ำยม น่าน เจ้าพระยา เตรียมการป้องกันและขนย้ายสิ่งของขึ้นที่สูง ในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีฝนตกหนักตลอดเดือน ปริมาณน้ำในลุ่มน้ำตอนบนอยู่ในเกณฑ์สูง มีน้ำล้นตลิ่งในบางพื้นที่ น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เอ่อล้นตลิ่งกัดเซาะคันกันน้ำประตูระบายน้ำบางโฉมศรีขาดเป็นจุดแรก และต่อเนื่องอีกหลายแห่ง เมื่อมีน้ำจำนวนมากไหลผ่านเขื่อนเจ้าพระยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงยกระดับน้ำหน้าเขื่อนเจ้าพระยาขึ้นเป็น + ๑๗.๐๐ เมตร (รทก.) เพื่อชะลอน้ำหลากหรือหน่วงน้ำ เป็นการบรรเทาพื้นที่น้ำท่วมด้านท้ายเขื่อนเจ้าพระยา และรับน้ำเข้าพื้นที่ทั้งสองฝั่งโดยไม่ให้เกิดผลกระทบกับพื้นที่ที่กำลังเก็บเกี่ยว พร้อมออกประกาศแจ้งเตือนประชาชนด้านท้ายเขื่อนเจ้าพระยา โดยได้มีประกาศเตือน รวม ๑๑ ฉบับ นอกจากนั้น ศูนย์ประมวลวิเคราะห์สถานการณ์น้ำในระดับสำนักชลประทาน และระดับโครงการชลประทานได้มีการรายงานสถานการณ์น้ำและปริมาณน้ำที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยาจากจังหวัดนครสวรรค์ผ่านเขื่อนเจ้าพระยาและสถานีวัดน้ำ C.๒๙ อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยาโดยตั้งแต่เดือนกันยายน ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีอัตราการไหลประมาณ ๒,๗๐๐ ถึง ๔,๖๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และได้มีประกาศแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นระยะ ๆ ส่วนการบริหารจัดการน้ำในท่งนั้น เนื่องจากคันกันน้ำ คันคลองชลประทานและอาคารบังคับน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาได้ก่อสร้างไว้นานมากแล้วตั้งแต่เริ่มการพัฒนา ระบบชลประทานในท่งเจ้าพระยาใหญ่ แม้ว่าจะมีการเสริมแนวเพื่อความแข็งแรงแล้วก็ตาม แต่จากปริมาณน้ำจำนวนมากไหลผ่าน ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาปรับตัวสูงขึ้น



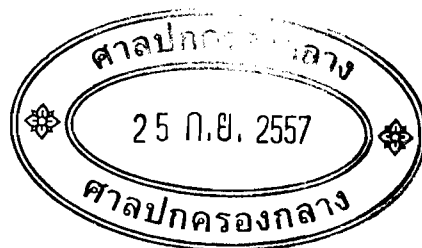
เอ่อล้นข้ามและกัดเซาะคันกันน้ำขาดหลายแห่ง น้ำได้ไหลป่าเข้าสู่พื้นที่ทุ่งซึ่งไม่มีอาคารควบคุมบังคับน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้บริหารจัดการน้ำภายใต้เครื่องมือที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับมีความขัดแย้งของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณนอกคันกันน้ำและในคันกันน้ำเป็นอุปสรรคในการเร่งปิดคันกันน้ำที่ขาด จึงก่อให้เกิดน้ำท่วมหนักขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ใช้ระบบชลประทานที่มีอยู่เป็นเครื่องมือบริหารจัดการน้ำให้เกิดผลกระทบกับพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลน้อยที่สุดโดยเสริมคันคลองแล้วเร่งระบายน้ำตามคลองแนวตั้งออกแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำนครนายก แม่น้ำบางปะกง โดยใช้สถานีสูบน้ำที่มีอยู่และเสริมเครื่องสูบน้ำเคลื่อนที่ ในพื้นที่ตอนล่างได้เร่งกระจายน้ำลงสู่คลองชายทะเลแล้วเร่งสูบน้ำออกสู่อ่าวไทย โดยสถานีสูบน้ำสุวรรณภูมิ สถานีสูบน้ำเจริญราษฎร์ ฯลฯ แต่ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ เนื่องจากได้รับการขัดขวางจากประชาชนบริเวณประตูระบายน้ำ จนทำให้สถานการณ์รุนแรงเกินกว่าคลองรังสิตประยูรศักดิ์จะรับได้น้ำจำนวนมากจากคลอง ๑ และคลอง ๒ จึงไหลทะลักเข้าสู่คลองหกวาสายล่าง และยังได้รับการต่อต้านการทำแนวป้องกันบริเวณริมคลองรังสิตประยูรศักดิ์ด้านใต้ ทำให้น้ำไหลป่าผ่านจุดขาดของคันกันน้ำเข้าสู่กรุงเทพมหานครบริเวณถนนพหลโยธินและถนนวิภาวดีรังสิต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้รับมอบหมายให้ดูแลพื้นที่ฝั่งตะวันตกตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงได้ดำเนินการ โดยมาตรการที่ ๑ ลดปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำน้อย รวมทั้งลดปริมาณน้ำไหลเข้าพื้นที่ทุ่งฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยลดปริมาณน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำน้อย พร้อมซ่อมแซมอาคารชลประทานและอุดรอยรั่วคันกันน้ำตามแนวแม่น้ำเจ้าพระยา ฝั่งตะวันตก มาตรการที่ ๒ ระบายน้ำออกจากทุ่งเจ้าเจ็ด - บางยี่หน ทุ่งพระยาบันลือ และทุ่งพระพิมลโดยระบายผ่านประตูระบายน้ำฝั่งแม่น้ำท่าจีน ๖๒ แห่ง และระบายผ่านประตูระบายน้ำฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ๔๖ แห่งและสูบน้ำจากสถานีสูบน้ำถาวรฝั่งแม่น้ำท่าจีน ๓๑ สถานี และแม่น้ำเจ้าพระยา ๒๒ สถานี และด้วยเครื่องสูบน้ำเคลื่อนที่ ฝั่งแม่น้ำท่าจีน ๒๒๖ เครื่อง ฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ๔ เครื่อง มาตรการที่ ๓ เพิ่มความเร็วของกระแสน้ำ โดยติดตั้งเครื่องผลักดันน้ำที่อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม จำนวน ๓๗ เครื่อง และในเขตโครงการชลประทานสมุทรสาคร จำนวน ๑๔ เครื่อง และมาตรการที่ ๔ การระบายน้ำจำเพาะในแต่ละพื้นที่ โดยแบ่งเป็นโซน สนับสนุน



เครื่องสูบน้ำ ช่อมแซมแนวกระสอบทรายตามแนวคันดินเดิมที่ชำรุดเสียหาย วางกระสอบทรายเพิ่มเติมและเร่งสูบน้ำออกจากพื้นที่เมื่อระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำท่าจีนลดลงต่ำกว่าระดับน้ำในทุ่ง เป็ด – ปิด ประตูระบายน้ำตามช่วงการขึ้นลง ของน้ำทะเล รวมทั้งชุดเจาะแนวคันกันน้ำบริเวณประตูระบายน้ำเพื่อระบายน้ำลงสู่ แม่น้ำเจ้าพระยาได้มากขึ้น จนกระทั่งสถานการณ์เริ่มเข้าสู่ภาวะปกติในบางพื้นที่ ตั้งแต่ปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหน้าที่เพียงการบริหารจัดการน้ำ ที่ไหลผ่านและที่กักเก็บภายในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ส่วนการบริหารจัดการน้ำ ก่อนหน้าที่จะไหลเข้าเขื่อนหรือภายหลังที่ไหลออกจากเขื่อนแล้ว เป็นกรณีที่อยู่ใน อำนาจบริหารจัดการของหน่วยงานอื่น โดยตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนภูมิพลมีน้ำไหลเข้าอ่าง ๑๒,๗๑๖ ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนสิริกิติ์ มีน้ำไหลเข้าอ่าง ๑๑,๐๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเกิดจากพายุฝนมากผิดปกติเกินกว่า จะควบคุมได้ ซึ่งสถานการณ์น้ำท่วมภาคกลางที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนภูมิพลมีการระบายน้ำเพียง ๒,๗๒๒ ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนสิริกิติ์มีการระบายน้ำเพียง ๒,๗๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ระบาย จาก ๒ เขื่อน รวมกันเพียง ๕,๔๔๗ ล้านลูกบาศก์เมตร ในขณะที่ท้ายเขื่อนมีฝนตกหนัก และมีน้ำจากแม่น้ำวัง แม่น้ำยม และน้ำทุ่งไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา จังหวัดนครสวรรค์ จึงทำให้มีปริมาณน้ำถึง ๒๑,๐๓๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ไหลไปรวมกับน้ำจากแม่น้ำสะแกกรัง ๒,๗๓๘ ล้านลูกบาศก์เมตร และแม่น้ำป่าสักอีก ๓,๑๖๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ไหลเข้าสู่ พื้นที่ภาคกลาง ซึ่งจะเห็นได้ว่าปริมาณน้ำส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๘๐ เป็นปริมาณน้ำฝนที่ตก นอกกระบบชลประทานไม่สามารถควบคุมได้ หากตั้งสมมติฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระบายน้ำเต็มที่ก่อนในช่วงต้นฤดูฝน หรือเขื่อนทั้งสองเก็บน้ำไว้ทั้งหมด มวลน้ำที่ไหล เข้าสู่ภาคกลางนั้นยังคงมีมากกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ในขณะเดียวกัน หากไม่มีเขื่อนทั้งสองแห่งรองรับน้ำไว้ ปริมาณน้ำกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ที่เก็บกักไว้ในปี ๒๕๕๔ จะไหลลงสู่พื้นที่ภาคกลางทั้งหมดเช่นกัน จึงเห็นได้ว่าการที่ เกิดน้ำท่วมดังกล่าวมาจากภัยธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงได้ยาก สำหรับการป้องกันและแก้ไข ปัญหาอุทกภัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ปี ๒๕๕๔ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน



อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่
 อำนวยการประสานแผนและบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
 ทั้งภาคราชการ เอกชน ประชาชน และอาสาสมัคร รวมทั้ง กำกับดูแลการปฏิบัติงาน
 ให้เป็นไปตามนโยบาย และเมื่อกรมอุตุนิยมวิทยาได้ประกาศว่าฤดูฝนได้เริ่มขึ้น
 ตั้งแต่วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการ
 ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๖/ว ๑๙๒๕
 ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ สั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ
 ป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มระดับจังหวัด และให้อำเภอ
 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ระดับอำเภอและ
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและให้ดำเนินการ
 ตามมาตรการแนวทางทั้งก่อนเกิดภัย เมื่อเกิดภัย และหลังเกิดภัย ต่อมา ได้มีการประชุม
 คณะกรรมการอำนวยการศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔
 และวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ และได้กำหนดมาตรการเพื่อให้จังหวัดถือปฏิบัติ เช่น
 ปรับปรุงพื้นที่รองรับการอพยพให้เหมาะสม และเตรียมพร้อมในการพิทักษ์สถานที่สำคัญ
 จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการรองรับเหตุฉุกเฉิน ศูนย์เฝ้าระวังติดตามสถานการณ์ เพื่อการ
 แจ้งเตือนภัย ช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย วาตภัย ดินโคลนถล่ม โดยระดมเจ้าหน้าที่
 จากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และหน่วยงานที่มีศักยภาพในการช่วยเหลือ
 ให้มาปฏิบัติร่วมกันเป็นประจำทุกวัน ให้ศูนย์ อปพร. ทุกจังหวัดจัดทำข้อมูลทีมกู้ชีพกู้ภัย
 และบันทึกลงเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ เพื่อใช้ในการประสานงานช่วยเหลือ
 ผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน และจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ที่คาดการณ์ว่า
 อาจเกิดน้ำท่วมตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ จึงแจ้งเตือนจังหวัด
 และศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตให้เตรียมความพร้อมรับสถานการณ์
 โดยจัดเจ้าหน้าที่อยู่เวรตลอด ๒๔ ชั่วโมง รวมทั้งเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ไว้ให้พร้อม
 นอกจากนี้ยังให้จังหวัดปรับกระบวนการทำงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย
 ตามแนวนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการทำงานแบบบูรณาการ (One Stop Service)
 และแนวทาง ๒P๒R ที่มีความสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ซึ่งประกอบด้วย การเตรียมการ (Preparation)
 การเผชิญเหตุ (Response) การฟื้นฟู (Recovery) และการป้องกันระยะยาว (Prevention)



