วารสารวิชาการ
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์

มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย

วันที่รับ : 30 มีนาคม 2567
วันที่แก้ไข : 25 มิถุนายน 2567
วันที่ตอบรับ : 30 มิถุนายน 2567

วราภรณ์ อัศวลาภสกุล*
นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง
*Corresponding author e-mail: waraporn.ajnan@gmail.com

บทคัดย่อ

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ คือเพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของประเทศไทย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหากฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ซึ่งเป็นอุปสรรคในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของประเทศไทย โดยเทียบเคียงกับกฎหมายในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น และเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยที่เหมาะสมกับประเทศไทย โดยดำเนินการศึกษาทฤษฎี แนวคิด และหลักการทางกฎหมายในการป้องกันอุทกภัยของประเทศไทย โดยใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์ และการสนทนากลุ่ม

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังไม่มีประสิทธิภาพในการนำมาปรับใช้เท่าที่ควร เพราะยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย เนื่องจากการมีหน่วยงานหลายหน่วยงาน มีกฎหมายหลายฉบับในการบริหารจัดการน้ำของประเทศไทย ที่มีผลทำให้การบริหารจัดการน้ำของประเทศไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรและทำให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนภายในประเทศ เพราะยังมีช่องว่างของกฎหมาย ไม่มีเอกภาพ และไม่สอดคล้องกับทฤษฎีและหลักเกณฑ์ภารกิจของรัฐหรือการจัดทำบริการสาธารณะ ประกอบกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) แต่ในกฎหมายดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำแผนแม่บทว่าให้แล้วเสร็จเมื่อใด จึงทำให้เกิดความล่าช้าที่จะนำแผนดังกล่าวมาบังคับใช้ในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย อีกทั้งยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวน 22 ลุ่มน้ำ โดยมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม แต่ในกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมให้แล้วเสร็จ ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ไม่สามารถลดความเสี่ยงภัยจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยเกิดปัญหาในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในระดับการกำหนดแนวนโยบายโดยที่ประชาชนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้ให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

คำสำคัญ: มาตรการทางกฎหมาย, ความเสี่ยง, อุทกภัย

วารสารวิชาการ
มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏอุตรดิตถ์

Legal Measures Concerning to Flood Risk Reduction

Received : 30 March 2024
Revised : 25 June 2024
Accepted : 30 June 2024

Waraporn Atsawalapsakun*
Doctor of Laws, Faculty of Law Ramkhamhaeng University
*Corresponding author e-mail: waraporn.ajnan@gmail.com

Abstract

This study has the objectives: To study laws related to flood risk reduction in Thailand. and public participation in reducing flood risk. To analyze and compare legal problems that determine powers and duties that are obstacles to reducing flood risk in Thailand. It is comparable to the flood risk reduction laws of the Republic of France, the United States, and Japan and to suggest guidelines for improving and amending laws related to flood risk reduction that are appropriate for Thailand. By studying theories, concepts, and legal principles for flood prevention in Thailand. Using qualitative research methods It includes document research, interviews, and focus groups.

The results showed that: Current laws regarding flood risk reduction in Thailand It is not yet effective in being applied as it should be. Because there are still various problems and obstacles in reducing flood risk. Due to the presence of many departments There are many laws governing water management in Thailand. That has resulted in the country's water management not being as efficient as it should be and causing damage to people within the country. Because there are still gaps in the law, there is no unity, and it is not consistent with the theories and principles of the state's mission or the provision of public services. In addition, the Water Resources Act of 2018 has provided for the establishment of the National Water Resources Committee (NHC), but the said law does not specify a time period for preparing the master plan as to when it will be completed. Therefore causing a delay in bringing the said plan into effect to reduce flood risk. In addition, river basin committees for 22 river basins have been established, with the duties and authority to prepare plans to prevent and solve flooding. But the law does not specify a time period to complete the flood prevention and resolution plan. This makes the enforcement of the Water Resources Act 2018 unable to effectively reduce flood risks. n addition, water resource management in Thailand has problems in allowing people to participate in policy setting without the people being able to express their opinions. This is because the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2017, does not give the private sector the right to participate in setting policy guidelines for conservation. Maintain and utilize natural resources and the environment.

