



รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการ

การออกแบบมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้าง ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ
แผ่นดินไหวและอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย : เครื่องมือด้านกฎหมาย การจัดทำมาตรฐานในการจัดทำ
ประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติ

จัดทำโดย

รองศาสตราจารย์ ดร.วรรณภา ตีระสังขะ และคณะ

รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(กันยายน 2564)

คำนำ

การนำกฎหมายที่เกี่ยวกับภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ มาร้อยเรียงต่อกันเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายภัยพิบัติย่อมช่วยให้การศึกษาและการนำใช้กฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชน แต่อย่างไรก็ตามในการนำกฎหมายมาร้อยเรียงเข้าด้วยกันนี้ยังคงมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้านทำให้ยากต่อการรวบรวมเข้าเป็นประมวลกฎหมายฉบับเดียว เพราะกฎหมายจำพวกนี้มักมีพลวัตสูงและเป็นกฎหมายที่มีจำนวนมากที่สุด มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อปัญหาที่เกิดขึ้นและยุคสมัยอยู่เสมอ

ผู้วิจัยจึงทำการจัดเรียงหมวดหมู่ของประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติขึ้น โดยรวบรวมกฎหมายที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายในหน่วยงานต่างๆ มาจัดหมวดหมู่ร้อยเรียงใหม่ เพื่อเมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศไทย มีความประสงค์ที่จะจัดทำประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติขึ้นสามารถนำงานวิจัยชิ้นนี้ไปเป็นต้นแบบหรือร่างในการจัดทำประมวลกฎหมายเบื้องต้นได้

ผู้วิจัยและคณะขอขอบคุณสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.) ที่ให้ทุนสนับสนุนงานวิจัยชิ้นนี้ ทางผู้วิจัยและคณะมีความหวังเป็นอย่างยิ่งว่างานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่และภาครัฐ รวมถึงเพิ่มความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติแก่ประชาชน และผู้สนใจด้านกฎหมายในด้านนี้

วรรณภา ตีระสังขะ

บทสรุปผู้บริหาร

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การออกแบบมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้าง ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติ แผ่นดินไหวและอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย : เครื่องมือด้านกฎหมาย การจัดทำมาตรฐานในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์ในการศึกษา เพื่อเป็นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย เพื่อเป็นการจัดเรียงหมวดหมู่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ โดยศึกษาแนวทางจากการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และเพื่อเป็นการออกแบบ หมวดหมู่ และหัวข้อ สำหรับร่างประมวลกฎหมาย โดยให้เห็นถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ โครงสร้างขององค์กรที่มีหน้าที่ ประเภทของภัยต่าง ๆ ที่สามารถเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย รวมถึงบทบาทหน้าที่ของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนในการจัดการภัยพิบัติ ตลอดจนถึงการป้องกันแก้ไขและเยียวยา

ผลการศึกษาวิจัย โดยได้มีการแบ่งหมวดหมู่กฎหมายเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายภัยพิบัติ มีประโยชน์ที่สำคัญคือ การนำกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ มาร้อยเรียงต่อกันเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายภัยพิบัติ ย่อมช่วยให้การศึกษาและการนำใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชน แต่อย่างไรก็ตามในการนำกฎหมายมาร้อยเรียงเข้าด้วยกันนี้ยังคงมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน เช่น กฎหมายบางฉบับสามารถจัดให้อยู่ได้ในหลายหมวดหมู่ เนื่องจากกฎหมายของไทยมีความกระจัดกระจายในหน่วยงานที่รับผิดชอบกันค่อนข้างสูงและถูกบัญญัติเพิ่มเติมแยกย่อยออกเป็นกฎหมายชั้นลำดับรองอีกหลายชั้น เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และมติคณะกรรมการ ทำให้ยากต่อการรวบรวมเข้าเป็นประมวลกฎหมายฉบับเดียว เพราะกฎหมายจำพวกนี้มักมีพลวัตสูงและเป็นกฎหมายที่มีจำนวนมากที่สุด มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อปัญหาที่เกิดขึ้นและยุคสมัยอยู่เสมอ การรวบรวมเข้าไว้ด้วยกันจึงทำได้โดยยาก เพราะกฎหมายมีอยู่อย่างกระจัดกระจายมาก มีความซ้ำซ้อนในแต่ละหน่วยงาน หรือหากมีการรวบรวมไว้แล้วก็มักมีการเปลี่ยนแปลงในเวลาไม่นานนัก

นอกจากนั้น หากนำการแบ่งหมวดหมู่ตามประมวลกฎหมายของต่างประเทศมาใช้ในการเรียบเรียงกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดทำของต่างประเทศไม่สามารถใช้กับกฎหมายของไทยได้ทั้งหมด เพราะกฎหมายของไทยได้รับอิทธิพลจากกฎหมายในหลายประเทศ เช่น ประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ดังนั้นกฎหมายไทยจึงมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบที่เป็นโยงใยเชื่อมถึงกัน มากกว่าที่จะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะการเรียงลำดับของกฎหมาย ดังนั้นการนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติมาร้อยเรียงต่อกันจึงสามารถกระทำได้หลายหลายรูปแบบ ขึ้นกับว่าผู้ร่าง หรือผู้จัดทำ

ประมวลกฎหมายให้ความสำคัญกับประเด็นใดเป็นสำคัญ เช่น การร้อยเรียงตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย การร้อยเรียงตามเนื้อหาของกฎหมาย หรือการร้อยเรียงตามหมวดหมู่ที่สัมพันธ์กันของกฎหมาย เป็นต้น

โดยผู้วิจัย ได้มีการจัดทำเป็นมาตรฐานในการเรียงและแบ่งหมวดหมู่ของเค้าโครงประมวลกฎหมายดังกล่าวไว้ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติต่อไปในอนาคต โดยได้มีการแบ่งออกเป็นส่วนและหมวดย่อยๆ ตามหัวเรื่อง (โปรดดูรายงานฉบับเต็ม) โดยใช้หลักแนวคิดในเรื่องการบริหารจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้ครอบคลุมถึงการทำงานของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ และเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึง เข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติได้โดยง่าย ได้มีการแบ่งออกเป็น 6 ส่วนใหญ่ด้วยกัน และในแต่ละส่วนมีกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยกฎหมายกลาง

กฎหมายกลาง หมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในลักษณะกว้าง ๆ ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการรับมือกับภัยพิบัติและเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยประกอบไปด้วย (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 (2) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 (3) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 (4) พระราชบัญญัติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559 (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552 (6) ประมวลรัษฎากร

ส่วนที่ 2 กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ

ในส่วนที่ 2 จะประกอบไปด้วยกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ และกฎหมายด้านการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

2.1.1 ส่วนที่เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจกับ**รัฐบาล**ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับรัฐบาลในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยทั้งในลักษณะอำนาจทางบริหารและในลักษณะของอำนาจทางปกครองของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี (มีกฎหมายพระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 11 ฉบับ)

2.1.2 ส่วนที่เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจกับฝ่าย**เจ้าหน้าที่**ของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในภาคส่วนต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของเมืองพัทยาและกรุงเทพฯ เป็นต้น (มีกฎหมายพระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 6 ฉบับ)

2.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายเฉพาะของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากเป็นหน่วยงานแกนกลางในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยในส่วนนี้จะสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนย่อยดังนี้

2.1.3.1 การแบ่งส่วนราชการภายในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มีกฎหมาย กฎกระทรวง ประกาศและระเบียบที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ)

2.1.3.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง (มีกฎหมายระเบียบที่เกี่ยวข้อง 3 ฉบับ)

2.1.3.3 ข้อกำหนดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (มีกฎหมายประกาศ และข้อกำหนดที่เกี่ยวข้อง 2 ฉบับ)

2.2 กฎหมายด้านการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

กฎหมายด้านการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ คือ กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินเพื่อทำการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 ที่กำหนดว่า “การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (6) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติ สาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ ..”

จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้รัฐบาลต้องเตรียมความพร้อมด้านการเงินการคลังให้มีความพร้อมเพียงพอต่อการเกิดขึ้นของภัยพิบัติร้ายแรง เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อบรรเทาสาธารณภัยที่มีความร้ายแรงได้อย่างทันท่วงที โดยให้ตั้งงบกลางไว้สำรองจ่ายเมื่อเกิดภัยพิบัติเป็นต้น และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นต้น หรืออีกหนึ่งตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ที่กำหนดว่า “ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนห้าหมื่นล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็นและเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ ทั้งนี้ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีและเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้ว ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไปในโอกาสแรก” จากมาตรานี้ทำให้รัฐบาลมีเงินสำรองเพียงพอต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหากต้องเผชิญกับภัยพิบัติขนาดใหญ่ เป็นต้น โดยกฎหมายด้านการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติหลัก คือ (1.) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 (2.) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ

พ.ศ. 2561 และ (3.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในบางกรณี พ.ศ. 2559

จะเห็นได้ว่าทั้งในด้านการบริหารจัดการและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ต่างเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กัน เพราะการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น หากปราศจากระบบการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพแล้วย่อมไม่สามารถกระทำให้นโยบายบรรลุได้โดยง่าย โดยเฉพาะในระหว่างที่เกิดภัยพิบัติขึ้น การรวบรวมกฎหมายทั้งสองส่วนนี้เข้าไว้ด้วยกัน ย่อมทำให้ง่ายต่อการนำใช้ของเจ้าหน้าที่และเกิดความเป็นระบบ ไม่เกิดความสับสนเมื่อนำใช้ ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างรวดเร็วเมื่อต้องดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยแก่ประชาชน

ส่วนที่ 3 กฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติ โดยสามารถแบ่งเป็น กฎหมายในแต่ละด้าน ดังนี้

- 3.1 กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม (มีกฎหมายพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 8 ฉบับ)
- 3.2 กฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภัยพิบัติไฟป่า (มีกฎหมายพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 4 ฉบับ)
- 3.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ (มีกฎหมายพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 7 ฉบับ)
- 3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ (มีกฎหมายพระราชบัญญัติและประกาศที่เกี่ยวข้อง 17 ฉบับ)
- 3.5 กฎหมายว่าด้วยโรคระบาด การเกษตร ประมงและการปศุสัตว์ (มีกฎหมายพระราชบัญญัติระเบียบ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 13 ฉบับ)
- 3.6 กฎหมายว่าด้วยภัยสงคราม การก่อการร้าย ภัยทางอากาศและวินาศภัย (มีกฎหมายพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้อง 14 ฉบับ)

ส่วนที่ 4 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมื่อภัยพิบัติผ่านพ้นไป

- 4.1 กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและอาคาร (มีกฎหมายพระราชบัญญัติ กฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง 9 ฉบับ)
- 4.2 กฎหมายว่าด้วยการนิคม โรงงาน และอุตสาหกรรม (มีกฎหมายพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศที่เกี่ยวข้อง 15 ฉบับ)
- 4.3 กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและการคุ้มครองแรงงาน (มีกฎหมายพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศที่เกี่ยวข้อง 9 ฉบับ)

4.4 กฎหมายว่าด้วยการพลังงาน สารเคมี และวัตถุอันตราย (มีกฎหมายพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศที่เกี่ยวข้อง (มีกฎหมายพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศที่เกี่ยวข้อง 15 ฉบับ) 35 ฉบับ)

4.5 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสินค้าและคุ้มครองผู้บริโภค (มีกฎหมายพระราชบัญญัติ ที่เกี่ยวข้อง 10 ฉบับ)

4.6 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยจากการคมนาคม การขนส่ง และการเดินเรือ (มีกฎหมาย พระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศที่เกี่ยวข้อง 17 ฉบับ)

ส่วนที่ 5 กฎหมายว่าด้วยการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ประสบภัย (มีกฎหมายพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศที่เกี่ยวข้อง 25 ฉบับ) เช่น พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562 พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555 ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาดสยาม พ.ศ. 2461 **ส่วนการฟื้นฟูโดยรัฐเพื่อให้สภาพพื้นที่ที่เกิดภัยกลับสู่สภาพเดิม** ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับส่วนนี้ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2 ถึง 5 พ.ศ. 2558 เป็นต้น

ส่วนที่ 6 การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับภัยพิบัติ

แม้ว่าคู่มือที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติจะไม่ใช่มติกฎหมายแต่ก็ควรจัดรวบรวมเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาและนำไปใช้ ในส่วนนี้จึงเป็นการรวบรวมคู่มือเกี่ยวกับภัยพิบัติในด้านต่าง ๆ อาทิ คู่มือสำหรับประชาชน และ คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ตัวอย่าง เช่น คู่มือประชาชน ในการเตรียมตัวให้รอด ปลอดภัยจากภัยพิบัติ คู่มือแนวทางการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และคู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่า ด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 เป็นต้น เพราะในแต่ละหน่วยงานนั้นมักจะมีกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนเมื่อต้องทำงานร่วมกัน จึงควรที่มีการรวบรวมคู่มือการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นเอกภาพ เนื่องจากในห้วงเวลาที่เกิดภัยพิบัตินั้นหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานต้องทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการทั้งในเรื่องการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณและการช่วยเหลือประชาชน ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ลงได้อีกด้วย

นอกจากนั้นการจัดทำคู่มือภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ยังช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ ได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและความล่าช้าที่จะเกิดภัยพิบัติลงได้ โดยเฉพาะภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ ถือเป็นการลดความเสี่ยงที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างที่สามารถลดความรุนแรงและความเสียหายของภัยพิบัติได้อย่างมีนัยสำคัญ เช่น ประชาชนรู้ถึงวิธีเอาชีวิตรอดเมื่อต้องเผชิญภัยพิบัติ หรือประชาชนรู้ถึงขั้นตอนและแผนการให้ความช่วยเหลือจากทางภาครัฐ ทำให้ไม่เกิดความโกลาหลเมื่อประสบภัยพิบัติ เป็นต้น โดยคู่มือเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติมีดังนี้

- (1). คู่มือแนวทางการดำเนินการตามนโยบายขุดลอกแหล่งน้ำเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยหรือภัยแล้ง
- (2). คู่มือประชาชน ในการเตรียมตัวให้รอด ปลอดภัยจากภัยพิบัติ
- (3). คู่มือแนวทางการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- (4.) คู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559
- (5). คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวสำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

นอกจาก มีการจัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ และหมวดหมู่ของกฎหมายตามแต่ละหัวเรื่องแล้ว ผู้วิจัย ได้จัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อเป็นประโยชน์ในการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติต่อไป

กฎหมายในฐานะมาตรการเชิงป้องกันที่ไม่ใช่โครงสร้าง (non-structural measure)

กฎหมายในฐานะเครื่องมือที่ไม่ใช่โครงสร้างเพื่อลดความเสี่ยงจากการเกิดภัยพิบัติ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งทั้งต่อเจ้าหน้าที่รัฐและต่อประชาชน เพราะกฎหมายเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจรัฐและเป็นหลักประสิทธิของประชาชน ว่าประชาชนจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐ ดังนั้น การทำความเข้าใจต่อกฎหมายในฐานะเครื่องมือที่ไม่ใช่โครงสร้างเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติจึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 มิติหลัก คือ มิติของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ และมิติของประชาชน ในมิติของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งกฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจนั้น กฎหมายจึงควรที่จะมีความชัดเจน เป็นระบบและไม่ขัดกัน ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในพื้นที่ หน่วยงานใดเป็นผู้เกี่ยวข้องหรือต้องรับผิดชอบ และรูปแบบวิธีการบริหารจัดการภัยนั้นเป็นอย่างไร เพราะหากระบบกฎหมายไม่มีความชัดเจนแล้วการสั่งการหรือการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนย่อมเกิดความล่าช้า และอาจนำมาซึ่งความเสียหายที่เพิ่มมากขึ้นตามระยะเวลาที่ยืดเยื้อออกไป ส่วนในมิติของประชาชนนอกจากกฎหมายจะเป็นหลักประกันสิทธิแล้ว การทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับ

การจัดการภัยพิบัติของรัฐ ย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีระบบ ไม่เกิดความโกลาหล ซึ่งช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถจำกัดขอบเขตความเสียหายของภัยพิบัติให้แคบลงได้ นอกจากนี้การทราบถึงกฎหมายนี้ยังช่วยให้ประชาชนรู้ถึงช่องทางการติดต่อรัฐเพื่อรับการเยียวยา หรือรู้ถึงสิทธิที่พึงมีของตนเองเมื่อเกิดภัย ทำให้ประชาชนไม่เสียสิทธิที่พึงได้จากรัฐ เป็นต้น

สำหรับข้อเสนอแนะในด้านเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดทำประมวลภัยพิบัติ นั้น สามารถแยก

ข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ประเด็นด้วยกัน คือ (1) ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายกลาง โดยเฉพาะในเรื่องของการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และ (2) ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการในการจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัติ

(1) ข้อเสนอแนะของตัวบทกฎหมายกลาง (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ.

2550)

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายกลาง (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550) เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ภัยพิบัติ สามารถลดความเสี่ยงของภัยที่จะเกิดขึ้นและเพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้น โดยมีประเด็น ดังนี้

(1.1) ในประเด็น “บทนิยาม” ในกฎหมาย (มาตรา 4) ควรมีการเพิ่มบทนิยามของ “ประเภทภัย” ให้มีความครอบคลุมทุกประเภทภัย รวมถึงภัยใหม่ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ด้วย เช่น การกัดเซาะชายฝั่ง (ความเห็นของเครือข่ายพิบัติชุมชน และมูลนิธิชุมชนไท) นอกจากนี้ ความให้อำนาจ กปภช. สามารถนิยาม “ภัยอื่นๆ” ที่เกิดขึ้นได้ด้วย รวมถึงควรมีการเพิ่มบทนิยาม “ความเสี่ยง” และ “ความเสี่ยงอันอาจเป็นอันตรายหรือภัยพิบัติ” เพื่อให้สอดคล้องกับการพิจารณาการใช้งบประมาณได้ และควรมีการเพิ่มบทนิยามของ “ผู้ประสบภัย” ให้ครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติด้วย ที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยา ที่อยู่ในประเทศไทย ทั้งที่มีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตาม

(1.2) ในประเด็นองค์ประกอบของ “คณะกรรมการ” ตามกฎหมาย ให้มีองค์ประกอบของกรรมการที่ครอบคลุมหลากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและรวมถึงองค์กรภาคเอกชน ตัวแทนชุมชนต่างๆ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนผ่านองค์กรภาคเอกชน และชุมชน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น และเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้มีการติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าและตรวจสอบผลการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ด้วย (มาตรา 7)

(1.3) ในประเด็น “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ควรเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่ามีความใกล้ชิดกับชุมชน ในพื้นที่ที่สุด เพื่อให้เป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของบทบาทอำนาจหน้าที่ในเรื่อง การส่งเสริมการเรียนรู้และการรับมือกับภัยพิบัติในท้องถิ่นของตน การซ้อมรับมือ การประกาศภัย การป้องกัน ตลอดจนการบริหารกองทุนภัยพิบัติเพื่อให้เกิดการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ กฎหมายต้องเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจช่วยเหลือสนับสนุนข้ามพื้นที่ หากในกรณีมีภัยพิบัติเกิดขึ้นและอยู่ใกล้ชิดกว่า เข้าให้การช่วยเหลือได้ง่ายกว่า หรือในกรณีสร้างความร่วมมือสนับสนุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการรับมือ ป้องกันภัยพิบัติได้

(1.4) เสนอเพิ่มเติม ให้มีขยาย “หลักการตรวจสอบย้อนหลัง” ในกรณีที่ภัยพิบัติเกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินการของรัฐ

ดังเช่นหลักกฎหมายภัยพิบัติของอเมริกาที่กำหนดหลักการไว้ว่า “เมื่อเกิดเหตุดังกล่าวขึ้นหน่วยงานฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องร่วมกันตั้งคณะกรรมการตรวจสอบถึงสาเหตุดังกล่าวภายในระยะเวลา 1 ปี โดยคณะกรรมการควรที่จะจัดทำารรับฟังความเห็นสาธารณะประกอบกัน (public hearing) เพื่อสรุปหาสาเหตุและสร้างแนวทางการป้องกันไม่ให้เกิดดังกล่าวเกิดขึ้นอีก”¹ ซึ่งการวางหลักกฎหมายไว้เช่นนี้ นอกจากจะทำให้กลไกการทำงานของรัฐมีความโปร่งใสแล้ว ยังเป็นการสร้างระบบป้องกันภัยไปในตัวและช่วยให้ง่ายต่อการพิจารณาหรือการเชื่อมโยงถึงหลักความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ได้อีกด้วย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประชาชนที่ได้รับความเสียหายและการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต หรือตามสมควรเมื่อเกิดภัยพิบัติ เพราะหากหลักการถูกบัญญัติไว้อย่างคลุมเครือก็ส่งผลต่อการพิจารณาอรรถคดีของศาลด้วย ซึ่งกระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่และประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรง

(1.5) เสนอเพิ่มเติมในเรื่องของการวางหลักกฎหมายเรื่อง “ความรับผิดชอบอื่นของรัฐ” หรือ “หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” เพื่อเป็นการขยายสิทธิให้มีกฎหมายรองรับสิทธิของประชาชนที่ควรได้รับการเยียวยาจากรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติ ซึ่งการวางหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ก็จะช่วยศาลพิจารณาได้ง่ายมากขึ้น เพราะหากไม่มีหลักการมารับการพิจารณาคดีของศาลก็ไม่สามารถวินิจฉัยขยายสิทธิให้กับประชาชนได้เพราะไม่มีหลักกฎหมายรองรับ ศาลก็ต้องกลับไปพิจารณาเหตุการณ์ทั้งหมดอีกรอบเป็นรายการกันไป ซึ่งต้องใช้เวลานานและในบางครั้งก็ทำให้ประชาชนเสียสิทธิที่ควรจะได้รับเยียวยา เช่น ในการณีน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2553 ที่มีการใช้ Big bag กันเพื่อป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพฯ ขึ้นใน ซึ่งทำให้มวลน้ำเอ่อล้นไปท่วมพื้นที่อื่น และมีระดับน้ำสูงกว่าที่ควรจะเป็น แต่ประชาชนกลับไม่ได้รับการเยียวยาเท่าที่ควรเพราะไม่ได้มี

¹ ABA. Rule of Law in Times of Major Disaster. 2007.

กฎหมายมารองรับว่าการกั้น Big bag ของเจ้าหน้าที่ มีส่วนทำให้ประชาชนในพื้นที่รับน้ำได้รับความเสียหายมากขึ้น ซึ่งควรปรับปรุงดังนี้

- ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีการกำหนดมาตรการใดอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล อาจจะกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีการจ่ายค่าชดเชยเช่นเดียวกับการเวนคืน เพื่อศาลจะสามารถพิจารณาได้ง่ายและประชาชนจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ รัฐอาจจะออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีการชดเชยเยียวยา หรือฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยได้อย่างชัดเจน เช่นในกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีการออกกฎหมายเฉพาะภายหลังที่ภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว นอกจากนี้ รัฐอาจจัดให้มีกองทุนพิเศษขึ้น เพื่อนำเงินมาใช้ในการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของรัฐ

- กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัตินั้นก็จำเป็นที่จะต้องมีความเฉพาะเจาะจงตามชนิดของภัยพิบัติด้วยจึงจะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ ลำพังเพียงพระราชบัญญัติป้องกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจโดยทั่วไปจึงไม่สามารถปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสนองต่อการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ ซึ่งหากมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่ละชนิด ก็จะเป็นการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนและสามารถพิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐ และสามารถพิจารณาถึงสิทธิที่ประชาชนจะได้รับ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการในการจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติมีความชัดเจนขึ้น²

(1.6) เสนอเพิ่มหลักการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการภัยพิบัติ โดยจะเห็นได้ว่ากฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เน้นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ซึ่งในบางครั้งการทำงานโดยเจ้าหน้าที่เพียงฝ่ายเดียวก็ยากต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น เห็นความเสนอแนะให้มีการออกแบบกฎหมายที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของเอกชนให้มากขึ้น เช่น เอกชนที่ให้บริการด้านการโทรคมนาคม เอกชนที่ผลิตหรือจะจำหน่ายสินค้าจำเป็น เช่น น้ำดื่ม กระดาษทิชชู ผ้าอนามัย อาหารแห้ง เอกชนที่ให้บริการด้านการขนส่ง (ขนส่งพัสดุและขนส่งสาธารณะ) โดยการกำหนดให้มีสัดส่วนที่นั่งในคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถปรึกษาหารือกันได้มากขึ้นเมื่อรัฐต้องการระดมทรัพยากรที่จำให้ได้มากที่สุดในการรับมือกับภัยพิบัติที่มีความรุนแรง เพราะเมื่อเกิดภัยพิบัติ

² รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการ “ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย” โดย นายชาญวิทย์ ชัยกันย์และคณะ

ขึ้นแล้ว หากไม่ได้รับการจัดการอย่างทันท่วงทีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นก็จะยิ่งทวีความรุนแรงได้มากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งต่อทรัพย์สิน และชีวิตของประชาชน ดังนั้น การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ก็จะช่วยสร้างหลักประกันได้ในทางหนึ่งว่า ประชาชนในเขตพื้นที่ภัยพิบัติจะได้รับการช่วยเหลืออย่างรวดเร็วด้วยระบบ Logistic ที่ไม่ถูกตัดขาด และระบบโทรคมนาคมจะต้องสามารถใช้งานได้โดยที่ระบบไม่ล่มเป็นเวลานาน เป็นต้น เพราะในช่วงที่เกิดภัยพิบัติขึ้น อัตราการสื่อสารของประชาชนจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก

(1.7) เสนอเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องของ “การจัดการข้อมูลข่าวสาร” โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารด้านภัยพิบัติ พื้นที่เสี่ยงภัย (National Data Platform) ข้อมูลด้านการรับมือภัยพิบัติอย่างเป็นรูปธรรมและมีศูนย์หรือหน่วยงาน เช่น (ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านภัยพิบัติ) ที่สามารถบริหารจัดการ ประสานและร่วมใช้ข้อมูลร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ สามารถวิเคราะห์ข้อมูล และเผยแพร่ให้กับประชาชนได้ทราบ ผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ที่หลากหลายและเข้าถึงง่าย

(1.8) ควรจัดให้มี “กองทุนช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติเป็นการเฉพาะ” เพราะเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นหนึ่งในปัญหาที่สำคัญคือเรื่องงบประมาณ แม้ว่าเราจะมีกฎหมายที่อนุญาตให้เบิกงบฉุกเฉิน เช่น งบกลาง หรือการประกาศใช้ พรก.ฉุกเฉิน ได้ แต่ก็ยังคงล่าช้าต่อการจัดการอยู่ดี เพราะไม่สามารถนำงบประมาณออกมาใช้ได้โดยทันที ต้องผ่านกระบวนการอีกจำนวนหนึ่ง จึงทำให้ภัยพิบัติสามารถทวีความรุนแรงขึ้นไปได้ จึงรัฐควรมีกองทุนสำหรับการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติเป็นการเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถนำเงินออกไปใช้ได้โดยทันที ซึ่งการจัดทำกองทุนในรูปแบบนี้ปรากฏในหลายๆประเทศที่มีการจัดการภัยพิบัติดีเยี่ยม เช่น ญี่ปุ่น อเมริกา และในยุโรป เป็นต้น

ข้อดีของการมีกองทุน นอกจากจะช่วยให้เกิดความรวดเร็วในการจัดการกับภัยพิบัติแล้ว ยังช่วยให้รัฐไม่ต้องประสบกับปัญหาการคลังอีกด้วย เพราะถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ จึงแตกต่างจากการเบิกงบฉุกเฉินที่ต้องตั้งงบประมาณขดเชยในปัดไป การจัดทำกองทุนการช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติจึงเป็นเสมือนการทํากันเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังของรัฐเอง และทำให้รัฐมีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติอยู่เสมอ นอกจากนั้นในภาวะที่ไม่เกิดภัยพิบัติ เรายังสามารถกำหนดให้กองทุนมีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินเพื่อศึกษา หรือพัฒนาแนวทางการป้องกันภัยพิบัติได้อีกด้วย โดยที่ไม่เป็นการสร้างภาระหรือรบกวนงบประมาณประจำปีจากส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือภัยพิบัติของอเมริกาที่กำหนดไว้ดังนี้

“รัฐต้องจัดให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย (Federal homeland security funds) เพื่อสนับสนุนการทำงานและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ โดยกองทุนนี้ต้องรายงานผลการ

ดำเนินการต่อรัฐสภากรณีที่ภัยพิบัติมีความซับซ้อน ผู้ว่าการมลรัฐมีอำนาจที่จะแบ่งเงินช่วยเหลือออกเป็น ส่วนๆ ได้ตามพื้นที่ที่เกิดภัย (Cal. Gov't Code s.8600) การใช้จ่ายเงินกองทุน (Funding) ถือว่าเป็นเงินนอก งบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งใช้เพื่อการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและใช้เพื่อช่วยเหลือทางการแพทย์ อุทกภัย เยาวยาหลังเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น”³

(2) ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการในการจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัติ

การจัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในรูปแบบประมวลกฎหมาย และการจัดทำอนุ กฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติแต่ละประเภท

เนื่องจากภัยแต่ละประเภทมีความซับซ้อนที่แตกต่างกัน ต้องการวิธีการแก้ไขจัดการที่แตกต่างกัน จึง ควรจัดทำอนุกฎหมายของภัยพิบัติแต่ละประเภท หรือการกำหนดให้มีอนุกรรมการภัยพิบัติแต่ละด้าน เพื่อให้ การรับมือต่อภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ เกิดความเชี่ยวชาญในภัยแต่ละด้าน และเพื่อให้ง่ายต่อการนำใช้ และเป็น การปรับปรุงสังคยานากฎหมายเก่าไปในตัว เพื่อให้กฎหมายทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ลดการขัดกันของ กฎหมาย เกิดความเป็นระบบ ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้รวดเร็วขึ้น และประชาชนได้รับความช่วยเหลือมากขึ้น และเข้าใจถึงสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยาตามกฎหมาย

การจัดการภัยพิบัติแต่ละประเภทยัง ต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในหลายภาคส่วนด้วยกัน ซึ่งในแต่ละหน่วยงานก็มักมีกฎหมายที่เฉพาะซึ่งแตกต่างกันออกไป เช่น การรักษาของหมอในภาวะปกติจะต้อง ทำตามจรรยาบรรณทางการแพทย์ แต่หน่วยงานอื่นไม่มีและไม่เข้าใจข้อจำกัดของหมอ ดังนั้นเมื่อมีความ จำเป็นต้องมาทำงานร่วมกันอย่างฉุกเฉินในการจัดการภัยพิบัติร่วมกัน จึงมักเกิดความสับสนในการทำงาน เช่น ความเข้าใจผิดในการสื่อสาร หรือความล่าช้าในการดำเนินการ ดังเช่น ในกรณีการแพร่ระบาดของ Covid -19 ที่ ส่วนกลางได้สั่งควบคุมและจำกัดราคาน้ำกาอาณามัย เพราะเป็นสินค้าจำเป็นที่มีจำนวนจำกัด แต่กลับไม่ สามารถควบคุมราคาในท้องตลาดที่ราคา 2.5 บาทต่อขึ้น ดังที่กำหนดควบคุมเอาไว้ได้ หรือ ปัญหาการสื่อสาร อย่างเช่น คำว่าร้ายแรงในทางการแพทย์ กับร้ายแรงในทางการปกครอง ก็อาจมีระดับที่ต่างกัน จึงควรมี อนุกรรมการเฉพาะด้านหรือมีกฎหมายเฉพาะด้านในภัยพิบัติประเภทต่างๆ เช่น ด้านโรคติดต่อ ด้านแผ่นดิน ไหว/ดินโคลนถล่ม ด้านภัยที่เกิดจากน้ำ/พายุ หรือด้านภัยความมั่นคง/ก่อการร้าย เป็นต้น

นอกจากนั้น ในแง่การจัดการเขตพื้นที่เสี่ยงภัย แม้ว่าเราจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐาน สิ่งก่อสร้างหรือความปลอดภัยในด้านการป้องกันภัยพิบัติ แต่ก็ยังเป็นกฎหมายที่กระจัดกระจายกันอยู่ ไม่ได้ถูก

³ ธรรมนูญ สำนัตุล. (2554). มาตราทางกฎหมายในการรับมือกับภัยพิบัติสาธารณะ. กฎหมายสาร 13 ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 เดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 2554.

รวบรวมไว้เฉพาะ เช่น กฎหมายอาคารชุด กฎหมายผังเมือง กฎหมายที่ดิน ดังนั้นจึงควรมีกฎหมายกลางหรืออนุกฎหมายในการแบ่งกลุ่ม cluster เขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามหลักการป้องกันก่อนเกิดภัย (prevention) เพื่อเป็นการป้องกันเชิงรุกก่อนเกิดภัยพิบัติ ซึ่งจะช่วยลดความเสียหายลงได้หากเกิดภัยพิบัติขึ้นจริง ๆ ในพื้นที่นั้น เช่นกำหนดให้เขตพื้นที่สีแดงหมายถึงเขตพื้นที่ลุ่มต่ำที่น้ำท่วมเป็นประจำหรือเขตที่มีความเปราะบางตามแนวเส้นแผ่นดินที่มีความเสี่ยงสูง ควรกำหนดห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ หรือก่อสร้างเป็นสถานที่ที่มีบุคคลมารวมตัวกันเป็นจำนวนมาก เช่น โรงงาน โรงเรียน โรงพยาบาล อาคารชุด เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนก็จะไม่ได้รับการชดเชยตามกฎหมายหรือมีบทลงโทษอื่น และกำหนดให้เขตพื้นที่สีเขียว ที่เป็นเขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงและความล่อแหลมต่ำ เหมาะแก่การพัฒนาเป็นเขตเมือง หรือเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น

(2.1) กระบวนการขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดการจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัติ ทำได้ดังนี้

การจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติในลักษณะที่เป็นการรวบรวมกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับเรื่องภัยพิบัติในลักษณะการรวมกฎหมาย (compilation) เพื่อความสะดวกแก่การศึกษาค้นคว้าของประชาชนและการใช้บังคับกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ย่อมเป็นเรื่องที่กระทำได้โดยไม่มีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเป็นพิเศษ หากหน่วยงานของรัฐแห่งใดเห็นว่าประมวลกฎหมายที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาและเสนอไว้ในงานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ ก็อาจนำไปจัดทำในรูปแบบที่เหมาะสมและเผยแพร่ในวงกว้างต่อไปได้

ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นชอบกับแนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติในลักษณะที่เป็น “กฎหมายใหม่” ที่จะมีผลใช้บังคับแทนที่บรรดาบทบัญญัติกฎหมายเดิมที่นำมารวบรวมเข้าไว้ด้วยกันในรูปแบบประมวลกฎหมาย (codification) นั้น ย่อมต้องกระทำตามกระบวนการในการตรากฎหมาย ซึ่งในหลักการแล้ว การจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติย่อมสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วย “กฎหมายที่มีคุณภาพ” ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดหลักการไว้ประการหนึ่งว่า “รัฐพึง...ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” รวมทั้งสอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ ๗ มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย ข้อ 2. จัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันเพื่อความสะดวกในการใช้งาน ดังนี้ การจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติจึงน่าจะได้รับการผลักดันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เห็นว่าสมควรมีการบูรณาการกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายของประชาชน

และการใช้บังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นชอบกับการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติตามที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาและเสนอไว้ ก็อาจมีการจัดตั้ง**คณะทำงาน** ขึ้นดำเนินการจัดทำร่างประมวลกฎหมาย โดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบกฎหมายที่นำมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมาย ซึ่งหลังจากยกร่างแล้วเสร็จ ขอบที่จะนำร่างประมวลกฎหมายไป**รับฟังความคิดเห็น**จากผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไปว่า ประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้นมีความครบถ้วน ชัดเจน และสะดวกแก่การใช้งานแล้วหรือไม่ อย่างไร แล้วนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกต และข้อเสนอแนะที่ได้รับมาปรับปรุงร่างประมวลกฎหมายให้สมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการจัดรับฟังความคิดเห็นอาจกระทำในรูปแบบการจัดประชุมสัมมนาหรือใช้วิธีการรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ หรืออาจกระทำทั้งสองช่องทางควบคู่กันไปก็ได้

ทั้งนี้ เมื่อจัดทำร่างประมวลกฎหมายเสร็จสมบูรณ์แล้ว กระทรวงซึ่งเป็นเจ้าภาพในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายต้องดำเนินการ**เสนอร่างประมวลกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี** โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็น ผู้มีหนังสือเสนอร่างประมวลกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี จากนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือสอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และรวบรวมความคิดเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติ**อนุมัติหลักการของร่างประมวลกฎหมาย** ก็จะมีการส่งร่างประมวลกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป

ในขั้นการ**ตรวจพิจารณาร่างประมวลกฎหมาย**โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งเรื่องไปยังฝ่ายกฎหมายที่รับผิดชอบเพื่อเสนอให้**คณะกรรมการกฤษฎีกา**ตามความเชี่ยวชาญเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย หรืออาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้เพื่อพิจารณา โดยในการพิจารณาจะมีการ**เชิญผู้แทน**หน่วยงานเจ้าของเรื่อง หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนของภาคเอกชน เข้าชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ โดยปกติการพิจารณาจะแบ่งเป็น **3 วาระ** ได้แก่ วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาหลักการและสาระสำคัญของร่างประมวลกฎหมายที่จะตรวจพิจารณาทั้งฉบับ วาระที่สอง เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำของร่างประมวลกฎหมาย และวาระที่สาม เป็นการพิจารณาความถูกต้องของการแก้ไขเพิ่มเติมร่าง

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างประมวลกฎหมายเสร็จแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีหนังสือให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมี**หนังสือยืนยันร่างประมวลกฎหมาย** ที่ผ่านการตรวจพิจารณา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว จะเสนอร่างประมวลกฎหมายไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้า

สู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างประมวลกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างประมวลกฎหมายไปยังคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ก่อนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการในกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

(2.2) การผลักดันเพื่อให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายด้านภัยพิบัติในรัฐสภา ซึ่งในกรณีดังกล่าว ผู้วิจัยได้เข้าร่วมประชุมและนำเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย สภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาเรื่อง การศึกษาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2563 ที่ผ่านมา

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้เป็นการศึกษาต่อยอดจากโครงการวิจัยเรื่อง “รูปแบบมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย” จากที่ผู้วิจัยพบประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในด้านกฎหมายที่ใช้ในการจัดการภัยพิบัติของไทยอยู่หลายประการ อาทิ กฎหมายภัยพิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันบัญญัติไว้อย่างกระจัดกระจายไม่มีความเป็นระบบ มีความซ้ำซ้อนกันทั้งในแง่ตัวบทกฎหมายและหน่วยงานที่รับผิดชอบ การจัดแบ่งบทบาทอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงาน งานวิจัยฉบับนี้ จึงทำการศึกษาต่อยอดประเด็นปัญหาและข้อจำกัดในด้านกฎหมาย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในประเทศไทย (2) จัดเรียงหมวดหมู่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติอย่างเป็นระบบโดยใช้ประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสเป็นต้นแบบ (3) เสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายภัยพิบัติของไทยโดยจัดทำเป็นเค้าโครง “ร่างประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติ” โดยวิธีการศึกษาวิจัยในรูปแบบการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ที่ทำการศึกษาและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ด้วยการสืบค้นข้อมูลจากหนังสือ วารสารทางวิชาการ เอกสารราชการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ และมีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth - interview) จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษานำไปสู่การออกแบบ “การจัดทำประมวลกฎหมาย (Code) แบบบูรณาการในการจัดการภัยพิบัติ” โดยผู้วิจัยได้ทำการรวบรวมวิเคราะห์จัดหมวดหมู่กฎหมายของไทยที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติเข้าไว้ด้วยกันเป็นเค้าโครงของร่างประมวลกฎหมายตามแนวคิดการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ โดยมีได้มีการแก้ไขหลักการของกฎหมายฉบับที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย และมีได้กำหนดหลักการหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นใหม่ ผู้วิจัยได้แบ่งเค้าโครงประมวลกฎหมายออกเป็น 6 ส่วนหลัก ดังนี้ ส่วนที่ 1 ว่าด้วยกฎหมายกลาง ส่วนที่ 2 กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ ส่วนที่ 3 กฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติ ส่วนที่ 4 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมื่อภัยพิบัติผ่านพ้นไป ส่วนที่ 5 กฎหมายว่าด้วยการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ประสบภัย และส่วนที่ 6 การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับภัยพิบัติ

นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้มีข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุง กฎหมายกลาง คือพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และข้อเสนอแนะด้านกระบวนการในการจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัติของไทย

ประเด็นแรก พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ควรได้รับการปรับปรุง “คำนิยามภัยพิบัติ” ให้มีความทันสมัยและครอบคลุมต่อภัยพิบัติทุกประเภท ควรปรับปรุงที่มาของ “คณะกรรมการ” ตามมาตรา 7 เพื่อให้กรรมการมีความเป็นตัวแทนที่ครอบคลุมทุกภาคส่วนทั้งในส่วน

ราชการ เอกชน พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาภัยพิบัติอย่างบูรณาการในทุกภาคส่วน ควรปรับปรุงเพิ่มบทบาทของ “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ให้มีอำนาจหน้าที่และมีความเป็นอิสระมากขึ้นในการจัดการภัยพิบัติเนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด รวมถึงควรขยาย “หลักการตรวจสอบย้อนหลัง” และรับรองหลักกฎหมายเรื่อง “ความรับผิดชอบอื่นของรัฐ” ไว้เป็นกฎหมายเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่สามารถถูกตรวจสอบได้และเป็นการขยายสิทธิให้กับประชาชนที่ควรได้รับการเยียวยาจากรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติ และควรจัดให้มี “กองทุนช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติเป็นการเฉพาะ” และควรส่งเสริมการประกันภัยเพื่อลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ รวมถึงควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านภัยพิบัติอย่างเป็นทางการเพื่อเป็นตัวกลางหลักประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องและเผยแพร่ให้กับประชาชนได้ทราบผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ที่หลากหลายและเข้าถึงง่าย

ประเด็นที่สอง กระบวนการในการจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัติ โดยการจัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในรูปแบบประมวลกฎหมาย และการจัดทำอนุกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติแต่ละประเภท เนื่องจากภัยแต่ละประเภทมีความซับซ้อนที่แตกต่างกัน ต้องการวิธีการแก้ไขจัดการที่แตกต่างกัน จึงควรจัดทำอนุกฎหมายของภัยพิบัติแต่ละประเภท หรือการกำหนดให้มีอนุกรรมการภัยพิบัติแต่ละด้าน เพื่อให้การรับมือต่อภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ เกิดความเชี่ยวชาญในภัยแต่ละด้าน และเพื่อให้ง่ายต่อการนำใช้ และเป็นการปรับปรุงสังคยานากฎหมายเก่าไปในตัว เพื่อให้กฎหมายทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ลดการขัดกันของกฎหมาย เกิดความเป็นระบบ ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้รวดเร็วขึ้น และประชาชนได้รับความช่วยเหลือมากขึ้น และเข้าใจถึงสิทธิที่ได้จะได้รับการชดเชยเยียวยาตามกฎหมาย

Abstract

This research was an extended study of "non-structural measures for disaster risk reduction, earthquake and building collapse in Thailand", through which the researcher found several issues and limitations in the laws used for disaster management in Thailand, for example, the current disaster laws are unorganized and not systematic; filled with overlapping regulations and unclear responsible parties, and faulty distribution of authority across departments. This research, therefore, focused on the issues and limitations of these laws. The objectives were to: (1) compile disaster-related laws in Thailand; (2) systematically categorize disaster-related laws using French legal code as a model; and (3) propose guidelines for improving disaster laws, outlining the **"Draft Code on National Disaster"** by means of documentary research that studies and compiles relevant laws, documents, information, and research from books, academic journals, government documents, and related laws both domestically and internationally, as well as in-depth interviews from people involved.