และจากอิทธิพลของพายุโซนร้อนนกกเตน ประกอบกับร่องมรสุมกำลังแรงพาดผ่านและ
 หย่อมความกดอากาศต่ำปกคลุมประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ส่งผลให้
 สถานการณ์เป็นความรุนแรงระดับ ๓ ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ กอปรกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการต้อง
 เข้าควบคุมสถานการณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๓๗/๒๕๕๔
 ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการและบริหารสถานการณ์
 อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) เพื่อใช้ในการบัญชาการ และจัดตั้งศูนย์
 สนับสนุนการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม
 (คอส.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็น
 ประธานกรรมการ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและ
 เลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย
 และดินโคลนถล่ม ครอบคลุมทั้งการเตรียมพร้อมการติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์
 การป้องกัน การช่วยเหลือเยียวยา และการฟื้นฟูบูรณะภายหลังเกิดภัย ประสานงาน
 ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชนเพื่อสนับสนุน
 การดำเนินงาน และเพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานของ คอส. และผู้ว่าราชการจังหวัด
 ให้สามารถแก้ไขปัญหาโดยเร็ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมอบหมายรัฐมนตรีรับผิดชอบเร่งรัด
 กำกับ ติดตามการกู้วิกฤตจากภัยพิบัติธรรมชาติเพื่อช่วยเหลือประชาชนโดยเร่งด่วน
 โดยแบ่งพื้นที่เป็น ๓ กลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดที่ต้องเตรียมรับน้ำที่ปล่อยจากเขื่อน
 กลุ่มจังหวัดที่มีน้ำท่วมขังยาวนาน และกลุ่มจังหวัดที่ต้องเร่งระบายน้ำ อีกทั้ง
 ได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะ
 ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมีคำสั่งให้ คอส. จัดทำรายละเอียด
 แผนปฏิบัติการแก่วิกฤตน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ทุกหน่วยงานนำไปปฏิบัติ
 พร้อมทั้งให้ คอส. รายงานผลการปฏิบัติงานทุกวัน นอกจากนี้ยังได้สั่งการให้จังหวัด
 ปรับใช้ “บางระกำโมเดล” เป็นต้นแบบการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ และมอบหมายให้
 ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นเจ้าภาพดำเนินการตามนโยบาย ๒P๒R พร้อมทั้งรายงานผล
 Check List เพื่อประมวลสรุปเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ได้จัดทำ
 แนวทางปฏิบัติของผู้อำนวยการแต่ละระดับทุกจังหวัด (ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการ



อำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่น) เพื่อตรวจสอบรายการกิจกรรมที่รับผิดชอบและรายงานให้
 ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทราบทุกครั้งที่เกิดเหตุ นอกจากนี้
 ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติได้ติดตามสถานการณ์และดำเนินการตามแผนการป้องกัน
 และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ โดยจัดวางระบบแจ้งเตือนภัย
 และประกาศแจ้งเตือนภัยเรื่องฝนตกหนัก น้ำท่วมฉับพลัน คลื่นลมแรง ภัยพายุโซนร้อน
 ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ สถานการณ์อุทกภัยได้กระจายไปหลายจังหวัดทั่วทุกภาค
 ถือว่าเข้าสู่ขั้นวิกฤตและรุนแรงที่สุดในรอบหลายสิบปี ปริมาณน้ำที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ
 ครอบคลุมถึง ๕๙ จังหวัด ก่อปรกับมวลน้ำกำลังตรงสู่กรุงเทพมหานคร ขณะที่พื้นที่
 บางแห่งในหลายจังหวัดต้องเผชิญภัยภาวะน้ำป่าไหลหลาก ดินโคลนถล่ม ส่งผลต่อวิถีชีวิต
 ความปลอดภัยรวมทั้งทรัพย์สินของประชาชน และระบบสาธารณูปโภคเกิดความเสียหาย
 เป็นอย่างมาก และสถานการณ์ยังคงรุนแรงและคุกคามมากขึ้นเรื่อย ๆ เข้าสู่กลาย
 เป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ซึ่งเกินกว่าที่การบริหารจัดการ
 ในภาวะปกติจะรับมือได้ เป็นความรุนแรงระดับ ๔ ตามแผนการป้องกันและบรรเทา
 สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ ก่อปรกับพระราชบัญญัติป้องกันและ
 บรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเข้าควบคุม
 สถานการณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๓/๒๕๕๔ ลงวันที่
 ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ จัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเป็นหน่วยบัญชาการที่บูรณาการ
 หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยแบบเบ็ดเสร็จ และให้
 คอส. ในฐานะองค์กรปฏิบัติจากความรุนแรงระดับ ๓ เปลี่ยนเป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูล
 และประเมินสถานการณ์ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้กรุงเทพมหานครและจังหวัด
 ดำเนินการป้องกันพื้นที่สำคัญ และจัดทำแผนอพยพ พร้อมทั้งมอบหมายผู้บริหาร
 ระดับสูงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และสำนักนายกรัฐมนตรีประสานการปฏิบัติร่วมกับ
 ผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ทุกจังหวัดปรับภารกิจศูนย์ คอส. ให้สอดคล้องกับระบบงาน
 ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้จังหวัดสนับสนุนการช่วยเหลือจังหวัดที่ประสบอุทกภัยวิกฤติ
 ๑๐ จังหวัด (จังหวัดเป้าหมาย) ทั้งนี้ จังหวัดเป้าหมายและจังหวัดสนับสนุนที่ต้องเร่ง
 ดำเนินการเป็นลำดับแรก คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครสวรรค์ และปทุมธานี
 โดยเฉพาะจังหวัดปทุมธานีได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา
 สาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๙/๒๕๕๔ ลงวันที่



๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ มอบหมายให้กระทรวงกลาโหมปฏิบัติงานในเขตพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาพหุชนที่คัดค้านการปิดประตูระบายน้ำและการสร้างคันกันน้ำ สถานการณ์อุทกภัยในหลายจังหวัดได้รับผลกระทบร้ายแรง จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาย่างรวดเร็ว ซึ่งต้องมีการบริหารงานร่วมกันหลายพื้นที่ให้มีความสอดคล้องกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งกำหนดพื้นที่ ๒๑ จังหวัด และกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และแต่งตั้งคณะทำงานบริหารจัดการระบายน้ำในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรง ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ และที่ ๒๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการน้ำและด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น ให้คำปรึกษาแนะนำในการบริหารจัดการระบายน้ำ และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิตในกรณีมวลน้ำสามารถไหลผ่านแนวกันเข้าสู่พื้นที่เศรษฐกิจชั้นในกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือ ลับ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ กำหนดแผนการเคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และจังหวัดปริมณฑล พร้อมทั้งแจ้งจังหวัดให้เตรียมพร้อม โดยให้ดำเนินการ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่เป็นพื้นที่ประสบภัย (พื้นที่คันทาง) และกรณีที่เป็นพื้นที่ปลอดสาธารณภัย (พื้นที่ปลายทาง) และแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด/กรุงเทพมหานครใช้คู่มือบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวเป็นแนวทางในการเปิดศูนย์พักพิงชั่วคราว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ได้ดำเนินการแก้ปัญหาอุทกภัยแจ้งเตือนภัยและให้การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ได้ดำเนินการแก้ปัญหาอุทกภัยโดยการวางกระสอบทรายริมคลอง เสริมความสูงคันกันน้ำ ประสานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ในการสูบน้ำ ตลอดจนควบคุมการเปิดปิดประตูระบายน้ำตามคลองต่างๆ เพื่อลดปริมาณน้ำท่วมขังในพื้นที่ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ในด้านการให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ประสบภัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการเงินและสิ่งของที่ได้รับบริจาค โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานและในฐานะประธานคณะกรรมการกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย (สำนักนายกรัฐมนตรี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการบริหารจัดการ ติดตามและประเมินผล



การใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินบริจาค จำนวน ๔ คณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงที่ ๑๑ ได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามมติคณะรัฐมนตรีคราวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท ใน ๔ กรณี คือ (๑) นำท่วมถึงบ้านพักอาศัยโดยฉับพลัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย (๒) บ้านพักอาศัยถูกน้ำท่วมขังติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๗ วัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย (๓) บ้านพักอาศัยได้รับความเสียหายจากอุทกภัยน้ำป่าไหลหลาก และดินโคลนถล่ม (๔) กรณีวาตภัยและคลื่นลมแรงทำให้บ้านพักอาศัยและทรัพย์สินได้รับความเสียหาย (ภาคใต้) โดยทั้ง ๔ กรณี ต้องเป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัยประจำในพื้นที่ประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และมีหนังสือรับรองผู้ประสบภัยที่ท้องถิ่นออกให้ กรณีผู้ประสบภัยซ้ำซ้อนทั้ง ๔ กรณี ให้ได้รับการช่วยเหลือเพียงกรณีเดียว และให้ความช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ได้มอบอำนาจการอนุมัติเงินทดรองราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ นอกจากนี้ยังมีการให้ความช่วยเหลือจากกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยสำนักนายกรัฐมนตรี และหลังเกิดอุทกภัยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการและกลไกการปฏิบัติงานฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย จำนวน ๕ คณะ เพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจอุตสาหกรรม และความเป็นอยู่ เป็นต้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานประสานโครงการช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย พร้อมทั้งแจ้งให้จังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย เรียกว่า กพย. จังหวัด ขณะเดียวกันเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ฟื้นความเชื่อถือ และสร้างความมั่นคงและความมั่นคงของประเทศ จากวิกฤติภัยธรรมชาติให้กลับฟื้นคืนมาในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศใช้ระเบียบและออกคำสั่งต่าง ๆ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่าวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ คำสั่งแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์



เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) คำสั่งแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) เป็นต้น โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีอุทกภัยครั้งเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท ตามมติคณะรัฐมนตรี และได้รับเงินช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดบริหารจัดการน้ำท่วมพิพาทผิดพลาดทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัย ๒ ประเด็น คือ

ประเด็นที่หนึ่ง ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือไม่

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมายหรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร กรณีการบริหารจัดการน้ำท่วมพิพาท ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดร่วมกันชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี เป็นคำขอที่ศาลกำหนดคำบังคับได้ตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๓) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประเด็นที่สอง ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีกรณีการบริหารจัดการน้ำท่วมพิพาทหรือไม่ และต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีหรือไม่เพียงใด

พิเคราะห์แล้วเห็นว่า มาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมาย ให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ในช่วงปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากพายุโซนร้อนไหหลมาในทะเลจีนใต้ตอนบนที่เคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบนเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ แล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันในวันต่อมาและเคลื่อนผ่าน