Keywords: Legal Measures, Risk, Flood

ความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยประสบกับปัญหาที่เกิดจากสาธารณภัยประเภทอุทกภัยมากที่สุด และยังสร้างความเสียหายให้กับประเทศเป็นอย่างมากที่สุด อุทกภัย คือ อันตรายที่เกิดจากสภาวะน้ำท่วมหรือน้ำท่วมฉับพลัน ซึ่งเกิดจากการที่ฝนตกหนักและติดต่อกันเป็นเวลานานจนเกิดน้ำไหลบ่ามาตามผิวดินลงสู่ร่องน้ำ ลำธาร และแม่น้ำ มีปริมาณมากกว่าปกติจนไหลบ่าท่วมตลิ่งเข้าไปท่วมพื้นที่ต่าง ๆ โดยเฉพาะชุมชนที่อยู่ริมน้ำทำให้เกิดอันตรายจากสภาวะน้ำไหลเอ่อล้นฝั่งแม่น้ำ ลำธาร หรือทางน้ำ ปัญหาน้ำท่วมสร้างความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกร ทำความเสียหายต่อทรัพย์สินและสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ของประชาชน ดังเช่นกรณีเหตุการณ์น้ำท่วมใหญ่เมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ผ่านมา ได้สร้างความเสียหายต่อพื้นที่เพาะปลูกของเกษตรกร สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชนและสร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างมหาศาล ซึ่งมีสาเหตุจากอิทธิพลของร่องความกดอากาศต่ำกำลังแรงพาดผ่านภาคเหนือ ภาคกลาง และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ประกอบกับ ลมมรสุมตะวันตกเฉียงใต้พัดปกคลุมทะเลอันดามันและอ่าวไทย ทำให้มีฝนตกหนักและเกิดน้ำท่วมในหลายจังหวัด ประชาชนได้รับความเดือดร้อน สิ่งสาธารณประโยชน์ และทรัพย์สินของประชาชนได้รับความเสียหาย และในระยะหลัง ปัญหาอุทกภัยเริ่มมีความรุนแรงมากขึ้น มีมูลค่าความเสียหายสูงมากขึ้น ดังตารางที่ 1.1 ความเสียหายจากอุทกภัยในประเทศไทย พ.ศ. 2554 – 2558

พ.ศ.	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน	ร้อยละความเสียหายทั่วประเทศ	เดือดร้อน (ครอบครัว)	เดือดร้อน (คน)	มูลค่าความเสียหาย (บาท)
2554	74	844	5,919	53,380	71.22%	5,247,125	16,224,302	23,839,219,356
2555	47	328	1,886	12,016	16.03%	733,281	2,353,027	716,000,844
2556	74	721	4,579	35,765	16.03%	1,907,472	5,923,380	1,841,217,148
2557	58	440	2,249	15,044	20.06%	601,796	1,810,748	323,578,804
2558	49	240	963	5,738	20.06%	211,360	885,915	162,063,478

ที่มา : ศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
ข้อมูล ณ วันที่ 13 ธันวาคม 2559

ในเดือนกันยายน – ตุลาคม พ.ศ. 2554 ถือว่าประเทศไทยได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในหลายจังหวัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดพระนครศรีอยุธยา รวมไปถึงบริเวณรอบเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วย สภาพการเปลี่ยนแปลงทางภูมิอากาศและสาธารณภัยทางธรรมชาติต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม จากอดีตถึงปัจจุบันสาธารณะภัยทางธรรมชาติเริ่มมีความถี่และรุนแรงมากขึ้น อาจจกล่าวได้ว่าการที่ประเทศมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ มากขึ้นเท่าใด ส่งผลต่อปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่ยิ่งทวีความรุนแรงมากขึ้นเช่นกัน (สุนทรชัย ชอบยศ, 2555) ความเสียหายจากอุทกภัยครอบคลุมพื้นที่กว่า 74 จังหวัด รวมทั้งกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เกิดผลกระทบต่อประชาชนประมาณ 5,247,125 ครัวเรือน ข้อมูลจากศูนย์อำนวยการบรรเทาสาธารณภัย กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประเมินความเสียหายเป็นมูลค่าสูงถึง 23,839,219,356 บาท