The results of the study had led to the "Integrated Code on Disaster Management". The researcher had compiled, analyzed, and categorized Thai laws related to disaster management, and outlined a draft code according to the new drafting concept, without amending the principles of the laws compiled under the Code or establishing any new principles or rules. The researcher divided the outline of the draft code into 6 major parts: Part 1, Central Law; Part 2, Disaster Management Law; Part 3, Disaster Law; Part 4, Prevention and Rehabilitation of Post-Disaster Environment Law; Part 5, Victim Assistance and Remediation Law; and Part 6, Preparation of Disaster Guidelines.

In addition, the researcher had made suggestions for the amendments of the central law, namely the Public Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E. 2550, and the drafting process for the Code on National Disaster of Thailand.

Firstly, the definition of "disaster" in the Disaster Prevention and Mitigation Act, B.E.2550 should be revised to become more up-to-date and cover every type of disaster. The origin of the "Committee" under Section 7 should be revised so that the committee comprehensively

represents all sectors, both government and private sectors. Contribution to the correction of problems related to disasters should be promoted among all sectors. “Local administrative organizations” should have more authority and independence in dealing with disasters as they are the agencies closest to the affected communities. The concept of "traceability" should also be emphasized while laws related to "other liabilities of the state" should be approved so that the operations of the government officials are traceable and that more citizens will be entitled to state remedies in the event of a disaster. An "ad hoc disaster recovery fund" should be established while insurance should be applied to reduce the financial burden of the state. Disaster information centers should be established to coordinate with relevant government agencies and provide information to the public through various easily accessible communication channels.

Secondly, the drafting process for the Disaster Code involving the compilation of disaster-related laws in the form of legal code, and the preparation of subordinate legislation for each type of disaster need to be adjusted. Different types of disasters share different levels of complexity, thus require different management. Therefore, specific sub-laws or a sub-committee must be there to respond to each type of disaster. This shall lead to effective disaster response, specific expertise, and easier implementation. It is also the way to eliminate old-fashioned laws; modernize legal regulations to be applicable to the changing world; reduce conflict of laws; put things into a system, allowing faster operations and more accessible assistance to the people, as well as a better understanding of their rights to receive public remediation as granted by the law.

สารบัญ

บทที่ 1 บทนำ	5
1.1 ที่มาและความสำคัญ	5
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
1.4 ระเบียบวิธีวิจัย	8
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	8
บทที่ 2 ภัยพิบัติและหลักการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	10
2.1 ความหมายของภัยพิบัติ	11
2.2 การแบ่งระดับภัยพิบัติ	11
2.3 การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ	12
2.4 กฎหมายในฐานมาตรการเชิงป้องกันที่ไม่ใช่โครงสร้าง (Non-structural measure)	13
บทที่ 3 ทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมาย	15
3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่	15
3.2 แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทย	17
3.3 สารสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ	19
บทที่ 4 โครงสร้างประมวลกฎหมายของต่างประเทศ	32
4.1 หลักการสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติของอเมริกา	33
4.2 หลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศฝรั่งเศส	36
4.3 การแบ่งหมวดหมู่กฎหมายในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส	41
บทที่ 5 การรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในประเทศไทย	43
5.1 กฎหมายกลาง	43
5.2 กฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้	44
5.3 กฎหมายเกี่ยวกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย	45
5.4 กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ	46
5.5 กฎหมายว่าด้วยความรับผิด	56
5.6 คู่มือเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ	57
บทที่ 6 การแบ่งหมวดหมู่กฎหมายเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายภัยพิบัติ	58
ส่วนที่ 1 ว่าด้วยกฎหมายกลาง	58
ส่วนที่ 2 กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ	59

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ	60
2.2 กฎหมายด้านการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ.....	63
ส่วนที่ 3 กฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติ.....	65
3.1 กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม.....	66
3.2 กฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภัยพิบัติไฟป่า.....	67
3.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ.....	69
3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ.....	70
3.5 กฎหมายว่าด้วยโรคระบาด การเกษตร ประมงและการปศุสัตว์.....	72
3.6. กฎหมายว่าด้วยภัยสงคราม การก่อการร้าย ภัยทางอากาศและวินาศภัย	73
ส่วนที่ 4 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมื่อภัยพิบัติผ่านพ้นไป.....	74
4.1 กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและอาคาร.....	75
4.2 กฎหมายว่าด้วยการนิคม โรงงาน และอุตสาหกรรม	76
4.3 กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและการคุ้มครองแรงงาน	77
4.4 กฎหมายว่าด้วยการพลังงาน สารเคมี และวัตถุอันตราย.....	78
4.5 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสินค้าและคุ้มครองผู้บริโภค	81
4.6 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยจากการคมนาคม การขนส่ง และการเดินเรือ	82
ส่วนที่ 5 กฎหมายว่าด้วยการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ประสบภัย.....	84
ส่วนที่ 6 การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับภัยพิบัติ	87
สรุปการแบ่งหมวดหมู่กฎหมายเพื่อจัดทำเป็นเป็นประมวลกฎหมายภัยพิบัติ.....	88
บทที่ 7 ข้อเสนอแนะเชิงกฎหมายและเชิงนโยบายในการจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัติ.....	90
เอกสารอ้างอิง	116
ภาคผนวก	
การรับฟังความคิดเห็น	
รวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ (CD ROM)	

สารบัญรูปภาพ

ภาพที่ 2.1 วงจรการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ.....	9
---	---

บทที่ 1 บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

จากรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง “รูปแบบมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย” ซึ่งเสนอต่อ สกว. ที่ผ่านมานั้น (พ.ศ. 2562) ผู้วิจัยได้พบประเด็นปัญหาของเครื่องมือด้านกฎหมายอยู่หลายประการ โดยเฉพาะในส่วนของบทวิเคราะห์ในเรื่องของช่องว่างและข้อเสนอแนะทางการพัฒนาด้านกฎหมาย เช่น กฎหมายด้านภัยพิบัติที่มีอยู่ในปัจจุบันของไทยนั้น มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย / มีความซ้ำซ้อนกัน / มีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบร่วมกัน จึงส่งผลให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อหน่วยงานของรัฐต้องทำงานร่วมกันปฏิบัติหน้าที่อย่างบูรณาการกันภายใต้กฎหมายที่กระจัดกระจายเหล่านี้ อีกทั้งภายใต้กลไกคณะกรรมการร่วม ก็ยังคงมีปัญหาทั้งในการกำกับควบคุมตามอำนาจ และการจัดวาง การกำกับให้ครอบคลุมทุกระยะของการจัดการความเสี่ยงภัยพิบัติ นอกจากนี้ในด้านกฎหมายยังพบปัญหาในเรื่องของการจัดแบ่งบทบาทและอำนาจหน้าที่ระหว่างหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจน ขาดการกำหนดสัมพันธ์ภาพอย่างชัดเจนและเป็นระบบในทุกภาคส่วน ทั้งภายในการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมถึงตัวบทกฎหมายเองยังมิได้เปิดช่องให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการของการบริหารจัดการระหว่างหน่วยงานอย่างเป็นระบบ เนื่องจากการจัดการภัยพิบัติต้องอาศัยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนต่าง ๆ

งานวิจัยดังกล่าว จึงนำไปสู่ข้อเสนอในการออกแบบในเรื่องของ “การจัดทำประมวลกฎหมาย (Code) แบบบูรณาการในการจัดการภัยพิบัติ” เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ของระบบกฎหมายที่นำมาจัดทำประมวลกฎหมาย ดังนี้

(1) **การจัดความสอดคล้องกันของกฎหมาย** การที่กฎหมายไทยมีตำแหน่งแห่งที่ซึ่งกระจัดกระจายตามหน่วยงาน กรม กอง ต่าง ๆ รวมถึงการมีกฎหมายจำนวนมาก แต่ใช้บังคับในประเด็นเรื่องเดียวกัน หรือช่องว่างช่องโหว่ที่ขาดกฎหมาย รวมทั้งกฎหมายที่มีข้อขัดแย้งกันเอง สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นประเด็นปัญหาสำคัญของการนำกฎหมายมาบังคับใช้และการจัดทำร่างกฎหมายอื่น ๆ แต่ทว่าปัญหานี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการจัดระเบียบกฎหมายขึ้นมาใหม่ในรูปแบบของการทำเป็นประมวลกฎหมาย ซึ่งจะช่วยให้มีการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกันทำให้สามารถเปรียบเทียบหลักกฎหมายต่าง ๆ ได้ และในที่สุดก็จะทำให้กฎหมายมีความสอดคล้องต้องกัน ซึ่งผลสุดท้ายจะส่งผลให้กฎหมายที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจนและมีขอบเขตของกฎหมายที่แน่นอนมากขึ้น

(2) การจัดเรียงบทบัญญัติกฎหมายอย่างเป็นระบบ คือ การจัดทำประมวลกฎหมายรูปแบบหนึ่งที่มีได้ทำโดยการนำเอาบทบัญญัติต่าง ๆ มาเรียงต่อกันตามอำเภอใจแต่อย่างใด หากแต่เป็นการจัดลำดับของบทบัญญัติกฎหมายที่ต้องอาศัยการศึกษาเนื้อหาของกฎหมายอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สามารถแบ่งแยกกลุ่มหมวดหมู่ของกฎหมายอย่างเป็นเหตุเป็นผล อีกทั้ง การที่บทบัญญัติกฎหมายเรียงลำดับกันอย่างเป็นระบบนั้น จะสามารถช่วยอำนวยความสะดวกในการค้นหาและอ้างอิงได้ดี และสามารถทำความเข้าใจได้ง่ายทั้งต่อเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน

(3) การทำให้หลักกฎหมายพื้นฐานต่าง ๆ ชัดเจนหรือบังคับใช้ได้ การจัดทำประมวลกฎหมายเป็นการนำเอาหลักการพื้นฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ มาบัญญัติรับรองไว้โดยชัดแจ้งเพื่อให้หลักการพื้นฐานสามารถบังคับใช้ได้อย่างแท้จริง และช่วยให้เนื้อหาของกฎหมายมีความเอกภาพ เป็นระบบระเบียบ และมีผลบังคับใช้เป็นทางการ รวมทั้งช่วยให้ผู้ที่สนใจศึกษาสามารถทำความเข้าใจได้ง่ายขึ้น

ดังนั้น โครงการนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อต่อยอดข้อเสนองานวิจัย “รูปแบบมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้างในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย” เพื่อก่อให้เกิดผลผลิตที่เป็นรูปธรรมในเรื่องเกี่ยวกับการจัดทำมาตรฐานประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติระดับชาติ ซึ่งการจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัตินี้ จะเป็นการจัดทำโดยร้อยเรียงกฎหมายให้เป็นระบบสอดคล้องกัน และยังเป็นการจัดทำที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ตาม มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2560 ที่ต้องการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ทั้งนี้ การจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัติสามารถทำได้มีการเรียงลำดับจาก “หัวเรื่อง” ของกฎหมายที่แยกตามประเภทภัยต่าง ๆ เช่น ภัยน้ำท่วม มลพิษทางอากาศ ดินโคลนถล่ม แผ่นดินไหว อาคารถล่ม ภัยทางทะเล สึนามิ พายุ เป็นต้น นอกจากนี้ยังเป็นการนำเอากฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติด้านต่าง ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรม กอง กระทรวง หรือหน่วยงานของรัฐ มาร้อยเรียงเข้าด้วยกันเพื่อประมวลกฎหมายที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายให้มาเป็นหมวดหมู่ ให้เกิดการบังคับใช้ได้เหมาะสมและทำให้ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงเข้าใจกฎหมายได้อย่างเป็นระบบ เกิดการบังคับใช้มีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อนของการดำเนินงาน อีกทั้ง การจัดทำประมวลจะทำให้หน่วยงานของรัฐ ผู้มีหน้าที่ทั้งหลายและประชาชนได้ทราบว่า ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นนั้น อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการในแต่ละช่วงเวลาของการเกิดภัย และภัยพิบัติประเภทใด มีหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกฎหมายได้อย่างสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องไปศึกษาหรืออ่านกฎหมายในแต่ละฉบับที่อยู่อย่างกระจัดกระจาย

อนึ่ง กลไกในประเทศที่ประสบความสำเร็จในเรื่องการจัดการภัยพิบัติ คือประเทศฝรั่งเศส ก็อาศัยเครื่องมือด้านกฎหมาย คือ “การจัดทำประมวลกฎหมาย” ซึ่งการจัดทำประมวลกฎหมายนี้ มีได้หมายถึงแต่

เฉพาะนำกฎหมายที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจายมาเรียงลำดับกัน แต่เป็นการจัดแบ่งหมวดหมู่ใหม่ของกฎหมายที่กระจัดกระจายตามแต่ละกระทรวงหรือตามแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบ มาเรียงลำดับใหม่โดยดูเรื่องเนื้อหาวัตถุประสงค์ของกฎหมายเป็นสำคัญ เช่น หมวดว่าด้วยหลักการทั่วไปของการจัดการสิ่งแวดล้อม หมวดว่าด้วยเรื่องของน้ำ (ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการน้ำในทุก ๆ ด้าน ทั้งภัยแล้งหรือน้ำท่วม) หมวดว่าด้วยโรงงานขนาดใหญ่รวมถึงโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (จะเป็นเรื่องของการขออนุญาตในการก่อสร้าง การศึกษาผลกระทบ การป้องกันหากเกิดภัย เป็นต้น) ดังนั้นการดำเนินงานตามประมวลกฎหมายนี้ แต่ละหน่วยงานก็จะบริหารจัดการภัยพิบัติโดยดูจากเนื้อหาของงานเป็นหลักและดูว่าบทบาทหน้าที่ของตนตามกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ ต้องทำอย่างไรบ้าง ก็จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาการถือกฎหมายของแต่ละกรม กอง หรือกระทรวงคนละฉบับเป็นหลัก และไม่ก่อให้เกิดความขัดแย้งหรือทับซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่เช่นที่เกิดขึ้นในอดีต

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- (1) รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในประเทศไทย
- (2) การจัดเรียงหมวดหมู่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ โดยศึกษาแนวทางจากการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส
- (3) ออกแบบ หมวดหมู่ และหัวเรื่อง สำหรับร่างประมวลกฎหมาย เพื่อให้เห็นถึง หลักการพื้นฐานที่สำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ โครงสร้างขององค์กรที่มีหน้าที่ ประเภทของภัยต่าง ๆ ที่สามารถเกิดขึ้นได้ในประเทศไทย รวมถึงบทบาทหน้าที่ของภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง และขั้นตอนในการจัดการภัยพิบัติ ตลอดจนถึงการป้องกันแก้ไขและเยียวยา

1.3 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) หน่วยงานรัฐส่วนกลาง เช่น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรมป้องกันบรรเทาสาธารณภัย หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น
- (2) ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการจัดการภัยพิบัติของเจ้าหน้าที่รัฐและรู้ถึงสิทธิทางศาลต่าง ๆ ที่ตนเองพึงมี เมื่อได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ทั้งสิทธิที่จะได้รับการชดเชยเยียวยา สิทธิที่จะเรียกร้องค่าชดเชยในกรณีเจ้าหน้าที่กระทำผิดทางละเมิด เป็นต้น

(3) เกิดเค้าโครง “ร่างประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติ” ซึ่งจะสามารถสร้างความรู้ความเข้าใจต่อ รูปแบบประเพณีของภัยพิบัติ โครงสร้างอำนาจหน้าที่ กระบวนการ รวมถึงขั้นตอนการดำเนินการในการจัดการภัยพิบัติอย่างเป็นระบบและเข้าใจง่าย ตามหลักประมวลกฎหมายสากล

1.4 ระเบียบวิธีวิจัย

(1) การศึกษาวิจัยใช้รูปแบบ การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษาและรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลเอกสารและงานวิจัยต่าง ๆ ด้วยการสืบค้นข้อมูลจากหนังสือ วารสารทางวิชาการ บทความนักวิชาการ รายงานเอกสาร สิ่งพิมพ์อิเล็กทรอนิกส์ ตลอดจนประมวลกฎหมายพระราชบัญญัติและระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

(2) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In depth - interview) จากบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะผู้มีหน้าที่ และการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการด้านภัยพิบัติ

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

ประมวลกฎหมาย (Code of laws) หมายถึง บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่รวบรวมกฎหมายลักษณะเดียวกันมาไว้ในที่เดียวกัน แล้วจัดหมวดหมู่ให้เป็นระบบตามหลักวิชาการ

ภัยพิบัติ หรือ สาธารณภัย (Disaster) หมายถึง การหยุดชะงักอย่างรุนแรงของการปฏิบัติหน้าที่ของชุมชนหรือสังคม อันเป็นผลมาจากการเกิดภัยทางธรรมชาติหรือเกิดจากมนุษย์ ซึ่งส่งผลกระทบต่อชีวิต ทรัพย์สิน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมอย่างกว้างขวาง เกินกว่าความสามารถของชุมชนหรือสังคมที่ได้รับผลกระทบดังกล่าวจะรับมือได้โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญกับสาธารณภัยที่ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงเกินกว่าที่สังคมจะรับมือได้

การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction: DRR) หมายถึง แนวคิดและวิธีปฏิบัติในการลดโอกาสที่จะได้รับผลกระทบทางลบจากภัยพิบัติ ผ่านความพยายามอย่างเป็นระบบที่จะวิเคราะห์และบริหารจัดการปัจจัยที่เป็นสาเหตุและผลกระทบของภัยพิบัติ เพื่อดำเนินนโยบาย มาตรการหรือ กิจกรรมต่าง ๆ ในการลดความอ่อนแอ ลดปัจจัยที่ทำให้เกิดความเปราะบาง และเพิ่มศักยภาพในการจัดการปัญหา มีเป้าหมายในการลดความเสี่ยงที่มีอยู่ในชุมชนและสังคมในปัจจุบันและป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

มาตรการที่ไม่ใช้โครงสร้าง (Non-structural measure) คือ การใช้นโยบายกฎระเบียบ การวางแผนงานและกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยง เช่น การออกกฎระเบียบข้อบังคับการก่อสร้าง การ

กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน การแบ่งเขตและการวางแผนพัฒนาพื้นที่ เพื่อกำหนดลักษณะการใช้ที่ดินและ
จำกัดขอบเขตกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่ การจำกัดความหนาแน่นของสิ่งปลูกสร้างและผู้อยู่อาศัยเพื่อลดความ
แออัดและความเปราะบางต่อภัย การวางแผนการเพาะปลูกเพื่อลดผลกระทบจากภัยแล้งหรืออุทกภัย การ
ฝึกอบรม การสร้างจิตสำนึก หรือให้ความรู้ในด้านต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการป้องกันและลดผลกระทบจากความ
เสี่ยง

บทที่ 2 ภัยพิบัติและหลักการลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา สาธารณภัยได้เกิดขึ้นหลายแห่งทั่วโลกและส่งผลกระทบต่อทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและกำลังพัฒนาในรูปแบบที่ต่างกัน จากข้อมูลโดยบริษัทมิวนิค รี (Munich Re) บริษัทรับประกันภัยรายใหญ่ของโลก ได้สรุปรายงานไว้ว่าในปี พ.ศ. 2554 มีสาธารณภัยเกิดขึ้นกว่า 820 ครั้งในทุกภูมิภาคทั่วโลก ซึ่งมีเหตุการณ์สำคัญ ๆ มากมาย เช่น เหตุการณ์อุทกภัยในประเทศไทย ปากีสถานและออสเตรเลีย รวมทั้งเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่เมืองโครสต์เชิร์ช นิวซีแลนด์ ในเดือนกุมภาพันธ์ และเหตุการณ์แผ่นดินไหวและคลื่นสึนามิที่ประเทศญี่ปุ่นในเดือนมีนาคม จึงทำให้ปี พ.ศ. 2554 มีสถิติความเสียหายทางเศรษฐกิจโดยรวมสูงสุดเป็นประวัติการณ์คิดเป็นมูลค่ารวมทั้งปีอยู่ที่กว่า 3.8 แสนล้านดอลลาร์ (11.4 ล้านล้านบาท) นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าสังเกตว่ากว่า 90% ของสาธารณภัยทั้งหมดที่เกิดขึ้นในปีนั้นมีความเกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศเกือบครึ่งหนึ่งของมูลค่าความเสียหายเชิงประจักษ์มีสาเหตุมาจากภัยพิบัติทางธรณีวิทยาโดยเฉพาะแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ที่สำคัญ โดยความเสียหายที่เกิดขึ้นราว 70% กระจุกตัวอยู่ในภูมิภาคเอเชีย⁴

จากเหตุการณ์มหาอุทกภัยปี พ.ศ. 2554 นอกจากความเสียหายของระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่ภาครัฐต้องรับภาระในการฟื้นฟูและซ่อมสร้าง โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคมซึ่งได้รับผลกระทบรุนแรง ยังมีค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่เพิ่มภาระทางการคลังของภาครัฐทั้งการจ่ายเงินชดเชยผู้ประสบภัย ด้านการซ่อมแซมที่อยู่อาศัย ด้านอุตสาหกรรม ด้านการเกษตร พร้อมกันนี้ ภาครัฐยังสูญเสียรายได้ประมาณ 5.26 หมื่นล้านบาทจากการชะลอตัวของการผลิตภาคอุตสาหกรรม การส่งออก และการยกเว้นภาษีนำเข้า ใช้อุปกรณ์การผลิตต่าง ๆ เพื่อทดแทนที่เสียหายไป การบริโภคภายในที่หดตัวเนื่องจากผลกระทบต่อภาคครัวเรือน ทั้งยังต้องสูญเสียงบประมาณเพื่อกระตุ้นให้เกิดการฟื้นตัวของเศรษฐกิจโดยรวมทั้งมาตรการลดหย่อนภาษี พักหนี้ในภาคการเกษตร และให้เงินอุดหนุนแก่ภาคธุรกิจ⁵

จะเห็นได้ว่าภัยพิบัตินั้นส่งผลกระทบอย่างกว้างขวางทั้งต่อรัฐและประชาชนในมิติต่าง ๆ เช่น ชีวิตทรัพย์สิน อาคาร ผลผลิตทางการเกษตร ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ซึ่งหากขาดการเตรียมความพร้อมที่ดีความเสียหายก็จะยิ่งทวีความรุนแรงขึ้นไปเรื่อย ๆ เพราะนำไปสู่การจัดการที่ยืดเยื้อและไม่สามารถจำกัดความเสียหายได้ และทำให้ทั้งรัฐและประชาชนสูญเสียโอกาสในการใช้ชีวิตและโอกาสในการเติบโตอย่างยั่งยืน ทว่าภัยพิบัติในปัจจุบันมีความท้าทายมากยิ่งขึ้น เกิดภัยใหม่ ๆ ที่รับมือได้ยาก เช่น ภัยฝุ่น PM_{2.5} จากควันไฟซึ่ง

⁴ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย. การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ. หน้า 15

⁵ World Bank. Disaster Risk Management. เข้าถึงจาก

<https://www.worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement> สืบค้นเมื่อ 20 พ.ย. 2562.

เกิดจากพื้นที่อื่น เช่น จากพม่า มาเลเซีย ตลอดจนภัยโรคระบาดใหม่ซึ่งไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน เช่น การระบาดของไวรัส Covid – 19 ที่ได้ส่งผลกระทบไปทั่วโลก ส่งผลให้เศรษฐกิจของไทยถดถอยลงอย่างมาก ดังนั้นการออกแบบการรับมือจึงควรที่จะต้องได้รับการปรับปรุงให้ทันสถานการณ์ความรุนแรงของภัยพิบัติที่เพิ่มมากขึ้น

2.1 ความหมายของภัยพิบัติ

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน “ภัยพิบัติ” ประกอบด้วยคำว่า ภัย หมายถึง สิ่งที่ทำให้กลัวหรืออันตราย กับ คำว่า พิบัติ หมายถึง ความฉิบหาย หรือหายนะ ดังนั้นภัยพิบัติจึงหมายถึง อันตรายที่นำไปสู่หายนะ หรือหายนะที่เป็นอันตราย มีทั้งที่เกิดจากภัยธรรมชาติและเกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น น้ำท่วม แผ่นดินไหว พายุไซโคลน ภูเขาไฟระเบิด เป็นภัยธรรมชาติที่ทำให้เกิดภัยพิบัติ หรือ เครื่องบินตก เรือล่ม รถไฟตกราง สงคราม เป็นภัยพิบัติที่เกิดจากการกระทำของมนุษย์⁶ เป็นต้น

ในขณะเดียวกัน พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติหลักของประเทศไทยในการบริหารจัดการเหตุการณ์ภัยต่าง ๆ ได้ให้ความหมายของคำว่า “สาธารณภัย” ไว้ในมาตรา 4 ว่า “สาธารณภัย” หมายถึง “อัคคีภัย วาตภัย อุทกภัย ภัยแล้ง โรคระบาดในมนุษย์ โรคระบาดสัตว์ โรคระบาดสัตว์น้ำ การระบาดของศัตรูพืช ตลอดจนภัยอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อสาธารณชน ไม่ว่าเกิดจากธรรมชาติ มีผู้ทำให้เกิดขึ้นอุบัติเหตุ หรือเหตุอื่นใด ซึ่งก่อให้เกิดอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายของประชาชนหรือความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐ และให้หมายความรวมถึงภัยทางอากาศ และการก่อวินาศกรรมด้วย”⁷

2.2 การแบ่งระดับภัยพิบัติ

(1) สาธารณภัยขนาดเล็ก คือ สาธารณภัยที่สามารถควบคุมสถานการณ์ระงับภัยได้โดยลำพังตามขีดความสามารถโดยไม่ต้องการกำลังสนับสนุนจากภายนอก ผู้มีอำนาจสั่งการดังนี้ 1. อำเภอ (ผู้ว่าราชการอำเภอ/นายอำเภอ) 2. องค์รปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)/เทศบาล/เมืองพัทยา (ผู้ว่าราชการท้องถิ่น ได้แก่ นายกอบต./นายกเทศมนตรี/นายกเมืองพัทยา) 3. สำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร (ผู้ช่วยผู้ว่าราชการกทม./ผู้ว่าราชการเขตในแต่ละเขตของกทม.)

⁶ พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ออนไลน์. ภัยพิบัติ. เข้าถึงจาก <http://www.royin.go.th/dictionary/> สืบค้นเมื่อ 8 ต.ค. 2562.

⁷ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา 4

(2) **สาธารณภัยขนาดกลาง** คือ สาธารณภัยที่เกินขีดความสามารถของผู้รับผิดชอบในการจัดการภัยระดับ 1 ซึ่งผู้รับผิดชอบพื้นที่ที่ 1 ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์และบริหารจัดการระงับภัยได้โดยลำพัง ให้ผู้อำนวยการจังหวัด (ผู้ว่าราชการจังหวัด)/ผู้อำนวยการทม. (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) เป็นผู้เข้าควบคุมสถานการณ์/บัญชาการเหตุการณ์แทน

(3) **สาธารณภัยขนาดใหญ่** คือ สาธารณภัยที่เกิดผลกระทบรุนแรงกว้างขวาง มีพื้นที่เสียหายเป็นบริเวณกว้างเกินขีดความสามารถของจังหวัด/กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้ดูแลพื้นที่ไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ได้ ต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ/อุปกรณ์พิเศษ/กำลังสนับสนุนระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วน เพื่อตอบโต้เหตุฉุกเฉิน/บรรเทาภัย ให้ผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย) เข้าควบคุมสถานการณ์แทนและให้อำนาจสั่งการและบังคับบัญชา โดยให้ผู้อำนวยการกลาง (อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ควบคุมและกำกับกำกับการปฏิบัติหน้าที่ตามการสั่งการของผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ

(4) **สาธารณภัยขนาดร้ายแรงอย่างยิ่ง** คือ สาธารณภัยที่เกิดผลกระทบร้ายแรงอย่างยิ่ง ระดับวิกฤติการณ์ มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สิน ความเป็นอยู่และขวัญกำลังใจของประชาชนจำนวนมากอย่างร้ายแรง ให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเข้าควบคุมสถานการณ์/บัญชาการเหตุการณ์ ทุกพื้นที่ทั่วราชอาณาจักร⁸

2.3 การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ความเสี่ยงในการเกิดภัยพิบัติ คือ โอกาสหรือความน่าจะเป็นที่ภัยพิบัติจะเกิดขึ้น ซึ่งมีถูกพิจารณา ร่วมกับภัยที่จะเกิดความล่อแหลม และความเปราะบางของพื้นที่นั้น ในอดีตแนวทางในการบริหารจัดการด้านภัยพิบัติมุ่งเน้นในการปฏิบัติการเชิงรับตามหลักการ “การบริหารจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management: DM)” ซึ่งให้ความสำคัญกับการช่วยเหลือรักษาชีวิต ให้การบรรเทาทุกข์ และเผชิญกับสถานการณ์ในภาวะวิกฤตเมื่อภัยพิบัติได้เกิดขึ้นแล้ว⁹ ซึ่งหากเป็นภัยพิบัติที่มีความรุนแรงมากก็จะก่อให้เกิดความเสียหายจำนวนมากมหาศาล ซึ่งไม่อาจป้องกันได้ และยากต่อการฟื้นฟูหรือบรรเทาให้กลับสู่สภาพเดิม

กระทั้งทำให้สังคมเริ่มตระหนักได้ว่าความเสี่ยงจากภัยพิบัตินั้นเป็นสิ่งที่สามารถบริหารจัดการได้ เพื่อลดโอกาสในการเกิดหรือลดความรุนแรงของภัยพิบัติลงเมื่อภัยนั้นเกิดขึ้น โดยการออกแบบระบบการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องรอให้เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติขึ้นก่อนและให้ความสำคัญกับ “การบริหาร

⁸ แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2553 - 2557 บทว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัย

⁹ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย . การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน. หน้าที่ 19.

จัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Management: DRM)” ซึ่งเป็นการปฏิบัติที่มุ่งเน้นความเข้าใจในเรื่องความเสี่ยงและการจัดการกับปัจจัยความเสี่ยงจากภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ ให้ความสำคัญกับกิจกรรมตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังจากเกิดภัยอย่างครบวงจรได้แก่ การประเมินความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster risk assessment) การป้องกันและลดผลกระทบ (Prevention & Mitigation) และการเตรียมความพร้อม (Preparedness) ก่อนเกิดภัย การเผชิญเหตุการณ์ฉุกเฉิน (Response) เมื่อเกิดภัย และการฟื้นฟู (Recovery) ภายหลังการเกิดภัย¹⁰ (ภาพที่ 2.1)



ภาพที่ 2.1 วงจรการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ

ที่มา : ดัดแปลงจากศูนย์เตรียมความพร้อมป้องกันภัยพิบัติแห่งเอเชีย,2556

2.4 กฎหมายในฐานะมาตรการเชิงป้องกันที่ไม่ใช้โครงสร้าง (Non-structural measure)

มาตรการเชิงป้องกันที่ไม่ใช้โครงสร้าง คือแนวทางการลดความเสี่ยงของภัยพิบัติรูปแบบหนึ่งในเชิงการรับรู้ ซึ่งสามารถลดความเปราะบางของสังคมลงได้ โดยการสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับภัยพิบัติให้กับสังคม เพื่อให้สังคมเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น มาตรการเชิงป้องกันที่ไม่ใช้โครงสร้างสามารถกระทำได้หลากหลายวิธีการ เช่น การสร้างองค์ความรู้ให้กับสังคม ผ่านการณรงค์หรือการสอนในโรงเรียน

¹⁰ เรื่องเดียวกัน. หน้า 20.

หรือการสร้างความเข้าใจกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติ ตลอดจนการจัดกฎหมายเป็นหมวดหมู่เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายว่าเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้วเจ้าหน้าที่ฝ่ายใดบ้างเป็นผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินเป็นไปอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เป็นต้น จะเห็นได้ว่ามาตรการที่ไม่ใช่โครงสร้างเหล่านี้ล้วนช่วยให้การรับมือกับภัยพิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้น และสามารถลดระดับความเสียหายหรือความรุนแรงของภัยพิบัติให้ลดลงได้อย่างมาก โดยเฉพาะภัยที่เกิดขึ้นอย่างฉับพลันซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือได้อย่างทันทั่วถึง เช่น ภัยอาคารถล่ม หรือเหตุการณ์ภัย ซึ่งผู้ประสบภัยต้องช่วยเหลือตัวเองไปก่อนขณะที่รอรับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ หากประชาชนมีความเข้าใจต่อภัยนั้น ๆ ก็จะสามารถสามารถช่วยเหลือตนเองและรู้ถึงวิธีเอาตัวรอดขณะรอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ได้ ทำให้ความเสียหายที่เกิดขึ้นลดลงได้ โดยเฉพาะการสูญเสียชีวิตของผู้ประสบภัย

หากพิจารณากฎหมายในฐานะเครื่องมือที่ไม่ใช่โครงสร้างเพื่อลดความเสี่ยงจากการเกิดภัยพิบัติ จะเห็นว่ากฎหมายเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งทั้งต่อเจ้าหน้าที่รัฐและต่อประชาชน เพราะกฎหมายเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจรัฐและเป็นหลักประกันสิทธิของประชาชน ว่าประชาชนจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐ เช่นนั้นแล้วการทำความเข้าใจต่อกฎหมายในฐานะเครื่องมือที่ไม่ใช่โครงสร้างเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติจึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 มิติหลัก คือ มิติของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ และมิติของประชาชน ในมิติของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งกฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจนั้น กฎหมายจึงควรที่จะมีความชัดเจน เป็นระบบและไม่ขัดกัน ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในพื้นที่ หน่วยงานใดเป็นผู้เกี่ยวข้อง หรือต้องรับผิดชอบ และรูปแบบวิธีการบริหารจัดการภัยนั้นเป็นอย่างไร เพราะหากระบบกฎหมายไม่มีความชัดเจนแล้วการสั่งการหรือการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนย่อมเกิดความล่าช้า และอาจนำมาซึ่งความเสียหายที่เพิ่มมากขึ้นตามระยะเวลาที่ยืดเยื้อออกไป ส่วนในมิติของประชาชนนอกจากกฎหมายจะเป็นหลักประกันสิทธิแล้ว การทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐ ย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีระบบ ไม่เกิดความโกลาหล ซึ่งช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถจำกัดขอบเขตความเสียหายของภัยพิบัติให้แคบลงได้ นอกจากนี้การทราบถึงกฎหมายนี้ยังช่วยให้ประชาชนรู้ถึงช่องทางการติดต่อรัฐเพื่อรับการเยียวยา หรือรู้ถึงสิทธิที่พึงมีของตนเองเมื่อเกิดภัย ทำให้ประชาชนไม่เสียสิทธิที่พึงได้จากรัฐ เป็นต้น

บทที่ 3 ทฤษฎีว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมาย

ในการศึกษาถึงการจัดทำประมวลกฎหมายในบทที่ 3 นี้ จะเป็นการศึกษาถึงแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ ว่ามีลักษณะรูปแบบอย่างไร รวมถึง แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทย และตลอดจนทำการศึกษาถึงสาระสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายด้วย

3.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

“ประมวลกฎหมาย” (Code) หมายความว่า สิ่งที่รวบรวมหรือประกอบไปด้วยกฎหมายหนึ่งหรือหลายฉบับเข้าด้วยกัน โดยกฎหมายต่าง ๆ ประกอบด้วยเรื่องเดียวหรือหลายเรื่องมาเรียงกันอย่างเป็นระบบมากน้อยต่างกัน ซึ่งประมวลกฎหมายแต่ละฉบับมีลักษณะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับลักษณะหรือวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย โดยอาจเป็นเพียงการนำกฎหมายต่าง ๆ ที่มีแต่เดิมมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายฉบับเดียวกัน หรืออาจเป็นการกำหนดหลักการใหม่ขึ้นมา หรือแก้ไขปรับปรุงหลักการเดิม จากความหมายของคำว่า “ประมวลกฎหมาย (Code)” ดังกล่าวอาจจำแนกประมวลกฎหมายจากลักษณะหรือวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย ซึ่งรูปแบบดั้งเดิมของการจัดทำประมวลกฎหมายมีลักษณะเป็นการรวบรวมหลักกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่ว่าจะเป็น กฎหมายจารีตประเพณีหรือกฎหมายลายลักษณ์อักษร รวมทั้งทฤษฎีกฎหมายต่าง ๆ เพื่อสร้างโครงสร้างของตัวบทกฎหมายที่มีลักษณะเชื่อมโยงและทั่วความถึงซึ่งกันและกันอย่างเป็นระบบ และเป็นเอกภาพเดียวกัน¹¹ ซึ่งเป็นที่ยอมรับว่าเป็นความหมายที่แท้จริงของคำว่า “ประมวลกฎหมาย (Code)”

ประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมฉบับแรกของประเทศไทยได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 15 เมษายน พ.ศ. 2451 และปัจจุบันประเทศไทยมีประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมรวมทั้งสิ้น 6 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลรัษฎากร และประมวลกฎหมายที่ดิน¹² ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “ประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิม” ต่อมาประเทศไทยได้มีการริเริ่มจัดทำร่างประมวลกฎหมายองค์กร

¹¹ ชาญชัย แสงวงศ์ และคณะ. สาระน่ารู้เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศ และของไทย. หน้า 6.

¹² เรื่องเดียวกัน. หน้า 2.

ปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างประมวลกฎหมายยาเสพติด แต่ประมวลกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ยังมิได้มีการประกาศใช้เป็นกฎหมาย

ทว่าในการบริหารราชการแผ่นดินนับแต่อดีตได้มีตรากฎหมายเพื่อใช้บังคับมากขึ้นเรื่อย ๆ จนเกิดสภาวะกฎหมายเฟ้อ (Normative inflation) หรือการมีกฎหมายมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ประกอบกับกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับในเรื่องหนึ่งกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ จนเป็นที่มาของปัญหาความไร้ระบบระเบียบของกฎหมาย ทำให้การศึกษาค้นคว้าและทำความเข้าใจกฎหมายในเรื่องหนึ่ง เป็นไปด้วยความยากลำบากและเกิดปัญหาในการ “เข้าถึงกฎหมาย” (Access to Law) ที่ก่อผลเสียต่อทั้งประชาชนผู้อยู่ใต้บังคับของกฎหมายที่ไม่อาจรู้ถึงสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายของตนได้ชัดเจน ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักว่าด้วยความมั่นคงในทางกฎหมาย (Principe de sécurité juridique) ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐประสบปัญหาความยากลำบากในการทำความเข้าใจต่อระบบกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือในภาพรวม ทำให้เกิดปัญหาในการเลือกใช้มาตรการทางกฎหมายมาบังคับแก่กรณีได้อย่างถูกต้องเหมาะสม¹³ ด้วยเหตุนี้รูปแบบการจัดทำประมวลกฎหมายในระยะหลังโดยเฉพาะในประเทศฝรั่งเศส จะเป็นเพียงการนำกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองมาเรียงลำดับ ให้เป็นหมวดหมู่ไว้ในที่เดียวกัน ซึ่งเป็นที่มาของการจัดทำ “ประมวลกฎหมายแบบใหม่”

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่เป็นเพียงการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่แล้วรวมเข้าไว้ด้วยกัน โดยไม่มีการแก้ไขหลักการของกฎหมายฉบับที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย และได้กำหนดหลักการหรือกฎเกณฑ์ใด ๆ ขึ้นใหม่ ทั้งนี้ แม้จะมีการจัดหมวดหมู่บทบัญญัติต่าง ๆ เสียใหม่ หรือแก้ไขถ้อยคำที่พินิจพิเคราะห์ หรือยุบรวมข้อความที่ซ้ำซ้อน แต่ก็ยังเป็นเพียงการปรับปรุง “ในเชิงรูปแบบ” ที่ไม่ก่อให้เกิดผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาสาระของบทบัญญัตินั้นแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายขึ้นใหม่¹⁴ นอกจากนี้ประมวลกฎหมายแบบใหม่จะมีความครบถ้วนสมบูรณ์ (Completeness) มากกว่าประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิม เนื่องจากการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในเรื่องหนึ่ง แต่กระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับนำมารวมไว้ในที่เดียวกันให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพ (Unity) ของกฎหมาย โดยบทบัญญัติต่าง ๆ ที่จะนำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายจะต้องเป็นเรื่องเดียวกัน หรือมีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันในระดับที่สมควรนำมารวบรวมเข้าไว้ด้วยกัน ตลอดจนการคำนึงถึงความเป็นระบบ (Systematic) ของกฎหมาย

¹³ นิพนธ์ ฮะกีมิ และคณะ. รายงานการศึกษาวิจัยและจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย เสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. หน้า 6

¹⁴ เรื่องเดียวกัน. หน้า 7

เนื่องจากต้องมีการจัดรูปแบบการนำเสนอระบบกฎหมายในเรื่องนั้นใหม่ โดยต้องมีการผสมผสานเนื้อหาของกฎหมายฉบับต่าง ๆ เข้าด้วยกัน และจัดหมวดหมู่บทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้มีความเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กันอย่างเป็นเหตุเป็นผล ซึ่งการปรับปรุงโครงสร้างทางกฎหมายในเรื่องใด ๆ ก็จะช่วยให้อำนาจหน้าที่ที่นำมาจัดระเบียบเรียงตามแบบประมวลกฎหมายแบบใหม่ มีความเป็นระบบ ชัดเจน และง่ายแก่การทำความเข้าใจ¹⁵

ทั้งนี้ “การจัดทำประมวลกฎหมาย (Codification)” มีความแตกต่างจาก “การรวบรวมกฎหมาย (Compilation)” เนื่องจากการรวบรวมกฎหมายเป็นการบูรณาการกฎหมายอย่างไม่เป็นทางการ¹⁶ โดยส่วนใหญ่จะใช้วิธีการรวบรวมกฎหมายไว้ในเอกสารฉบับเดียว และเรียงไปเป็นรายฉบับ หรือใช้วิธีการ “ตัดปะ” โดยนำบทบัญญัติของกฎหมายหลายฉบับ มารวบรวมไว้ภายใต้หัวข้อที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าหรือปฏิบัติงาน โดยมีได้ปรับปรุงโครงสร้างให้บทบัญญัติผสมกลมกลืนกัน ซึ่งเอกสารการรวบรวมกฎหมายที่จัดทำขึ้นนั้น ไม่มีผลเป็นการยกเลิกหรือใช้บังคับแทนกฎหมายที่นำมารวบรวม แต่เป็นเพียงเอกสารที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้ในการปฏิบัติงานได้สะดวกขึ้น และเป็นคู่มือการค้นคว้ากฎหมายสำหรับประชาชนเท่านั้น ส่วนการจัดทำประมวลกฎหมาย นอกจากจะยุบรวมมาตรา แยกมาตราเดียวหรือหลายมาตรา หรือสลับมาตราแล้ว ยังมีการกำหนดเลขมาตราของประมวลกฎหมายขึ้นใหม่ และเมื่อจัดทำแล้วเสร็จจะเสนอต่อรัฐสภา ให้ความเห็นชอบและมีการประกาศใช้บังคับแทนบทบัญญัติที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมาย ดังนั้นการจัดทำประมวลกฎหมายจึงเป็นการบูรณาการกฎหมายอย่างเป็นทางการ¹⁷ มากกว่าการรวบรวมกฎหมาย

3.2 แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทย

แนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทยเริ่มต้นจากแนวคิดที่จะมีการพัฒนากฎหมาย จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 174/2547 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม พ.ศ. 2547 โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานฯ ซึ่งมีหน้าที่ในการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย กฎ ระเบียบ และจัดทำกฎหมายขึ้นใหม่เพื่อให้ประชาชนได้เข้าถึงและเข้าใจกฎหมายที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน และต่อมาคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่ง ที่ 1/2547 เมื่อวันที่ 10 กันยายน พ.ศ. 2547 แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อ

¹⁵ เรื่องเดียวกัน. หน้า 8

¹⁶ วรณชัย บุญบำรุง และคณะ. ข้อเสนอแนะ สำหรับการรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่เดียวกัน

(Recommendations for Compilation of Law and Regulation). หน้า 45-50.