ประเทศลาวพร้อมกับอ่อนกำลังลงอีก โดยเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๔ ได้อ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงบริเวณประเทศลาวก่อนเคลื่อนเข้าปกคลุมบริเวณจังหวัดน่านแล้วสลายตัวไปในวันเดียวกัน พายุลูกนี้ส่งผลให้หลายจังหวัดบริเวณประเทศไทยตอนบนโดยเฉพาะภาคเหนือมีฝนตกหนักถึงหนักมากต่อเนื่องกันเป็นบริเวณกว้างและเกิดน้ำท่วมฉับพลันน้ำป่าไหลหลากและดินถล่มบริเวณจังหวัดแพร่ เชียงราย พะเยา น่าน ตาก และสุโขทัย จากนั้นในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ พายุโซนร้อนนกเตนในทะเลจีนใต้ตอนกลางได้เคลื่อนตัวขึ้นฝั่งบริเวณประเทศเวียดนามตอนบนผ่านประเทศลาวแล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันก่อนเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยบริเวณจังหวัดน่านในวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ นับเป็นพายุลูกแรกและลูกเดียวที่ศูนย์กลางพายุเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยในปีนีซึ่งทำให้มีฝนทั่วไประหว่างมีฝนตกหนักถึงหนักมากบางพื้นที่ โดยเฉพาะบริเวณภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบนมีฝนหนักถึงหนักมากหลายพื้นที่โดยปริมาณฝนมากที่สุด ใน ๒๔ ชั่วโมง บริเวณประเทศไทยตอนบนวัดได้ที่อำเภอเมืองหนองคาย จังหวัดหนองคาย เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๔ สูงถึง ๔๐๕.๙ มิลลิเมตร และมีรายงานน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแม่ฮ่องสอน น่าน แพร่ อุตรดิตถ์ พิจิตร โลก พิจิตร หนองคาย เลย อุตรธานี และนครพนม เมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ในช่วงปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ร่องมรสุมที่พาดผ่านบริเวณประเทศไทยตอนบนและมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมประเทศไทยมีกำลังแรงขึ้นจากอิทธิพลของพายุหมุนเขตร้อน ๒ ลูก คือ พายุโซนร้อนไห่ถาง ซึ่งเคลื่อนขึ้นฝั่งบริเวณเมืองเว้ ประเทศเวียดนามในวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ แล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันก่อนเคลื่อนตัวผ่านประเทศลาวแล้วอ่อนกำลังลงเป็นหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงเคลื่อนเข้าปกคลุมภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือของประเทศไทยในวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๔ และได้ฝนเนสาดในทะเลจีนใต้ตอนบนซึ่งเคลื่อนตัวผ่านอ่าวตังเกี๋ยขึ้นฝั่งเมืองฮาลอง ประเทศเวียดนามในขณะมีกำลังแรงเป็นพายุโซนร้อนในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ แล้วอ่อนกำลังลงเป็นพายุดีเปรสชันและหย่อมความกดอากาศต่ำเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ในช่วงต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีได้ฝนนาลแก่ในทะเลจีนใต้ได้เคลื่อนตัวขึ้นฝั่งและสลายตัวบริเวณประเทศเวียดนามตอนบน พายุดังกล่าวต่างส่งผลให้บริเวณประเทศไทยตอนบนมีฝนตกหนาแน่นและมีรายงานฝนหนักถึงหนักมากเป็นระยะ ๆ ต่อเนื่องจากเดือนที่ผ่านมา



อีกทั้ง มีรายงานน้ำเหนือไหลหลากเข้าท่วมหลายพื้นที่ ประกอบกับในระยะครึ่งหลังของเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เป็นช่วงที่น้ำทะเลหนุนสูงจึงทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงบริเวณจังหวัดนครสวรรค์ ลพบุรี อุทัยธานี อ่างทอง สิงห์บุรี พระนครศรีอยุธยา นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพมหานคร และนครปฐม จากปริมาณฝนที่ตกต่อเนื่องตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ถึงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ มีฝนตกในภาคเหนือรวม ๑,๖๗๔ มิลลิเมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ยระยะยาว (๓๐ ปี) ถึงร้อยละ ๔๒ และสูงที่สุดนับตั้งแต่กรมอุตุนิยมวิทยาได้เริ่มเก็บข้อมูลสถิติฝน (เคยเกิดสูงสุดปี ๒๔๙๖ มีฝนรวมทั้งปี ๑,๖๐๐ มิลลิเมตร) และภาคกลางมีฝนตกรวม ๑,๕๑๑ มิลลิเมตร สูงกว่าค่าเฉลี่ยร้อยละ ๒๖ มีปริมาณน้ำจากพื้นที่ภาคเหนือจำนวนมากที่ไหลลงสู่ภาคกลางทำให้ปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลผ่าน ๒,๗๑๓ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ผ่านเขื่อนเจ้าพระยา ๒,๑๓๖ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที น้ำเริ่มเอ่อล้นตลิ่งเข้าท่วมที่ลุ่มต่ำในเขตจังหวัดนครสวรรค์ ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง และพระนครศรีอยุธยา โดยน้ำได้เอ่อล้นกัดเซาะคันกันน้ำและทำนบดินทั้งสองฝั่งของแม่น้ำเจ้าพระยาทางฝั่งซ้ายบริเวณประตูระบายน้ำบางโคมศรีชาติเมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นจุดแรก ในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีคันกันน้ำขาดจำนวน ๑๐ แห่ง ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ขาดเพิ่มเติมอีกจำนวน ๑๒ แห่ง สำหรับทางฝั่งขวาบริเวณประตูระบายน้ำพระงาม และประตูระบายน้ำคลองตานิ่งขาดเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๔ มีราษฎรบุกรุกหรือคันกันน้ำ ๒ ซ้ายพลเทพ เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๔ และมีคันกันน้ำขาดเพิ่มเติมในเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ อีกจำนวน ๑๔ แห่ง ทำให้มีปริมาณน้ำจำนวนมากไหลบ่าเข้าสู่พื้นที่ทุ่งซึ่งไม่มีอาคารควบคุมบังคับน้ำทั้งสองฝั่งแม่น้ำ ปริมาณน้ำจำนวนมากที่ไหลบ่าเข้าท่วมทุ่งตະวันออกตอนบนตั้งแต่จังหวัดชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง ลพบุรี สระบุรี และพระนครศรีอยุธยา สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนภูมิพล ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ในช่วงต้นเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นต้นฤดูฝนอยู่ในเกณฑ์ต่ำเนื่องจากปีที่ผ่านมา มีการใช้น้ำเพื่อการเกษตรมากมาหลายปี ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำในอ่างฯ อยู่ที่ร้อยละ ๔๕ แต่เนื่องจากช่วงต้นฤดูฝนปี ๒๕๕๔ ระหว่างเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ฝนมาเร็วกว่าปีปกติ ทั้งยังมีฝนตกในพื้นที่ทั้งด้านเหนือเขื่อนและด้านท้ายเขื่อนทำให้มีความต้องการใช้น้ำที่ระบายจากเขื่อนน้อย

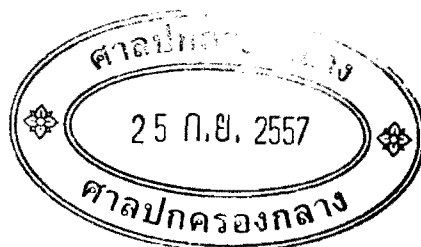


ประกอบกับระดับน้ำในเขื่อนยังอยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง/ต่ำสุด จึงไม่มีความจำเป็นจะต้องระบายน้ำลงไปมาก ปริมาณน้ำในอ่างฯ ที่ปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ จึงเพิ่มขึ้นไปอยู่ที่ร้อยละ ๖๓ ซึ่งเป็นเกณฑ์ปกติ อยู่ระหว่างเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน/สูงสุดและตัวล่าง/ต่ำสุด ต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เขื่อนได้รับอิทธิพลจากพายุหนักเตนมีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณน้ำสูงสุด ณ วันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๒๑๒ ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนได้เก็บกักปริมาณน้ำไว้เกือบทั้งหมด โดยระบายน้ำลงไปตามท้ายน้ำแต่น้อยเพื่อบรรเทาสมภาวะน้ำท่วมด้านท้ายน้ำเนื่องจากขณะนั้นมีสภาพน้ำท่วมพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลางตอนบน หากระบายน้ำลงไปในช่วงนี้จะเป็นการซ้ำเติม ประกอบกับเขื่อนเองก็มีปริมาณน้ำเข้ามาต่อเนื่อง เพราะมีฝนตกติดต่อกันจากอิทธิพลของร่องมรสุมตลอดเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และเดือนกันยายน ๒๕๕๔ (ระบายน้ำเฉลี่ยประมาณ ๓๐ ถึง ๔๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ขณะที่เขื่อนระบายสูงสุดได้ประมาณ ๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน) ทำให้ระดับน้ำในเขื่อนสูงขึ้นจนถึงเกณฑ์ควบคุมปริมาณน้ำตัวบน/สูงสุด ในช่วงปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนได้รับอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เนสาท และนาลแก ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณน้ำสูงสุดในวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๒๘๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ทำให้ระดับน้ำในเขื่อนใกล้จะสูงถึงระดับน้ำเก็บกักปกติสูงสุด จึงจำเป็นต้องระบายน้ำเพิ่มขึ้นผ่านประตูระบายน้ำล้นเพื่อไม่ให้ น้ำล้นอ่าง และเพื่อความปลอดภัยของเขื่อนโดยระบายน้ำสูงสุด ๑๐๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ในวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ จากนั้นได้ปรับลดการระบายน้ำลงเรื่อย ๆ โดยรักษาอัตราการระบายไว้ไม่ให้เกินปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อน รักษาระดับน้ำในอ่างฯ ไว้ที่ปริมาตรเก็บกักปกติสูงสุด

สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนสิริกิติ์ ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำอยู่ในอ่างร้อยละ ๕๐ อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง/ต่ำสุด ต่อมา ในช่วงเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ปริมาตรน้ำในอ่างค่อย ๆ เพิ่มขึ้น จนกระทั่งปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๔ เกิดพายุไต้ฝุ่นพัดเข้ามาในลุ่มน้ำยมและลุ่มน้ำน่านตอนบน ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนมากปริมาณน้ำสูงสุด ๒๑๔ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน เขื่อนได้เก็บกักน้ำไว้ทั้งหมดโดยระบายน้ำลงมาน้อยมากเพื่อช่วยบรรเทาอุทกภัยที่เกิดขึ้น



