

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ:
ศึกษากรณีสถานการณ์อุทกภัย

จักรวาล พรสุพรรณวงศ์

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

2565

บทคัดย่อ

ชื่อการค้นคว้าอิสระ	ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำ: ศึกษากรณีสถานการณ์อุทกภัย
ชื่อผู้เขียน	นายจักรวาล พรสุพรรณวงศ์
ชื่อปริญญา	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
ปีการศึกษา	2565

การค้นคว้าอิสระฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย ซึ่งเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของกฎหมายที่ไม่ชัดเจน และไม่สอดคล้องกับหลักการในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการก่อนเกิดภัย ขณะเกิดภัย และภายหลังภัยสิ้นสุด อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการบริหารจัดการน้ำในสถานการณ์อุทกภัยที่ไม่ได้มีความชัดเจนในประเด็นของอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่ได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ตลอดจนศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในสถานการณ์อุทกภัยของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐฝรั่งเศส เพื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและนำเสนอถึงมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

จากการศึกษาระบุให้เห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในสถานการณ์อุทกภัยของประเทศไทย ก่อให้เกิดปัญหาด้านโครงสร้างองค์กรของรัฐที่ซ้ำซ้อนกันซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการทั่วไปในการบริหารจัดการภัยพิบัติ พร้อมทั้งปัญหาเชิงภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจหรือหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น ตลอดจนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและภาคเอกชนที่ไม่ได้มีบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยเท่าที่ควรซึ่งไม่เป็นไปตามแนวคิดการจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน ซึ่งปัญหาดังกล่าวนั้นล้วนแล้วแต่เกิดขึ้น

จากการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ทั้งนี้ จากการศึกษาและพิจารณา มาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศแล้ว คือ ประเทศญี่ปุ่น พบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติมีสถานะเป็นกฎหมายกลาง มีโครงสร้างในการบริหารจัดการภัยพิบัติที่เป็นระบบ ตลอดจนการกำหนดหลักความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐและภาคประชาชนกับภาคเอกชนที่ชัดเจน และสาธารณรัฐฝรั่งเศส พบว่า มีมาตรการทางกฎหมายในพยากรณ์การเกิดน้ำท่วม การเตือนภัย การกักกัน ตลอดจนการเยียวยาฟื้นฟู โดยจะเน้นไปที่หลักการวางแผนเพื่อลดความเสี่ยงภัยเป็นหลักเพื่อลดความเสียหายตามมาตรฐานในการบริหารจัดการภัยพิบัติในระดับสากล โดยการกระจายภารกิจเชิงพื้นที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเตรียมการและป้องกันภัยพิบัติอุทกภัยนั้น

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวไปแล้วข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นควรให้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องหลักความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐผู้ใช้อำนาจในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และยกสถานะทางกฎหมายของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ให้เป็นกฎหมายกลางในเรื่องที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสาธารณภัยโดยรวม รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปมีบทบาทในขั้นตอนการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย ตั้งแต่ก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย นอกจากนี้ เห็นควรให้ภาคประชาชนและภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัยมากขึ้น ตลอดจนการสร้างกระบวนการพัฒนาองค์ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นของตนอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการส่งเสริมการเรียนรู้และสร้างจิตสำนึกสาธารณะในการมีส่วนร่วมรับผิดชอบต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม อันจะเป็นการลดภาระของภาครัฐในการบริหารจัดการภัยพิบัติอุทกภัย และอาจช่วยลดความเสียหายในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนลงได้ไม่มากนักด้วย

ABSTRACT

Title of Independent Study	Legal Implications in Flood Management in Thailand
Author	Mr. Chakrawan Phornsuphanwong
Degree	Master of Laws
Year	2022

This independent research aimed to study legal measures in water management during floods in Thailand, which correlated with structural problems deriving from law ambiguity and misalignment with disaster management principles, including before, during, and after flooding. Respectively, ambiguity in the roles of local administration for flood management as well as in work delegation of disaster management has been significant. The study also evaluated legal measures in flood management in foreign countries, namely Japan and French Republic, for comparison analysis and recommendations towards appropriate legal measures in Thailand.

The study implied that legal measures in flood management in Thailand have caused structural issues from overlapping roles of government entities that are misaligned with general principles in disaster management, as well as issues within local administration in disaster management that is inconsistent with the principles of decentralization or self-governance in local level. In addition, there has proven to be low involvement from citizens and private sector in disaster management, which is not parallel with community-based disaster management principle. Such circumstance has thoroughly rooted from the structure of Thailand public

administration. From the study and evaluation of legal measures in foreign countries, results have shown that Japan has established disaster-management laws as General Law, has systematic disaster-management structures, and has clear allocation of accountabilities between public and private sectors. On the other hand, French Republic has enabled legal measures in disaster forecast, warning system, rescue system, and recovery and mitigation. All measures are aimed to prioritize risk reduction and damage prevention, consistent with global disaster-management principles, by allocating responsibilities to local administration in preventing and managing disaster.

With aforementioned factors, author recommends to incorporate more provisions in accountability of government entities as the authority of Disaster Prevention and Mitigation, authorize Disaster Prevention and Mitigation Act 2007 as General Law pertaining common disaster management, and elevate the roles of local administration in disaster management before, during, and after the disasters. Roles of private sector and citizens in disaster management should also increase. Community-wise, local citizens should be educated with disaster management principles to strengthen the knowledge, awareness, and sense of responsibility towards community and environment, which would contribute to cost reduction from government entities in disaster management and would possibly reduce damage in lives and properties respectively.