¹⁷ นิพนธ์ สะกิมิ และคณะ. หน้า 9

ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจำนวน 8 คณะ ซึ่งรวมถึงคณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย หรือที่เรียกโดยย่อว่า “คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมาย” โดยมีแนวคิดที่จะยกร่างกฎหมายกลางว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่

คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องสำคัญที่กระทบต่อประชาชนอย่างกว้างขวาง เพื่อความสะดวกในการค้นคว้าอ้างอิงและปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอซึ่งผลการดำเนินงาน ได้แก่

1. ศึกษารูปแบบประมวลกฎหมายและระบบการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศ
2. ศึกษาปัญหาในการจัดทำประมวลกฎหมายในประเทศไทย
3. ประสานงานความร่วมมือกับคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส
4. กำหนดแผนการดำเนินงานเพื่อเตรียมความพร้อมในการจัดทำประมวลกฎหมาย

การจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ในประเทศไทยมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น เมื่อรัฐบาลมีแนวคิดในการ “บูรณาการกฎหมาย” ซึ่งรัฐบาลของอดีตนายกรัฐมนตรีทักษิณ ชินวัตร กำหนดเป็นภารกิจสุดท้ายของนโยบายการบูรณาการการบริหารจัดการภาครัฐ ที่มีแนวคิดว่าการบริหารจัดการเรื่องต่าง ๆ นั้นจะต้องยึด “ภารกิจ” ที่ต้องดำเนินการหรือ “ปัญหา” ที่จะแก้ไขเป็นตัวตั้ง (Agenda-base) โดยไม่ยึดติดกับโครงสร้างหรืออำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่าง ๆ อย่างไรก็ตามการแก้ไขปัญหในแต่ละเรื่องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก เช่น การบริหารจัดการน้ำ หรือการคุ้มครองเด็ก บทบัญญัติเหล่านั้นกระจายอยู่ในกฎหมายฉบับต่าง ๆ บางกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ทราบว่ามิบบทบัญญัติของกฎหมายฉบับนั้น ๆ อยู่และสามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้ ด้วยเหตุนี้จึงได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนแนวทางในการพิจารณากฎหมาย จากเดิมที่เคยพิจารณากฎหมายแยกรายฉบับซึ่งไม่เกี่ยวข้องสัมพันธ์กัน เป็นการพิจารณากฎหมายแบบใหม่ในเชิงองค์รวมที่พิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับกับภารกิจหนึ่งในแง่ที่เป็น “ระบบกฎหมาย” โดยมีได้พิจารณาเฉพาะกฎหมายแม่บทเท่านั้น แต่ยังคำนึงถึงกฎหมายลำดับรองด้วย

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 8 มีนาคม พ.ศ. 2548 เห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอการบูรณาการกฎหมาย โดยรวบรวมกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกัน แต่อยู่ในกฎหมายหลายฉบับให้เป็นหมวดหมู่ หรืออยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการใช้บังคับ อ้างอิง ศึกษา และปฏิบัติราชการ โดยให้ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐดำเนินการตามแนวทางดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายหรือภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบ ทั้งนี้ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ร่วมกันพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป เห็นได้ว่าจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวสามารถดำเนินการบูรณาการกฎหมายในสองรูปแบบ ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกัน ให้เป็นหมวดหมู่ หรือที่เรียกว่า Compilation โดยในการดำเนินการบูรณาการกฎหมาย คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายได้มีมติเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ. 2548 ให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายไว้ด้วยกัน (Compilation of Law and Regulation) เพื่อใช้ประโยชน์ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการ และเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย

รูปแบบที่สอง การรวบรวมบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องเดียวกันจากเดิม ที่เคยอยู่ในกฎหมายหลายฉบับให้อยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน พร้อมกับกำหนดเลขมาตราใหม่ หรือที่เรียกว่า Codification ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้แล้ว จะมีผลบังคับใช้แทนบทบัญญัติของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิม ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ดำเนินการศึกษาวิจัยเพื่อพิจารณาหาแนวทางที่เหมาะสมตาม “โครงการศึกษาวิจัยและจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำประมวลกฎหมาย” ที่ได้ศึกษาการจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย และร่างระเบียบว่าด้วยระเบียบวิธีในการยกร่างประมวลกฎหมาย ทว่าเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2549 ทำให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวหยุดชะงักลง

3.3 สารสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

หากพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. ตามที่คณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนเสนอ จะเห็นได้ว่ามีสารสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ ซึ่งในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ตามร่างกฎหมายนี้เป็นการนำ “กฎหมายและกฎ” ที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกันและใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมาบัญญัติรวมไว้โดยไม่เปลี่ยนแปลงหลักการ สารสำคัญ เนื้อความ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล ประกอบกันเพื่อให้เกิดความแตกต่างจากประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิม ประมวลกฎหมายแบบใหม่ที่จัดทำตามร่างกฎหมายนี้ จึงใช้ชื่อว่า “ประมวลกฎหมายและกฎ”

3.3.1 เหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย

จาก มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดให้มี

การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เนื่องจากการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้เอง และเป็นเรื่องในทางนโยบายซึ่งอาจใช้การดำเนินการ ในทางบริหารเพื่อสั่งการหรือมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้จัดทำประมวลกฎหมายและกฎได้ ประกอบกับ บทบัญญัติกฎหมาย ของประเทศไทยค่อนข้างเป็นระบบระเบียบและไม่กระจัดกระจายมาก ทำให้เข้าถึงได้ง่าย กว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายของบางประเทศ เช่น ประเทศฝรั่งเศส จึงอาจไม่จำเป็นต้องมีร่าง พระราชบัญญัตินี้เพื่อดำเนินการ

อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันปรากฏว่าประชาชนทั่วไปยังคงมีปัญหาในการเข้าถึงตัวบทกฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายระดับอนุบัญญัติ รวมถึงความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายในภาพรวม จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องมีการรวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน ซึ่งการดำเนินการในทางบริหารอาจ ทำให้การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากนโยบายในการจัดทำ ประมวลกฎหมายและกฎของผู้บริหารระดับสูงแต่ละหน่วยงานหรือของรัฐบาลแต่ละชุดอาจแตกต่างกัน ซึ่ง หากผู้บริหารระดับสูงของหน่วยงานนั้นหรือรัฐบาลชุดนั้นไม่เห็นถึงความจำเป็นในการมีประมวลกฎหมายและ กฎ ย่อมไม่ก่อให้เกิดการผลักดันในเรื่องดังกล่าว ซึ่งทำให้การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎในช่วงนั้นไม่อาจ เกิดขึ้นได้เลย ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นต้องกำหนดหน่วยงานหลักที่มีภารกิจตามกฎหมายในการดำเนินการ รวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการจัดทำประมวล กฎหมายและกฎ ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นหน่วยงานหลักในการ รวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยในขั้นแรกอาจเริ่มต้นด้วยการรวบรวมกฎหมาย ในลักษณะ Compilation ก่อน หากเรื่องใดพิจารณาแล้วเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องจัดทำเป็นประมวล กฎหมายและกฎ ก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ แต่หากเห็นว่าการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจะไม่ ก่อให้เกิดความคุ้มค่า เพราะมีความยุ่งยากมากกว่าเมื่อเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับ จะไม่ดำเนินการจัดทำเป็น ประมวลกฎหมายและกฎก็ได้ อนึ่ง แม้ว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรวบรวม กฎหมายและจัดทำประมวลกฎหมายเอาไว้ โดยมีได้บังคับว่าต้องมีการจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องใดโดย เฉพาะเจาะจง แต่ในส่วนของบทเฉพาะกาลได้กำหนดบทบัญญัติเร่งรัดการทำงานในช่วงระยะเวลาสองปีแรก ว่า คณะกรรมการนโยบายการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎ ต้องจัดทำแผนงานหรือ โครงการในการจัดทำประมวลกฎหมาย และกฎอย่างน้อยปีละสองเรื่อง เห็นได้ว่าเมื่อร่างกฎหมายนี้มีผลใช้ บังคับแล้ว จะต้องมีการดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อย 4 เรื่อง

ความจำเป็นอีกประการหนึ่งที่ต้องมีบทบัญญัติของร่างกฎหมายนี้คือ สืบเนื่องจากภายหลังที่จัดทำ ประมวลกฎหมายและกฎเสร็จสิ้นแล้ว ต้องมีการประกาศให้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นมีผลใช้บังคับเป็น กฎหมาย และต้องยกเลิกกฎหมายและกฎที่ได้นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายและกฎ จึงมีความ

จำเป็นต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายและกฎไว้ให้ชัดเจน

3.3.2 หลักการของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

หลักเกณฑ์การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามร่างกฎหมายดังกล่าว ไม่ใช่บังคับแก่ประมวลกฎหมายแบบดั้งเดิมและประมวลกฎหมายที่ต้องยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงประมวลกฎหมายดั้งเดิมหรือประมวลกฎหมายที่ยกร่างขึ้นใหม่ดังกล่าว ซึ่งการจัดทำ “ประมวลกฎหมายแบบใหม่” ตามร่างกฎหมายนี้กำหนดตามแนวทางของประเทศฝรั่งเศส ที่เรียกว่า “Codification à droit constant” หรือการจัดทำประมวลกฎหมายแบบรวบรวม “บทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้ว” (Droit constant; Existing laws) จึงมีข้อสังเกตเกี่ยวกับชื่อร่างพระราชบัญญัติที่มีการใช้ถ้อยคำว่า “ประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนื่อง” ซึ่งคำว่า “แบบต่อเนื่อง” อาจมาจากคำว่า “constant” ซึ่งมีความหมายประการหนึ่งว่าหมายถึงอย่างสม่ำเสมอ แต่หากใช้คำว่า “แบบต่อเนื่อง” จะไม่ตรงตามความหมายที่แท้จริงของคำว่า “constant” ตามแนวทางการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งหมายถึงการรวบรวมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว จึงสมควรตัดคำว่า “แบบต่อเนื่อง” ออก อีกทั้งมีการกำหนดหลักการในร่างกฎหมายเพื่อความชัดเจนแล้วว่า **“การจัดทำประมวลกฎหมาย และกฎต้องเป็นการรวบรวมกฎหมายและกฎที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น”** อย่างไรก็ตามในแง่หนึ่งคำว่า “แบบต่อเนื่อง” ในที่นี้อาจเป็นการกำหนดให้ชัดเจนว่า การรวบรวมกฎหมายและจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎมิใช่การดำเนินการเพียงครั้งเดียว แต่หากมีการออกกฎหมายหรือกฎภายหลัง ซึ่งมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับประมวลกฎหมายและกฎในเรื่องนั้นจะต้องนำบทบัญญัตินี้มารวมกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายและกฎที่จัดทำเสร็จแล้วด้วย ดังนั้นคำว่า “แบบต่อเนื่อง” จึงมิได้มุ่งเน้นที่การรวบรวมกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่หมายถึงการทำข้อมูลในประมวลกฎหมายและกฎที่ได้จัดทำขึ้นแล้วให้เป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บทบัญญัตินี้มีความทันสมัย อยู่เสมอ จึงอาจคำว่า “แบบต่อเนื่อง” ไว้ แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่า เมื่อมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายและกฎแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายและกฎนั้นเท่านั้น มิใช่การตราเป็นกฎหมายฉบับใหม่ แล้วจึงนำไปรวบรวมหรือประมวลในประมวลกฎหมายและกฎอีกครั้ง

นอกจากนี้ การแก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติจากเดิม “ร่างพระราชบัญญัติ การจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ.” เป็น “ร่างพระราชบัญญัติการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎแบบต่อเนื่อง พ.ศ.” เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีหลักการเกี่ยวกับ “การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ” ซึ่งการรวบรวมกฎหมายเพื่อจัดทำประมวลในลักษณะ Compilation เป็นการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและเป็นขั้นตอนแรก ก่อนการจัดทำประมวลในลักษณะ

Codification จึงกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายเพิ่มเติมไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย ซึ่งฐานข้อมูลกฎหมายดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของระบบกลาง ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย แต่ในบทความนี้จะอธิบายเฉพาะการรวบรวมกฎหมาย และการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเท่านั้น

3.3.3 สารสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

ร่างกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมกฎหมายและจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยกฎหมายที่จะนำมารวบรวมหรือประมวลได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ เช่น พระบรมราชโองการ ประกาศคณะปฏิวัติ หรือคำสั่ง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ และกฎที่จะนำมารวบรวมหรือประมวล ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใด หรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ การรวบรวมกฎหมายและจัดทำประมวลกฎหมาย และกฎเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรในรูปแบบของคณะกรรมการ โดยมีคณะกรรมการ 3 คณะ ได้แก่

1. คณะกรรมการนโยบายการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งเป็นคณะกรรมการนโยบาย
2. คณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย
3. คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

ซึ่งคณะกรรมการชุดที่สองและชุดที่สามเป็นคณะกรรมการปฏิบัติการ โดยกำหนดให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายและกฎในเรื่องนั้น ๆ ร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการนโยบายจะกำหนดให้มีผู้แทนจากทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ร่วมเป็นองค์ประกอบด้วย เพื่อความรอบด้านและจะทำให้การรวบรวม หรือการประมวลกฎหมายและกฎมีความครบถ้วน ในส่วนของคณะกรรมการปฏิบัติการอีก 2 คณะ มีข้อสังเกตว่าได้กำหนดให้มีผู้แทนจากหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวม หรือการจัดทำประมวลกฎหมาย หรือกฎนั้นร่วมเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการ ซึ่งการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎให้ประสบความสำเร็จอย่างรวดเร็ว สมควรที่ผู้แทนจากหน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวม หรือการจัดทำประมวลกฎหมาย หรือกฎนั้นจะต้องเป็นบุคคลที่มีอำนาจเพียงพอที่จะตัดสินใจในนามของหน่วยงานต้นสังกัดของตนในการดำเนินการปรับโครงสร้างของกฎหมายและกฎได้ในระดับหนึ่ง เพื่อความรวดเร็วในการดำเนินการ ซึ่งผู้แทนหน่วยงานดังกล่าวอาจไม่จำเป็นต้องเป็น

ผู้บริหารระดับสูง เนื่องจากเป็นเพียงการปรับปรุงกฎหมายและกฎในเชิงรูปแบบ มิได้เป็นการปรับปรุงกฎหมายและกฎในเชิงเนื้อหา

คณะกรรมการนโยบายการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งต่อไปจะเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบาย” มีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เพื่อให้การรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎมีความต่อเนื่องและประสบความสำเร็จได้โดยเร็ว รวมทั้งพิจารณาเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายและกฎ และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขอบเขตเนื้อหาในการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ เพื่อให้การรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเผยแพร่การรวบรวมกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎต่อสาธารณะ เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้โดยสะดวก

(1) การรวบรวมกฎหมาย

ขั้นตอนการรวบรวมกฎหมายเริ่มโดยคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายจะพิจารณากำหนดขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวม และกำหนดรูปแบบของการรวบรวมกฎหมายเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพิจารณาเห็นชอบ และดำเนินการรวบรวมกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหาและรูปแบบที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบ โดยขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวม ได้แก่ บทวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือเป็นที่มาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวม (ถ้ามี) บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลบังคับเป็นกฎ นอกจากนี้ คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวมเพิ่มเติมก็ได้

เมื่อคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายดำเนินการรวบรวมเสร็จเรียบร้อยแล้ว ให้เสนอรายงานและร่างการรวบรวมกฎหมายที่ดำเนินการเสร็จแล้ว พร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายว่าควรจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎต่อไปหรือไม่ หรือควรดำเนินการอย่างใดต่อไป หากคณะกรรมการนโยบายเห็นชอบร่างการรวบรวมกฎหมาย คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายจะส่งการรวบรวมกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อนำไปรวบรวมในฐานข้อมูลกฎหมาย และเผยแพร่การรวบรวมกฎหมายดังกล่าวต่อสาธารณะต่อไป

(2) การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

ขั้นตอนการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเริ่มโดยคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจะกำหนดขอบเขตเนื้อหาของประมวลกฎหมายและกฎ เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาเห็นชอบ และดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบ โดยนำ

กฎหมายและกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกันที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งอยู่ในขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบาย เห็นชอบไปกำหนดเป็นบทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมายและกฎต่อไป แต่อย่างไรก็ตามหากในระหว่างการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎปรากฏว่ามีการประกาศใช้บังคับกฎหมายหรือกฎที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับประมวลกฎหมายและกฎที่กำลังจัดทำนั้น แม้ว่าคณะกรรมการนโยบายจะได้เห็นชอบกับ ขอบเขตเนื้อหาบทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมายและกฎแล้ว แต่หากคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องนำบทบัญญัตินี้มาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎ ก็สามารถนำกฎหมายหรือกฎนั้นมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎได้ โดยไม่จำเป็นต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการนโยบายอีกครั้ง นอกจากนี้มีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับบทบัญญัติหรือบทเฉพาะกาลที่มีผลใช้บังคับเฉพาะภายในกำหนดระยะเวลาใดเวลาหนึ่งซึ่งจะต้องนำมาประมวลไว้ด้วยกัน เนื่องจากบทเฉพาะกาลเป็นส่วนสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การโอนกองทุนหรือส่วนงาน องค์ประกอบและการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการ รวมถึงการรับรองสิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายเดิม ดังนั้นการไม่นำบทเฉพาะกาลมารวมไว้ในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอาจทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้กฎหมายและกระทบ สิทธิที่ได้รับมาแล้ว (Acquired Right) ซึ่งการนำบทเฉพาะกาลมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ควรมีลักษณะเป็นการทำให้เป็นปัจจุบันและทันสมัย โดยอาจกำหนดรูปแบบการรวบรวมบทเฉพาะกาล ไว้เป็นพิเศษแยกต่างหากจากบทบัญญัติในส่วนอื่น ๆ ก็ได้

ในระหว่างการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ หากมีกรณีที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎใดที่นำมารวบรวมจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎ มีความซ้ำซ้อน ขัดแย้ง ลักลั่นกัน หรืออาจถูกยกเลิกโดยปริยายแล้ว หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอาจเสนอข้อสังเกตต่อคณะกรรมการนโยบาย หากคณะกรรมการนโยบายเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและผู้รักษาการตามกฎหมายหรือกฎนั้นเพื่อพิจารณาให้มีการแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกบทบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวจะเป็นกระบวนการควบคู่กับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยไม่มีผลกระทบต่อกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

หลักการสำคัญของการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ได้แก่ การห้ามแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อหาสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมาย และกฎที่นำมาประมวล เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำหรือรูปแบบของถ้อยคำซึ่งมุ่งหมายถึงถ้อยคำทางกฎหมายที่มีรูปแบบเฉพาะ เช่น คำว่า “ห้ามมิให้” “ท่านว่า” หรือ “แล้วไซ้” เมื่อนำกฎหมายและกฎมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแล้ว สมควรแก้ไข

ถ้อยคำดังกล่าวให้ทันสมัย และสอดคล้องกับบทบัญญัติอื่น ๆ ด้วย อย่างไรก็ตามการจัดทำประมวลกฎหมาย และกฎจะมีการปรับปรุงโครงสร้างของกฎหมายและกฎที่จะนำมาประมวลด้วย ทำให้ต้องมีการกำหนดเลข มาตราใหม่ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการกำหนดเลขมาตรา แต่อาจพิจารณาเปรียบเทียบกับ แนวทางของประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ ประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเป็นการรวม กฎหมาย แม่บทและกฎหมายลำดับรองไว้ด้วยกันภายใต้โครงสร้างของประมวลกฎหมายซึ่งแบ่งเป็นหัวข้อ และเพื่อให้ ทราบว่าบทบัญญัติในแต่ละหัวข้อมาจากบทบัญญัติของกฎหมายใดจึงมีการกำหนดรหัสไว้ โดยตัวอักษร L จะเป็นกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ ตัวอักษร R หรือ D จะเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร โดยแบ่งเนื้อหาของประมวล กฎหมายออกเป็นบรรพ (Livre) ลักษณะ (Titre) หมวด (Chapitre) ส่วน (Section) และส่วนย่อย (Sous- section)¹⁸ ตัวอย่างเช่น ประมวลกฎหมาย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ในบรรพ 1 ลักษณะ 1 หมวด 3 ส่วนที่ 1 แบบคำขอ (Formulaires administratifs) เป็นบทบัญญัติกฎหมายของฝ่ายบริหาร ได้แก่ Articles D113-1 à D113-3 ดังนั้น เลขมาตรา “Article D113-1” จึงหมายถึง บทบัญญัติที่เป็นกฎหมายของฝ่าย บริหาร และพิจารณาตัวเลขสุดท้ายไล่เรียงไปข้างหน้า ซึ่งเลขตัวสุดท้ายจะบ่งบอกว่ามาตรานี้เป็นมาตรา ใน ลำดับที่ 1 ของหมวด 3 ในลักษณะ 1 ของบรรพ 1 หรือเลขมาตรา “Article L113-4” จะหมายถึงบทบัญญัติ ที่เป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นมาตราในลำดับที่ 4 ของหมวด 3 ในลักษณะ 1 ของบรรพ 1 เป็นต้น นอกจากนี้ มีประเด็นพิจารณาเกี่ยวกับการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและนำผลการ รับฟังความคิดเห็นมาพิจารณาแก้ไขร่างประมวล กฎหมายและกฎแล้วเสนอให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณา เห็นชอบต่อไป ซึ่งการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของบุคคลที่ เกี่ยวข้องและเป็นการประชาสัมพันธ์ให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบทราบ เพื่อเตรียมการรองรับการ ดำเนินการที่เกี่ยวข้อง เมื่อร่างประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับแล้ว อีกทั้งเป็นการดำเนินการให้ สอดคล้องกับ มาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่าง กฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า โดยหลักแล้วการ รับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีความมุ่งหมายใช้กับร่างกฎหมาย ใหม่หรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายซึ่งมีการกำหนดหลักการขึ้นใหม่ แต่ประมวลกฎหมายและกฎเป็นการ รวบรวมบทบัญญัติของกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ซึ่งบางส่วนเคยผ่านกระบวนการรับฟังความ คิดเห็นมาแล้ว ดังนั้นการกำหนดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจึงอาจเป็นการเพิ่มขั้นตอนและทำให้เกิด ความล่าช้าในการดำเนินการจัดทำประมวล กฎหมายและกฎโดยไม่จำเป็นได้

¹⁸ นิพนธ์ สะกิมิ และคณะ. หน้า 26

หลักการสำคัญอีกประการหนึ่งของการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ได้แก่ **ขั้นตอนการประกาศใช้ บังคับประมวลกฎหมายและกฎ** ซึ่งร่างกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเสนอ “**ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎ**” ต่อคณะรัฐมนตรี และหากเปรียบเทียบกับกรจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งใช้วิธีการตรารัฐกำหนด (Ordonnance) เพื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายแล้ว ในระบบกฎหมายไทยไม่สามารถกำหนดให้ออกพระราชกำหนดให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎได้ เนื่องจากขัดกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดหัวเรื่องและเงื่อนไขในการตราพระราชกำหนดไว้อย่างเคร่งครัดตามมาตรา 172¹⁹ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ตามมาตรา 174²⁰ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือหากจะเสนอร่างพระราชบัญญัติ ให้ใช้

¹⁹ มาตรา 172 ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์ จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

การตราพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำได้เฉพาะเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นว่า เป็นกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจจะหลีกเลี่ยงได้

ในการประชุมรัฐสภาคราวต่อไป ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อรัฐสภา เพื่อพิจารณาโดยไม่ชักช้า ถ้าอยู่นอกสมัยประชุมและการรอการเปิดสมัยประชุมสามัญจะเป็นการชักช้า คณะรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญเพื่อพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดโดยเร็ว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรไม่อนุมัติหรือสภาผู้แทนราษฎรอนุมัติแต่วุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงไม่มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบต่อกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้ พระราชกำหนดนั้น

หากพระราชกำหนดตามวรรคหนึ่งมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติ แห่งกฎหมายใดและพระราชกำหนดนั้นต้องตกไปตามวรรคสาม ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิก มีผลใช้บังคับต่อไปนับแต่วันที่มีการไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผล

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาอนุมัติพระราชกำหนดนั้น หรือถ้าวุฒิสภาไม่อนุมัติ และสภาผู้แทนราษฎรยืนยันการอนุมัติด้วยคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ของสภาผู้แทนราษฎร ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ให้นายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติ ให้มีผลตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การพิจารณาพระราชกำหนดของสภาผู้แทนราษฎรและของวุฒิสภา และการยืนยันการอนุมัติพระราชกำหนด จะต้องกระทำในโอกาสแรกที่มีการประชุมสภานั้น ๆ

²⁰ มาตรา 174 ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับเพื่อรักษาประโยชน์ของแผ่นดิน พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้ ให้

ประมวลกฎหมายต้องมีการเสนอร่างประมวลกฎหมายและกฎไปด้วย ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะสามารถอภิปรายและแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎและร่างประมวลกฎหมายและกฎได้ทุกมาตรานั้น โดยที่ประมวลกฎหมายและกฎนำมาจากการประมวลบทบัญญัติของกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองหลายฉบับทำให้มีหลายมาตรา อีกทั้งบทบัญญัติดังกล่าวบางส่วนได้ผ่านกระบวนการนิติบัญญัติมาก่อนแล้ว หากกำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติอีกครั้งอาจทำให้เกิดความยุ่งยากและล่าช้าและการจัดทำประมวลกฎหมาย และกฎย่อมไม่อาจประสบความสำเร็จได้โดยง่าย แต่หากจะกำหนดข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อห้ามอภิปรายเนื้อหาของร่างประมวลกฎหมายและกฎขัดกับรัฐธรรมนูญในส่วนของการพิจารณา ร่างกฎหมาย จึงใช้รูปแบบการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหาร แต่กำหนดเพิ่มขึ้นขั้นตอนการให้ความเห็นชอบโดยสภาผู้แทนราษฎร โดยเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎแล้ว ให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ นั้นตกไป ซึ่งในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกามีประเด็นอภิปรายเกี่ยวกับรูปแบบการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎร จึงพิจารณาเทียบเคียงกับการพิจารณาร่างกฎหมายของสภาผู้แทนราษฎรอังกฤษ (House of Commons) และรูปแบบของบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่

รูปแบบที่หนึ่ง Affirmative Resolution Procedure²¹ กล่าวคือ ร่างกฎหมายนั้นจะยังไม่เป็นกฎหมายจนกว่าสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาจะพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งในการพิจารณาต้องมีการเสนอและจัดเวลาเพื่ออภิปรายร่างกฎหมายดังกล่าวด้วย ตัวอย่างเช่น มาตรา 6 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2561 บัญญัติว่า “มาตรา 6 ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครอง สูงสุดตามมาตรา 44 มาตรา 46 มาตรา 60/1 มาตรา 66 มาตรา 70 มาตรา 75/1 มาตรา 75/2 และมาตรา 75/4 ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันที่ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมีมติภายในสามสัปดาห์

นำความในมาตรา 172 วรรคสาม วรรคสี่ วรรคห้า วรรคหก และวรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่พระราชกำหนดที่ได้ตราขึ้นตามวรรคหนึ่งโดยอนุโลม แต่ถ้าเป็นการตราขึ้นในระหว่างสมัยประชุมจะต้องนำเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรภายในสามวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

²¹ House of Commons Information Office. **Statutory Instruments. Factsheet L7: Legislative Series.** Retrieved from: [Ahttps://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/l07.pdf](https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/l07.pdf). Revised May 2008

นับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้อยู่ในบังคับใช้โดยทั่วถึงหรือไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น” ซึ่งการกำหนดให้นับระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดไปให้สภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบนั้น เนื่องจากระเบียบของที่ประชุมใหญ่ ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อาจกำหนดบทบัญญัติที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก จึงต้องมีการเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา

รูปแบบที่สอง Negative Resolution Procedure²² กล่าวคือ ร่างกฎหมายนั้นจะเป็นกฎหมาย เว้นแต่สภาผู้แทนราษฎรมิเห็นชอบ ซึ่งในกรณีนี้ไม่จำเป็นต้องจัดเวลาให้มีการอภิปรายร่างกฎหมาย ดังกล่าว แต่ฝ่ายค้านจะต้องเป็นผู้เสนอญัตติเอง

คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่าแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรอาจไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาร่าง ประมวลกฎหมายและกฎรายมาตรา เนื่องจากการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจะไม่มีการแก้ไขหลักการ ของกฎหมายและกฎ แต่สมควรที่สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาในภาพรวมของร่างประมวลกฎหมายและ กฎ จึงได้กำหนดการให้ความเห็นชอบของสภาผู้แทนราษฎรในรูปแบบ Affirmative Resolution Procedure อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ ให้แล้วเสร็จ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ ซึ่งระยะเวลาหกสิบวันเป็นเพียงระยะเวลา **เร่งรัด ไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย** คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงปรับรูปแบบการเขียนกฎหมาย โดยระบุผลทาง กฎหมายของการลงมติต่อร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ ให้ชัดเจนว่า หากสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบต่อ ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ฯ ซึ่งกำหนดวัน ดังกล่าวหมายถึงวันในสมัยประชุม ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ นั้นตกไป อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าการดำเนินการ เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบ เมื่อร่างกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้ บังคับแล้ว ควรต้องมีการแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกันด้วย

เมื่อผ่านกระบวนการในชั้นสภาผู้แทนราษฎรแล้ว นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ และร่างประมวลกฎหมายและกฎขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ และกฎหมายและกฎหรือบทบัญญัติของกฎหมายและกฎ เฉพาะที่นำมาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นอันยกเลิก โดยในการเสนอร่างพระ ราชกฤษฎีกาให้ใช้ฯ เพื่อประกาศ ให้ประมวลกฎหมายและกฎมีผลใช้บังคับนั้น เนื้อหาของร่างพระราช กฤษฎีกาให้ใช้ฯ ย่อมต้องกำหนดรายชื่อกฎหมายและกฎที่ต้องถูกยกเลิกด้วย ทำให้มีประเด็นพิจารณาว่าเหตุ

²² Ibid.

ได้จึงกำหนดให้ตราพระราชกฤษฎีกาซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายบริหารยกเลิกกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ ในประเด็นนี้อาจพิจารณาได้ว่าการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว มีแนวคิด เช่นเดียวกับการดำเนินการตามมาตรา 28 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2542 ที่ กำหนดว่า ในกรณีที่มิมีมติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอัน ยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น และมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติ เดียวกัน กำหนดว่าเมื่อได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 28 แล้ว ให้รัฐบาลรายงานสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาเพื่อทราบโดยมิชักช้า ในกรณีนี้ไม่ใช่กรณีที่มติคณะรัฐมนตรีหรือพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติ แต่เป็นกรณีที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ คือ พระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดบทบัญญัติ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจไว้ โดยเงื่อนไขที่พระราชบัญญัติ ทุนรัฐวิสาหกิจฯ กำหนดในการยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรีมีมติยุบเลิก รัฐวิสาหกิจและต้องตราพระราชกฤษฎีกาที่กำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น

โดยที่ประมวลกฎหมายและกฎเป็นการประมวลกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองไว้ด้วยกัน ดังนั้น การแก้ไขประมวลกฎหมายและกฎจึงต้องแยกพิจารณาบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมาย ให้ดำเนินการ แก้ไขเพิ่มเติมโดยตรากฎหมายและบทบัญญัติ ในส่วนที่เป็นกฎให้ดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมโดยตรากฎซึ่งมี ลำดับศักดิ์เดียวกันหรือสูงกว่า หรือโดยการตรากฎหมายซึ่งมีข้อสังเกตว่า หากมีประมวลกฎหมายและกฎใน เรื่องใดแล้วเพื่อความเป็นเอกภาพของประมวลกฎหมายและกฎนั้น จะต้องไม่มีการออกกฎหมายและกฎใน เรื่องดังกล่าวเป็นรายฉบับอีก แต่จะต้องดำเนินการแก้ไขประมวลกฎหมายและกฎนั้น เช่น หากเป็นการแก้ไข ประมวลกฎหมายและกฎในส่วนที่เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติจะต้องออก “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไข เพิ่มเติมประมวลกฎหมายและกฎว่าด้วย...” หรือบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎระดับกฎกระทรวงอาจออก “ร่างกฎกระทรวงแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายและกฎว่าด้วย...” หรือกฎลำดับศักดิ์ที่สูงกว่าหรือตรา พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมได้

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายนี้ยังกำหนดเกี่ยวกับการทบทวนประมวลกฎหมายและกฎ ภายหลังจากที่ ประมวลกฎหมายและกฎมีผลใช้บังคับแล้ว ได้แก่

1. ผู้รักษาการตามกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมเป็นประมวล กฎหมายและกฎต้องจัดทำรายงาน ผลการบังคับใช้ประมวลกฎหมายและกฎ และเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกบทบัญญัติของ ประมวลกฎหมายและกฎ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตนให้คณะกรรมการนโยบายทราบปีละ หนึ่งครั้ง

2. คณะกรรมการนโยบายพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของเนื้อหา โครงสร้าง และหมวดหมู่ของ ประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อยทุกห้าปี หากมีความจำเป็นอาจเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวได้

3. บุคคลทั่วไปหากพิจารณาเห็นว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายและกฎที่จัดทำขึ้นมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อหาสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล อาจยื่นคำขอต่อคณะกรรมการนโยบายให้พิจารณาทบทวน และดำเนินการให้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายและกฎนั้นได้ ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติเดิมเคยกำหนดให้มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน ศาลปกครอง หรือศาลรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าการกำหนดให้องค์กรภายนอกเป็นผู้วินิจฉัย อาจมีประเด็นพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละองค์กรต่อไปว่า บทบัญญัติที่นำมา รวบรวมเป็นประมวลกฎหมายและกฎนั้นจะสิ้นผลเฉพาะมาตราที่มีปัญหานั้น หรือหากมีผลกระทบต่อประมวล กฎหมายและกฎในภาพรวม อาจต้องวินิจฉัยให้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นสิ้นผลทั้งฉบับ ซึ่งจะทำให้การ จัดทำประมวลกฎหมายและกฎนั้นสูญเปล่า อีกทั้งยังทำให้เกิดข้อพิพาทโดยไม่จำเป็น เนื่องจากกฎหมายและ กฎที่นำมารวบรวมแท้จริงแล้วมิใช่บทบัญญัติที่กำหนดขึ้นใหม่ แต่เป็นบทบัญญัติที่เป็นกฎหมายและกฎที่ใช้ บังคับอยู่ในปัจจุบัน จึงกำหนดให้องค์กรตามร่างกฎหมายนี้ ได้แก่คณะกรรมการนโยบายเป็นผู้พิจารณา ทบทวนและดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องได้

ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐหลายหน่วยงานหรือสำนักพิมพ์ต่าง ๆ ได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายใน ลักษณะของการรวบรวมกฎหมาย (Compilation) โดยรวบรวมกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองไว้ ด้วยกัน โดยจัดทำเป็นรูปเล่มเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงาน แต่ยังไม่เคยมีหน่วยงานของรัฐใดจัดทำประมวล กฎหมายแบบใหม่หรือ “ประมวลกฎหมายและกฎ” ตามร่างกฎหมายนี้มาก่อนเลย การจัดทำประมวล กฎหมายและกฎในประเทศไทยจึงนับว่ายังเป็นสิ่งใหม่ เพราะนักกฎหมายและผู้ปฏิบัติงานภาครัฐยังไม่มี ประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎจึงเป็นความท้าทายใหม่ของนักกฎหมายไทย เพราะการจัดทำ ประมวลกฎหมายและกฎมิใช่เพียงการรวบรวมกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วนเท่านั้น แต่ผู้จัดทำต้องม ีความเข้าใจต่อเรื่องที่จะนำมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎในภาพรวมเป็นอย่างดี จึงจะสามารถรวบรวมและ ปรับปรุงโครงสร้างของกฎหมายและกฎนั้น ๆ ได้ ซึ่งการลงมือปฏิบัติจริงจะทำให้ นักกฎหมายมีประสบการณ์ และทราบถึงสภาพปัญหาในทางปฏิบัติ เพื่อพัฒนาเป็นแนวทางปฏิบัติในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎที่ เหมาะสมสำหรับระบบกฎหมายของไทย

ดังนั้นการดำเนินการตามร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ฉบับนี้จึงเป็น จุดเริ่มต้นและเป็นก้าวแรกที่เป็นรูปธรรมของประเทศไทยที่จะผลักดันให้มีการจัดทำ ประมวลกฎหมายและกฎ

อย่างจริงจัง ซึ่งประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เนื่องจากทำให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและครบถ้วน รวมถึงสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เนื่องจากการปรับโครงสร้างของกฎหมาย โดยรวบรวมบทบัญญัติในเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกัน อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้บทบัญญัติของกฎหมายและกฎที่เกี่ยวข้องได้อย่างครบถ้วนในการปฏิบัติงาน จึงสมควรที่จะมีการผลักดันให้ร่างกฎหมายดังกล่าวมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

บทที่ 4 โครงสร้างประมวลกฎหมายของต่างประเทศ

การรวบรวมกฎหมายเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายหรือกฎนั้น นอกจากจะช่วยให้กฎหมายไม่ขัดกัน มีความชัดเจนและสามารถเข้าใจได้ง่ายแล้ว ยังเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้ให้กับระบบกฎหมายอีกด้วยในทางหนึ่ง การจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัตินั้นมีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นการสร้างหลักประกันในอีกชั้นหนึ่งว่ากฎหมายจะยังคงอยู่แม้ว่าจะมีภัยพิบัติที่รุนแรงเกิดขึ้นก็ตาม เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดความโกลาหลหรือป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดกฎหมายขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งเป็นช่วงที่ประชาชนกำลังได้รับความเดือดร้อน และเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับการช่วยเหลือและได้รับการเยียวยาอย่างเป็นธรรม

หากพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศที่มีระบบการจัดการภัยพิบัติที่ก้าวหน้า อย่างเช่นประเทศอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่มักประสบกับภัยพิบัติบ่อยครั้ง จึงทำให้มีประสบการณ์และมีระบบการบริหารจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ เช่น

ประเทศอเมริกามีกฎหมาย The Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act of 1974 (Stafford Act), Emergency Services Act, Disaster Recovery Reconstruction Act, Disaster Assistance Act. และข้อเสนอของ American Bar Association (ABA) เรื่อง “Rule of Law in Times of Major Disaster” และรายงานของ Congressional Research Service (CRS) เรื่อง “California Emergency Management and Homeland Security Statutory Authorities Summarized”²³ เป็นต้น

ประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการป้องกันและเยียวยาภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ทั้งจากธรรมชาติและน้ำมีมนุษย์อยู่หลายกฎหมายด้วยกัน ทั้งในระดับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ คือกฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อม La charte de l’environnement กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม Loi no 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l’environnement, Loi Barnier, กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยเทคโนโลยี ภัยธรรมชาติ และการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น Loi n° 2003-699 du 30/07/03 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages และมีแผนในการรับมือป้องกันภัยพิบัติ Plan de Prévention des Risques

²³ ธรรมนิติ์ สุนันตกุล. มาตรการทางกฎหมายในการรับมือกับภัยพิบัติสาธารณะ. หน้า 11

naturels prévisibles – PPR.²⁴ เป็นต้น ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ ได้ถูกรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบในรูปแบบของประมวลกฎหมาย ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน

ประเทศญี่ปุ่นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ คือ Disaster Countermeasure Basic Act 1961, Emergency Measures Concerning Soil and Water Conservation Act 1960, Water Resources Development Promotion Act 1961, Special Measures Concerning Reservoir Areas Development Act 1973, Disaster Measures Basic Act 1961²⁵ เป็นต้น

กฎหมายเหล่านี้มีประเด็นร่วมกันคือการลดความเสี่ยงก่อนเกิดภัยพิบัติและสร้างความชัดเจนของลำดับการบัญชาการของเจ้าหน้าที่เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับการช่วยเหลือ และเพื่อให้ลำดับการทำงานของเจ้าหน้าที่มีความชัดเจน ตลอดจนเป็นการสร้างหลักประกันการคงอยู่ของกฎหมายให้เข้มแข็ง

4.1 หลักการสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติของสหรัฐอเมริกา

หลักการสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติของอเมริกาที่จะกล่าวถึงต่อไปนี้เป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการจัดการภัยพิบัติซึ่งมีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยอยู่ในระดับหนึ่ง เนื่องจากอเมริกาใช้การปกครองแบบสหพันธรัฐ ซึ่งให้อำนาจการตัดสินใจสูงสุดเมื่อเกิดภัยอยู่ที่ผู้ว่าการมลรัฐ มิใช่รัฐบาลกลางหรือประธานาธิบดี โดยเมื่อเกิดภัยพิบัติขนาดใหญ่ขึ้นรัฐบาลกลางที่หน้าที่สนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้กับผู้ว่าการมลรัฐในการจัดการบรรเทาสาธารณภัยเป็นหลัก ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่ปกครองด้วยรูปแบบรัฐเดี่ยวที่อำนาจการตัดสินใจสูงสุดอยู่ที่รัฐบาลกลาง กล่าวคือนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในการสั่งการ แต่อย่างไรก็ตามหลักกฎหมายในการจัดการภัยพิบัติของอเมริกาก็ยังคงอยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายสากลที่ใช้ในการจัดการภัยพิบัติ แต่กฎหมายของอเมริกาจะมีความเข้มแข็งกว่าของไทยอยู่มาก โดยเฉพาะเรื่องการรักษาไว้ซึ่งหลักกฎหมายเมื่อเกิดภัยพิบัติ เช่น หลักนิติรัฐ หลักสิทธิพลเมือง และหลักสิทธิทางการเมือง เป็นต้น โดยมีหลักกฎหมายที่สำคัญดังนี้

²⁴ ปกิณกะ. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของฝรั่งเศส. เข้าถึงจาก : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>. สืบค้นเมื่อ 20 ธ.ค. 2562.