ที่จังหวัดพิจิตรและนครสวรรค์ ทำให้ปริมาณน้ำในอ่างฯ สูงขึ้นไปอยู่ระหว่างเกณฑ์ควบคุมตัวบน/สูงสุด และตัวล่าง/ต่ำสุดที่ร้อยละ ๖๕ ของความจุ เมื่อต้นเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ซึ่งในระยะเวลาดังกล่าวได้เกิดภาวะน้ำท่วมขึ้นแล้วในลุ่มน้ำน่านบริเวณเหนือเขื่อนสิริกิติ์และในลุ่มน้ำยมที่จังหวัดแพร่และสุโขทัย เนื่องจากไม่มีเขื่อนรองรับน้ำในลุ่มน้ำยม เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ร่องมรสุมกำลังแรงปกคลุมภาคเหนือทำให้มีฝนตกอย่างต่อเนื่องหลังจากพายุไต้ฝุ่นจิ้งมีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนมาก มีการปรับเพิ่มการระบายน้ำจากเขื่อนให้มากขึ้นปริมาณน้ำเมื่อปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ อยู่ที่ร้อยละ ๘๐ ของความจุซึ่งเป็นเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน/สูงสุด และมีสภาพน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแพร่ อำเภอบางระกำ จังหวัดพิษณุโลก และอำเภอสางงาม จังหวัดพิจิตร เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ระยะต้นเดือนได้รับอิทธิพลจากพายุฝนและอิทธิพลของร่องมรสุมต่อเนื่องตลอดทั้งเดือนทำให้มีฝนตกต่อเนื่อง ปริมาณน้ำในเขื่อนสูงขึ้นจนเกินเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน/สูงสุด จำเป็นต้องเพิ่มการระบายน้ำผ่านเครื่องกำเนิดไฟฟ้าโดยระบายน้ำสูงสุด ๕๗ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน และต้องระบายน้ำเพิ่มเติมผ่านประตูระบายน้ำล้นระหว่างวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ ประมาณวันละ ๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ขณะที่บริเวณแม่น้ำยมมีน้ำท่วมขังตั้งแต่จังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก และพิจิตร เดือนกันยายน ๒๕๕๔ ร่องมรสุมยังคงมีอิทธิพลต่อเนื่อง และช่วงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ อิทธิพลของพายุไต้ฝุ่น เหนสา และนาลแก ส่งผลให้เกิดภาวะน้ำท่วมสูงในพื้นที่ท้ายเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ซึ่งเขื่อนสิริกิติ์ได้ปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ และลดการระบายน้ำลงเพื่อลดผลกระทบของพื้นที่ท้ายเขื่อน เดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนสิริกิติ์ได้ลดการระบายน้ำลงต่อเนื่องตั้งแต่ต้นเดือนจนเข้าสู่ภาวะปกติในช่วงปลายเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ โดยข้อมูลปริมาณน้ำรวมที่ไหลเข้าเขื่อนในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ พบว่าปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนภูมิพลรวม ๕,๖๙๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำระบายรวม ๒,๗๒๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ไหลเข้าเขื่อนสิริกิติ์รวม ๓,๓๕๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำระบายรวม ๒,๗๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร จึงคิดเป็นน้ำที่ไหลเข้าอ่างทั้งสองในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ และเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ รวม ๙,๐๔๒ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำระบายออกรวม ๕,๔๔๗ ล้านลูกบาศก์เมตร เป็นน้ำที่เก็บกักไว้ในเขื่อนรวม ๓,๕๙๕ ล้านลูกบาศก์เมตร



สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนแควน้อยบำรุงแดน ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำอยู่ในอ่างร้อยละ ๓๑ ต่อมา ในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ จากอิทธิพลของพายุบกเดน ที่พัดเข้ามาบริเวณจังหวัดน่านและจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำตลอดเดือน สิงหาคม ๒๕๕๔ และเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนเพิ่มมากขึ้น ปริมาณน้ำสูงสุด ๔๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน ปริมาตรน้ำในเขื่อนสูงขึ้นจนเกินเกณฑ์ ควบคุมระดับน้ำต้วบน/สูงสุด ในช่วงกลางเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ จำเป็นต้องเพิ่ม การระบายน้ำมากขึ้น โดยพิจารณาระบายน้ำร่วมกับเขื่อนสิริกิติ์ไม่ให้ส่งผลกระทบ กับพื้นที่ท้ายเขื่อนในจังหวัดพิษณุโลก และพิจิตร ขณะที่บริเวณแม่น้ำยมมีน้ำท่วมขัง ตั้งแต่จังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก และพิจิตร เดือนกันยายน ๒๕๕๔ ร่องมรสุม ยังคงมีอิทธิพลต่อเนื่อง และช่วงวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ อิทธิพลของพายุไห่ถาง เนสาด และนาลแก ส่งผลให้ตลอดเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนมากถึง ๘๙๙ ล้านลูกบาศก์เมตร และสูงสุด ๔๖ ล้านลูกบาศก์เมตร ต่อวัน ปริมาณน้ำในเขื่อนขึ้นไปถึงระดับเก็บกักปกติประกอบกับเขื่อนสิริกิติ์ได้ลด การระบายน้ำลงทำให้เขื่อนแควน้อยบำรุงแดนระบายน้ำได้มากขึ้นในช่วงกลางเดือน กันยายน ๒๕๕๔ เดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ได้ลดการระบายน้ำลงต่อเนื่องตั้งแต่ต้นเดือนและ รักษากระดับน้ำให้อยู่ที่ระดับเก็บกักน้ำปกติ โดยในปี ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อน ๓,๐๑๕ ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าค่าเฉลี่ยถึง ๑,๓๖๖ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะ เดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างฯ ถึง ๑,๗๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็น ๑.๘ เท่าของความจุอ่างฯ

สำหรับสภาพน้ำในเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ระดับน้ำ (ปริมาตรน้ำในอ่าง) ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีปริมาตรน้ำอยู่ในอ่างร้อยละ ๓๑ ต่อมาในช่วง เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนมากน้ำ ในเขื่อนเริ่มสูงขึ้นและอยู่เหนือเกณฑ์ควบคุมมาก จึงเพิ่มการระบายน้ำอย่างต่อเนื่อง จนถึงต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ปริมาณน้ำในอ่างฯ เริ่มเข้าสู่เกณฑ์ควบคุม แต่จาก อิทธิพลของพายุไห่หมา และนกเดน ร่องความกดอากาศต่ำตลอดเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ และเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้มีน้ำไหลเข้าเขื่อนเพิ่มมากขึ้นปริมาณน้ำสูงสุด ๔๖ ล้านลูกบาศก์เมตรต่อวัน โดยในช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔



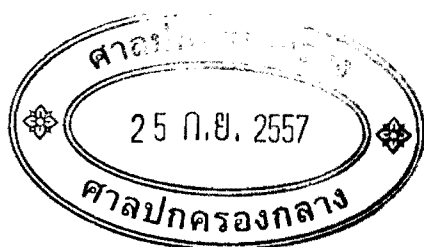
มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างฯ มากถึง ๔,๐๖๐ ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าความจุอ่างฯ ถึง ๕.๒ เท่า การบริหารจัดการอ่างฯ ทำได้เพียงการชะลอน้ำหลากโดยยกระดับน้ำให้สูงขึ้นเกินระดับน้ำเก็บกักสูงสุด ซึ่งเกินความจุที่ระดับเก็บกักปกติถึงร้อยละ ๑๓๐ และเร่งระบายน้ำในช่วงน้ำทะเลลง แต่เนื่องจากมีปริมาณน้ำหลากไหลลงมาเป็นจำนวนมาก เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์จึงทำหน้าที่เพียงชะลอน้ำไม่ให้เคลื่อนตัวลงมาเร็วเท่านั้น โดยในปี ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อน ๕,๐๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร มากกว่าค่าเฉลี่ยถึง ๒,๕๗๕ ล้านลูกบาศก์เมตร โดยเฉพาะเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีปริมาณน้ำไหลลงอ่างฯ ถึง ๓,๒๗๔ ล้านลูกบาศก์เมตร คิดเป็น ๔.๒ เท่าของความจุอ่างฯ สำหรับการบริหารจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดน และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ ที่อยู่ในความดูแลของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๖ นั้น เนื่องจากอิทธิพลของพายุไต้ฝุ่นในช่วงปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ทำให้เกิดน้ำท่วมหนักที่จังหวัดน่านและแพร่ มีน้ำไหลเข้าเขื่อนสิริกิติ์จำนวนมาก และเกิดภาวะน้ำท่วมในลุ่มน้ำยมบริเวณจังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก และพิจิตร จึงระบายน้ำจากเขื่อนสิริกิติ์เท่าที่จำเป็นและตั้งแต่มิถุนายน ๒๕๕๔ ได้ระบายน้ำมากขึ้น ส่วนเขื่อนภูมิพลระดับน้ำยังอยู่ต่ำกว่าใกล้เคียงกับเก็บกักน้ำต่ำสุด และเป็นช่วงฤดูฝนไม่มีความต้องการใช้น้ำด้านท้ายน้ำมากนัก จึงระบายน้ำจากเขื่อนไม่มาก ต่อมาจากอิทธิพลของพายุจรและร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงพัดผ่านภาคเหนืออย่างต่อเนื่องช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้มีปริมาณน้ำไหลเข้าเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์มากขึ้น รวมทั้งเกิดน้ำท่วมบริเวณจังหวัดแพร่ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร กำแพงเพชร และบางอำเภอของจังหวัดนครสวรรค์ ในช่วงต้นเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ เขื่อนสิริกิติ์มีปริมาณน้ำมากเกินกว่าเกณฑ์เก็บกักน้ำสูงสุดจำเป็นต้องระบายในอัตราที่สูงกว่าปกติ และต้องเปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๔ นอกจากนี้เขื่อนแควน้อยบำรุงแดนซึ่งตั้งอยู่ลุ่มน้ำน่านมีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนสูงเช่นกัน ได้บริหารจัดการน้ำสลับการระบายน้ำสูงสุดไม่ให้ตรงกับช่วงเวลาที่เขื่อนสิริกิติ์ระบายน้ำสูงสุด และให้มีปริมาณน้ำที่ระบายทั้งสองเขื่อนรวมกันไม่เกิดภาวะน้ำล้นตลิ่งลำน้ำน่าน ซึ่งสามารถช่วยยับยั้งอุทกภัยในเขตอำเภอเมืองพิษณุโลก ในช่วงเดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ได้ ส่วนเขื่อนภูมิพลถึงแม้ว่าจะมีปริมาณน้ำไหลลงเขื่อนในช่วง



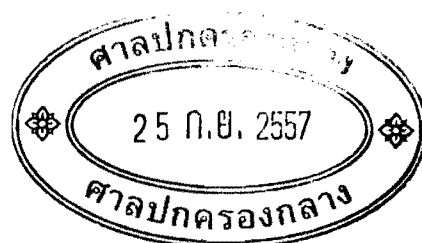
เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มากกว่าที่เคย แต่ยังมีพื้นที่รับน้ำเพียงพอ และมีพื้นที่น้ำท่วมท้ายเขื่อน แต่หลังจากอิทธิพลของพายุเนสาด และนาแลเกิดฝนตกหนักบริเวณเหนือเขื่อนและท้ายเขื่อน เกิดภาวะน้ำท่วมในเขตจังหวัดเชียงใหม่มีน้ำไหลลงเขื่อนและระดับน้ำในเขื่อนสูงขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินเกณฑ์เก็บกักน้ำสูงสุดเพื่อความปลอดภัยของตัวเขื่อน จึงมีความจำเป็นต้องระบายน้ำและเปิดประตูระบายน้ำล้นตั้งแต่วันที่ ๕ ถึงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๑๘ ถึงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๔ ส่วนเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ที่มีน้ำไหลลงเขื่อนอยู่ในเกณฑ์สูงสุดตั้งแต่เริ่มเก็บกักน้ำและมีน้ำเก็บกักสูงกว่าเกณฑ์เก็บกักสูงสุด ตั้งแต่ปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมาได้ใช้เขื่อนในการชะลอและระบายน้ำเท่าที่จำเป็นโดยไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ท้ายเขื่อนและตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยาเท่าที่ทำได้ นอกจากนี้ในช่วงน้ำทะเลหนุนสูงยังใช้เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ชะลอน้ำ ระบายน้ำให้น้อยที่สุดและควบคุมให้น้ำผ่านเขื่อนพระรามหกให้น้อยที่สุดช่วยลดปริมาณน้ำในแม่น้ำป่าสักที่มาสุมทับกับแม่น้ำเจ้าพระยาลงสู่อ่าวไทยลดผลกระทบที่เกิดจากแม่น้ำเจ้าพระยายกตัวสูงขึ้นที่มีต่อประชาชนที่อาศัยอยู่ริมแม่น้ำเจ้าพระยาตั้งแต่จังหวัดปทุมธานีลงไปถึงอ่าวไทย ส่วนการบริหารจัดการน้ำทำนั้นเมื่อฝนตกมากขึ้นในช่วงปลายเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ และปลายเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ เกิดน้ำท่วมในพื้นที่ลุ่มน้ำยม และมีน้ำสะสมในพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้แจ้งเตือนจังหวัดน่านให้เตรียมรับมือฝนตกหนักจากพายุโซนร้อนไหหม่า และแจ้งเตือนจังหวัดแพร่เพื่อเตรียมรับน้ำหลาก พร้อมใช้ระบบผันน้ำยม - น่าน เข้าสู่คลองหกวาสายและแม่น้ำยมสายเก่าลงสู่แม่น้ำน่าน ทำให้พื้นที่ชุมชนเมืองจังหวัดสุโขทัยไม่ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วม พร้อมแจ้งเตือนจังหวัดเชียงรายจากน้ำในลำน้ำกกสูงขึ้นและแจ้งเตือนจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือให้พร้อมเตรียมรับสถานการณ์ฝนตกหนักจากพายุโซนร้อนนกกเตน และร้องความกตอากาศต่ำที่พัดผ่านภาคเหนือ ส่งผลให้มีฝนตกหนักในลุ่มน้ำปิง วัง ยม น่าน มีน้ำล้นตลิ่งและท่วมสูงในบริเวณจังหวัดตาก แพร่ สุโขทัย พิษณุโลก พิจิตร อุตรดิตถ์ ทำให้มีน้ำจากภาคเหนือไหลลงสู่ภาคกลางเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงได้ลดระดับน้ำหน้าเขื่อนเจ้าพระยาลงจากปกติ + ๑๖.๕๐ เมตร (รทก.) เหลือ + ๑๔.๘๐ เมตร (รทก.) และต่ำสุด + ๑๔.๖๐ เมตร (รทก.) เพื่อเพิ่มพื้นที่รองรับน้ำหน้าเขื่อน พร้อมเร่งระบายน้ำด้านท้ายเขื่อนลงสู่ทะเลโดยไม่ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ลุ่มต่ำริมแม่น้ำเจ้าพระยา รวมทั้งลดการรับน้ำเข้าระบบ