เหตุการณ์อุทกภัยจากพายุโซนร้อนโพดุลและพายุโซนร้อนคาจิกิในปี พ.ศ. 2562ส่งผลให้เกิดเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ในพื้นที่หลายจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทย ได้แก่ อุบลราชธานี ยโสธร ศรีสะเกษ ร้อยเอ็ด เป็นต้น เป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลกระทบเป็นอย่างมากต่อชีวิต บ้านเรือน และทรัพย์สิน ถึงแม้ว่าในพื้นที่ดังกล่าวจะมีมาตรการเชิงโครงสร้างที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของพื้นที่ในจังหวัด อาทิ คันกั้นน้ำ ฝาย การยกระดับถนน และมีประตูน้ำในพื้นที่ เป็นต้น และมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างที่มีระบบการติดตามสถานการณ์และตรวจวัดระดับน้ำ มีการแจ้งเตือนภัยและจุดรวมพล มีการเตรียมการจัดตั้งจุดอพยพ รวมถึงการมีผู้นำท้องถิ่นที่เข้มแข็ง แต่จากเหตุการณ์อุทกภัยครั้งนี้ชี้ให้เห็นว่ามาตรการและโครงสร้างที่กล่าวมานั้นไม่เพียงพอ การลดความเสี่ยงและการลดผลกระทบ รวมไปถึงการเตรียมความพร้อมยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัด ได้แก่ คันกั้นน้ำที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันน้ำที่ไหลจากแม่น้ำมูล แม่น้ำชี ลำน้ำสาขาเชบก และลำน้ำเชบาย มีความสามารถในการรับน้ำได้น้อยกว่าปริมาณน้ำที่ไหลบ่ามา และจากลักษณะทางภูมิสังคมหรือบริบทเชิงพื้นที่ที่เป็นที่ลุ่ม ซึ่งพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่อยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมของประชาชน ประชาชนมีแนวโน้มที่ไม่ต้องการละทิ้งที่อยู่อาศัยและที่สำหรับประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตน ดังนั้น การบริหารจัดการที่เป็นมาตรการที่ไม่ใช่เชิงโครงสร้างในระดับพื้นที่ เช่น การแจ้งเตือนภัยล่วงหน้า การเตรียมการเพื่อดำเนินแผนการอพยพ เป็นต้น มีความจำเป็นและต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน แต่จากเหตุการณ์อุทกภัยที่เกิดขึ้นกระบวนการการจัดการตั้งแต่อุทกภัยเริ่มก่อตัวจากสาธารณภัยระดับที่ 1 กลับเป็นไปด้วยความล่าช้า เห็นได้จากการอพยพผู้ประสบภัยที่เกิดขึ้นหลายรอบ การปฏิบัติการที่ไม่ค่อยมีความเป็นเอกภาพ และงบประมาณช่วยเหลือเยียวยาที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้อย่างทันท่วงที ต้องอาศัยการรับบริจาคเพื่อนำไปช่วยเหลือประชาชนที่ประสบภัย ชี้ให้เห็นถึงบทบาทการให้ความช่วยเหลือขององค์กรภาคประชาสังคม (CSO) ที่กลับมีความเด่นชัดมากกว่าการให้ความช่วยเหลือจากรัฐบาล

ภายใต้สภาวะความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศของโลกที่ส่งผลต่อการเกิดอุทกภัยที่รุนแรงและถี่ขึ้น รัฐมีความจำเป็นต้องให้ความสำคัญต่อสถานการณ์ดังกล่าวเพื่อคิดหาทางเตรียมการลดความเสี่ยงภัย โดยให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวเป็นลำดับต้น ในแง่การกำหนดแนวนโยบายและทิศทางการจัดการอุทกภัยของประเทศ รวมถึงการให้ความสำคัญต่อหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันว่ามีปัญหาอุปสรรคใดต่อการจัดทำภารกิจด้านการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย แสดงให้เห็นว่าการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่และภารกิจที่รัฐบาลต้องกระทำเพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในด้านชีวิตร่างกายและทรัพย์สินของประชาชน สิ่งที่รัฐบาลใหม่ต้องดำเนินการต่อเป็นวาระผูกพัน คือ การดำเนินภารกิจและหน้าที่ภายใต้หลักนิติรัฐและหลักความเสมอภาคไปพร้อม ๆ กัน ประเด็นในเรื่องการจัดทำภารกิจด้านการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของรัฐบาลสมัยใหม่นั้น จึงต้องพิจารณาถึงบริบทสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประเด็นที่เกี่ยวกับกระบวนการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย และประเด็นที่เกี่ยวกับความสอดคล้องกับหลักในทางกฎหมายมหาชน ไม่ว่าจะเป็นความผูกพันที่รัฐมีหน้าที่ต้องกระทำพร้อม ๆ ไปกับหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานและความเสมอภาคให้บังเกิดขึ้นจากการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยนั้น

นิติรัฐในมิติของการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย นับว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในแง่ของการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนจากการดำเนินการของรัฐ ซึ่งนอกจากจะต้องมีกฎหมายที่มีความแน่นอน ชัดเจน เพียงพอ ที่จะทำให้ประชาชนในสังคมสามารถทราบว่าบทบัญญัติของกฎหมายใดที่ต้องคำนึงถึงหากเขาจะกระทำการอันใดอันหนึ่งและกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดข้อเรียกร้องอย่างใดไว้บ้าง ซึ่งจะทำให้ประชาชนสามารถกำหนดการกระทำของตนให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552) รัฐยังจะต้องดำเนินภารกิจด้านการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนอย่างเสมอภาคอีกด้วย

ปัญหาในทางกฎหมายนั้น ระบบกฎหมายในประเทศไทยมีการพัฒนากลไกทางกฎหมายรองรับปัญหาภัยคุกคามจากสาธารณภัยหรือภัยพิบัติขนาดใหญ่ไว้เป็นอย่างดี ดังที่เคยมีพระราชบัญญัติป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน พ.ศ. 2522 ที่ได้พัฒนาเป็นพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 และในปัจจุบันได้มีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติมาเพื่อควบคุม ดูแล บริหารจัดการเกี่ยวกับเรื่องน้ำไว้ทั้งหมด ทั้งนี้เป็นที่ยอมรับกันว่าการลดความเสี่ยงภัยการเผชิญหน้าและบรรเทาสาธารณภัยขนาดใหญ่นั้นไม่อาจใช้มาตรการเฉพาะด้านใดด้านหนึ่ง ที่อาศัยประสบการณ์ความสามารถหรือไหวพริบเฉพาะตัวแต่เพียงอย่างเดียว จำเป็นต้องมองการพัฒนาแนวทางการใช้อำนาจบริหารราชการ มีระบบ มีแผนงานที่ผ่านการไตร่ตรองมาอย่างดี มีการฝึกฝนทักษะมีการประสานงาน และสื่อสารทางสังคมในการเผชิญเหตุร้ายอย่างมีประสิทธิภาพอยู่เสมอ แต่ก็ไม่สามารถอนุมานได้ว่ากรอบทางกฎหมายเหล่านี้เพียงพอต่อการรับมือกับสาธารณภัยร้ายแรงชนิดต่าง ๆ ที่มีความร้ายแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงใด ซึ่งภาคสังคมจะต้องร่วมกันประเมินความมีประสิทธิภาพของหลักเกณฑ์ทางกฎหมาย หรือระเบียบบริหารงานของฝ่ายปกครองและการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ในการเผชิญเหตุเหล่านี้ว่าสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์นับตั้งแต่กระบวนการเตรียมการป้องกันการประเมินความเสี่ยง การประสานงาน การสื่อสารและการบูรณาการความรู้ และประสบการณ์ของสังคมและความร่วมมือในระดับนานาชาติได้ดีเพียงใด เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร มีอำนาจและหน้าที่ตามมาตรา 16 (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย อันเป็นการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง และองค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา 17 (22) และในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย, 2550 มาตรา 20 กล่าวว่า

“ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่มีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน โดยมีผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการจังหวัดและผู้อำนวยการอำเภอตามที่ได้รับมอบหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวยการท้องถิ่นตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้อำนวยการท้องถิ่นมีอำนาจสั่งการควบคุม และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานและอาสาสมัครให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งพื้นที่นั้นเป็นผู้ช่วยผู้อำนวยการท้องถิ่นรับผิดชอบและปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตนและมีหน้าที่ช่วยเหลือผู้อำนวยการท้องถิ่นตามที่ได้รับมอบหมาย”

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยในเขตท้องถิ่นของตน เป็นต้น

จากปัญหาในการเผชิญอุทกภัยที่ผ่านมา ทำให้ทราบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ และแต่ละฉบับมีจุดมุ่งหมายในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยที่แตกต่างกันทำให้ขาดความร่วมมือในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ผู้วิจัยขอสรุปประเด็นปัญหา เพื่อเป็นแนวทางในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยในอนาคตดังต่อไปนี้

1) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย

ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ได้รับการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 เรียกโดยย่อว่า “กนช.” มีหน้าที่กำหนดนโยบายและเสนอแนะนโยบาย แผนงาน และแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ

ข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดในการพัฒนา การใช้ และการอนุรักษ์ทรัพยากรน้ำ สร้างความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในการบริหารทรัพยากรน้ำในประเทศไทย ตามมาตรา 17 (พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561) คณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติถือเป็นองค์กรสูงสุดเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำ แต่ไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการบังคับบัญชาหน่วยงานต่าง ๆ ให้ปฏิบัติตามนโยบายเนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยมีกฎหมายเป็นของตนเอง เช่น กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 กรมโยธาธิการและผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งต่างก็มีกฎหมายของตัวเองที่ให้อำนาจในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถบริหารจัดการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของชาติให้เป็นเอกภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547) และส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ เมื่อเกิดอุทกภัย

2) ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการน้ำ เพื่อลดความเสี่ยงภัยจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ตามพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรน้ำแห่งชาติ (กนช.) ขึ้นมาโดยมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา 17 (พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ, 2561) และกำหนดให้ในการจัดทำนโยบายและแผนแม่บทเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำต้องมีการจัดทำอย่างไรบ้าง ตามมาตรา 18 แต่ในมาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำแผนแม่บทว่าให้แล้วเสร็จเมื่อใด จึงอาจก่อให้เกิดความล่าช้าที่จะนำแผนดังกล่าวมาบังคับใช้ในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย อีกทั้งยังมีการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวน 22 ลุ่มน้ำ โดยมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรน้ำในเขตลุ่มน้ำรวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมเสนอ กนช. เพื่อให้ความเห็นชอบ ตามมาตรา 35 แต่ในมาตราดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำแผนให้แล้วเสร็จ จึงทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สามารถลดความเสี่ยงภัยจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับมาตรา 64 กำหนดให้คณะกรรมการลุ่มน้ำจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมขึ้นไว้เป็นการล่วงหน้า โดยให้จัดทำเป็นแผนเพื่อเตรียมการรองรับทั้งกรณีปกติซึ่งสามารถคาดหมายได้ว่าจะเกิดภาวะน้ำท่วมในระยะเวลาใดระยะเวลาหนึ่งเป็นประจำ และกรณีฉุกเฉินที่มีน้ำท่วมเกิดขึ้นโดยฉับพลัน แต่ในมาตราดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำแผนฯ ว่าให้แล้วเสร็จเมื่อใด ซึ่งในปัจจุบันแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมของคณะกรรมการลุ่มน้ำทั้ง 22 ลุ่มน้ำยังไม่แล้วเสร็จ ด้วยเหตุนี้จึงไม่สามารถบริหารจัดการน้ำ เพื่อลดความเสี่ยงภัยจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย

เดิมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากร ธรรมชาติ ตามมาตรา 87 ต่อมาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 โดยรัฐไม่จำเป็นต้องส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำ แต่กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย ได้แก่ ประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวข้อง ตามมาตรา 58 ดังนั้นเมื่อรัฐจำต้องดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์หรือการจัดสรรทรัพยากรน้ำ โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยจึงทำให้การลดความเสี่ยงจากอุทกภัยไม่มี

ประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ในการวางแผนนโยบายในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องการวางผังเมืองที่จำเป็นต่อการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย รวมไปถึงการพัฒนาเมืองให้มีความเจริญโดยสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ (มาตรา 72)

จากการแก้ไขรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นส่งผลให้ในปัจจุบันรัฐและหน่วยงานของรัฐ เป็นผู้กำหนดนโยบายและแผนงานในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่ได้กำหนดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายหรือยุทธศาสตร์ในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ทำให้การลดความเสี่ยงจากอุทกภัยไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง และไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพได้

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าสาธารณภัยประเภทอุทกภัย มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น อีกทั้งยังก่อให้เกิดผลเสียหายในหลายด้าน จึงทำให้ผู้วิจัยมีความสนใจทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย โดยนำบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวข้างต้นมาทำการศึกษาโดยมุ่งถึงประวัติ ความเป็นมา แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ปัญหากฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ซึ่งเป็นอุปสรรคในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของประเทศไทย โดยเทียบเคียงกับกฎหมายในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น รวมถึงแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยที่เหมาะสมกับประเทศไทย