²⁵ ประชาไทย. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วมของญี่ปุ่น. เข้าถึงจาก <https://prachatai.com/journal/2012/07/41610>. สืบค้นเมื่อ 20 ธ.ค. 2562.

(1) หลักการคงอยู่ของกฎหมายในภาวะภัยพิบัติ

หลักนิติรัฐนิติธรรมและหลักกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องคงอยู่ ในเวลาที่เกิดภัยพิบัตินั้นทุกฝ่ายควรที่จะเคารพรัฐธรรมนูญอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะในเรื่องการฟ้องร้องหรือการดำเนินคดีทางอาญา สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา สิทธิมนุษยชน การจัดคุมบุคคลหรือฝูงชน การสืบสวนหรือสอบสวน ต้องไม่ให้พยานหรือหลักฐานสำคัญสูญหาย เจ้าหน้าที่เรือนจำต้องมีความพร้อมที่ให้การดูแลนักโทษได้ ตลอดจนการให้สิทธิในการติดต่อทนายหรือครอบครัวแก่ผู้ต้องหา

หลักการตรวจสอบย้อนหลังเมื่อหน่วยงานใดของรัฐเป็นเหตุให้เกิดภัยพิบัติ เมื่อเกิดเหตุดังกล่าวขึ้น หน่วยงานฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องร่วมกันตั้งคณะกรรมการตรวจสอบถึงสาเหตุดังกล่าวภายในระยะเวลา 1 ปี โดยคณะกรรมการควรที่จะจัดทำการรับฟังความเห็นสาธารณะประกอบกัน (Public hearing) เพื่อสรุปหาสาเหตุและสร้างแนวทางการป้องกันไม่ให้เกิดเหตุดังกล่าวเกิดขึ้นอีก²⁶

(2) หลักการรักษากฎหมายซึ่งจำเป็นต้องมีการวางแผน เตรียมการและการฝึกอบรมเชิงลึกก่อนเกิดภัยพิบัติ

หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทางกฎหมายทุกหน่วยงานภายในรัฐและภาคเอกชน เช่น ศาล หรือสภานายความ ต้องร่วมมือกันเพื่อรักษาการคงอยู่ของกฎหมาย เพื่ออำนวยความสะดวกให้คงอยู่ในขณะที่เกิดภัย โดยมีการวางแผนร่วม เตรียมการ และฝึกอบรมร่วมกัน ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ยากไร้หรือผู้ด้อยโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและธรรมรงค์ไว้ซึ่งหลักนิติธรรม เช่น การให้ความช่วยเหลือสิทธิทางการศาล การฟ้องร้อง ซึ่งจะต้องเป็นการให้เปล่า²⁷

(3) หลักความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และการอำนวยความสะดวกแก่หน่วยงานเพื่อการกุศล

หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการวางแผนเพื่อรับมือกับภัยพิบัติประเทศต่าง ๆ เช่นเดียวกัน ซึ่งจะต้องประสานงานร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อจัดให้มีระบบโลจิสติกส์และระบบการสื่อสารที่มั่นคงเพียงพอที่จะสามารถทำการบรรเทาสาธารณภัยนั้น ๆ ได้ โดยเฉพาะให้ข้อมูลที่ถูกต้องแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือแนวทางการรับมือภัยพิบัติตามแนวทางของรัฐได้อย่างถูกต้อง และรัฐต้องอำนวยความสะดวกให้การสนับสนุนกลุ่มความช่วยเหลือทางด้านกาชาดหรือการกุศลสาธารณะอื่น (Charitable assistance) ให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด²⁸

²⁶ ABA. Rule of Law in Times of Major Disaster. 2007.

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

(4) หลักประกันการช่วยเหลือค่าใช้จ่าย ค่าสินไหม ของรัฐบาลหรือการจ่ายเพิ่มเติม (Additional Assistance)

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัตินั้นจะต้องได้รับการเยียวยาความเสียหายผ่านระบบประกันภัยและการกลั่นกรองของระบบศาล (Judicial system) ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องสนับสนุนระบบให้ระบบประกันภัยของเอกชน (Private insurance) มีประสิทธิภาพเพื่อให้สามารถชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อผู้ประสบภัยได้ และรัฐจะต้องให้ความช่วยเหลือต่อผู้ยากจนที่ไม่สามารถเข้ามาในระบบได้ด้วย นอกจากนี้รัฐต้องให้การช่วยเหลือบริษัทประกันไม่ให้ล้มละลาย โดยสนับสนุนให้ประกันภัยของเอกชนเข้าสู่โครงการ joint public-private insurance programs นอกจากนี้แล้วหน่วยงานของรัฐยังจะต้องให้ ความช่วยเหลือในกรณีที่ผู้เสียหายเลือกที่จะฟ้องร้องเรียกร้องความเสียหายทางศาล โดยลดข้อจำกัดทางศาลลงให้มากที่สุด และจัดหาบุคลากรให้ช่วยค้นหาความจริง (Fact finding) ซึ่งต้องเป็นไปอย่างชอบธรรมและทำการพิจารณาคดีโดยไม่ล่าช้า²⁹

ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากภัยพิบัติจะต้องได้รับการพิจารณาเพื่อรับค่าช่วยเหลือค่าใช้จ่าย เมื่อรัฐบาลเห็นว่าเป็นกรณีที่ควรเข้าไปให้ช่วยเหลือ หรือเมื่อเห็นว่าการให้ความช่วยเหลือนั้นจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยรัฐบาลต้องยึดถือหลักความเท่าเทียมกัน (Equal treatment) หลักความเป็นธรรม (Due process) และหลักความโปร่งใส (Transparency) ในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยทุกกรณี ไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อเป็นการช่วยเหลือทางมนุษยธรรมในทางหนึ่งแก่ผู้ประสบภัยอย่างเท่าเทียมกัน³⁰

กองทุนการช่วยเหลือ รัฐต้องจัดให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย (Federal homeland security funds) เพื่อสนับสนุนการทำงานและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ โดยกองทุนนี้ต้องรายงานผลการดำเนินการต่อรัฐสภากรณีที่ภัยพิบัติมีความซับซ้อน ผู้ว่าการมลรัฐมีอำนาจที่จะแบ่งเงินช่วยเหลือออกเป็นส่วน ๆ ได้ตามพื้นที่ที่เกิดภัย (Cal. Gov't Code s.8600) การใช้จ่ายเงินกองทุน (Funding) ถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งใช้เพื่อการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและใช้เพื่อช่วยเหลือทางการแพทย์ ฉุกเฉินเยียวยาหลังเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น³¹

²⁹ ธรรมนิติ สุ่มันตกุล. *มาตรการทางกฎหมายในการรับมือกับภัยพิบัติสาธารณะ*. กรุงเทพฯ: กฤษฎีกาสาร 13 ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 เดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 2554 หน้า.13

³⁰ เรื่องเดียวกัน

³¹ เรื่องเดียวกัน.

4.2 หลักกฎหมายที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของฝรั่งเศส

ในการศึกษาวิจัยนี้ จะมุ่งศึกษาถึงตัวอย่างโครงสร้างของประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของฝรั่งเศสที่ถูกจัดรวบรวมไว้ในรูปแบบของประมวลกฎหมายอย่างเป็นระบบ ว่ามีการจัดเรียงอย่างไรและประกอบด้วยหลักการใดบ้าง เพื่อนำมาเป็นกรณีศึกษาในการจัดทำประมวลกฎหมายด้านภัยพิบัติในประเทศไทยต่อไป

หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติของฝรั่งเศสได้ถูกรวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายที่สำคัญ 2 ประมวล คือ 1. ประมวลกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม และ 2. ประมวลกฎหมายเกี่ยวกับการประกันภัย ประมวลกฎหมายเหล่านี้ได้หมายรวมถึงการดำเนินการป้องกัน จัดการภัยพิบัติเป็นนโยบายที่หน่วยงานรัฐที่รัฐผิดชอบจัดทำแผนในแต่ละภัยและด้าน รวมถึงในแต่ละระดับของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตั้งแต่ระดับส่วนกลาง ภูมิภาคและระดับท้องถิ่นเข้าไว้ด้วยกัน โดยประมวลกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสประกอบไปด้วยกฎหมายในหลาย ๆ ระดับ ตั้งแต่ระดับรัฐธรรมนูญ ระดับรัฐบัญญัติ ระดับรัฐกฤษฎีกา และกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกฎหมายเหล่านี้ ได้รับการตราขึ้นในช่วงเวลาที่แตกต่างกันออกไป ไม่ได้ตราขึ้นพร้อมกัน ซึ่งหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่สุด คือ กฎบัตรว่าด้วยสิ่งแวดล้อมซึ่งบัญญัติขึ้นให้มีสถานะเทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ หลักการดังกล่าว ประกอบไปด้วยหลักการดังนี้

(1) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Principes du développement durable)

หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ที่ต้องไม่ก่อให้เกิดผลเสียหรืออุปสรรคต่อประชาชนรุ่นต่อไป โดยมองว่าการพัฒนาของคนยุคปัจจุบันอาจก่อให้เกิดปัญหาหรือผลเสียต่อคนรุ่นอนาคต ดังนั้นจึงต้องมีการวางแผนเพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ด้วยการลดและจำกัดความเสี่ยงลงให้ได้มากที่สุด เช่น ภาวะน้ำท่วมหรือวิกฤตน้ำท่วม ซึ่งถือเป็นภัยต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ คุณภาพชีวิตของมนุษย์และสิ่งแวดล้อม รัฐบาลฝรั่งเศสจึงควรมีหน้าที่ตอบสนองต่อหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาบรรจุในกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันผลเสียที่อาจเกิดขึ้นกับคนรุ่นต่อไป

การนำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปปฏิบัติ หน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสต้องสร้างความร่วมมือ ในการปฏิบัติการเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมอย่างยั่งยืน ทั้งนี้รัฐบาลฝรั่งเศสได้นำหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่นำมาประยุกต์ใช้กับนโยบายสาธารณะและมาตรการทางกฎหมายมหาชนทางสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน เช่น การพัฒนาระบบระบายน้ำอย่างยั่งยืน (Système de drainage durable - SDD)

และการพัฒนาหลักการจัดการความเสี่ยงจากภาวะน้ำท่วมอย่างยั่งยืน (La gestion durable du risque inondation) เป็นต้น³²

(2) หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า (Principe de precaution)

หลักการป้องกันภัยล่วงหน้า (Principe de precaution) ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม มาตรา L.110-1 ของประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม หลักการป้องกันภัยล่วงหน้าเป็นการกำหนดหรือห้ามมาตรการ โดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายจากภัยพิบัติที่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า เพื่อเป็นการป้องกันให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม ในทางปฏิบัติหลักการดังกล่าวนี้ถูกนำมาใช้โดยอาศัยวิธีดำเนินการ 4 ประการด้วยกันดังนี้

(2.1) การศึกษาผลกระทบ (l'étude d'impact)

กำหนดในรัฐบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองธรรมชาติ ลงวันที่ 10 กรกฎาคม ค.ศ. 1976 การศึกษาผลกระทบนี้ มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญคือ เพื่อศึกษาถึงผลกระทบล่วงหน้าที่จะเกิดขึ้นจากโครงการหรือการดำเนินการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือทำลายสภาพแวดล้อม และเพื่อหามาตรการแนวทางป้องกันภัยดังกล่าวที่อาจเกิดขึ้นได้ โดยถือว่าการป้องกันภัยล่วงหน้ามิให้ความเสียหายนั้นเกิดขึ้นหรือหากภัยนั้นเกิดขึ้นแล้วจะต้องเกิดความเสียหายน้อยที่สุด อนึ่ง การศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมในประเทศฝรั่งเศสนี้ ได้มีการกำหนดรายละเอียดในหลายรูปแบบ เช่น การศึกษาผลกระทบของโครงการที่เกี่ยวข้องกับด้านสิ่งแวดล้อม ด้านสุขภาพอนามัย ด้านความปลอดภัย และด้านความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นต้น

(2.2) การอนุมัติก่อนล่วงหน้า (l'autorisation préalable)

การอนุมัติก่อนล่วงหน้า เป็นแนวทางป้องกันในกรณีที่จะมีการจัดตั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ เช่น โรงงานผลิตสารเคมี หรือวัตถุอันตรายที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบที่สำคัญต่อสภาพแวดล้อมหรือก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสังคมหรือพื้นที่ในบริเวณนั้น ในกรณีดังกล่าวนี้รัฐหรือฝ่ายปกครองอาจจะมีการอนุมัติการจัดตั้งเป็นการชั่วคราวล่วงหน้าได้ โดยกำหนดให้ผู้ที่จะขอใบอนุญาตจัดตั้งต้องเสนอวิธีการหรือกำหนดมาตรการในการบำบัดป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นไว้ล่วงหน้าเอาไว้ด้วย มาตรการดังกล่าวนี้จึงถือได้ว่าเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐหรือของฝ่ายปกครอง ที่นำมาตราการป้องกันภัยล่วงหน้ามาใช้เพื่ออนุมัติโครงการที่อาจจะก่อให้เกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อสังคม

³² ปกฤษะ. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหา น้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. เข้าถึงจาก : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>. สืบค้นเมื่อ 12 ธ.ค. 2562.

(2.3) หลักการทำให้สิ่งแวดล้อมกลับสู่สภาพเดิม (la correction à la source)

การทำให้สิ่งแวดล้อมกลับสู่สภาพเดิม เป็นการกำหนดมาตรการเชิงป้องกันเพื่อให้การใช้สิ่งแวดล้อมเพื่อการต่าง ๆ มีความเสื่อมสภาพน้อยที่สุดเพื่อให้สามารถฟื้นฟูและใช้ได้อย่างยั่งยืน ในรูปวิธีการจำกัดหรือลดมลพิษที่อาจเกิดขึ้นได้ เช่น สร้างเครื่องจักรที่ลดการผลิตของเสีย หรือใช้เครื่องจักรที่ก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงน้อยที่สุด หรือใช้วัตถุดิบที่สามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้ใหม่ เป็นต้น ทำให้สิ่งแวดล้อมไม่เสียสมดุลอันเป็นเหตุของการเกิดขึ้นของภัยต่าง ๆ เช่น หากไม่มีการบำบัดอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ หรือการกำหนดเกณฑ์ควบคุมการบำบัดอากาศเอาไว้ ก็อาจก่อให้เกิดปัญหามลพิษฝุ่น PM_{2.5} หรือปัญหาฝนกรดได้ เป็นต้น

(2.4) การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม (les éco-audits et le management environnemental)

การกำหนดมาตรฐานการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการจัดการหรือตรวจสอบลักษณะของโรงงานอุตสาหกรรมแต่ละแห่งให้มี มาตรฐานตามที่กำหนดไว้ในแต่ละกลุ่ม โดยอาจเป็นการจัดรวมกลุ่มในระดับสมาคมภายในประเทศ หรือเป็นการกำหนดค่ามาตรฐานการจัดการสิ่งแวดล้อม ให้มีค่ามาตรฐานสากล เรียกว่า ISO (International Standard Organisation) 14001 เป็นต้น ³³

(3) หลักการกระทำเพื่อป้องกันและแก้ไข (Principe d'action préventive et de correction)

การกระทำเพื่อป้องกัน (action préventive) คือแนวทางการลดความเสี่ยงและป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมุ่งลดความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด (minimiser les dommages à l'environnement) ทั้งนี้ การกระทำเพื่อป้องกันผลร้ายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถือเป็นขั้นตอนเริ่มต้น (stade précoce) ในการจัดการความเสี่ยงต่อภัยพิบัติธรรมชาติและภัยอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยกฎหมายสิ่งแวดล้อมของฝรั่งเศสได้กำหนดวิธีการป้องกันภัยล่วงหน้าจากการบริหารความเสี่ยงในความไม่แน่นอนของภัยพิบัติต่าง ๆ ซึ่งประกอบด้วยส่วนสำคัญ 3 ส่วนดังนี้

(3.1) การป้องกัน (Prévention)

เป็นการป้องกันความเสียหายที่เกิดจากภัยพิบัติ โดยการเลี่ยงการปลูกบ้านเรือนหรือสร้างโรงงานอุตสาหกรรมที่อาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภูมิประเทศในพื้นที่นั้น ๆ จนอาจก่อให้เกิดภัยใน

³³วรรณภา ตีระสังขะ. กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมายสิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement). เข้าถึงจาก : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=707>. สืบค้นเมื่อ 17 ธค. 2562.

อนาคต และส่งเสริมให้มีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมตามแผนป้องกันความเสี่ยงที่กำหนดไว้ (Protection) เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงจากภัย เช่น ห้ามสร้างบ้านเรือนหรือโรงงานในเขตพื้นที่เสี่ยงที่กำหนด หรือห้ามก่อสร้างสิ่งต่าง ๆ ที่อาจกีดขวางเส้นทางการไหลของน้ำซึ่งเป็นร่องน้ำตามธรรมชาติ เป็นต้น

(3.2) การเตรียมการล่วงหน้า (Préparation)

เป็นการแจ้งข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนเกี่ยวกับความเสี่ยงต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในพื้นที่ดังกล่าว โดยการแจ้งนั้นรวมถึงสิ่งที่ต้องเตรียมการและสิ่งที่ต้องกระทำในกรณีที่เกิดภัยขึ้นด้วย เช่น ข้อมูลเกี่ยวกับภัยแต่ละประเภท วิธีการเอาตัวรอด และแผนการรับมือหรืออพยพของประชาชน

(3.3) การตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Service d'intervention d'urgence)

เป็นการพัฒนาแนวทางและมาตรการในการรับมือกับภาวะภัยพิบัติ โดยการกำหนดแผนฉุกเฉินและแผนซักซ้อม เพื่อเตรียมการในการรับมือในกรณีที่เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวขึ้น³⁴

(4) การกำหนดแผนในการป้องกันความเสี่ยงที่สำคัญ (Plan de prévention des risques majeurs)

แผนคาดคะเนความเสี่ยงภัย (le plan de prévention des risques (PPR)) หรือแผนป้องกันความเสี่ยงจากธรรมชาติที่คาดการณ์ได้ คือการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีความเสี่ยงโดยรัฐ เพื่อกำหนดให้พื้นที่ต้องห้าม (le zone d'interdiction) และเขตสงวนการก่อสร้างไว้ (le zone de prescription) ซึ่งการกำหนดเขตพื้นที่ห้ามก่อสร้างจะสามารถลดความเสี่ยงจากภัยและลดความเสียหายที่เกิดขึ้นกับทรัพย์สินต่าง ๆ ได้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น เช่น แผนป้องกันความเสี่ยงจากอุทกภัยของฝรั่งเศสได้แบ่งพื้นที่ออกเป็น 3 ระดับ คือ

1. **เขตสีแดง (zone rouge)** คือ เขตที่ห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างทุกชนิด เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการเกิดน้ำท่วมสูงหรือเป็นพื้นที่ที่อาจใช้เพื่อประโยชน์ในการผันน้ำเมื่อเกิดน้ำท่วม (le laminage de la crue)
2. **เขตสีน้ำเงิน (zone bleue)** คือเขตที่สามารถอนุญาตได้ภายใต้เงื่อนไขตามข้อบังคับบางอย่าง เป็นพื้นที่ที่มีความเสี่ยงแต่สามารถใช้ประโยชน์ได้ตามเงื่อนไขที่รัฐกำหนด
3. **เขตสีขาว (zone blanche)** คือ เขตพื้นที่ที่ไม่มีข้อมูลอุทกภัย สามารถก่อสร้างได้ตามปกติ

³⁴ ปกฤษะ. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหา น้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. เข้าถึงจาก : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>. สืบค้นเมื่อ 12 ธ.ค. 2562

นอกจากนี้ PPR ยังอาจกำหนดข้อบังคับหรือคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อสร้างไว้เป็นอย่างอื่นก็ได้ เพื่อใช้ระบบที่จะลดทอนความเสียหายจากน้ำ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้พื้นดิน เช่นข้อกำหนดเกี่ยวกับการจอดเรือขนาดใหญ่ หรือ เรือขนส่งสินค้า ทั้งนี้ก็เพื่อลดความเสียหายจากภัยที่อาจเกิดขึ้น³⁵

(5) หลักการมีส่วนร่วม (Principe de participation)

หน่วยงานภาครัฐและผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสี่ยงจากภาวะภัยพิบัติ ต้องประสานความร่วมมือ (coopération) กันกับองค์กรอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการแบ่งปันข้อมูลระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการปฏิบัติการกิจ มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรต่าง ๆ (Fonctions) ว่าแต่ละฝ่ายมีหน้าที่ใดบ้างในการเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการปัญหา เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการป้องกันและแก้ไข เช่น หากสถานการณ์น้ำท่วมฉุกเฉินได้กินวงกว้างไปหลายพื้นที่ รัฐบาลท้องถิ่นควรทำการเชื่อมโยงและประสานงานหากกรณีแห่งความจำเป็นให้ดำเนินการฟื้นฟูรวมกันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นด้วยกันและระหว่างท้องถิ่นกับรัฐบาลกลาง เป็นต้น³⁶

(6) หลักความรับผิดชอบที่ปราศจากการกระทำความผิด (la responsabilité sans faute du fait des choses)

ในช่วงปลายศตวรรษที่ 19 ประเทศฝรั่งเศสได้ขยายของเขตหลักการเกี่ยวกับความรับผิดชอบของรัฐให้กว้างขวางกว่าเดิม เพื่อขยายความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องมีแม้ว่ารัฐจะไม่ได้มีการกระทำความผิดนั้นก็ตามแนวคิดดังกล่าวเป็นผลมาจากความต้องการของสังคมที่จะไม่ปล่อยให้เกิดกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้น แต่ปราศจากผู้ชดเชยเยียวยาค่าเสียหาย เช่นนั้นแล้วทุกคนในชาติจึงต้องร่วมช่วยเหลือเกื้อกูลกันในชาติ (Solidarité nationale)³⁷ เพื่อจัดให้มีช้อยกเว้นในบางกรณีที่ถูกถือว่าเป็นความรับผิดชอบของรัฐโดยปราศจากความผิด แนวคิดตั้งอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ที่ไม่เท่าเทียมกันระหว่างรัฐและประชาชน เพราะรัฐมีอำนาจตามกฎหมายที่สามารถกระทำการใด ๆ เพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ซึ่งการกระทำเพื่อประโยชน์สาธารณะของรัฐนั้น อาจจะไปกระทบกระเทือนถึงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนและก่อให้เกิดความเสียหายได้ รัฐในฐานะที่

³⁵ จีรวัฒน์ จงสงวนดี. การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส. หน้าที่ 11 . เข้าถึงจาก :

<https://7space.sgp1.cdn.digitaloceanspaces.com/2S58/1532980856.8f7b1b5c12ec6de875a08cc4e260fce7.pdf>. สืบค้นเมื่อ 15 ธค. 2562

³⁶ ปกิณกะ. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาหน้าท่วมของประเทศฝรั่งเศส. เข้าถึงจาก : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>. สืบค้นเมื่อ 12 ธ.ค. 2562

³⁷ ฌ็อง-โกสต์ เวเนเซีย. การพัฒนาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิด. หน้า 24.

เป็นตัวแทนของประชาชนทุกคน จึงจำเป็นต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว³⁸ ซึ่งรวมถึงการรับผิดชอบในกรณีที่เกิดภัยพิบัติขึ้นด้วย เพราะรัฐคือผู้ที่มีหน้าที่ต้องทำการป้องกันมิให้ภัยนั้นเกิดขึ้น หรือหากภัยนั้นได้เกิดขึ้นแล้วรัฐก็มีหน้าที่ต้องเยียวยาช่วยเหลือประชาชน ดังนั้นจึงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติไม่อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ

4.3 การแบ่งหมวดหมู่กฎหมายในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมฝรั่งเศส

สำหรับในประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมนี้ มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ทั้งทางธรรมชาติและที่มนุษย์สร้างขึ้นอยู่ด้วย โดยมีการแบ่งไปตามแต่ละภัยทางธรรมชาติ โดยประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม แบ่งออกเป็นทั้งหมด 7 บรรพ (Livre) ด้วยกัน โดยในแต่ละบรรพ จะประกอบไปด้วย ลักษณะ (Titre) หมวด (Chapitre) ส่วน (Section) และส่วนย่อย (sous-section) และแต่ละมาตราและวรรค โดยหลักการพื้นฐานด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม ได้มีการนำมาใส่ไว้ในประมวล ซึ่งอยู่ใน

บรรพที่ 1 เป็นบรรพว่าด้วย “บทบัญญัติทั่วไป” แบ่งเป็น 5 ลักษณะด้วยกัน

ลักษณะที่ 1 หลักพื้นฐานเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อม

ลักษณะที่ 2 หลักว่าด้วยข้อมูลข่าวสารให้กับประชาชนและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม

ลักษณะที่ 3 โครงสร้างสถาบันทางการเมือง หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ขอบเขตอำนาจหน้าที่

ลักษณะที่ 4 สมาคมภาคเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการด้านสิ่งแวดล้อม

ลักษณะที่ 5 บทบัญญัติเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณ

สำหรับในบรรพต่อ ๆ มาเป็นเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่แยกเป็นหมวดของทรัพยากรแต่ละประเภท

บรรพ 2 เป็นบรรพที่ว่าด้วย “คุณภาพชีวิต” ประกอบไปด้วย 2 ลักษณะคือ

ลักษณะที่ 1 น้ำ แหล่งน้ำ และทะเล

ลักษณะที่ 2 อากาศ และชั้นบรรยากาศ

บรรพที่ 3 เป็นบรรพที่ว่าด้วย “การจัดการพื้นที่ทางธรรมชาติ” ทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็น แม่น้ำลำคลอง สวนสาธารณะ วนอุทยาน อุทยานแห่งชาติ เขตพื้นที่เพาะปลูกเกษตรกรรม รวมถึงกรอบในการเข้าถึงและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้

³⁸ นายชาญวิทย์ ชัยกันย์ และคณะ. ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย. หน้า 46

บรรพที่ 4 เป็นบรรพที่ว่าด้วย “การปกป้องและการจัดการพื้นที่ป่า สัตว์ป่าตามธรรมชาติ” ซึ่งบัญญัติถึงการล่าสัตว์และการทำประมงด้วย

บรรพที่ 5 เป็นบรรพที่มีเนื้อหาสาระมากที่สุดในประมวลกฎหมาย โดยเป็นบทบัญญัติที่กล่าวถึง “ภัยที่เกิดขึ้นจากน้ำมีมนุษย์” โดยแบ่งเป็น 7 ลักษณะด้วยกัน

ลักษณะที่ 1 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับโรงงานขนาดใหญ่ รวมถึงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ในการอนุมัติอนุญาตการจัดการและควบคุม

ลักษณะที่ 2 เป็นบทบัญญัติที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ทางเคมี รวมถึงผลิตภัณฑ์อแกนิค และการอนุมัติอนุญาตและการควบคุมในตลาด

ลักษณะที่ 3 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องเกี่ยวกับการตัดต่อทางพันธุกรรม หรือ GMO

ลักษณะที่ 4 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเรื่องขยะ การจัดเก็บ กำจัด และรวมถึงขยะทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

ลักษณะที่ 5 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยเขตอุตสาหกรรมที่มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมสูง ทั้งทางมลพิษและขยะ

ลักษณะที่ 6 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยความเสี่ยงด้านภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่นน้ำท่วม รวมถึงแผนในการป้องกันและรับมือภัยพิบัติ และการกำหนดพื้นที่เสี่ยงภัย

ลักษณะที่ 7 เป็นบทบัญญัติว่าด้วยมลพิษทางเสียงที่เกิดจากยานพาหนะทั้งทางรถยนต์และอากาศยาน

จะเห็นได้ว่า การบัญญัติกฎหมายที่กระจัดกระจายที่ถูกตรารขึ้นในช่วงเวลาที่ต่างกันมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมายแบบในประเทศฝรั่งเศสนั้น มีข้อดีหลายประการ เพื่อให้ประชาชน รวมถึงผู้ใช้กฎหมายสามารถเข้าถึงกฎหมายและบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเป็นระบบมากยิ่งขึ้น ลดการดำเนินการที่ซ้ำซ้อน และมีการกำหนดโครงสร้างหน่วยงานและแผนการดำเนินงานไว้อย่างชัดเจน

บทที่ 5 การรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในประเทศไทย

ในปัจจุบันกฎหมายที่กำหนดกลไกในการรับมือ ป้องกัน ลดความเสี่ยง ตลอดจนเยียวยาแก้ไขภัยพิบัติของไทยนั้น ยังคงล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพภัยพิบัติที่เปลี่ยนแปลงไป และยังคงไม่ได้จัดระเบียบเป็นหมวดหมู่ให้ง่ายต่อความเข้าใจ ทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากมีความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมาย และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับภัยพิบัติในระดับที่ต่ำ ตลอดจนกฎหมายที่กำหนดขั้นตอน อำนาจหน้าที่ ผู้รับผิดชอบในแต่ละภัยนั้นมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย ซ้ำซ้อน ขึ้นต่อหลายหน่วยงาน หลายกระทรวง การจัดเรียง “หมวดหมู่” ของกฎหมายอย่างเป็นระบบผ่านการจัดทำประมวลกฎหมาย จะทำให้เกิดความรู้ความเข้าใจด้านกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติเกิดขึ้นอย่างเป็นระบบสามารถเข้าใจและเข้าถึงกฎหมายได้ง่าย ตลอดจนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้นและมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และช่วยให้กฎหมายมีความเป็นระบบ ซึ่งจะช่วยให้ขอบข่าย อำนาจหน้าที่ และภารกิจของหน่วยงานรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน ซึ่งจากการสำรวจกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของไทย พบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

5.1 กฎหมายกลาง

กฎหมายกลางเกี่ยวกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ กฎหมายที่กำหนดหลักการเกี่ยวกับการให้อำนาจแก่ฝ่ายรัฐบาลไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้ฝ่ายบริหารสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างทันที่ โดยเฉพาะภัยพิบัติที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงหรืออธิปไตยของชาติ เช่น ภัยก่อการร้าย วินาศกรรม หรือภัยอื่น ๆ ที่มีความเสียหายร้ายแรงและต้องได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วน รัฐบาลก็สามารถใช้อำนาจจากกฎหมายเหล่านี้เพื่อทำการเข้าระงับเหตุดังกล่าวได้ เช่น การประกาศใช้กฎอัยการศึกในพื้นที่ที่มีความไม่สงบในบางส่วนของพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ หรือการประกาศใช้พระราชบัญญัติการบริการราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน เพื่อทำการงดเว้นการใช้กฎหมายหรือจำกัดสิทธิบางประการของประชาชน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการได้อย่างคล่องตัวและรวดเร็วมากขึ้น เป็นต้น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- (2) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550
- (3) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
- (4) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
- (5) พระราชบัญญัติสภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559

- (6) พระราชบัญญัติกฎหมายการศึกษา พ.ศ. 2457
- (7) ประมวลรัฐฎการ
- (8) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
- (9) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561
- (10) พระราชบัญญัติวินัยการการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
- (11) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552

เห็นได้ว่ากฎหมายกลางนั้นเป็นกฎหมายที่มุ่งกำหนดไปในเชิงหลักการ ในการใช้อำนาจของรัฐบาล ว่าหากเกิดสาธารณภัยขึ้นแล้ว รัฐบาลจะมีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการเช่นใด และสามารถกระทำการใดได้บ้าง ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ดังนั้นกฎหมายกลางจึงทำหน้าที่หลักเป็นเสมือนแหล่งที่มาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจของรัฐบาล แต่ไม่ได้มุ่งหมายกำหนดในแง่ของวิธีการหรือขั้นตอนการปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติแต่ละประเภทอย่างละเอียดชัดเจน

5.2 กฎหมายอื่นที่ให้อำนาจไว้

ในส่วนนี้เป็นการรวบรวมกฎหมายในชั้นพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดให้การจัดการและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ โดยให้อำนาจหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในการจัดการกับภัยพิบัติในลักษณะของหลักการ ซึ่งจะกำหนดขั้นตอนการดำเนินการไว้อย่างเป็นระบบ เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่กำหนดให้ส่วนท้องถิ่น ส่วนภูมิภาคและฝ่ายทหารต้องร่วมกันในการจัดการภัยพิบัติในพื้นที่ เป็นต้น ซึ่งมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินพ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงปัจจุบัน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553
- (2) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
- (3) พระราชบัญญัติ สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2552
- (4) พระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- (5) พระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552
- (6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

5.3 กฎหมายเกี่ยวกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยถือว่าเป็นหน่วยงานแกนกลางในการดำเนินการของรัฐ เพื่อจัดการกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นทุกประเภท จึงต้องมีกฎหมายที่ให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะอันได้แก่ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เพื่อให้ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีความชัดเจนในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติทั้งในด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่และขั้นตอนการปฏิบัติเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น

อย่างไรก็ตาม ลำพังเพียงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ก็ไม่อาจก่อให้เกิดมาตรการด้านกฎหมายที่สมบูรณ์ได้ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่ต้องการความยืดหยุ่นในการทำงานที่ค่อนข้างสูง เพราะภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งมักเกิดขึ้นพร้อมกับเงื่อนไขเฉพาะ เช่น ภัยน้ำท่วมในแต่ละครั้งก็มีปัญหาความกดอากาศที่ต่างกันหรือมีภาวะน้ำทะเลหนุนที่ต่างกัน ตลอดจนมีปัจจัยอื่นเข้ามาแทรกซ้อนอยู่เสมอ จึงจำเป็นที่จะต้องอาศัยอำนาจจากกฎหมายอื่น ๆ ในลำดับรองประกอบกันในการดำเนินงาน เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัวและทันต่อการเปลี่ยนแปลง เช่น การตรากฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในของกระทรวงมหาดไทย การออกระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การบัญญัติข้อกำหนดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตลอดจนการอาศัยกฎหมายจากฝ่ายบริหารประกอบกัน เป็นต้น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยมีดังนี้

1. การแบ่งส่วนราชการ

- (1) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557
- (2) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

2. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง

- (1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดตั้งยามท้องถิ่น พ.ศ. 2497
- (2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553
- (3) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติว่าด้วยค่าใช้จ่ายของอาสาสมัครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2560
- (4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

3. ข้อกำหนดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

- (1) ประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเรื่องรายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและกำหนดราคากลางสิ่งของสำรองจ่าย พ.ศ. 2551
- (2) ข้อกำหนดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสิ่งของสำรองจ่ายช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2547

4. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

- (1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอัคคีภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2538
- (2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอัคคีภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543
- (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอัคคีภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
- (4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอัคคีภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548
- (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอัคคีภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550
- (6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารระบบการเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

5. ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดภาพเครื่องหมายราชการตามพระราชบัญญัติ เครื่องหมายราชการ พ.ศ. 2482 (ฉบับที่ 248)

5.4 กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

ในส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมกฎหมายในระดับชั้นต่าง ๆ ซึ่งกระจัดกระจายกันอยู่ เช่น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา กฎ ระเบียบ ประกาศ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในแต่ละประเภทซึ่งมีขอบเขตที่ค่อนข้างกว้าง โดยเฉพาะในประเด็นเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันการเกิดภัยพิบัติ ที่มักเกี่ยวข้องกับการกำหนดมาตรฐาน แนวทาง และเกณฑ์การดำเนินการต่าง ๆ ของทั้งภาครัฐและเอกชน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อสังคม และลดความเสี่ยงจากการดำเนินการนั้น ๆ เช่น ด้านการบริหารจัดการน้ำ ด้านการผังเมือง ด้านการประกอบธุรกิจปิโตรเลียม แก๊ส และการขนส่ง ด้านการควบคุมมลพิษ ด้านการเกษตรและปศุสัตว์ รวมถึงการกำหนดแนวทางปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินขึ้นในภัยแต่ละรูปแบบ เช่น แนวทางการจัดการเมื่อท่อขนส่งแก๊สระเบิด เป็นต้น

จากการรวบรวมกฎหมายพบว่า กฎหมายเหล่านี้มีความกระจัดกระจายกันเป็นอย่างมาก ไม่มีความเชื่อมโยงในทิศทางเดียวกัน บางส่วนมีความล้าหลัง ทำให้ยากต่อการนำไปใช้ และเนื่องจากภัยในปัจจุบันมักมีความซับซ้อนและอยู่ในความรับผิดชอบที่คาบเกี่ยวกันในหน่วยงานรัฐหลายหน่วยงาน เช่น ปัญหาการป้องกัน

การแพร่ระบาดของไวรัส COVID-19 ที่แม้ว่ากระทรวงสาธารณสุขจะเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงแต่ก็มีส่วนคาบเกี่ยวกับหน่วยงานอื่นในการจัดมาตรการป้องกัน เช่น กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาที่ต้องประสานความร่วมมือกันในการตรวจคัดกรองนักท่องเที่ยวที่เดินทางมาจากพื้นที่ที่มีความเสี่ยง กระทรวงคมนาคมที่ต้องจัดให้มีการคัดกรองผู้โดยสารที่มีความเสี่ยง กระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงพาณิชย์ที่ต้องเข้ามาควบคุมการผลิตและการจัดจำหน่ายหน้ากากอนามัย ให้เพียงพอต่อความต้องการของประชาชนและต่อการใช้ในด้านสาธารณสุข การดำเนินการร่วมกันระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ต้องอาศัยการแบ่งกันข้อมูลและการทำงานร่วมกันโดยมีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นแกนกลางในการจัดการ เป็นต้น ซึ่งจากการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติพบว่ามีดังนี้

1. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562
2. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึงที่ 7 พระราชกำหนดฯ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ)
3. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (ฉบับปัจจุบัน แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และที่ 3)
4. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
 - (1) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมเคมี
 - (2) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553
 - (3) ประกาศนอ. ที่79/2549 เรื่องการกำหนดอัตราการปล่อยมลสารทางอากาศจากปล่องของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม
 - (4) ประกาศกระทรวงทรัพยากรฯ เรื่อง กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมเคมีบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย
5. พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505
6. พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึง 5 พ.ศ. 2530)
7. พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
8. พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และที่ 3 พ.ศ. 2546)
9. พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526

- (1) ประกาศการประปานครหลวง เรื่องห้ามรถบรรทุกวัตถุอันตรายใช้ทางเลียบคลองประปา
10. พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึงที่ 4 พ.ศ. 2551)
11. พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2 ถึง 5 พ.ศ. 2558)
- (1) กฎกระทรวง กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. 2550
- (2) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตตัดแปลงอาคาร เพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้สามารถต้านแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว พ.ศ. 2555
- (3) กฎกระทรวง กำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2548
- (4) กฎกระทรวง กำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. 2552
- (5) กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (6) กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม พ.ศ. 2522
12. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550
13. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
14. พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562
- (1) กฎกระทรวงกำหนดมาตรการความปลอดภัยเกี่ยวกับระบบไฟฟ้าในโรงงาน พ.ศ. 2550
- (2) ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 62/2555 เรื่อง การรายงานผลการดำเนินงานตามแผนบริหารจัดการความเสี่ยงตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอันตรายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน
15. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
16. พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562
- (1) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2548
- (2) ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 46/2541 เรื่อง การกำหนดอัตราการปล่อยมลสารทางอากาศจากปล่องของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม
- (3) ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อกรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตสำหรับของที่เป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้

และวัตถุดิบ รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าว ที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าหรือเพื่อพาณิชย์
กรรม

(4) ข้อบังคับคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยว่าด้วยมาตรฐานระบบ
สาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการในนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2555

(5) ข้อบังคับคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ว่าด้วยมาตรฐานระบบ
สาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ พ.ศ. 2557

(6) ข้อบังคับคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
เงื่อนไขในการประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม (ฉบับที่4) พ.ศ. 2559

(7) ระเบียบกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการประเมินชี้บ่งอันตราย การประเมินความเสี่ยง และ
การจัดทำแผนการบริหารจัดการความเสี่ยง พ.ศ. 2543

(8) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องมาตรการควบคุมปริมาณความสกปรกของน้ำทิ้งจาก
ภาคอุตสาหกรรมฯ พ.ศ. 2551

(9) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษามาตรการป้องกันและ
แก้ไข ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย พ.ศ. 2552

17. พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

(1) กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย
อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2555

(2) ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดมาตรฐานอุปกรณ์คุ้มครองความ
ปลอดภัยส่วนบุคคล พ.ศ. 2554

(3) ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง สัญลักษณ์เตือนอันตราย เครื่องหมาย
เกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานและข้อความแสดงสิทธิ
และหน้าที่ของนายจ้าง พ.ศ. 2554

(4) ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดมาตรฐานเครื่องดับเพลิงแบบ
เคลื่อนย้ายได้

18. พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

19. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530

20. พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543

- (1) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง การจัดให้มีถังและลักษณะและการติดตั้งถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงรวมทั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 พ.ศ. 2558
21. พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
22. พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550
- (1) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดให้มีการประกันภัยความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากภัยอันเกิดจากการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 พ.ศ. 2549
- (2) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง ระบบรับและจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือถังสำหรับระบบควบคุมไอน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2553
- (3) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำเครื่องหมายแสดงในบริเวณเขตระบบการขนส่งน้ำมันทางท่อ พ.ศ. 2554
- (4) กฎกระทรวง ระบบการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ พ.ศ. 2556
- (5) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง กำหนดสถานที่ของท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่ไม่ถือเป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ พ.ศ. 2557
- (6) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการในกรณีเกิดอุบัติเหตุที่มีผลกระทบต่อระบบการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ พ.ศ. 2557
- (7) กฎกระทรวง สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2551
- (8) กฎกระทรวง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2552
- (9) กฎกระทรวง คลังน้ำมัน พ.ศ. 2556
- (10) ประกาศกระทรวงพลังงานเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดให้มีการประกันภัยความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าผู้ได้รับความเสียหายจากภัยอันเกิดจากการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 พ.ศ. 2557
- (11) ประกาศกระทรวงพลังงานเรื่อง หลักเกณฑ์การป้องกันการสะสมของประจุไฟฟ้าสถิต พ.ศ. 2560
- (12) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง ข้อกำหนดด้านความปลอดภัยของภาชนะบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว พ.ศ. 2560
- (13) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การติดตั้งตัวนำล่อฟ้า จำนวนและระยะห่างของตัวนำลงดิน ที่ถังเก็บน้ำมัน พ.ศ. 2559

23. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 (การบรรจุก๊าซ)
24. พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530
25. พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2543
26. พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559
 - (1) ประกาศคณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติเรื่อง กำหนดเกณฑ์ปริมาณรังสีในระดับที่ปลอดภัยเพื่อให้สถานประกอบการทางนิวเคลียร์พ้นจากการควบคุม พ.ศ. 2560
 - (2) ประกาศคณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ เรื่อง การจัดทำรายงานวิเคราะห์ความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ พ.ศ. 2560
27. พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510
28. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
29. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
30. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2544
31. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2551
32. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2562
 - (1) กฎกระทรวง พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
 - (2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
 - (3) กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
 - (4) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยของสถานที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ ที่กรมธุรกิจพลังงานรับผิดชอบ พ.ศ. 2550
 - (5) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการเก็บรักษา การกำหนดบุคลากรที่รับผิดชอบ และการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 สำหรับสถานที่ใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว ที่กรมธุรกิจพลังงานรับผิดชอบ พ.ศ. 2554
 - (6) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษา การขนส่ง การกำหนดบุคลากรที่รับผิดชอบและการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 สำหรับการค้าปลีกวัตถุอันตรายก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่กรมธุรกิจพลังงานรับผิดชอบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

- (7) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยของสถานบริการ
ก๊าซธรรมชาติที่กรมธุรกิจพลังงานมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ พ.ศ. 2546
- (8) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุ
อันตราย พ.ศ. 2534 ที่กรมประมงเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2551
- (9) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การกำหนดบริเวณอันตราย อุปกรณ์ไฟฟ้า เครื่องใช้ไฟฟ้า
ในการ ตรวจสอบและการออกหนังสือรับรองให้ผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2550
- (10) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรักษาและการใช้ก๊าซปิโตรเลียม
เหลวจากถังก๊าซหุงต้มในสถานที่ใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว พ.ศ. 2554
33. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550
- (1) ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยมาตรฐานการให้บริการในการประกอบ
กิจการไฟฟ้า ประเภทใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า พ.ศ. 2559
34. พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ.
2490
- (1) ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2556) เรื่อง ให้ดอกไม้เพลิงเป็นสินค้า
ที่ควบคุมฉลาก
35. ระเบียบองค์การสวนยาง ว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2518
36. พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503
37. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึงที่ 16)
38. พระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2549 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึงที่ 5)
39. พระราชบัญญัติทางหลวงพ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติทางหลวง ฉบับที่ 2 พ.ศ.
2549
40. แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 ฉบับแก้ไขถึง ฉบับที่ 11 พ.ศ. 2559
- (1) กฎกระทรวง ว่าด้วยความปลอดภัยในการขนส่ง พ.ศ. 2554
- (2) ข้อบังคับเจ้าพนักงานจราจรในทางพิเศษ เรื่อง การห้ามรถบรรทุกน้ำมันตั้งแต่ 6 ล้อขึ้นไป
และรถพ่วงเดินในทางพิเศษเฉลิมมหานคร ทางพิเศษศรีรัช และทางพิเศษฉลองรัช ระหว่างเวลา
ที่กำหนด พ.ศ. 2555
- (3) ข้อบังคับเจ้าพนักงานจราจรในทางพิเศษ เรื่อง การห้ามรถบรรทุกวัตถุอันตรายเดินในทาง
พิเศษ พ.ศ. 2555

41. พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562
42. พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555
43. ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2547
44. ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550
45. พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
46. พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2479
47. พระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. 2530
48. พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522
49. พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปศุสัตว์ในราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทโธปกรณ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงครามพ.ศ. 2495
50. พระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ พ.ศ. 2484
51. พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522
52. พระราชบัญญัติข้าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528
53. พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484
54. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534
55. พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. 2553
56. พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490
57. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521
58. พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558
 - (1) กฎกระทรวงว่าด้วยโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547
 - (2) กฎกระทรวง ว่าด้วยการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ. 2544
 - (3) ระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาด และการทำลายสัตว์หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด พ.ศ. 2547

- (4) ระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วยการทำลายสัตว์ที่เป็นโรคระบาดและการทำลายสัตว์ หรือซากสัตว์ที่เป็นพาหะของโรคระบาด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550
- (5) ระเบียบกรมปศุสัตว์ ว่าด้วย การอนุญาต การตรวจโรคและการทำลายเชื้อโรคในการเคลื่อนย้ายสัตว์หรือซากสัตว์ภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2546
- (6) ประกาศกรมปศุสัตว์ เรื่อง แต่งตั้งสารวัตรตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551
- (7) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดเขตปลอดโรคระบาดตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499
- (8) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดเขตปลอดโรคระบาดตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555
- (9) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง กำหนดเขตปลอดโรคระบาดตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555
- (10) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 พ.ศ. 2552
- (11) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง แต่งตั้งสัตวแพทย์ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499
- (12) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เรื่อง แต่งตั้งสัตวแพทย์ ตามพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2499 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

59. พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525

- (1) กฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525
- (2) กฎกระทรวง ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2529) ออกตามความในพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525
- (3) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525 พ.ศ. 2527
- (4) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2531) เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525
- (5) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของหน่วยงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต ในการผลิต ครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2552

- (6) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตผลิต
 ครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2552
60. พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
 61. พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507
 62. พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542
 63. หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546
 64. ประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประกาศ
 ภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินและการกำหนดประเภทภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขนาดเล็กและเฉพาะหน้า พ.ศ. 2548
 65. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบ
 กลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อน
 เสียหายในบางกรณี พ.ศ. 2559
 66. ข้อตกลงว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามระเบียบ
 กระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546
 ระหว่างกระทรวงกลาโหม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย
 กระทรวงสาธารณสุข และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 67. ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือ
 ผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2547
 68. ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดให้มีส้วมเคลื่อนที่
 หรือส้วมชั่วคราว กรณีเกิดสาธารณภัยหรือเหตุฉุกเฉิน พ.ศ. 2561
 69. ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน
 พ.ศ. 2562
 70. ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความ
 ช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือ ด้านพืช ด้านประมง ด้านปศุสัตว์
 และด้านการเกษตรอื่น พ.ศ. 2547
 71. ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการใช้เงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2554
 72. ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2536 ถึงฉบับที่ 4
 พ.ศ. 2562

73. ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการขอรับเงิน การพิจารณา และการขยายระยะเวลาในการขอรับเงินสงเคราะห์เนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543
74. พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พ.ศ. 2485 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2502
75. พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543
76. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547
77. กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการบำบัดภัยอันตรายจากสาธารณภัย พ.ศ. 2554
78. พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544
79. พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551
80. ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาลดหรือยกเว้นการเก็บค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2536
81. พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาพาสยาม พ.ศ. 2461
82. พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509
83. กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2545
84. พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

5.5 กฎหมายว่าด้วยความรับผิด

กฎหมายว่าด้วยความรับผิด คือกฎหมายที่กำหนดบทความรับผิดสำหรับผู้ที่ก่อให้เกิดภัยต่อสาธารณะหรือเป็นผู้เกี่ยวข้องที่ก่อให้เกิดภัยนั้น ตลอดจนผู้ที่ฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าหน้าที่ขณะที่เกิดภัย โดยมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางแพ่ง ซึ่งกฎหมายหลักมีดังนี้

1. ประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิด ลักษณะ 1 ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หมวดที่ 1 หมวดที่ 2 และหมวดที่ 3
2. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. 2560

3. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
4. พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

5.6 คู่มือเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ

คู่มือเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ คือสิ่งที่รัฐพึงจัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางให้กับประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้ในการป้องกัน แก้ไข ฝ้าระวัง ตลอดจนการเอาตัวรอดจากภัยพิบัตินั้น โดยจัดทำเป็นแนวทางเบื้องต้นเพื่อลดความสูญเสียต่อชีวิตให้ได้มากที่สุดเป็นลำดับแรก และป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นเป็นลำดับรอง ดังเช่นในกรณีเหตุการณ์อุทกภัยที่จังหวัดนครราชสีมา เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2563 ที่ผ่านมา ซึ่งเหตุการณ์นี้เป็นสาธารณภัยที่ไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศไทยมาก่อน ประชาชนจึงขาดความรู้ในการรับมือและขาดความสามารถในการเอาตัวรอด ทำให้มีผู้ได้รับบาดเจ็บกว่า 60 ราย และเสียชีวิตกว่า 30 ราย ดังนั้นรัฐจึงควรจัดทำคู่มือการจัดการภัยพิบัติพื้นฐานทุกประเทศแม้ว่าภัยนั้นจะไม่เคยเกิดขึ้นในประเทศมาก่อนก็ตาม เพื่อเป็นการสร้างมาตรการเชิงป้องกันไว้ก่อน ปัจจุบันคู่มือการจัดการภัยพิบัติของไทยมีดังนี้

1. คู่มือแนวทางการดำเนินการตามนโยบายชุดลอกแหล่งน้ำเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภัยหรือภัยแล้ง
2. คู่มือประชาชน ในการเตรียมตัวให้รอด ปลอดภัยจากภัยพิบัติ
3. คู่มือแนวทางการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
4. คู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559

บทที่ 6 การแบ่งหมวดหมู่กฎหมายเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายภัยพิบัติ

การแบ่งหมวดหมู่กฎหมายเพื่อนำมาร้อยเรียงเป็นประมวลกฎหมายนั้น มิใช่การนำเอากฎหมายต่าง ๆ มาร้อยเรียงต่อกันตามอำเภอใจแต่อย่างใด หากแต่เป็นการนำเอากฎหมายที่เกี่ยวข้องกันมาร้อยเรียงกันตามลำดับเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกันและมีความสัมพันธ์กันในเชิงเนื้อหา เพื่อให้สามารถทำความเข้าใจได้โดยง่าย เกิดความเป็นระบบ และเพื่อให้ง่ายต่อการนำใช้ของทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชนอย่างครอบคลุม ตั้งแต่ก่อนเกิดภัยพิบัติ ระหว่างเกิดภัย และการเยียวยาฟื้นฟูผลกระทบที่เกิดจากภัยพิบัติ ดังนั้นเพื่อเป็นการรวบรวมกฎหมายที่กระจัดกระจายกันอยู่เข้าไว้ด้วยกัน การแบ่งหมวดหมู่กฎหมายดังกล่าวจึงต้องออกแบบให้มีความครอบคลุมต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องภัยพิบัติทั้งหมด อย่างไรก็ตามการแบ่งหมวดหมู่ของกฎหมายเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายนั้นสามารถทำได้หลากหลายรูปแบบ โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการแบ่งหมวดหมู่ของกฎหมาย เช่น การจัดเรียงตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย หรือ การจัดเรียงตามลักษณะโทษทางกฎหมาย หรือ การจัดเรียงตามเนื้อหาของกฎหมาย เป็นต้น

การแบ่งประเภทหมวดหมู่ของกฎหมายภัยพิบัติเพื่อนำมาร้อยเรียงเป็นเค้าโครงของประมวลกฎหมายภัยพิบัติ มีเป้าประสงค์เพื่อให้เข้าใจได้โดยง่าย และเกิดความเป็นระบบระเบียบจากกฎหมายที่กระจัดกระจายกันอยู่ ซึ่งหากพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติจะสามารถจัดทำเป็นตัวอย่างเค้าโครงประมวลกฎหมายภัยพิบัติได้ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ว่าด้วยกฎหมายกลาง

กฎหมายกลาง หมายถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในลักษณะกว้าง ๆ ถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจและกำหนดหน้าที่ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการรับมือกับภัยพิบัติและเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 172 บัญญัติว่า “ ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศ ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ พระมหากษัตริย์จะทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติก็ได้” จากมาตรานี้จึงทำให้รัฐบาลมีอำนาจในการตราพระราชกำหนดเพื่อสามารถระงับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นอย่างร้ายแรงได้ทันทั่วที่เป็นต้น หรือจากประมวลรัษฎากร มาตรา 3 ที่กำหนดว่า “บรรดารัษฎากรประเภทต่าง ๆ ซึ่งเรียกเก็บตามประมวลรัษฎากรนี้ จะตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อการต่อไปนี้ได้ คือ (1) ลดอัตราหรือยกเว้นเพื่อให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ กิจการหรือ สภาพของท้องถิ่นที่บางแห่งหรือทั่วไป” จากบทบัญญัตินี้จึงทำให้รัฐบาลมีอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีในบางท้องถิ่นที่เกิดภัยพิบัติให้กับ

ผู้ประสบภัยได้ อันเป็นการช่วยเหลือประชาชนในทางหนึ่งนั่นเอง ตัวอย่างการร้อยเรียงกฎหมายส่วนที่หนึ่ง หรือส่วนว่าด้วยกฎหมายกลางสามารถกระทำดังนี้

- (1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560
- (2) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550
- (3) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561
- (4) พระราชบัญญัติ สภาความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2559
- (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2552
- (6) ประมวลรัษฎากร

จะเห็นได้ว่าจากตัวอย่างกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจกับรัฐบาลและกำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามอย่างกว้าง ๆ ซึ่งไม่ได้กำหนดอย่างเฉพาะไว้ แต่ทว่ากฎหมายเหล่านี้กลับมิได้กล่าวถึงการจัดการภัยพิบัติเป็นการเฉพาะเจาะจง แต่เป็นกฎหมายที่กำหนดในเชิงหลักการ หรืออาจเรียกว่าเป็นกฎหมายแม่บทที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่รัฐและเป็นที่มาของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในลำดับรองลงมา ดังนั้นกฎหมายจำพวกนี้จึงควรนำมาร้อยเรียงเป็นส่วนแรกในการจัดทำประมวลกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติ

ส่วนที่ 2 กฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ

กล่าวได้ว่ากฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติโดยตรงนั้นเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก เปรียบเหมือนหัวใจของการระงับเหตุหรือบรรเทาเหตุเมื่อสาธารณภัยเกิดขึ้น เพราะหากขั้นตอนนี้เป็นไปอย่างล่าช้าหรือขาดประสิทธิภาพแล้ว บรรดาภัยพิบัติที่เกิดขึ้นย่อมส่งผลกระทบได้อย่างเท่าทวีคูณ เช่น หากเกิดเหตุไฟไหม้ป่าขึ้นแล้วเจ้าหน้าที่ไม่สามารถทำการระงับเหตุได้โดยเร็ว ไฟป่านั้นย่อมไหม้ลุกลามออกไปเป็นวงกว้าง ก่อให้เกิดความเสียหายได้อย่างมหาศาล การฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิมก็จะต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมากและกระทำด้วยความยากลำบากเช่นเดียวกัน ดังนั้นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้เข้าไว้ด้วยกันย่อมทำให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถทำงานร่วมกันได้อย่างบูรณาการ และลดความซ้ำซ้อนลงได้ทั้งในส่วนของตัวบทกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน และภารกิจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานที่อาจต้องทำงานร่วมกันเมื่อเกิดเหตุสาธารณภัย

อย่างไรก็ตามการจัดการภัยพิบัตินั้นมีความสำคัญในหลายมิติทั้งในด้านขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ และด้านขั้นตอนและวิธีการ ซึ่งทั้งสองอย่างนี้ล้วนอยู่ภายใต้กระบวนการของกฎหมาย ดังนั้นการจัดทำระบบกฎหมายให้มีประสิทธิภาพจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อการจัดการภัยพิบัติ การรวบรวมกฎหมายในส่วนนี้จึงเป็นการรวมเอากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิธีการจัดการภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ มาร้อยเรียงต่อกันอย่างเป็นระบบ

เช่น กฎหมายที่ระบุถึงอำนาจหน้าที่ วิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานเมื่อเกิดภัย โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น สองลักษณะใหญ่ๆ ดังนี้

2.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ กฎหมายที่ให้อำนาจกับเจ้าหน้าที่รัฐใน ลักษณะที่มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ ว่ามีเจ้าหน้าที่และหน่วยงานราชการส่วน ใดบ้างที่ต้องรับผิดชอบหรือปฏิบัติหน้าที่เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหาร จัดการภัยพิบัติ เช่น พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 มาตรา มาตรา 11 ที่ กำหนดว่า

“ให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติเสนอ กปภ.ช. เพื่อขออนุมัติต่อ คณะรัฐมนตรี

(2) จัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อหามาตรการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้มีประสิทธิภาพ

(3) ปฏิบัติการ ประสานการปฏิบัติให้การสนับสนุน และช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และให้การสงเคราะห์เบื้องต้น แก่ผู้ประสบภัย ผู้ได้รับอันตราย หรือผู้ได้รับความเสียหายจากสาธารณภัย

(4) แนะนำ ให้คำปรึกษา และอบรมเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแก่หน่วยงานของ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานภาคเอกชน

(5) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินการตามแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในแต่ละระดับ...”

จะเห็นว่าจากมาตรานี้ได้กำหนดให้กรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานแกนกลาง ในการบริหารจัดการภัยพิบัติและมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ ซึ่งเปรียบเสมือนศูนย์กลาง ของการจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ ที่ต้องทำการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในทุกมิติ เช่น การวางแผน ป้องกัน การให้ความสนับสนุนแก่หน่วยงานอื่นเมื่อเกิดภัยพิบัติ ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามแผนที่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

หรืออีกหนึ่งตัวอย่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติ เช่น พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548 มาตรา 5 ที่กำหนดว่า

“เมื่อปรากฏว่า มีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น และนายกรัฐมนตรีเห็นสมควรใช้กำลังเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือน หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ร่วมกันป้องกัน แก้ไข ปรามปราม ระงับยับยั้ง ฟื้นฟู หรือช่วยเหลือประชาชน ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อบังคับใช้พระราชอำนาจหรือในบางเขตบางท้องที่ได้ตามความจำเป็นแห่งสถานการณ์ ในกรณีที่ไม่อาจขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีได้ทันที่ นายกรัฐมนตรีอาจประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินไปก่อน แล้วดำเนินการให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในสามวัน หากมิได้ดำเนินการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในเวลาที่กำหนด หรือคณะรัฐมนตรีไม่ให้ความเห็นชอบให้การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินดังกล่าวเป็นอันสิ้นสุดลง

การประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตลอดระยะเวลาที่นายกรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่เกินสามเดือนนับแต่วันประกาศ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลา ให้นายกรัฐมนตรี โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี มีอำนาจประกาศขยายระยะเวลาการใช้บังคับออกไปอีกเป็นคราว ๆ คราวละไม่เกินสามเดือน”

จากมาตรานี้เห็นได้ว่าเมื่อปรากฏว่ามีสถานการณ์ฉุกเฉินเกิดขึ้น กฎหมายได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีสามารถรวมอำนาจสั่งการไว้ที่จุดเดียวได้ เพื่อให้กำหนดตัวผู้รับผิดชอบที่มีอำนาจสั่งการและให้มีสื่อสารเพียงช่องทางเดียว อันเป็นการช่วยให้เกิดความรวดเร็วในการบริหารหรือการระงับภัยพิบัตินั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ จากนั้นจึงค่อยดำเนินการเพื่อขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ดังเช่นในปี พ.ศ. 2548 ที่เกิดภัยสึนามิขึ้นในบริเวณภาคใต้ฝั่งอันดามันของไทย ในจังหวัดภูเก็ตและพังงา เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้ตรา “พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548” นี้ขึ้นมาเป็นต้น โดยการร้อยเรียงกฎหมายด้านการบริหารจัดการภัยพิบัตินี้จะสามารถแบ่งออกได้อีกเป็น 2 ส่วนย่อยดังนี้

2.1.1 ส่วนที่เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจนาจกับรัฐบาลในการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ให้กับรัฐบาลในการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยทั้งในลักษณะอำนาจทางบริหารและในลักษณะของอำนาจทางปกครองของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี มีดังนี้

- (1.) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550
- (2.) พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2548
- (3.) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. 2551
- (4.) พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พ.ศ. 2457

(5.) กฎหมายว่าด้วยการเตือนภัยพิบัติและการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแจ้งเตือนเพื่อทำการอพยพประชาชนออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย เมื่อพบว่าพื้นที่นั้นมีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดภัยพิบัติ เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารระบบการเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562 ที่กำหนดถึงรูปแบบวิธีการเตือนภัย เพื่อให้ประชาชนรับทราบก่อนที่ภัยนั้นจะมาถึง ซึ่งหากเกิดภัยขึ้นแล้วก็จะสามารถลดการสูญเสียได้เป็นอย่างมาก ทั้งในแง่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน กฎหมายว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือก่อนเกิดภัยพิบัติมีดังนี้

- (1) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2538
- (2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2543
- (3) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546
- (4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2548
- (5) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2550
- (6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการบริหารระบบการเตือนภัยพิบัติแห่งชาติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.

2562

- (7) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. 2551

2.1.2 ส่วนที่เป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจกับฝ่ายเจ้าหน้าที่ของรัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ กฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในภาคส่วนต่าง ๆ ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เช่น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของเมืองพัทยาและกรุงเทพฯ เป็นต้น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีดังนี้

- (1.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 8 พ.ศ. 2553
- (2.) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 12 พ.ศ. 2552
- (3.) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2552
- (4.) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
- (5.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2552
- (6.) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

2.1.3 กฎหมายเกี่ยวกับกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง คือ กฎหมายเฉพาะของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เนื่องจากเป็นหน่วยงานแกนกลางในการบริหารจัดการภัยพิบัติ โดยในส่วนนี้จะสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วนย่อยดังนี้

2.1.3.1 การแบ่งส่วนราชการภายในกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(1.) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2557

(2.) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยกระทรวงมหาดไทย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2560

(3.) ประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการประกาศภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินและการกำหนดประเภทภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินขนาดเล็กและเฉพาะหน้า พ.ศ. 2548

2.1.3.2 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

(1.) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดตั้งยามท้องถิ่น พ.ศ. 2497

(2.) ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การแต่งตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2553

(3.) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติว่าด้วยค่าใช้จ่ายของอาสาสมัครในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2560

(4.) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเบิกค่าใช้จ่ายให้แก่อาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2560

2.1.3.3 ข้อกำหนดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีดังนี้

(1.) ประกาศกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เรื่อง รายละเอียดคุณลักษณะเฉพาะและกำหนดราคากลางสิ่งของสำรองจ่าย พ.ศ.2551

(2.) ข้อกำหนดกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยว่าด้วยวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับสิ่งของสำรองจ่ายช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2547

2.2 กฎหมายด้านการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ

กฎหมายด้านการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ คือ กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการสามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดินเพื่อทำการป้องกันหรือบรรเทาสาธารณภัยได้ เช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 20 ที่กำหนดว่า “การตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้ (6) งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงิน

สำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ให้ตั้งได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในการป้องกันหรือแก้ไขสถานการณ์ อันกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนความมั่นคงของรัฐ การเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะร้ายแรง และภารกิจที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนของรัฐ ..”

จากมาตรานี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้รัฐบาลต้องเตรียมความพร้อมด้านการเงินการคลังให้มีความพร้อมเพียงพอต่อการเกิดขึ้นของภัยพิบัติร้ายแรง เพื่อให้สามารถใช้จ่ายเงินงบประมาณเพื่อบรรเทาสาธารณภัยที่มีความร้ายแรงได้อย่างทันท่วงที โดยให้ตั้งงบกลางไว้สำรองจ่ายเมื่อเกิดภัยพิบัติเป็นต้น และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 เป็นต้น หรืออีกหนึ่งตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ที่กำหนดว่า “ ให้มีเงินทุนจำนวนหนึ่งโดยให้รัฐมนตรีจ่ายจากคลัง เรียกว่า “เงินทุนสำรองจ่าย” เป็นจำนวนห้าหมื่นล้านบาท เงินทุนนี้ให้นำไปจ่ายได้ในกรณีที่มีความจำเป็น และเร่งด่วนเพื่อประโยชน์แก่ราชการแผ่นดิน และงบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็นไม่เพียงพอ ทั้งนี้ โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีและเมื่อได้จ่ายเงินไปแล้ว ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชดใช้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายเพื่อสมทบเงินทุนนั้นไว้จ่ายต่อไปในโอกาสแรก” จากมาตรานี้ทำให้รัฐบาลมีเงินสำรองเพียงพอต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะหากต้องเผชิญกับภัยพิบัติขนาดใหญ่เป็นต้น โดยการร้อยเรียงกฎหมายด้านการเงินการคลังที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติสามารถกระทำได้นี้

(1.) พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561

(2.) พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561

(3.) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอใช้งบประมาณรายจ่ายงบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เพื่อแก้ไขหรือเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในบางกรณี พ.ศ. 2559

จะเห็นได้ว่าทั้งในด้านการบริหารจัดการและการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ ต่างเป็นเรื่องที่สัมพันธ์กัน เพราะการกำหนดนโยบายเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัตินั้น หากปราศจากระบบการเงินการคลังที่มีประสิทธิภาพแล้วย่อมไม่สามารถกระทำให้นโยบายบรรลุได้โดยง่าย โดยเฉพาะในระหว่างที่เกิดภัยพิบัติขึ้น การรวบรวมกฎหมายทั้งสองส่วนนี้เข้าไว้ด้วยกัน ย่อมทำให้ง่ายต่อการนำใช้ของเจ้าหน้าที่และเกิดความเป็นระบบ ไม่เกิดความสับสนเมื่อนำใช้ ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการตามกฎหมายได้อย่างรวดเร็วเมื่อต้องดำเนินการบรรเทาสาธารณภัยแก่ประชาชน

ส่วนที่ 3 กฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติ

การแบ่งประเภทของภัยพิบัติตามสาเหตุการเกิดขึ้นของภัยพิบัติสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทหลัก คือ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ (Natural disaster) เช่น อุทกภัย วายตภัย ภัยแล้ง ภัยหนาว ภัยแผ่นดินไหวและแผ่นดินถล่ม ภัยโรคระบาดในมนุษย์ ภัยโรคระบาดในพืชและในสัตว์ ภัยภูเขาไฟระเบิด เป็นต้น ซึ่งภัยพิบัติที่เกิดจากธรรมชาตินี้เป็นภัยพิบัติที่พบได้บ่อยที่สุดและเป็นสิ่งที่ไม่อาจคาดเดาได้ล่วงหน้าอย่างแม่นยำในระยะเวลานานไกล และในบางครั้งภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติมักเกิดขึ้นอย่างกะทันหันและมีความรุนแรงสูง ดังนั้นจึงต้องมีการเตรียมความพร้อมอยู่เสมอเพื่อให้รับมือกับภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การกำหนดพื้นที่ที่ความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติให้มีความเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ เช่น การกำหนดเขตความเสี่ยงภัยแผ่นดินไหวจากพื้นที่ที่อยู่ในแนวบริเวณรอยเลื่อนของแผ่นเปลือกโลก การจัดทำแผนการเตือนภัย การซ้อมอพยพประชาชนออกจากพื้นที่เสี่ยงภัย หรือการจัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เป็นต้น

จะเห็นได้ว่ากระบวนการเหล่านี้ล้วนต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจของกฎหมายโดยเฉพาะในด้านการป้องกันและการลดความเสี่ยงของภัยที่อาจเกิดขึ้น เช่น การประกาศใช้พระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ก็เป็นอีกช่องทางหนึ่งที่ช่วยรักษาสภาพแวดล้อมให้อยู่ในสมดุล อันเป็นการลดความเสี่ยงและลดความรุนแรงของการเกิดภัยพิบัติลงได้

ภัยพิบัติประเภทที่สอง คือ ภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ เช่น ภัยก่อการร้ายภายในราชอาณาจักร วินาศภัย ภัยสงคราม และภัยทางอากาศหรือการโจมตีทางอากาศ เป็นต้น ภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ในปัจจุบันนั้นสามารถเกิดขึ้นได้หลากหลายรูปแบบและมักมีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ และการก่อเหตุมักมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป เช่น กลุ่มผู้ขัดแย้งทางการเมือง หรือกลุ่มผู้ขัดแย้งทางศาสนาหรือวัฒนธรรม หรือความขัดแย้งระหว่างรัฐกับรัฐ เป็นต้น แต่ในบางครั้งก็อาจไม่ปรากฏว่าผู้ก่อเหตุมีวัตถุประสงค์อันแอบแฝง เช่น การเผาป่าไม้ด้วยความคึกคะนอง หรือการกระทำที่ประมาทเลินเล่อของบุคคล หรืออุบัติเหตุเช่นรถบรรทุกแก๊สพลิกคว่ำและเกิดเหตุระเบิด เป็นต้น ดังนั้นการป้องกันการก่อเหตุภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ในทางหนึ่งจึงต้องอาศัยการข่าวกรองที่มีประสิทธิภาพ เพื่อทำการป้องกันและจับกุมผู้ประสงค์ร้ายได้ทันก่อนจะก่อเหตุความรุนแรงขึ้น ตลอดจนการกำหนดบทลงโทษตามกฎหมายที่มีความรุนแรง และการวางแผนเพื่อป้องกันการเกิดเหตุเป็นต้น

ว่าการแบ่งประเภทของภัยพิบัติโดยใช้เกณฑ์อย่างหยابนี้ ไม่เพียงพอต่อการจำแนกกฎหมายที่มีอยู่อย่างกระจุกกระจายได้ดีเท่าที่ควร เนื่องจากภัยพิบัติแต่ละประเภทมีลักษณะเฉพาะ ทั้งในรูปแบบการเกิดขึ้นของภัยพิบัติ การรับมือ และการบริหารจัดการเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ ดังนั้นการแบ่งกฎหมายในหมวดนี้จึงควรแบ่งตามลักษณะภัยที่เกิดขึ้นอย่างเป็นหมวดหมู่ที่สัมพันธ์กัน โดยพิจารณาจากกฎหมายที่มี

อยู่แล้ว เช่น กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม กฎหมายว่าด้วยทรัพยากรน้ำ กฎหมายว่าด้วยการเกษตร ประมง และการ ปศุสัตว์ เป็นต้น หากนำกฎหมายมาร้อยเรียงต่อกันตามแต่ละหมวดหมู่จะสามารถแบ่งออกได้เป็นส่วนย่อยดังนี้

3.1 กฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

ในส่วนนี้ จะเป็นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมในด้านต่าง ๆ เนื่องจากทรัพยากรธรรมชาติเป็นสิ่งที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและมีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศ เช่น ป่าไม้ อากาศ แร่และดิน คุณภาพแหล่งน้ำตามธรรมชาติ โดยการนำใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นต้องเป็นไปอย่างยั่งยืน มีการทดแทนส่วนที่นำไปใช้หรือรักษาทรัพยากรธรรมชาติไว้ในสภาพที่สามารถฟื้นฟูตัวเองได้ โดยไม่ก่อผลกระทบให้เกิดความเสียหายต่อชุมชนหรือผู้ที่อยู่อาศัยในเขตที่ได้รับการสัมปทาน เช่น การทำเหมืองแร่ผู้ที่ได้รับสัมปทานก็ต้องทำตามเกณฑ์มาตรฐานที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมกำหนดไว้ เช่น ต้องไม่ก่อให้เกิดมลพิษทางอากาศและทางน้ำเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐาน เป็นต้น หากผู้ที่ได้รับการสัมปทานทรัพยากรไม่ดำเนินการให้ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก็อาจเป็นต้นเหตุของการเกิดภัยพิบัติในอนาคตได้ เนื่องจากธรรมชาติขาดความสมดุล เช่น เกิดการเจือปนของสารเคมีในแหล่งน้ำของชุมชน เกิดโรคระบาดหรือก่อให้เกิดดินโคลนถล่มในกรณีของการสัมปทานป่าไม้ เป็นต้น ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติจากสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 เฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง คือ มาตรา 9 และมาตรา 10 ที่กำหนดว่า เมื่อเกิดภัยธรรมชาติขึ้นย่อมส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมอย่างรุนแรงรวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบต่าง ๆ ที่ตามมาจำนวนมาก ดังนั้นจึงได้กำหนดว่าในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือมีภัยอันตรายต่อประชาชนอันสืบเนื่องมาจากภัยธรรมชาติหรือเกิดการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้จะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อ ทรัพย์สินของประชาชนหรือของรัฐอย่างมาก นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือบุคคลใด กระทำการต่าง ๆ ซึ่งจะมีผลเป็นการควบคุมระงับหรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที่ทั้งนี้ เป็นการให้อำนาจสั่งการแก่นายกรัฐมนตรีโดยตรงทำให้การระงับเหตุร้ายที่เกิดขึ้นดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว ลดขั้นตอนต่าง ๆ และการสั่งการนี้มีผลกับบุคคลทั่วไปด้วยมิได้จำกัดแต่เฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น เพื่อให้การป้องกันแก้ไขเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

ในกรณีที่พบว่าบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำความผิดเพื่อไม่ให้เพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุภัยอันตรายนั้นด้วย อำนาจในการ

สั่งการนี้ นายกรัฐมนตรีสามารถมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดนั้นแทนตนได้ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อแก้ไขสถานการณ์ที่เกิดขึ้นไว้ล่วงหน้า เพื่อเป็นการป้องกันแก้ไข ระวังหรือบรรเทาเหตุฉุกเฉิน หรือเหตุภัยอันตรายจากภาวะมลพิษได้ เป็นต้น หากนำกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมาเรียบเรียงอย่างเป็นระบบเพื่อให้่ายต่อการค้นหาและการนำใช้ สามารถทำได้ดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2) พระราชบัญญัติ ส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558
- (3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และที่ 3
- (4) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2584 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึงที่ 7 รวมถึงพระราชกำหนดฯ

และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

- (5) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- (6) พระราชบัญญัติ แร่ พ.ศ. 2560
- (7) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- (8) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

จะเห็นได้ว่ากฎหมายเหล่านี้มีเพียงแต่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำใช้ทรัพยากร แต่ยังไม่ได้กำหนดมาตรฐานการใช้ทรัพยากรเหล่านั้นด้วยว่า จะต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบความเสียหายร้ายแรงต่อสิ่งแวดล้อม หรือผู้ที่อาศัยในบริเวณนั้น ๆ เช่น การวางหลักป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการปนเปื้อนในแหล่งน้ำของชุมชนจากการทำเหมือง หรือก่อให้เกิดอากาศเป็นพิษดังเช่น ปัญหาฝุ่น PM_{2.5} หรือปัญหาไฟป่าในภาคเหนือ เป็นต้น

3.2 กฎหมายป่าไม้ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมภัยพิบัติไฟป่า

ในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภัยพิบัติไฟป่าโดยตรง ซึ่งเป็นสาเหตุหลักของการเกิดปัญหาหมอกควันและอากาศเป็นพิษอันเป็นภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกัน เช่นนั้นแล้วในทางปฏิบัติจึงต้องอาศัยพระราชบัญญัติเกี่ยวกับป่าไม้ 4 ฉบับ ที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามจุดไฟเผาป่า และมีบทกำหนดโทษผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว ได้แก่

- (1) **พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484** มาตราที่เกี่ยวข้องกับควบคุมไฟป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2518 มีดังนี้ มาตรา 54 ห้ามมิให้ผู้ใดก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นุเบกษาหรือโดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา 54 ต้องระวางจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 50,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2-15 ปี และ ปรับตั้งแต่ 10,000-100,000 บาท

(2) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 14 กำหนดว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลยึดถือครอบครอง ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

มาตรา 31 กำหนดไว้ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 14 ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 6 เดือนถึง 5 ปี และปรับตั้งแต่ 5,000-50,000 บาท ในกรณีความผิดตามมาตรานี้ ถ้าได้กระทำเป็นเนื้อที่เกิน 25 ไร่ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ 2.1 ไม้สัก ไม้ยาง ไม้สนเขา หรือไม้หวงห้ามประเภท ข ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ 2.2 ไม้อื่นที่เป็นต้นหรือเป็นท่อนอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือทั้งสองอย่างรวมกันเกิน 20 ต้นหรือท่อน หรือรวมปริมาตรไม้เกิน 4 ลูกบาศก์เมตร หรือ 3.3 ต้นน้ำลำธาร ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีถึง 15 ปี และปรับตั้งแต่ 20,000 - 150,000 บาท (มาตรา 31 แก้ไขโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2522

(3) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 16 (1) กำหนดว่า ภายในเขตอุทยานแห่งชาติห้ามมิให้บุคคลใด (1) ยึดถือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงก่อกำสร้าง แผ้วถางหรือเผาป่า (16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิดหรือจุดดอกไม้เพลิง (19) ทั้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิง ซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง มาตรา 24 กำหนดไว้ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 5 ปี หรือปรับไม่เกิน 20,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ มาตรา 27 กำหนดไว้ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 16 (16) (19) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 500 บาท

(4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 38 วรรคแรก กำหนดว่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัดโค่น แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้อื่น หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์หรือปล่อยสัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษหรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า มาตรา 54 กำหนดไว้ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 38 ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปีหรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มาตรา 42 กำหนดว่า ในเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ (3) ยึดถือครอบครองที่ดิน หรือตัดโค่นแผ้วถาง เผา ทำลายต้นไม้อื่น หรือ

พฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้ลำน้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากอธิบดี หรือเมื่ออธิบดีได้ประกาศอนุญาตไว้เป็นคราว ๆ ในเขตห้ามล่าแห่งหนึ่งแห่งใดโดยเฉพาะ มาตรา 54 กำหนดไว้ว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา 42 วรรคสอง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 7 ปี หรือปรับไม่เกิน 100,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ³⁹

3.3 กฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากรน้ำ

ทรัพยากรน้ำนั้นถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญมากต่อมนุษย์ทั้งในด้านการอุปโภค บริโภค และต่อภาคการเกษตรที่เป็นเศรษฐกิจหลักของไทย และบ่อยครั้งที่น้ำเป็นสาเหตุของการเกิดภัยพิบัติของไทย โดยเฉพาะภัยแล้งและอุทกภัยที่มักเกิดขึ้นเป็นประจำในทุก ๆ ปี ดังนั้นจึงมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำโดยเฉพาะจำนวนมาก เพื่อให้สามารถบริหารจัดการน้ำได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505 มาตรา 12 ที่กำหนดว่า เพื่อประโยชน์ในการแบ่งปันน้ำโดยทั่วถึงกัน อธิบดีมีอำนาจกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำประตูกักน้ำ หรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำในคูน้ำ โดยให้เจ้าของที่ดินที่รับประโยชน์จากการนั้นออกค่าใช้จ่ายในการจัดทำตามส่วนเนื้อที่ดินของตน ในการจัดทำประตูกักน้ำหรือสิ่งอื่นที่ใช้ในการบังคับน้ำตามวรรคก่อน เจ้าของที่ดินจะจัดทำ หรือร่วมกันจัดทำตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่กำหนด โดยออกค่าใช้จ่ายเองก็ได้ จากมาตรานี้ทำให้เกิดการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงในแปลงการเกษตรต่าง ๆ อันเป็นการบริหารจัดการเพื่อลดปัญหาภัยแล้งหรือการขาดแคลนน้ำในทางหนึ่งเป็นต้น

อีกหนึ่งตัวอย่างของกฎหมายที่เกี่ยวข้องในหมวดนี้ เช่นข้อความในพระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 มาตรา 41 ที่กำหนดว่า การจัดสรรน้ำของประเทศพึงคำนึงถึงการบรรเทาสาธารณภัย และมาตรา 61 ที่กำหนดว่า ให้คณะกรรมการลุ่มน้ำจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้า โดยให้จัดทำเป็นแผนเพื่อเตรียมการรองรับทั้งกรณีปกติซึ่งสามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดภาวะน้ำแล้งในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งเป็นประจำ และกรณีที่เกิดภาวะน้ำแล้งอย่างรุนแรง แผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้งตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

- (1) หน่วยงานผู้รับผิดชอบหลักและหน่วยงานสนับสนุน
- (2) งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการ
- (3) การจัดเตรียมข้อมูลที่จะเป็นประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง

³⁹ ส่วนควบคุมและปฏิบัติการไฟฟ้า สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 9. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมไฟฟ้า เข้าถึงจาก <http://forestfire.dnp9.com/forestfire/web1/web/mainfile/Wvn1MeclQqby.pdf> สืบค้นเมื่อ 25 พ.ค. 2563

- (4) การเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทราบ
- (5) วิธีการควบคุมการใช้น้ำในพื้นที่
- (6) การหาแหล่งน้ำทดแทนและการขนส่งน้ำจากแหล่งน้ำทดแทนมายังพื้นที่ซึ่งเกิดภาวะน้ำแล้ง
- (7) การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภาวะน้ำแล้ง

ในการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำแล้ง ให้มีการบูรณาการร่วมกับแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติและแผนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และประชาชนในเขตลุ่มน้ำตามความเหมาะสม

จะเห็นได้ว่าการจัดสรรทรัพยากรน้ำนั้นเป็นส่วนที่มีความสำคัญอย่างมาก เพราะเป็นทรัพยากรที่ต้องใช้ในทุกภาคส่วนทั้งในด้านการอุปโภค บริโภค การเกษตร ภาคอุตสาหกรรม จึงต้องมีขั้นตอนการจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการขาดแคลนน้ำหรือภัยแล้งมีความรุนแรง ตลอดจนการควบคุมเก็บน้ำให้พอใช้และโดยมก่อกำเนิดน้ำท่วม เป็นต้น ดังนั้นกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรน้ำ จึงควรจัดแยกให้เป็นหมวดหมู่เฉพาะออกจากหมวดสิ่งแวดล้อม โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติคันและคูน้ำ พ.ศ. 2505
- (2) พระราชบัญญัติรักษาคล่อง ร.ศ. 121
- (3) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2530
- (4) พระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561
- (5) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และที่ 3 พ.ศ. 2546
- (6) พระราชบัญญัติรักษาคล่องประปา พ.ศ. 2526
- (7) พระราชบัญญัติการประปาส่วนภูมิภาค พ.ศ. 2522