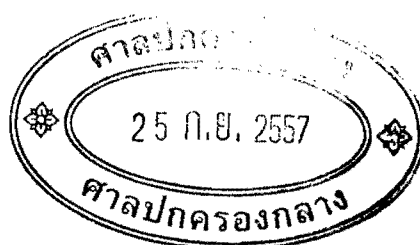
ชลประทานและพื้นที่การเกษตรไว้เตรียมรับน้ำจำนวนมากที่ไหลสู่พื้นที่ตอนล่าง ขณะนั้นเกิดภาวะน้ำล้นตลิ่งในที่ลุ่มต่ำจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ออกประกาศเตือนประชาชนที่อยู่สองฝั่งคลองบางหลวง และที่ลุ่มน้ำยม น่าน เจ้าพระยา เตรียมการป้องกัน และขนย้ายสิ่งของขึ้นที่สูง ในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีฝนตกหนักตลอดเดือน ปริมาณน้ำในลุ่มน้ำตอนบนอยู่ในเกณฑ์สูง มีน้ำล้นตลิ่งในบางพื้นที่ น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง เอ่อล้นตลิ่งกัดเซาะคันกันน้ำประดูระบายน้ำบางโฉมศรีขาดเป็นจุดแรก และต่อเนื่องอีกหลายแห่ง เมื่อมีน้ำจำนวนมากไหลผ่านเขื่อนเจ้าพระยา ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ จึงยกระดับน้ำหน้าเขื่อนเจ้าพระยาขึ้นเป็น + ๑๗.๐๐ เมตร (รทก.) เพื่อชะลอน้ำหลากหรือหน่วงน้ำ เป็นการบรรเทาพื้นที่น้ำท่วมด้านท้ายเขื่อนเจ้าพระยา และรับน้ำเข้าพื้นที่ทั้งสองฝั่งโดยไม่ให้เกิดผลกระทบกับพื้นที่ที่กำลังเก็บเกี่ยว พร้อมออกประกาศแจ้งเตือนประชาชนด้านท้ายเขื่อนเจ้าพระยา โดยได้มีประกาศเตือน รวม ๑๑ ฉบับ นอกจากนั้น ศูนย์ประมวลวิเคราะห์สถานการณ์น้ำในระดับสำนักชลประทาน และระดับโครงการชลประทานได้มีการรายงานสถานการณ์น้ำและปริมาณน้ำที่ไหลผ่านแม่น้ำเจ้าพระยาจากจังหวัดนครสวรรค์ผ่านเขื่อนเจ้าพระยาและสถานีวัดน้ำ C.๒๕ อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยตั้งแต่เดือนกันยายนถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ มีอัตราการไหลประมาณ ๒,๗๐๐ ถึง ๔,๖๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที และได้มีประกาศแจ้งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นระยะ ๆ อีกด้วย ส่วนการบริหารจัดการน้ำในทุ่งนั้นเนื่องจากคันกันน้ำ คันคลองชลประทาน และอาคารบังคับน้ำริมแม่น้ำเจ้าพระยาได้ก่อสร้างไว้นานมากแล้วตั้งแต่เริ่มการพัฒนาระบบชลประทานในทุ่งเจ้าพระยาใหญ่ แม้ว่าจะมีการเสริมแนวเพื่อความแข็งแรงแล้วก็ตาม แต่จากปริมาณน้ำจำนวนมากไหลผ่าน ระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยายกตัวสูงขึ้นเอ่อล้นข้ามและกัดเซาะคันกันน้ำขาดหลายแห่ง น้ำได้ไหลป่าเข้าสู่พื้นที่ทุ่งซึ่งไม่มีอาคารควบคุมบังคับน้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้บริหารจัดการน้ำภายใต้เครื่องมือที่มีอยู่อย่างจำกัด ประกอบกับมีความขัดแย้งของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณนอกคันกันน้ำและในคันกันน้ำเป็นอุปสรรคในการเร่งปิดคันกันน้ำที่ขาดจึงก่อให้เกิดน้ำท่วมหนักขึ้นในพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาตอนล่าง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้ใช้ระบบชลประทานที่มีอยู่เป็นเครื่องมือบริหารจัดการน้ำให้เกิดผลกระทบกับพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลน้อยที่สุดโดยเสริม



คันคลองแล้วเร่งระบายน้ำตามคลองแนวตั้งออกแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำนครนายก แม่น้ำบางปะกง โดยใช้สถานีสูบน้ำที่มีอยู่และเสริมเครื่องสูบน้ำเคลื่อนที่ ในพื้นที่ตอนล่าง ได้เร่งกระจายน้ำลงสู่คลองชายทะเลแล้วเร่งสูบน้ำออกสู่อ่าวไทย โดยสถานีสูบน้ำสุวรรณภูมิ สถานีสูบน้ำเจริญราษฎร์ ฯลฯ แต่ไม่สามารถดำเนินการตามแผนได้ เนื่องจากการขัดขวางจากประชาชนบริเวณประตูระบายน้ำ จนทำให้สถานการณ์รุนแรงเกินกว่า คลองรังสิตประยูรศักดิ์จะรับได้ น้ำจำนวนมากจากคลอง ๑ และคลอง ๒ จึงไหลทะลัก เข้าสู่คลองหกวาสายล่าง และยังได้รับการต่อต้านการทำแนวป้องกันบริเวณริมคลอง รังสิตประยูรศักดิ์ด้านใต้ ทำให้น้ำไหลผ่านจุดขาดของคันกันน้ำเข้าสู่กรุงเทพมหานคร บริเวณถนนพหลโยธินและถนนวิภาวดีรังสิต ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ได้รับมอบหมายให้ดูแล พื้นที่ฝั่งตะวันตกตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ จึงได้ดำเนินการ โดยมาตรการที่ ๑ ลดปริมาณน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำน้อย รวมทั้งลดปริมาณน้ำไหลเข้า พื้นที่ทุ่งฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา โดยลดปริมาณน้ำผ่านเขื่อนเจ้าพระยา แม่น้ำท่าจีน และแม่น้ำน้อย พร้อมซ่อมแซมอาคารชลประทานและอุดรอยรั่วคันกันน้ำตามแนว แม่น้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันตก มาตรการที่ ๒ ระบายน้ำออกจากทุ่งเจ้าเจ็ด - บางยี่หน ทุ่งพระยาบันลือ และทุ่งพระพิมลโดยระบายผ่านประตูระบายน้ำฝั่งแม่น้ำท่าจีน ๖๒ แห่ง และระบายผ่านประตูระบายน้ำฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ๔๖ แห่งและสูบน้ำจากสถานี สูบน้ำถาวรฝั่งแม่น้ำท่าจีน ๓๑ สถานี และแม่น้ำเจ้าพระยา ๒๒ สถานี และด้วย เครื่องสูบน้ำเคลื่อนที่ฝั่งแม่น้ำท่าจีน ๒๒๖ เครื่อง ฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา ๔ เครื่อง มาตรการที่ ๓ เพิ่มความเร็วของกระแส น้ำ โดยติดตั้งเครื่องผลักดันน้ำที่อำเภอนครชัยศรี จังหวัดนครปฐม จำนวน ๓๗ เครื่อง และในเขตโครงการชลประทานสมุทรสาคร จำนวน ๑๔ เครื่อง และมาตรการที่ ๔ การระบายน้ำจำเพาะในแต่ละพื้นที่ โดยแบ่งเป็นโซน สนับสนุนเครื่องสูบน้ำ ซ่อมแซมแนวกระสอบทรายตามแนวคันดินเดิมที่ชำรุดเสียหาย วางกระสอบทรายเพิ่มเติมและเร่งสูบน้ำออกจากพื้นที่เมื่อระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา และแม่น้ำท่าจีนลดลงต่ำกว่าระดับน้ำในทุ่ง เปิด - ปิด ประตูระบายน้ำตามช่วงการขึ้นลง ของน้ำทะเล รวมทั้งขุดเจาะแนวคันกันน้ำบริเวณประตูระบายน้ำเพื่อระบายน้ำลงสู่ แม่น้ำเจ้าพระยาได้มากขึ้น จนกระทั่งสถานการณ์เริ่มเข้าสู่ภาวะปกติในบางพื้นที่ตั้งแต่ ปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีหน้าที่เพียงการบริหารจัดการน้ำ ที่ไหลผ่านและที่กักเก็บภายในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ ส่วนการบริหารจัดการน้ำ