วัตถุประสงค์การวิจัย

1) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของประเทศไทย และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย

2) เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบปัญหากฎหมายที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ซึ่งเป็นอุปสรรคในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของประเทศไทย โดยเทียบเคียงกับกฎหมายในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น

3) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยที่เหมาะสมกับประเทศไทย

สมมติฐานของการวิจัย

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยอยู่หลายฉบับ แต่ยังมีความไม่เหมาะสมจึงก่อให้เกิดปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการทับซ้อนของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ปัญหาเกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายไม่ครอบคลุมการบริหารจัดการน้ำ เพื่อลดความเสี่ยงภัยจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไม่มีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ทั้งนี้เนื่องมาจากมาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยยังไม่มีความชัดเจน ครอบคลุมเฉพาะเจาะจง รวมไปถึงการขาดประสิทธิภาพ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยให้เป็นระบบ จำเป็นต้องศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของประเทศไทยให้มีความครอบคลุม เฉพาะเจาะจง ชัดเจน และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยประเทศไทยจะต้องนำแนวคิด และทฤษฎีทาง

กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของประชาชนตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยในต่างประเทศมาปรับใช้ในประเทศไทย เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยที่ส่งผลกระทบกับสิทธิของประชาชนในปัจจุบันได้อย่างแท้จริง ตลอดจนจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชน และเกิดความเหมาะสมกับประเทศไทยต่อไป

ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาในครั้งนี้ เป็นการศึกษาเกี่ยวกับมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ได้แก่ กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2560, พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518, พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550, พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561, พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยจะทำการศึกษามาตรการทางกฎหมายภายในประเทศเป็นหลักกับการศึกษามาตรการทางกฎหมายในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยและกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น โดยทำการศึกษาเทียบเคียงทางกฎหมายเฉพาะ ประกอบการศึกษาด้วยวิธีการออกแบบสัมภาษณ์ และแบบคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม ในส่วนขององค์กรที่ต้องดำเนินงานให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน ถูกต้องตามความเป็นจริง และประชาชนได้รับประโยชน์จากการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยมากที่สุด

วิธีดำเนินการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัยเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย เป็นการศึกษาการวิจัยเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการวิจัยและเป็นไปตามกรอบแนวคิด ผู้วิจัยได้กำหนดวิธีดำเนินการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์ (Interview) และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) มีขั้นตอนการดำเนินการวิจัย ดังนี้

1. วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

สำหรับข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ประกอบด้วยข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยได้จากการศึกษาเอกสาร หนังสือ งานวิจัย บทความ สื่อสารสนเทศ เอกสารกฎหมาย ตลอดถึงเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยทำการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ต่าง ๆ ประกอบด้วยหนังสือ งานวิจัย บทความ เอกสารกฎหมาย รวมไปถึงการสัมภาษณ์ (Interview) ผู้เชี่ยวชาญและเป็นผู้บริหารของส่วนราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย เป็นผู้มีบทบาทและมีส่วนสำคัญในการกำหนดนโยบายในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของหน่วยงาน ในอันที่จะกำหนดให้เป็นแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนแก่ผู้บังคับใช้กฎหมายได้ และทำการสัมภาษณ์ภาคเอกชน ที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย และการสนทนากลุ่ม (Focus Group) ซึ่งบุคคลสำหรับการสนทนากลุ่มจะเป็นตัวแทนขององค์กรที่เกี่ยวข้องกับอุทกภัย และเป็นผู้ปฏิบัติในการดำเนินการตามนโยบาย การบังคับใช้กฎหมายของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งผู้ปฏิบัติงานที่อยู่ในส่วนราชการ นักวิชาการและผู้ประกอบธุรกิจภาคเอกชนที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย

2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ประมวลผลโดยการวิเคราะห์ข้อมูล การบรรยายเชิงวิเคราะห์ และการสรุปตีความ ดังนี้