3.4 กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ

ในห้วงระยะเวลา 5 ปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้ประสบกับปัญหามลพิษขนาดใหญ่ในหลาย ๆ ด้าน เช่น ปัญหามลพิษทางทะเลที่ประเทศไทยนั้นติดอันดับหนึ่งในห้าประเทศที่ทิ้งขยะพลาสติกลงทะเลมากที่สุด ปัญหาการจัดการขยะมูลฝอยและขยะติดเชื้อที่สามารถจัดเก็บได้ดีเท่าที่ควร ปัญหาการจัดการคุณภาพอากาศและเสียง เช่นฝุ่นละออง PM_{2.5} ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและรุนแรงในหลายจังหวัดโดยเฉพาะในเขตกรุงเทพและปริมณฑลเนื่องจากการจราจรที่แออัด และในเขตภาคเหนือที่มีปัญหาควนไฟป่า เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าการควบคุมมลพิษนั้นเป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะนอกจากจะช่วยให้คุณภาพสิ่งแวดล้อมอยู่ในเกณฑ์ที่ดีแล้ว ยังเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดภัยพิบัติแก่มนุษย์ในทางหนึ่งอีกด้วย โดย

หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในประเด็นนี้โดยตรงคือ กรมควบคุมมลพิษ ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดทำแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรการในการควบคุมป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากภาวะมลพิษ เสนอแนะการกำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมและมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด ตลอดจนการติดตามตรวจสอบคุณภาพสิ่งแวดล้อมและจัดทำรายงานสถานการณ์มลพิษของประเทศไทย ซึ่งการควบคุมมลพิษนั้นมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

- (1.) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- (2.) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- (3.) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535
- (4.) พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535
- (5.) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522
- (6.) พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522
- (7.) พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510
- (8.) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. 2511
- (9.) พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2521
- (10.) พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. 2535
- (11.) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- (12.) พระราชบัญญัติส่งเสริมและอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- (13.) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546
- (14.) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดมาตรฐานควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสียจากโรงงานอุตสาหกรรมเคมี
- (15.) ประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดประเภท ขนาด และวิธีปฏิบัติสำหรับโครงการหรือกิจการ ที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน จะต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2553
- (16.) ประกาศกนอ.ที่79/2549เรื่องการกำหนดอัตราการปล่อยมลสารทางอากาศจากปล่องของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม
- (17.) ประกาศกระทรวงทรัพยากรฯ เรื่อง กำหนดให้โรงงานอุตสาหกรรมเคมีบางประเภทเป็นแหล่งกำเนิดมลพิษที่จะต้องถูกควบคุมการปล่อยทิ้งอากาศเสีย

3.5 หมายความว่าด้วยโรคระบาด การเกษตร ประมงและการปศุสัตว์

สำหรับประเทศไทยนั้นภาคการเกษตร ประมง และการปศุสัตว์นั้น ถือได้ว่าเป็นอาชีพของประชากรส่วนใหญ่ของไทย ซึ่งเป็นกลุ่มอาชีพที่ต้องพึ่งพิงสภาพแวดล้อมและอากาศเป็นสำคัญในการประกอบอาชีพ เช่น การทำการเกษตรต้องพึ่งพิงอัตราการตกของฝนและเป็นกลุ่มอาชีพที่ใช้พื้นที่เพื่อการประกอบอาชีพเป็นบริเวณกว้างในหลายภาคส่วนของไทย จึงเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงสูงที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ เช่น ภัยแล้ง ซึ่งเกิดขึ้นเป็นประจำในช่วงช่วงปลายเดือนมิถุนายนถึงเดือนกรกฎาคม ซึ่งอยู่ในช่วงของกลางฤดูฝนที่ในบางพื้นที่อาจเกิดภาวะฝนทิ้งช่วง และอาจส่งผลให้เกิดภาวะภัยแล้งได้ ลักษณะดังกล่าวนี้อาจเกิดขึ้นในบางพื้นที่ หรืออาจขยายวงกว้างในหลายพื้นที่ ขึ้นอยู่กับหลายปัจจัยประกอบกัน นอกจากภัยแล้งแล้วกลุ่มอาชีพเหล่านี้ยังมีปัจจัยเสี่ยงที่ต้องเผชิญกับภัยพิบัติอื่นด้วย เช่น โรคระบาดในพืชและในสัตว์ ซึ่งในบางครั้งก็เป็นโรคที่สามารถติดต่อในมนุษย์ได้ด้วย และปัญหาไฟป่า เป็นต้น ดังนั้นในส่วนนี้จึงสามารถรวบรวมเป็นกฎหมายเฉพาะได้อีกส่วนหนึ่ง ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเช่น พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509 มาตรา 10 (3) ที่กำหนดว่า กรณีที่มีภัยธรรมชาติซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่การประกอบเกษตรกรรม พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ฯ กำหนดให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร มีอำนาจในการร่วมดำเนินการตามโครงการชดเชยความเสียหายจากภัยธรรมชาติแก่เกษตรกร เพื่อให้สามารถให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรผู้ประสบภัยได้อย่างกว้างขวางขึ้นแต่อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือจำกัดอยู่เพียงเกษตรกร ซึ่งเกษตรกรตามความหมายที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ ผู้ประกอบอาชีพในการทำนา การทำไร่ การทำสวน การเลี้ยงสัตว์ การประมง การเลี้ยงไหมและสาวไหม การทำนาเกลือ การปลูกกล้วยไม้หรือไม้ดอก การปลูกไม้สน การปลูกสวนป่า การเลี้ยงผึ้ง การเลี้ยงครั่ง การเพาะเห็ด หรืออาชีพการเกษตรอื่นตามที่คณะกรรมการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรกำหนดโดยให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้หมายความรวมถึงเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วย เป็นต้น โดยตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหมวดว่าด้วยโรคระบาด การเกษตร ประมงและการปศุสัตว์มีดังนี้

- (1) พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง พ.ศ. 2503
- (2) ระเบียบองค์การสวนยางว่าด้วยการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2518
- (3) พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. 2558
- (4) กฎกระทรวงว่าด้วยโรคระบาดสัตว์เพิ่มเติม พ.ศ. 2547
- (5) กฎกระทรวงว่าด้วยการนำเข้า นำออก หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ พ.ศ.

(6) พระราชบัญญัติเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2525

(7) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558

(8) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติของหน่วยงานที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องขออนุญาต ในการผลิต ครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2552

(9) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตผลิต ครอบครอง จำหน่าย นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านซึ่งเชื้อโรคและพิษจากสัตว์ พ.ศ. 2552

(10) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

(11) พระราชบัญญัติกักพืช พ.ศ. 2507 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2542

(12) พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. 2558

(13) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

3.6. กฎหมายว่าด้วยภัยสงคราม การก่อการร้าย ภัยทางอากาศและวินาศภัย

ในยุคโลกาภิวัตน์ที่ความเจริญทางเทคโนโลยีสูงขึ้นในทุกมิติ ผู้คนต่างสามารถติดต่อสื่อสารกันได้อย่างรวดเร็ว ดังเช่นในโลกโซเชียลมีเดียในปัจจุบัน ทว่าในพื้นที่ออนไลน์นี้กลับเป็นพื้นที่ที่เต็มไปด้วยความขัดแย้งระหว่างวัฒนธรรม มีการนำเสนอการตอบโต้ฝ่ายตรงข้ามโดยใช้ความรุนแรง กระทั่งนำไปสู่การลอกเลียนแบบการใช้ความรุนแรงจากพื้นที่หนึ่งไปกระทำในอีกพื้นที่หนึ่งอยู่บ่อยครั้ง เช่น การลอกเลียนแบบเหตุการณ์ที่จังหวัดนครราชสีมาที่เป็นเหตุการณ์ที่ไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อนในประเทศไทย โดยประเทศไทยได้ประสบกับภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์มากขึ้นเรื่อย ๆ ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เช่น เหตุความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดนใต้ การวางระเบิดที่ศาลพระพรหมเมื่อปี พ.ศ. 2558 เหตุกราดยิงที่โคราชเมื่อปี พ.ศ. 2563 และเหตุการณ์อื่น ๆ นอกจากนั้นในทางหนึ่งโลกาภิวัตน์ยังเปิดช่องทางให้กลุ่มผู้ก่อการร้ายข้ามชาติสามารถระดมทรัพยากรเพื่อสนับสนุนการก่อเหตุความไม่สงบในพื้นที่ต่าง ๆ ได้ทั่วโลก เช่น กลุ่ม ISIS ที่สามารถระดมทรัพยากรได้ทั้งเงินและผู้เข้าร่วมขบวนการจากหลายประเทศทั่วโลก ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันภัยที่เกิดจากมนุษย์นี้จึงควรรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องเข้าไว้ด้วยกันในมิติต่าง ๆ เช่น การตรวจคนเข้าเมืองเพื่อป้องกันผู้ที่เป็นผู้ก่อการร้าย การควบคุมการใช้อาวุธปืน การข่าวกรองแห่งชาติ การรักษาความมั่นคงทางการทหาร ตลอดจนการรักษาความมั่นคงทางไซเบอร์ เป็นต้น โดยสามารถนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาเรียบเรียงได้ดังนี้

(1.) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ พ.ศ. 2530

(2.) พระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. 2490 แก้ไขเพิ่มเติม ถึงฉบับที่ 9 พ.ศ. 2543

- (3.) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522
- (4.) พระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. 2479
- (5.) พระราชบัญญัติการเกณฑ์ช่วยราชการทหาร พ.ศ. 2530
- (6.) พระราชบัญญัติควบคุมการส่งออกปศุสัตว์ออกนอกราชอาณาจักรซึ่งอาวุธยุทโธปกรณ์ และสิ่งที่ใช้ในการสงคราม พ.ศ. 2495
- (7.) พระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ พ.ศ. 2484
- (8.) พระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารหมู่บ้านอาสาพัฒนาและป้องกันตนเอง พ.ศ. 2522
- (9.) พระราชบัญญัติข้าวกรองแห่งชาติ พ.ศ. 2528
- (10.) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด พ.ศ. 2534
- (11.) พระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. 2553
- (12.) พระราชบัญญัติให้อำนาจทหารเรือปราบปรามการกระทำความผิดบางอย่างทางทะเล พ.ศ. 2490
- (13.) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. 2521
- (14.) พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. 2562

ส่วนที่ 4 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมื่อภัยพิบัติผ่านพ้นไป

ในส่วนนี้จะเป็นการรวบรวมกฎหมายที่ใช้บังคับเพื่อป้องกันและลดความเสี่ยงการเกิดภัยพิบัติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เพื่อเป็นการลดความเสี่ยงหรือความเสียหายที่ภัยนั้น ๆ อาจเกิดขึ้นได้ ทว่ากฎหมายในหมวดนี้มีกฎหมายไว้ในรูปแบบของประกาศ เพราะง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้มีความเหมาะสมกับสังคมในแต่ละยุคสมัย เช่น ประกาศการระดมพลหลวง เรื่องห้ามรถบรรทุกวัตถุอันตรายใช้ทางเลียบคลองประปา หรือ ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง การจัดให้มีถังและลักษณะและการติดตั้งถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงรวมทั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 พ.ศ. 2558 หรือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการป้องกันอุบัติภัยแห่งชาติ พ.ศ. 2538 ที่กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเพื่อเสนอนโยบายและแผนหลักเกี่ยวกับการป้องกันอุบัติภัยต่อคณะรัฐมนตรี เป็นต้น กฎหมายเหล่านี้มักจะกำหนดมาตรฐานการดำเนินงานของทั้งรัฐและเอกชนในเรื่องต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความปลอดภัย ซึ่งมักมีการปรับเปลี่ยนให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอยู่เสมอ

นอกจากกฎหมายที่มีลักษณะเป็นการป้องกันเฉพาะเรื่องแล้วในหมวดนี้ยังรวมถึง กฎหมายว่าด้วยประกันภัยด้วย และการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย เพราะเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่สามารถใช้เพื่อ

ลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติได้ โดยประชาชนสามารถทำประกันภัยกับเอกชนได้โดยตรง ทำให้เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นก็สามารถได้รับการชดเชยเยียวยาได้ในอีกช่องทางหนึ่ง ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายประกันภัยนอกจากจะเป็นการประกันเพื่อลดความเสี่ยงของผู้ที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงแล้ว ยังเป็นการลดภาระของรัฐบาลในการชดเชยเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบได้อีกด้วย ส่วนในด้านของการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยนั้น นอกจากจะเป็นการสร้างหลักประกันในทางหนึ่งเพื่อลดความเสี่ยงด้านการคลังของรัฐบาลแล้ว ยังช่วยให้เกิดการลงทุนในภาคตลาดทุนซึ่งช่วยให้เศรษฐกิจขยายตัวได้มากขึ้นในช่วงเวลาที่ไม่เกิดภัยพิบัติ โดยตัวอย่างการรื้อเรียงกฎหมายว่าด้วยการป้องกันก่อนเกิดภัยพิบัติและการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมเมื่อภัยพิบัติผ่านพ้นไปสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

4.1 กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองและอาคาร

ในส่วนของการผังเมืองและอาคารนั้นเป็นส่วนหนึ่งซึ่งมีความสำคัญมากต่อการป้องกันภัยพิบัติ เพราะที่อยู่อาศัยนั้นเป็นหนึ่งในปัจจัยสี่ที่จำเป็นของมนุษย์ หากไม่มีการควบคุมให้มีมาตรฐานในการก่อสร้างในมิติ ต่าง ๆ เช่น ความแข็งแรง การควบคุมการก่อสร้างในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติ เช่น ภัยแผ่นดินไหว ก็อาจนำไปสู่การเกิดขึ้นของโศกนาฏกรรมได้ เช่น เกิดเหตุภัยอาคารถล่มเนื่องจากการก่อสร้างที่ได้มาตรฐาน เป็นต้น

ดังนั้นกฎหมายเกี่ยวกับอาคารและการผังเมืองที่มีประสิทธิภาพจึงสามารถช่วยลดความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติให้ลดลงได้ และช่วยจำกัดระดับความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น เช่น หากมีการวางผังเมืองที่ดีย่อมทำให้การอพยพประชาชนออกจากพื้นที่เสี่ยงภัยสามารถกระทำได้เร็วขึ้น หรือหากเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้วเจ้าหน้าที่ก็สามารถเข้าไปให้ความช่วยเหลือประชาชนได้เร็วยิ่งขึ้น เป็นต้น โดยการนำกฎหมายเกี่ยวกับการผังเมืองและอาคารมาร้อยเรียงกันเพื่อจัดทำเป็นตัวอย่างสามารถทำได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติ การผังเมือง พ.ศ. 2562

(2) พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึงที่ 4 พ.ศ. 2551)

(3) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2 ถึง 5 พ.ศ. 2558

(3.1.) กฎกระทรวง กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. 2550

(3.2.) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตดัดแปลงอาคาร เพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้สามารถต้านแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว พ.ศ. 2555

(3.3.) กฎกระทรวง กำหนดประเภทอาคารที่ต้องจัดให้มีผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2548

(3.4.) กฎกระทรวง กำหนดอาคารประเภทควบคุมการใช้ พ.ศ. 2552

(3.5) กฎกระทรวง ฉบับที่ 33 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

(3.6.) กฎกระทรวง ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2528) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม พ.ศ. 2522

4.2 กฎหมายว่าด้วยการนิคม โรงงาน และอุตสาหกรรม

ในส่วน of โรงงานหรือนิคมอุตสาหกรรมถือเป็นพื้นที่ภาคส่วนทางเศรษฐกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศไทยอย่างมาก ความหมายของนิคมอุตสาหกรรมนั้นหมายถึง เขตที่ดินซึ่งจัดสรรไว้สำหรับโรงงานอุตสาหกรรมเข้าไปอยู่รวมกันอย่างเป็นสัดส่วน ประกอบด้วย พื้นที่อุตสาหกรรม สิ่งอำนวยความสะดวก สาธารณูปโภค และสาธารณูปการ เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ โรงกำจัดน้ำเสียส่วนกลาง ระบบป้องกันน้ำท่วม ไฟฟ้า น้ำประปา โทรศัพท์ นอกจากนั้นยังประกอบด้วย บริการอื่นที่จำเป็น อาทิ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข ธนาคาร ศูนย์การค้า ที่พักอาศัยสำหรับคนงาน สถานีบริการน้ำมัน เป็นต้น

ปัจจุบันประเทศไทยมีนิคมอุตสาหกรรมกว่า 59 แห่ง ซึ่งกระจายกันอยู่ใน 18 จังหวัด เช่นนั้นแล้ว ภายในนิคมอุตสาหกรรมจึงเป็นพื้นที่ที่มีความหนาแน่นของประชากรที่สูงเพราะเป็นทั้งพื้นที่อยู่อาศัยและเป็นพื้นที่ทำงาน แต่เนื่องจากเป็นพื้นที่ของเอกชนจึงต้องมีกฎหมายเฉพาะเข้ามาควบคุมเพื่อให้ภายในนิคม นั้น ๆ มีมาตรฐานความปลอดภัยในมิติต่าง ๆ เช่นเดียวกับพื้นที่ทั่วไปที่รัฐสามารถจัดบริการสาธารณะให้ได้ โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับนิคม โรงงาน และอุตสาหกรรมสามารถนำมาร้อยเรียงกันได้ดังนี้

(1.) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

(2.) พระราชบัญญัติโรงงาน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2562

(2.1.) กฎกระทรวงกำหนดมาตรการความปลอดภัยเกี่ยวกับระบบไฟฟ้าในโรงงาน พ.ศ. 2550

(2.2.) ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 62/2555 เรื่อง การรายงานผลการดำเนินงานตามแผนบริหารจัดการความเสี่ยงตามที่กำหนดไว้ในรายงานการวิเคราะห์ความเสี่ยงจากอันตรายที่อาจเกิดจากการประกอบกิจการโรงงาน

(3.) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

(4.) พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562

(4.1.) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2548

(4.2.) ประกาศการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ที่ 46/2541 เรื่อง การกำหนดอัตราการปล่อยมลสารทางอากาศจากปล่องของโรงงานในนิคมอุตสาหกรรม

- (4.3.) ประกาศคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีสรรพสามิตสำหรับของที่เป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ และวัตถุดิบ รวมทั้งส่วนประกอบของสิ่งดังกล่าว ที่จำเป็นต้องใช้ในการผลิตสินค้าหรือเพื่อพาณิชยกรรม
- (4.4.) ข้อบังคับคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ว่าด้วยมาตรฐานระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการในนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2555
- (4.5.) ข้อบังคับคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ว่าด้วยมาตรฐานระบบสาธารณูปโภค สิ่งอำนวยความสะดวกและบริการสำหรับนิคมอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ พ.ศ. 2557
- (4.6.) ข้อบังคับคณะกรรมการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการประกอบกิจการในนิคมอุตสาหกรรม (ฉบับที่4) พ.ศ. 2559
- (4.7.) ระเบียบกรมโรงงานอุตสาหกรรมในการประเมินชี้บ่งอันตราย การประเมินความเสี่ยง และการจัดทำแผนการบริหารจัดการความเสี่ยง พ.ศ. 2543
- (4.8.) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่องมาตรการควบคุมปริมาณความสกปรกของน้ำทิ้งจากภาคอุตสาหกรรมฯ พ.ศ. 2551
- (4.9.) ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง การทำรายงานเกี่ยวกับการศึกษามาตรการป้องกัน และแก้ไข ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัย พ.ศ. 2552

4.3 กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัยและการคุ้มครองแรงงาน

ความปลอดภัยในการทำงานของแรงงานนั้นนับว่าเป็นเรื่องที่สำคัญเป็นอย่างมาก เพราะหากไม่มีการป้องกันที่ดีแล้วก็จะก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือชีวิตของแรงงานได้ ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายเข้ามาควบคุมเพื่อกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นการป้องกันเพื่อลดความล่อแหลมและความเสี่ยงของการเกิดภัยพิบัติให้น้อยลง เช่น การซ่อมหนีไฟ การกำหนดมาตรฐานสภาพแวดล้อมของการทำงานเพื่อให้แรงงานมีสุขภาพที่ดีไม่แออัดจนเกินไปและต้องมีความสะอาดไม่เสี่ยงต่อการเกิดเชื้อโรค เป็นต้น ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554 มาตรา 6 ที่กำหนดว่า ให้นายจ้างมีหน้าที่จัดและดูแลสถานประกอบกิจการและลูกจ้างให้มีสภาพการทำงานและสภาพแวดล้อมในการทำงานที่ปลอดภัยและถูกสุขลักษณะ รวมทั้งส่งเสริมสนับสนุนการปฏิบัติงานของลูกจ้างมิให้ลูกจ้างได้รับอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย จิตใจ และสุขภาพอนามัย ให้

ลูกจ้างมีหน้าที่ให้ความร่วมมือกับนายจ้างในการดำเนินการและส่งเสริมด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อให้เกิดความปลอดภัยแก่ลูกจ้างและสถานประกอบกิจการ เป็นต้น โดยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยและการคุ้มครองแรงงานมีดังนี้

(1.) พระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. 2554

(1.1.) กฎกระทรวง กำหนดมาตรฐานในการบริหาร จัดการ และดำเนินการด้านความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานเกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2555

(1.2.) ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดมาตรฐานอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล พ.ศ. 2554

(1.3.) ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง สัญลักษณ์เตือนอันตราย เครื่องหมายเกี่ยวกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานและข้อความแสดงสิทธิ และหน้าที่ของนายจ้าง พ.ศ. 2554

(1.4.) ประกาศกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เรื่อง กำหนดมาตรฐานเครื่องดับเพลิงแบบเคลื่อนย้ายได้

(2.) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. 2541 ถึงฉบับที่ 7 พ.ศ. 2562

(3.) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานในงานประมง พ.ศ. 2562

(4.) พระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. 2543

(5.) พระราชบัญญัติ คุ้มครองผู้รับงานไปทำที่บ้าน พ.ศ. 2553

4.4 กฎหมายว่าด้วยการพลังงาน สารเคมี และวัตถุอันตราย

กล่าวได้ว่ากิจการที่เกี่ยวข้องกับพลังงาน สารเคมีและวัตถุอันตรายนั้น เป็นกิจการที่ต้องได้รับการควบคุมดูแลเป็นพิเศษ เนื่องจากหากเกิดความบกพร่องหรือเกิดอุบัติเหตุขึ้นแล้วย่อมสามารถส่งผลกระทบได้อย่างร้ายแรง เช่น พลังงานนิวเคลียร์ ปิโตรเลียม แก๊ส สารเคมีที่ติดไฟได้ง่ายและดับได้ยาก และไฟฟ้าแรงสูง เป็นต้น ดังเช่น เหตุการณ์เหตุเพลิงไหม้ตู้คอนเทนเนอร์ ที่ท่าเรือแหลมฉบัง เมื่อวันที่ 25 พ.ค.2562 ที่มีสารเคมี 2 ชนิด คือ ผงแคลเซียมไฮโปคลอไรต์ 13 ตู้คอนเทนเนอร์ และสารคลอรีเนตท พาราฟิน แวกซ์ ซึ่งมีค่าสารประกอบอินทรีย์ระเหยง่าย (Total VOCs) อยู่ในช่วง 1.2-2.4 ppm ค่าสารฟอร์มัลดีไฮด์ อยู่ในช่วง 0.92-1.96 ppm ซึ่งมีค่าเกินกว่าค่าขีดจำกัดการรับสัมผัสสารเคมีทางการหายใจแบบเฉียบพลัน ระดับที่ 1

กำหนดค่า 0.9 ppm ซึ่งเกินค่ามาตรฐานเล็กน้อย ส่งผลกระทบต่อระบบทางเดินหายใจ ผิวหนังอักเสบ และระคายเคืองตา⁴⁰ ทำให้ประชาชนในพื้นที่นั้นได้รับผลกระทบโดยตรงจากเหตุการณ์ไฟไหม้สารเคมีในครั้งนี้

ดังนั้นในหมวดนี้จึงเป็นการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการพลังงาน การปิโตรเลียม แก๊ส และพลังงานนิวเคลียร์ ในมิติต่าง ๆ เช่น การประกอบกิจการ การควบคุม การเคลื่อนย้าย การรักษาความปลอดภัย และโดยเฉพาะการชดเชยเมื่อมีผู้ได้รับผลกระทบจากการดังกล่าว เนื่องจากพลังงานเหล่านี้หากไม่ได้รับการจัดเก็บอย่างมีมาตรฐานก็อาจก่อให้เกิดโศกนาฏกรรมรุนแรงได้ เช่น ปิมน้ำมันระเบิด รถแก๊สระเบิด เป็นต้น โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

(1.) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน พ.ศ. 2550

- (1.1.) ระเบียบคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงาน ว่าด้วยมาตรฐานการให้บริการในการประกอบกิจการไฟฟ้า ประเภทใบอนุญาตระบบจำหน่ายไฟฟ้า พ.ศ. 2559
- (1.2.) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการเก็บรักษา การกำหนดบุคลากรที่รับผิดชอบ และการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 สำหรับสถานที่ใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว ที่กรมธุรกิจพลังงานรับผิดชอบ พ.ศ. 2554
- (1.3.) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการเก็บรักษา การขนส่ง การกำหนดบุคลากรที่รับผิดชอบและการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 สำหรับการค้าปลีกวัตถุอันตรายก๊าซปิโตรเลียมเหลวที่กรมธุรกิจพลังงานรับผิดชอบ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2559
- (1.4.) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยของสถานบริการก๊าซธรรมชาติที่กรมธุรกิจพลังงานมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ พ.ศ. 2546
- (1.5.) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง ยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2534 ที่กรมประมงเป็นผู้รับผิดชอบ พ.ศ. 2551
- (1.6.) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง การกำหนดบริเวณอันตราย อุปกรณ์ไฟฟ้า เครื่องใช้ไฟฟ้าในการ ตรวจสอบและการออกหนังสือรับรองให้ผู้ตรวจสอบ พ.ศ. 2550
- (1.7.) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรักษาและการใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลวจากถังก๊าซหุงต้มในสถานที่ใช้ก๊าซปิโตรเลียมเหลว พ.ศ. 2554

(2.) พระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

⁴⁰ ThaiPBS. สอบที่มา “สารเคมี” ชุก 13 ตู้คอนเทนเนอร์ท่าเรือแหลมฉบัง.

<https://news.thaipbs.or.th/content/280350> เข้าถึงเมื่อวันที่ 14 มิ.ย. 2563.

- (3.) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับสถานที่ผลิตปิโตรเลียมในทะเล พ.ศ. 2530
- (4.) พระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2543
- (4.1.) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง การจัดให้มีถึงและลักษณะและการติดตั้งถังเก็บน้ำมันเชื้อเพลิงรวมทั้งอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาออกใบอนุญาตเป็นผู้ค้าน้ำมันตามมาตรา 7 พ.ศ. 2558
- (5.) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550
- (5.1.) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดให้มีการประกันภัยความเสียหายแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากภัยอันเกิดจากการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 พ.ศ. 2549
- (5.2.) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง ระบบรับและจ่ายน้ำมันเชื้อเพลิงเหนือถังสำหรับระบบควบคุมไอน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2553
- (5.3.) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดทำเครื่องหมายแสดงในบริเวณเขตระบบการขนส่งน้ำมันทางท่อ พ.ศ. 2554
- (6.) กฎกระทรวง ระบบการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ พ.ศ. 2556
- (7.) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง กำหนดสถานที่ของท่อส่งก๊าซธรรมชาติที่ไม่ถือเป็นท่อส่งก๊าซธรรมชาติตามกฎหมายกระทรวงระบบการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ พ.ศ. 2557
- (8.) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการในการดำเนินการในกรณีเกิดอุบัติเหตุที่มีผลกระทบต่อระบบการขนส่งก๊าซธรรมชาติทางท่อ พ.ศ. 2557
- (9.) กฎกระทรวง สถานที่เก็บรักษาน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2551
- (10.) กฎกระทรวง สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2552
- (11.) กฎกระทรวง คลังน้ำมัน พ.ศ. 2556
- (12.) ประกาศกระทรวงพลังงานเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดให้มีการประกันภัยความรับผิดตามกฎหมายแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากภัยอันเกิดจากการประกอบกิจการควบคุมประเภทที่ 3 พ.ศ. 2557
- (13.) ประกาศกระทรวงพลังงานเรื่อง หลักเกณฑ์การป้องกันการสะสมของประจุไฟฟ้าสถิต พ.ศ. 2560
- (14.) ประกาศกรมธุรกิจพลังงาน เรื่อง ข้อกำหนดด้านความปลอดภัยของภาชนะบรรจุก๊าซปิโตรเลียมเหลว พ.ศ. 2560
- (15.) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์การติดตั้งตัวนำล่อฟ้า จำนวนและระยะห่างของตัวนำลงดิน ที่ถังเก็บน้ำมัน พ.ศ. 2559

(16.) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 28 (การบรรจุก๊าซ)

(17.) พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. 2559

(17.1) ประกาศคณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติเรื่อง กำหนดเกณฑ์ปริมาณรังสีในระดับที่ปลอดภัยเพื่อให้สถานประกอบการทางนิวเคลียร์พ้นจากการควบคุม พ.ศ. 2560

(17.2) ประกาศคณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ เรื่อง การจัดทำรายงานวิเคราะห์ความเหมาะสมของพื้นที่ตั้งสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ พ.ศ. 2560

(18.) พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535 ถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562

(18.1.) กฎกระทรวง พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

(18.2.) กฎกระทรวง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

(18.3.) กฎกระทรวง ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2537 ออกตามความในพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

(18.4.) ประกาศกระทรวงพลังงาน เรื่อง หลักเกณฑ์และมาตรฐานความปลอดภัยของสถานที่ใช้ก๊าซธรรมชาติ ที่กรมธุรกิจพลังงานรับผิดชอบ พ.ศ. 2550

4.5 กฎหมายว่าด้วยการควบคุมสินค้าและคุ้มครองผู้บริโภค

หมวดนี้จะเป็นการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ในแง่ที่ว่าผู้ใช้สินค้าหรือบริการจะต้องได้รับสินค้าหรือบริการที่มีความปลอดภัย ไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อผู้บริโภค ตามมาตรฐานที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดภัยต่อประชาชนที่ใช้สินค้าหรือบริการนั้น ๆ เช่น การกำหนดมาตรฐานยา ว่าผู้บริโภคต้องไม่ได้รับอันตรายหรือผลข้างเคียงเกินกว่าที่กำหนดไว้ หรือห้ามจำหน่ายยาบางประเภทที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้ใช้จำนวนมาก เป็นต้น ตลอดจนการควบคุมการนำเข้าและส่งออกสินค้า และการควบคุมราคาของสินค้าในช่วงที่เกิดภัยพิบัติขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการขาดแคลนสินค้าจำเป็นในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ อันเป็นการป้องกันมิให้ผู้ประกอบการขึ้นราคาหรือเอาเปรียบประชาชนในช่วงที่เกิดภัยพิบัติ โดยตัวอย่างกฎหมายว่าด้วยการควบคุมสินค้าและคุ้มครองผู้บริโภคมีดังนี้

(1.) พระราชบัญญัติยา พ.ศ. 2510

(2.) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522

(3.) ประกาศคณะกรรมการว่าด้วยฉลาก ฉบับที่ 36 (พ.ศ. 2556) เรื่อง ให้ดอกไม้เพลิงเป็นสินค้าที่ควบคุมฉลาก

(4.) พระราชบัญญัติการส่งออกปศุสัตว์และการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. 2522

(5.) พระราชบัญญัติควบคุมและจัดการกิจการหรือทรัพย์สินของคนต่างด้าวบางจำพวกในภาวะคับขัน พ.ศ. 2484

(6.) พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ. ศ. 2511 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 8 พ.ศ. 2562

(7.) พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2562

(8.) พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. 2542

(9.) พระราชบัญญัติกำหนดราคาสินค้าและป้องกันการผูกขาด พ.ศ. 2522

(10.) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. 2551

4.6 กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยจากการคมนาคม การขนส่ง และการเดินเรือ

การคมนาคมนั้นเป็นอีกหนึ่งมิติที่มีความสำคัญมากต่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เพราะช่องทางการคมนาคมนั้นเป็นสิ่งที่เชื่อมพื้นที่ปลอดภัยและพื้นที่ที่เกิดภัยพิบัติเข้าด้วยกัน ไม่ว่าจะด้วยวิธีการใด เช่น ทางถนน ทางอากาศยาน ทางราง หรือทางเรือ เป็นต้น ดังนั้นการควบคุมการคมนาคมในช่องทางต่าง ๆ จึงต้องจัดให้มีความเป็นระบบระเบียบและมีความพร้อมเพื่อใช้งานอยู่เสมอทั้งในภาวะปกติและในภาวะที่เกิดสาธารณภัย ซึ่งในภาวะปกติการคมนาคมนั้นต้องมีการควบคุมในด้านต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยงการเกิดขึ้นของสาธารณภัย เช่น กฎหมายจราจรทางบกที่กำหนดให้ผู้ขับขี่บนเส้นทางสาธารณะต้องได้รับใบอนุญาตขับขี่ตามประเภทของตน เพื่อให้ใช้รถใช้ถนนร่วมกับผู้อื่นได้อย่างปลอดภัย เป็นต้น

ในกรณีที่เกิดภัยธรรมชาติเกิดขึ้นสิ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งก็คือ การขนส่ง ไม่ว่าจะเป็นการเดินทางเข้าไประงับเหตุหรือการเข้าไปให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย การลำเลียงเครื่องมือ สิ่งของจำเป็น เครื่องใช้ต่าง ๆ รวมไปถึงการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่บางประการดังนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาเป็นการฉุกเฉิน ผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวงมีอำนาจเข้าใช้ที่ดินหรือเข้าครอบครองวัตถุสำหรับใช้งานทาง (กิจการใดที่ทำเพื่อหรือเนื่องในการสำรวจการก่อสร้างการขยาย การบูรณะ หรือการบำรุงรักษาทางหลวง หรือการจราจรบนทางหลวง) ซึ่งอยู่ในความครอบครองของบุคคลใดในบริเวณหรือใกล้เคียงกับบริเวณที่เกิดภัยพิบัตินั้นได้เท่าที่จำเป็น โดยกรณีดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่การก่อสร้าง การขยาย การบูรณะหรือการบำรุงรักษาทางหลวง ทั้งนี้ เพื่อให้ทางหลวงมีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะใช้งานได้อย่างเต็มที่ ทำให้การขนส่งเป็นไปอย่างสะดวก คล่องตัว ส่งผลให้การดำเนินการป้องกันหรือการระงับภัยพิบัติ รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือสามารถทำได้อย่างเต็มที่ โดยให้มีอำนาจเกณฑ์แรงงานของราษฎร สัตว์พาหนะหรือยานพาหนะ ตลอดจนเครื่องจักร เครื่องมือ และเครื่อง

อุปกรณ์สำหรับใช้งานทางได้ด้วย เนื่องจากเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้น บางกรณีก็ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ถนน หนทาง หรือถนนต่าง ๆ ที่มีอยู่เดิมไม่สะดวกแก่การขนส่ง และการดำเนินการขนส่งจะต้องกระทำโดยเร่งด่วน ลำพังเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมทั้งเครื่องมือต่าง ๆ ที่อยู่อาจไม่เพียงพอ จึงให้อำนาจในการเกณฑ์แรงงานดังกล่าว แก่ผู้อำนวยการทางหลวง เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยการเกณฑ์แรงงานนี้มีการ กำหนดอัตราค่าจ้างหรือค่าตอบแทนไว้ด้วย หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะอันเป็นการฉุกเฉิน ให้อำนาจ แก่อธิบดีกรมทางหลวงในการเข้าครอบครองทางหลวงสัมปทาน และให้สิทธิและอำนาจสั่งการของผู้รับ สัมปทานตกมาอยู่กับอธิบดีกรมทางหลวงทั้งหมด จนกว่าภัยพิบัตินั้นจะหมดไป กล่าวคือ แม้ว่ารัฐจะให้ สัมปทานแก่บุคคลใดแล้ว แต่เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเนื่องมาจากภัยพิบัติสาธารณะ รัฐก็สามารถกลับเข้า ครอบครองทางหลวงสัมปทานนั้นอีกได้เพราะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะยิ่งกว่าประโยชน์ที่จะตกได้แก่ บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นต้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการคมนาคมนี้มีความสำคัญอย่างมากต่อ การจัดการภัยพิบัติ โดยสามารถนำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกันมาเรียบเรียงได้ดังนี้

- (1.) พระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2549 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึงที่ 5
- (2.) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 และที่แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 ถึงที่ 16
 - (2.1.) กฎกระทรวงยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใช้เรือสำหรับเรือที่ได้รับความเสียหายจาก ธรณีพิบัติภัย พ.ศ. 2550
 - (2.2.) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอและการออกใบอนุญาตใช้ เรือ และการประกันภัยเรือสำหรับโดยสาร (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561
 - (2.3.) กฎกระทรวง ฉบับที่ 67 (พ.ศ. 2539) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือใน น่านน้ำไทย พ.ศ. 2456 (กำหนดให้เจ้าของเรือโดยสารรับจ้างหรือผู้ประกอบการเดินเรือ โดยสารรับจ้างจัดให้มีการประกันภัยสำหรับผู้โดยสาร)
- (3.) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549
- (4.) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522 และฉบับแก้ไขถึงฉบับที่ 11 พ.ศ. 2559
 - (4.1.) กฎกระทรวง ว่าด้วยความปลอดภัยในการขนส่ง พ.ศ. 2554
 - (4.2.) ข้อบังคับเจ้าพนักงานจราจรในทางพิเศษ เรื่อง การห้ามรถบรรทุกน้ำมันตั้งแต่ 6 ล้อขึ้น ไป และรถพ่วงเดินในทางพิเศษเฉลิมมหานคร ทางพิเศษศรีรัช และทางพิเศษฉลองรัช ระหว่าง เวลาที่กำหนด พ.ศ. 2555
 - (4.3.) ข้อบังคับเจ้าพนักงานจราจรในทางพิเศษ เรื่อง การห้ามรถบรรทุกวัตถุอันตรายเดินในทาง พิเศษ พ.ศ. 2555
- (5.) พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. 2497 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2558

- (5.1) คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๗/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนจากการจุดและปล่อยบั้งไฟ พลุ ตะไล โคมลอย โคมไฟ โคมควัน หรือวัตถุอื่นใดที่คล้ายคลึงกัน
- (5.2.) พระราชกำหนดการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2558
- (5.3.) กฎกระทรวงกำหนดอันตรายและสัตว์ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยาน พ.ศ. 2550
- (5.4.) ข้อกำหนดของสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 28 ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจค้นเพื่อการรักษาความปลอดภัยในการดำเนินงานสนามบินสาธารณะ
- (5.5.) ประกาศสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย เรื่อง กำหนดรายการวัตถุต้องห้ามซึ่งห้ามนำเข้าไปในเขตหวงห้ามของสนามบินและนำขึ้นบนอากาศยาน พ.ศ. 2563
- (5.6.) ระเบียบสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ว่าด้วยคู่มือมาตรฐานการให้บริการค้นหาและช่วยเหลืออากาศยานประสบภัย พ.ศ. 2563

ส่วนที่ 5 กฎหมายว่าด้วยการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ประสบภัย

เมื่อเกิดสาธารณภัยขึ้นการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยนับเป็นส่วนที่มีความสำคัญไม่น้อยไปกว่ากระบวนการป้องกันและการจัดการภัยพิบัติ โดยเฉพาะเมื่อเกิดภัยพิบัติฉุกเฉิน หรือภัยพิบัติที่มีความเสียหายร้ายแรง ซึ่งมักทำให้ผู้ประสบภัยไม่สามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติ มีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความช่วยเหลือจากทางภาครัฐในขั้นพื้นฐาน เพื่อให้ผู้ประสบภัยสามารถยังชีพต่อไปได้ในเวลานั้น โดยคำว่า “ผู้ประสบภัย” ตามที่ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562 กำหนดไว้ นั้นหมายถึง “ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน แต่ไม่รวมถึงส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ” เป็นต้น ส่วนการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ประสบภัยนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทหลักคือ

1. การให้ความช่วยเหลือด้านการเกษตรซึ่งรวมถึงผู้ประสบภัยพิบัติด้านการปศุสัตว์และด้านการประมงด้วย

2. การให้ความช่วยเหลือด้านสังคมสงเคราะห์และฟื้นฟูผู้ประสบภัย คือ การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติในระยะสั้น เพื่อให้ผู้ประสบภัยพิบัตินั้นสามารถช่วยเหลือตนเองได้ เช่น การให้ความช่วยเหลือเด็ก ผู้สูงอายุ หรือคนพิการซึ่งหัวหน้าครอบครัวเสียชีวิต พิกัดหรือบาดเจ็บจากภัยพิบัติ การขนย้ายครอบครัว และการส่งเสริมอาชีพระยะสั้นแก่ครอบครัวของผู้ประสบภัยพิบัติ ตลอดจนการให้คำปรึกษา

แนะนำและการส่งต่อให้แก่หน่วยงานผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ อันเป็นการจำเป็นเพื่อให้การดำรงชีวิตเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว

3. การให้ความช่วยเหลือด้านการแพทย์และการสาธารณสุข หมายความว่า การให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติด้านกายและจิต ซึ่งประกอบด้วยการรักษาพยาบาล การส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันและควบคุมโรค การฟื้นฟูสมรรถภาพและการสาธารณสุขที่จำเป็น เพื่อให้การดำรงชีวิตเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ดังนั้นส่วนนี้จึงเป็นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบภัยในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านการสาธารณสุข ด้านการสิทธิทางกฎหมายของผู้ประสบภัย ตลอดจนการชดเชยเยียวยาจากรัฐในช่องทางต่าง ๆ เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ่ายเงินชดเชยให้กับผู้ประสบภัย การประกันภัย ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ เช่น การลดหย่อนภาษี การจ่ายเงินชดเชยรายเดือนสำหรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติโดยตรงทำให้ไม่สามารถประกอบอาชีพได้ตามปกติหลังเกิดภัย เป็นต้น ซึ่งสามารถนำมาเรียบเรียงได้ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ.2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562

(2) พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555

(3) ระเบียบกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ว่าด้วยการจ่ายเงินอุดหนุนเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาทางสังคมกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2547 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550

(4) ข้อตกลงว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน ตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546 ระหว่างกระทรวงกลาโหม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงสาธารณสุข และ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

(5) ประกาศกระทรวงกลาโหม เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2547