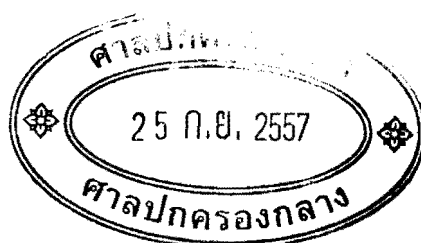
ก่อนหน้าที่จะไหลเข้าเขื่อนหรือภายหลังที่ไหลออกจากเขื่อนแล้วเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจบริหารจัดการของหน่วยงานอื่น โดยตั้งแต่เดือนเมษายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนภูมิพลมีน้ำไหลเข้าอ่าง ๑๒,๗๑๖ ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนสิริกิติ์มีน้ำไหลเข้าอ่าง ๑๑,๐๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งเกิดจากพายุฝนมากผิดปกติเกินกว่าจะควบคุมได้ ซึ่งสถานการณ์น้ำท่วมภาคกลางที่เกิดขึ้นในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนภูมิพลมีการระบายน้ำเพียง ๒,๗๒๒ ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนสิริกิติ์มีการระบายน้ำเพียง ๒,๗๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ปริมาณน้ำที่ระบายจาก ๒ เขื่อน รวมกันเพียง ๕,๔๔๗ ล้านลูกบาศก์เมตร ในขณะที่ท้ายเขื่อนมีฝนตกหนักและมีน้ำจากแม่น้ำวัง แม่น้ำยม และน้ำทุ่งไหลลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยา จังหวัดนครสวรรค์ จึงทำให้มีปริมาณน้ำถึง ๒๑,๐๓๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ไหลไปรวมกับน้ำจากแม่น้ำสะแกกรัง ๒,๗๓๘ ล้านลูกบาศก์เมตร และแม่น้ำป่าสักอีก ๓,๑๖๕ ล้านลูกบาศก์เมตร ไหลเข้าสู่พื้นที่ภาคกลาง ซึ่งจะเห็นได้ว่าปริมาณน้ำส่วนใหญ่ถึงร้อยละ ๘๐ เป็นปริมาณน้ำฝนที่ตกนอกกระบบชลประทานไม่สามารถควบคุมได้ หากตั้งสมมติฐานว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ระบายน้ำเต็มมาก่อนในช่วงต้นฤดูฝน หรือเขื่อนทั้งสองเก็บน้ำไว้ทั้งหมด มวลน้ำที่ไหลเข้าสู่ภาคกลางนั้นยังคงมีมากกว่า ๒๐,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ในขณะเดียวกันหากไม่มีเขื่อนทั้งสองแห่งรองรับน้ำไว้ ปริมาณน้ำกว่า ๑๐,๐๐๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ที่เก็บกักไว้ในปี ๒๕๕๔ จะไหลลงสู่พื้นที่ภาคกลางทั้งหมดเช่นกัน จึงเห็นได้ว่าการที่เกิดน้ำท่วมดังกล่าวมาจากภัยธรรมชาติที่หลีกเลี่ยงได้ยาก สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาดูทกภัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้มีคำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๒๘๑/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจป้องกันและแก้ไขปัญหาอุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ปี ๒๕๕๔ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่อำนวยการประสานแผนและบูรณาการการปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาคราชการ เอกชน ประชาชน และอาสาสมัคร รวมทั้ง กำกับดูแลการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามนโยบาย และเมื่อกรมอุตุฯ ได้ประกาศว่าฤดูฝนได้เริ่มขึ้นตั้งแต่วันที่ ๖ พฤษภาคม ๒๕๕๔ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ มท ๐๖๑๖/ว ๑๙๒๕ ลงวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๕๔ สั่งการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจ



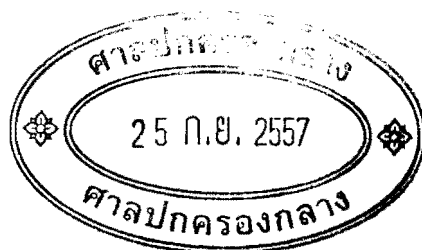
ป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธภัย วาตภัย และดินโคลนถล่มระดับจังหวัด และให้อำเภอ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดตั้งศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ ระดับอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อมทั้งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่รับผิดชอบและให้ดำเนินการตามมาตรการแนวทางทั้งก่อนเกิดภัย เมื่อเกิดภัย และหลังเกิดภัย ต่อมา ได้มีการประชุม คณะกรรมการอำนวยการศูนย์อำนวยการเฉพาะกิจฯ เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๔ และวันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ และได้กำหนดมาตรการเพื่อให้จังหวัดถือปฏิบัติ เช่น ปรับปรุงพื้นที่รองรับการอพยพให้เหมาะสม และเตรียมพร้อมในการพิทักษ์สถานที่สำคัญ จัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการรองรับเหตุฉุกเฉิน ศูนย์เฝ้าระวังติดตามสถานการณ์เพื่อการแจ้งเตือนภัย ช่วยเหลือผู้ประสบภัย วาตภัย ดินโคลนถล่ม โดยระดมเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และหน่วยงานที่มีศักยภาพในการช่วยเหลือให้มาปฏิบัติร่วมกันเป็นประจำทุกวัน ให้ศูนย์ อปพร. ทุกจังหวัดจัดทำ ข้อมูลที่มุกชีพภัยและบันทึกลงเว็บไซต์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ เพื่อใช้ในการประสานงานช่วยเหลือผู้ประสบภัยในภาวะฉุกเฉิน และจากประกาศของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ที่คาดการณ์ว่า อาจเกิดน้ำท่วมตั้งแต่เดือนสิงหาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ จึงแจ้งเตือนจังหวัด และศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตให้เตรียมความพร้อมรับสถานการณ์ โดยจัดเจ้าหน้าที่อยู่เวรตลอด ๒๔ ชั่วโมง รวมทั้งเตรียมเครื่องมืออุปกรณ์ไว้ให้พร้อม นอกจากนี้ยังให้จังหวัดปรับกระบวนการทำงานในการป้องกันและแก้ไขปัญหายุทธภัย ตามแนวนโยบายของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการทำงานแบบบูรณาการ (One Stop Service) และแนวทาง ๒P๒R ที่มีความสอดคล้องกับแผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ซึ่งประกอบด้วย การเตรียมการ (Preparation) การเผชิญเหตุ (Response) การฟื้นฟู (Recovery) และการป้องกันระยะยาว (Prevention) และจากอิทธิพลของพายุโซนร้อนนกกเตน ประกอบกับร่องมรสุมกำลังแรง พาดผ่านและหย่อมความกดอากาศต่ำปกคลุมประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ส่งผลให้สถานการณ์เป็นความรุนแรงระดับ ๓ ตามแผนการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ กอปรกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในฐานะ ผู้บัญชาการต้องเข้าควบคุมสถานการณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้มีคำสั่งสำนัก นายกรัฐมนตรี ที่ ๑๓๗/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ แต่งตั้งคณะกรรมการ



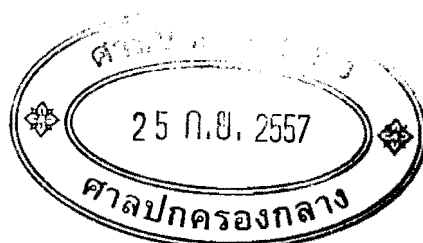
อำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) เพื่อใช้ในการบัญชาการ และจัดตั้งศูนย์สนับสนุนการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม (คอส.) โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยการและบริหารสถานการณ์อุทกภัย วาตภัย และดินโคลนถล่ม ครอบคลุมทั้งการเตรียมพร้อมการติดตามและเฝ้าระวังสถานการณ์ การป้องกัน การช่วยเหลือเยียวยา และการฟื้นฟูบูรณะภายหลังเกิดภัย ประสานงานส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรเอกชน เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน และเพื่อเป็นการสนับสนุนการทำงานของ คอส. และผู้ว่าราชการจังหวัดให้สามารถแก้ไขปัญหาโดยเร็ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมอบหมายรัฐมนตรีรับผิดชอบเร่งรัด กำกับ ติดตามการกักกฤตจากภัยพิบัติธรรมชาติเพื่อช่วยเหลือประชาชนโดยเร่งด่วน โดยแบ่งพื้นที่เป็น ๓ กลุ่มจังหวัด ได้แก่ กลุ่มจังหวัดที่ต้องเตรียมรับน้ำที่ปล่อยจากเขื่อน กลุ่มจังหวัดที่มีน้ำท่วมขังยาวนาน และกลุ่มจังหวัดที่ต้องเร่งระบายน้ำ อีกทั้งได้มอบหมายให้รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติมีคำสั่งให้ คอส. จัดทำรายละเอียดแผนปฏิบัติการแก่วิกฤตน้ำท่วมใหญ่ พ.ศ. ๒๕๕๔ และให้ทุกหน่วยงานนำไปปฏิบัติพร้อมทั้งให้ คอส. รายงานผลการปฏิบัติงานทุกวัน นอกจากนี้ยังได้สั่งการให้จังหวัดปรับใช้ “บางระกำโมเดล” เป็นต้นแบบการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ และมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ เป็นเจ้าภาพดำเนินการตามนโยบาย ๒P๒R พร้อมทั้งรายงานผล Check List เพื่อประมวลสรุปเสนอผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งนี้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ได้จัดทำแนวทางปฏิบัติของผู้อำนวยการแต่ละระดับทุกจังหวัด (ผู้อำนวยการจังหวัด ผู้อำนวยการอำเภอ และผู้อำนวยการท้องถิ่น) เพื่อตรวจสอบรายการกิจกรรมที่รับผิดชอบและรายงานให้ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติทราบทุกครั้งที่เกิดเหตุ นอกจากนี้ ศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติได้ติดตามสถานการณ์และดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ โดยจัดวางระบบแจ้งเตือนภัยและประกาศแจ้งเตือนภัยเรื่องฝนตกหนัก น้ำท่วมฉับพลัน คลื่นลมแรง ภัยพายุโซนร้อน ตั้งแต่เดือนกรกฎาคม ๒๕๕๔ สถานการณ์อุทกภัยได้กระจายไปหลายจังหวัดทั่วทุกภาค ถือว่าเข้าขั้นวิกฤตและรุนแรงที่สุดในรอบหลายสิบปี ปริมาณน้ำที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ



ครอบคลุมถึง ๕๙ จังหวัด ก่อปรกับมวลน้ำกำลังตรงสู่กรุงเทพมหานคร ขณะที่พื้นที่บางแห่งในหลายจังหวัดต้องเผชิญภัยภาวะน้ำป่าไหลหลาก ดินโคลนถล่ม ส่งผลต่อวิถีชีวิตความปลอดภัยรวมทั้งทรัพย์สินของประชาชน และระบบสาธารณูปโภคเกิดความเสียหายเป็นอย่างมาก และสถานการณ์ยังคงรุนแรงและคุกคามมากขึ้นเรื่อย ๆ เข้าขั้นกลายเป็นสาธารณภัยขนาดใหญ่ที่มีผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ซึ่งเกินกว่าที่การบริหารจัดการในภาวะปกติจะรับมือได้ เป็นความรุนแรงระดับ ๔ ตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ ก่อปรกับพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ต้องเข้าควบคุมสถานการณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๙๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ จัดตั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อเป็นหน่วยบัญชาการที่บูรณาการหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนในการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยแบบเบ็ดเสร็จ และให้ คอส. ในฐานะองค์กรปฏิบัติจากความรุนแรงระดับ ๓ เปลี่ยนเป็นหน่วยสนับสนุนข้อมูลและประเมินสถานการณ์ให้กับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้กรุงเทพมหานครและจังหวัดดำเนินการป้องกันพื้นที่สำคัญ และจัดทำแผนอพยพ พร้อมทั้งมอบหมายผู้บริหารระดับสูงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และสำนักนายกรัฐมนตรีประสานการปฏิบัติร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยให้ทุกจังหวัดปรับภารกิจศูนย์ คอส. ให้สอดคล้องกับระบบงานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้จังหวัดสนับสนุนการช่วยเหลือจังหวัดที่ประสบอุทกภัยวิกฤติ ๑๐ จังหวัด (จังหวัดเป้าหมาย) ทั้งนี้ จังหวัดเป้าหมายและจังหวัดสนับสนุนที่ต้องเร่งดำเนินการเป็นลำดับแรก คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา นครสวรรค์ และปทุมธานี โดยเฉพาะจังหวัดปทุมธานีได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ มอบหมายให้กระทรวงกลาโหมปฏิบัติงานในเขตพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหามวลชนที่คัดค้านการปิดประตูระบายน้ำและการสร้างคันกันน้ำ สถานการณ์อุทกภัยในหลายจังหวัดได้รับผลกระทบร้ายแรง จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาย่างรวดเร็ว ซึ่งต้องมีการบริหารงานร่วมกันหลายพื้นที่ให้มีความสอดคล้องกัน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีคำสั่งกำหนดพื้นที่ ๒๑ จังหวัด และกรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรงตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น และแต่งตั้งคณะทำงานบริหารจัดการระบายน้ำในพื้นที่ที่เกิดสาธารณภัยร้ายแรง ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๘/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม



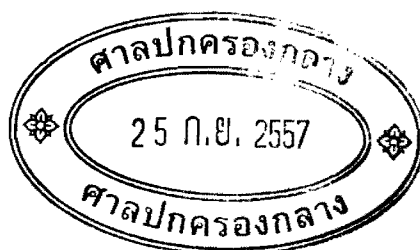
๒๕๕๔ และที่ ๒๓/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๔ ประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านบริหารจัดการน้ำและด้านเทคโนโลยีสารสนเทศมีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็น ให้คำปรึกษาแนะนำในการบริหารจัดการระบายน้ำ และเพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิต ในกรณีมวลน้ำสามารถไหลผ่านแนวกันเข้าสู่พื้นที่เศรษฐกิจชั้นในกรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จึงมีหนังสือ ลับ ลงวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๔ กำหนดแผนการ เคลื่อนย้ายผู้ประสบภัยในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑล พร้อมทั้ง แจ้งจังหวัดให้เตรียมพร้อม โดยให้ดำเนินการ ๒ กรณี ได้แก่ กรณีที่เป็นพื้นที่ประสบภัย (พื้นที่คันทาง) และกรณีที่เป็นพื้นที่ปลอดภัยสาธารณะภัย (พื้นที่ปลายทาง) และแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัด/กรุงเทพมหานครใช้คู่มือบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวเป็นแนวทาง ในการเปิดศูนย์พักพิงชั่วคราว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๙ ได้ดำเนินการแก้ปัญหาอุทกภัยการ แจ้งเตือนภัยและการให้การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามพระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ ได้ดำเนินการแก้ปัญหาอุทกภัย โดยการวางกระสอบทรายริมคลอง เสริมความสูงคันกันน้ำประสานผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ในการสูบน้ำ ตลอดจนควบคุมการเปิดปิดประตูระบายน้ำตามคลองต่าง ๆ เพื่อลด ปริมาณน้ำท่วมขังในพื้นที่ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ในด้านการ ให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ประสบภัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการ บริหารจัดการเงินและสิ่งของที่ได้รับบริจาค โดยมีรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย เป็นประธานและในฐานะประธานคณะกรรมการกองทุน เงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย (สำนักนายกรัฐมนตรี) ได้มีคำสั่งแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการบริหารจัดการ ติดตามและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สิน บริจาค จำนวน ๔ คณะ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ถึงที่ ๑๑ ได้ดำเนินการช่วยเหลือผู้ประสบ อุทกภัยตามมติคณะรัฐมนตรีคราวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท ใน ๔ กรณี คือ (๑) น้ำท่วมถึง บ้านพักอาศัยโดยฉับพลัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย (๒) บ้านพักอาศัยถูกน้ำท่วมขัง ติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๗ วัน และทรัพย์สินได้รับความเสียหาย (๓) บ้านพักอาศัย ได้รับความเสียหายจากอุทกภัยน้ำป่าไหลหลากและดินโคลนถล่ม (๔) กรณีवादภัยและ คลื่นลมแรงทำให้บ้านพักอาศัยและทรัพย์สินได้รับความเสียหาย (ภาคใต้) โดยทั้ง ๔ กรณี ต้องเป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัยประจำในพื้นที่ประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน และมี



หนังสือรับรองผู้ประสบภัยที่ท้องถิ่นออกให้ กรณีผู้ประสบภัยซ้ำซ้อนทั้ง ๔ กรณี ให้ได้รับการช่วยเหลือเพียงกรณีเดียว และให้ความช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม สำหรับในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ได้มอบอำนาจการอนุมัติวงเงินทดรองราชการให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๐ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ นอกจากนี้ ยังมีการให้ความช่วยเหลือจากกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัย สำนักนายกรัฐมนตรี และหลังเกิดอุทกภัยแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการและกลไกการปฏิบัติงานฟื้นฟู เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย จำนวน ๕ คณะ เพื่อดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านเศรษฐกิจ อุตสาหกรรมและความเป็นอยู่ เป็นต้น และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการและคณะทำงานประสานโครงการช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย พร้อมทั้งแจ้งให้จังหวัดจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อให้ความช่วยเหลือ ฟื้นฟู เยียวยา ผู้ได้รับผลกระทบจากสถานการณ์อุทกภัย เรียกว่า กพย. จังหวัด ขณะเดียวกันเพื่อสร้างความเชื่อมั่น ฟื้นฟูความเชื่อถือ และสร้างความมั่นคงและความมั่นคงของประเทศจากวิกฤติภัยธรรมชาติให้กลับฟื้นคืนมาในระยะยาวอย่างยั่งยืนและเป็นระบบ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ประกาศใช้ระเบียบและออกคำสั่งต่าง ๆ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ พ.ศ. ๒๕๕๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๔ คำสั่งแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อการฟื้นฟูและสร้างอนาคตประเทศ (กยอ.) คำสั่งแต่งตั้งกรรมการในคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) เป็นต้น โดยผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีอุทกภัยครัวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท ตามมติคณะรัฐมนตรีและได้รับเงินช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงพิจารณาได้ว่า ในช่วงเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ได้เกิดพายุและหย่อมความกดอากาศต่ำกำลังแรงเคลื่อนเข้าสู่ประเทศไทยส่งผลให้มีฝนตกหนักในบริเวณภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และภาคกลาง เกิดน้ำปริมาณมากบริเวณเหนือ

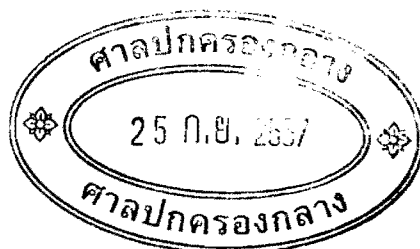


เขื่อนและท้ายเขื่อนภูมิพล เขื่อนสิริกิติ์ เขื่อนแควน้อยบำรุงแดน และเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ โดยในช่วงเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ถึงเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ เขื่อนภูมิพลมีการระบายน้ำ จำนวน ๒,๗๒๒ ล้านลูกบาศก์เมตร เขื่อนสิริกิติ์มีการระบายน้ำจำนวน ๒,๗๒๕ ล้านลูกบาศก์เมตร รวมทั้งสองเขื่อนจำนวน ๕,๔๔๗ ล้านลูกบาศก์เมตร ซึ่งจำเป็นต้องมีการระบายน้ำจำนวนดังกล่าวเนื่องจากเกินเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำต้วบน/สูงสุด ที่เขื่อนทั้งสองจะรับไว้ได้และเพื่อไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงของตัวเขื่อนทั้งสอง ประกอบกับท้ายเขื่อนทั้งสองมีฝนตกหนักและมีน้ำจากแม่น้ำวัง แม่น้ำยม ไหลรวมกับน้ำที่ปล่อยจากเขื่อนทั้งสองดังกล่าวไหลรวมลงสู่แม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์จึงทำให้มีปริมาณน้ำถึง ๒๑,๐๓๙ ล้านลูกบาศก์เมตร ไหลไปรวมกับน้ำจากแม่น้ำสะแกกรัง จำนวน ๒,๗๓๙ ล้านลูกบาศก์เมตร และแม่น้ำป่าสักจำนวน ๓,๑๖๕ ล้านลูกบาศก์เมตร รวม ๒๖,๙๔๓ ล้านลูกบาศก์เมตร ไหลลงสู่พื้นที่จังหวัดภาคกลาง โดยปริมาณน้ำจำนวนดังกล่าวได้ไหลลงสู่พื้นที่จังหวัดภาคกลางทางแม่น้ำเจ้าพระยาที่จังหวัดนครสวรรค์ผ่านเขื่อนเจ้าพระยาและสถานีวัดน้ำ C.๒๙ อำเภอบางไทร จังหวัดพระนครศรีอยุธยา มีอัตราการไหลประมาณ ๒,๗๐๐ ถึง ๔,๖๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที น้ำจำนวนมากดังกล่าวเกินกว่าความสามารถในการบริหารจัดการน้ำโดยระบบชลประทานที่มีอยู่เดิมในลุ่มน้ำเจ้าพระยาเป็นเหตุให้ประทุระบายน้ำและคันกั้นน้ำขาดบริเวณฝั่งซ้ายแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวน ๒๒ แห่ง และบริเวณฝั่งขวาแม่น้ำเจ้าพระยาจำนวน ๑๖ แห่ง น้ำจำนวนมากดังกล่าวกลายเป็นน้ำหลากแผ่กระจายไม่อาจควบคุมด้วยระบบชลประทานได้ ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่น้ำทะเลหนุนสูงทำให้การระบายน้ำลงสู่ทะเลเป็นไปได้ช้า จึงทำให้เกิดน้ำท่วมรุนแรงบริเวณจังหวัดนครสวรรค์ ลพบุรี อุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี อ่างทอง พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี นนทบุรี กรุงเทพมหานคร และนครปฐม ปริมาณน้ำจำนวนมากดังกล่าวเป็นเหตุก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนโดยทั่วไปที่อาศัยอยู่ในบริเวณที่น้ำไหลผ่าน ถือเป็นอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เป็นผู้กำกับดูแลการแก้ไขปัญหาดูแลอุทกภัยดังกล่าวตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และที่ ๗ ถึงที่ ๑๐ ได้เป็นผู้ประสานบูรณาการในการแจ้งเตือนภัย การแก้ไขปัญหาดูแลอุทกภัย การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ และแผนการป้องกัน



และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๖ ได้บริหารจัดการน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์เป็นไปตามเกณฑ์การระบายน้ำ และตามมติของคณะอนุกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ ถึงที่ ๖ ได้บริหารจัดการแก้ไขปัญหาการเกิดอุทกภัย การแจ้งเตือนภัย การระบายน้ำ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑๑ ได้เป็นผู้จัดสรรเงินงบประมาณในการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ด ได้บริหารจัดการน้ำท่วมพิพาทเป็นไปตามอำนาจหน้าที่ตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ได้ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร แต่เหตุที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติดังที่กล่าวข้างต้นไม่ได้เป็นผลโดยตรงจากการกระทำหรือการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดในการบริหารจัดการน้ำท่วมพิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดจึงไม่ได้กระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี และไม่ต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี นอกจากนี้ในเรื่องความรับผิดชอบอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยปี ๒๕๕๔ คร่าวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท และตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ ประกอบหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด เมื่อข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับเงินช่วยเหลือผู้ประสบภัยกรณีอุทกภัยคร่าวเรือนละ ๕,๐๐๐ บาท ตามมติคณะรัฐมนตรี และได้รับเงินช่วยเหลือตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นเงินจำนวน ๑๐,๐๐๐ บาท เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องได้ให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ฟ้องคดีที่ประสบอุทกภัยตามมติคณะรัฐมนตรี และตามระเบียบกระทรวงการคลังดังกล่าวแล้ว

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีคำสั่งให้เปิด - ปิดประตูระบายน้ำ สร้างสิ่งกีดขวางทางน้ำด้วยถุงทรายยักษ์เพื่อป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพมหานครชั้นใน