1) การหาคุณภาพเครื่องมือ โดยการทดสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา (Content Validity) ผู้ศึกษานำแบบสัมภาษณ์ที่สร้างขึ้นเสนอให้ผู้เชี่ยวชาญทางด้านนิติศาสตร์ และผู้เชี่ยวชาญทางด้านวัดและประเมินผล จำนวน 3 คน ตรวจสอบความถูกต้องด้านโครงสร้างเนื้อหา และภาษาเพื่อให้มีความสมบูรณ์ตรวจตามความเข้าใจของผู้ให้สัมภาษณ์ และสามารถวัดได้ตรงกับเรื่องที่ต้องศึกษา แล้วนำมาปรับปรุงให้เหมาะสม มีความถูกต้อง

2) วิเคราะห์ข้อมูลเอกสารโดยรวบรวมประเด็น ศึกษาปัญหา วิเคราะห์ปัญหา และจัดทำบทสรุปเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเน้นที่แนวทางเชิงปรัชญา และบทบัญญัติของกฎหมายเป็นหลัก

ผลการวิจัย

กฎหมายเกี่ยวกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยของประเทศไทยในปัจจุบัน มีหลายฉบับและกฎหมายแต่ละฉบับมีการบัญญัติให้อำนาจหน่วนงานต่าง ๆ ในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยที่คล้ายคลึงกัน อาทิ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตามพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พุทธศักราช 2550 กรมโยธาธิการและผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พุทธศักราช 2562 และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 จะเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นมีการทับซ้อนกันในเรื่องอำนาจหน้าที่ในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ประกอบกับในปัจจุบันมีการตรากฎหมายฉบับใหม่ขึ้นมา คือ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พุทธศักราช 2561 ที่เป็นกฎหมายกลางหรือเป็นกฎหมายแม่บทในการบริหารจัดการน้ำของประเทศอยู่แล้ว เพื่อไม่ให้เกิดความทับซ้อนของการใช้อำนาจตามกฎหมาย และเมื่อมีพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พุทธศักราช 2561 ฉบับเดียวในการบริหารจัดการเกี่ยวกับน้ำแล้ว ก็ควรมีเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าว

จากผลการศึกษาดังกล่าวข้างต้นควรนำหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของสาธารณรัฐฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้กับการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย ดังนั้นประเทศไทยควรยกเลิกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรน้ำทั้งหมด และให้มีกฎหมายเพียงฉบับเดียวใช้บังคับ เพื่อให้มีเพียงหน่วยงานเดียวที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย นั่นคือ พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พุทธศักราช 2561 ก็จะทำให้เกิดความเป็นเอกภาพ และเกิดประสิทธิภาพอย่างสูงสุดในการบริหารจัดการน้ำ อีกทั้งการบริหารจัดการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งประเทศ

ประกอบกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พุทธศักราช 2561 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการลุ่มน้ำจำนวน 22 ลุ่มน้ำ โดยมีหน้าที่และอำนาจในการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วม แต่ในกฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดทำแผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมให้แล้วเสร็จ เป็นผลให้แผนป้องกันและแก้ไขภาวะน้ำท่วมของคณะกรรมการลุ่มน้ำทั้ง 22 ลุ่มน้ำยังไม่แล้วเสร็จ ทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พุทธศักราช 2561 ไม่สามารถลดความเสี่ยงภัยจากอุทกภัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นจึงควรมีการแก้ไข เพิ่มเติมพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พุทธศักราช 2561 ให้มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพื่อแก้ไขปัญหาในการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ซึ่งควรนำหลักการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการน้ำของสหรัฐอเมริกามาใช้เพื่อปรับปรุงการบริหารจัดการน้ำในประเทศไทย โดยมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จ เช่น การกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการกระตุ้นให้การจัดทำแผนฯ ต่าง ๆ ให้แล้วเสร็จทันต่อสาธารณภัยต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ อีกทั้งยังมีการปรับปรุงแผนให้มีความเหมาะสมกับสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วง ซึ่งรัฐธรรมนูญ

ของสหรัฐอเมริกาได้รับการตีความและแก้ไขเพื่อที่จะให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้เพื่อให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พุทธศักราช 2561 มีประสิทธิภาพมากยิ่ง ๆ ขึ้นไป

ในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศไทยเกิดปัญหาในการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในระดับการกำหนดแนวนโยบายโดยที่ประชาชนไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของประชาชนได้เท่าที่ควร เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ได้ให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายในการบริหารจัดการน้ำอย่างชัดเจน จึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการ บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมรวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืนไว้ ดังนั้นจึงควรมีการเพิ่มเติมกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิแก่ภาคเอกชนในการเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐด้านทรัพยากรธรรมชาติ สอดคล้องกับณัฐวุฒิ อัศวโกวิทวงศ์ และปูรณ์ ขวัญสุวรรณ (2550) ที่กล่าวถึง การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่ที่ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม ชุมชน หรือแม้กระทั่งหน่วยงานรัฐท้องถิ่นอย่างเพียงพอ จนองค์กรชุมชน เครือข่ายชุมชน และภาคประชาสังคมในพื้นที่หยิบยกประเด็นเรื่องการกำหนดแผนพัฒนาพื้นที่ชุมชนขึ้นมา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต้องการคุ้มครองสิทธิของประชาชนในการสงวน บำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ และแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างเหมาะสม โดยประเทศไทยควรนำแนวคิดของสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่นมาปรับใช้ในประเทศไทยเพื่อให้เกิดความเหมาะสม โดยการกำหนดสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำไว้ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องน้ำตั้งแต่ขั้นตอนในการจัดทำแนวนโยบายฯ สอดคล้องกับชาญวิทย์ ชัยกันย์ (2558) ที่กล่าวว่า ชุมชนที่มีความเข้มแข็ง และผู้ที่รอดชีวิตจากภัยพิบัติจำนวนหนึ่ง ได้เปลี่ยนสถานภาพจากผู้ประสบภัยมาเป็นผู้ร่วมกอบกู้วิกฤติ และกลายเป็นกำลังสำคัญของการค้นหาและช่วยเหลือผู้รอดชีวิตเนื่องจากเป็นผู้ที่รู้จักบุคคลในชุมชน สภาพทางกายภาพ และสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ดีที่สุดนอกจากนั้น การสร้างโอกาสในการจัดการเพื่อช่วยเหลือกันเองในค่ายที่พักชั่วคราว และการฟื้นฟูบูรณะชุมชน จะเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ทำให้เกิดพลังในการพัฒนาชุมชนต่อไปในอนาคตดังนั้น จึงควรมีการวางระบบการฝึกอบรม เพื่อสร้างองค์ความรู้เกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติต่าง ๆ โดยมีชุมชนเป็นฐานการพัฒนาที่สำคัญ

ข้อเสนอแนะ

จากการวิเคราะห์กฎหมาย ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการลดความเสี่ยงจากอุทกภัยนั้น ทำให้ทราบว่า

1) กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ไม่ได้บัญญัติในเรื่องสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความสำคัญ ดังนั้นจึงเห็นควรให้มีการบัญญัติเพิ่มเติมเนื้อหาในกฎหมายรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในประเด็นที่รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

2) พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายมาระยะเวลาหนึ่งแล้ว แต่ยังไม่สามารถบริหารจัดการป้องอุทกภัยของชาติให้เป็นเอกภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นควรให้มีปรับปรุงและแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับประเทศไทย

3) ตามที่พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ได้มีผลบังคับใช้ตามกฎหมายมาระยะเวลาหนึ่ง ควรมีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ที่มีความคล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ พ.ศ. 2561 ในส่วนของการลดความเสี่ยงจากอุทกภัย ได้แก่พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2552 (ฉบับที่ 6)

เอกสารอ้างอิง

ขนิษฐา ปาลโมกข์. (2557*). การมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันมหาอุทกภัย ศึกษาเทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี (รายงานการวิจัย).* สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.

ชาญวิทย์ ชัยกันย์. (2558). *ความรับผิดของรัฐเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติ : ศึกษาเปรียบเทียบกรณีของญี่ปุ่นและไทย. สำนักงานศาลปกครอง (รายงานการวิจัย).* สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ.

บรรเจิด สิงคะเนติ. (2552). หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์. (พิมพ์ครั้งที่ 3). สำนักพิมพ์วิญญูชน.

พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550. มาตรา 20. (2550, กันยายน 9). ราชกิจจานุเบกษา, 124 (52ก), 10.

พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. 2561 (2561, ธันวาคม 28). ราชกิจจานุเบกษา, 135 (113ก), 50

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2547). *รายงานฉบับสุดท้าย "โครงการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรน้ำและจัดทำร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ".* กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

สุนทรชัย ชอบยศ. (2555). "อุทกภัย : มหาภัยพิบัติที่ท้าทายการจัดการ(วิกฤต)ของรัฐไทย," *วารสารรัฐสภาสาร*, 60(1), 24.