(6) พระราชบัญญัติว่าด้วยสภาภาษาชดสยาม พ.ศ. 2461

(7) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

(8) ประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดให้มีส้วมเคลื่อนที่หรือส้วมชั่วคราว กรณีเกิดสาธารณภัยหรือเหตุฉุกเฉิน พ.ศ. 2561

(9) ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2562

(10) หลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2546

(11) ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีปฏิบัติปลีกย่อยเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามหลักเกณฑ์และวิธีการให้ความช่วยเหลือ ด้านพืช ด้านประมง ด้านปศุสัตว์ และด้านการเกษตรอื่น พ.ศ. 2547

(12) ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการใช้เงินบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2554

(13) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การสงเคราะห์ผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ. 2536 ถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2562

(14) ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการขอรับเงิน การพิจารณา และการขยายระยะเวลาในการขอรับเงินสงเคราะห์เนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543

(15) พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในการรบ พ.ศ.2485 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2502

(16) พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องจากการช่วยเหลือราชการ การปฏิบัติงานของชาติหรือการปฏิบัติตามหน้าที่มนุษยธรรม พ.ศ. 2543

(17) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับบริจาคและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย พ.ศ.2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2547

(18) กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการชดเชยความเสียหายแก่ผู้เสียหายจากการบำบัดยัณตรายจากสาธารณภัย พ.ศ. 2554

(19) พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. 2544

(20) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาลดหรือยกเว้นการเก็บค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2536

(21) พระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. 2509

(22) กฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2545

(23) พระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. 2537 ถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2561

(24) พระราชบัญญัติความมั่นคงทางสังคม พ.ศ. 2533 ถึงฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558

(25) พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากอุทกภัย พ.ศ. 2555

ส่วนการฟื้นฟูโดยรัฐเพื่อให้สภาพพื้นที่ที่เกิดภัยกลับสู่สภาพเดิม คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักเกณฑ์การกำหนดมาตรฐานและการฟื้นฟูพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติรวมถึงผู้ที่ประสบภัย เพื่อให้มีความพร้อมมากขึ้น

หากเกิดภัยนั้น ๆ ขึ้นอีกครั้ง ซึ่งพื้นที่นี้สามารถทำได้ในหลายรูปแบบเพื่อเป็นการลดความเสี่ยงและความ
ล่อแหลมของภัยพิบัติ เช่น การการออกแบบอาคาร และการวางผังเมืองให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้นเพื่อลด
ความเสี่ยงในพื้นที่ที่มีความเปราะบางหรือมีความล่อแหลมที่จะเกิดภัยพิบัติซ้ำ ๆ ในพื้นที่ เช่น พื้นที่เสี่ยงน้ำ
ท่วม หรือพื้นที่ที่อยู่ในแนวเลื่อนของเปลือกโลก ก็ควรที่จะมีมาตรการมาควบคุมให้เกิดเป็นมาตรฐาน เพื่อ
เป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นเมื่อเกิดการอุบัติซ้ำของภัยนั้น ๆ ตลอดจนการจัดอบรมเพื่อให้
ความรู้แก่ประชาชนในพื้นที่ให้มีความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติและวิธีช่วยเหลือตนเองในเบื้องต้นเมื่อประสบภัย ซึ่ง
การสร้างองค์ความรู้ให้กับประชาชนในส่วนนี้จะสามารถลดความเสียหายและความสูญเสียที่เกิดจากภัยพิบัติ
ลงได้ ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับส่วนนี้ เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และ
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม 2 ถึง 5 พ.ศ. 2558 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าหากกฎหมายในส่วนนี้ได้ถูกรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบแล้ว ย่อมช่วยให้ประชาชน
สามารถเข้าถึงความช่วยเหลือจากภาครัฐได้มากยิ่งขึ้น เพราะรู้ถึงช่องทางในการติดต่อหน่วยงานรัฐ และรู้ถึง
สิทธิตามกฎหมายของตนเอง ทำให้ประชาชนไม่เสียสิทธิและได้รับการเยียวยาชดเชยอย่างเต็มที่ นอกจากนี้
หากภาครัฐส่งเสริมให้มีระบบประกันภัยโดยเอกชนเกี่ยวกับภัยพิบัติให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น หากเกิด
ภัยพิบัติก็จะเป็นการช่วยให้เกิดการฟื้นตัวในด้านต่าง ๆ มีความรวดเร็วมากขึ้น เพราะประชาชนได้รับการ
ชดเชยเพิ่มมากขึ้น และเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลลงในทางหนึ่งโดยเฉพาะการฟื้นฟูพื้นที่หลัง
เกิดภัยพิบัติ

ส่วนที่ 6 การจัดทำคู่มือเกี่ยวกับภัยพิบัติ

แม้ว่าคู่มือที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติจะไม่ใช่มติกฎหมายแต่ก็ควรจัดรวบรวมเข้าไว้ด้วยกัน เพื่อให้ง่ายต่อ
การศึกษาและนำไปใช้ ในส่วนนี้จึงเป็นการรวบรวมคู่มือเกี่ยวกับภัยพิบัติในด้านต่าง ๆ อาทิ คู่มือสำหรับ
ประชาชน และ คู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่รัฐในแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ ตัวอย่าง เช่น
คู่มือประชาชน ในการเตรียมตัวให้รอด ปลอดภัยจากภัยพิบัติ คู่มือแนวทางการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือ
ผู้ประสบภัยพิบัติ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และคู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่า
ด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)
พ.ศ. 2559 เป็นต้น เพราะในแต่ละหน่วยงานนั้นมักจะมีกฎระเบียบและวิธีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจ
ก่อให้เกิดความสับสนเมื่อต้องทำงานร่วมกัน จึงควรที่มีการรวบรวมคู่มือการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายเข้าไว้
ด้วยกัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นเอกภาพ เนื่องจากในห้วงเวลาที่เกิดภัยพิบัตินั้นหน่วยงานของรัฐ
หลาย หน่วยงานต้องทำงานร่วมกันอย่างบูรณาการทั้งในเรื่องการบริหารและการใช้จ่ายงบประมาณและการ
ช่วยเหลือประชาชน ซึ่งจะช่วยลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติหน้าที่ลงได้อีกด้วย

นอกจากนั้นการจัดทำคู่มือภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ยังช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ ได้มากขึ้น ซึ่งจะช่วยลดความเสี่ยงและความล่าช้าที่จะเกิดภัยพิบัติลงได้ โดยเฉพาะภัยพิบัติที่เกิดจากมนุษย์ ถือเป็นการลดความเสี่ยงที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างที่สามารถลดความรุนแรงและความเสียหายของภัยพิบัติลงได้อย่างมีนัยสำคัญ เช่น ประชาชนรู้ถึงวิธีเอาชีวิตรอดเมื่อต้องเผชิญภัยพิบัติ หรือประชาชนรู้ถึงขั้นตอนและแผนการให้ความช่วยเหลือจากทางภาครัฐ ทำให้ไม่เกิดความโกลาหลเมื่อประสบภัยพิบัติ เป็นต้น โดยคู่มือเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติมีดังนี้

- (1). คู่มือแนวทางการดำเนินการตามนโยบายชุดลอกแหล่งน้ำเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหายุทภัยหรือภัยแล้ง
- (2). คู่มือประชาชน ในการเตรียมตัวให้รอด ปลอดภัยจากภัยพิบัติ
- (3). คู่มือแนวทางการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
- (4.) คู่มือการปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. 2556 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559
- (5). คู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวสำหรับเจ้าพนักงานท้องถิ่น กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

สรุปการแบ่งหมวดหมู่กฎหมายเพื่อจัดทำเป็นเป็นประมวลกฎหมายภัยพิบัติ

การนำกฎหมายที่เกี่ยวกับภัยพิบัติในมิติต่าง ๆ มาร้อยเรียงต่อกันเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายภัยพิบัติในขั้นต้น ย่อมช่วยให้การศึกษาและการนำใช้กฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติมีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งต่อเจ้าหน้าที่ภาครัฐและประชาชน แต่อย่างไรก็ตามในการนำกฎหมายมาร้อยเรียงเข้าด้วยกันนี้ยังคงมีข้อจำกัดในหลาย ๆ ด้าน เช่น กฎหมายบางฉบับสามารถจัดให้อยู่ได้ในหลายหมวดหมู่ เนื่องจากกฎหมายของไทยมีความกระจัดกระจายกันค่อนข้างสูงและถูกบัญญัติเพิ่มเติมแยกย่อยออกเป็นกฎหมายชั้นลำดับรองอีกหลายชั้น เช่น กฎกระทรวง ระเบียบ ประกาศ และมติคณะรัฐมนตรี ทำให้ยากต่อการรวบรวมเข้าเป็นประมวลกฎหมายฉบับเดียว เพราะกฎหมายจำพวกนี้มักมีพลวัตสูงและเป็นกฎหมายที่มีจำนวนมากที่สุด มีการเปลี่ยนแปลงให้ทันต่อปัญหาที่เกิดขึ้นและยุคสมัยอยู่เสมอ การรวบรวมเข้าไว้ด้วยกันจึงทำได้โดยยาก เพราะกฎหมายมีอยู่อย่างกระจัดกระจายมาก มีความซ้ำซ้อนในแต่ละหน่วยงาน หรือหากมีการรวบรวมไว้แล้วก็มักมีการเปลี่ยนแปลงในเวลาไม่นานนัก

นอกจากนั้นหากนำการแบ่งหมวดหมู่ตามประมวลกฎหมายของต่างประเทศมาใช้ในการเรียบเรียงกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติเพื่อจัดทำเป็นประมวลกฎหมายแล้ว จะเห็นได้ว่ารูปแบบการจัดทำของต่างประเทศไม่สามารถใช้กับกฎหมายของไทยได้ทั้งหมด เพราะกฎหมายของไทยได้รับอิทธิพลจากกฎหมายในหลาย

ประเทศ เช่น ประเทศเยอรมันและประเทศฝรั่งเศส ดังนั้นกฎหมายไทยจึงมีความสัมพันธ์กันในรูปแบบที่เป็น
โยงใยเชื่อมถึงกัน มากกว่าที่จะมีความสัมพันธ์กันในลักษณะการเรียงลำดับของกฎหมาย ดังนั้นการนำ
กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติมาร้อยเรียงต่อกันจึงสามารถกระทำได้หลายหลายรูปแบบ ขึ้นกับผู้ร่างให้
ความสำคัญกับประเด็นใดเป็นสำคัญ เช่น การร้อยเรียงตามลำดับศักดิ์ของกฎหมาย การร้อยเรียงตามเนื้อหา
ของกฎหมาย หรือการร้อยเรียงตามหมวดหมู่ที่สัมพันธ์กันของกฎหมาย เป็นต้น

บทที่ 7 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายในการจัดทำประมวลกฎหมายกฤษฎีกา

กฎหมายในฐานะมาตรการเชิงป้องกันที่ไม่ใช้โครงสร้าง (non-structural measure)

กฎหมายในฐานะเครื่องมือที่ไม่ใช้โครงสร้างเพื่อลดความเสี่ยงจากการเกิดภัยพิบัติ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งทั้งต่อเจ้าหน้าที่รัฐและต่อประชาชน เพราะกฎหมายเป็นแหล่งที่มาแห่งอำนาจรัฐและเป็นหลักประสิทธิของประชาชน ว่าประชาชนจะต้องได้รับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่รัฐ เช่นนั้นแล้ว การทำความเข้าใจต่อกฎหมายในฐานะเครื่องมือที่ไม่ใช้โครงสร้างเพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติจึงสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 มิติหลัก คือ มิติของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ และมิติของประชาชน ในมิติของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งกฎหมายเป็นทั้งที่มาและข้อจำกัดในการใช้อำนาจนั้น กฎหมายจึงควรที่จะมีความชัดเจน เป็นระบบและไม่ขัดกัน ว่าใครเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาสูงสุดในพื้นที่ หน่วยงานใดเป็นผู้เกี่ยวข้องหรือต้องรับผิดชอบ และรูปแบบวิธีการบริหารจัดการภัยนั้นเป็นอย่างไร เพราะหากระบบกฎหมายไม่มีความชัดเจนแล้วการสั่งการหรือการดำเนินการเพื่อช่วยเหลือประชาชนย่อมเกิดความล่าช้า และอาจนำมาซึ่งความเสียหายที่เพิ่มมากขึ้นตามระยะเวลาที่ยืดเยื้อออกไป ส่วนในมิติของประชาชนนอกจากกฎหมายจะเป็นหลักประกันสิทธิแล้ว การทราบถึงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของรัฐ ย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันระหว่างประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้การช่วยเหลือเป็นไปอย่างมีระบบ ไม่เกิดความโกลาหล ซึ่งช่วยให้เจ้าหน้าที่สามารถจำกัดขอบเขตความเสียหายของภัยพิบัติให้แคบลงได้ นอกจากนี้การทราบถึงกฎหมายนี้ยังช่วยให้ประชาชนรู้ถึงช่องทางการติดต่อรัฐเพื่อรับการเยียวยา หรือรู้ถึงสิทธิที่พึงมีของตนเองเมื่อเกิดภัย ทำให้ประชาชนไม่เสียสิทธิที่พึงได้จากรัฐ เป็นต้น

สำหรับข้อเสนอแนะในด้านเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดทำประมวลกฎหมายกฤษฎีกานั้น สามารถแยกข้อเสนอแนะออกเป็น 2 ประเด็นด้วยกัน คือ 7.1 ข้อเสนอแนะด้านกฎหมายกลาง โดยเฉพาะในเรื่องของการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และ 7.2 ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการในการจัดทำประมวลกฎหมายกฤษฎีกา

7.1 ข้อเสนอแนะของตัวบทกฎหมายกลาง (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

พ.ศ. 2550)

ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายกลาง (พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550) เพื่อให้เกิดความเหมาะสมกับสถานการณ์ภัยพิบัติ สามารถลดความเสี่ยงของภัยที่จะเกิดขึ้น และเพิ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนให้เกิดความร่วมมือในการป้องกันรับมือกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น โดยมีประเด็น ดังนี้

(1) ในประเด็น “**บทนิยาม**” ในกฎหมาย (มาตรา 4) ควรมีการเพิ่มบทนิยามของ “**ประเภทยักษ์**” ให้มีความครอบคลุมทุกประเภทยักษ์ รวมถึงยักษ์ใหม่ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นได้ด้วย เช่น การกัดเซาะชายฝั่ง (ความเห็นของเครือข่ายพิบัติชุมชน และมูลนิธิชุมชนไท) นอกจากนี้ ความให้อำนาจ กปทช. สามารถนิยาม “**ยักษ์อื่นๆ**” ที่เกิดขึ้นได้ด้วย

ควรมีการเพิ่มบทนิยาม “**ความเสี่ยง**” และ “**ความเสี่ยงอันอาจเป็นอันตรายหรือภัยพิบัติ**” เพื่อให้สอดคล้องกับการพิจารณาการใช้งบประมาณได้

ควรมีการเพิ่มบทนิยามของ “**ผู้ประสบภัย**” ให้ครอบคลุมถึงบุคคลทุกคนที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติด้วย ที่จะได้รับการช่วยเหลือเยียวยา ที่อยู่ในประเทศไทย ทั้งที่มีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตาม

(2) ในประเด็นองค์ประกอบของ “**คณะกรรมการ**” ตามกฎหมาย ให้มีองค์ประกอบของกรรมการที่ครอบคลุมหลากหลายภาคส่วนที่เกี่ยวข้องและรวมถึงองค์กรภาคเอกชน ตัวแทนชุมชนต่างๆ เพื่อให้เกิดการขับเคลื่อนผ่านองค์กรภาคเอกชน และชุมชน รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งยิ่งขึ้น และเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้มีการติดตามตรวจสอบความก้าวหน้าและตรวจสอบผลการดำเนินงานตามนโยบายที่กำหนดไว้ด้วย (มาตรา 7)

(3) ในประเด็น “**องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**” ควรเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถือว่ามีความใกล้ชิดกับชุมชน ในพื้นที่ที่สุด เพื่อให้เป็นหน่วยปฏิบัติการในพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของบทบาทอำนาจหน้าที่ในเรื่อง การส่งเสริมการเรียนรู้และการรับมือกับภัยพิบัติในท้องถิ่นของตน การซ้อมรับมือ การประกาศภัย การป้องกัน ตลอดจนการบริหารกองทุนภัยพิบัติเพื่อให้เกิดการเยียวยาอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ กฎหมายต้องเปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจช่วยเหลือสนับสนุนข้ามพื้นที่ หากในกรณีภัยพิบัติเกิดขึ้นและอยู่ใกล้ชิดกว่า เข้าให้การช่วยเหลือได้ง่ายกว่า หรือในกรณีสร้างความร่วมมือสนับสนุนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองในการรับมือ ป้องกันภัยพิบัติได้

(4) เสนอเพิ่มเติม ให้มีขยาย “**หลักการตรวจสอบย้อนหลัง**” ในกรณีที่ภัยพิบัติเกิดจากความผิดพลาดในการดำเนินการของรัฐ

ดังเช่นหลักกฎหมายภัยพิบัติของอเมริกาที่กำหนดหลักการไว้ว่า “เมื่อเกิดเหตุดังกล่าวขึ้นหน่วยงานฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติต้องร่วมกันตั้งคณะกรรมการตรวจสอบถึงสาเหตุดังกล่าวภายในระยะเวลา 1 ปี โดยคณะกรรมการควรที่จะจัดทำกรับฟังความเห็นสาธารณะประกอบกัน (public hearing) เพื่อสรุปหาสาเหตุและสร้างแนวทางการป้องกันไม่ให้เหตุดังกล่าวเกิดขึ้นอีก”⁴¹ ซึ่งการวางหลักกฎหมายไว้เช่นนี้

⁴¹ ABA. Rule of Law in Times of Major Disaster. 2007.

นอกจากจะทำให้กลไกการทำงานของรัฐมีความโปร่งใสแล้ว ยังเป็นการสร้างระบบป้องกันภัยไปในตัวและช่วยให้การพิจารณาหรือการเชื่อมโยงถึงหลักความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ได้อีกด้วย ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อประชาชนที่ได้รับความเสียหายและการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต หรือตามสมควรเมื่อเกิดภัยพิบัติ เพราะหากหลักการถูกบัญญัติไว้อย่างคลุมเครือก็ส่งผลการพิจารณาอรรถคดีของศาลด้วย ซึ่งกระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่และประชาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรง

(5) เสนอเพิ่มเติมในเรื่องของการวางหลักกฎหมายเรื่อง “ความรับผิดชอบอื่นของรัฐ” หรือ “หลักความรับผิดชอบโดยปราศจากความผิด” เพื่อเป็นการขยายสิทธิให้มีกฎหมายรองรับสิทธิของประชาชนที่ควรได้รับการเยียวยาจากรัฐเมื่อเกิดภัยพิบัติ ซึ่งการวางหลักการดังกล่าวไว้ในกฎหมาย ก็จะช่วยศาลพิจารณาได้ง่ายมากขึ้น เพราะหากไม่มีหลักการมารองรับการพิจารณาคดีของศาลก็ไม่สามารถวินิจฉัยขยายสิทธิให้กับประชาชนได้เพราะไม่มีหลักกฎหมายมารองรับ ศาลก็ต้องกลับไปพิจารณาเหตุการณ์ทั้งหมดอีกรอบเป็นรายการกันไป ซึ่งต้องใช้เวลาและในบางครั้งก็ทำให้ประชาชนเสียสิทธิที่ควรจะได้รับ การเยียวยา เช่น ในกรณีน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. 2553 ที่มีการใช้ Big bag กันเพื่อป้องกันน้ำท่วมกรุงเทพฯ ชั้นใน ซึ่งทำให้มวลน้ำเอ่อล้นไปท่วมพื้นที่อื่น และมีระดับน้ำสูงกว่าที่ควรจะเป็น แต่ประชาชนกลับไม่ได้รับการเยียวยาเท่าที่ควรเพราะไม่ได้มีกฎหมายมารองรับว่าการกั้น Big bag ของเจ้าหน้าที่ มีส่วนทำให้ประชาชนในพื้นที่รับน้ำได้รับความเสียหายมากขึ้น ซึ่งควรปรับปรุงดังนี้

(5.1) ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีการกำหนดมาตรการใดอันอาจจะกระทบกระเทือนต่อสิทธิของปัจเจกบุคคล อาจจะกำหนดไว้ในกฎหมายให้มีการจ่ายค่าชดเชยเช่นเดียวกับการเวนคืน เพื่อศาลจะสามารถพิจารณาได้ง่ายและประชาชนจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายในส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ รัฐอาจจะออกกฎหมายเป็นการเฉพาะเพื่อให้มีการชดเชยเยียวยา หรือฟื้นฟูพื้นที่ประสบภัยได้อย่างชัดเจน เช่น ในกรณีของประเทศญี่ปุ่นที่มีการออกกฎหมายเฉพาะภายหลังที่ภัยพิบัติได้ผ่านพ้นไปแล้ว นอกจากนี้ รัฐอาจจัดให้มีกองทุนพิเศษขึ้น เพื่อนำเงินมาใช้ในการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติของรัฐ

(5.2) กฎหมายที่ให้อำนาจรัฐในการจัดการภัยพิบัตินั้นก็จำเป็นที่จะต้องมีความเฉพาะเจาะจงตามชนิดของภัยพิบัติด้วยจึงจะทำให้การจัดการมีประสิทธิภาพ ลำพังเพียงพระราชบัญญัติป้องกันป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจโดยทั่วไปจึงไม่สามารถปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสนองต่อการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติได้ ซึ่งหากมีการบัญญัติกฎหมายเฉพาะสำหรับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติแต่ละชนิด ก็จะเป็นการกำหนดหน้าที่ที่ชัดเจนและสามารถพิจารณาถึงหน้าที่ของรัฐ และสามารถพิจารณาถึงสิทธิที่ประชาชนจะได้รับ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากมาตรการใน

การจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งจะทำให้การพิจารณาเรื่องความรับผิดชอบของรัฐในการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติมีความชัดเจนขึ้น⁴²

(6) เสนอเพิ่มหลักการมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดการภัยพิบัติ โดยจะเห็นได้ว่ากฎหมายพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย เน้นการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่รัฐเป็นหลัก (กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ซึ่งในบางครั้งการทำงานโดยเจ้าหน้าที่เพียงฝ่ายเดียวก็ยากต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติ ดังนั้น เห็นความเสนอแนะให้มีการออกแบบกฎหมายที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมของเอกชนให้มากขึ้น เช่น เอกชนที่ให้บริการด้านการโทรคมนาคม เอกชนที่ผลิตหรือจะจำหน่ายสินค้าจำเป็น เช่น น้ำดื่ม กระดาษทิชชู ผ้าอนามัย อาหารแห้ง เอกชนที่ให้บริการด้านการขนส่ง (ขนส่งพัสดุและขนส่งสาธารณะ) โดยการกำหนดให้มีสัดส่วนที่นั่งในคณะกรรมการ หรืออนุกรรมการจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถปรึกษาหารือกันได้มากขึ้น เมื่อรัฐต้องการระดมทรัพยากรที่จำทำให้ได้มากที่สุดในการรับมือกับภัยพิบัติที่มีความรุนแรง เพราะเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นแล้ว หากไม่ได้รับการจัดการอย่างทันท่วงทีภัยพิบัติที่เกิดขึ้นก็จะยิ่งทวีความรุนแรงได้มากขึ้นเรื่อย ๆ ทั้งต่อทรัพย์สิน และชีวิตของประชาชน ดังนั้น การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ก็จะช่วยสร้างหลักประกันได้ในทางหนึ่งว่า ประชาชนในเขตพื้นที่ภัยพิบัติจะได้รับการช่วยเหลืออย่างรวดเร็วด้วยระบบ Logistic ที่ไม่ถูกตัดขาด และระบบโทรคมนาคมจะต้องสามารถใช้การได้โดยที่ระบบไม่ล่มเป็นเวลานาน เป็นต้น เพราะในช่วงที่เกิดภัยพิบัติขึ้น อัตราการสื่อสารของประชาชนจะเพิ่มขึ้นอย่างมาก

(7) เสนอเพิ่มเติมกฎหมายในเรื่องของ “การจัดการข้อมูลข่าวสาร” โดยกำหนดให้มีการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารด้านภัยพิบัติ พื้นที่เสี่ยงภัย (National Data Platform) ข้อมูลด้านการรับมือภัยพิบัติ อย่างเป็นรูปธรรมและมีศูนย์หรือหน่วยงาน เช่น (ศูนย์ข้อมูลข่าวสารด้านภัยพิบัติ) ที่สามารถบริหารจัดการ ประสานและร่วมใช้ข้อมูลร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ สามารถวิเคราะห์ข้อมูล และเผยแพร่ให้กับประชาชนได้ ทราบผ่านช่องทางการสื่อสารต่างๆ ที่หลากหลายและเข้าถึงง่าย

(8) ควรจัดให้มี “กองทุนช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติเป็นการเฉพาะ” เพราะเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นหนึ่งในปัญหาที่สำคัญคือเรื่องงบประมาณ แม้ว่าเราจะมีกฎหมายที่อนุญาตให้เบิกงบฉุกเฉิน เช่น งบกลาง หรือการประกาศใช้ พรก.ฉุกเฉิน ได้ แต่ก็ยังคงล่าช้าต่อการจัดการอยู่ดี เพราะไม่สามารถนำงบประมาณออกมาใช้ได้โดยทันที ต้องผ่านกระบวนการอีกจำนวนหนึ่ง จึงทำให้ภัยพิบัติสามารถทวีความรุนแรงขึ้นไปได้ จึงรัฐควรมีกองทุนสำหรับการช่วยเหลือด้านภัยพิบัติเป็นการเฉพาะ เพื่อให้หน่วยงานรัฐสามารถนำเงินออกไปใช้ได้

⁴² รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการ “ความรับผิดชอบของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย”

โดย นายชาวุธวิทย์ ชัยกันย์และคณะ

โดยทันที ซึ่งการจัดทำกองทุนในรูปแบบนี้ปรากฏในหลายๆประเทศที่มีการจัดการภัยพิบัติดีเยี่ยม เช่น ญี่ปุ่น อเมริกา และในยุโรป เป็นต้น

ข้อดีของการมีกองทุน นอกจากจะช่วยให้เกิดความรวดเร็วในการจัดการกับภัยพิบัติแล้ว ยังช่วยให้รัฐไม่ต้องประสบกับปัญหาการคลังอีกด้วย เพราะถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณ จึงแตกต่างจากการเบิกงบฉุกเฉินที่ต้องตั้งงบประมาณขอในปีถัดไป การจัดทำกองทุนช่วยเหลือเมื่อเกิดภัยพิบัติจึงเป็นเสมือนการทำประกันเพื่อลดความเสี่ยงทางการคลังของรัฐเอง และทำให้รัฐมีความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติอยู่เสมอ นอกจากนั้นในภาวะที่ไม่เกิดภัยพิบัติ เรายังสามารถกำหนดให้กองทุนมีวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายเงินเพื่อศึกษาหรือพัฒนาแนวทางการป้องกันภัยพิบัติได้อีกด้วย โดยที่ไม่เป็นการสร้างภาระหรือรบกวนงบประมาณประจำปีจากส่วนกลาง ตัวอย่างเช่น หลักกฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือภัยพิบัติของอเมริกาที่กำหนดไว้ดังนี้

“รัฐต้องจัดให้มีกองทุนช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย (Federal homeland security funds) เพื่อสนับสนุนการทำงานและอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่ โดยกองทุนนี้ต้องรายงานผลการดำเนินการต่อรัฐสภากรณีที่ภัยพิบัติมีความซับซ้อน ผู้ว่าการมลรัฐมีอำนาจที่จะแบ่งเงินช่วยเหลือออกเป็นส่วนๆ ได้ตามพื้นที่ที่เกิดภัย (Cal. Gov't Code s.8600) การใช้จ่ายเงินกองทุน (Funding) ถือว่าเป็นเงินนอกงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งใช้เพื่อการสอบสวนหาข้อเท็จจริงและใช้เพื่อช่วยเหลือทางการแพทย์ฉุกเฉินเยียวยาหลังเกิดภัยพิบัติ เป็นต้น”⁴³

7.2 ข้อเสนอแนะด้านกระบวนการในการจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัติ

การจัดรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในรูปแบบประมวลกฎหมาย และการจัดทำอนุกฎหมายเกี่ยวกับภัยพิบัติแต่ละประเภท

เนื่องจากภัยแต่ละประเภทมีความซับซ้อนที่แตกต่างกัน ต้องการวิธีการแก้ไขจัดการที่แตกต่างกัน จึงควรจัดทำอนุกฎหมายของภัยพิบัติแต่ละประเภท หรือการกำหนดให้มีอนุกรรมการภัยพิบัติแต่ละด้าน เพื่อให้การรับมือต่อภัยพิบัติมีประสิทธิภาพ เกิดความเชี่ยวชาญในภัยแต่ละด้าน และเพื่อให้ง่ายต่อการนำใช้ และเป็นการปรับปรุงสังคยานากฎหมายเก่าไปในตัว เพื่อให้กฎหมายทันต่อยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป ลดการขัดกันของกฎหมาย เกิดความเป็นระบบ ทำให้เจ้าหน้าที่ทำงานได้รวดเร็วขึ้น และประชาชนได้รับความช่วยเหลือมากขึ้นและเข้าใจถึงสิทธิที่ได้จะรับการชดเชยเยียวยาตามกฎหมาย

⁴³ ธรรมนิติ์ สมนันตกุล. (2554). มาตรการทางกฎหมายในการรับมือกับภัยพิบัติสาธารณะ. กฤษฎีกาสาร 13 ปีที่ 7 ฉบับที่ 5 เดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 2554.

การจัดการภัยพิบัติแต่ละประเภะนั้น ต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ในหลายภาคส่วนด้วยกัน ซึ่งในแต่ละหน่วยงานก็มักมีกฎหมายที่เฉพาะซึ่งแตกต่างกันออกไป เช่น การรักษาของหมอในภาวะปกติจะต้องทำตามจรรยาบรรณทางการแพทย์ แต่หน่วยงานอื่นไม่มีและไม่เข้าใจข้อจำกัดของหมอ ดังนั้นเมื่อมีความจำเป็นต้องมาทำงานร่วมกันอย่างฉุกเฉินในการจัดการภัยพิบัติร่วมกัน จึงมักเกิดความลักลั่นในการทำงาน เช่น ความเข้าใจผิดในการสื่อสาร หรือความล่าช้าในการดำเนินการ ดังเช่น ในกรณีการแพร่ระบาดของ Covid -19 ที่ส่วนกลางได้สั่งควบคุมและจำกัดราคาน้ำกากาอาณามัย เพราะเป็นสินค้าจำเป็นที่มีจำนวนจำกัด แต่กลับไม่สามารถควบคุมราคาในท้องตลาดที่ราคา 2.5 บาทต่อชิ้น ดังที่กำหนดควบคุมเอาไว้ได้ หรือ ปัญหาการสื่อสาร อย่างเช่น คำว่าร้ายแรงในทางการแพทย์ กับร้ายแรงในทางการปกครอง ก็อาจมีระดับที่ต่างกัน จึงควรมีอนุกรรมการเฉพาะด้านหรือมีกฎหมายเฉพาะด้านในภัยพิบัติประเภทต่างๆ เช่น ด้านโรคติดต่อ ด้านแผ่นดินไหว/ดินโคลนถล่ม ด้านภัยที่เกิดจากน้ำ/พายุ หรือด้านภัยความมั่นคง/ก่อการร้าย เป็นต้น

นอกจากนั้น ในแง่การจัดการเขตพื้นที่เสี่ยงภัย แม้ว่าเราจะมีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานสิ่งก่อสร้างหรือความปลอดภัยในด้านการป้องกันภัยพิบัติ แต่ก็เป็นกฎหมายที่กระจัดกระจายกันอยู่ ไม่ได้ถูกรวบรวมไว้เฉพาะ เช่น กฎหมายอาคารชุด กฎหมายผังเมือง กฎหมายที่ดิน ดังนั้นจึงควรมีกฎหมายกลางหรืออนุกฎหมายในการแบ่งกลุ่ม cluster เขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามหลักการป้องกันก่อนเกิดภัย (prevention) เพื่อเป็นการป้องกันเชิงรุกก่อนเกิดภัยพิบัติ ซึ่งจะช่วยลดความเสียหายลงได้หากเกิดภัยพิบัติขึ้นจริง ๆ ในพื้นที่นั้น เช่นกำหนดให้เขตพื้นที่สีแดงหมายถึงเขตพื้นที่ลุ่มต่ำที่น้ำท่วมเป็นประจำหรือเขตที่มีความเปราะบางตามแนวเส้นแผ่นดินที่มีความเสี่ยงสูง ควรกำหนดห้ามก่อสร้างสิ่งปลูกสร้างขนาดใหญ่ หรือก่อสร้างเป็นสถานที่ที่มีบุคคลมารวมตัวกันเป็นจำนวนมาก เช่น โรงงาน โรงเรียน โรงพยาบาล อาคารชุด เป็นต้น หากมีการฝ่าฝืนก็จะไม่ได้รับการชดเชยตามกฎหมายหรือมีบทลงโทษอื่น และกำหนดให้เขตพื้นที่สีเขียว ที่เป็นเขตพื้นที่ที่มีความเสี่ยงและความล่อแหลมต่ำ เหมาะแก่การพัฒนาเป็นเขตเมือง หรือเขตอุตสาหกรรม เป็นต้น

(1) กระบวนการขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมาย เพื่อให้เกิดการจัดทำประมวลกฎหมายภัยพิบัติ ทำได้ดังนี้

การจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติในลักษณะที่เป็นการรวบรวมกฎหมายฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือเกี่ยวเนื่องกับเรื่องภัยพิบัติในลักษณะการรวมกฎหมาย (compilation) เพื่อความสะดวกแก่การศึกษาค้นคว้าของประชาชนและการใช้บังคับกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ ย่อมเป็นเรื่องที่กระทำได้โดยไม่มีขั้นตอนที่ต้องดำเนินการเป็นพิเศษ หากหน่วยงานของรัฐแห่งใดเห็นว่าประมวลกฎหมายที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาและเสนอไว้ในงานวิจัยนี้จะเป็นประโยชน์ ก็อาจนำไปจัดทำในรูปแบบที่เหมาะสมและเผยแพร่ในวงกว้างต่อไปได้

ส่วนกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นชอบกับแนวคิดในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติในลักษณะที่เป็น “กฎหมายใหม่” ที่จะมีผลใช้บังคับแทนที่บรรดาบทบัญญัติกฎหมายเดิมที่นำมารวบรวมเข้าไว้ด้วยกันในรูปแบบประมวลกฎหมาย (codification) นั้น ย่อมต้องกระทำตามกระบวนการในการตรากฎหมาย ซึ่งในหลักการแล้ว การจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติย่อมสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วย “กฎหมายที่มีคุณภาพ” ตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดหลักการไว้ประการหนึ่งว่า “รัฐพึง...ดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง” รวมทั้งสอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ประเด็นปฏิรูปที่ ๗ มีกลไกให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายโดยสะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่าย ข้อ 2. จัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันเพื่อความสะดวกในการทำงาน ดังนี้ การจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติจึงน่าจะได้รับการผลักดันจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่เห็นว่าสมควรมีการบูรณาการกฎหมายในเรื่องดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายของประชาชนและการใช้บังคับกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพโดยเจ้าหน้าที่รัฐ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเห็นชอบกับการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติตามที่คณะผู้วิจัยได้ศึกษาและเสนอไว้ ก็อาจมีการจัดตั้งคณะทำงานขึ้นดำเนินการจัดทำร่างประมวลกฎหมาย โดยประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่รับผิดชอบกฎหมายที่นำมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมาย ซึ่งหลังจากยกร่างแล้วเสร็จชอบที่จะนำร่างประมวลกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชนทั่วไปว่า ประมวลกฎหมายที่จัดทำขึ้นมีความครบถ้วน ชัดเจน และสะดวกแก่การใช้งานแล้วหรือไม่ อย่างไร แล้วนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะที่ได้รับมาปรับปรุงร่างประมวลกฎหมายให้สมบูรณ์และเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยการจัดรับฟังความคิดเห็นอาจกระทำในรูปแบบการจัดประชุมสัมมนาหรือใช้วิธีการรับฟังผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ หรืออาจกระทำทั้งสองช่องทางควบคู่กันไปก็ได้

ทั้งนี้ เมื่อจัดทำร่างประมวลกฎหมายเสร็จสมบูรณ์แล้ว กระทรวงซึ่งเป็นเจ้าภาพในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายต้องดำเนินการเสนอร่างประมวลกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเป็น ผู้มีหนังสือเสนอร่างประมวลกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี จากนั้น สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะมีหนังสือสอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และรวบรวมความคิดเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติอนุมัติหลักการของร่างประมวลกฎหมาย ก็จะมีการส่งร่างประมวลกฎหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาต่อไป

ในขั้นการตรวจพิจารณาร่างประมวลกฎหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะส่งเรื่องไปยังฝ่ายกฎหมายที่รับผิดชอบเพื่อเสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตามความเชี่ยวชาญเป็นผู้ตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย หรืออาจมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกาจากคณะต่าง ๆ ที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนี้เพื่อพิจารณา โดยในการพิจารณาจะมีการเชิญผู้แทนหน่วยงานเจ้าของเรื่อง หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้แทนของภาคเอกชนเข้าชี้แจงข้อเท็จจริงและแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ โดยปกติการพิจารณาจะแบ่งเป็น

3 วาระ ได้แก่ วาระที่หนึ่ง เป็นการพิจารณาหลักการและสาระสำคัญของร่างประมวลกฎหมายที่จะตรวจพิจารณาทั้งฉบับ วาระที่สอง เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำของร่างประมวลกฎหมาย และวาระที่สาม เป็นการพิจารณาความถูกต้องของการแก้ไขเพิ่มเติมร่าง

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างประมวลกฎหมายเสร็จแล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีหนังสือให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีหนังสือยืนยันร่างประมวลกฎหมายที่ผ่านการตรวจพิจารณา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับหนังสือยืนยันให้ความเห็นชอบจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องครบถ้วนแล้ว จะเสนอร่างประมวลกฎหมายไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอีกครั้งหนึ่ง และเมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบกับร่างประมวลกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างประมวลกฎหมายไปยังคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) ก่อนเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการในกระบวนการนิติบัญญัติต่อไป

(2) การผลักดันเพื่อให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายด้านภัยพิบัติในรัฐสภา ซึ่งในกรณีดังกล่าวผู้วิจัยได้เข้าร่วมประชุมและนำเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย สภาผู้แทนราษฎร ในการพิจารณาเรื่อง การศึกษาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เมื่อวันที่ 23 ธันวาคม 2563 ที่ผ่านมา

**สรุปผลการประชุม
คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย**

**สภาผู้แทนราษฎร
ครั้งที่ ๓๗**

**วันพุธที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๓ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา
ณ ห้องประชุมคณะกรรมการ (สผ.) ๔๑๔ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา**

คณะกรรมการการป้องกันและบรรเทาผลกระทบจากภัยธรรมชาติและสาธารณภัย
สภาผู้แทนราษฎร ได้ประชุมพิจารณาเรื่องต่าง ๆ โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑. พิจารณาเรื่อง การศึกษาแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยเชิญบุคคลที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมและแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ดังนี้

- ๑) นายไมตรี จงไกรจักร์ มูลนิธิชุมชนไท
 - ๒) นายแมน บุโรทกานนท์ เลขานุการ มูลนิธิเพื่อการบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการ (ประเทศไทย)
 - ๓) ผู้ช่วยศาสตราจารย์วรรณภา ตีระสังขะ รองคณบดีฝ่ายวิจัย คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ที่ประชุมได้รับทราบข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเกี่ยวกับการ

การบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้งแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้ สถานการณ์การเกิดภัยพิบัติมีแนวโน้มจะเกิดความรุนแรงและมีความถี่มากขึ้น ซึ่งย่อมส่งผลให้เกิดความเสียหายเป็นวงกว้าง ประกอบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติในปัจจุบัน ยังไม่เอื้อให้ชุมชนได้สามารถเตรียมตัวในการป้องกันภัยพิบัติ และไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นจัดการภัยพิบัติด้วยตนเอง จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ การปรับปรุงบทนิยามคำว่า “สาธารณภัย” ให้ครอบคลุมภัยพิบัติทุกประเภท เช่น การกีดขวางชายฝั่ง เป็นต้น รวมทั้งปรับปรุงบทนิยามคำว่า “ผู้ประสบภัย” ให้ครอบคลุมไปถึง ผู้ประสบภัยที่อาจไม่ได้มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่นั้น และรวมถึงผู้ที่ไม่มีสถานะทางทะเบียนด้วย เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับความช่วยเหลืออย่างทั่วถึง นอกจากนี้ ยังควรมีการแก้ไขปรับปรุงให้มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนสามารถจัดการภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที และเป็นการลดความสูญเสียจากภัยพิบัติอีกด้วย

นอกจากการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว ยังได้เสนอแนะแนวทางในการจัดการภัยพิบัติให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนี้ ๑) ควรมีมาตรการที่รัฐได้พิจารณาทบทวนตรวจสอบการดำเนินงานที่เกิดข้อผิดพลาดขึ้นว่ามีสาเหตุมาจากประการใด ๒) ควรกำหนดให้มีความรับผิดชอบอื่นของรัฐ โดยให้รัฐมีความรับผิดชอบที่เกิดภัยพิบัติขึ้นด้วย ๓) ควรมีการประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งเป็นการรวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่อย่างกระจัดกระจาย มาประมวลให้อยู่ในที่เดียวกันและจัดหมวดหมู่ให้มีความเหมาะสม และ ๔) ควรให้ความสำคัญกับการสื่อสารและแจ้งเตือนภัยให้แก่ประชาชนให้ได้รับทราบข้อมูลอย่างรวดเร็วและแม่นยำ

จากนั้น ที่ประชุมได้ซักถามในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง ทำให้ได้รับทราบข้อมูลที่ชัดเจนและเป็นประโยชน์อันจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาดังกล่าว อุปสรรค และข้อจำกัดเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่อไป

มติที่ประชุม

ที่ประชุมได้รับทราบข้อมูลและรายละเอียดเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ รวมทั้งแนวทางและข้อเสนอแนะในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

(3) การผลักดันให้เกิดการจัดทำประมวลกฎหมายด้านภัยพิบัติแห่งชาติ ได้นั้น ต้องอาศัยนโยบายหนึ่งที่สำคัญ คือ นโยบายของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านกฎหมาย ซึ่งในกรณีนี้ผู้วิจัย ได้มีการสัมภาษณ์และขอความเห็นในเรื่องดังกล่าว จากกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ได้ว่า ในเรื่องการทำประมวลกฎหมายด้านต่างๆ ได้มีแนวความคิดในกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. (ร่างฯ ที่ สกค. ตรวจสอบพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 1109/2563) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บทบัญญัติกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้องกัน เกี่ยวเนื่องกัน ที่กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหมายหลายฉบับ ที่ทำให้หลักเกณฑ์ของกฎหมายมีความซับซ้อนและทำให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายได้ยาก ดังนั้น การจัดทำประมวลกฎหมาย โดยรวบรวมกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน จัดหมวดหมู่บทบัญญัติส่วนต่างๆ ให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผล อันจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ร่างพระราชบัญญัตินี้ ถือเป็นกฎหมายกลาง ที่เปิดโอกาสให้มีการจัดทำประมวลกฎหมายอย่างเป็นระบบขึ้น ถือเป็นเครื่องมือหรือช่องทางที่สำคัญ ที่ทำให้ งานวิจัยชิ้นนี้ สามารถต่อยอด และสามารถนำเค้าโครงการนำเสนอจากงานวิจัย เพื่อไปเป็นหมวดหมู่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ ไปเป็นประมวลกฎหมายให้เกิดขึ้นได้จริงต่อไป

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันมีบทบัญญัติกฎหมายใช้บังคับอยู่ในเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน กระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ อีกทั้งหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดมีความซับซ้อนทำให้ประชาชนเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายในแต่ละเรื่องได้ยาก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงบัญญัติให้รัฐดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ซึ่งการส่งเสริมการเข้าถึงและเข้าใจกฎหมายของประชาชนอาจดำเนินการ โดยการรวบรวมกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน ไว้ในแหล่งเดียวกัน เพื่อประโยชน์ในการเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวก หรือการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยการรวบรวมกฎหมายและกฎในเรื่องเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน จัดหมวดหมู่บทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผล โดยไม่มีการแก้ไขหลักการ เนื้อความ หรือสาระสำคัญเดิม และใช้บังคับแทนกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมนั้น โดยจะต้องมีการแก้ไขเพิ่มเติมและปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎนั้นอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ซึ่งการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ จะช่วยให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้โดยสะดวกและเข้าใจเนื้อหาของกฎหมายได้ง่าย อันจะช่วยให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง และเจ้าหน้าที่ของรัฐบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติ
การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก

.....