การกักกั้นน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีนั้น เห็นว่าการกักกั้นน้ำในพื้นที่บางส่วนของกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ชั้นใน ซึ่งเป็นที่ทราบกันทั่วไปว่าเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจธุรกิจที่สำคัญ เป็นที่ตั้งของหน่วยงานราชการและสถานที่สำคัญ ตลอดจนเป็นศูนย์กลางการสื่อสารคมนาคมขนส่ง หากไม่ดำเนินการป้องกันอย่างเต็มที่ก็จะส่งผลกระทบอย่างร้ายแรงทางด้านเศรษฐกิจสังคมและอื่น ๆ อันถือว่าเป็นความเสียหายที่เกิดกับคนทั้งประเทศ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นความจำเป็นที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการไปในทางที่เป็นการรักษาประโยชน์ของคนส่วนใหญ่และไม่อาจถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมแต่อย่างใด นอกจากนี้ บ้านและทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีไม่ได้อยู่ในบริเวณที่จะได้รับผลกระทบจากการกักกั้นน้ำของผู้ถูกฟ้องคดี อีกทั้ง ทรัพย์สินของผู้ฟ้องคดีที่ได้รับความเสียหายเป็นผลมาจากอุทกภัยอันเป็นภัยพิบัติตามธรรมชาติ มิได้เป็นผลมาจากการกักกั้นน้ำของผู้ถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีกรณีนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และที่ ๖ รวมทั้งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และที่ ๕ ละเลยในการตรวจสอบคาดการณ์ปริมาณฝนตก ไม่นำสถิติน้ำฝนซึ่งปี ๒๕๕๔ มีฝนตกในภาคเหนือมากกว่าค่าเฉลี่ยปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๓ ทุกเดือน ทำการเก็บกักน้ำในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ไว้มากในช่วงฤดูฝน ทั้งที่ทราบว่าช่วงมรสุมจะมีฝนตกหนักในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยปริมาณเก็บกักกับการระบายไม่สัมพันธ์สมดุลกันเมื่อฝนตกหนักน้ำในเขื่อนเพิ่มขึ้นก็ไม่ปรับอัตราการระบายน้ำออกจากเขื่อนจนต้องมาเร่งระบายเมื่อปลายเดือนกันยายน ๒๕๕๔ ทำให้น้ำไหลไปรวมกับน้ำในแม่น้ำที่มีอยู่เดิมเข้าท่วมพื้นที่สองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาอย่างรวดเร็วนั้น เห็นว่า ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวได้บริหารจัดการน้ำในอ่างเก็บน้ำของเขื่อนโดยเฉพาะเขื่อนทั้งสองดังกล่าวเป็นประจำทุกปี โดยแบ่งเป็น ๒ ช่วงเวลา คือ ฤดูแล้งระหว่างเดือนพฤศจิกายน - เมษายน โดยผ่านกลไกคณะทำงานวางแผนเพื่อการเพาะปลูกพืชฤดูแล้ง และในช่วงฤดูฝนระหว่างเดือนพฤษภาคม - ตุลาคม โดยผ่านกลไกของคณะกรรมการติดตามและวิเคราะห์แนวโน้มสถานการณ์น้ำโดยจะร่วมกันบริหารจัดการให้น้ำในเขื่อนมีปริมาณอยู่ระหว่างเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง (Lower Rule Curve) ซึ่งจะบอกให้ทราบว่าหากเก็บน้ำไว้



ต่ำกว่านี้จะมีความเสี่ยงขาดแคลนน้ำในปืหน้าและเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบน (Upper Rule Curve) ซึ่งจะบอกให้ทราบว่าหากเก็บน้ำไว้สูงกว่านี้จะมีความเสี่ยงน้ำเต็มอ่างจนอาจต้องระบายในปริมาณมากหรือต้องเปิดประตูระบายน้ำล้น (Spill way) เพื่อป้องกันน้ำล้นอ่าง ข้อเท็จจริงปรากฏว่าเมื่อเริ่มต้นฤดูฝน ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวทำการเก็บกักน้ำไว้ในเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์เพียงร้อยละ ๔๕ และ ๕๐ ของความจุจำนวน ๑๓,๖๔๒ และ ๙,๕๑๐ ล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ และเป็นปริมาณที่ต่ำกว่าเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่าง รวมถึงเขื่อนแควน้อยบำรุงแดนที่จังหวัดพิษณุโลกและเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ที่จังหวัดสระบุรีก็มีการเก็บกักน้ำอยู่เพียงร้อยละ ๓๑ ของความจุจำนวน ๒๙๕ และ ๒๙๘ ล้านลูกบาศก์เมตร ตามลำดับ เมื่อฝนตกมากขึ้นตั้งแต่ปลายเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔ แม่น้ำในเขื่อนจะเพิ่มขึ้นแต่ยังอยู่ระหว่างเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวล่างและตัวบนประกอบกับพื้นที่ภาคเหนือตอนล่าง ซึ่งอยู่ท้ายเขื่อนภูมิพลและเขื่อนสิริกิติ์ได้เกิดภาวะน้ำท่วม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ และที่ ๓ จึงระบายน้ำออกไม่มาก เพื่อไม่ให้กระทบพื้นที่ดังกล่าว แต่ก็ได้เพิ่มการระบายมากขึ้นตามความเหมาะสม โดยให้กระทบพื้นที่น้ำท่วมท้ายเขื่อนให้น้อยที่สุด แต่เมื่อปลายเดือนกันยายนต่อเนื่องต้นเดือนตุลาคม ๒๕๕๔ ได้มีพายุโซนร้อนพัดเข้าสู่ภาคเหนือของประเทศไทยถึง ๓ ลูก ภายในช่วงเวลา ๗ - ๘ วัน ทำให้น้ำในเขื่อนทั้งสองเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเกินเกณฑ์ควบคุมระดับน้ำตัวบนจนเต็มความจุเขื่อน จึงจำเป็นต้องเพิ่มการระบายมากขึ้นเพื่อความปลอดภัยของตัวเขื่อนทั้ง ๆ ที่พื้นที่ท้ายเขื่อนมีน้ำท่วมยังเป็นบริเวณกว้างขึ้น ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ที่ ๔ ที่ ๕ และที่ ๖ มิได้ละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควรในการบริหารจัดการน้ำในเขื่อน อันเป็นสาเหตุให้เกิดอุทกภัยครั้งนี้แต่อย่างใด โดยไม่ได้เก็บกักน้ำในเขื่อนไว้มากในต้นฤดูฝน อีกทั้ง การเร่งระบายน้ำในช่วงท้ายฤดูฝนก็เป็นไปโดยความจำเป็น เพราะมิฉะนั้นเขื่อนอาจพังทลายซึ่งจะทำให้เกิดอุทกภัยเช่นเดียวกันและจะยิ่งมีความร้ายแรงมากกว่าเพราะเป็นการเกิดขึ้นโดยฉับพลัน ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีกรณีนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และที่ ๖ กระทำการโดยไม่ชอบในการชะลอน้ำตามคำสั่งอันมิชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ เพื่อมิให้ระบายน้ำไปทางจังหวัดสุพรรณบุรีเพื่อลงสู่แม่น้ำท่าจีนทำให้น้ำในแม่น้ำเจ้าพระยายกตัวสูงขึ้นและ



มีแรงดันมากขึ้นจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนนั้น เห็นว่า พื้นที่ชลประทานฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยามีศักยภาพในการรับน้ำได้ ๔๖๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที โดยแม่น้ำน้อย แม่น้ำสุพรรณบุรี และคลองมะขามเฒ่า – อุทอง รับน้ำได้ ๒๓๐ ๒๐๐ และ ๓๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ตามลำดับ ส่วนฝั่งตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยามีศักยภาพรับน้ำได้ ๒๗๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที โดยคลองชัยนาท – ป่าสัก และคลองชัยนาท – อยุธยา รับน้ำได้ ๒๑๐ และ ๖๕ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที ตามลำดับ รวมสองฝั่งรับน้ำได้ ๗๕๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที หรือวันละ ๖๔ ล้านลูกบาศก์เมตร เห็นได้ว่าพื้นที่ฝั่งตะวันตกซึ่งผู้ฟ้องคดีอ้างถึงการระบายน้ำไปทางจังหวัดสุพรรณบุรี โดยผ่านแม่น้ำสุพรรณบุรี ซึ่งมีศักยภาพรับน้ำได้ ๒๐๐ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที นั้น เปรียบเทียบกับน้ำที่ไหลผ่านอำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ ในเดือนกันยายน ๒๕๕๔ มีปริมาณ ๒,๗๐๐ – ๔,๓๔๔ ลูกบาศก์เมตรต่อวินาที แล้ว เป็นสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ ๑๐ จึงเห็นว่าแม้จะมีการเปิดประตูระบายน้ำไปตามทิศทางที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างก็ไม่เป็นที่ยืนยันได้ว่าจะไม่เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีกรณีนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีให้ข้อมูลคลาดเคลื่อนว่าสามารถป้องกันน้ำท่วมได้ ทั้งที่ทราบที่อยู่แล้วว่าไม่อาจป้องกันน้ำท่วมได้นั้น เห็นว่า การให้ข้อมูลของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นข้อมูลจากการคาดคะเนสถานการณ์น้ำในขณะนั้นซึ่งขึ้นอยู่กับสภาพอากาศอันเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถควบคุมได้และมีความไม่แน่นอน จึงมิใช่เป็นการจงใจก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี อีกทั้งไม่มีเหตุจูงใจให้ทำเช่นนั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีกรณีนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

กรณีที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่ปฏิบัติตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๗ ไม่แจ้งเตือนภัยไม่ให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำที่ถูกต้องรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์ เมื่อเกิดเหตุไม่มีการเยียวยาช่วยเหลือตามอำนาจหน้าที่นั้น เห็นว่า แผนการป้องกันฯ ดังกล่าว ได้กำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับการบริหารจัดการสถานการณ์อุทกภัยและดินโคลนถล่ม ทั้งกรณีก่อนเกิดภัยขณะเกิดภัยและหลังจากเกิดภัย ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามแผนการป้องกันฯ ดังกล่าวในการเตือนภัยและให้การเยียวยาช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ส่วนการให้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานการณ์น้ำนั้น



ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ได้แจ้งเตือนประชาชนในพื้นที่เตรียมการป้องกันรับมืออุทกภัยผ่านสื่อวิทยุโทรทัศน์ เว็บไซต์และมีสายด่วนนิรภัย ๑๙๘๔ รับแจ้งเหตุตลอดจนสอบถามข้อมูลตลอด ๒๔ ชั่วโมง ส่วนผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ ก็ได้มีประกาศให้หน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสื่อมวลชนทราบสภาพภูมิอากาศ ระดับน้ำในลำน้ำต่าง ๆ และยังมีสายด่วน ๑๔๖๐ ให้บริการสอบถามข้อมูลสถานการณ์น้ำโดยปฏิบัติงานตลอด ๒๔ ชั่วโมง ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีกรณีนี้จึงไม่อาจรับฟังได้

สำหรับกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมีคำขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดร่วมกันชำระค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี นั้น เห็นว่า พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ไม่ได้บัญญัติให้ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชำระค่าธรรมเนียมศาลและค่าทนายความแทนผู้ฟ้องคดี ศาลจึงไม่อาจมีคำพิพากษาดำเนินการตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

พิพากษายกฟ้อง

นายสัมฤทธิ์ อ่อนคำ

ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองกลาง

นายธนกฤต กิตติวัฒน์

ตุลาการศาลปกครองกลาง

นางวาสนา จันทราภรณ์

ตุลาการศาลปกครองกลาง



ตุลาการเจ้าของสำนวน

ตุลาการผู้แถลงคดี : นายมานิตย์ วงศ์เสรี