.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ.”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่การจัดทำประมวลกฎหมายที่ต้องยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ หรือการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงประมวลกฎหมายดังกล่าว

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“กฎหมาย” หมายความว่า พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด หรือบทบัญญัติที่มีผลใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

“กฎ” หมายความว่า พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ประกาศ หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า หน่วยงานที่เป็นของรัฐไม่ว่าจะเป็นส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือในรูปแบบอื่นใด และไม่รวมจะเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ หรือ

เป็นองค์กรอิสระ หรือองค์กรอัยการ และให้หมายความรวมถึงองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ และองค์กรอื่นที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

“การรวบรวมกฎหมาย” หมายความว่า การนำกฎหมายและกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน มารวบรวมไว้ในแหล่งเดียวกันในรูปแบบสิ่งพิมพ์ ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ หรือรูปแบบอื่น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ หรือเพื่อการใช้ประโยชน์ของประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ

“การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ” หมายความว่า การนำกฎหมายและกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน ที่บังคับใช้อยู่ มาบัญญัติรวมไว้เป็นประมวลกฎหมายและกฎ ทั้งนี้ โดยไม่เปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อหาสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวลนั้น

“คณะกรรมการนโยบาย” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๖ พระราชบัญญัตินี้มีวัตถุประสงค์เป็นการรวบรวมกฎหมายเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ อันเป็นการดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่าย อันจะช่วยให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง รวมทั้งทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาจให้มีการรวบรวมกฎหมายก่อนการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหรือไม่ก็ได้

มาตรา ๗ การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการนำกฎหมายและกฎมารวบรวมไว้เป็นประมวลกฎหมายและกฎ โดยจะรวมบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมายและกฎไว้ด้วยกันหรือแยกกันก็ได้ และจัดโครงสร้างของบทบัญญัติส่วนต่าง ๆ ให้เป็นหมวดหมู่และเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบและเป็นเหตุเป็นผล โดยเมื่อประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับ กฎหมายหรือกฎเดิมเป็นอันยกเลิก และต้องดำเนินการทบทวนความเหมาะสมอย่างต่อเนื่องเพื่อให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎนั้นต้องไม่มีการเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อหา สาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำที่บกพร่องผิดพลาด ถ้อยคำล้าสมัย ถ้อยคำฟุ่มเฟือย ถ้อยคำที่ประสงค์ให้มีความหมายเดียวกันแต่ใช้ไม่สอดคล้องกัน หรือถ้อยคำกำกวมหรือก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน หรือเป็นการแก้ไขโครงสร้างของบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎ เพื่อให้

บทบัญญัติในประมวลกฎหมายและกฎเข้าใจได้ง่ายและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น เช่น ยุบรวมบทบัญญัติหลายมาตราเป็นมาตราเดียว หรือแยกบทบัญญัติมาตราเดียวเป็นหลายมาตรา

มาตรา ๘ ประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับได้เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎตามมาตรา ๔๑

มาตรา ๙ เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นิเทศการของรัฐบาลที่มีหน้าที่รับผิดชอบข้อมูลกฎหมาย กฎ มติคณะรัฐมนตรี หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ แนวปฏิบัติในการดำเนินการของหน่วยงาน การตีความกฎหมาย การตอบข้อหารือ บรรดาที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย คำสั่ง คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือคณะกรรมการอื่น รวมทั้งข้อมูลกฎหมายอื่นซึ่งคณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด จัดส่งหรือเชื่อมโยงข้อมูลให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายและคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด เพื่อประโยชน์ในการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลและคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานติดตามการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐบาลตามแนวทางที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด รวมทั้งมีอำนาจเรียกดูเข้าถึง หรือเชื่อมโยงข้อมูลตามวรรคหนึ่ง

ในการดำเนินการตามวรรคสอง หากศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือหน่วยงานธุรการเก็บรวบรวมคำสั่ง คำพิพากษา หรือคำวินิจฉัยไว้ใช้ในการปฏิบัติงานหรือเผยแพร่ในระบบสารสนเทศของตน ให้สำนักงานรับฟังความคิดเห็นของศาลหรือคณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาทหรือหน่วยงานธุรการดังกล่าวเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบการดำเนินการด้วย

กรณีข้อมูลกฎหมายหรือกฎขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการนโยบายอาจประกาศกำหนดให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจตามวรรคสอง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นว่ามีความพร้อมมีหน้าที่ดำเนินการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๑๐ เป้าประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นของคณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ และคณะอนุกรรมการ และประโยชน์ตอบแทนอื่นของบุคคลตามมาตรา ๓๑ ให้เป็นไปตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๑ ให้สำนักงานมีหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการ งานประชุม งานวิชาการ การศึกษาหาข้อมูล การสอบถามความคิดเห็น การประสานงานกับหน่วยงานของรัฐบาล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้แก่คณะกรรมการนโยบาย คณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ และคณะอนุกรรมการ ตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งให้มีหน้าที่อื่นตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

เพื่อให้การดำเนินการตามวรรคหนึ่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ให้สำนักงานจัดตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อรับผิดชอบการดำเนินการดังกล่าว

หมวด ๒

คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

มาตรา ๑๒ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ” ประกอบด้วย

- (๑) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนหกคน ได้แก่ เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เลขาธิการวุฒิสภา เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และอัยการสูงสุด
- (๒) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนแปดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้
- (ก) กรรมการกฤษฎีกาซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ จำนวนสี่คน
- (ข) ผู้สอนหรือเคยสอนวิชาในสาขานิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ หรือดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์พิเศษ และมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ซึ่งได้รับคัดเลือกโดยที่ประชุมประธานกรรมการกฤษฎีกาทุกคณะ จำนวนสี่คน

ให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เลขาธิการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานจำนวนสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

เมื่อคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิครบจำนวนแล้ว ให้กรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเลือกกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ แล้วแจ้งผลให้คณะรัฐมนตรีทราบ

มาตรา ๑๓ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต
- (๒) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (๓) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ความผิดลหุโทษ หรือความผิดฐานหมิ่นประมาท
- (๔) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือจากหน่วยงานของเอกชน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (๕) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา ๑๔ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปีและอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้

เมื่อครบกำหนดตามวาระในวรรคหนึ่ง แต่ยังไม่ได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

มาตรา ๑๕ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (๑) ตาย
- (๒) ลาออก
- (๓) คณะรัฐมนตรีให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่หรือมีความประพฤติเสื่อมเสีย
- (๔) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๓
- (๕) พ้นจากการเป็นกรรมการกฤษฎีกา

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง เว้นแต่วาระของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเหลือไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งแทนตามวรรคหนึ่งอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในระหว่างที่ยังไม่ได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คณะกรรมการนโยบายประกอบด้วยกรรมการเท่าที่เหลืออยู่ และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

มาตรา ๑๗ คณะกรรมการนโยบายมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนงานหรือโครงการเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายรวมทั้งพิจารณาเห็นชอบร่างประมวลกฎหมายและกฎหมายตามมาตรา ๓๘ เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และขอบเขตเนื้อหาในการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมาย รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการเผยแพร่การรวบรวมกฎหมายและประมวลกฎหมายและกฎหมายต่อสาธารณะ

(๓) กำกับดูแล ให้คำแนะนำ และติดตามการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมาย รวมทั้งการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎหมาย ตลอดจนติดตาม ตรวจสอบ และแจ้งไปยังผู้รักษาการตามกฎหมายหรือกฎหมายนั้นและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ เพื่อให้การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายเป็นไปอย่างต่อเนื่องและเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

(๔) เสนอความเห็น ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งแนวทางแก้ไขต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายและการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมาย รวมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินการตามแผนงานหรือ

โครงการตาม (๑) ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากการดำเนินการตามแผนงานหรือโครงการดังกล่าวให้ คณะรัฐมนตรีทราบปีละหนึ่งครั้ง

(๕) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและผู้รักษาการตามกฎหมายหรือกฎเพื่อพิจารณาให้มีการแก้ไข ปรับปรุงหรือยกเลิกบทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎที่นำมารวบรวมจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎตาม มาตรา ๓๕

(๖) แต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายและคณะกรรมการจัดทำประมวล กฎหมายและกฎ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายหรือ ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

มาตรา ๑๘ การประชุมคณะกรรมการนโยบาย ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการนโยบาย ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้า คะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่ง เป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๙ ให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะตามมาตรา ๑๗ (๖) เข้าร่วมประชุมคณะกรรมการนโยบายเพื่อแสดงความ คิดเห็นในคราวที่มีการพิจารณาเรื่องเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายหรือการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎที่ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะผู้นั้นได้รับการแต่งตั้ง ทั้งนี้ โดยไม่นับเป็นองค์ประชุมและไม่มีสิทธิลงมติ

มาตรา ๒๐ คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่ง อย่างใดแทนคณะกรรมการนโยบายหรือตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมายได้

การประชุมคณะอนุกรรมการ ให้นำความในมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

หมวด ๓
การรวบรวมกฎหมาย

ส่วนที่ ๑
คณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย

มาตรา ๒๑ เมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนงานหรือโครงการตามมาตรา ๑๗ (๑) แล้ว ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายคณะหนึ่งหรือหลายคณะ โดยในแต่ละคณะประกอบด้วย

(๑) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในกฎหมายเรื่องนั้นตามมาตรา ๑๗ (๖) ซึ่งคณะกรรมการ นโยบายคัดเลือกจำนวนหนึ่งคนเป็นประธานกรรมการ

(๒) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะนำมารวบรวม โดยให้ผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับมอบหมายผู้แทนฉบับละหนึ่งคน และกรณีที่กฎหมายใดมีผู้รักษาการหลายคน ให้ผู้รักษาการทุกคนมอบหมายผู้แทนในส่วนของตนหนึ่งคน ทั้งนี้ กรณีที่กฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการ ให้ผู้แทนสำนักงานซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการร่างกฎหมายประจำเป็นกรรมการแทน

(๓) ผู้แทนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมกฎหมายนั้น ตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด

(๔) ผู้แทนสำนักงานซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการร่างกฎหมายประจำจำนวนหนึ่งคน

ให้เลขาธิการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการและอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีที่ ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนการรวบรวมกฎหมายเสร็จสิ้น ให้คณะกรรมการนโยบายคัดเลือกผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในกฎหมายเรื่องนั้นตามมาตรา ๑๗ (๖) เพื่อเป็นประธานกรรมการแทน

มาตรา ๒๒ คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบ ศึกษา และวิเคราะห์ กฎหมายหรือกฎที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกัน เพื่อดำเนินการรวบรวมไว้ในแหล่งเดียวกัน

(๒) กำหนดขอบเขตเนื้อหาและรูปแบบของการรวบรวมกฎหมายเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาเห็นชอบ

(๓) ดำเนินการรวบรวมกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบ

(๔) เสนอความเห็น ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการรวบรวมกฎหมายต่อคณะกรรมการนโยบาย

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายหรือตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

มาตรา ๒๓ การประชุมคณะกรรมการรวบรวมกฎหมาย ให้นำความในมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่การประชุมที่มีได้มีการลงมติ หากมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ก็ให้ถือเป็นองค์ประชุม

ส่วนที่ ๒

หลักเกณฑ์และวิธีการรวบรวมกฎหมาย

มาตรา ๒๔ ในการรวบรวมกฎหมาย ให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายพิจารณาขอบเขตเนื้อหาของกฎหมาย หรือกฎที่จะนำมารวบรวม และกำหนดรูปแบบของการรวบรวมกฎหมาย เสนอต่อคณะกรรมการนโยบายพิจารณาเห็นชอบ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายจะจัดให้มีการสอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องด้วยก็ได้

มาตรา ๒๕ ให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายดำเนินการรวบรวมกฎหมายตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด โดยต้องวิเคราะห์บทบัญญัติ ของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือเป็นที่มาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวม และขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวมจะต้องประกอบด้วยเนื้อหาอย่างน้อยดังต่อไปนี้

(๑) บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง

(๒) มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งมีผลบังคับเป็นกฎ

คณะกรรมการนโยบายอาจกำหนดขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวมเพิ่มเติมก็ได้ เช่น หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ แนวปฏิบัติในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐ การตีความกฎหมาย การตอบข้อหารือ บรรดาที่มีผลต่อการบังคับใช้กฎหมาย คำสั่ง คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาล คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หรือคณะกรรมการอื่น รวมทั้งข้อมูลกฎหมายอื่นซึ่งคณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

การรวบรวมกฎหมายดังกล่าวต้องแล้วเสร็จภายในระยะเวลาหนึ่งปีนับแต่วันที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบขอบเขตเนื้อหาของกฎหมายหรือกฎที่จะนำมารวบรวม ในกรณีมีความจำเป็น ให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการนโยบายออกไปได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวัน

มาตรา ๒๖ ให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายเสนอรายงานและร่างการรวบรวมกฎหมายที่ดำเนินการเสร็จแล้ว พร้อมความเห็นต่อคณะกรรมการนโยบายว่าควรจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎต่อไปหรือไม่ หรือควรดำเนินการอย่างใดต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบร่างการรวบรวมกฎหมาย ให้คณะกรรมการรวบรวมกฎหมายส่งการรวบรวมกฎหมายนั้นให้สำนักงานเพื่อนำไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ โดยให้คำนึงถึงประสิทธิภาพในการเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวด้วย

มาตรา ๒๗ การรวบรวมกฎหมายที่จัดทำขึ้นตามหมวดนี้ ให้เป็นลิขสิทธิ์ของสำนักงาน

หมวด ๔

การจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

ส่วนที่ ๑

คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ

มาตรา ๒๘ ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎคณะหนึ่งหรือหลายคณะ โดยในแต่ละคณะประกอบด้วย

(๑) ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะในกฎหมายเรื่องนั้นตามมาตรา ๑๗ (๖) จำนวนไม่เกินสองคน

(๒) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้รักษาการตามกฎหมายที่จะนำมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ โดยให้ผู้รักษาการตามกฎหมายแต่ละฉบับมอบหมายผู้แทนฉบับละหนึ่งคน และกรณีที่กฎหมายใดมีผู้รักษาการหลายคน ให้ผู้รักษาการทุกคนมอบหมายผู้แทนในส่วนของตนหนึ่งคน ทั้งนี้ กรณีที่กฎหมายใดไม่มีผู้รักษาการ ให้ผู้แทนสำนักงานซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการร่างกฎหมายประจำเป็นกรรมการแทน

(๓) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ และผลงานเป็นที่ประจักษ์ และเป็นประโยชน์ในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎในเรื่องนั้น รวมทั้งต้องมีคุณสมบัติเช่นเดียวกับกรรมการกฤษฎีกาหรือกรรมการพัฒนากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา จำนวนอย่างน้อยสามคน แต่ไม่เกินห้าคน

(๔) ผู้แทนสำนักงานซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่ากรรมการร่างกฎหมายประจำ จำนวนหนึ่งคน

คณะกรรมการนโยบายอาจแต่งตั้งคณะกรรมการรวบรวมกฎหมายตามมาตรา ๒๑ เป็นคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ แทนการแต่งตั้งคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง โดยอาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง (๓) เพิ่มด้วยก็ได้

ให้เลขาธิการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่สำนักงานคนหนึ่งเป็นเลขานุการและอีกสองคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ให้คณะกรรมการนโยบายแต่งตั้งกรรมการคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการ

มาตรา ๒๙ ให้นำความในมาตรา ๑๓ มาใช้บังคับแก่ลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้วยโดยอนุโลม

คุณสมบัติอื่น การได้มา และการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๓๐ คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดขอบเขตเนื้อหาของประมวลกฎหมายและกฎหมายเสนอต่อคณะกรรมการนโยบายเพื่อพิจารณาเห็นชอบ

(๒) ดำเนินการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบ

(๓) เสนอความเห็น ปัญหา และอุปสรรค รวมทั้งแนวทางแก้ไขเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายหรือการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายหรือกฎหมายต่อคณะกรรมการนโยบาย

(๔) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายหรือตามที่คณะกรรมการนโยบายมอบหมาย

มาตรา ๓๑ คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือบุคคลเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติหน้าที่อย่างหนึ่งอย่างใดแทนคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายหรือตามที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายมอบหมายได้

มาตรา ๓๒ การประชุมของคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายและคณะอนุกรรมการ ให้นำความในมาตรา ๑๘ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม เว้นแต่การประชุมที่มีได้มีการลงมติ หากมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ก็ให้ถือเป็นองค์ประชุม

ส่วนที่ ๒

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมาย

มาตรา ๓๓ ในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมาย ให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎหมายนำกฎหมายและกฎหมายที่เป็นเรื่องเดียวกัน เกี่ยวข้อง หรือเกี่ยวเนื่องกันที่บังคับใช้อยู่ในขณะนั้น ซึ่งอยู่ในขอบเขตเนื้อหาที่คณะกรรมการนโยบายเห็นชอบไปกำหนดเป็นบทบัญญัติของร่างประมวลกฎหมายและกฎหมาย

บทบัญญัติหรือบทเฉพาะกาลที่มีผลใช้บังคับเฉพาะภายในกำหนดระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ให้รวบรวมตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๓๔ ในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ ห้ามมิให้แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อหาสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล เว้นแต่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำที่บกพร่องผิดพลาด ถ้อยคำล้าสมัย ถ้อยคำฟุ่มเฟือย ถ้อยคำที่ประสงค์ให้มีความหมายเดียวกันแต่ใช้ไม่สอดคล้องกัน หรือถ้อยคำกำกวมหรือก่อให้เกิดความไม่ชัดเจน หรือเป็นการแก้ไขโครงสร้างของบทบัญญัติกฎหมายหรือกฎ เพื่อให้บทบัญญัติในประมวลกฎหมายและกฎเข้าใจได้ง่ายและสอดคล้องกันมากยิ่งขึ้น เช่น ยุบรวมบทบัญญัติหลายมาตราเป็นมาตราเดียว หรือแยกบทบัญญัติมาตราเดียวเป็นหลายมาตรา

ให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ในกรณีมีความจำเป็น ให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎขอขยายระยะเวลาต่อคณะกรรมการนโยบายออกไปได้คราวละไม่เกินเก้าสิบวัน

มาตรา ๓๕ ในกรณีที่คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎใดที่นำมารวบรวมจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎ มีความซ้ำซ้อน ขัดแย้ง ลักลั่นกัน หรืออาจถูกยกเลิกโดยปริยายแล้ว หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน หรือเป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ให้เสนอข้อสังเกตต่อคณะกรรมการนโยบาย หากคณะกรรมการนโยบายเห็นว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าว ให้เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและผู้รักษาการตามกฎหมายหรือกฎนั้นเพื่อพิจารณาให้มีการแก้ไขปรับปรุงหรือยกเลิกบทบัญญัติดังกล่าวต่อไป

มาตรา ๓๖ ในระหว่างการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ หากมีการประกาศใช้บังคับกฎหมายหรือกฎที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับประมวลกฎหมายและกฎที่กำลังจัดทำนั้น และคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเห็นว่ามีความจำเป็นที่จะต้องนำมาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎ ให้นำกฎหมายหรือกฎนั้นมาจัดทำประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๓๗ เพื่อประโยชน์ในการแสดงประเภทและศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายและกฎ การจัดเรียงเรียงมาตราใหม่เพื่อความสะดวกในการใช้ ให้ระบุชื่อย่อของกฎหมายหรือกฎดังต่อไปนี้หน้าเลขมาตรานั้นด้วย

- (๑) พระราชบัญญัติ ให้ใช้ชื่อย่อว่า “พรบ.”
- (๒) พระราชกำหนด ให้ใช้ชื่อย่อว่า “พรก.”
- (๓) พระราชกฤษฎีกา ให้ใช้ชื่อย่อว่า “พรฎ.”
- (๔) กฎหมายหรือกฎอื่นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๓๘ เมื่อคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎดำเนินการจัดทำร่างประมวลกฎหมายและกฎแล้วเสร็จ ให้ดำเนินการจัดให้มีการสอบถามความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องว่าครบถ้วน ถูกต้อง และสะดวกในการเข้าถึงและเข้าใจหรือไม่ และนำความคิดเห็นนั้นมาพิจารณาแก้ไขร่างประมวลกฎหมายและกฎแล้วเสนอให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณาเห็นชอบต่อไป

มาตรา ๓๙ ให้คณะกรรมการนโยบายเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่คณะกรรมการนโยบายเสนอแล้ว ให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่เสนอมานั้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้รับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติไม่เห็นชอบ ให้ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎนั้นตกไป

ถ้าสภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎตามวรรคหนึ่ง ให้รื้อการนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยไว้สามสิบวัน

กำหนดวันตามวรรคหนึ่งให้หมายถึงวันในสมัยประชุม

รูปแบบและเอกสารประกอบร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎและร่างประมวลกฎหมายและกฎ ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนโยบายประกาศกำหนด

มาตรา ๔๐ ภายในกำหนดระยะเวลาสามสิบวันตามมาตรา ๓๙ วรรคสอง หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเห็นว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายและกฎที่จัดทำขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อความสาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายและกฎที่นำมาประมวล อาจยื่นคำร้องต่อศาลปกครองสูงสุดเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ในระหว่างการพิจารณาวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด นายกรัฐมนตรีจะนำร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยไม่ได้

ในกรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาว่าบทบัญญัตินั้นเป็นการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ เนื้อความ สาระสำคัญ และลำดับศักดิ์ของกฎหมายหรือกฎที่นำมาประมวล ให้คณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎแก้ไขให้ถูกต้องตามคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจดำเนินการออกหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นคำร้องและการพิจารณาคำร้องตามวรรคหนึ่งก็ได้

มาตรา ๔๑ ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎที่ได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา ๓๙ หรือที่แก้ไขให้ถูกต้องตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๐ แล้วแต่กรณี ให้

นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

มาตรา ๔๒ เมื่อพระราชกฤษฎีกาให้ใช้ประมวลกฎหมายและกฎประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้กฎหมายและกฎ หรือบทบัญญัติของกฎหมายและกฎ เฉพาะที่นำมาจัดทำเป็นประมวลกฎหมายและกฎท้ายพระราชกฤษฎีกาเป็นอันยกเลิก

มาตรา ๔๓ เมื่อประมวลกฎหมายและกฎมีผลใช้บังคับแล้ว หากบทบัญญัติใด ในประมวลกฎหมายและกฎได้อ้างถึงบทบัญญัติในกฎหมายอื่นหรือกฎอื่น บทบัญญัตินั้นจะมีผลเป็นการถูกแก้ไขโดยปริยายหากมีการแก้ไขบทบัญญัติที่ถูกอ้างถึงนั้น และกรณีที่บทบัญญัติของกฎหมายอื่นหรือกฎอื่นได้อ้างถึงบทบัญญัติใดที่นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายและกฎ ให้ถือว่าเป็นการอ้างถึงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายและกฎนั้น

มาตรา ๔๔ เมื่อประมวลกฎหมายและกฎมีผลใช้บังคับแล้ว ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายและกฎที่นำมารวบรวมเป็นประมวลกฎหมายและกฎ จัดทำรายงานผลการบังคับใช้ประมวลกฎหมายและกฎและเสนอแนะแนวทางแก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายและกฎในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตนให้คณะกรรมการนโยบายทราบปีละหนึ่งครั้ง

ให้คณะกรรมการนโยบายพิจารณาบทวนความเหมาะสมของเนื้อหา โครงสร้าง และหมวดหมู่ของประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อยทุกห้าปี และหากมีความจำเป็น อาจเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงประมวลกฎหมายและกฎดังกล่าวได้ โดยให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๔๕ เรื่องใดที่มีประมวลกฎหมายและกฎตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับอยู่ การแก้ไขเพิ่มเติม ปรับปรุง หรือยกเลิกบทบัญญัติของประมวลกฎหมายและกฎในเรื่องนั้น ให้กระทำได้ต่อไป

(๑) บทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎหมาย ให้ดำเนินการโดยตรากฎหมาย

(๒) บทบัญญัติในส่วนที่เป็นกฎ ให้ดำเนินการโดยตรากฎซึ่งมีลำดับศักดิ์เดียวกันหรือสูงกว่าหรือโดยตรากฎหมาย

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๖ ให้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายตามมาตรา ๑๒ ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

มาตรา ๔๗ ภายในระยะเวลาสองปีนับแต่วันที่ มีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายชุดแรก ให้
คณะกรรมการนโยบายจัดทำแผนงานหรือโครงการในการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎอย่างน้อยปีละสอง
เรื่อง

มาตรา ๔๘ ให้สำนักงาน สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานประมาณ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
ร่วมกันจัดทำโครงสร้างสำนักงาน กรอบอัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการ และกำหนดงบประมาณ
รวมทั้งการดำเนินการอื่นใดอันจำเป็น เพื่อรองรับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของสำนักงานตาม
พระราชบัญญัตินี้ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). **กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย**

กระทรวงมหาดไทย. กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

_____. (2558). **แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติพ.ศ. 2558.** กรุงเทพฯ: กรม

ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

_____. (2559). **การลดความเสี่ยงจากสาธารณภัย.** กรุงเทพฯ: กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย.

กรุงเทพฯ : เวิร์ค พรีนติ้ง

ชาญชัย แสวงศักดิ์ และคณะ. (2534). **สารนารูู้เกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและ
ของไทย.** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม

ชาญวิทย์ ชัยกัณย์. (2556). **มาตรการป้องกันภัยพิบัติของหน่วยงานท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น: ประสบการณ์
จากการศึกษาตู่งานการจัดการภัยพิบัติของจังหวัดชิโอะกะและจังหวัดเฮียวโกะ.** ประชาคมวิจัย.

ฌ็อง-โกลิต เวเนเซีย. (2546). **การพัฒนาเรื่องความรับผิดชอบของฝ่ายปกครองในกรณีที่ไม่มีความผิด”.**

วารสารวิชาการศาลปกครอง 3,1 (มกราคม-เมษายน 2546).

ทวีดา กมลเวชช. (2554). **คู่มือการจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.

ธรรมนิติ์ สุ่มันตกุล. (2554). **มาตรการทางกฎหมายในการรับมือกับภัยพิบัติสาธารณะ.** ฤกษ์ฎีกาสาร 13 ปี
ที่ 7 ฉบับที่ 5 เดือนมิถุนายน - กรกฎาคม 2554.

นันท์วัฒน์ บรมานันท์. (2550). **แนวทางในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะ
ระดับชาติในประเทศไทย.** รายงานฉบับสมบูรณ์.กรุงเทพฯ : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

นิพนธ์ ะกะมี และคณะ. (2539) . **รายงานการศึกษาวิจัยและจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์ และ
วิธีการจัดทำประมวลกฎหมาย.** เสนอต่อสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

วรรณชัย บุญบำรุง และคณะ. (2548). **ข้อเสนอแนะ สำหรับการรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ในที่**

เดียวกัน (Recommendations for Compilation of Law and Regulation). วารสารจุลนิติ

ปีที่ 2 ฉบับที่ 6 พฤศจิกายน-ธันวาคม 2548.

สายฝน แสงหิรัญ ทองประเสริฐ และ ชนิษฐา ชุสุข. (2558). **การจัดการภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วน**

ท้องถิ่นและเครือข่ายองค์กรชุมชน. วารสารการบริหารท้องถิ่นปีที่ 8 ฉบับที่ 4 (ตุลาคม – ธันวาคม 2558).

ภาษาอังกฤษ

ABA. (2007). **Rule of Law in Times of Major Disaster 2007.**

Andrea de Guttery, Marco Gestri and Gabriella Venturini (Eds.). (2012). **International Disaster Response Law.** The Netherlands: T.M.C. Asser Press.

Anil K. Gupta and Sreeja S. Nair. (2012). **Environmental Legislation for Disaster Risk Management, Module-I.** Environmental Knowledge for Disaster Risk Management Project, National Institute of Disaster Management & Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, New Delhi.

Attar-Ur-Rahman and Amir Nawaz Khan. (2015). **Disaster Risk Reduction Approaches in Pakistan.** Singapore: Springer Nature.

Indrajit Pal and Rajib Shaw (Eds.). (2018). **Disaster Risk Governance in India and Cross Cutting Issues.** Singapore: Springer Nature.

International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC). (2015). **How Law and Regulation Supports Disaster Risk Reduction: Haiti Case Study Report.** Geneva. _____ . (2014). **Namibia - Country Case Study Report: How Law and Regulation Supports Disaster Risk Reduction.** Namibia

_____. (2015). **The Handbook on Law and Disaster Risk Reduction.** Geneva.

Nan D. Hunter. (2009). **The Law of Emergencies: Public and Disaster Management.** Oxford: Elsevier.

National Disaster Management Authority Government of India. (2015). **Compendium of Laws on Disaster Management.**

Nguyen Thi Lan Anh, Pham Lan Dung, Ly Van Anh and Trinh Hai Yen. (2009). **Legal Preparedness for Responding to Disasters and Communicable Disease**

Emergencies: Study Report Vietnam. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies / Asian Development Bank.

Mary Picard. (2017). **Disaster management, risk reduction and international disaster**

response laws in the Commonwealth. Commonwealth Law Bulletin, 43:3-4, 403-437.

Riyanti Djalante, Matthias Garschagen, Frank Thomalla and Rajib Shaw (Eds.). (2017). **Disaster Risk Reduction in Indonesia: Progress, Challenges, and Issues.** Springer.

Simon Butt, Hitoshi Nasu and Luke Nottage (Eds.). (2014). **Asia-Pacific Disaster Management: Comparative and Socio-Legal Perspectives.** Springer.

Simon Whitbourn and Katja Samuel. (2017). **The Checklist on Law and Disaster Preparedness and Response in the United Kingdom.** Knightwood Legal and Global Security and Disaster Management Limited.

Stephan Bass, Selvaraju Ramasamy, Jennie Dey de Pryck and Federica Battista. (2008) **Disaster risk management System Analysis: A Guide Book.** Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nation.

Victoria Bannon. (2008). **International Disaster Response Law in the Commonwealth: Answering the call to Action.** Commonwealth Law Bulletin, 34:3, 843-857.

Yong-Kyun Kim and Hong-Gyoo Sohn. (2018). **Disaster Risk Management in the Republic of Korea.** Singapore: Springer Nature.

หนังสือ (ภาษาฝรั่งเศส)

Anne – Marie LE POURHIET. **Droit constitutionnel.** 2e édition. Paris : Économica, 2008

Bernard CUBERTAFOND. **Le nouveau droit constitutionnel.** Paris : L'Harmattan, 2008

Bertrand MATHIEU et Michel VERPEAUX. **Contentieux constitutionnel des droits fondamentaux.** Paris : LGDJ, 2008

Catherine ROCHE, **L'essentiel du droit de l'environnement,** édition les Carrés, Paris, 2001

Gilles CHAMPAGNE. **L'essentiel du droit constitutionnel. Les institutions de la Ve République.** 8e édition. Paris : Gualino, 2008

Jacqueline MORAND - DEVILLER, **Le droit de l'environnement,** PUF, paris, 2002

Michel PRIEUR, **Droit de l'environnement,** Dalloz, Paris, 2004

Michel PRIEUR, **L'environnement entre dans la constitution,** Droit de l'environnement, n°106-mars 2003

Philippe BLACHÈRE. **Droit constitutionnel.** Paris : Hachette supérieur, 2009

Vlad CONSTANTINESCO et Stéphane PIERRÉ – CAPS. **Droit constitutionnel**. 3e édition. Paris : PUF, 2008

ออนไลน์

จิรวัดน์ จงสงวนดี. การบริหารจัดการน้ำของประเทศฝรั่งเศส. เข้าถึงจาก :

<https://7space.sgp1.cdn.digitaloceanspaces.com/2558/1532980856.8f7b1b5c12ec6de875a08cc4e260fce7.pdf>.

ปภิกษะ. ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายในการแก้ปัญหาน้ำท่วมของประเทศฝรั่งเศส. เข้าถึงจาก :

<http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=1681>.

ประชาไทย. มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันน้ำท่วมของญี่ปุ่น. เข้าถึงจาก

<https://prachatai.com/journal/2012/07/41610>.

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ออนไลน์. ภัยพิบัติ. เข้าถึงจาก : <http://www.royin.go.th/dictionary/>

วรรณภา ตีระสังขะ. กฎบัตรว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อมของประเทศฝรั่งเศส : หลักการพื้นฐานในกฎหมาย

สิ่งแวดล้อม (La charte de l'environnement). เข้าถึงจาก : <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=707>

วรณาริ สิงโต และศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์. (2562). แนวคิดการจัดทำประมวลกฎหมายแบบใหม่และสาระสำคัญของร่างกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎ. เข้าถึงได้จาก www.krisdika.go.th

ส่วนควบคุมและปฏิบัติการไฟฟ้า สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่ 9. (2563) กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมไฟฟ้า เข้าถึงจาก <http://forestfire.dnp9.com/forestfire/web1/web/mainfile/Wvn1MecIQqby.pdf>

Council of Foreign Relations. (15 August 2018). U.S. Disaster Relief at Home and Abroad.

Retrieved from: <https://www.cfr.org/backgrounders/us-disaster-relief-home-and-abroad>

FEMA. (14 March 2019). Hazard Mitigating Planning. Retrieved from:

<https://www.fema.gov/hazard-mitigation-planning>

GOV.UK. (20 February 2013). Guidance Emergency Response and Recovery.

Retrieved from: <https://www.gov.uk/guidance/emergency-response-and-recovery>

House of Commons Information Office. (May 2008). Statutory Instruments.

Retrieved from : <https://www.parliament.uk/documents/commons-information-office/l07.pdf>

Thaipbs. (26 พ.ค. 2562). สอบที่มา “สารเคมี” ชุก 13 ตู้คอนเทนเนอร์ท่าเรือแหลมฉบัง. เข้าถึงจาก :

<https://news.thaipbs.or.th/content/280350>.

World Bank Group. **Disaster Risk Management**. Retrieved from :
worldbank.org/en/topic/disasterriskmanagement

ภาคผนวก
การรับฟังความคิดเห็น

การประชุมกลุ่มย่อยในการรวบรวมความเห็นสำหรับงานวิจัย
เรื่อง “การออกแบบมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้าง ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม
สำหรับประเทศไทย: เครื่องมือด้านกฎหมายการจัดทำมาตรฐานในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัย
พิบัติแห่งชาติ” ผศ.ดร.วรรณภา ตีระสังขะ ผู้วิจัยหลักของโครงการ

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	หน่วยงาน	ติดต่อ
1.	นายภัทรวุฒิ เฉยศิริ	นักวิจัย สำนักงานสัญญา ธรรมศักดิ์	ch.pattarawut@gmail.com
2.	นายชัยวัช สี่ผ่องใส	คณะรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์	chaitawatmarx@gmail.com
3.	นายชานนท์ จันทร์หอม กุล	คณะรัฐศาสตร์ ธรรมศาสตร์	chanon.jann@gmail.com
4.	นายรัฐกร ชนวงษ์	สำนักนโยบายและแผน กรุงเทพฯ	rattakorn.c@gmail.com
5.	นายชิษณุพงศ์ สุวัठी	ปลัดอำเภอ ศูนย์ดำรง ธรรม	schissanupong@gmail.com
6.	นายวรศักดิ์ จันทร์ภักดี	สำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา	Wor_Jan@gmail.com
7.	นายณนทรัตน์ สุวรรณ พงศ์	สำนักนายกรัฐมนตรี	Nontirat.s@gmail.com
8.	นายวุฒม์ พงศ์พิพัฒน์	ผู้สื่อข่าว	Jip.Pong@gmail.com
9.	นางสาวพรทิพย์ เวช วงศ์สาทิพย์	นักวิจัย สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหาร ศาสตร์	thipphonthip@gmail.com
10.	ร.ต.ต.รัฐศักดิ์ แยมลัมย์	สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	R.YEAMRAMAI@gmail.com
11.	นพ.ภูวนัฐ ศรีสุข	แพทย์ โรงพยาบาลชลบุรี	Poom_MD@gmail.com
12.	นางสาวนฤมล นิมนวล	อาจารย์ประจำ มหาวิทยาลัยนวมินฯ	narumon.nimn@gmail.com

13.	นางสาวชัชฎา กำลังแพทย์	นักวิจัย ศูนย์ศึกษาความเหลื่อมล้ำ	North.Ch@gmail.com
14.	นายชุตติเดช เมธิ์ชุตติกุล	นักศึกษา ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์	mhonok03@gmail.com
15.	นางสาวอนุสรรา ถวิลหา	พยาบาล โรงพยาบาลพระปิ่นเกล้า	Aom.anusart@gmail.com

สรุปความเห็นต่องานการออกแบบมาตรการไม่ใช่เชิงโครงสร้าง ในการลดความเสี่ยงภัยพิบัติแผ่นดินไหวและอาคารถล่มสำหรับประเทศไทย : เครื่องมือด้านกฎหมาย การจัดทำมาตรฐานในการจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติ

ส่วนที่ 1 ความคิดเห็นโดยรวม

1. การจัดทำประมวลกฎหมายว่าด้วยภัยพิบัติแห่งชาติ โดยหลักการถือว่าเป็นข้อเสนอที่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติให้เกิดขึ้นจริงได้ รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาการกระจายตัวของกฎหมายต่าง ๆ ที่ส่งผลให้การจัดการภัยพิบัติที่ผ่านมามีลักษณะดำเนินการแบบแตกกระจาย ที่ต่างฝ่ายต่างดำเนินการโดยขาดการประสานกันระหว่างหน่วยงานและระหว่างพื้นที่ ตลอดจนการแก้ปัญหาภัยพิบัติที่เริ่มมีความซับซ้อนทั้งในมิติของสังคม และสภาพแวดล้อม ดังนั้น การมีประมวลกฎหมายจะช่วยให้การจัดการในช่วงเวลาที่เกิดภัยพิบัติมีความเป็นเอกภาพมากยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมาย

1. การจัดทำประมวลกฎหมายในประเทศไทยมีระยะเวลายาวนาน ด้วยกระบวนการทางรัฐสภา (parliamentary process) ซึ่งกระบวนการดังกล่าวอาจใช้เวลาที่ยาวนานกว่าปกติค่อนข้างมาก ขณะที่ร่างกฎหมายทั่วไปที่ใช้เวลาผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ใช้เวลาเฉลี่ยประมาณ 1 ปีครึ่ง ฉะนั้นในกรณีของการจัดทำประมวลกฎหมาย ก็อาจต้องใช้เวลาที่ยาวนาน และเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลก็อาจส่งผลให้กระบวนการดังกล่าวต้องยุติไป
2. ในกระบวนการจัดทำประมวลกฎหมายอาจต้องออกแบบเพื่อรองรับกับภัยพิบัติรูปแบบใหม่ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้ในอนาคต และอาจต้องคำนึงถึงการแก้ไขเพิ่มเติมที่จะต้องเกิดขึ้นได้บ่อยครั้ง ตาม

สถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป (เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลรัษฎากร ฯลฯ)

3. เมื่อมีการทำประมวลกฎหมายแล้ว ควรเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่จำเป็น และกฎหมายลำดับรองอื่นๆ ที่กระจัดกระจายและซ้ำซ้อนกัน เพื่อให้ประมวลกฎหมายสามารถบังคับใช้ได้คล่องตัวยิ่งขึ้น

ส่วนที่ 3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายการจัดการภัยพิบัติ

1. ในหมวดหมู่กฎหมายกลาง ควรมีการจัดระดับและเงื่อนไขของการเป็นภัยพิบัติ เพื่อกำหนดระดับของความรับผิดชอบในการแก้ไขสถานการณ์ที่ชัดเจน

2. ในหมวดหมู่การเยียวยา ควรมีการกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อใช้ในการเยียวยาเมื่อเกิดภัยพิบัติ ที่มีความต่อเนื่องยั่งยืน และสามารถแสวงหาดอกผลให้กับกองทุนได้ โดยรายได้ของกองทุนมาจากรายได้จากการใช้ทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติ เช่น ค่าเข้าอุทยานแห่งชาติ ค่าทางด่วน ค่าน้ำประปา ฯลฯ เพื่อแก้ปัญหาการเปิดรับบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติเป็นรายครั้ง

3. ในกฎหมายต่างฉบับกันมีชื่อเรียกสถานการณ์ที่สร้างความเสียหาย ที่แตกต่างกัน นั่นคือ (1) ภัยพิบัติ และ (2) สาธารณภัย จึงควรมีการกำหนดคำเรียกที่ชัดเจน หรือหาก 2 คำนี้ มีความแตกต่างกัน ก็ควรกำหนดไว้ในบทนิยามให้ชัดเจน

